

Athugasemdir frá LS í samráðsgátt stjórnvalda

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða (atvinnu- og byggðakvótar)

18. september 2020

Í frumvarpinu er lagðar til breytingar sem varða strandveiðar, línuívilnun, almennan byggðakvóta, sértækan byggðakvóta (Byggðastofnun), rækju- og skelbætur og frístundaveiðar (hér eftir nefndir veiðiflokkar).

Í samráðsgátt segir að „breytingar sem lagðar eru til séu á grundvelli tillagna starfshóps um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda sem skilaði skýrslu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í febrúar 2020.

I. 5,3% dregin frá

Í 6. kafla skýrslu starfshópsins „Tillaga 1 – Atvinnu- og byggðakvótar verði teknir strax til hliðar“ er lagt til við 3. gr. laga um stjórn fiskveiða bætist setningin:

„Áður en aflamarki er úthlutað í hverri tegund skulu 5,3% aflamarksins tekin til hliðar til samfélagslegra aðgerða sem stuðla að traustri atvinnu og byggð um land allt“.

Í lögnum er ákvæðið í 3. mgr. 8. gr. og orðast svo:

„Aflamark veiðiskips á hverju fiskveiðiári, veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr. að fráðregnum hlutfalli af magni hvernar tegundar sem skal vera 5,3%.“

Við samanburð sést að ekki er mikill munur á orðalagi þessara texta.

Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að ákvæði verði áfram í 8. gr. laganna og orðist svo:

„Þegar ráðherra hefur ákvarðað þann heildarafla sem veiða má úr einstökum nytjastofnum skv. 1. mgr. 3. gr. skulu 5,3% aflamagns í hverri tegund tekin til hliðar fyrir atvinnu- og byggðakvóta...“

Þegar öll ákvæðin eru skoðuð sést að nokkur orðalags munur er á þeim. LS er þeirrar skoðunar að sá texti sem nú er í lögum eigi að standa óbreyttur. Hann

kveður skýrt á um aflahlutdeild. Þá hefur hann hingað til staðið af sér gagnrýni og ekki framkallað bótaskyldu hjá aðilum sem eru með aflahlutdeild.

Það er mat LS að ákvæðið sem lagt er til í frumvarpinu geti haft í för með sér bótaskyldu hjá handhöfum aflahlutdeilda, sem varla getur verið tilgangur frumvarpsins.

LS kallar eftir skýringum hjá höfundi frumvarpsins hvers vegna og hvaða tilgangi það þjónar að leggja til að ákvæðinu verði breytt.

II. Aflamagn skilgreint

LS gerir athugasemd við að tegundir sem koma til byggðakvóta séu ekki tilgreindar sem botnfisktegundir. Frumvarpið gerir ráð fyrir að 5,3% af leyfilegum heildarafla hverrar tegundar skiptist í ákveðnum hlutföllum til einstakra hópa sem falla undir skilgreiningu um atvinnu- og byggðakvóta.

Í lögum 116/2006 er skilgreint að um sé að ræða óslægðan botnfisk sem sundurgreindur er í þorsk, ýsu, ufsa, gullkarfa, steinbít, löngu og keila fyrir línuviltun, en ekkert er kveðið á um slíkt varðandi byggðakvóta og rækju- og skelbætur. Við strandveiðar er miðað við þorsk, ufsa og gullkarfa og byggt á frumvarpi þar að lútandi. Það sama á við frístundaveiðar en þar er eingöngu miðað við þorsk. LS krefst þess að við aflamagn verði tegundir tilgreindar í öllum veiðiflokkum.

LS hefur ekki fengið skýringu á því hvers vegna þessi grundvallarbreyting er lögð til þar sem hana er ekki að finna í tillögum starfshópsins. Hér með óskar LS eftir skýringu frá höfundi frumvarpsins.

