



Alþingi  
Erindi nr. P 137/50  
komudagur 2.6.2009  
Helgi Áss Grétarsson,  
Sérfræðingur við Lagastofnun HÍ,  
Gimli 251,  
Suðurgötu,  
101 Reykjavík.  
Netfang: hag@hi.is

Nefndasvið Alþingis,  
Austurstræti 8–10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 2. júní 2009

### Umsögn Helga Áss Grétarssonar

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum  
(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009, þskj. 34 – 34 mál.)

#### 1. Umsögnin í hnotskurn

Í þessari umsögn verður eingöngu tekin afstaða til *ákvæðis I til bráðabirgða* í ofangreindu frumvarpi en þar er mælt fyrir um „frjálsar handfæraveiðar“. Með tilliti til reynslunnar af sambærilegum veiðikerfum, frá því að alþjóðleg viðurkenning fékkst á 200 sjómílna fiskveiðilandhelgi Íslands í árslok 1976,<sup>1</sup> getur undirritaður ekki mælt með samþykkt ákvæðisins. Standi hinn pólitíski vilji til þess að samþykkja það eigi að síður, er mikilvægt að tryggja að þorsveiðar strandveiðiflotans fari ekki umfram þær aflatakmarkanir sem eru ákveðnar fyrirfram. Lagðar eru því til breytingar á ákvæðinu sem ætlað er að auka líkur á stöðvun veiða í tæka tíð.

#### 2. Um bráðabirgðaákvæði I

Með fréttatilkynningu nr. 15/2009 frá sjávarútvegs – og landbúnaðarráðuneytinu, dags. 16. apríl 2009, voru kynnt áform um: „Sóknarfæri í íslenskum sjávarútvegi – áform um strandveiðar –“. Þessi áform hafa nú verið útfærð í frumvarpi til laga sem lagt var fram á Alþingi mánudaginn 25. maí 2009.

Í ákvæði I til bráðabirgða er mælt fyrir um „frjálsar handfæraveiðar“, svokallaðar strandveiðar. Fyrirhugað er að leyfa slíkar veiðar í tilraunaskyni í júní til ágúst 2009. Þau fiskiskip, sem fá leyfi til veiðanna, eiga samkvæmt frumvarpinu að geta veitt samtals 3.955 lestir af óslægðum þorski. Þessu leyfða aflamagni er dreift á milli fjögurra landsvæða og veiðar takmarkast við tólf klukkustundir á hverjum virkum degi. Engar takmarkanir eru á stærð þeirra skipa sem stunda mega strandveiðar en hverju fiskiskipi er

<sup>1</sup> Reynslan af ólíkum veiðikerfum hefur verið könnuð af a.m.k. fjórum nefndum sem fjallað hafa um stjórn fiskveiða. Niðurstaðan hefur verið sú að kerfi einstaklingsbundinna og framseljanlegra aflaheimilda sé heppilegasta fiskveiðistjórnkerfið. Sjá hér t.d. afrakstur af starfi Ráðgjafarnefndar um fiskveiðistefnu 1988–1990 í formi frumvarps sem varð að lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990; Skýrslu „Tvíhöfðanefndar“ sem starfaði á árunum 1991–1993, bls. 12; Skýrslu „Auðlindanefndar“ sem starfaði á árunum 1998–2000, bls. 33; Skýrslu Endurskoðunarnefndar um stjórn fiskveiða sem starfaði á árunum 1999–2001, bls. 6.

meinað að landa meiri afla á degi hverjum en sem nemur 800 kg af óslægðum þorski. Aldrei er heimilt að hafa fleiri en fjórar handfærarúllur um borð í hverju strandveiðifiskiskipi ásamt því að engin önnur veiðarfæri en handrúllur skulu vera um borð. Meðafli í ufsa og ýsu er leyfður að tilteknu hámarki.

Þegar litið er til bráðabirgðaákvæðisins er verið að leggja til veiðikerfi fyrir smærra báta sem byggir ekki á einstaklingsbundnum og framseljanlegum aflaheimildum, heldur á einskona blöndu af veiðidagakerfi/sóknarstjórn og heildaraftatakmarkunum. Rétt þykir af þessu tilefni rifja upp sögu veiðikerfa af því tagi sem nú er lagt til að verði lögfest.

