153. löggjafarþing 2022–2023.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn grásleppu).

Frá matvælaráðherra.

I. KAFLI
Breyting á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997.

1. gr.

1. mgr. 7. gr. laganna verður svohljóðandi:

Grásleppuveiðar eru heimilar innan staðbundinna veiðisvæða, en þar geta aðeins veitt fiskiskip með aflahlutdeild í grásleppu. Fiskiskip skal skráð innan veiðisvæðis þar sem heimilisfesti útgerðar fiskiskipsins er og skal landa í löndunarhöfn innan staðbundins veiðisvæðis. Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitíma. Staðbundin veiðisvæði grásleppu eru:

1. **Faxaflói**, frá línu réttvísandi vestur frá Garðskagavita 64°04,90 N 022°41,40 V að línu réttvísandi vestur frá Dritvíkurtanga (-flögum) 64°45,00 N 023°55,30 V.
2. **Breiðafjörður**, svæði 1 frá línu réttvísandi vestur frá Dritvíkurtanga (-flögum) 64°45,00 N 023°55,30 V að línu réttvísandi vestur frá Bjargtöngum 65°30,20 N 024°32,10 V. Breiðafjörður, svæði 2 innan línu sem dregin er úr Krossnesvita vestan Grundarfjarðar 64°58,30 N 023°21,40 V í Lambanes vestan Vatnsfjarðar 65°29,30 N 023°12,60 V.
3. **Vestfirðir**, frá línu réttvísandi vestur frá Bjargtöngum 65°30,20 N 024°32,10 V að línu réttvísandi norður frá Horni 66°27,40 N 022°24,30 V.
4. **Húnaflói**, frá línu réttvísandi norður frá Horni 66°27,40 N 022°24,30 V að línu réttvísandi norður frá Skagatá 66°07,20 N 020°05,90 V.
5. **Norðurland**, frá línu réttvísandi norður frá Skagatá 66°07,20 N 020°05,90 V að línu réttvísandi austur frá Fonti á Langanesi 66°22,70 N 014°31,90 V.
6. **Austurland**, frá línu réttvísandi austur frá Fonti á Langanesi 66°22,70 N 014°31,90 V að línu réttvísandi austur frá Hvítingum 64°23,90 N 014°28,00 V.
7. **Suðurland**, frá línu réttvísandi austur frá Hvítingum 64°23,90 N 014°28,00 V að línu réttvísandi vestur frá Garðskagavita 64°04,90 N 022°41,40 V.

2. gr.

2. málsl. 2. mgr. 21. gr. laganna fellur brott.

II. KAFLI
Breyting á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

3. gr.

Á eftir 6. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að úthluta aflamarki til fiskiskipa til veiða á grásleppu á grundvelli aflahlutdeildar skips á hverju staðbundnu veiðisvæði. Því aflamarki sem dregið er frá heildarafla grásleppu skv. 3. mgr. er ráðherra heimilt að úthluta gjaldfrjálst til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti. Fiskistofa annast framkvæmd við úthlutun aflamarks til nýliða. Ráðherra skal mæla nánar fyrir um úthlutun aflamarks til nýliða í reglugerð, m.a. um skilyrði til úthlutunar, hámarksafla og ráðstöfun aflamarks sem ekki er úthlutað til nýliða innan hvers fiskveiðiárs.

4. gr.

Á eftir 6. málsl. 6. mgr. 12. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi:

Óheimilt er að framselja aflahlutdeild í grásleppu á milli staðbundinna veiðisvæða skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997.

5. gr.

Við töflu 1. mgr. 13. gr. laganna bætist:

Grásleppa	2%

6. gr.

Á eftir 9. mgr. 15. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Óheimilt er að flytja aflamark í grásleppu á milli staðbundinna veiðisvæða grásleppu skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997. Í undantekningartilfellum ef náttúrulegar aðstæður breytast verulega innan staðbundins veiðisvæðis er Fiskistofu heimilt að samþykkja flutning á aflamarki í grásleppu á milli veiðisvæða og þá aðeins til eins veiðitímabils í senn.

7. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Fiskistofa skal úthluta fiskiskipum aflahlutdeild í grásleppu. Aflahlutdeild einstakra skipa skal ákveðin með tilliti til veiðireynslu sem fengin hefur verið á grundvelli leyfis frá Fiskistofu sem skráð er á viðkomandi skip. Fiskistofa skal einnig að teknu tilliti til veiðireynslu, stærð og gerð skips ákveða aflahlutdeild í grásleppu á skip með krókaaflamarki sem stundað hafa grásleppuveiðar skv. 7. gr. Við mat á veiðireynslu skal miða við þrjú bestu veiðitímabil leyfisins sem skráð er á skipið frá og með árinu 2014 til og með árinu 2019.

Þrátt fyrir 1. mgr. skal þeim er hafa aflað sér leyfis til grásleppuveiða eftir 1. janúar 2020 og stundað grásleppuveiðar fram að gildistöku laganna fá úthlutað aflahlutdeild í grásleppu á grundvelli veiðireynslu skv. 1. mgr. 9. gr.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á grásleppu en fram til þessa hefur stjórn veiða á grásleppu verið háð rétti til veiða og leyfum Fiskistofu. Stjórn grásleppuveiða hefur á undanförnum árum sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar. Með frumvarpi þessu er því lagt til úthluta skipum aflahlutdeild í grásleppu. Megintilgangur frumvarpsins er að auka fyrirsjáanleika við veiðarnar og tryggja betur sjálfbærar og markvissar veiðar. Sambærilegt mál var flutt á 151. þingi (2020-2021), þingskjal 626 – 419. mál, en þá einnig með veiðistjórn sandkola og hryggleysingja. Frumvarp þetta er samið í matvælaráðuneytinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið fiskveiðistjórnar er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna Íslands og tryggja þannig trausta atvinnu og byggð í landinu. Veiðum á helstu nytjastofnum er stjórnað með úthlutun aflamarks við upphaf hvers fiskveiðiárs á grundvelli þeirrar aflahlutdeildar sem fiskiskip hafa. Slík fiskveiðistjórn hefur reynst góð með tilliti til þess hversu auðvelt er að stýra því magni sem er veitt hverju sinni og hefur það einnig aukið hagkvæmni veiða. Á þennan hátt hafa sjálfbærar veiðar verið tryggðar, verið hvatning til nýsköpunar, þar sem aðilar reyna að fá sem mest verðmæti úr aflahlut sínum sem og stuðlað að bættri umgengni um auðlindina.

