Samráðsgátt stjórnvalda

Matvælaráðuneytið

Umsögn frá LS við lokaniðurstöður starfshópa í Auðlindin okkar í formi skýrslunnar Sjálfbær sjávarútvegur.
Mál nr. 159/2023.

Reykjavík 27. september 2023

Í kynningu matvælaráðherra á skýrslu starfshópa Auðlindarinnar okkar, „Sjálfbær sjávarútvegur“, þann 29. ágúst sl. kom fram að hafin væri vinna í Matvælaráðuneytinu við gerð frumvarps um heildarlög sjávarútvegsins. Jafnframt boðaði matvælaráðherra nýverið að ráðuneytið muni kynna drög að frumvarpi til laga um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar í samráðsgátt í nóvember nk. Gera verður ráð fyrir að skýrslan og umsagnir sem berast af þessum vettvangi verði að einhverju leiti lagt til grundvallar þeirri vinnu.

1. Umsögn frá 27. febrúar ítrekuð

Þann 27. febrúar sl. skiluðu LS, SFÚ og STÍ ítarlegri umsögn við mál nr. 7/2023 við bráðabirgðatillögur 17-24. Það eru LS vonbrigði að hópurinn hafi leitt hjá sér það sem þar kemur fram. Aðilum sem vinna að gerð áðurnefnds frumvarps er sérstaklega bent á eftirfarandi:

- *Rýmka reglur um VS afla, hækka hlutfall í veiðum þar sem mikil hætta er á meðafla; grásleppuveiðar. Jafnframt að aukinn hlutur gangi til sjómanna. Breytingin myndi auka hvata og möguleika til að tryggja að allur veiddur afli komi að landi. Það á ekki síst við þrengingar sem orðið hafa á kvótamarkaði sem m.a. afleiðing aukinnar samþjöppunar*
- *Öll vigtun verði gerð endanleg á hafnarvog. Ísprósenta taki mið af árstíma, lengd róðra og tíma frá því fiskur var veiddur. Íshlutfall rúmist innan 4 -12%.*
- *Ítrekuð er gagnrýni starfshópa á strandveiðar þegar dregin er fram 12 ára gömul skýrsla og niðurstöður hennar heimfærðar upp á strandveiðar í dag. Nær hefði verið að ræða við þá aðila sem kaupa afla strandveiðibáta á fiskmörkuðum og greiða hæstu verð.*
- *Að vinnsluskylda afla hjá þeim sem njóta byggðakvóta verði afnumin, en löndunarskylda tryggð. Aflinn seldur á fiskmarkaði þar sem fiskvinnsla á svæðinu nyti forkaupsréttar.*
- *Byggðakvótar yrðu eingöngu veiddir af dagróðrabátum minni en 30 brt. að hámarkslengd að 15 metrum.*
- *Hluti byggðakvóta gangi til strandveiða og línuívilnunar.*

- *Rækju- og skelbætur sem skipt hafa um eigendur verði úthlutað til strandveiða og línuívilnunar.*
- *Skoða árangur kvótasetningar tegunda sem ár eftir ár eru vannýttar. Dæmi þar um er ufsi.*

2. Almennar athugasemdir við skýrsluna kafla 9, 10 og 11.

Í ritinu „Auðlindin okkar – Sjálfbær sjávarútvegur“ ber kafli nr. 10 heitið „Byggðakerfið“. Þar er fjallað um ýmsar ráðstafanir til að efla byggð í landinu og mæta áföllum. Kaflinn er ritaður af Hagræna hópnum sem skipaður var sérfræðingum úr starfshópunum fjórum. Í hópnum eru eftirtalin: Eggert Benedikt Guðmundsson, Gunnar Haraldsson, Ingveldur Ásta Björnsdóttir, Katrín Júlíusdóttir og Huginn Freyr Þorsteinsson. Með hópnum störfuðu Mikael Rafn L. Steingrímsson og Jón Þrándur Stefánsson, sérfræðingur í matvælaráðuneytinu.