### 3. Saga veiðidagakerfa/sóknarstjórnar á Íslandi frá 1977 til 2006

#### Skrapdagakerfið 1977–1983

Í ágúst 1977 var tekið upp veiðidagakerfi við stjórn þorskveiða, hið svokallaða skrapdagakerfi. Þetta kerfi var við lýði til ársloka 1983 og meðan það varði voru engar formlegar takmarkanir á stærð fiskiskipaflotans. Í ársbyrjun 1977 var 61 skuttogari í landinu en ári síðar voru þeir orðnir 76. Í ársbyrjun 1984 voru skuttogarar orðnir 105 talsins. Ætla má að heildarfjöldi fiskiskipa sem hafi landað þorskafla árið 1977 hafi verið um 1200–1300, í mesta lagi 1369 skip.<sup>2</sup> Þessi floti gat veitt tæp 330 þús. ósl. þorsktonn árið 1977. Þorskveiðar umfram ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar voru verulegar á tímabilinu 1977–1981. Á árunum 1982–1983 náði flotinn ekki að veiða það magn sem reiknað hafði verið með þrátt fyrir mikla sókn. Þorskveiðar urðu þá svipaðar eða minni en sem fiskifræðingar mæltu með. Halli var af útgerð botnfiskveiða allt tímabilið 1977–1983.<sup>3</sup>

#### Sóknarmarks- og smábátakerfið 1984–1990

Á árabílinu 1984–1990 voru gerðar margar undantekningar frá hinu svokallaða aflamarkskerfi. Smábátar, þ.e. bátar undir 10 brúttórumlestum að stærð, fengu að veiða hömlulítið og engar takmarkanir voru á fjölda þeirra. Skip, 10 brl. og stærri, gátu veitt samkvæmt ákveðnum fjölda veiðidaga en þó með vissum aflatakmarkunum í þorski. Bæði sóknarmarks- og smábátakerfin hvöttu til mikilla fjárfestinga og leiddu til þess að veitt var umfram það sem ráðherra hafði ákveðið með reglugerð að væri leyfilegur heildarafla.

Það horfir til einföldunar að segja að á þessu tímabili hafi myndast sú hefð í íslenskri fiskveiðistjórn að ef önnur kerfi en aflamarkskerfi væru við lýði þá mættu skip í veiðidagakerfum veiða umfram það sem áætlað var. Slíkt leiddi til veiða umfram leyfilegan heildarafla og var til þess fallið að draga úr hlut aflamarksskipa í lönduðum heildarafla. *Sú venja myndaðist því á þessu tímabili að ráðherra stöðvaði ekki veiðar þó að þær færu umfram leyfilegt heildaraflamagn.*<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Ægir: „Fiskiskipastóllinn í árslok 1976.“ *Ægir – rit Fiskifélags Íslands*, 70. árg. 1977, bls. 197; Ægir: „Fiskiskipastóllinn í árslok 1977.“ *Ægir – rit Fiskifélags Íslands*, 71. árg. 1978, bls. 222 og Ægir: „Skipting afla eftir veiðarfærum 1977.“ *Ægir – rit Fiskifélags Íslands*, 71. árg. 1978, bls. 212

<sup>3</sup> Sigurður Snævarr: *Haglýsing Íslands*, bls. 179.

<sup>4</sup> Sem dæmi voru grálúðuveiðar flotans ekki stöðvaðar árið 1989 þó að þær færu 95% umfram leyfilegan heildarafla!

Krókabátakerfið 1991–1998

Þegar lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 komu til framkvæmda 1. janúar 1991 fengu bátar, minni en 6 brl., leyfi til að veiða með handfærum og línu án einstaklingsbundinna aflatakmarkana. Um 1150 bátar fengu leyfi af þessu tagi og veiddu bátarnir mun meira af þorski en reiknað var með á tímabilinu 1991–1994.<sup>5</sup> Árið 1995 var komið á þorskafilahámarkskerfi fyrir stóran hluta krókabátaflotans en áfram hélst sú skipan að drjúgur hluti flotans fékk að veiða samkvæmt veiðidagakerfum/sóknarstjórn.

Krókaaflamarskerfið og dagabátakerfið 1999–2006

Á tímabilinu 1999–2001 fór meirihluta krókabáta í „litla aflamarskerfið“, hið svokallaða krókaaflamarskerfi. Það kerfi kom að fullu til framkvæmda haustið 2001. Þrátt fyrir það voru áfram möguleikar fyrir um 300 dagabáta að veiða 19–23 daga á ári án einstaklingsbundinna aflatakmarkana. Dagarnir voru framseljanlegir að vissu marki og einingin til að mæla dagana voru klukkustundir, þ.e. hver róður taldist ekki til eins dags heldur var róðurinn talinn í klukkustundum. Þorskafla dagabáta umfram áætlanir stjórnvalda var að meðaltali 470% á ári á fiskveiðiárunum 2001/2002–2003/2004. Kerfið var að mestu leyti afnumið 2004 en síðasti dagabáturinn gerði út fiskveiðiárið 2005/2006.

