

Alþingi
Erindi nr. P 132/1784
komudagur 25. 4. 2006



Nefndarsvið Alþingis,
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Selfossi, 24.04.2006
Ref: lbs0406006/JG

Efni: Endurskoðun laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði.

Vísað er til erindis landbúnaðarnefndar Alþingis dags. 28. mars s.l. þar sem óskað er eftir umsögn Landbúnaðarstofnunar um fimm lagafrumvörp, sem lögð hafa verið fram vegna endurskoðunar laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði. Landbúnaðarstofnun fagnar því að fram hafa komið tillögur um heildar endurskoðun framangreindra laga og telur margt til bóta í þeim frumvörpum sem nú eru til umfjöllunar á Alþingi. Þó telur stofnunin rétt að koma með nokkrar ábendingar og tillögur um úrbætur, ekki síst hvað varðar stjórnsýslulega framkvæmd, en þar er Landbúnaðarstofnun ætlað stórt hlutverk.

Almennar athugasemdir.

Við skipan og framkvæmd stjórnsýslu samkvæmt framlögðum frumvörpum ber að gæta að því að hún verði skilvirk og ekki á neinn hátt flóknari en þörf er á. Til að þessu markmiði verði náð er rétt að skoða hvort ekki megi einfalda stjórnsýslu og þá ekki síst þær kröfur sem gerðar eru um umsagnarferli í fjölmörgum greinum laganna. Jafnframt er nauðsynlegt að huga að aðgreiningu á hlutverki þeirra sem fara annars vegar með stjórnsýslu og hins vegar ráðgjöf eða rannsóknir.

Til áréttingar er rétt að byrja á vísan til frumvarps til laga um Veiðimálastofnun (612. mál), sem Landbúnaðarstofnun gerir ekki athugasemd við. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er Veiðimálastofnun rannsóknastofnun, sem m.a. getur átt aðild að rannsóknar- og þróunarfyrirtækjum, sem koma að verkefnum sem stofnunin vinnur að, sbr. 5. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um stjórnskipulag Veiðimálastofnunar. Með hliðsjón af þessu er álitamál hvort fela á Veiðimálastofnun jafn umfangsmikið hlutverk og raun er á í tengslum við stjórnsýsluverkefni Landbúnaðarstofnunar. Fjölmörg dæmi eru um það í frumvarpi til laga um lax- og silungsveiði (þskj. 891 – 607. mál) að Landbúnaðarstofnun er gert skylt að leita umsagnar Veiðimálastofnunar áður en stofnunin tekur stjórnsýsluákvörðun. Nær væri að setja almenn ákvæði um að Landbúnaðarstofnun geti leitað umsagnar Veiðimálastofnunar þegar það á við og að síðarnefnda stofnunin skuli veita umsögn þegar eftir er leitað. Slík framkvæmd væri í samræmi við 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins, sem hljóðar svo: ”Við setningu reglugerða og reglna samkvæmt lögum þessum skal leita faglegra umsagna eftir því sem við kann að eiga, þar með talið frá viðkomandi veiðifélögum eða veiðiréttarhöfum”. Á þessu kunna þó að vera undantekningar og er þá sérstaklega átt við ákvæði þar sem Veiðimálastofnun er ásamt öðrum aðilum falið að veita umsögn um tiltekin mál, s.s.

samkvæmt 11. gr. frumvarpsins og 7. og 12. gr. frumvarps til laga um eldi vatnafiska (Þskj. 879 – 595. mál).