Hlutverk hópsins „var að meta efnahagslegan árangur af mismunandi leiðum í núverandi kerfum fiskveiðistjórnunar og áhrif mismunandi sviðsmynda við mögulegar breytingar“. Þar studdist hópurinn við:

- bráðabirgðatillögur sem snúa að fiskveiðistjórnun (bráðabirgðatillögur 17-24)
- auðlindagjöld (bráðabirgðatillögur 45-47)

Þá lagði hópurinn fram tillögur til aukinnar sáttar um sjávarútveg.

Hagræni hópurinn skilgreinir eftirfarandi þætti í stjórnkerfi fiskveiða sem ráðstafanir til að efla byggð í landinu og mæta áföllum.

1. Almennur byggðakvóti
2. Sértækur byggðakvóti
3. Strandveiðar
4. Línuívilnun
5. Skel- og rækjubætur
6. Frístundaveiðar

Tengt kafla 10 eru:

9. kafli „Tilraun með leigu aflahlutdeildar á markaði“, sem Daði Már Kristófersson og Gunnar Tryggvason rita

11. kafli „Vísbendingar um byggðafestuáhrif sjávarútvegs“, sem Sveinn Agnarsson og Vífill Karlsson eru ábyrgðarmenn á.

2.1. 9. kafli

- 9.4 Markmið með útboðsleið. Þar segir m.a. „Meginmarkmið með útboði veiðiheimilda er að auka samfélagslega sátt um stjórn fiskveiða.“

  Tvímenningarnir gera það að tillögu sinni að

„Hluti þeirra aflaheimilda sem ríkið ráðstafar árlega yrði leigður út til lengri tíma (t.d. 10 ára í senn)“.

Hér er átt við 5,3% árlegs aflamarks hverrar tegundar sem notað er í byggðaaðgerðir sbr. skilgreiningu Hagræna hópsins. 2% stig væri hægt að bjóða til leigu í tiltekinn tíma. Annað hvort að þau yrðu tekin af 5,3% eða þau kæmu til viðbótar við það aflamark sem árlega er haldið eftir, úthlutun færi þá niður í 92,7%.

LS gagnrýnir að höfundar einskorða sig við fyrrgreindu leiðina en minnast ekki á að nota 2% sem viðbót við það sem aflamark er nú skert um. Heldur einblína þeir á að það sem til uppboðs komi verði tekið 5,3% og allir geti boðið í þær heimildir og þar með ekkert tekið tillit til þess að hér er um byggðaaðgerð að ræða. Bent skal á að innan 5,3% eru margar takmarkanir og væri því uppboð næsta óhjákvæmilegt nema að taka tillit til þeirra. Þar sem ekkert er getið um slíkt lítur LS svo á að hér sé um dulbúna leið að ræða til að hleypa stærri útgerðum að 5,3% pottinum og auka þar með enn á samþjöppun og óréttlæti í greininni.

Varðandi uppboðsaðferð bendir LS á leið sem farin hefur við úthlutun á 4 000 tonnum á makríl. Úthlutun takmarkast við smábáta. *Ákveðnu magni úthlutað í hvert skipti, rétt til framhaldsúthlutunar fá þeir sem veitt hafa 75% af fyrri úthlutun. Leigugjald er upphæð veiðigjalds á hverri tegund.* Sjá nánar reglugerð nr 725/2020.

3. Byggðakerfi

Fram kemur að árleg heildarverðmæti þess sem ráðstafað er til byggðaverkefna - 5,3%, séu á bilinu 5,5 til 7,6 milljarðar. Útfrá þeirri tölu eru heildarverðmæti allra þeirra sjö heimilda sem 5,3% ná til á bilinu 104 til 143 milljarðar. Það vekur sérstaka undrun að þeir sérfræðingar sem koma að gerð skýrslunnar skuli taka slíkar tölur án gagnrýni og fleygja þeim fram á þann hátt sem gert er. Spyrja má hver sé tilgangurinn með þessari framsetningu? Það á ekki síst við þegar litið er til þess að verð á góðum helmingi þessar heimilda er undir þeim tölum sem nefndar eru.

