

Umsögn um kvótasetningu á grásleppu

Sem vísindamaður á sviði fiskveiðistjórnunar, með sérstaka áherslu á hrognkelsaveiðar og mikilvægi þeirra í smábátaútgærð sjómanna í dreifðum byggðum, vil ég leggja fram sérfræðialit mitt í þessa umræðu. Ísland er á margan hátt leiðandi í fiskveiðistjórnun en til að halda áfram á þeirri braut í framtíðinni er brýn þörf á að nýta nýjustu rannsóknir og alþjóðlega reynslu til að viðhalda sjálfbærum og samfélagslega skilvirkum veiðum. Ört vaxandi hópur fræðimanna, að mér meðtalinni, stundar rannsóknir á nýjum leiðum til að stjórna fiskveiðum (sjá tilvísanir að neðan). Þessar leiðir hafa komið fram á undanförunum 30 árum en þar á meðal má nefna uppboð á kvóta, svæðisbundinn kvóta og aðlögunarhæfa samstjórnun (e. *adaptive co-management*). Margar þessara leiða eru mun heppilegri fyrir hrognkelsisveiðar en það sem nefndin leggur til.

- Úthlutun aflaheimilda í upphafi og takmörkun aflahlutdeildar eru gríðarlega mikilvæg atriði. Faglegt mat mitt er að sú aðferð að miða við 3 bestu veiðiárin af 6 nái ekki að fanga félagslegan margbreytileika hrognkelsisveiðanna, sem eru mikilvæg tekjulind í formi hlutastarfs hjá mörgum sjómönnum.

- Takmarkanir á aflahlutdeild samkvæmt tillögunum eru ekki nægjanlega strangar og takmarkast ekki við landsvæði. Hrognkelsisveiðar eru mjög lítil árstíðarbundin útgærð sem selur afurðir sínar inn á ákveðinn markaðskima (e. *niche market*). Kvótakerfi eiga betur við stærri útgærðir sem starfa árið um kring.

Fyrir utan þessi atriði er nauðsynlegt að *tilgangur* og *markmiði* ákvarðana í fiskveiðistjórnun sé skýr, sem og rökin að baki slíkum ákvörðunum.

Verndun auðlinda. Sé tilgangurinn að vernda auðlindina þarf að hafa eftirfarandi í huga: Kvótakerfi hrognkelsisveiða mun ekki vernda auðlindina enda sýna rannsóknir að ekki er bein samsvörun milli fækkunar báta í kvótakerfum og verndun fiskistofna.

Aukið efnahagslegt virði. Sé tilgangurinn að auka efnahagslegt virði veiðanna þarf að hafa eftirfarandi í huga: Kvótakerfi í hrognkelsisveiðum mun ekki auka efnahagslegt virði veiðanna til langs tíma enda hefur það ekki áhrif á verð hroгна þar sem veiðarnar eru árstíðarbundnar og markaðurinn er smár. Kvótasetning mun þó skapa aukin verðmæti fyrir einstaklinga sem nú þegar hafa aflað sér veiðiréttinda, ef þeir taka þá ákvörðun að selja kvótann. Hér ber þó að hafa í huga hátt flækjustig vegna eignarréttar/handhafaréttar á núverandi veiðleyfum og líkur á dómsmálum vegna þessa.

Auðvelda stjórnun. Sé tilgangur tilagnanna að auðvelda stjórnun þarf að hafa eftirfarandi í huga: Kvótakerfi í hrognkelsisveiðum þarf ekki endilega að einfalda ákvarðanatöku. Veiðar og vinnsla hrognkelsis eru í það smáum stíl að auðveldlega má finna aðrar einfaldar leiðir til stjórnunar, svo sem með staðbundnum ráðum eða nefndum.