2.1. Hlutdeildarsetning

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands er tilgangur laganna að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

Núgildandi lög um stjórn fiskveiða voru upphaflega nr. 38/1990, en voru síðar endurútgefin með áorðnum breytingum sem lög nr. 116/2006. Samkvæmt 1. gr. laga um stjórn fiskveiða er markmið laganna að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í upphafi 1. mgr. 3. gr. laganna, sem er efnislega óbreytt frá því að lög nr. 38/1990 tóku gildi, segir að ráðherra skuli, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Þá er kveðið á um í 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða að verði veiðar takmarkaðar samkvæmt 3. gr. á tegundum sjávardýra sem samfelld veiðireynsla er á, en ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla, skuli aflahlutdeild úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 38/1990, sagði meðal annars um 3. gr. þess, nú 3. gr. laga um stjórn fiskveiða „Með þessari grein er lagt til að lögfest verði sú meginregla að sé talin þörf á að takmarka veiðar af einhverjum stofni sjávardýra skuli það gert með þeim hætti að ráðherra ákveði leyfilegan heildarafla úr stofninum. Ráðherra ber að taka þessa ákvörðun að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, en er ekki bundinn við að fara eftir þeim tillögum.“ Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 gildir sú regla að ef tekin er ákvörðun um að takmarka heildarafla úr stofni og samfelld veiðireynsla sé á, skal aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Í lögskýringargögnum kemur fram að í þessum efnum sé fylgt þeirri meginreglu 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990, sbr. nú 1. mgr. 9. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða að þar sem

heildarafli sé ákveðinn skuli úthluta tilteknu aflamarki til einstakra skipa á grundvelli veiðireynslu þeirra. Sé miðað við að afli íslenskra skipa hafi í að minnsta kosti þrjú af undangengnum sex almanaksárum svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess afla sem íslensk stjórnvöld hafi til skipta í umrætt sinn. Þegar rætt sé um veiðitímabil sé átt við þau árlegu tímabil, eða vertíðir, sem viðkomandi veiðar standi venjulega. Þegar ekki sé hægt að afmarka slík tímabil sýnist augljóst að miðað sé við fiskveiðiár hafi viðkomandi stofni verið stjórnað með stoð í lögum um stjórn fiskveiða en almanaksár í öðrum tilvikum.

2.2. Veiðistjórn grásleppu

Í ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands er fjallað um veiðar á grásleppu, en þar segir *„Grásleppuveiðar skulu háðar sérstöku leyfi Fiskistofu og eiga þeir bátar einir kost á slíku leyfi sem rétt áttu til leyfis á grásleppuvertíðinni 1997 samkvæmt reglum þar um. Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitíma samkvæmt þessari málsgrein. Getur ráðherra m.a. ákveðið að leyfin séu bundin við ákveðið svæði og að aðeins hljóti leyfi til veiða á tilteknu svæði skip sem skráð eru á því svæði. Þá getur ráðherra sett reglur um heimildir til flutnings leyfa til grásleppuveiða milli báta.“*

Á undanförnum árum hefur veiðistjórn grásleppu sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar. Á vertíðinni 2020 komu ókostir núverandi veiðistjórnar grásleppu vel í ljós. Veiðar voru heimilaðar í tiltekinn fjölda daga en þegar á leið varð ljóst að stöðva yrði veiðarnar fyrr en ætlað var með hliðsjón af aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Þetta kom misjafnlega niður á þeim sem stunda veiðarnar þar sem mismunandi var hvenær veiðar hófust. Hafði það m.a. þýðingu að veiðar í innanverðum Breiðafirði eru heimilaðar síðar en á öðrum svæðum vegna áhrifa grásleppuveiða á æðarvarp og dúntekju.

Samkvæmt gildandi lögum eru veiðar á grásleppu háðar takmörkuðum fjölda grásleppuréttinda. Þá er hverju skipi, sem réttindanna nýtur, eingöngu heimilt með leyfi Fiskistofu að stunda veiðar í ákveðinn fjölda daga á hverju veiðitímabili. Þessu fyrirkomulagi sóknarstýringar var í upphafi komið á með reglugerð um grásleppuveiðar, nr. 474/1990. Með henni var mælt fyrir um útgáfu réttinda á báta sem stundað höfðu veiðar á einu af árunum 1987–1990, en eigendur bátanna voru verr settir en aðrir hvað varðaði úthlutun botnfiskveiðiheimilda á þessum tíma og hafði það nokkuð að segja við þessa ráðstöfun.

Með 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, var lögfest hvaða bátar hefðu rétt til að veiða grásleppu og það bundið við þá báta sem rétt höfðu haft til að fá leyfi til veiða á grásleppu árið 1997. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, á 121. löggjafarþingi 1996-1997 – 439. mál kom fram að ástæða var til að takmarka veiðar á grásleppu vegna mikils fjölda smábáta og að án slíkra takmarkana gætu veiðarnar farið algerlega úr böndunum á skömmum tíma. Einnig var vísað til markaðsaðstæðna og rétt þeirra sem stundað höfðu veiðarnar og höfðu þar af leiðandi minni aflaheimildir í öðrum fisktegundum. Í ákvæðinu er einnig mælt fyrir um heimild ráðherra til að kveða nánar á um fyrirkomulag veiðanna með reglugerð og heimild til að flytja rétt til grásleppuveiða á milli fiskiskipa.

Núverandi fyrirkomulag byggist á lokaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sem miðast við að niðurstaða úr stofnmælingum í marsmánuði gildi 70% á móti næstliðnu ári. Þessi lokaráðgjöf birtist ekki fyrr en um mánaðarmótin mars–apríl. Fjöldi fiskibáta sem virkja grásleppuleyfi getur því verið misjafn, og fer það eftir gæftum, verði, veðri o.fl.

2.3. Greinargerð um veiðistjórnun á hrognkelsaveiðum 2018

Í maí 2018 skipaði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp til að fara yfir veiðistjórnun á hrognkelsaveiðum og gera rökstudda tillögu um breytingar ef ástæða væri til. Í starfshópnum sátu tveir fulltrúar tilnefndir af ráðherra og einn fulltrúi tilnefndur af Landssambandi smábátaeigenda. Starfshópurinn skilaði greinargerð til ráðherra þann 25. september 2018 en þar voru teknir saman helstu kostir og gallar núverandi veiðistjórnar. Taldi starfshópurinn það kost að grásleppuveiðar væru gerðar út á smábátum og stundaðar vítt og breitt um landið. Einungis fiskiskip undir 15 brúttótonnum geta fengið úthlutað grásleppuveiðileyfi (að undanskildum örfáum frávikum um stærri skip sem eiga sér sögulegar skýringar). Veiðisvæði eru sjö og er hvert grásleppuveiðileyfi gefið út til 25 samfelldra daga og bundið veið ákveðið veiðisvæði og veiðitímabil. Fram kom í greinargerð starfshópsins að grásleppuveiðileyfi hefðu ekki færst mikið á milli svæða og að ekki fylgdi því mikill kostnaður að afla sér leyfis miðað við að hefja veiðar á tegundum sem hafa verið hlutdeildarsettar.

