

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997 (aflvísir).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Heimildir fiskiskipa til veiða með botnvörpu, flotvörpu og dragnót innan fiskveiðilandhelgi Íslands miðast við lengd skipa. Er skipum skipt niður í þrjú flokka miðað við lengd þeirra þannig:

1. flokkur: Fiskiskip 42 metrar og lengri.

2. flokkur: Fiskiskip 29 metrar og lengri en styttri en 42 metrar.

3. flokkur: Fiskiskip styttri en 29 metrar.

b. 3. og 4. mgr. falla brott.

c. 7. mgr. orðast svo:

Stundi tvö eða fleiri skip veiðar með sömu botnvörpu, flotvörpu eða dragnót skulu heimildir þeirra samkvæmt þessari grein miðast við lengd lengsta skipsins.

2. gr.

Orðin „enda séu þau með aflvísi lægri en 2.500“ í 2. másl. 1. mgr. 6. gr. laganna falla brott.

3. gr.

Við lög in bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr. um fiskiskip í 3. flokki gilda heimildir fiskiskipa til að veiða með botnvörpu, flotvörpu og dragnót innan fiskveiðilandhelgi Íslands fyrir þau fiskiskip sem féllu undir 3. flokk við gildistöku laga þessara, enda verði ekki gerðar meiri háttar breytingar á skipunum.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem unnið er í matvælaráðuneytinu, kveður á um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands er varðar græn skref í sjávarútvegi. Breytingunni er ætlað að ýta undir breytingar á fiskiskipum með það að markmiði að draga úr olíunotkun þeirra.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með auknum kröfum um að draga úr olíunotkun fiskiskipa hefur bæði verið horft til breytinga á skipsskrokknum og stærð skrófu. Aflvísivíðmið laganna, en aflvísir er margfeldi á afli aðalvélar og þvermáli skrófu skipsins, hefur áhrif á það hvort aðilar taka til notkunar ný og sparneytnari skip sem hafa aukið afl vegna stærri skrófu. Með því að hafa stærri skrófu í skipum samfara hægðingari vél hefur náðst umtalsverður árangur í olíusparnaði, en talið er að samdráttur í olíunotkun geti verið allt að 50%. Áhrif stækkaðrar skrófu er hærrí aflvísir, sem leiðir til þess, að óbreyttu, að heimildir smærri togskipa til veiða skerðast á svæðum innan tiltekinna sjómílna (3–12 sjómílna) frá viðmiðunarlínu samkvæmt lögunum. Þar sem markmið stjórnvalda er að draga úr olíunotkun eru lagðar til breytingar á löggjöfnni þannig að græn skref, svo sem þau að stækka skrófu með það að markmiði að draga úr olíunotkun, dragi ekki úr heimildum skipa, innan tiltekinna lengdartakmarkana, til veiða.

Forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti (nú matvælaráðuneyti), samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (nú innviðaráðuneyti) og umhverfis- og auðlindaráðuneyti (nú umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti) ásamt Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi hafa stefnt í sameiningu að a.m.k. 50% samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda vegna olíunotkunar íslensks sjávarútvegs frá 2005 til 2030. Næstu skref reyna enn frekar á gott samstarf stjórnvalda og greinarinnar svo að markmiðinu verði náð og samkeppnishæfni sjávarútvegs um leið treyst enn frekar. Náist markmiðið hefur verið stigið mikilvægt skref í átt að minni losun enda er losun frá olíunotkun fiskiskipa, bæði íslenskra og erlendra, um 18% af heildarlosuninni sem er á beinni ábyrgð Íslands.