Málflutningurinn er líklega til þess fallinn að undirbúa þá tillögu sem mælt er með. Blönduð leið, þar sem forskeytið er annars vegar „innviða“ og hins vegar „byggðafestu“. Báðar leiðirnar byggja á að afmá línuívilnun sem LS mótmælir harðlega. Þá byggja þær jafnframt á að ekki verði bætt við veiðiheimildum til strandveiða en þær auknar til byggðakvóta.

3.1. Strandveiðar

Hægt er að segja með vissu að strandveiðar og línuívilnun séu einu kerfislægu breytingarnar á stjórn fiskveiða sem innleiddar hafa verið á þessari öld. Sumir myndu telja frá upphafi kvótakerfisins en á því eru eflaust skiptar skoðanir þar sem bent yrði á ýmis kerfi sem voru við líði innan þess á síðasta áratug tuttugustu aldar. Þorskaflahámark, dagakerfi svo eitthvað sé nefnt.

Eitt af markmiðum með starfi „Auðlindin okkar“ var að „leggja fram tillögur til að hámarka möguleika Íslendinga til frekari árangurs og samfélagslegrar sáttar um umgjörð greinarinnar.“

Ætla má að skýrsla sem unnin var fyrir Matvælaráðuneytið „Auðlindin okkar – viðhorf Íslendinga til sjávarútvegsmála“ hefði átt að varða leiðina í átt að niðurstöðum. Því er öðru nær. Þrátt fyrir að 72,3% aðspurðra hafi talið að niðurstaða til sátta hvað strandveiðar varði væri að auka veiðiheimildir til þeirra ákvað starfshópurinn að hlusta ekki á það ákall. Þess í stað leggur hann til að veiðiheimildir til strandveiða verði óbreyttar. „Strandveiðum verði viðhaldið þrátt fyrir ýmsa annmarka“.

Þar sem meginhluti strandveiðiaflans er boðinn upp á fiskmörkuðum hafa smærri fiskvinnslur átt kost á að verða sér út um fisk til vinnslu. Margar þeirra hafa ekki aðgang að veiðiheimildum og hafa þær því stólað á afla frá strandveiðum. Markaðsstarf þeirra er í mörgum tilfellum einskorðað við smá fyrirtæki sem greiða hátt verð. Þannig hafa orðið til verðmætir markaðir fyrir íslenskan þorsk sem veiddur er á handfæri yfir sumartímann.

Niðurstaða Hagræna hópsins er glórulaus, ekki síst þar sem það liggur fyrir að strandveiðar hafa reynst fyrirferðamiklar í sjávarútvegsumræðunni og haldið aftur af óánægjuröddum sem beinast að stjórnkerfi fiskveiða.

Við ástundun strandveiða fær enginn neitt nema hann geri út, veiði sinn fisk og landi honum. Engar framseljanlegar heimildir. Afraksturinn sér viðkomandi í sölutölum fiskmarkaða sem hafa verið vel viðunandi. Það er mikil eftirspurn eftir fiski frá strandveiðibátum sem jafnan er seldur á hæsta verði hverju sinni.

Þrátt fyrir að 750 bátum hafi verið róið til strandveiða á sl. sumri og veiðiheimildir hafi aðeins dugað í 57% þess tíma sem strandveiðileyfið náði til, sá starfshópurinn ekki ástæðu til að verða við vilja þjóðarinnar og leggja til auknar heimildir til strandveiða.