Ljóst er að kvótakerfi dregur úr aðgengi að veiðum í litlum samfélögum í dreifðum byggðum sem hafa reitt sig á hrognkelsisveiðar og skapað sér réttindi til veiðanna. Kvótakerfið minnkar möguleika kynslóða í framtíðinni til að koma inn í greinina. Kaupendur sýna samfélagslega sjálfbærum veiðum aukinn áhuga og Ísland er iðulega gagnrýnt (alþjóðlega og innanlands)

fyrir takmarkaða atvinnumöguleika í sjávarútvegi og slæmar aðstæður fyrir nýliðun. Jafnvel hefur verið rætt um mannréttindabrot í þessu sambandi. Grásleppuveiðar eru gott dæmi um sjávarútveg sem fer að mestu leyti fram í dreifðum byggðum og hefur mikið staðbundið menningar- og menntunarlegt gildi fyrir þessar byggðir og fjölskyldurnar sem að þeim standa. Þannig ætti það að vera áfram. Kvótasetning, eins og henni er lýst í greinargerð starfshópsins, mun leiða til þess að veiðiréttindi á hrognkelsum munu minnka í þessum sjávarbyggðum sem reiða sig á veiðarnar, bæði efnahagslega og menningarlega. Þetta mun draga úr seiglu og sveigjanleika þessara samfélaga til jákvæðrar byggðapróunar. Skammtíma efnahagslegur ávinningur kvótasetningarinnar, fyrir einstaklinga, verður ekki nægjanlega mikill til að vega á móti þessum ókostum. Í stað þess að halda áfram á þeirri braut sem Ísland hefur markað, legg ég til að við höldum áfram að vera leiðandi í fiskveiðistjórnun með því að gera eftirfarandi:

1. Endurskipuleggja ákvarðanatöku og skapa samtal milli sérfræðinga og rannsóknarfólks við breiðan hóp veiðiréttarhaf grásleppu. Líffræðingar, hagfræðingar og aðrir félagsvísindamenn geta rætt ólíkar leiðir í stjórnun og markmiðin að baki þeim á þann hátt að allar upplýsingar séu upp á borðinu í gegnsæu ferli á svipaðan hátt og tíðkast í Bandaríkjunum, Kanada og Noregi.

2. Ef niðurstaðan verður sú í framhaldi af þessu að einhversskonar kvótakerfi sé ákjósanlegt má ræða frekari útfærslu þess. Ef ekki þarf að kanna aðrar leiðir svo sem svæðisbundna stjórn líkt og í Alaska eða nýliðinuarleyfi eins og tíðkast í Noregi.

3. Að lokum er mikilvægt að gera viðbragðsáætlun. Fiskveiðistjórnunarkerfið verður að geta breyst í samhengi við aðstæður greinarinnar, fólksins og efnahagslegra aðstæðna. Nauðsynlegt er að til séu áætlanir til að endurmeta árangur stjórnunaráætlana. Ef þær hafa í för með sér neikvæðar aukaverkanir þarf að eiga sér stað samtal og virkt samráð milli hagsmunaaðila.

Dr. Catherine Chambers
sjávarútvegsfræðingur og mannfræðingur
Ísafjörður, 10. okt 2018

Tilvísanir:

Chambers, C., & Carothers, C. 2016. Thirty years after privatization: A survey of Icelandic small-boat fishermen . *Marine Policy* 80: 69-80.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X16300136>

Chambers, C., & Kokorsch. 2017. Viewpoint: The Social Dimension in Icelandic Fisheries Governance. *Coastal Management*, 45(4), 1-8.

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08920753.2017.1327346?journalCode=ucmg20>

Johnsen J.P., Jentoft S. 2018. Transferable Quotas in Norwegian Fisheries. In: Winder G. (eds) Fisheries, Quota Management and Quota Transfer. MARE Publication Series, vol 15. Springer. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-59169-8_6

Power, N. G., Norman, M. E., & Dupré, K. 2014. "The fishery went away": The impacts of long-term fishery closures on young people's experience and perception of fisheries employment in Newfoundland coastal communities. *Ecology and Society*, 19(3).
<https://www.ecologyandsociety.org/vol19/iss3/art6/>

Ringer et al 2018. For generations to come? The privatization paradigm and shifting social baselines in Kodiak, Alaska's commercial fisheries. *Marine Policy* 98: 97-103
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18300411>

Young et al 2018. Moving beyond panaceas in fisheries governance. Proceedings of the National Academy of Sciences Aug 2018, 201716545; <http://www.pnas.org/content/early/2018/08/22/1716545115.short?rss=1>