III. Hlutdeildaskipting aflamagns óbreytt til 6 ára

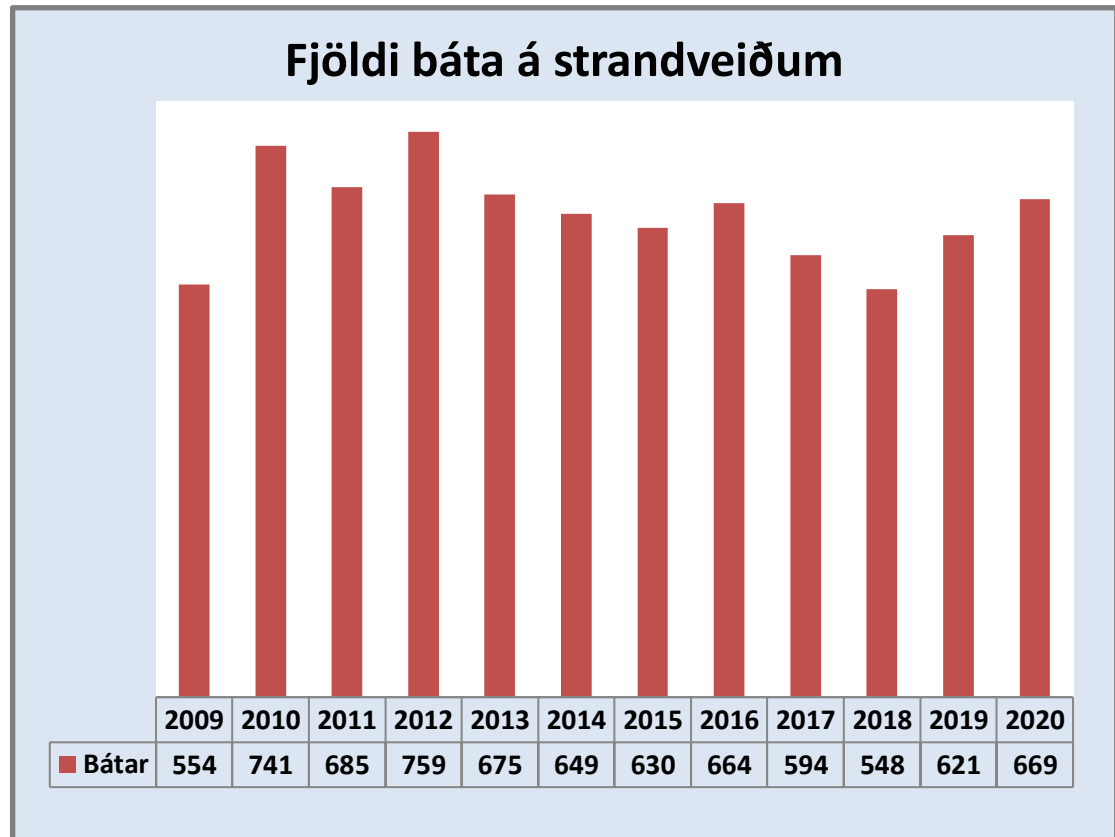
LS mótmælir harðlega hlutdeildaskiptingu aflamagns, sem ætlað er til atvinnu- og byggðakvóta og þar meðtalið að fastsetja prósentur til 6 ára. Slíkt leiðir til stöðnunar og værukærðar og hamlar allri framþróun þeirra þátta sem hér eru undir.

Helstu röksemdir eru hversu kvik fiskveiðistjórnunin er og reynsla undanfarinna ára hefur sýnt að milljóna tjón getur hlotist á stuttum tíma þegar ekkert svigrúm er í lögum til að bregðast við.

Undanfarin þrjú ár hafa strandveiðar sótt verulega í sig veðrið. Þátttakendum hefur fjölgað og allt bendir til þess að svo verði áfram. Óhjákvæmilegt er því þegar lagt er af stað með breytingar á lögum að tekið verði tillit til þess.

Nú liggur t.d. fyrir, hér í samráðsgáttinni, frumvarp um breytta veiðistjórnun á grásleppu. Verði það óbreytt að lögum mun þeim sem stunda grásleppuveiðar fækka mikið. Reynslan sýnir að aðilar sem hverfa frá aflamarki leita til strandveiða.

Það gæti því hert á þróun sl. þriggja ára hvað fjölda báta í strandveiðum varðar sem kallar á aukinn afla til þeirra.



Verði engar breytingar gerðar á línuúvilnun heldur afli þar áfram að minnka. Sjávarútvegsráðherra hefur hingað til svarað því með lægri viðmiðun.

Nýting á almennum byggðakvóta hefur verið óviðunandi á sl. árum. Þegar vika var eftir af nýliðnu fiskveiðiarí hafði t.d. aðeins um 30% af þorskveiðiheimildum verið úthlutað.

Hér eru aðeins örfá dæmi upptalin sem rökstuðningur gegn því að njörva niður atvinnu- og byggðakvóta.

Jafnframt skal bent á að það er mat LS að tillaga um hlutdeildatengingu hvers þáttar innan 5,3% muni ekki „ tryggja betur byggðafestu og nýliðun“ eins og segir í stjórnarsáttmálanum. Með þeirri tilhögun yrði komið á kunnuglegri aðferð um stjórn fiskveiða sem m.a. hafði þær afleiðingar að 5,3% potturinn varð til þegar hlutdeildir – varanlegar aflaheimildir – voru færðar milli byggðarlaga. Afleiðingar slíkrar samþjöppunar fyrir fjölmargar hinna smærri byggða eru öllum kunnar.