Ályktanir

Reynslan af veiðidagakerfum eða sóknarstjórn er sú að landaður afli verður mun meiri en fyrirfram er ákveðið. Skortur á einstaklingsbundinni stjórn á afla hvers skips eykur hættu á ofveiði. Veiðidagakerfi auka einnig hættu á kapphlaupi við nýtingu á takmarkaðri auðlind en slíkt er til þess fallið að draga úr hagkvæmni auðlindanýtingarinnar.

**4. Um stefnumörkun í sjávarútvegi og myndun aflaheimilda til krókabáta**

Telja verður að landaður heildarafli sé alltaf takmarkaður, hvort sem heildaraflamagnið er ákveðið fyrirfram eða ekki. Jafnframt er ljóst að í nútímanum er afkastageta allra fiskiskipa, smárra sem stórra, ávallt mun meiri en geta nytjastofna til að endurnýja sig. Af þessu tvennu leiðir að sóknarfæri í íslenskum sjávarútvegi felast væntanlega í að fækka virkum fiskiskipum, draga úr útgerðar- og flskvinnslukostnaði og auka aflaverðmæti eins og kostur er. Óhagkvæmar fiskveiðar í atvinnuskyni munu líklegast leiða til þess að fiskveiðarnar verði stundaðar með óábyrgum og ósjálfbærum hætti.

Með setningu laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 var mótuð sú stefna að stjórna heildarafli með fyrirfram ákveðnum aflatakmarkunum og veita útgerðaraðilum færi á að hagræða með því að sameina aflaheimildir á færri skip. Þetta var gert til að stöðva offjárfestingu í sjávarútvegi en ætla má að um 2500 fiskiskip hafi landað sama aflamagni af þorski árið 1990 og um helmingi færri fiskiskip gerðu árið 1977. Frá 1993 hefur að jafnaði verið hagnaður af botnfiskveiðum og á síðustu árum hefur verið hröð fækkun virkra fiskiskipa en alls lönduðu 892 fiskiskip þorski fiskveiðiárið 2007/2008.<sup>6</sup> Þessi öra þróun á m.a. rót sína að rekja til þess að undantekningum frá meginreglum

<sup>5</sup> Sjá „Tölulegar upplýsingar um þorskveiðar krókabáta 1991–2004“, sem fylgir hjálagað með umsögn þessari.

<sup>6</sup> Heimild: [www.fisheries.is](http://www.fisheries.is) og Fiskistofa.

aflamarkskerfisins hefur verið fækkað, síðast þegar handfæra- og dagakerfi krókabáta var endanlega afnumið í skrefum á árunum 2004–2006.

Þar sem fyrirhugað strandveiðikerfi er væntanlega fyrst og fremst ætlað litlum bátum, þ.e. svokölluðum krókabátum, er vert að rifja upp áætlaða hlutdeild krókabáta í botnfiski 1. janúar 1991 og svo krókaaflahlutdeild þeirra 1. september 2006.

Tafla 1: Áætluð hlutdeild krókabáta í botnfiski 1. janúar 1991 og krókaaflahlutdeild 1. september 2006<sup>7</sup>

Tegund	Áætlun hlutdeild krókabáta í botnfiski 1. janúar 1991	Krókaaflahlutdeild 1. september 2006
Þorskur	2,18%	17,50%
Ýsa	0,55%	14,67%
Ufsi	0,81%	7,32%
Steinbítur	Enginn leyfilegur heildarafli	38,52%
Karfi	0%	0,59%
Keila	Enginn leyfilegur heildarafli	12,59%
Langa	Enginn leyfilegur heildarafli	11,49%

Þessi tafla þýðir í hnotskurn að aflaheimildir í mikilvægustu botnfisktegundunum hafa í þó nokkrum mæli verið færðar frá aflamarksskipum til krókabáta á tímabilinu 1991–2006.

##### 5. Andstaða við bráðabirgðaákvæðið

Þetta frumvarp ber þess vitnis að enn á ný á að gera undantekningar frá meginreglum aflamarkskerfisins og taka upp veiðikerfi sem er til þess fallið að fjölga virkum fiskiskipum þótt ekkert gefi til kynna að fiskunum í sjónum sé að fjölga. Verði ákvæðið samþykkt mun það líklegast leiða til hærri útgerðarkostnaðar, auka hættu á misferli við nýtingu auðlindarinnar<sup>8</sup> og valda meiri hættu á slysum<sup>9</sup>. Undirritaður getur því ekki mælt með þeirri stefnumörkun sem leiðir af bráðabirgðaákvæði I frumvarpsins. Veiðikerfi af þessum toga eru fullreynd.