Samkvæmt drögum að nýrri eldsneytisspá Orkustofnunar mun olíunotkun fiskiskipa við landið minnka um 6% frá 2020 til 2030. Losun frá fiskiskipum myndi þá í heild hafa minnkað um 37% frá árinu 2005, en samdrátturinn er enn meiri, eða 45%, ef aðeins er horft til íslenskra fiskiskipa. Samdráttur í losun í íslenskum sjávarútvegi er drifinn áfram af hagræðingu í greininni, fjárfestingu í nýjum skipum og búnaði, ásamt árangursríkri fiskveiðistjórn. Til þess að hægt sé að ná settum markmiðum þarf losun frá sjávarútvegi þó að minnka enn meira en gert er ráð fyrir í orkuspánni eða losun að minnka enn frekar í öðrum geirum hagkerfisins. Er sú breyting sem hér er lögð til liður í þeirri vegferð.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nánar tiltekið í 5. gr. laganna, eru sett takmörk fyrir heimildum til veiða með botnvörpu, flotvörpu og dragnót í fiskveiðilandhelginni, nema á þeim veiðisvæðum og veiðitímum sem tilgreind eru í greininni, enda undanskilji ráðherra ekki tiltekin svæði slíkum veiðum. Í 2. mgr. greinarinnar kemur fram að heimildir fiskiskipa til veiða með botnvörpu, flotvörpu og dragnót innan fiskveiðilandhelginnar miðist við stærðir skipa og aflvísí þeirra, en skipum er skipt í þrjú flokka í tengslum við fyrrgreind víðmið. Þetta hefur þau áhrif að hærrí aflvísir, sem kemur til að mynda til vegna stærri og hægðingari skrófu, sem er mun sparneytnari, veldur því að heimildir til veiða eru takmarkaðar. Því er lagt til hvað varðar umræddar veiðar að aflvísivíðmið laganna verði tekið út og eingöngu gildi stærðartakmarkanir skipa. Er þetta enn fremur skynsamlegt til þess að stytta siglingatíma skipa við veiðar og þar af leiðandi notkun þeirra á olíu. Einnig getur þessi breyting gert ákveðnum skipum kleift að veiða með tveimur trollum en þannig er til að mynda hægt að tvöfalda veiðiafköst með um 30% meiri olíunotkun. Þá hafa komið fram sjónarmið um aukin gæði aflans þegar veitt er með tveimur trollum þar sem rýmra er um aflann í trollinu og minna getur verið um mar á fiskinum. Enn fremur hafa aukin veiðiafköst þau áhrif að færri

ferðir eru farnar með tilheyrandi samdrætti í olíunotkun og minni heildaráhrifum á hafsbotninn.

Áður en aflvísir var tekinn upp sem viðmið fyrir heimildum til umræddra veiða var miðað við lengd skipa og þar áður við rúmmál skips, eða brúttórúmllestir. Ástæður þess að aflvísir var gerður að viðmiði fyrir því að umrædd skip fengju að veiða nær landi var sú að eðlilegt þótti að smærri og afkastaminni skip veiddu nær landi, en ekki þau stærri og afkastameiri. Í þessu samhengi er vert að áréttu að fiskiskipum hefur fækkað verulega síðan lögin voru sett. Með fyrirhugaðri breytingu á lögnum er lagt til að stærðartakmörk haldist en að afnumin séu takmörk varðandi skrúfustærð og vélarafli. Samkvæmt gildandi löggjöf þurfa afkastameiri skip, sem þó eru innan lengdartakmarkana, að sigla lengra með tilheyrandi olíunotkun til að sækja þann afla sem þeim hefur verið úthlutað með aflamarki. Í ljósi markmiða um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda eru hér lagðar til breytingar á löggjöfinni með umhverfis- og loftslagssjónarmið að leiðarljósi. Þá hafa ekki komið fram fiskifræðileg rök sem mæla gegn því að aflmeiri skip, innan lengdartakmarka, fái heimild til að veiða á umræddum svæðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið var ekki talið gefa tilefni til skoðunar á samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst þá aðila sem hafa hug á að endurnýja eða endurbæta skipakost sinn með stærri, hæggengari skrúfu sem eyðir minna jarðefnaeldsneyti. Þó er ljóst að örfá aflmeiri skip (líklega 1–3 skip) sem þó eru innan lengdartakmarkana muni hafa heimild til veiða innan 12 mílna frá viðmiðunarlínu. Ekki var talið rétt að einskorða breytinguna við ný eða mikið breytt skip þar sem einnig er umhverfisvænt fyrir aflmeiri skip að sækja afla styttra en áður.

Áform um lagasetningu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-148/2022) frá 17. ágúst 2022 til og með 31. ágúst 2022 og bárust 13 umsagnir. Í áformum um lagasetningu var gert ráð fyrir breytingu á tvennum lögum, annars vegar breytingu á lögum um stjórn fiskveiða og hins vegar breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands er varðar afnám aflvísis og stærð krókaaflamarksbáta sem knúnir eru áfram með vistvænum orkugjöfum. Í innsendri umsögn kom fram að ruglingslegt gæti verið að blanda þessum tveimur málum saman í einu frumvarpi og var því tekin ákvörðun um að leggja hvort mál fram sjálfstætt til að auka skýrleika.