Ekki verður skilið við þennan kafla umsagnarinnar en að geta þess hversu langt skýrsluhöfundar ganga í að draga fram neikvæð sjónarmið í garð strandveiða. Dæmi um það er eitt að fjórum rökum sem nefnd eru gegn strandveiðum eða aukningu þeirra er:

> Afkoma af strandveiðum er ekki góð. Afkoma strandveiða er á þann veg að ef útgerðir þeirra þyrftu að fjármagna veiðiheimildir, sem nýttar eru, þá væru þær reknar með tapi.

Sjónarmiðið er sett fram þrátt fyrir að hópurinn komist að eftirfarandi:

- á tímabilinu 2018-2021 skiluðu strandveiðar hagnaði,
- strandveiðar fá jákvæða einkunn fyrir hátt löndunarhlutfall í heimahöfn,
- hátt verð á markaði,
- mikilvægar fyrir viðkvæmar hafnir
- fjölda aðila sem tengjast kerfinu.

Síðari málsliður sýnir þó staðfestu við málsháttinn þar sem „heygarðshornið“ kemur fyrir: *„Afkoma strandveiða er á þann veg að ef útgerðir þyrftu að fjármagna veiðiheimildir, sem nýttar eru, þá væru þær reknar með tapi.“!* Rétt er að taka fram að enginn útgerðarflokkur á möguleika á að reka sig með hagnaði þyrfti hann að fjármagna sýnar veiðiheimildir. Hvers vegna er þess ekki getið, væri fróðlegt að fá skýringar á?

Vinklarnir eru margir þegar svona skrif eru á ferðinni. Strandveiðisjómaður selur þorsk á markaði fyrir 500 kr/kg, en stórútgerðin í beinum viðskiptum á 300 kr/kg, allir skattar og skyldur til byggðarlagsins eru prósenta af aflaverðmæti. Einnig gæti sá stærri sleppt því að veiða leigt frá sér. Verðið er 500 kr/kg. Já – ekki er öll vitleysan eins varðandi kvótamarkað með þorsk.

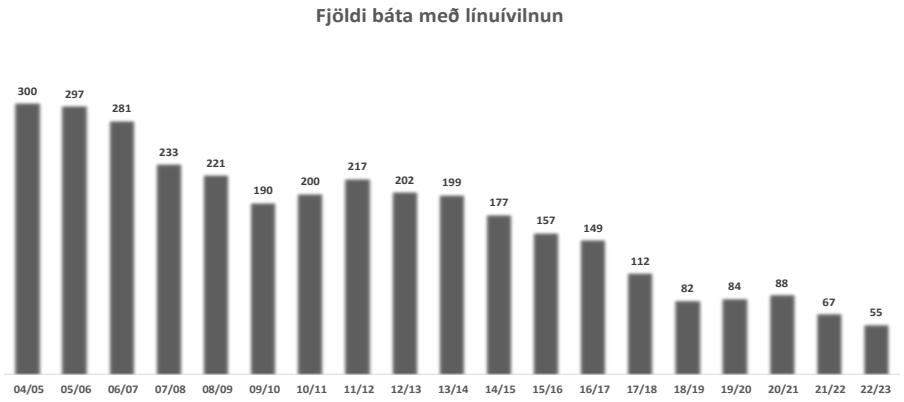
LS hvetur matvælaráðherra til að leggja strax til auknar heimildir til strandveiða eða skilja strandveiðar frá aflamarkskerfinu enda er 4 x 12 daga fyrirkomulagið að grunni til sóknarmark sem er ósamrýmanlegt almenna kvótakerfinu.

