Umsögn
Drangeyjar -smábátafélags Skagafjarðar
um frumvarp til laga um sjávarútveg

Mál nr. 245/2023

Inngangur

Í frumvarpi til laga um sjávarútveg sem nú liggur frammi í samráðsgátt stjórnvalda er verið að reyna að koma í eina heildstæða "ábreiðu" miklum fjölda "bútasaumsteppa", en sú samlíking hefur oft verið notuð þegar reynt hefur verið að lýsa öllum þeim lögum og reglum sem sett hafa verið um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið á liðnum 40 árum. Það er í sjálfu sér virðingarverð og jákvæð viðleitni.

Í greinargerð með frumvarpinu er m.a. sagt að tilgangur með því sé að einfalda og uppfæra núgildandi löggjöf og tryggja betri yfirsýn um þær reglur sem gilda um nýtingu nytjastofna sjávar. Sömuleiðis að einfalda regluverkið á bak við nýtingarkerfið og að nýting sjávarauðlinda sé í sátt við samfélag, sé hagkvæmt, fjölbreytt og auki verðmætasköpun.

Það er hins vegar umhugsunarefni hvort 110 lagagreinar á 50 A4 blaðsíðum með 70 síðna greinargerð sem fjallar um hvernig standa skuli að fiskveiðum og vinnslu sjávarafurða hér á landi sé vísbending um einfaldleika og góða yfirsýn hjá þeim sem fara eiga eftir þessum lögum. Þessu til viðbótar er svo gert ráð fyrir því að ráðherra þurfi að setja a.m.k. 50 reglugerðir til að skýra betur og útfæra nánar allar þessar lagagreinar. Spurning er því hvort allt þetta gríðarlega flókna og viðamikla regluverk sé ekki vísbending um að stjórnkerfið allt sé svo meingallað og flókið að það þurfi að hugsa það allt upp á nýtt. Að minnsta kosti verður það ekki á færi venjulegs sjómanns eða útgerðar eða annarra sem tengjast sjávarútvegi að hafa yfirsýn og þekkingu á þessu stjórnkerfi.

Hér á eftir verður ekki farið yfir einstakar greinar heldur gerðar athugasemdir við tiltölulega fá en mikilvæg atriði. Um er að ræða það efni frumvarpsins er varðar rannsóknir, ráðgjöf, leyfisveitingar og eftirlit og þar einkum fjallað um aðkomu og hlutverk Hafrannsóknastofnunar og Fiskistofu. Þá verður aflamarkskerfið sem slíkt gert stuttlega að umræðuefni og loks verða tillögur settar fram um fyrirkomulag strandveiða.

I. Rannsóknir og ráðgjöf

Það er flestum þeim sem koma nálægt fiskveiðum hér við land orðið fyrir löngu ljóst að megintilgangur með upptöku kvótakerfisins fyrir 40 árum, þ.e. að byggja upp og vernda fiskistofna hefur að langmestu leyti mistekist. Veiðiheimildir úr helstu nytjastofnun sjávar hafa á þessu tímabili í

besta falli staðið í stað, oftast minnkað en hrunið í nokkrum tilvikum. Yfirlýsingar um auknar veiðar innan tiltekins tíma á grundvelli rannsókna, ráðgjafar og spáa Hafrannsóknastofnunar hafa sjaldan eða aldrei gengið eftir. Má þessu sambandi m.a. vísa til greinar Arthurs Bogasonar formanns Landssambands smábátaeiganda í Bændablaðinu 14. nóv. 2023 https://www.bbl.is/skodun/hinn-glaesilegi-arangur. Má það furðulegt heita að við endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða og aðkomu Hafrannsóknastofunar að framkvæmd kvótakerfisins skuli þetta atriði og árangursleysi hvergi nefnt.

Í fjölmörgum greinum þessa lagafrumvarps er hlutverk Hafrannsóknastofunar stórfellt og margþætt. Í 11. gr. er gert ráð fyrir að leyfi til allra fiski-/hafrannsókna og veiðitilrauna sé háð áliti Hafrannsóknasofnunar. Sömuleiðis eru slíkar rannsóknir stundaðar undir eftirliti Hafró og/eða Fiskistofu og skila á niðurstöðum slíkra vísindalegra rannsókna og tilrauna til Hafró enda sé farið að fyrirmælum stofnunarinnar um þessar rannsóknir. Í 12. gr. skal Hafró ein stofnana gera tillögur (í reynd ákvarða) um verndarsvæði, viðkvæm hafsvæði, vistkerfi, tegundir og búsvæði. Þó er öðrum gefinn kostur á að gera athugasemdir. Í 13. gr. er Hafró ein nefnd sem ráðgjafi gagnvart Fiskistofu um skiptingu veiðisvæða eftir veiðarfærum.