Verðmæti þessa heimilda er fyrst og fremst fólgin í nýtingu þeirra með veiðum og

meðferð þeirra hjá einstökum byggðarlögum.

Á einstaka þáttum 5,3% er grundvallarmunur og ef ekki væri eingöngu nema fyrir þá sök er ekki tilefni til þessara breytinga.

IV. Strandveiðar

Þar sem strandveiðar eru einvörðungu stundaðar af smábátum stjórnast veiðar þeirra að mestu af náttúrulegum aðstæðum, veðri og fiskgengd á grunnslóð. Auk þess er manngerð stjórnun gríðarleg:

- Dagsafli má að hámarki vera 774 kg af þorski
- Fjöldi handfærarúlla að hámarki 4
- Fjöldi veiðidaga í mánuði að hámarki 12
- Einungis er heimilt að róa 4 daga í viku mánudaga – fimmtudaga
- Hámarkstími veiðiferðar 14 klst.

Á sl. fjórum árum hefur þorskaflí strandveiðibáta verið stöðugur. Tölurnar sýna meðaltals afla á hvern bát.

2017	15,7 tonn
2018	16,6 tonn
2019	14,8 tonn
2020	16,1 tonn

Veiðikerfi strandveiðibáta var breytt 2018 á þann hátt að ákveðið var að takmarka sókn við 12 daga í mánuði og tryggja að veiðisvæðin fjögur fengju öll jafnmarga daga til sóknar. Veiðiheimildir dugðu fyrstu tvö árin, en í ár voru veiðar stöðvaðar 19. ágúst að loknum 11 veiðidögum af 17. Rétt er þó að geta þess að heimilt var að róa 3 lögbundna frídaga í sumar sem var óheimilt árin á undan.

Megin markmið breytinganna var hins vegar að gera veiðarnar öruggari. Eyða spennu sem safnaðist upp í hverjum mánuði þegar stutt var til stöðvunar veiðanna. LS benti á að markmiðið næðist ekki að fullu fyrr en 48 dagar væru tryggðir og benti á að í ágúst gætu veiðarnar orðið ólympískar sem stríddi gegn megin markmiði frumvarpsins.

Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi 26. apríl 2018. Já sögðu 36, nei 2.

Landssamband smábátæigenda furðar sig á að sjávarútvegsráðherra skuli nú rúmum tveimur árum eftir að Alþingi ákvað að breyta yfir í 48 daga kerfi leggja til að snúið verði aftur til fornra tíma. Til veiðikerfis sem heyrir sögunni til. Veiðikerfis sem samkomulag var um að væri barn síns tíma. Veiðifyrirkomulag sem ekki er minnst á

í skýrslu starfshópsins að eigi að taka aftur upp.

LS mótmælir harðlega ákvörðun ráðherra og hvetur hann til að setja inn ákvæði í frumvarpið um að fella út 3. ml. 2. mgr. 6. gr. a. sem orðast svo:

„Þá skal Fiskistofa með auglýsingu í Stjórnartíðindum stöðva strandveiðar þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla, að ufsa undanskildum, verði náð samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um strandveiðar fyrir hvert ár.“

LS minnir á eftirfarandi ákvæði í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Katrínar Jakobsdóttur:

„Vega þarf og meta fyrirkomulag þeirra aflaheimilda sem ríkið fer með forræði yfir, þ.m.t. strandveiða, með það að markmiði að tryggja betur byggðafestu og nýliðun.“

V. Línuívilnun

Þar sem frumvarpið byggir á skýrslu starfshóps sem ráðherra skipaði verður ekki hjá því komist að gera alvarlega athugasemd við eftirfarandi í kafla 5.4 „Mat á árangri atvinnu- og byggðakvóta“:

„Þannig er almennum byggðakvóta t.d. úthlutað vegna byggðarlaga sem hafa farið halloka í kerfinu og línuívilnun umbunar þeim sem ekki taka þátt í hraðri tæknivæðingu.“

LS telur að þarna sé verið að gera lítið úr línuívilnun og greinilegt að skýrsluhöfundar hafa ekki kynnt sér gríðarleg áhrif sem hún hefur haft á atvinnulíf margra hinna dreifðu byggða. Dæmi eru um að stærsti vinnustaður plássins hafi verið útgerð dagróðrabáta með línuívilnun. Störf við beitningu hafa skipt hundruðum og gefið einna hæstu laun sem verkamenn hafa haft fyrir störf sín. Þá hefur línuívilnun orðið til þess að hægja á samþjöppun í sjávarútvegi þar sem tækninýjungar hafa ekki náð að yfirbuga hana. Þó líta beri með jákvæðum hætti á tækninýjungar er nauðsynlegt að líta á afleiðingar þess að aukins afla er krafist á hverja einingu. Hún hefur gjarnan leitt af sér samþjöppun, fækkun starfa, verðfall eigna og brottflutning íbúa.