Þá kom fram að helstu ókostir núverandi veiðistjórnar fælust í því að hún er ómarkviss með tilliti til þess að fylgt sé ráðgjöf, þ.e. að veiði sé innan heildarafla. Heimildir til veiða eru bundnar ákveðnum samfelldum dögum sem þýðir að þegar leyfi er virkjað á skip hefst talning daga óháð veðri, sem getur ýtt getur undir að veitt sé þótt veður séu slæm eða óæskilegur meðafli sé mikill. Þá er ekki unnt að taka tillit til bilana, veikinda eða annarra ófyrirséðra tafa. Auk þess er breytilegt á milli ára hversu margir virkja leyfi til veiðanna. Einnig var talið til ókosta að ekki lægi fyrir í byrjun vertíðar hversu marga daga hverjum leyfishafa sé heimilt að stunda veiðarnar.

Starfshópurinn benti á að ef ákveðið yrði að breyta veiðistjórn hrognkelsaveiða á þann hátt að veiðunum verði stjórnað á grundvelli úthlutaðar aflahlutdeildar verði viðmiðunartími að vera rúmur og lagði hópurinn til að viðmiðunartíminn yrði að minnsta kosti tvöfaldaður miðað við 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Úthlutun aflaheimilda í upphafi yrði þar með á grundvelli veiðireynslu yfir sex ára tímabil, en þó þannig að miðað yrði við þrjú bestu árin.

Enda þótt reynsla vertíðarinnar 2020 hafi sýnt að stjórnvöldum hafi tekist að halda heildarveiði nálægt ráðlögðum heildarafla með stöðvun veiðanna kom sú aðgerð mjög misjafnlega við einstaka útgerðir, þar sem sumir höfðu hafið veiðar strax og leyft var en aðrir hugðust bíða þar til síðar eða veiðisvæði sem þeir hugðust veiða á höfðu ekki verið opnuð fyrir veiðum.

Á grundvelli greinargerðarinnar var samið frumvarp um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn grásleppu, sandkola og hryggleysingja) sem mælt var fyrir á 151. löggjafarþingi (2020-2021). Þá afhentu grásleppusjómenn þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra þann 8. desember 2020 stuðningsyfirlýsingu við frumvarpið en yfirlýsingin var undirrituð af 244 leyfishöfum eða 54% þeirra sem þá höfðu leyfi til veiða grásleppu. Frumvarpið var ekki út rætt á þinginu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Verði frumvarpið að lögum skipum sem stundað hafa grásleppuveiðar úthlutuð aflahlutdeild til veiða á staðbundnum veiðisvæðum. Til þessa þarf breytingar á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997 þar sem er að finna sérreglur um núverandi veiðistjórn, sem og lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, sem fjalla um framkvæmd úthlutunar aflahlutdeildar, aflamark og hámarksaflahlutdeild.

3.1. Aflahlutdeild og staðbundin veiðisvæði

Frumvarpið er að hluta til samhljóða frumvarpi sem lagt var fyrir á 151. löggjafarþingi (2020-2021) um veiðistjórn grásleppu, sandkola og hryggleysingja en frumvarpið varð ekki út rætt. Við meðferð frumvarpsins af hálfu Alþingis, bárust margar umsagnir sem litið hefur verið til við samningu þessa frumvarps. Í umsögnunum var m.a. bent á að með því að taka upp aflahlutdeild í grásleppu myndi það leiða til aukinnar samþjöppunar meðal útgerða sem stunda grásleppuveiðar og myndi slíkt einnig hafa verulega neikvæð áhrif á mörg byggðalög og koma í veg fyrir nýliðun.

Einnig var við samningu frumvarpsins litið til greinargerðar starfshóps um veiðistjórn hrognkelsaveiða, sem m.a. var birt í Samráðsgátt stjórnvalda máls nr. S-141/2018, en meðal umsagna sem bárust um greinagerðina var umsögn Hafrannsóknarstofnunar, dags. 10. október 2018 þar sem kom fram að engin fiskifræðileg rök væru fyrir því að viðhalda svæðaskiptingu fyrir grásleppuveiðar, enda hefðu skip ekki mikið verið að flytja sig á milli svæða. Þó benti stofnunin á að æskilegt væri að ráðherra yrði heimilt að grípa til ráðstafana ef aðstæður kölluðu á aukna stýringu.

Með vísan til framangreindra athugasemda er því lagt til í 1. gr. frumvarpsins að ráðherra ákveði staðbundin veiðisvæði fyrir grásleppu. Innan þeirra veiðisvæða geti aðeins fiskiskip með aflamark í grásleppu stundað veiðar. Þá þurfi fiskiskipið að vera skráð innan veiðisvæðis þar sem heimilisfesti útgerðar fiskiskipsins er og skal einnig landa afla í löndunarhöfn innan staðbundins veiðisvæðis.

Samkvæmt reglugerð um hrognkelsaveiðar sem gefin er út árlega eru veiðisvæði og veiðitímabil grásleppu skilgreind. Samkvæmt 3. gr. núgildandi reglugerðar um hrognkelsaveiðar árið 2022 nr. 267/2022 eru veiðisvæði grásleppu sjö, þ.e. Faxaflói, Breiðafjörður (svæði 1 og 2), Vestfirðir, Húnaflói, Norðurland, Austurland og Suðurland. Í frumvarpinu er lagt til að framangreind svæði verði lögfest í 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þá verði afmarkað í lögunum hver staðbundin veiðisvæði eru og hvar lega þeirra er nákvæmlega.

3.2. Nýliðun

Í umsögnum við fyrra frumvarp sem lagt var fyrir á Alþingi á 151. löggjafarþingi (2020-2021) var m.a. bent á að með því að færa veiðistjórn grásleppu í aflahlutdeild myndi það hafa verulega neikvæð áhrif á nýliðun og fela í sér fjárhagslegar hindranir fyrir komandi kynslóðir að hefja grásleppuveiðar. Þá var í umsögnum við fyrra frumvarp bent á að ekki hafi orðið mikil nýliðun í grásleppuveiðum síðast liðin 10 ár þrátt fyrir að kostnaður við að hefja veiðar í núverandi kerfi væri ekki hár. Með því að setja skipum aflahlutdeild í grásleppu má leiða líkur til þess að aukin hagkvæmni náist við veiðarnar og hugsanlegt að verðmæti aflaheimilda kunni að aukast og því verði kostnaðarsamara fyrir nýliða að hefja veiðar.