Í 14. gr. á Hafró að leggja mat á hvort mælingar á aflasamssetningu af tilteknu veiðisvæði séu fullnægjandi (hvað er það?) áður en gripið er til skyndilokunar. Engin krafa er gerð um rökstuðning, skýringar eða reynslu af árangri af skyndilokunum. Í 16 gr. á Hafró að veita umsögn um takmarkaðar veiðar til eigin neyslu með sjóstöng og handdrifnum veiðarfærum!

Í 37. gr. á Hafró að leggja til heildarafla úr öllum þeim tegundum sem hafa verið kvótasettar. Skal ráðherra fara að þeim tillögum með sveiflujafnandi aflareglu sem stjórnvöld hafa sett upp á 20% rétt eins og að engin önnur sjónarmið geti komist að, hvorki frá útgerðarmönnum, skipsstjórum/sjómönnum, öðrum vísindamönnum eða stofnunum (t.d. háskólar), innlendum eða erlendum.

Af þessu sést að Hafrannsóknastofnun á að sitja áfram við allar hliðar borðsins þegar um gagnaöflum, rannsóknir, leyfisveitingar til annarra vísindamanna, eftirlit með öllum fiski-rannsóknum, árangursmat og ráðgjöf um heildarafla verður að ræða. Hvorki háskólar, aðrar vísindastofnanir, fyrirtæki eða einstaklingar geta því komið að slíkum verkefnum eða bryddað upp á nýjungum eða sett fram rannsóknahugmyndir án heimildar, umsagnar, blessunar eða eftirlits Hafró. Hafa verður í huga að Hafrannsóknastofnun hefur frá upphafi verið einráð í allri gagnaöflun, bæði er varðar skipulag og eðli gagna, hvar, hvernig og hvenær þeirra er aflað og hvernig þau eru túlkuð, reiknuð og metin. Í heildarskýrslu “Auðlindarinnar okkar” var sett fram tillaga um að skilja að rannsóknir og ráðgjöf og hefur Landssamband smábátaeiganda ályktað um slíkt. Ekki er minnst á það í þessu lagafrumvarpi. Almennt má segja að svona stjórnsýsla á sér líklega enga hliðstæðu í lýðræðisríki sem byggist m.a. á frelsi til gagnaöflunar, rannsókna, nýsköpunar og skoðanaskipta og hefur í heiðri jafnræði og eðlilegan stjórnsýslulegan aðskilnað milli þeirra þátta sem hér um ræðir. Leggur Drangey til að hlutverk Hafrannsóknastofnunar verði tekið til gagngerrar endur-skoðunar með það að markmiði að fleiri geti komið að gagnaöflun og rannsóknum og að veiðiráðgjöfin og tillögur um heildarafla og/eða veiðistjórn verði skilin frá stofnuninni. Sömuleiðis að gögn sem stofnunin aflar verði opin öllu vísindasamfélaginu.

II. Hlutverk Fiskistofu

Þótt vald Hafrannsóknastofnunar sé víðfeðmt og áhrifamikið er það þó nánast hjóm miðað við það hlutverk sem Fiskistofa fer með. Segja má að Fiskistofa fari með öll völd sem varðar sjávarútveg á Íslandi, þ.e. að segja regluvald, leyfisvald, framkvæmdavald, lögregluvald, rannsóknavald, dómsvald og refsivald. Allt sem lýtur að fiskveiðum og annarri nýtingu sjávarauðlinda er háð leyfum og reglum sem Fiskistofa gefur út, svo sem veiðileyfi, vinnsluleyfi, veiðarfæraleyfi, svæðaleyfi, tímaleyfi, löndunar- og vigtunarleyfi og nánast öllu öðru sem hægt er að setja í leyfi og tengist sjávarútvegi. Einnig sér Fiskistofa um úthlutun á veiðiheimildum í öllum tegundum sem eru kvótasettar. Þá skal Fiskistofa hafa eftirlit með öllu því sem lýtur að veiðum og veiðarfærum, meintu brottkasti og meðferð á afla, löndun, vigtun og vinnslu. o. fl. sbr. gr. 43-49 og gr. 82-87. Loks skal stofnunin fylgjast með eignarhaldi fyrirtækja, ættartengslum eigenda og blóðskyldleika. Fiskistofa getur nánast krafist allra mögulegra upplýsinga og gagna sem alla þessa þætti varðar og sent síðan viðkomandi gagnaveitanda reikninga fyrir öllum kostnaði sem er samfara þessari gagnasöfnum. Fiskistofa hefur ákæruvald á hendur þeim sem stunda allar fiskveiðar og sjávarnytjar sem og vinnslu sjávarafurða og hefur að því er virðist ótakmarkað vald til sviptingu leyfa ef stofnunin telur farið á svig við reglurnar sem hún setur og/eða vinnur eftir. Loks ákvarðar stofnunin refsingar, einhliða sektir sem ekki verður áfrýjað og leggur á stjórnsýslusektir í um 30 málaflokkum sem að vísu er hægt að vísa til ráðuneytis.

