

Alþingi
Erindi nr. P 139/3029
komudagur 19.8.2011

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Hafnarfjörður, 19.08.2011
Tilv. 0011/2011 - 0.2.1

Vísað er til bréfs nefndasviðs Alþingis, dags. 20. júní 2011, þar sem Fiskistofu er sent til umsagnar frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (heildarlög), 827. mál. Fiskistofa þakkar sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis fyrir að hafa fengið ofangreint frumvarp sent til umsagnar. Umsögn Fiskistofu er eftirfarandi:

1. Almennar athugasemdir

Fiskistofa vill vekja athygli á mikilvægi þess að samræmi sé í hugtakanotkun í lögum. Í frumvarpinu er á nokkrum stöðum notuð ólík hugtök um sömu atriði.

Gríðarlega mikilvægt er að sérstaklega verði greint á milli hugtaka sem koma fram í hinum ýmsu greinum laganna þar sem fjallað er um veiðiheimildir og aflaheimildir og að notuð séu hugtökin aflamark eða aflahlutdeild í stað aflaheimild svo skýrt sé um hvora tegundina af aflaheimild er að ræða. Það er mat Fiskistofu að það þurfi að vera skýrt í lögnum yfir hvaða tegund aflaheimilda samningar um nýtingarleyfi eigi að ná, þ.e. aflahlutdeild eða aflamark.

Það er einnig mat Fiskistofu að það væri til hagræðis í svo viðamiklum lögum að hafa skilgreiningar á hugtökum í upphafi laganna. Það þykir líklegt til þess að auka samræmi og auðvelda framkvæmd og skilning einstakra greina laganna, koma í veg fyrir mistúlkanir, auk þess mun það bæta skilning þeirra sem lögnum þurfa að hlíta eða starfa eftir. Í viðauka með athugasemdum þessum er listi með skýringum á hugtökum sem byggir á þeim skilningi sem Fiskistofa leggur í þau.

Fiskistofa telur að almennt fari betur að stytta lagagreinar sem skiptast upp í margar málsgreinar í fleiri og þá styttri lagagreinar.

Þá vaknar einnig spurning um hvort ekki ætti að endurskoða viðurlagakafla laganna. Fiskistofa bendir á að þau úrræði sem stofnunin getur gripið til vegna brota eru áminningar og sviptingar á leyfum, en dómstólum er látið eftir að dæma sektir eftir kæru þar að lútandi frá Fiskistofu. Telja verður að þetta fyrirkomulag sé óþarflega flókið og mun kostnaðarsamara fyrir alla aðila málsins en ef möguleiki væri á beitingu stjónsvaldsviðurlaga s.s. sektum. Þannig sætir mál nú rannsókn hjá stjórnvaldi og einnig hjá æðra settu stjórnvaldi þ.e. ráðuneyti. Síðan tekur við rannsókn hjá lögreglu, og rannsókn hjá ákærvaldinu og að lokum hjá dómstólum. Þetta er mjög kostnaðasamur og tímfrekur ferill. Öll skilyrði virðast vera fyrir hendi til að gera þetta ferli einfaldara, hraðvirkara, skilvirkara og ódýrarar án þess að

réttaröryggi sé skert þ. e. með heimildum til álagningu stjórnvaldssekta. Má hér vísa til umfjöllunar dr. Páls Hreinssonar: *Stjórnsýsluviðurlög* sem birtist í ritgerðarflokki *Rannsóknir í Félagsvísindum VI Lagadeild 2005* bls. 253 .

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

Athugasemdir við 3. gr.

Í 2. tl. 5. mgr. telur Fiskistofa að betur færi að nota hugtakið „Aflaheimildir“ í stað „Aflamagn“. Er hér vísað til samræmis sem eðlilegt þykir að sé í umfjöllun um flokk 1 og 2 í málsgreininni sem og þess að nýtingarsamningar nái yfir einhverskonar aflaheimildir og því eðlilegt að vísa til aflaheimilda utan nýtingarsamninga. Þá vill Fiskistofa vekja athygli á að í framkvæmd er ekki hægt að fylgjast með hvaða afli (aflamagn) er veiddur innan hvers hluta (staflíðir 2. tl. 5. mgr.) fyrir sig, þar sem einstakir bátar kunna að veiða afla skv. heimildum úr mörgum hlutum, en unnt er að rekja hvaða aflaheimildum hefur verið ráðstafað til hvers hluta eða báts fyrir sig.

Það er mat Fiskistofu að almennt ætti að forðast orðtækið að úthluta aflamagni þar sem með hugtakinu „aflamagn“ er átt við fisk sem þegar hefur verið veiddur og færi því betur að tala um hluta eða magn aflaheimilda eða heimild til veiða á tilteknu magni. Þetta þarf jafnframt að skýra í athugasemdum frumvarpsins þar sem á reiki er hvort verið er að fjalla um aflaheimildir eða aflamagn.

Vegna e. liðar 2. tl. 5. mgr.