Í frumvarpinu er því mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að draga 5,3% frá heildarafla grásleppu og úthluta því aflamarki til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti, svokallaður nýliðunarpottur. Gert er ráð fyrir að úthlutun á aflamarki til nýliða verði til eins árs í senn. Unnt sé að fá úthlutað nýliðunaraflamarki í nokkur ár í röð og að þeim tíma liðnum hafi viðkomandi útgerð/sjómanni tekist að kaupa sér aflahlutdeild til grásleppuveiða. Þá er mælt fyrir um að úthlutun til nýliða verði gjaldfrjáls að undanskildu greiðslu veiðigjalda og þjónustugjalda. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra skuli mæla nánar fyrir um úthlutun aflamarks til nýliða í reglugerð, þar sem sett verði frekari skilyrði um úthlutunina, skilgreint hverjir geti talist nýliðar, ákvæði um hámarksafla og ráðstöfun aflamarks sem ekki er úthlutað

innan hvers fiskveiðiárs til nýliða. Frumvarpið gerir ráð fyrir að Fiskistofa annist úthlutun aflamarks til nýliða.

3.3. Framsal aflahlutdeildar

Grásleppuveiðar hafa mikið staðbundið menningargildi fyrir hinar dreifðu byggðir þar sem grásleppuveiðar hafa lengi verið stundaðar. Í umsögnum við fyrra frumvarp á 151. löggjafarþingi var bent á að með framsali aflaheimilda yrði mikil samþjöppun sem kæmi illa niður á byggðalögum þar sem stundaðar hafa verið grásleppuveiðar og slíkt væri í andstöðu við markmið laga um stjórn fiskveiða um að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu.

Meginregla 6. mgr. 12. gr. laga um stjórn fiskveiða er að heimilt er að framselja aflahlutdeild skipa að hluta eða öllu leyti og skv. 15. gr. laga um stjórn fiskveiða er einnig heimilt að flytja aflamark á milli skipa. Í frumvarpinu er mælt fyrir um takmarkanir á framsali aflahlutdeildar og flutningi aflamarks í grásleppu, þannig að framsal og flutningur aflaheimilda er bundinn innan staðbundins veiðisvæðis. Þannig er lagt til í frumvarpinu að framsal aflahlutdeilda í grásleppu og aflamark í grásleppu verði aðeins heimilt innan staðbundinna veiðisvæða en ekki á milli veiðisvæða. Samþjöppun aflaheimilda í grásleppu geti því aðeins orðið innan hinna staðbundnu veiðisvæða. Verði frumvarpið að lögum verður því aflahlutdeild og aflamark í grásleppu bundið við það staðbundna veiðisvæði sem aflahlutdeild er úthlutað til.

Þrátt fyrir framangreindar takmarkanir þá er í 5. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að unnt sé að bregðast við í undantekningartilvikum, ef upp koma óvæntar aðstæður sem rekja megi til verulegra breytingu í náttúru viðkomandi veiðisvæðis, svo sem ef grásleppa hverfur af viðkomandi veiðisvæði og algjör aflabrestur verður. Við slíkar aðstæður gerir frumvarpið ráð fyrir að Fiskistofa geti brugðist við og samþykkt flutning á aflamarki milli veiðisvæða en þó aðeins til eins veiðitímabils í senn.

3.4. Hámarksaflahlutdeild

Til að tryggja að aflahlutdeild í grásleppu verði dreifð innan staðbundinna veiðisvæða er lagt er til í frumvarpinu að sett verði 2% hámarksaflahlutdeild í grásleppu. Sé miðað við aflahæsta skip hverrar vertíðar á viðmiðunartímabilinu, þ.e. árunum 2014–2019, sbr. töflu, er meðalhámarksaflahlutdeild hverrar vertíðar 1,2% og er meðaltal hæsta afla á skip um 60 tonn. Meðaldagafjöldi vertíðanna 2014–2019 voru 35 dagar. Verði frumvarpið að lögum er því svigrúm fyrir þá sem stunda grásleppuveiðar að auka nokkuð heimildir sínar. Hafa ber í huga í þessu sambandi að dæmi eru um að útgerð reki tvö til þrjú skip sem stunda grásleppuveiðar og því segir hámarksafli á fiskiskip ekki endilega til um hver hámarksafli er á hverja útgerð.

2014–2019			
Hlutdeild aflahæsta skipsins fyrir hvert ár			
Ár	Heildarafli (kíló)	Veiðar aflahæsta skipsins (kíló)	
2014	3.976.682	59.230	1,4894326%
2015	6.219.048	62.204	1,0002174%
2016	5.367.259	68.397	1,2743376%
2017	4.532.388	50.133	1,1061057%
2018	4.468.692	62.863	1,4067427%
2019	4.965.934	56.226	1,1322341%

3.5. Viðmiðunartímabil við úthlutun aflahlutdeildar

Í frumvarpinu er lagt til að sett verði í bráðabirgðaákvæði við lög um stjórn fiskveiða ákvæði er varðar úthlutun aflahlutdeildar í grásleppu til einstakra skipa. Með ákvæðinu er vikið frá meginreglu 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða sem við úthlutun aflareynslu skuli litið til þriggja síðustu veiðitímabila. Þess í stað er lagt til að veiðireynsla báta sem hafa stundað grásleppuveiðar verði metin út frá þremur bestu veiðitímabilum af sex, frá og með árinu 2014 til og með árinu 2019.

Rökin fyrir því að miða við þrjú bestu veiðitímabilin á þessum sex árum eru að grásleppuveiðar standa yfir í stuttan tíma og frátafir á einni vertíð geta því haft mikið að segja varðandi veiðireynslu það ár. Þá eru aflabrögð misjöfn á milli ára og eftir svæðum. Sá mismunur jafnast út með lengra viðmiðunartímabili. Því er í frumvarpinu litið til lengri viðmiðunartíma og málefnalegra sjónarmiða við úthlutun aflahlutdeildar í grásleppu. Þá leiða sanngirnissjónarmið til þess að vertíðin á árinu 2020 telji ekki inn í viðmiðunartímann, þar sem gæftir voru óvenjugóðar og nauðsynlegt var að grípa til takmarkana á veiðunum sem kom misjafnlega niður á útgerðum eftir því hvenær veiðar hófust.