Voru umsagnir almennt jákvæðar hvað varðar fyrirhugaða lagasetningu. Kom fram í umsögnum af hálfu skipaverkfræðinga og skipahönnuða það sjónarmið að ekki ætti að stýra eða takmarka sókn á viss veiðisvæði með hönnun skipa heldur fremur með stærð þeirra og útfærslu leyfilegra veiðarfæra. Þá kom fram að hærri aflvísir, sem er margfeldi hestafla aðalvélar og þvermáls skrúfu, yki hagkvæmni og sparaði orku og skrúfuhringur yki einnig hagkvæmni skrúfunnar. Gildandi lög væru því að setja skipahönnuðum skorður sem kæmu í veg fyrir að skip væru hönnuð með hámarkshagkvæmni í huga sem kæmi fram í aukinni kolefnislosun á hvert veitt kíló. Þá komu fram sjónarmið um að takmarka ætti togveiðar fremur en að útvíkka þær heimildir.

Drög að frumvarpi voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda dagana 20. október 2022 til og með 4. nóvember 2022 (mál nr. S-198/2022). Var helstu hagsmunaaðilum gert viðvart um málið í samráðsgáttinni. Bárust þrjár umsagnir, frá Landssambandi smábátaeigenda, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og einstaklingi. Í umsögnum kom m.a. fram að frumvarpið

gæti leitt til þess að stærri skip með trolli gætu veitt innan 12 sjómílna. Einnig kom fram ánægja með efni frumvarpsins og markmið þess. Ekki var talin ástæða til að gera breytingar á frumvarpinu í kjölfar umsagna. Frumvarpið getur sannarlega leitt til þess að stærri skip geta veitt innan 12 mílna. Á sama tíma fer fram yfirgripsmikil vinna að því að skilgreina viðkvæm hafsvæði og botnvistkerfi sem njóta eiga verndar gagnvart veiðarfærum sem snerta botninn. Ekki er talið að frumvarpið leiði til röskunar á viðkvæmum svæðum en leiði hins vegar til þess að kolefnisspor fiskveiða lækki.

6. Mat á áhrifum.

Með stærri, hæggengari skrófu eykst aflvísir skips þrátt fyrir minni olíunotkun. Ef skrófan er stærri þá getur hún snúist hægar og notað minna eldsneyti til að framleiða sömu eða meiri orku. Þetta hefur þau áhrif að fiskiskip sem hefur stærri en hæggengari skrófu en almennt gerist í dag getur dregið tvö troll í stað eins, sem allt að tvöfaldar veiðiafköst í hverri veiðiferð með aðeins um 30% aukningu á olíunotkun. Þannig minnkar verulega notkun jarðefnaeldsneytis á hvert veitt kíló af fiski en áhrifin eru einnig talin geta aukið gæði fisksins þar sem rýmra er um fiskinn í trollinu. Meira veitt magn í hverri ferð dregur úr fjölda ferða og þannig notkun jarðefnaeldsneytis. Enn fremur hefur þetta oft og tíðum þau áhrif að troll eru dregin styttra eftir hafsbótinum og hafa því minni áhrif á botninn. Er þetta talin ótvíræð jákvæð skref hvað varðar útblástur vegna olíunotkunar og einnig gæði afurðanna. Ekki er talið að fiskifræðileg rök geti mælt gegn umræddri breytingu.

Talið er að ákvæði frumvarpsins hafi óveruleg áhrif á fjárhag ríkissjóðs, verði það að lögum, á tekjur, útgjöld, eignir og aðra áhrifaþætti. Með frumvarpinu er m.a. lagt til að ákvæði laganna um að Samgöngustofa haldi skrá yfir aflvísa fiskiskipa falli brott og yrði stjórnsýsla þeirrar stofnunar því einfaldari sem því nemur. Ávinningur af ákvæðum frumvarpsins er talinn ótvíræður en þeim breytingum sem lagðar eru til er ætlað að ýta undir græn skref í sjávarútvegi og samdrátt í notkun jarðefnaeldsneytis.

Ekki er talið að frumvarpið hafi áhrif á stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að viðmið laganna um aflvísi verði fellt brott og er það fyrst og fremst lagt til með það fyrir augum að innleiddir verði hvatar fyrir útgerðir til að endurnýja eða endurbæta skipakost sinn með umhverfisvænni skipum sem oft hafa stærri og hæggengari skrófu sem eru sparneytnari.

Um 3. gr.

Lagt er til að þau skip sem tilheyrðu 3. flokki heyri áfram undir þann flokk enda verði ekki gerðar meiri háttar breytingar á aflkerfi skipsins. Enn eru nokkur skip sem falla undir þessi skilyrði og rétt að þau haldi sínum flokki við breytingu á lögum.