Í 16. mgr. 3. gr. kemur fram að til bótahluta renni þær aflaheimildir sem rástafað er til skel- og rækjubóta og tekið fram að á sjötta fiskveiðiári eftir gildistöku laganna skuli skel- og rækjubætur falla niður og renna til byggðahluta. Í ljósi þess er spurning hvort umrædd ákvæði eigi ekki betur heima sem ákvæði til bráðabirgða.

Í 6., 7., 8., 9. og 10. mgr. er vísað til „meðalafla fiskveiðiaranna 1990/1991 - 2010/2011“ í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Það væri til verulegrar einföldunar að reikna meðalafla á tímabilinu í hverri tegund og setja þá tölu inn í hverju tilviki. Síðan má í athugasemdum útskýra hvernig viðkomandi niðurstaða var fengin.

Varðandi 14. mgr. þá er það skilningur Fiskistofu að nýtingarsamningar nái yfir aflaheimildir til lengri tíma og eigi því líklegast að ná yfir aflahlutdeildir. Sé sá skilningur réttur ætti ekki að vera hægt að ráðstafa magni úr leiguhluta yfir í samninga þar sem innan leiguhluta, skv. skilningi Fiskistofu, rúmast árlegar aflaheimildir, sem ekki er úthlutað á grundvelli aflahlutdeilda, og geta verið breytilegar á milli ára. Í bráðabirgðaákvæði VI, sem vísað er til í 14. mgr., er auk þess getið að ráðherra geti ráðstafað aflamarki í leiguhluta.

Sé hins vegar átt við að úr leiguhluta geti myndast aukalegar aflahlutdeildir vill Fiskistofa benda á að aflahlutdeildir hafa hingað til verið hlutar sem samanlagt mynda 100%. Þessi breyting kæmi til með að riðla því þar sem ekki verður séð annað en að ákvæðið, í þessum skilningi, leiði til þess að til verði ný aflahlutdeild sem gerður verður nýr samningur um án þess að skerðing verði á þeim hlutdeildum sem þegar eru bundnar í samninga við aðra aðila (sbr. 2.mgr. 12. gr. að hlutdeild haldist óbreytt út samningstímam). Það er mat Fiskistofu að 14. mgr. þarfnist frekari útskýringa.

Athugasemdir við 4. gr.

Í 4. gr. kemur fram að almenn veiðileyfi séu tvenns konar, veiðileyfi með aflamarki og veiðileyfi með krókaafلامarki. Í frumvarpinu er enn fremur kveðið á um að skip geti verið með leyfi til frístundaveiða, sbr. 3. mgr. 9. gr. eða leyfi til strandveiða, sbr. 10. gr. Þau leyfi geta skip verið með án þess að vera með veiðileyfi með aflamarki eða krókaafلامarki. Því er spurning hvort tilefni sé til að telja öll fjögur leyfin til almennra veiðileyfa.

Athugasemdir við 5. gr.

Fiskistofa telur skýrara að tiltaka í greininni þau lög sem vísað er til í greininni, þ.e. lög nr. 34 frá 1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og lög nr. 22 frá 1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Athugasemdir við 6. gr.

Í 6. gr. segir að Fiskistofa annist samningsgerð um nýtingarleyfi á aflaheimildum. Í athugasemdum við greinina kemur fram að stjórnsýslulög gildi um ákvarðanir Fiskistofu samkvæmt ákvæðinu.

Fiskistofa vekur sérstaka athygli á að álitafni kunna vakna um hvernig beita á reglum stjórnsýslulaga um umrædda samningsgerð. Reglur stjórnsýsluréttarins byggja almennt á því hlutverki stjórnvalda að taka einhliða ákvarðanir gagnvart borgaranum á meðan reglur samningaréttarins gilda um sameiginlega niðurstöðu tveggja eða fleiri aðila þar sem jafnræði ríkir. Því falla hugtök samningaréttarins ekki alltaf að stjórnsýslureglum.

Í 4. mgr. 6. gr. segir að Fiskistofa annist samningsgerð í umboði ráðherra. Fiskistofa telur að umrætt orðalag skapi óvissu um túlkun ákveðinna reglna stjórnsýsluréttarins sér í lagi hvort ákvarðanir í umboði ráðherra verði kærarlegar til ráðherra. Enn fremur vaknar spurning um hvort Fiskistofa geti almennt orðið vanhæf til ákvarðanatöku þegar stofnunin er orðin aðili (f.h. ráðherra) að samningssambandi við þann aðila sem t.d. hefur gerst brotlegur við lög. Þá vaknar hér einnig spurning um kærumböguleika á ákvörðunum Fiskistofu sem lægra setts stjórnvalds til æðra setts stjórnvalds þ.e. ráðuneytisins eins og áður gat með hliðsjón af þeim hæfisreglum sem stjórnsýslan byggist á. Að mati Fiskistofu er mikilvægt að ákvæðið verði skoðað með tilliti til þessa og þá útfært á annan hátt ef tilefni er til.