Lagt er því til að aflahlutdeild skuli úthlutað á grundvelli veiðireynslu sem skráð er á skip miðað við þrjú bestu veiðitímabil á viðmiðunartímanum 2014-2019, en ekki á grundvelli veiðireynslu skips síðustu þrjú veiðitímabil eins og annars er mælt fyrir um í 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Þá er í bráðabirgðaákvæðinu mælt fyrir um að bátar með veiðileyfi með krókaaflamarki sem stundað hafa hrognkelsaveiðar í net skv. 7. gr. laga um stjórn fiskveiða verði úthlutað aflahlutdeild í grásleppu á grundvelli veiðireynslu á viðmiðunartímanum sem og með tilliti til stærð og gerðar skips.

Til að mæta þeim nýliðum sem hófu grásleppuveiðar eftir 1. janúar 2020 og fram að gildistöku frumvarpsins verði það að lögum, þ.e. utan viðmiðunartímabilsins skulu samkvæmt bráðabirgðaákvæði frumvarpsins fá úthlutað aflahlutdeild í grásleppu á grundvelli veiðireynslu skv. 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða. Þannig verði tryggt að þeir nýliðar sem hafa hafið veiðar á grásleppu fái úthlutað aflahlutdeild til að halda áfram sínum veiðum með svipuðum hætti og var á síðustu vertíð, þrátt fyrir gildistöku frumvarpsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 byggja á því mati að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals hennar aflamarks, stuðli að arðbærari nýtingu fiskstofna fyrir þjóðarbúið sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 3. málsl. 1. gr. laganna myndar úthlutun aflaheimilda þó ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim.

Aflaheimildir eru aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 12/2000 frá 6. apríl 2000. Löggjafinn getur því frá einum tíma til annars meðal annars kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, þar á meðal úr einstökum stofnum eða bundið hann skilyrðum vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru. Mat löggjafans þarf þó ávallt að vera reist á málefnalegum forsendum þannig að ekki fari í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt þarf að gæta jafnræðis við takmörkun atvinnufrelsis skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum sem bundnir hafa verið í sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 frá 18. nóvember 2004.

Það er því á valdi löggjafans að velja á milli kosta um það hvernig veiðireynsla verður lögð til grundvallar við úthlutun aflahlutdeilda við stjórn fiskveiða innan fyrrgreindra marka og hefur löggjafanum verið veitt víðtækt mat í þessum efnum, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 462/2015 frá 28. janúar 2015.

Með frumvarpinu er lagt til að veiðar á grásleppu sem hefur verið stjórnað með leyfum verði hlutdeildarsettar. Lagt er til að víkja frá 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, við mat á veiðireynslu, þar sem beiting ákvæðisins myndi ekki leiða til sanngjarnar niðurstöðu fyrir þá sem veiðarnar stunda, m.a. vegna þess hvernig veiðum hefur verið stjórnað á undanförnum árum.

Samkvæmt gildandi lögum eru grásleppuveiðar takmarkaðar við ákveðinn hóp sem rétt hefur til að stunda þær veiðar á grundvelli sérstaks leyfis Fiskistofu. Um það bil 450 skip hafa rétt til að fá leyfi til grásleppuveiða, skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Leyfi eru virkjuð fyrir flest skip sem hafa rétt til að stunda grásleppuveiðar á hverri vertíð. Einhver réttindi til að fá leyfi hafa verið sett í geymslu hjá Fiskistofu, t.d. vegna þess að skip hafi skort haffæri eða af öðrum ástæðum. Þá hafa einhver skip rétt til að fá leyfi en leyfin eru ekki virkjuð á vertíðinni þar sem ekki hafa verið stundaðar grásleppuveiðar. Tæp 50 réttindi til að fá grásleppuveiðileyfi skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, hafa ekki verið virkjuð innan viðmiðunartímabilsins. Verði frumvarpið að lögum munu framangreind 50 réttindi því falla niður, enda er mælt fyrir um að aðeins þau fiskiskip sem hafa rétt til grásleppuveiða, hafa fengið grásleppuveiðileyfi og stundað veiðar á viðmiðunartímabilinu, sem fá úthlutað aflahlutdeild í grásleppu með tilliti til veiðireynslu. Atvinnuréttindum leyfishafa til grásleppuveiða verður því ekki raskað með frumvarpinu. Veiðireynsla er það viðmið sem stjórnvöld hafa lagt til grundvallar þegar takmarka á aðgang að fiskveiðiauðlindinni. Þannig getur aðili sem leiðir rétt sinn af framangreindu ákvæði en hefur ekki stundað grásleppuveiði á viðmiðunartímanum, ekki haft réttmætar væntingar til þess að veiðistjórn í grásleppu verði óbreytt m.a. til samræmis við fiskveiðistjórn helstu nytjastofna Íslands, eða að leyfi sem ekki eru nýtt sem slík leiði af sér tiltekinn rétt við slíkar breytingar eins og við hlutdeildarsetningu nytjastofna.

5. Samráð.

5.1. Samráðsgátt stjórnvalda

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum lagasetningar var birt í samráðsgátt Stjórnvalda þann 5. janúar 2023, mál nr. S-3/2023. Umsagnir um áformin bárust frá 29 aðilum og voru sjónarmið aðila mismunandi. Landssamband smábátaeigenda er á móti áformunum sem og einstakir sjómenn. Benda þessir aðilar á að unnt sé að breyta skipulagi grásleppuveiða þannig að skip sem stundi veiðar eigi þess kost að gera hlé á veiðum án þess að dagafjöldi sé skertur. Þá var bent á að kvótasetning myndi ekki fela í sér aukna nýliðun og myndi hafa þau áhrif að þeim skipum sem stunda grásleppuveiðar í dag myndi fækka verulega verði frumvarpið að lögum. Þá muni áformin koma illa niður á þeim sem nýlega hafa keypt sér réttindi til að stunda grásleppuveiðar, hafi ekki orðið sér út um veiðireynslu og sitji uppi með verðlaus og ógild leyfi.

Aðrir sem skiluðu umsögnum telja að áformaðar lagabreytingar séu nauðsynlegar og muni eyða óvissu, auka fyrirsjáanleika við skipulag veiðanna með tilliti til veðurs og meðafla, tryggi betri umgengni um auðlindina og bæti starfsaðstæður sjómanna sem stundi grásleppuveiðar. Almennt voru þessi umsagnaraðilar jákvæðir gagnvart áformum um nýliðunaraflamark og svæðisskiptingu hrognkelsaveiða, en lögðu ríka áherslu á að slíkt yrði útfært með skýrum hætti.