Til frekari áréttingar skal einnig vísað til þess að misræmi er í ákvæðum þessara frumvarpa þar sem fjallað er um setningu reglugerða um frekari framkvæmd mála. Eins og að framan greinir gerir frumvarp til laga um lax- og silungsveiði ráð fyrir að leita skuli faglegra umsagna eftir því sem við á. Í frumvarpi til laga um eldi vatnafiska segir í 3. mgr. 4. gr. að við setningu reglugerða skuli ávallt leita faglegrar umsagnar Landbúnaðarstofnunar og Veiðimálastofnunar, í frumvarpi til laga um fiskrækt (613. mál) kemur fram í 2. mgr. 4. gr. að ávallt skuli leitað faglegrar umsagnar Landbúnaðarstofnunar, Veiðimálastofnunar og fisksjúkdómanefndar og í frumvarpi til laga um varnir gegn fisksjúkdómum (Þskj. 880 – 596. mál) kemur það sama fram í 3. mgr. 4. gr., en síðan segir í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins að ráðherra skuli hafa samráð við Landbúnaðarstofnun og fisksjúkdómanefnd við setningu reglugerða. Í framangreindum ákvæðum um setningu reglugerða kemur þannig fram að afla skuli umsagna eða hafa samráð og þá er ýmist byggt á almennum ákvæðum, eða ákvæðum þar sem tiltekna stofnanir og nefndir eru tilgreindar. Þá virðist vera augljóst misræmi milli 4. og 11. gr. frumvarps til laga um varnir gegn fisksjúkdómum.

Þar sem landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt þessum frumvörpum, en framkvæmd stjórnábylgjunnar er að öðru leyti í höndum Landbúnaðarstofnunar, er eðlilegt að þessir aðilar hafi samráð um setningu regla um framkvæmd mála. Hins vegar er ekki ástæða til að tilgreina frekar hverjir skuli veita umsögn, enda getur það ráðist af því hvað málið varðar hverju sinni. Hvað varðar þátt fisksjúkdómanefndar verður einnig að horfa til þess hvaða hlutverk nefndin á að hafa. Samkvæmt núgildandi löggjöf er fisksjúkdómanefnd ráðherra til aðstoðar við yfirstjórn fisksjúkdómamála. Gerð er tillaga um breytingu á þessari skipan með 4. gr. frumvarps til laga um varnir gegn fisksjúkdómum og kemur þar fram að fisksjúkdómanefnd skuli vera Landbúnaðarstofnun til ráðgjafar. Gangi þetta eftir má gera ráð fyrir að stjórnábylgjuhlutverk fisksjúkdómanefndar breytist og að nefndin verði fyrst og fremst ráðgefandi eins og frumvarpið segir til um. Þessa breytingu þarf þá að endurspeglar í öðrum ákvæðum og vart lengur ástæða til að tilgreina nefndina sem sérstakan umsagnaraðila í lögum.

Með hliðsjón af framansögðu og stjórnábylgjuþáttum, sem lagt er til að Landbúnaðarstofnun annist, gerir stofnunin eftirfarandi athugasemdir og tillögur um breytingar á þeim frumvörpum sem hún hefur fengið til umsagnar:

I. Frumvarp til laga um lax- og silungsveiði – 607. mál.

Lagt er til að eftirfarandi bætist við 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins: *”Veiðimálastofnun, sem starfar samkvæmt lögum nr. xx/2006, skal vera Landbúnaðarstofnun til ráðgjafar, leiti hún eftir umsögn vegna setningar reglna eða annarra stjórnábylgjuverkefna sem henni er falið að annast á grundvelli þessara laga”.*

Tillaga þessi er gerð með hliðsjón af því að embætti Veiðimálastjóra hefur nú verið fært til Landbúnaðarstofnunar og því er mikil þekking og reynsla hjá stofnuninni af stjórnábylgju vegna lax- og silungsveiði. Ekki er talin þörf á að stofnuninni sé skylt að

leita umsagnar um öll mál, heldur geri stofnunin það þegar þörf er á. Með þessum hætti verður stjórnýsla mun skilvirkari. Í samræmi við þessa tillögu er lagt til að í eftirfarandi greinum frumvarpsins verði felld út ákvæði um að leita skuli umsagnar Veidimálastofnunar: 16. til 20. gr., 24. gr., 27. til 30. gr., 32. og 34. gr.. Þá verði eftirfarandi texti jafnframt felldur burt í lok 5. mgr. 28. gr.: "..., enda mæli Veidimálastofnun ekki gegn slíku".