LS hefur til nokkurra ára hvatt til þess að línuívilnun gildi fyrir alla dagróðrabáta og bent á að afli til hennar hafi ekki nýst að fullu og því hafi ekki skort aflaheimildir til að koma til móts við áherslur LS. Svör ráðuneytis hafa verið á þá leið að verið sé að endurskoða 5,3% heimildirnar og því verði ekki orðið við því. Það kom því á óvart mitt í vinnu starfshópsins að ráðherra skildi koma með inngrip sem fólst á minnka stórlega aflaviðmið til línuívilnunar.

LS mótmælir harðlega ákvæði frumvarpsins að ónýttur afli í línuívilnun leggist við byggðakvóta og þar með að færa þær frá útgerð dagróðrabáta og setja þær inn í

aflahlutdeildakerfi þar sem nýting þeirra með veiðum er afar ótrygg eins og fram hefur komið.

LS ítrekar tillögur sínar um að línuívilnun verði efld með eftirfarandi hætti:

Línuívilnun verði aukin í 30% og gildi fyrir alla dagróðrabáta minni en 30 bróttótonn enda skuli hámarkslengd þeirra vera innan við 15 metra. Ívilnunin verði að fullu hjá bátum þar sem línan er beitt og stokkuð upp í landi, skerðist um þriðjung hjá aðilum sem stokka upp línu eða greiða af rekkum í landi og verði þriðjungur að fullri ívilnun hjá bátum með beitningavél.

Breytingunni er ætlað að tryggja störf í landi sem byggjast á vinnu við beitningu, uppstokkun og lagfæringu á línu. Jafnframt væri komið til móts við mikinn kostnað við útgerð dagróðrabáta sem er óheimilt að nota önnur veiðarfæri en línu og handfæri. Enn fremur væri verið að tryggja enn betur aðgang að fiski sem veiddur er á nærmiðum og landað nokkrum klukkustundum síðar.

Á undanförunum árum hefur þeim bátum fækkað sem nýtt hafa sér línuívilnun. Helstu ástæður þess eru að kostnaður við útgerðina hefur aukist og erfitt hefur reynst að mæta þeim áhrifum sem breytingar á lögum um stjórn fiskveiða, er varða stærðarmörk krókaafلامarksbáta (L 82/2013), höfðu í för með sér varðandi samþjöppun veiðiheimilda. Breytingunni er því einnig ætlað að draga úr samþjöppun veiðiheimilda hjá dagróðrabátum.

Að lokum bendir LS á skýrslu sem Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri skilaði til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í febrúar 2017. Þar er lagt mat á að hvaða marki úthlutun atvinnu- og byggðakvóta skilar sér í aukningu á veiðum, löndun og vinnslu á einstökum stöðum. Þar segir að línuívilnun hafi mest áhrif á umfang vinnslu á einstökum stöðum, þar á eftir komi strandveiðar.

VI. Ávinningur með strandveiðum og línuívilnun

Til strandveiða og línuívilnunar er úthlutað ákveðnu magni sem ætlað er til sameiginlegra nota við veiðar dagróðrabáta. Veiðar þessara báta nýtast sjávarbyggðum allt í kringum landið og þeim best þar sem aðliggjandi mið eru gjöful og stutt frá landi. Aflaheimildum til þessara veiða er ekki úthlutað á hvern bát og því þarf enga umsýslu kringum veiðarnar né flóknar úthlutunarreglur. Heimildir þessar er ekki hægt að framselja, framvísa sem veði eða fénýta á nokkurn annan hátt. Þær verða ekki nýttar nema með veiðum hvers og eins.

Allt aðrar reglur gilda um byggðakvóta – almennan og Byggðastofnunar. Þar er unnið eftir flóknu illa gagnsæju regluverki sem á ekkert skylt við þær reglur sem gilda um línuívilnun og strandveiðar.