Þá er vert að benda á að lögmætisreglur stjórnsýsluréttar gætu hér sett takmarkanir á samningsgerðina og einnig skal bent á að lögmætisreglan og lagaáskilnaðarreglur geta gilt um ákvarðanir skv. 6. gr. Þótt um sé að ræða samninga.

Þá vill Fiskistofa benda á að ekki virðist vera fullt samræmi á milli 6. og 7. gr. varðandi ákveðin atriði. Í 6. gr. segir að útgerð skuli eiga rétt á samningum um nýtingarleyfi á aflaheimildum en í 1. tl. 2. mgr. 7. gr. segir að eigandi skips geti framselt aflahlutdeild. Fiskistofa telur það mikilvægt að skýrt og samræmt sé í lögnum hvort það er útgerðaraðili eða eigandi skips sem á rétt á samningi um nýtingarleyfi aflaheimilda og skýrt sé í lögnum hverju sinni hvort ákvæði, t.d. um framsal aflahlutdeilda (7. gr.) nái til eiganda eða útgerðar eða beggja. Sé það eingöngu eigandi sem rétt hefur til að gera samning um nýtingarleyfi á aflaheimildum þarf í lögnum að vera skýrt hvaða áhrif athafnir þeirra útgerðar sem kemur til með að gera út skipið/n geta haft, sé útgerðaraðili annar en eigandi. Ef hins vegar er átt við hvort heldur sem er eiganda skips eða útgerðaraðila færi ef til vill betur á því að tala um „handhafa aflahlutdeildar“ í 1. málslíð 1. mgr. 6. gr.

Samkvæmt 2. málslíð 1. mgr. 6. gr. er Fiskistofu ætlað að taka tillit til fjárhagsstöðu útgerðar,

en erfitt getur verið fyrir stofnunina að framfylgja því. Sé það vilji löggjafans að fjárhagsstaða útgerðar hafi áhrif á rétt viðkomandi útgerðar til samninga um nýtingarleyfi leggur Fiskistofa til að skýrt verði kveðið á um í lögum hvaða viðmiðanir skulu gilda. (Dæmi: Skilyrði að útgerð hafi staðið skil á greiðslum opinberra gjalda, að í gildi séu kjarasamningar við áhafnir skipa útgerðarinnar o.s.frv.).

Athugasemdir við 7. gr.

1. mgr. hljóðar svo: „Varanlegt framsal aflahlutdeilda er óheimilt“. Lagt er til að orðinu „Varanlegt“ sé sleppt þar sem það er til þess fallið að valda misskilningi þannig að einhverjir telji að þar með sé tímabundið framsal heimilt. Það nægir að segja: „Framsali aflahlutdeilda er óheimilt“.

Í 7. gr. segir að framsali aflahlutdeilda milli ótengdra sé heimilt þegar talið er að um jöfn skipti í þorskígildum sé að ræða. Í 6. gr. segir að samningar um nýtingarleyfi á aflaheimildum séu bundnir við útgerð og að hámarki til fimmtán ára í senn en endurnýjun umsemjanleg. Hér vantar, að mati Fiskistofu, að skýra hvernig jöfn skipti á aflahlutdeildum (skv. 7.gr.) á milli aðila fari fram innan samninganna og hver gildistími nýtingarleyfis þeirra hlutdeilda (skv. 6. gr.) sem skipst er á er hjá þeirri útgerð sem við hlutdeildinni tekur. Fiskistofa telur brýnt, til að jafnræðis og sanngirni sé gætt í meðhöndlun samninga, og stjórnvíslan sé skýr, að skýrt sé í lögum hvernig umsýsla um samninga um nýtingarleyfi aflaheimilda og flutning heimilda á milli aðila með ólíka samninga eigi að fara fram innan samninganna.

Fiskistofa leggur til breytingu á orðalagi á 2. tl. 2. mgr. 7. gr. sem gerir ákvæðið skýrara og einfaldara þannig að þar segi: „Framsali aflahlutdeilda milli aðila þegar um jöfn skipti er að ræða í þorskígildum talið“. Um leið vill Fiskistofa vekja athygli á því að aflahlutdeild er hlutfall af hundraði en þorskígildi reiknast alltaf út frá kílóum.

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. er gert ráð fyrir að hægt sé að senda Fiskistofu rafrænar tilkynningar um flutning aflahlutdeilda. Fiskistofa bendir á að þegar um flutning aflahlutdeilda á milli skipa er að ræða þurfa aðilar að leggja fram ýmis gögn s.s. þinglýst skjöl vegna veðbanda o.fl. Ákvæði þetta er því erfitt í framkvæmd.

Athugasemdir við 8. gr.

Fiskistofa vekur athygli á því að 1. málslíður 1. mgr. 8. gr. er endurtekinn orðrétt í lokamálslið sömu málsgreinar. Í 8. gr. er fjallað um veðsetningu á réttindum á grundvelli samnings um nýtingarrétt aflahlutdeildar. Hér gætir ekki samræmis við orðalag í 6. gr. þar sem fjallað er um samninga um nýtingarleyfi á aflaheimildum.