Það er skoðun stjórnar Drangeyjar-smábátafélags Skagafjarðar að endurskoða þurfi allt regluverk og stjórnsýslu sem lýtur að starfsemi Fiskistofu. Ef stjórnvöld meina eitthvað með því að segjast vilja einfalda, skýra og gera eitthvað skilvirkara í tengslum við sjávarútveg á að byrja þarna. Hér er um að ræða stjórnsýslulega „risaeðlu" sem hefur hingað til ekki ráðið við allt það sem hún á að gera eins og berlega kom fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnunina frá 2019. Loks er það áleitin spurning hvort svona margþætt starfsemi og marghöfða hlutverk einnar og sömu stofnunarinnar stenst grundvallarreglur stjórnsýslulaga.

III. Aflamarkskerfið höggvið í stein

Þrátt fyrir að aflamarkskerfið með frjálsu framsali, viðskiptum og ótakmörkuðum veðsetningarheimildum á óveiddum fiski sé einn umdeildasti hluti fiskveiðistjórnunarkerfisins meðal þjóðarinnar er það kyrfilega fest í sessi með ákvæðum 17. gr. og öllum þeim ákvæðum sem fjallað er um í gr. 37- 42. Engin glufa á að vera til annars konar stjórnunar á veiðum en með fyrirfram ákveðnum aflaheimildum í tonnum talið. Það segir sína sögu um alla nálgun í þessu frumvarpi, að markmið þessara laga, sbr. 1. gr. er sagt vera að „nytjastofnar eru sameign íslensku þjóðarinnar" og að „úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir aflaheimildum". Markmið er venjulega eitthvað sem stefnt er að en hér er engu líkara en að þessi atriði, sem hafa verið í lögum í nærri 40 ár, hafi ekki verið virk og eigi alls ekki að verða það fyrr en þessu markmiði er náð einhvern tíma í framtíðinni.

Í skýrslu „Auðlindarinnar okkar" er því slegið föstu án teljandi rökstuðnings að aflamarkskerfinu skuli viðhaldið sbr. tillögu nr. 11 í fyrrnefndri skýrslu, rétt eins og annað stjórnkerfi sé ekki til eða geti komið til greina. Ljóst er að hægt væri að úthluta veiðiheimildum með öðrum hætti en í

aflamarki. Ýmis konar stýring getur komið til greina s.s. sóknarstýring, svæðisstýring, stýring á forsendum sjávarbyggðanna í landinu, veiðarfærastýring o.fl. Dæmi um slíka stjórnun er bæði að finna í Færeyjum og að hluta í Noregi svo að dæmi séu nefnd. Að sjálfsögðu er heldur ekki í þessum drögum að lagafrumvarpi minnst á mögulega breytta tilhögun á úthlutun aflaheimilda, t.d. svokallaða fyrningaleið eins og Auðlindanefnd lagði til fyrir um aldarfjórðungi. Sú leið gæti skapað sátt meðal þjóðarinnar um gjaldtöku fyrir aðgang að auðlindinni og komið í stað þess pólitíska og illskiljanlega aflagjaldakerfis sem nú er notast við.

Það er skoðun Drangeyjar að einsleitt aflamarkskerfi með óbreyttum eiginleikum til framsals, veðsetningar, viðskipta, samþjöppunar og arfgengis milli kynslóða geti aldrei orðið til neinnar sáttar, hvorki meðal sjómanna né þjóðarinnar almennt. Óbreytt framhald þessa kerfis eins og gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi mun hvorki stuðla að sátt í samfélaginu eða draga úr þeirri misskiptingu auðs og valds sem orðið hefur til í landinu á síðustu áratugum vegna tilkomu og útfærslu kvótakerfisins. Misskiptingu sem á sér ekki hliðstæðu síðan í byrjun 15. aldar þegar Svarti dauði felldi á skömmum tíma allt að 2/3 af þjóðinni og þeir sem eftir lifðu komust yfir eignir hinna látnu.

Loks verður að telja það sérstakt að stjórnvöld ætli að beita sér fyrir og verðlauna það sérstaklega að sameign þjóðarinnar verði í vaxandi mæli sett á hlutabréfamarkað rétt eins og um hverja aðra séreign væri að ræða. Sú tillaga að hækka hámarksaflahlutdeild einstakra fyrirtækja upp í 15% á grundvelli tilvistar þeirra á hlutabréfamarkaði er stórfurðuleg í ljósi reynslunnar. Er þetta ákvæði í frumvarpinu augljóslega fyrst og fremst til komið til þess að auðvelda enn frekari samþjöppun í greininni og festa kerfið svo rækilega í sessi að engin leið verði nokkru sinni að breyta því. Hvað verður þá orðið um „sameign þjóðarinnar"?