*Lagt er til að ákvæðið verði ekki að lögum.*

##### 6. Tillaga að lagfæringu á lagatextanum

<sup>7</sup> Heimild: *Alþingistíðindi A–deild*, 2006–2007, bls. 1403.

<sup>8</sup> Augljóst er að ef hvert fiskiskip getur ekki notað aflaheimildir í öðrum tegundum en þorski til þess að landa þorski þá eykst hættu á brottkasti. Hvað á t.d. útgerðaraðili í strandveiðikerfinu að gera ef veitt er meira en 800 kg af þorski í einni veiðiferð?

<sup>9</sup> Á síðasta ári urðu engin dauðsföll á sjó við Ísland. Alvarlegum sjóslysum hefur fækkað á undanförunum árum. Þessa þróun má án efa að hluta rekja til breyttrar fiskveiðistjórnar sem eykur líkur á fækkun skipa og dregur úr hvötum til að sækja sjóinn ótæpilega.

Standi vilji til að koma þessu strandveiðikerfi á er nauðsynlegt að tryggja að þorskaflí haldist innan skynsamlegra marka. Því er lagt til að í stað lokamálsliðar 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis I komi eftirfarandi málsgreinar:

*Ráðherra skal í reglugerð kveða á um hvernig aflaheimildir skiptast á einstaka mánuði. Fiskistofa fylgist með afla sem veiddur er samkvæmt þessu ákvæði og tilkynnir ráðuneytinu hvenær telja megi líklegt að leyfilegu viðmiðunarmagni hvers svæðis og hvers mánaðar verði náð. Ráðuneytið tilkynnir síðan frá hvaða tíma veiðar samkvæmt þessu ákvæði skulu stöðvaðar.*

Orðalag tillögunnar á sér samsvörun í 8. mgr. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Hugmyndin með breytingunni er að það verði hlutverk Fiskistofu að fylgjast með þeim afla sem standveiðiflotinn landar og það sé nægilegt að ráðherra tilkynni frá hvaða tíma veiðar skuli stöðvaðar. Með því að styrkja hlutverk Fiskistofu að þessu leyti er líklegt að veiðar verði stöðvaðar í tæka tíð og heildarafla verði haldið innan fyrirfram ákveðinna marka.

Undirritaður telur einnig að taka þurfi á því í ákvæðinu hvað gera skuli ef mánaðarlegur afli verður minni eða meiri en fyrirhugað er. Taka þarf sem sagt afstöðu til þess hvort bæta eigi við mánaðarlegar aflaheimildir eða minnka þær, allt eftir því hversu mikið veiðar undangengins mánaðar tóku af heildarpotti viðeigandi landshluta.

Virðingarfyllst,



Helgi Áss Grétarsson,  
sérfræðingur við Lagastofnun Háskóla Íslands

**Hjálagt:**

Tölulegar upplýsingar um þorskveiðar krókabáta 1991–2004.

Tölulegar upplýsingar um þorskveiðar krókabáta 1991–2004

Tafla 1: Veiðar krókabáta 1991–1998<sup>1</sup>

Fiskveiðiár	Veiðikerfi	Þorskaflí í tonnum talið (ósl.)	Aflaviðmiðun í tonnum talið (ósl.)	Afli umfram aflaviðmiðun í tonnum talið (ósl.)	Umframafli í %
1991	Allir krókabátar - banddagakerfi	14.032	5.103	8.929	174,98%
1991/1992	Allir krókabátar - banddagakerfi	21.004	5.360	15.644	291,87%
1992/1993	Allir krókabátar - banddagakerfi	21.967	4.510	17.457	387,07%
1993/1994	Allir krókabátar - banddagakerfi	31.295	3.410	27.885	817,74%
1994/1995	Allir krókabátar - nýtt banddagakerfi skv. l. 87/1994	36.307	21.486	14.822	68,98%
1995/1996	<i>Tvískipt kerfi skv. l. nr. 83/1995</i>	29.640	21.000	8.640	41,14%
1 kerfi	Þorskaflahámark	13.316	14.200	-884	-6,23%
2 kerfi	Handfæri- og lína	16.324	6.800	9.524	140,06%
1996/97	<i>Þrískipt kerfi - skv. l. nr. 105/1996</i>	40.482	27.301	13.181	48,28%
1 kerfi	Þorskaflahámark	19.699	22.911	-3.212	-14,02%
2 kerfi	Handfæri- og lína	10.316	1.836	8.480	461,87%
3 kerfi	<b>Handfæri</b>	<b>10.467</b>	<b>2.554</b>	<b>7.913</b>	<b>309,83%</b>
1997/1998	<i>Þrískipt kerfi - skv. l. nr. 144/1997</i>	39.641	31.778	7.863	24,74%
1 kerfi	Þorskaflahámark	26.497	29.375	-2.878	-9,80%
2 kerfi	Handfæri- og lína	2.227	386	1.841	476,94%
3 kerfi	<b>Handfæri</b>	<b>10.917</b>	<b>2.017</b>	<b>8.900</b>	<b>441,25%</b>
<b>Samtals</b>		<b>234.368</b>	<b>119.948</b>	<b>114.421</b>	