Heiti II.kafla er „Veðileyfi, samningar um nýtingarleyfi, aflahlutdeild og aflamark, framsal og bann við veðsetningu“. Fiskistofa vekur athygli á því að ekkert er fjallað um aflamark innan kaflans.

Athugasemdir við 9. gr.

Með tilkomu laga og reglna um „frístundaveiðar“ hefur það hugtak fengið ákveðna merkingu í regluverkinu. Því leggur Fiskistofa til að 1. málslíð 1. mgr. 9. gr. verði breytt þannig að „í frístundum“ falli brott. Jafnframt leggur Fiskistofa til breytingu á orðalagi 2. mgr. og hún verði svohljóðandi: „Ráðherra er heimilt að ráðstafa aflaheimildum, sbr. c-lið 2. tl. 5. mgr. 3. gr., til opinberra sjóstangaveiðimóta enda komi leigugjald fyrir sem nemur meðalverði í

viðskiptum með aflamark viðkomandi tegundar sl. sex mánuði fyrir mót, sem birt er á vef Fiskistofu“.

Í 10. mgr. 9. gr. er kveðið á um að Fiskistofa skuli veita áminningu og svipta skip leyfi til frístundaveiða í samræmi við ákvæði VIII. kafla fyrir brot. Fiskistofa telur að betur fari á því að öll viðurlagaákvæði laganna séu á sama stað og leggur því til að 10. mgr. 9. gr. falli brott og að bætt verði við „eða frístundaveiða“ á eftir orðinu „strandveiða“ í 1. málslíð 1. mgr. 29. gr. Vísast til þess sem fyrr sagði um endurskoðun á viðurlagakafla laganna.

Athugasemdir við 10. gr.

Væntanlega vantar í 1. mgr. það magn sem ráðstafað er til strandveiða og tilvísunin á væntanlega að vera í 11. mgr. 3. gr., þannig að 1. málslíður 1. mgr. verði svohljóðandi:

„Á hverju fiskveiðiári skal ráðherra hafa til ráðstöfunar 6.000 lestir af óslægðum botnfiski, auk aflaheimilda sbr. 11. mgr. 3. gr., sem nýttar skulu vera til veiða með handfærum á tímabilinu 1. maí - 31. ágúst samkvæmt sérstökum leyfum Fiskistofu“.

Í 2. mgr. er heimild veitt til að ákveða að hluti aflamarks umfram 6.000 lestir fari til flokks minni skipa á strandveiðum, með tilvísun í bráðabirgðaákvæði IX. Svo virðist sem efni ákvæðis til bráðabirgða, sem verið er að vísa til, hafi verið fellt út en í bráðabirgðaákvæði IX. er nú fjallað um skipun nefndar til að móta heildstæða stefnu um framtíðarfyrirkomulag skattlagningar í sjávarútvegi. Viðkomandi málsgrein gengur því ekki upp efnislega.

4. mgr. inniheldur skilyrði um að eigandi fiskiskips sem stundar strandveiðar skuli vera lögskráður á skip. Þar sem eigandi fiskiskips er oft á tíðum félag er ómögulegt í framkvæmd að fylgja ákvæðinu eftir og þarf því að kveða nánar á um hvernig skilyrði þessu á að vera fullnægt í slíkum tilvikum.

Athugasemdir við 11. gr.

Fiskistofa skilur lokamálslið 11. gr. svo að tilgangurinn sé að koma í veg fyrir að sótt sé sérstaklega í aðrar tegundir en hrognkelsi við hrognkelsaveiðar, með vísan í athugasemdir um greinina. Skv. ákvæðinu þyrfti hrognkelsi eingöngu að vera meira en 50% af heildarafla veiðiferðar og er það mat Fiskistofu að heimildin sé mjög rúm og ekki til þess fallin að koma í veg fyrir sókn í aðrar tegundir á hrognkelsaveiðum og bjóði jafnvel upp á aukna sókn í aðrar tegundir en hrognkelsi við hrognkelsaveiðar.

Athugasemdir við 12. gr.

Vakin er athygli á því að ákvæði, nánast samhljóða ákvæði 3. mgr. 12. gr. var í frumvarpi sem varð að lögum nr. 70/2011 um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða og var því breytt, sbr. 3. gr. laga nr. 70/2011.

Í 2. mgr. 12. gr. er fjallað um útgerðir sem gert hafa samning um nýtingarleyfi á aflahlutdeild. Fiskistofa vekur athygli á mismun á orðalagi sbr. 6. gr. þar sem fjallað er um samning um nýtingarleyfi á aflaheimildum og orðalag 8. gr. þar sem talað er um samning um nýtingarrétt á aflahlutdeild. Þá vísar Fiskistofa til 5. mgr. athugasemda við 6. gr. hér að framan varðandi það hvort útgerð eða eigandi geri samning um nýtingarleyfi á aflahlutdeild og eiga sömu athugasemdir við hér. Mikilvægt er að samræmis sé gætt í notkun hugtaka.

