

## Frumvarp til laga

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

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar (EBB, EÁs, JBÓ, KPS, LRM, MRK).

#### I. KAFLI

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

##### 1. gr.

1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

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.

##### 2. gr.

Við 2. mgr. 21. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þar til réttaráhrifum leyfis-sviptingar lýkur er hvorki heimilt að flytja réttindi grásleppuveiðileyfis af bát né réttindi grásleppuveiðileyfis til viðkomandi báts.

#### II. KAFLI

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

##### 3. gr.

7. gr. a laganna fellur brott.

##### 4. gr.

7. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

##### 5. gr.

7. málsl. 6. mgr. 12. gr. laganna fellur brott.

##### 6. gr.

Eftirfarandi lína í töflu 1. mgr. 13. gr. laganna fellur brott:

|           |      |
|-----------|------|
| Grásleppa | 1,5% |
|-----------|------|

## 7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. Lokamálsliður 6. mgr. fellur brott.
- b. 10. mgr. fellur brott.

## 8. gr.

Ákvæði til bráðabirgða XXV í lögum fellur brott.

## 9. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2025.

## Greinargerð.

Á 154. löggjafarþingi voru með lögum nr. 102/2024 gerðar breytingar á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, og lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, er lutu að veiðistjórn grásleppu. Frumvarpið sem varð að lögum nr. 102/2024 byggðist á áður fluttu frumvarpi matvælaráðherra frá 153. löggjafarþingi (þskj. 1524, 976. mál).

Með lögnum var tekin upp aflamarksstjórn við veiðar á grásleppu en fyrir gildistöku þeirra var stjórn veiða á grásleppu háð rétti til veiða og leyfum Fiskistofu. Hvað varðar efni og forsendur framangreindra lagabreytinga vísast til ferils málanna á vef Alþingis, þ.e. 976. máls á 153. löggjafarþingi og 521. máls á 154. löggjafarþingi. Lögin eru umdeild og hafa verið gagnrýnd fyrir að fela í sér ónauðsynlega skömmun á sameiginlegri auðlind þjóðarinnar.

Markmið frumvarps þessa er að færa stjórn veiða á grásleppu í fyrra horf með vísan til þess að sú breyting sem gerð var með lögum nr. 102/2024 þjónar hvorki hagsmunum atvinnugreinarinnar né nytjastofnsins og þar með ekki hagsmunum almennings. Með frumvarpinu eru því lagðar til annars vegar breytingar á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og hins vegar lögum um stjórn fiskveiða þess efnis að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 102/2024 gangi til baka.

Með frumvarpinu er lagt til að tekin verði aftur upp veiðistýring með útgáfu leyfa sem bundin eru við þá aðila sem veiðar stunduðu á tilteknu árabili. Ákvörðun um fjölda veiðidaga taki þá mið af leyfilegum heildarafla, þátttöku í veiðunum og þróun veiða á fyrstu vikum vertíðar. Frumvarpinu er ætlað að tryggja möguleika sjómanna til veiða sem stundað hafa þessar veiðar um árabil en hafa flestir ekki aflaheimildir í öðrum fisktegundum. Veiðarnar myndu því takmarkast við ákveðna stærð báta sem tryggir tilveru smærri útgerða og hinna dreifðu sjávarbyggða.

Markmið laga um stjórn fiskveiða er m.a. að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Árlega veitir Hafrannsóknastofnun ráðgjöf til stjórnvalda um leyfilegan heildarafla. Í ráðgjafarskýrslu stofnunarinnar 26. mars 2025 var ráðlagður heildarafla á árabilinu 2015–2024 alls 59.295 tonn. Á sama tímabili var heildarafla grásleppubáta 51.324 tonn og var veiðiráðgjöf því 7.971 tonni umfram veiði.

Af þessu má sjá að grásleppuveiðar hafa ekki ógnað grásleppustofninum með nokkrum hætti sé litið til vísindalegrar veiðiráðgjafar Hafrannsóknastofnunar, enda var veiði nánast öll árin vel innan ráðgjafar stofnunarinnar. Frumvarpið fellur því vel að markmiðum um verndun og hagkvæma nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum.

Fyrir gildistöku laga nr. 102/2024 voru grásleppuveiðar takmarkaðar við ákveðin skip sem höfðu rétt til að fá útgefið sérstakt leyfi Fiskistofu til grásleppuveiða. Um það bil 450 skip

höfðu rétt til að fá leyfi til grásleppuveiða samkvæmt þágildandi 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Leyfi voru virkjuð fyrir flest skip sem höfðu rétt til að stunda grásleppuveiðar á hverri vertíð en ekki voru öll réttindi til veiða nýtt. Einhver réttindi til veiða voru geymd hjá Fiskistofu, t.d. vegna þess að skip skorti haffæri eða af öðrum ástæðum. Tæp 50 réttindi til grásleppuveiða höfðu ekki verið nýtt innan viðmiðunartímabilsins. Frumvarpinu er ætlað að endurvekja möguleika þessara skipa til þess að fá útgefið leyfi til grásleppuveiða og þar með gera grásleppuveiðar aftur að virkri atvinnugrein.

Að öllu framansögðu virtu þykir ljóst að ekki standa rök til þess að atvinnufrelsi sé skert með kvótasetningu á grásleppu og almannahagsmunir krefjast þess ekki. Ekki verður séð að þau rök sem teft er fram í greinargerð með 976. máli á 154. löggjafarþingi, líkt og um aukna hagræðingu í rekstri og aukinn fyrirsjáanleika í greininni, dugi ein og sér í því sambandi.