<sup>1</sup> Heimild: <http://www.fiskistofa.is/bbt.php>; Prósentutölur eru unnar af HÁG. Sjá einnig Svein Agnarsson: „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“, bls. 148; Skýrsla endurskoðunarnefndar um stjórn fiskveiða – september 2001, bls. 33; Skýrsla Tvihöfðanefndar, bls. 124.

Tafla 2: Veiðar krókabáta 1998–2001<sup>2</sup>

Fiskveiðiár	Veiðikerfi	Þorskaflí í tonnum talið (ósl.)	Aflaviðmiðun í tonnum talið (ósl.)	Afli umfram aflaviðmiðun í tonnum talið (ósl.)	Umframafli í %
1998/1999	<i>Fjögur veiðikerfi - lög nr. 1/1999 og lög nr. 9/1999</i>	39.034	37.138	1.896	5,11%
1 kerfi	Þorskaflahámark	31.288	34.922	-3.634	-10,41%
2 kerfi	Línu- og handfærakerfi m/þorskaflapaki	229	178	51	28,65%
3 kerfi	Handfærakerfi m/þorskaflapaki	2.029	784	1.245	158,80%
<b>4 kerfi</b>	<b>Dagabátar</b>	<b>5.488</b>	<b>1.371</b>	<b>4.117</b>	<b>300,29%</b>
1999/2000	<i>Fjögur veiðikerfi - lög nr. 1/1999 og lög nr. 9/1999</i>	41.436	34.976	6.460	18,47%
1 kerfi	Þorskaflahámark	32.375	32.292	83	0,26%
2 kerfi	Línu- og handfærakerfi m/þorskaflapaki	128	61	67	109,84%
3 kerfi	Handfærakerfi m/þorskaflapaki	2.022	784	1.238	157,91%
<b>4 kerfi</b>	<b>Dagabátar</b>	<b>6.911</b>	<b>1.371</b>	<b>5.540</b>	<b>404,08%</b>
2000/2001	<i>Fimm veiðikerfi - sbr. lög nr. 93/2000</i>	38.811	30.355	8.456	27,86%
1 kerfi	Krókaflamarksbátar	349	419	-70	-16,71%
2 kerfi	Þorskaflahámark	28.807	28.192	615	2,18%
3 kerfi	Línu- og handfærakerfi m/þorskaflapaki	77	95	-18	-18,95%
4 kerfi	Handfærakerfi m/þorskaflapaki	1.733	836	897	93,20%
<b>5 kerfi</b>	<b>Dagabátar</b>	<b>7.845</b>	<b>1.474</b>	<b>6.371</b>	<b>432,23%</b>
<b>Samtals</b>		<b>119.281</b>	<b>102.469</b>	<b>16.812</b>	

<sup>2</sup> Heimild: <http://www.fiskistofa.is/bbt.php>; Prósentutölur eru unnar af HÁG. Sjá einnig Svein Agnarsson: „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“, bls. 148, og skýrslu endurskoðunarnefndar um stjórn fiskveiða – september 2001, bls. 33.

**Tafla 3: Þorskveiðar dagabáta 1. september 2001–31. ágúst 2004<sup>3</sup>**

<b>Fiskveiðiár</b>	<b>Þorskaflí í tonnum talið (ósl.)</b>	<b>Aflaviðmiðun í tonnum talið (ósl.)</b>	<b>Aflí umfram aflaviðmiðun í tonnum talið (ósl.)</b>	<b>Umframafli í %</b>
2001/2002	12.265	1.909	10.356	542,48%
2002/2003	11.016	1.798	9.218	512,68%
2003/2004	9.572	2.100	7.472	355,81%
<b>Meðaltal</b>	<b>10.951</b>	<b>1.936</b>	<b>9.015</b>	<b>470,32%</b>

<sup>3</sup> Heimild: <http://www.fiskistofa.is/bbt.php>; Reglugerðir um stjórn fiskveiða 2001/2002–2003/2004; Prósentutölur eru unnar af HÁG.