Í 2. mgr. kemur skýrt fram að hlutdeildum skuli úthlutað til einstakra skipa. Fiskistofu þykir ekki nógu skýrt hvernig að þessu skuli staðið og telur að skýrt þurfi að koma fram í lögum á

hverju aflahlutdeild hvers skips skuli byggjast.

Í 4. málslíð 3. mgr. 12. gr. er gert ráð fyrir því að hafi skip ekki nægar heimildir í einhverri tegund til að mæta skerðingu samkvæmt greininni skuli útgerð flytja á skip sitt fullnægjandi heimildir innan tilskilins frests eða greiða fyrir sömu heimildir, sbr. lög nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla. Fiskistofa vekur athygli á því að lög nr. 37/1992 eiga við um afla sem er umfram það aflamark sem veiðiskip hefur og ekki augljóst að þau gildi um aflaheimildir. Það kann því að vera tilefni til að setja hér sér ákvæði um þetta tiltekna atriði. Fiskistofa vill jafnframt vekja athygli á því að ef útgerð velur að greiða fyrir heimildir í stað þess að flytja til sín, þá verður það magn sem greitt er fyrir, viðbót við það heildarmagn sem úthlutað var. Velji allar útgerðir að greiða gjald fremur en að flytja til sín heimildir gæti aukning í tilteknum tegundum því orðið umtalsverð.

Óskiljanlegt er hvað átt er við með lokaorðum 4. mgr. 12. gr. þar sem segir „...nema öðruvísi sé kveðið á um í þeim“.

Athugasemdir við 14. gr.

Í b líð 2. tli. 1. mgr. 14. gr. virðist texti hafa runnið saman og eiga að koma greinarskil á eftir 1. málslíð.

Í 4. mgr. 14. gr. segir að sveitarstjórn geti ákveðið að úthlutun byggðakvóta geti farið eftir ákvæðum 10. mgr. sömu greinar. Í 10. mgr. segir hins vegar að óski sveitarstjórn eftir forræði yfir aflaheimildum..... og jafnframt að ráðherra sé heimilt að ráðstafa aflaheimildum..... Jafnframt segir í 11. mgr. 14. gr. að sveitarstjórn skuli úthluta þessum aflaheimildum til fiskiskipa.

Fiskistofa telur það mjög brýnt að skýrt sé hvenær forræði yfir heimildum flyst yfir til sveitarfélags, hvort sveitarfélag óski eftir forræði yfir aflaheimildum eða geti ákveðið að taka sér forræði yfir aflaheimildum. Þá telur Fiskistofa það augljóst að úthlutun aflaheimilda verði á hendi Fiskistofu en ekki einstakra sveitarfélaga, enda búa sveitarfélög ekki yfir nauðsynlegri þekkingu til að annast úthlutun aflaheimilda né hafa aðgang að tölvubúnaði og/eða gagnagrunnum Fiskistofu þar sem öll umsýsla með aflaheimildir fer fram. Hinn eðlilegi ferill, þegar sveitarfélag hefur forræði yfir aflaheimildum skv. 2. tölul. 1. mgr. 14. gr. væri sá að sveitarfélag ákveði skiptingu aflaheimilda á milli skipa og Fiskistofa úthluti aflaheimildum á grundvelli þeirrar ákvörðunar sveitarfélags.

Athugasemdir við 15. gr.

Í 2. málslíð 1. mgr. 15. gr. er kveðið á um að umframafli í hverri botnfisktegund megi ekki vera meiri en sem nemur 2% af heildarverðmæti botnfiskaflamarks. Fiskistofa vekur athygli á því að þessu hefur þegar verið breytt í 1,5%.

Varðandi ákvæði um svokallaðan VS-afla, sem fjallað er um í 9. og 10. mgr. 15. gr., vill Fiskistofa vekja athygli á því að nokkuð algengt er að skip veiði umfram það sem ofangreind ákvæði heimila. Í þeim tilvikum sem veitt er umfram ofangreindar heimildir er sá afli sem umfram er veiddur færður að fullu til aflamarks viðkomandi veiðiskips og dreginn frá aflamarki skipsins (í lok fiskveiðiárs). Eigi eða útvegi útgerð skips ekki aflamark fyrir þeim afla sem þannig var færður til aflamarks (en var landað og gerður upp sem VS-afli) leggur Fiskistofa á gjald skv. ákvæðum laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla og rennur það gjald í Verkefnasjóð sjávarútvegsins (VS-sjóð). Þegar um VS-afla er

að ræða þarf við álagningu gjaldsins að taka sérstakt tillit til þess hluta andvirðis umframaflans sem þegar hefur verið greitt til VS-sjóðs og er það dregið frá álagningu vegna ólöglegs sjávarafla. Gríðarleg vinna felst í því hjá Fiskistofu að greina með nákvæmni skiptingu andvirðis afla sem er umfram það sem heimilt er þegar um VS afla er að ræða.