Veiðar á grásleppu eru háðar gríðarlega mörgum þáttum sem verða áfram til staðar þótt veiðum sé stýrt með aflamarki. Auk veiðidaga og aflamarks eru náttúrulegar takmarkanir er lúta að veðurfari, sjólagi og fiskgengd. Einnig hefur ástand á mörkuðum mikil áhrif. Hrognkelsaveiðar, þótt litlar séu, hafa reynst vel fyrir hinar dreifðu sjávarbyggðir og hleypa lífi í byggðarlögin þann stutta tíma sem þær hafa verið leyfðar á vorin og fram á sumar.

Hrognkelsaveiðar á smábátum búa einnig við náttúrulegar takmarkanir vegna veðurs og sjólags. Þetta, auk lögbundinna frídaga, ættu að vera nægar takmarkanir stóran hluta ársins.

Af dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 12/2000 frá 6. apríl 2000 er ljóst að aflaheimildir eru aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Löggjafinn getur því frá einum tíma til annars m.a. 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 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 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 viðtækt mat í þessum efnum, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 462/2015 frá 28. janúar 2015.

Við samþykkt laga nr. 102/2024 féllu réttindi hluta skipa niður, enda var með lögunum kveðið á um að aðeins þau fiskiskip sem hefðu rétt til grásleppuveiða og hefðu fengið grásleppuveiðileyfi og stundað veiðar á tímabilinu fengju úthlutað aflahlutdeild í grásleppu með tilliti til veiðireynslu. Í frumvarpinu eins og það var lagt fram af atvinnuveganefnd á 154. löggjafarþingi, sbr. greinargerð með frumvarpi matvælaráðherra á 153. löggjafarþingi (976. mál) sem lög nr. 102/2024 byggðust á, var viðmiðunartímabilið hins vegar 2014–2022 og tiltekið að þeir aðilar sem hefðu stundað veiðar utan þess tíma gætu ekki haft réttmætar væntingar til þess að veiðistjórn í grásleppu yrði óbreytt um ókomna tíð. Við þinglega meðferð var hins vegar gerð breyting á frumvarpinu og miðað var við tímabilið frá og með árinu 2018 til og með ársins 2022 að undanskildu árinu 2020.

Með því að færa löggjöfina í fyrra horf munu bæði þau sem njóta réttinda á grundvelli gildandi laga og nutu réttinda á grundvelli eldri laga, njóta réttinda. Það kann að vera að einhver fiskiskip sem frá gildistöku gildandi laga fengu aflahlutdeild í grásleppu muni með samþykkt frumvarpsins njóta breyttra réttinda sem verða eins og áður var háð leyfum Fiskistofu.

Í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Einnig að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Þá segir í ákvæðinu að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Rétt eins og úthlutun aflaheimilda skv. 3. málsl. 1. gr. laganna myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim þá gera þau réttindi sem kveðið er á um í lögum nr. 102/2024 það ekki heldur.

Horfa þarf til þess að lög nr. 102/2024 voru samþykkt 4. júlí 2024 og tóku gildi 1. september sama ár. Lögin eru umdeild en ljóst er að verði frumvarp þetta að lögum hefur löggjafinn fært lögin til fyrra horfs eins hratt og frekast var unnt. Þá er ljóst að ákvæði laganna sem lúta að heimild til framsals aflahlutdeildar verða ekki virk fyrr en frá 31. ágúst 2026. Réttindin eru óvirk og fæli samþykkt frumvarpsins ekki í sér óheimila skerðingu virkra framsalsréttinda.

Löggjafinn getur frá einum tíma til annars kveðið 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. Slíkt getur ekki falið í sér skerðingu stjórnarskrárbundinna réttinda, enda sé löggjöfin bæði skýr og grundvölluð á málefnalegum forsendum. Með sömu rökum getur löggjafinn fært löggjöf sem lýtur að rétti til fiskveiða til fyrra horfs, sé það málefnalegt mat löggjafans að gerðar hafi verið breytingar á lögum sem hvorki þjóna hagsmunum atvinnugreinarinnar né nytjastofnsins og þar með ekki hagsmunum almennings.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Með greininni er 1. mgr. 7. gr. laganna færð til fyrra horfs. Með breytingunni verður greinin orðrétt eins og hún var fyrir gildistöku laga nr. 102/2024. Hvað skýringar við greinina varðar vísast til skýringa við 7. gr. frumvarpsins sem varð að lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997.

##### *Um 2. gr.*

Með greininni er 2. mgr. 21. gr. laganna færð til fyrra horfs. Með breytingunni verður greinin orðrétt eins og hún varð með lögum nr. 82/2013, sem fólu m.a. í sér breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Hvað skýringar við greinina varðar vísast til skýringa við 8. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 82/2013.

##### *Um 3.–8. gr.*

Með greinunum eru felld brott ákvæði sem lögfest voru með lögum nr. 102/2024. Brottfall þeirra er nauðsynlegt til þess að ná fram markmiðum frumvarpsins um að færa löggjöfina til fyrra horfs. Vísast til almennrar umfjöllunar í greinargerð um markmið frumvarpsins og þarfnast greinarnar því ekki frekari skýringa.

##### *Um 9. gr.*

Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.