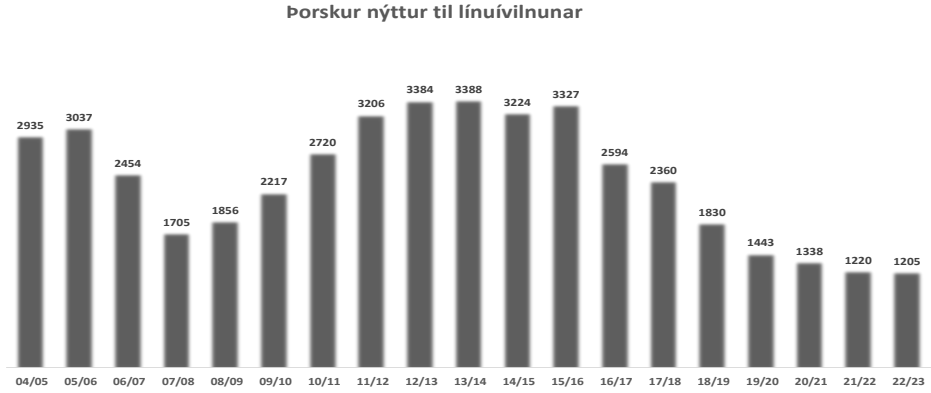
3.2. Línuívilnun

Hagræni hópurinn leggur til að línuívilnun verði hætt og veiðiheimildirnar renni inn í byggðakvóta.

LS mótmælir harðlega öllum hugmyndum að fella niður línuívilnun.

Svo virðist sem hópurinn hafi látið hjá líðast að kynna sér mikilvægi línuívilnunar. Með stækkun krókaflamarksbáta árið 2013 hófst mikil samþjöppun í veiðikerfinu og til urðu bátar að stærstu gerð með yfir þúsund tonna veiðiheimildir, dæmi um að aflinn á fiskveiðárinu hafi farið yfir tvö þúsund tonn. Við ákveðinn tonnafjölda er brot í afkomunni þannig að það er hagkvæmara að vera með beitningavél og sleppa línuívilnun. Það er helsta ástæða þess að færri njóta nú línuívilnunar og heimildir til hennar hafa dregist saman.





Því verður hins vegar ekki móti mælt að fyrir þær útgerðir sem nú njóta línuívilnar er mikilvægi hennar slík að með veiðiheimildir sem hún gefur útgerðin verður til hagnaður. Afleiðingar þess að afnema línuívilnun er að störf í landi við beitningu og uppstokkun hverfa, útgerðum krókaflamarksbáta fækkar og lífsskilyrðum einstakra byggða er ógnað.

Fram kemur í skýrslunni að 44% þeirra sem fengu línuívilnun voru ekki handhafar annarra heimilda úr 5,3% pottinum. Þeir myndu með afnámi línuívilnunar missa heimildir sem hún hefur gefið, nái tillögur hópsins fram að ganga.

Kostir línuívilnunar eru fjölmargir m.a.

- Línuívilnun krefst ekki flókna reglna um úthlutun. Heimildir koma sem ívilnun við löndun og virkjast því aðeins á þann afla sem landað er.
- Línuívilnun er eingöngu fyrir dagróðrabáta sem tryggir hágæða hráefni og hærra útflutningsverðmæti.
- Línuívilnun er nánast eingöngu sniðin að smábátum sem gerðir eru útaf einstaklingum, þar sem á bakvið standa fjölskyldur sem oft eru burðarásar í sínu samfélagi.
- Línuívilnun uppfyllir að öllu leiti markmið laga um stjórn fiskveiða „stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.
- Línan veiðir eingöngu fisk sem er í ætisleit og hlífir þannig hluta stofnsins.
- Línuívilnun jafnar mismun milli veiðarfæra. Óumdeilt er að röskun á lífríki á sér stað við trollveiðar og mismunur á veiddum afla og lönduðum vegna möskvasmugs sem ekki á sér stað við línuveiðar.
- Línuívilnun kemur til móts við kostnað í landi sem ekki fellur á önnur veiðarfæri.
- Línuívilnun kemur til móts við útgerðir sem hafa litlar veiðiheimildir, geta með henni fengið uppbót á aflamark.
- Með línuívilnun er stuðlað að jafnri nýtingu einstakra árganga fiskitegunda, velja ekki stærsta fiskinn.
- Línuívilnun viðheldur sérstöðu krókaaflamarksbáta og er ein forsenda fyrir veiðafæratakmörkunum.