IV. Byggðakerfi og strandveiðar

Stjórn Drangeyjar telur að fátt í þessu frumvarpi muni vekja meiri úlfúð innan fiskveiðisamfélagsins en ákvæði 38. gr. um 5.3% pottinn og greinarnar sem honum tengjast í X. kafla, þ.e. gr. 57-65. Ekki bara vegna þess sem þarna er lagt til heldur einnig það sem tekið út úr þessum potti eins og línuívilnun og almennur byggðakvóti. Línuívilnunin hefur skipt sköpum fyrir margar útgerðir smábáta og er afnám hennar atlaga að þessum útgerðum en einnig er slíkt andstætt fyrirheitum um að stuðla að bættri umgengni um hafsvæðin og auðlindina, auk þess að tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu og fá sem mest verðmæti fyrir veiddan fisk.

Hvað snertir þennan 5,3 % - pott er engu líkara en hann hafi orðið til á himnum og sé því heilagri en allt sem heilagt er. Raunar hafa komið fram hugmyndir (frá VG) um að stækka þennan pott sem áreiðanlega er fallið til aukinnar togstreitu milli smábátaútgerðar og hinna stærri útgerðarfélaga í aflamarkskerfinu. Það yrði því vart til að auka sátt milli útgerðarflokka. Einhver óskilgreind tímabundin framlög til sjávarbyggða undir nafninu „innviðastuðningur" minnir á gamla, spillta fyrirgreiðslupólitík einstakra ráðherra eða stjórnmálaflokka og er að áliti Drangeyjar sínu verra fyrirkomulag en almennur byggðakvóti þótt hann sé umdeildur og sums staðar misnotaður.

Drangey leggur til að 5,3%- potturinn verði endurskoðaður frá grunni og að strandveiðar verði að öllu leyti aftengdar honum. Strandveiðar eru í eðli sínu sóknarmarkskerfi og eiga því enga samleið með aflamarkskerfinu. Hafa verður í huga að strandveiðikerfið var að hluta til sett á til þess að bregðast við úrskurði mannréttindanefndar SÞ frá 2007 um að framkvæmd kvótakerfisins bryti í bága við alþjóðleg mannréttindi, jafnræði og sanngirni. Það eru því engin rök fyrir því að tengja það aflamarkskerfinu og því síður einhverri byggðapólitík eða innviðauppbyggingu. Hér er því lagt til að strandveiðar verði stundaðar á lítt breyttum forsendum og í gildi eru að öðru leyti en því að þær verði utan aflamarkskerfisins og án heildarkvóta. Hinn breytilegi heildarafli á strandveiðum verður langt innan skekkjumarka á þeim heildarafla sem ákvarðaður er á grundvelli aflareglu kvótakerfisins, hvort sem hún er 20-22% eða eitthvað annað.

V. Aukin samþjöppun og mismunun

Eins og áður hefur verið minnst á er ákvæði í 44. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir frekari samþjöppun veiðiheimilda í aflamarkskerfinu með því að hækka þak aflahlutdeildar þeirra fyrirtækja sem skrá sig á almennan hlutabréfamarkað í 15% í stað 12% sem nú er í gildi. Kemur þessi tillaga eins og Skrattinn úr sauðarleggnum enda hefur umræðan í samfélaginu mun frekar snúist um að lækka 12% viðmiðunina og herða á ákvæðum um eigna- og skyldleikatengsl milli útgerða. Þá verður að hafa í huga að allnokkur stór fyrirtæki í sjávarútvegi eru ekki hlutafélög eins og t.d. FISK Seafood sem er í eigu Kaupfélags Skagfirðinga en það er samvinnufélag í dreifðri eign Skagfirðinga. Með þessari tillögu ekki bara verið að stuðla að enn frekari samþjöppun veiðiheimilda og eignarvæðingu fárra fyrirtækja á sameign þjóðarinnar heldur er einnig verið að búa til kerfi mismununar á milli rekstrarforma þeirra. Stjórn Drangeyjar telur því þessa tillögu vera fráleita.

Niðurstaða

Þótt vafalaust megi finna í þessu frumvarpi eitthvað sem horfir til einföldunar og bóta er að áliti stjórnar Drangeyjar-smábátafélags Skagafjarðar þörf á mun frekari uppstokkun og víðtækari endurskoðun á lögum um sjávarútveg á Íslandi. Ýmsar gagnlegar tillögur komu fram í skýrslu Auðlindarinnar okkar sem ekki hafa náð inn í þessi drög að frumvarpi. Með framlagningu þess verður því að miklu leyti talið verr farið en heima setið.

F. h. stjórnar Drangeyjar-smábátafélags Skagafjarðar

Magnús Jónsson formaður