5.2. Viðbrögð við framkomnum athugasemdum.

Í þeim umsögnum sem bárust um áformin var bent á nokkur atriði sem ekki komu fram í áformum um lagasetningu og tekið hefur verið til umfjöllunar í drögum frumvarpsins, m.a.:

a. nýliðunaraflamark, í frumvarpinu er að finna nánari texta um aflmark til nýliða og hvernig það komi til með að nýtast þeim aðilum sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta sinn. Einnig er í ákvæði til bráðabirgða mælt fyrir um úthlutun aflahlutdeildar til grásleppuleyfishafa sem hófu grásleppuveiðar eftir viðmiðunartímabilið, þ.e. frá 1. janúar 2020 og fram að gildistöku laganna, þannig að þeim verði úthlutað aflahlutdeild í grásleppu á grundvelli veiðireynslu skv. 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða.

b. viðmiðunartímabil til úthlutun aflaheimilda, í áformunum var ekki tilgreint hvaða tímabil skuli horft til við mat á veiðireynslu. Í ákvæði til bráðabirgða er miðað við tímabilið 2014-2019 líkt og í fyrra frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi á 151. löggjafarþingi.

c. svæðisskipting, í áformunum var ekki nánar skilgreint hvernig svæðisskipting veiðisvæða fyrir grásleppuveiðar yrði útfært eða hvaða sjónarmið myndu ráða skiptingunni. Var í umsögnum bent á mikilvægi þess að unnt verði að bregðast við aflabresti, náttúrulegum sveiflum og veiðiskyldu. Í frumvarpinu er mælt fyrir um staðbundin veiðisvæði og hvar þau eru staðsett, en afmörkun veiðisvæða byggir á núgildandi reglugerð um hrognkelsaveiðar. Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um að Fiskistofa geti í undantekingartilvikum heimilað flutning aflamarks ef verulegar breytingar verða á náttúrulegum aðstæðum einstakra veiðisvæða

6. Mat á áhrifum.

Ábyrg fiskveiðistjórn varðar almannahag og með hlutdeildarsetningu nytjastofna er fylgt stefnu stjórnvalda í fiskveiðistjórn. Kostir hlutdeildarsetningu í veiðistjórn grásleppu eru m.a. ábyrgari og fyrirsjáanlegri fiskveiðistjórnun, aukinn sveigjanleiki fyrir þá sem stunda veiðarnar og einfaldari stjórnsýsla.

Með frumvarpinu er leitast við að auka verðmætasköpun til lengri tíma, enda ýtir hlutdeildarsetning jafnan undir hagræðingu og bætta afkomu í rekstri. Stjórnsýslan er vel í stakk búin til að koma efni frumvarpsins í framkvæmd en Fiskistofa mun annast nauðsynlega

stjórnsýslu við framkvæmd hlutdeildarsetningar á grásleppu sem og úthlutun aflahlutdeilda til nýliða.

6.1.Áætluð fjárhagsáhrif frumvarpsins

Stjórnsýslan í kringum veiðar á grásleppu verður einfaldari þar sem ekki þarf að sækja um og gefa út leyfi ár hvert þegar veiðum er stýrt með hlutdeildarsetningu og ekki verður heldur þörf á að setja nýja reglugerð fyrir hverja vertíð auk breytingarreglugerða. Samtals voru 275 leyfi gefin út á fiskveiðiárinu 2021/2022 og ef miðað er við þá tölu eru tekjur af útgáfu veiðileyfa um það bil 5 m.kr. sem renna árlega í ríkissjóð og munu tekjur ríkissjóðs því lækka sem því nemur.

Þá mun ekki koma til þess að veiðar hvers svæðis sem ráðgjöf er veitt um verði stöðvaðar þar sem veiðum verður stjórnað með úthlutun aflahlutdeilda og aflamarks fiskiskipa og mun það auka fyrirsjáanleika við veiðarnar.

Þeir aðilar sem verða helst fyrir áhrifum af frumvarpinu eru þeir sem stunda veiðar á grásleppu og þær opinberu stofnanir sem koma að framkvæmd fiskveiðistjórnar. Verði frumvarpið að lögum má ætla að eftirlit Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar með veiðunum verður einfaldara og skilvirkara, m.a. þar sem ekki þarf að fylgjast með dagafjölda hvers fiskiskips á grásleppuveiðum eins og er í núgildandi kerfi.

Með lögum um veiðigjöld nr. 145/2018, var felld niður veiðigjaldaskylda af tegundum sem ekki eru í aflahlutdeild. Af því leiðir að grásleppa er skv. núgildandi lögum undanþegin veiðigjaldi og ekki hefur verið innheimt veiðigjald fyrir grásleppu frá fiskveiðiárinu 2018/2019. Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður grásleppa gjaldskyld á ný. Áætlað er að tekjur af veiðigjaldi af grásleppu muni nema um 35 m.kr., frá og með 2024. Áætluð fjárhagsáhrif á ríkissjóð vegna innheimtu veiðigjalda vegna grásleppu muni þar af leiðandi fela í sér aukningu á tekjum um 30 m.kr. (35 m.kr. sem koma til vegna innheimtu veiðigjalda, að frádregnum 5 m.kr. sem falla niður þegar leyfisveitingu verður hætt verði frumvarpið að lögum).

Efni frumvarpsins felur ekki í sér aukin útgjöld þar sem framkvæmd aflamarksstjórnunar grásleppu fellur vel að öðrum verkefnum Fiskistofu. Mun frumvarpið, verði það að lögum, fela í sér að Fiskistofa þarf að ráðast í ákveðnar kerfisbreytingar og áætlar stofnunin að það rúmist innan núgildandi útgjaldaramma stofnunarinnar. Hlutdeildasetning grásleppu mun því falla undir daglega starfsemi Fiskistofu. Í upphafi mun Fiskistofa úthluta aflahlutdeild á skip og mun verða aukin vinna í kringum það.

Frumvarpið mun þó hafa áhrif á verkefni Fiskistofu sem sinnir eftirliti með grásleppuveiðum. Eftirlit með veiðunum mun einfaldast að einhverju marki, en ekki er gert ráð fyrir því að einföldun eftirlits við veiðarnar muni leiða til útgjaldalækkunnar fyrir Fiskistofu. Eftirlit Fiskistofu er áhættumiðað og er framkvæmt eftir nauðsyn. Þannig má nefna að þegar á grásleppuveiðum stendur hefur eftirliti verið beint þangað og öðru eftirliti sinnt minna á þeim tíma, einkum vegna meðafla við veiðarnar, sérstaklega af sjávarspendýrum.