- Línuveiðar bæta ímynd stjórnkerfis fiskveiða, innbyggt í kerfið ívilnun til umhverfisvænna veiða.

Öllum nefndum kostum er varpað fyrir róða verði línuívilnun afnumin. Línuívilnun er forsenda fyrir útgerð fjölmargra báta.

3.3. Byggðakvótar

LS lýsir andstöðu sinni við þær niðurstöður sem Hagræðingahópurinn kemst að varðandi almennan og sértækan byggðakvóta. Í ljósi reynslunnar er það niðurstaða LS að ekki eigi að úthluta þeim heimildum sem hér eru til ráðstöfunar.

Tillögur LS eru eftirfarandi:

- að byggðakvótar verði sameinaðir og heimildir nýttar með löndunarívilnun á sama hátt og gildir um ívilnun á afla dagróðrabáta á línu.
- bátar sem rétt eiga til heimildanna skulu vera minni en 30 brt með mestu lengd að 15 metrum og skráðir í viðkomandi byggðarlagi.
- aflinn boðinn upp á fiskmarkaði.
- fiskvinnslur á sama atvinnusvæði og landað er geta gengið inn í hæsta tilboð.
- bátar sem engar heimildir hafa en hafa fengið byggðakvóta undanfarin ár verði úthlutað a.m.k. fimm óframseljanlegum þorskígildistonnum.

Áður en heimildum til byggðakvóta er útdeilt til byggðarlaga skulu eftirtaldar veiðiheimildir dregnar frá og ráðstafað á eftirfarandi hátt:

- 3 500 tonn af þorski gangi til strandveiða og línuívilnunar.
- 650 tonn af ýsu fari í línuívilnun.
- 1 000 tonn af ufsa verði nýttur sem ívilnun á aflamark við handfæraveiðar.

3.4. Skel- og rækjubætur

LS er sammála því að reglur sem gilt hafa um úthlutun skel- og rækjubóta verði endurskoðaðar. Það er þó full ástæða til að fara varlega í þeim efnum þar sem nokkur dæmi eru um að þær hafi verið að fullu nýttar á undanförnum árum af þeim sem fengu þær í upphafi.

Tillaga LS er:

- Rækju- og skelbætur í þorski sem skipt hafa um eigendur gangi til strandveiða og línuívilnunar. Aðrar tegundir bótanna leggist við ívilnunar heimildir byggðakvóta.

3.5. Niðurstaða

- Svokallaðri innviðaleið er hafnað
- Veiðiheimildir til strandveiða og línuívilnunar í þorski og ýsu verð auknar

- Dregið verði úr rækju- og skelbótum.
- Byggðakvótar verði sameinaðir og úthlutun verði í formi löndunarívilnunar
- Byggðakvótar verði eingöngu nýttir af dagróðrabátum með sömu stærðarmörk og gilda um krókaaflamarksbáta.

4. Aðrar breytingar sem LS leggja til við gerð nýrra heildarlaga.

4.1. Vigtun sjávarafla

Vigtun verði lokið á hafnarvog eða í flokkurum. Endurvigtun verði lögð niður. Ísprósenta ræðst af árstíma og hversu langur tími hefur liðið frá veiðum og afla er landað.

4.2. Allur afli komi í land

Reglur um VS-afla verði rýmkaðar þannig að fiskveiðiárið verði samfellt tímabil í öllum tegundum. Jafnframt að aukinn hlutur gangi til sjómanna.

Ákvæði um undirmál nái til allra útgerðarflokka. Við strandveiðar teljist helmingur þess ekki til „skammtsins“.

4.3. Veiðigjald

LS er sammála því sem fram kemur í skýrslu starfshópsins að veiðigjald skuli staðgreitt. Það er greiðist af aflaverðmæti. Gjaldið taki mið af verði fiskmarkaða í eftirtöldum tegundum:

- Þorskur
- Ýsa
- Ufsi
- Gullkarfi

Veiðigjald fyrir aðrar tegundir taki mið af útflutningsverði aðliggjandi mánaðar sem afla er landað.