Auk þess óhagræðis sem í þessum reikningum felast, má benda á ákveðið ójafnræði sem felst í því að þeir aðilar sem ekki eiga aflamark fyrir VS-afla umfram það sem heimilt er, fá tekið tillit til þess við álagningu gjalds vegna ólögsmæts sjávarafla, sem greitt var í VS sjóð. Þeir hinsvegar, sem áttu eða útveguðu aflamark fyrir VS-afla umfram heimildir fá ekki endurgreitt það gjald sem þegar hafði verið greitt í VS sjóð, þrátt fyrir að hafa jafnvel lagt í kostnað við kaup á aflamarki til að mæta umframveiðunum.

Það er mat Fiskistofu að þetta ójafnræði þurfi að leiðrétta og losa það óhagræði sem í þessari framkvæmd felst úr stjórnsýslunni. Fiskistofa leggur til að í frumvarpið verði bætt við ákvæði þar sem aukin er ábyrgð skipstjóra að fara ekki umfram VS-afla heimild. Fiskistofa leggur til að andvirði afla sem sannanlega er veiddur og landað sem VS-afla og gert upp í gegnum fiskmarkað við VS sjóð fái ekki endurgreitt og lagt verði á gjald til fulls fyrir þann afla sem veiddur er umfram VS-afla heimild og ekki útvegað aflamark fyrir. Með því er aukinn hvati til þess að virða mörk VS afla heimildarinnar, jafnræðis er gætt við meðhöndlun mála auk aukins hagræðis í stjórnsýslunni.

Í 15. og 17. gr. er fjallað um úthafs-rækju. Í ljósi þess að um er að ræða tegund sem ekki hefur sætt takmörkunum undanfarin tvö fiskveiðiár veltir Fiskistofa því upp hvort tilefni sé til að fella þau ákvæði er lúta að úthafs-rækju út úr ofangreindum greinum.

Athugasemdir við 16. gr.

Í 2. mgr. 16. gr. kemur fram að „ávallt“ skuli fullnægt ákvæðum í ákvæði VI til bráðabirgða. Væntanlega á einungis að fara að ákvæðum bráðabirgðaákvæðis á meðan það er í gildi eða það verði ekki til bráðabirgða, ef það á ávallt að fara eftir því.

Athugasemdir við 18. gr.

Í 2. mgr. 2. gr. er fjallað um hvernig aflahlutdeildir sem eru umfram þau mörk sem kveðið er á um í 17. gr. geti fallið til annarra fiskiskipa til hækkunar aflahlutdeildar. Fiskistofa vill benda á ákveðna mótsögn við ákvæði 3. málslíðar 2. mgr. 12. gr. þar sem segir að aflahlutdeild skips haldist óbreytt samningstímann.

Athugasemdir við 19. gr.

Í 3. mgr. 19. gr. er kveðið á um gjöld sem greiða skal til Fiskistofa vegna flutnings aflamarks. Fiskistofa vekur athygli á því að í lögum nr. 33/2000, um veiðieftirlitsgjald, er m.a. kveðið á um gjöld sem greiða skal til Fiskistofu fyrir veitingu almenns veiðileyfis, fyrir flutning aflahlutdeildar og krókaaflahlutdeildar, greiðslu fyrir veru eftirlitsmanns um borð í fiskiskipum svo dæmi sé nefnd. Ofangreind lög taka eingöngu til gjaldheimtu sem Fiskistofu er heimil eða er falin. Óheppilegt er að ákvæði um gjöld sem Fiskistofa innheimtir séu í mörgum lögum. Fiskistofa telur að skoða eigi hvort ekki sé tilefni til að fella lög nr. 33/2000 úr gildi og fella ákvæði laganna inn í lög um stjórn fiskveiða.

Í 5. mgr. 19. gr. er kveðið á um að heimild til framsals sé áunnin með veiðum. Mikill kostur væri að skýrar væri kveðið á um hvernig framsalsréttur er áunninn.

Í almennri umræðu felst ádeilan á „kvótakerfið“ að stórum hluta í því að unnt sé að selja óveiddan fisk án þess að stunda fiskveiðar. Reynt hefur verið að sporna við þessu með auknum kröfum í sambandi við undanþágur frá framsalstakmörkun, veiðiskyldu og á yfirstandandi fiskveiðiári með skiptingu framsalsheimildar milli tegunda, sem viðkomandi skip fær úthlutað í, og annarra tegunda. Eftir stendur að heimilt er að flytja allt frá skipi, sem flutt hefur verið til þess. Dæmi eru um að til lítilla báta, sem jafnvel engar hlutdeildir hafa verið bundnar við, hafi verið flutt tugum, jafnvel hundruðum sinnum aflamark, og álíka oft frá þeim aftur. Þarna hafa bátar verið notaðir eins og „bankabók“ fyrir aflamark, með innlögn og úttekt eftir verðlagi á heimildum hverju sinni. Heimildir sem farið hafa um bátana er margfalt það magn sem veitt hefur verið á þá, og margföld veiðigeta þeirra, en magnið sem á þeim er á hverjum tíma er innan eðlilegra marka.