Á móti einföldun eftirlits mun koma úthlutun aflahlutdeilda á fiskiskip og flutningur á aflamarki á milli skipa líkt og stofnunin gerir í öðrum tegundum sem sæta takmörkunum á heildarafla. Slíkur flutningur er gjaldskyldur skv. gjaldskrá Fiskistofu og er því gjaldi ætlað að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af þjónustu stofnunarinnar. Erfitt er að áætla umfang þessara flutninga og þar af leiðandi hversu mikið sértekjur stofnunarinnar muni hækka vegna innheimtu þjónustugjalda en ef miðað er við að flutningur á aflamarki og aflahlutdeild verði með svipuðum hætti og aðrar tegundir sem lúta hlutdeildarsetningu þá má gera ráð fyrir um 50 aflamarksfærslum (5.100 kr. þjónustugjald) og 13 aflahlutdeildafærslum (23.900 kr. gjald

fyrir færslu) á ári. Ef miðað er við framangreindar tölur þá mun Fiskistofa innheimta 255.000 kr. fyrir flutning á aflamarki og 310.700 kr. vegna flutnings á aflahlutdeild ásamt staðfestingu á hverju fiskveiðiári samkvæmt gjaldskrá Fiskistofu.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs muni hækka um ríflega 30 m.kr. en fjárhagsáhrif á Fiskistofu verða óveruleg.

6.2. Áætluð efnahagsáhrif frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér möguleika til aukinnar hagkvæmni í veiðum á grásleppu. Gera má ráð fyrir að einhver hagræðing verði hjá útgerðum sem stunda grásleppuveiðar, verði frumvarpið að lögum. Það er eðli aflamarkskerfisins að menn eru viljugri til að selja sig út úr kerfinu og hætta að stunda veiðar, en vert er að hafa í huga að aldur þeirra sem stunda grásleppuveiðar hefur hækkað og lítil nýliðun hefur orðið undanfarin ár. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir sérstakri úthlutun aflamarks til nýliða til að tryggja aðgengi nýrra aðila til að hefja grásleppuveiðar.

Útgáfa grásleppuveiðileyfa er í núgildandi kerfi takmörkuð við þá sem áttu rétt til slíkra leyfa á vertíðinni 1997, sbr. reglugerð nr. 58/1996, eða leiða rétt sinn frá þeim bátum. Í núgildandi veiðistjórn grásleppu geta því aðeins þeir einir hafið grásleppuveiðar sem eiga rétt til að fá grásleppuveiðileyfi. Í núgildandi kerfi er aðgengi nýliða því takmarkað við kaup á réttindum. Verði frumvarpið að lögum verður aðgengi nýliða til að hefja grásleppuveiðar tryggt þannig að nýliðar geti sótt um að fá úthlutað aflamarki til að hefja veiðar án þess kostnaðar sem fellur til við kaup á aflahlutdeild.

Verði frumvarpið að lögum má ætla að aukin tækifæri verði fyrir þá sem stunda grásleppuveiðar til að breyta rekstrarformi útgerða þar sem fyrirsjáanleiki veiðanna verður meiri. Verði frumvarpið að lögum munu þeir sem stunda veiðarnar því hafa meira forræði á því hvenær og hvernig þeir stunda veiðar og þar með geti grásleppuveiðar orðið ákjósanlegri atvinnugrein fyrir nýja aðila.

6.3. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun

Með hlutdeildarsetningu grásleppu verður sjálfbær nýting stofnsins betur tryggð þar sem úthlutun byggist á vísindalegum grunni og auðveldara verður að stjórna aflamagni úr sjó. Þá mun breytt veiðistjórnun auka sveigjanleika fyrir þá aðila sem stunda veiðarnar og skapa frekara svigrúm fyrir stjórnvöld til að setja reglur til að koma í veg fyrir óæskilegan meðafla við grásleppuveiðar (t.d. loka ákveðnum veiðisvæðum á þeim tímum þegar kópar leita á veiðisvæðin) og svo framvegis.

6.4. Áhrif á jafnrétti

Markmið frumvarpsins er markvissari og hagkvæmari stjórnun á veiðum á grásleppu. Auk þess verður veiðistjórnun einfaldari. Frumvarpið hefur áhrif á alla aðila sem leiða rétt sinn af 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997 og eiga rétt til að fá úthlutað leyfi til grásleppuleyfa. Ekki liggja fyrir kyngreind gögn um þá aðila sem stunda grásleppuveiðar, en þó má leiða líkur til þess að karlmenn séu í miklum meirihluta þeirra sem stundi grásleppuveiðar.

Áhrif frumvarpsins verða þó þau sömu á alla hópa, óháð kyni, og er talið að frumvarpið verði það að lögum muni hafa lítil sem engin áhrif á stöðu kynjanna. Frumvarpið mun þó leiða af sér að aukið svigrúm til að stunda grásleppuveiðar, hvort sem er með tilliti til fjölskyldulífs eða öryggissjónarmiða, þar sem ólíklegra er að róið sé við erfiðar aðstæður vegna veðurs.

6.5. Önnur áhrif

Frumvarpið, verði það að lögum, mun hafa áhrif á þá sem stunda grásleppuveiðar, en það er fjölbreyttur hópur fólks sem jafnan er sjálfstætt starfandi, en frumvarpið mun auka sveigjanleika fyrir þá sem stunda veiðarnar eða hafa áhuga á að hefja grásleppuveiðar.

Frumvarpið verði það að lögum mun ekki hafa teljandi áhrif á menntun og rannsóknir. Með mögulegri samþjöppun veiðiheimilda í grásleppu á tilteknum veiðisvæðum og aukinni hagkvæmni við veiðarnar má þó leiða líkur til þess að svigrúm geti skapast fyrir frekari nýsköpun þegar kemur að grásleppuveiðum til framtíðar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að grásleppuveiðar verði heimilar innan staðbundinna veiðisvæða og þar geti aðeins stundað veiðar fiskiskip sem hafi aflahlutdeild í grásleppu. Sérstaða grásleppuveiða er að um er að ræða staðbundna auðlindanýtingu í sjó. Í ákvæðinu er lagt til að lögfesta staðbundin veiðisvæði en þau eru sjö talsins og óbreytt frá afmörkun skv. núgildandi reglugerð um hrognkelsaveiðar. Vegna þeirra takmarkana sem lagt er til í frumvarpinu að verði sett varðandi framsal aflahlutdeildar og flutning aflamarks er lagt til að veiðisvæðin verði afmörkuð með lögum.