Með framangreindum breytingum næst nauðsynlegur aðskilnaður milli stjórnýslu og rannsókna, auk þess sem stjórnýsluleg framkvæmd verður skilvirkari.

Nái sú breyting fram með frumvarpi til laga um varnir gegn fisksjúkdómum, að fisksjúkdómanefnd verði ráðgefandi fyrir Landbúnaðarstofnun, og verði því ekki lengur til aðstoðar ráðherra við yfirstjórn fisksjúkdómamála, þá er ekki þörf á að kveða á um Landbúnaðarstofnun skuli leita umsagnar fisksjúkdómanefndar skv. þessu frumvarpi eða öðrum frumvörpum sem hér eru til umfjöllunar. *Landbúnaðarstofnun mun eðlilega leita ráðgjafar hjá fisksjúkdómanefnd og því óþarfi að kveða á um umsagnarrétt nefndarinnar í 25. gr. frumvarpsins.* Verði hins vegar horfið frá því að breyta stöðu nefndarinnar, er eðlilegt að þetta ákvæði standi óbreytt.

Vegna 58. gr. frumvarpsins vekur Landbúnaðarstofnun athygli á að gera verður ráð fyrir kostnaði við starfsemi stofnunarinnar við eftirliti og yfirumsjón þess, auk þess sem tryggja þarf að nauðsynlegur búnaður til eftirlits sé fyrir hendi og aðstaða til geymslu hans.

II. Frumvarp til laga um eldi vatnafiska – 595. mál.

Lagt er til að síðari setning 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins falli burt. Ráðherra getur þá leitað eftir faglegri umsögn eftir því sem við á. Með hliðsjón af stjórnýsluhlutverki Landbúnaðarstofnunar telur hún ljóst að ráðherra muni hafa samráð við gerð tillagna um framkvæmd laganna, en Alþingi getur ákvarðað hvort á þessu skuli tekið í lögum.

Í samræmi við fyrri athugasemdir er lagt til að ákvæði um fisksjúkdómanefnd verði fellt burt í 5. til 7. gr. og 20. gr. frumvarpsins. Gerður er sami fyrirvari og áður um breytingu á hlutverki nefndarinnar. Ekki er lögð til breyting á ákvæði um Veidimálastofnun í þessum greinum.

III. Frumvarp til laga um fiskrækt – 613. mál.

Lagt er til að síðari setning 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins falli burt. Ráðherra getur þá leitað eftir faglegri umsögn eftir því sem við á. Með hliðsjón af stjórnýsluhlutverki Landbúnaðarstofnunar telur hún ljóst að ráðherra muni hafa samráð við gerð tillagna um framkvæmd laganna, en Alþingi getur ákvarðað hvort á þessu skuli tekið í lögum.

Í samræmi við fyrri athugasemdir er lagt til að ákvæði um fisksjúkdómanefnd verði fellt burt í 10. gr. frumvarpsins. Gerður er sami fyrirvari og áður um breytingu á hlutverki nefndarinnar. Ekki er þó lögð til breyting á hlutverki Veidimálastofnunar og verði því gerð krafa um að umsögn hennar fylgi umsókn um undanþágu.

IV. Frumvarp til laga um varnir gegn fisksjúkdómum – 596. mál.

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er fjallað um fisksjúkdómanefnd og skipan hennar. *Frumvarpið gerir ráð fyrir breytingu á skipan og hlutverki fisksjúkdómanefndar frá því sem er samkvæmt núgildandi lögum.* Landbúnaðarstofnun vekur athygli á að verði fisksjúkdómanefnd ráðgefandi fyrir stofnunina, þá ætti ekki að ætla nefndinni stjórnsýsluhlutverk umfram það sem í þessu felst og er því vísað til fyrri athugasemda sem gerðar hafa verið í þá veru.