Í lagafrumvarpinu er „bankabókaraðferðinni“ ekki lokað en á vissan hátt slakað á kröfum yfirstandandi árs, en veiðiskyldan felld niður. Að vísu er framsal úthlutaðs aflamarks háð veiðum, en heimild til skipta milli skipa „ótengdra aðila“ gefur ýmsa möguleika. T.d. er að sjá að aðili sem eingöngu fær úthlutað 10 tonnum af þorski geti flutt hann allan frá sér í skiptum fyrir 15.873 kg af ufsa.

Hugsanlega má þrengja möguleika til „eðlilegra“ mikils flutnings aflaheimilda með því að fella út 5. og 7. mgr. og í þeirra stað komi ný 5. mgr. svohljóðandi:

„Á hverju fiskveiðiári er heimilt að flytja af fiskiskipi í þorskígildum talið þriðjung þess aflamarks, sem nýtt hefur verið til veiða. Þó er ávallt heimilt að flytja allt að 5% þess aflamarks, sem skipinu hefur verið úthlutað. Heimilt er Fiskistofu að víkja frá þessari takmörkun á heimild til flutnings á aflamarki vegna varanlegra breytinga á skipakosti útgerða eða þegar skip hverfur úr rekstri um lengri tíma vegna alvarlega bilana eða sjóttjóns, samkvæmt nánari reglum sem ráðherra setur“.

Varðandi 6. mgr. 19. gr. telur Fiskistofa hættu á því að ákvæðið, eins og það er orðað í frumvarpinu, kunni að opna möguleika til óhefts framsals aflamarks á milli útgerða, þ.e. ef eigandi leigir skip til annarar útgerðar. Þá getur sú útgerð (leigusali), sem eigandi hins leigða skíps, flutt aflamark óhindrað til og frá því skipi sem það leigði frá sér og þannig flutt aflamark án takmarkana á milli sín þeirrar útgerðar sem leigði skipið til sín. Til að fyrirbyggja slíkt leggur Fiskistofa til að 6. mgr. 19. gr. verði svohljóðandi: „Framsals aflamarks milli skipa í eigu og rekstri sama aðila, einstaklings eða lögaðila sætir ekki takmörkunum“.

Athugasemdir við 21. gr.

Í 1. málslíð 1. mgr. 21. gr. er kveðið á um að skipstjórnarmenn fiskiskipa skuli halda rafrænar afladagbækur sem Fiskistofa leggur til. Fiskistofa hefur lagt í umtalsverðan upphafskostnað við þróun og innleiðingu á rafrænni afladagbók og til þessa hefur Fiskistofa lagt útgerðum til rafræna afladagbók án lagaskyldu þar að lútandi, með ærnum tilkostnaði. Fiskistofa vill vekja athygli á því að verði ákvæði þetta að lögum er lögð lögbundin krafa á Fiskistofu um að leggja útgerðum til rafrænar afladagbækur og þar með að standa undir kostnaði vegna þess. Það er álit Fiskistofu að eðlilegra sé að þeir sem fá aðgang að nýtingu auðlinda hafsins, þ.e. útgerðir, beri kostnað vegna rafrænna afladagbóka og að sá kostnaður sé ekki tekinn af rekstrarfé Fiskistofu sem ríkissjóður leggur stofnuninni til. Fiskistofa leggur til að 1. málslíður 1. mgr. 21. gr. verði svohljóðandi: „Skipstjórnarmenn veiðiskipa, sem hljóta veiðileyfi í atvinnuskyni skv. 5. gr., skulu halda rafrænar afladagbækur sem Fiskistofa hefur samþykkt“.

Athugasemdir við 22. gr.

Í 5. mgr. 22. gr. segir að Fiskistofa skuli reka útibú og deildir í landshlutum og skuli þeim útibúum falin stjórnýslu- og eftirlitsverkefni. Reynslan hefur sýnt að starfsumhverfi stofnunarinnar er breytilegt og þarf að bregðast við þörfum hverju sinni og ekki æskilegt að nauðsynlegur sveigjanleiki sé takmarkaður af lögum. Bent skal á að í dag rekur Fiskistofa 5 starfsstöðvar á landsbyggðinni. Stofnunin leggur áherslu á að sinna lögbundnu þjónustu- og eftirlitshlutverki sínu af hagkvæmni, metnaði og skilvirkni. Að mati Fiskistofu er afar óheppilegt að binda í lög ákvæði sem takmarka möguleika til að taka ákvarðanir um skipulag og rekstur stofnunarinnar.

Fiskistofa leggur til og telur mikilvægt að 5. mgr. 22. gr. falli brott. Jafnframt bendir Fiskistofa á lög nr. 36/1992 um Fiskistofu, en það er hinn eðlilegi vettvangur fyrir ákvæði er lúta að starfsemi Fiskistofu.