Þá er mælt fyrir um að fiskiskip sem hafi aflahlutdeild í grásleppu geti stundað veiðar innan staðbundinna veiðisvæða, en útgerð fiskiskips skal hafa heimilisfesti innan staðbundins veiðisvæðis og þá er fiskiskipum skylt að landa innan staðbundinna veiðisvæða. Einnig er mælt fyrir um að ráðherra skuli í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitímabil. Um greinina vísast að öðru leyti til almennra athugasemda.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að sérákvæði um sviptingu leyfis til grásleppuveiða falli brott, enda ekki þörf á að mæla fyrir um sviptingu grásleppuveiðileyfis, verði frumvarpið að lögum.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að ráðherra verði heimilt að úthluta aflamarki til fiskiskipa til veiða á grásleppu á grundvelli aflahlutdeildar skips á hverju staðbundnu veiðisvæði.

Þá er í greininni mælt fyrir um nýliðunaraflamark sem lagt er til að dregið verði frá heildarafla grásleppu skv. 3. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Þannig er lagt til að 5,3% af heildarafla grásleppu verði úthlutað með aflamarki til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti. Það eru aðilar sem ekki hafa áður stundað grásleppuveiðar, hvorki átt rétt eða leyfi til grásleppuveiða áður, hvort sem er í eign nafni eða í nafni lögaðila í þeirra eigu. Nýliðunaraflamarki grásleppu er ætlað að auðvelda nýliðum að hefja grásleppuveiðar, án þessa að þurfa byrja á að fjárfesta í aflahlutdeild með tilheyrandi kostnaði. Í greininni er mælt fyrir um að ráðherra mæli nánar fyrir um úthlutun aflamarks til nýliða í reglugerð. Þar verði skilgreint hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að teljast nýliði, hvert er hámarksaflamark sem nýliði getur fengið úthlutað sem og hversu oft sé heimilt að úthluta aflamarki til nýlið, en það verði þó ekki oftar en þrisvar sinnum. Einnig verði í reglugerð mælt fyrir um það hvernig því aflamarki sem ekki tekst að úthluta til nýliða en hefur verið dregið

frá heildarafla er úthlutað innan hvers fiskveiðiárs. Þá er gert ráð fyrir að Fiskistofa annist framkvæmdina og úthlutun til nýliða.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að óheimilt verði að framselja aflahlutdeild í grásleppu á milli staðbundinna veiðisvæða, þ.e. á milli þeirra sjö veiðisvæða sem lagt er til að verði lögfest í 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 57/1997. Með banni á framsali aflahlutdeildar verði tryggt að aflahlutdeild innan tiltekinna veiðisvæða hverfi ekki af viðkomandi svæði, þótt samþjöppun í aflahlutdeildum geti orðið innan hvers staðbundins veiðisvæðis. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla 3.3.

Um 5. gr.

Lagt er til að hámarksaflahlutdeild grásleppu megi ekki fara yfir 2%. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla 3.4.

Um 6. gr.

Í greininni er lögð til sú meginregla að óheimilt verði að flytja aflamark í grásleppu á milli staðbundinna veiðisvæða. Í greininni er mælt fyrir um að í undantekningartilvikum sé Fiskistofu heimilt að leyfa flutning aflamarks ef upp koma óvæntar aðstæður sem rekja megi til náttúrulegra breytinga, svo sem ef grásleppa hverfur af viðkomandi staðbundnu veiðisvæði. Flutningur aflamarks í þessum undantekningartilvikum er þó aðeins heimill til eins árs í senn. Mælt er fyrir um þessa heimild þannig að þeir sem eigi aflahlutdeild og hafi fengið úthlutað aflamarki hafi tök á við slíkar aðstæður að flytja sig tímabundið á milli svæða til að stunda veiðar.

Um 7. gr.

Lagt er til að við lögin bætist nýtt bráðabirgðaákvæði sem mælir fyrir um hlutdeildarsetningu grásleppu. Verði frumvarpið óbreytt að lögum munu skip sem hafa rétt til að fá grásleppuveiðileyfi skv. 1. mgr. 7. gr. gildandi laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, og hafa stundað grásleppuveiðar, fá úthlutað aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu. Þá er einnig mælt fyrir um að veiðireynsla skuli metin á grundvelli þriggja bestu veiðitímabila á viðmiðunartímanum 2014–2019. Í því felst að skip sem hafa rétt til að fá grásleppuveiðileyfi fá úthlutað aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu þriggja bestu veiðitímabila sem leyfið var nýtt á viðmiðunartímabilinu. Þannig er lagt til að víkja frá meginreglu 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða þar sem aflahlutdeild skuli úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Þar sem grásleppuveiðar standa jafnan yfir í stuttan tíma á hverju ári og aflabrögð oft misjöfn milli ára, þá er með tilliti til málefnalegra sjónarmiða og sanngirnissjónarmiða lagt til að viðmiðunartímabilið nái yfir sex ár og úthlutun aflaheimilda byggi á veiðireynslu á þremur bestu veiðitímabilunum. Þannig skiptir ekki máli hvort réttindi hafi verið í geymslu hjá Fiskistofu hluta af viðmiðunartímabilinu, en þau hafi verið virkjuð og stundaðar hafi verið veiðar á viðmiðunartímabilinu. Einnig er lagt til að bátar með krókaaflamarki sem hafa stundað grásleppuveiðar skv. 7. gr. laga um stjórn fiskveiða verði úthlutað aflahlutdeild í grásleppu á grundvelli veiðireynslu á sama viðmiðunartímabili.

Þá er lagt til að þeir sem hafi rétt og fengið leyfi til grásleppuveiða og stundað veiðarnar eftir 1. janúar 2020 fram að gildistöku laganna fái úthlutað aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu síðustu þriggja ára skv. 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða. Er það lagt til í

ákvæðinu svo tryggt sé að þeir nýliðar sem stundað hafa veiðar á grásleppu og lagt í fjárfestingu síðustu þrjú ár, fái úthlutað aflahlutdeild og geti haldið áfram veiðum sínum.

Um 8. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lögin öðlist gildi 1. september 2023. Verði frumvarpið að lögum þá er gert ráð fyrir að ákvæði laganna komi til framkvæmda við grásleppuveiðar vorið 2024. Nokkur undirbúningur þarf að eiga sér stað áður en grásleppuveiðar hefjast og verði frumvarpið að lögum á vorþingi 2023, ætti því að vera fullnægjandi svigrúm fyrir setningu reglugerða og fyrir Fiskistofu og sjómenn að gera viðeigandi breytingar, áður en veiðar hefjast.