Í 2. mgr. 4. gr. kemur einnig fyrir það nýmæli í störfum Landbúnaðarstofnunar að henni er ætlað að hafa forgöngu um að stundaðar séu fisksjúkdómarannsóknir. Þetta hlutverk hefur fisksjúkdómanefnd í dag. Mælst er til þess að þetta ákvæði verði tekið til nánari skoðunar, þar sem Landbúnaðarstofnun er fyrst og fremst eftirlits- og stjórnsýslustofnun. Verði niðurstaðan sú sem frumvarpið gerir ráð fyrir, verður að liggja ljóst fyrir hvaða ábyrgð stofnunin ber varðandi fisksjúkdómarannsóknir og hvort henni er til dæmis ætlað að standa undir kostnaði við þær.

Lagt er til að síðari setning 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins falli burt. Ráðherra getur þá leitað eftir faglegri umsögn eftir því sem við á. Með hliðsjón af stjórnsýsluhlutverki Landbúnaðarstofnunar telur hún ljóst að ráðherra muni hafa samráð við gerð tillagna um framkvæmd laganna, en Alþingi getur ákvarðað hvort á þessu skuli tekið í lögum. *Þá er lagt til að 11. gr. frumvarpsins verði tekin til vandlegrar skoðunar.* Í 11. gr. er fjallað almennt um setningu reglugerða og samráð við tilgreinda aðila, en í 3. mgr. 4. gr. er fjallað um umsagnarrétt sömu aðila, auk Veiðimálastofnunar. Hér virðist vera misræmi milli ákvæða frumvarpsins. Í 11. gr. er einnig fjallað um fyrirmæli og reglur sem geta gengið geng skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, en lögin þurfa að tryggja að framkvæmd mála verði í samræmi við skuldbindingar alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Þá er fisksjúkdómanefnd þar ætlað hlutverk, sem ekki samræmist öðrum ákvæðum frumvarpsins um skipan og hlutverk nefndarinnar. *Við skoðun 11. gr. er nauðsynlegt að gæta þess að ekki falli burt heimildir til að framkvæma eftirlit og standa undir nauðsynlegum kostnaði vegna þess og ráðstafana sem nauðsynlegar eru.*

Að lokum mælist Landbúnaðarstofnun til þess að skoðað verði hvort ákvæði 10. gr. frumvarpsins samræmist lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, sbr. einnig lög nr. 76/2005 um breytingu á ýmsum lögum við stofnun Landbúnaðarstofnunar. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að Landbúnaðarstofnun hafi heimild til að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að hefta útbreiðslu smitsjúkdóma eða sníkjudýra, en lög um dýrasjúkdóma gera ráð fyrir að stofnunin geri tillögur til ráðherra, sem getur fyrirskipað nauðsynlegar ráðstafanir.

V. Frumvarp til laga um Veiðimálastofnun – 612. mál.

Ekki er gerð athugasemd við frumvarp til laga um Veiðimálastofnun, en með vísan til tillögu Landbúnaðarstofnunar um breytingu á 4. mgr. 4. gr. frumvarps til laga um lax- og silungsveiði, er mikilvægt að ekki verði gerð breyting á 9. tl. 4. gr. frumvarps til laga um Veiðimálastofnun. Ákvæði þetta tryggir að unnt verði að leita eftir faglegri ráðgjöf Veiðimálastofnunar þegar nauðsyn er á vegna eftirlits- og stjórnsýsluverkefna.

Lokaorð.

Landbúnaðarstofnun þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um framangreind frumvörp og er tilbúin til að senda fulltrúa á fund landbúnaðarnefndar Alþingis til að fjalla nánar um þau atriði sem hér koma fram.

F.h. Landbúnaðarstofnunar,



Jón Gíslason, forstjóri