Athugasemdir við ákvæði til bráðabirgða I.

Áætlað er að samningagerð skv. ákvæðinu verði lokið fyrir 1. september 2011, sem er úr þessu óframkvæmanlegt. Fiskistofa leggur áherslu á að rúm tímamörk verði gefin til undirbúnings og framkvæmdar verði ákvæði þetta að lögum. Fiskistofa bendir á, að orðalag ákvæðisins vísar bæði til handhafa aflaheimilda (óskilgreint hverskonar heimilda) og þess að samningar verði gerðir um nýtingarrétt á aflahlutdeildum. Í lokamálslið greinarinnar er fjallað um aflaheimildir geti fallið til ríkissjóðs. Hér um nýmæli að ræða sem þarfnast nánari útskýringa þar sem aflaheimildir í núverandi kerfi eru ávallt bundnar við skip.

Athugasemdir við ákvæði til bráðabirgða VI.

Í staflíð a í 1. mgr. er þess getið að ráðherra hafi forleigurétt á aflahlutdeild og er hér á sama hátt og varðandi bráðabirgðaákvæði I óljóst hvernig það ákvæði eigi að virka í framkvæmd þar sem aflahlutdeildir eru ávallt bundnar við skip. Þá er að mati Fiskistofu óljóst hvað felist í hugtakinu „samningsverð“.

Hvað varðar staflíð b eiga sömu athugasemdir og spurningar við varðandi það að aflahlutdeildir eru bundnar við skip.

Varðandi staflíð c, þá er óljóst hver gildistími nýja samningsins (sem gerður er við framsalshafa) eigi að vera. Er hann samkvæmt ákvæðum 6. gr. eða tekur hann að einhverju leyti mið af gildistíma sem var á samningi við framseljanda? Ef framseljandi selur hluta af aflahlutdeildum sínum er þá meiningin að gerður verði við hann nýr samningur eftir að hluti hefur verið framseldur og hvernig skal meðhöndla gildistíma þess samnings? Ákvæðið tekur eingöngu á því að allar hlutdeildir séu seldar og þá skuli samningur felldur niður.

Fiskistofa gerir að svo stöddu ekki frekari athugasemdir við frumvarp þetta en óskar eftir að fá tækifæri til að koma á framfæri frekari athugasemdum verði gerðar efnislegar breytingar á frumvarpinu.

F.h. Fiskistofu


Eyþór Björnsson

Viðauki I.

Orðskýringar

Veiðiheimild/ir: Samheiti yfir veiðileyfi og hverskonar aflaheimildir.

Nýtingarréttur: Réttur til að nýta auðlind.

Leyfilegur heildarafli (heildarafli): Heildarafli sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstöku nytjastofnum sem veiðar eru takmarkaðar á skv. ákvörðun ráðherra.

Afli: Magn af veiddum/fönguðum fiski.

Aflaheimild: Safnheiti yfir takmörkun á veiðum, bæði varanlega og tímabundnar takmarkanir. Þannig falla aflahlutdeildir, aflamark, aflahámark og sóknartakmarkanir undir þetta hugtak.

Aflamark: Réttur til að veiða tiltekið magn af afla. Aflamark er í kg og magn þess ræðst af aflahlutdeild. Aflamarki er úthlutað til skipa með aflahlutdeild. .

Aflahámark: Hámarksafli sem veiða má á tilteknum veiðum og notað um hámarks magn sem ekki ræðst af aflamarki. T.d. á strandveiðum þar sem aflahámark er innan hvers dags.

Aflahlutdeild: Hlutdeild fiskiskips af leyfilegum heildarafla einstakra tegunda í prósentum. Ræður því aflamarki sem úthlutað er til einstakra skipa árlega.

Úthlutun: Útdeiling aflaheimilda á milli skipa. Úthlutað magn hvers skips í aflamarki ræðst af aflahlutdeild þess. Ekki er hægt að skipta aflaheimildum sérstaklega upp eftir úthlutun (þ.e. stjórnvöld) þar sem búið er að binda heimildina við tiltekin skip.

Þorskiöldi: Árlega reiknaður stuðull sem lýsir verðmæti 1 kg af tiltekinni tegund sem hlutfalli af verðmæti 1 kg af þorski.

Krókaaflamarksleyfi: Veiðileyfi fyrir báta undir 15 BT og sem eingöngu mega stunda veiðar með línu og handfærum.

Veiðileyfi: Réttur til að stunda veiðar ef aflaheimild er á skipinu.

Útgerð: Rekstraraðili skips.

Eigandi: Eigandi skips.

Framsal: Flutningur aflaheimilda á milli skipa.

Frístundaveiðar: Ferðaþjónustu tengdar veiðar.

Veiðireynsla: Magn sem veiðst hefur á skip á tilteknu tímabili.

Veiðiskylda: Magn sem skylt er að veiða á skip á tilteknu tímabili til að viðhalda handhöfn á aflaheimild.