Við álagningu veiðigjalds skal frítekjumark nema 40% hjá hverjum gjaldskyldum aðila þar sem aflaverðmæti er lægra en 400 milljónir.

Álag skal lagt á veiðigjald hjá útgerðum þar sem aflahlutdeild er umfram helming þeirra hámarkshlutdeildar sem heimiluð er.

Veiðigjald á tegundir sem ekki eru nýttar með veiðum skal greitt af útgerðaraðilum sem fengu þær samkvæmt aflahlutdeild.

4.4. Samþjöppun - hámarksaflahlutdeild

LS leggur til að eftirfarandi reglur gildi um hámarksaflahlutdeild:

- ekkert fyrirtæki eigi meir en 12% samanlagða aflahlutdeild í aflamarki og krókaaflamarki.
- hámarks eignarhlutur einstakra útgerða í krókaaflamarki verði lækkað til að tryggja dreifða eignaraðild og koma í veg fyrir samþjöppun veiðiheimilda.
- skýra þurfi frekar hvað eru tengdir aðilar þegar kemur að kvótaeign einstakra fyrirtækja í sjávarútvegi og breyta því viðmiði sem nú er og til dæmis nota sama viðmið og var notað við val á fólki í kjörstjórnir við síðustu kosningar.

Vakin er athygli á að bátum í krókaaflamarki þar sem hlutdeild í þorski gefur hærra aflamark en eitt tonn hefur fækkað um helming á sl. tíu árum. Voru 296 í upphafi fiskveiðiársins 2013/2014 en eru nú 147 talsins. Helstu ástæður þessarar þróunar er að heimilað var að stækka bátana úr 15 brt í 30 brt sem hafði þær afleiðingar að stórar og fjársterkar útgerðir komu inn í krókaaflamarkið. Þær hafa setið að nánast allri hlutdeild sem hefur losnað. Þá er það jafnframt ástæða að leigumarkaður hefur ekki virkað sem skildi, nánast vonlaust að fá aflamark fært til sín.

Á yfirstandandi fiskveiðiári fengu alls 10 útgerðir úthlutað aflamarki í þorski yfir 1 000 tonn, en fyrir 10 árum var engin útgerð á þeim lista.

4.5. Vannýttar tegundir

Áhersla verði lögð á að nýta leyfilegan hámarksafla allra tegunda hvers árs með veiðum. Setja þarf ákvæði í lög sem gera þetta kleift.

Hér er um gríðarlega mikilvægt atriði að ræða. Samantekt sýnir að mikil verðmæti hafa farið forgörðum vegna þessa á undanförnum árum.

Ufsinn er gott dæmi þar um. Aflaverðmæti ufsa sem leyfilegt var að veiða en nýttist ekki á þann hátt - 112 þúsund tonn - nam 20,7 milljörðum, sem gæti legið nærri 40 milljörðum í útflutningsverðmæti. Ábyrgð stjórnvalda er því afar mikil og ekki þýðir endalaust að vitna í að engin heimild sé í lögum sem kveða á um að allur ufsi sem veiddur er á línu og handfæri skuli ekki telja til aflamarks. Tafarlaust verður að breyta lögum um stjórn fiskveiða sem veitir ráðherra heimildina. Málið þolir enga bið.

4.6. Tegundatilfærsla

Tegundatilfærsla miðist við veiddan afla. Tillagan tilkomin til að auka framboð á leigukvóta.

Umsögn þessi hefur verið kynnt fyrir Arnari Atlasyni formanni Samtaka Fiskframleiðenda og Útflytjenda (SFÚ) sem lýsti því yfir að hann styður heilshugar efni hennar.

Virðingarfyllst

Arthur Bogason formaður

Örn Pálsson framkvæmdastjóri