VII. Byggðakvótar

Við lestur frumvarpsins vekur það athygli að hversu litlu skuli vera breytt varðandi reglur um almennan byggðakvóta og sértækan byggðakvóta (Byggðastofnun). Nokkur atriði frumvarpsins vekja jafnvel kátínu við lestur vegna flókinna afbrigða sem ætlað er að vera í samningum. Úr grein 15. b. Almennur byggðakvóti

„Aflamark sem er flutt frá eldra fiskveiðiári skal tilheyra aflamarki þess fiskveiðiárs sem hófs 1. september næst á undan úthlutun aflamarks.“

„Byggðastofnun skal gera samninga við einstök sveitarfélög um fyrirkomulag úthlutunar almenns byggðakvóta skv. 1. mgr. Heimilt er að bjóða opinberum aðilum, samtökum sveitarfélaga, fyrirtækjum eða félagasamtökum aðild að slíkum samningum þar sem fram skulu m.a. koma almenn og sértæk markmið hvers verkefnis, mælikvarðar, samstarfsaðilar, útfærsla, fyrirkomulag umsýslu og eftirfylgni. Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða nánar um ráðstöfun aflaheimilda skv. 1. mgr., m.a. varðandi viðmiðunar- og útreikningsreglur og aðrar reglur um úthlutun aflaheimilda auk samninga Byggðastofnunar við sveitarfélög og samspils við sértækan byggðakvóta skv. 15. gr. c.“

Við almennan byggðakvóta er veiðiheimildum úthlutað á hvern bát að undangengnu auglýsingaferli. Reglum er gjarnan breytt ár frá ári. T.d. hvort hámark sem hver bátur getur fengið, miði við að sem flestir bátar fái viðunandi úthlutun eða að hámarkið sé það hátt að megnið af veiðiheimildunum fari á togara og aðeins slattar á dagróðrabáta í viðkomandi byggðarlagi. Það þykir í hæsta máta óeðlilegt að dagróðrabátar séu að keppa við stórútgerðina um þessar veiðiheimildir.

Líkt og er um almennan byggðakvóta ríki ógangsæi um veiðiheimildir sem Byggðastofnun hefur til ráðstöfunar. Eftir undirritun samninga, sem jafnvel ganga kaupum og sölum, við vinnslur virðist eftirliti og skýrslugjöf vera ábótavant. Hvaða skip hafi nýtt aflaheimildirnar, hvar aflanum var landað og hversu mikið hafi komið til vinnslu á hverjum stað. Dæmi þar um er samningur stofnunarinnar sem ber heitið „Samkomulag um aukna byggðafestu á Þingeyri“.

Samkomulagið, er gert á grundvelli reglugerðar 643/2016, var undirritað 28. ágúst 2018 og gildir til 6 ára frá og með fiskveiðiárinu 2018/2019. Einn aðili samkomulagsins er Bergur ehf., útgerðaraðili skuttogarans Bergs VE-44 sknr. 2677. Í hlut þess koma 337,5 þorskígildistonn af þeim 500 þorskígildum sem samkomulagið tekur til. Samkvæmt gögnum Fiskistofu var veiðiheimildunum

úthlutað á skipið fiskveiðiárið 2018/2019 og á yfirstandandi fiskveiðiári.

Við eftirgrennslan kemur í ljós að Bergur VE-44 landaði engum afla á vinnusóknarsvæði nr. 6 sem Þingeyri tilheyrir eins og kveðið er á um að skylt sé sbr. 7. gr. reglugerðar 643/2016. Samkvæmt 2. mál. 5. gr. reglugerðarinnar var óheimilt að úthluta skipinu aflamarki Byggðastofnunar á yfirstandandi fiskveiðiári þar sem það uppfyllti ekki ákvæði um löndun.

Þarna virðist eftirliti ábótavant hjá Byggðastofnun og Fiskistofu við úthlutun aflamarks. LS hefur óskað eftir skýringum frá Sjávarútvegsráðuneytinu á þessu háttalagi en ekki fengið svar.

LS ítrekar hér með tillögur sem sendar voru starfshópnum 30. október 2019 þar sem lagt er til að úthlutun verði einfölduð og hún nái eingöngu til dagróðrabáta.

Heimildir til byggðakvóta verði skilyrtar til sveitarfélaga samkvæmt reglum sem mótaðar hafa verið. Rétt til nýtingar byggðakvóta hafa útgerðir dagróðrabáta sem skráðar eru í viðkomandi byggðarlagi og bátar í þeirra eigu sem skráðir eru með heimahöfn í byggðarlaginu og stunda dagróðra þaðan, enda hafi viðkomandi uppfyllt framangreint á næstliðnu fiskveiðiári.

Úthlutun:

- með ívilnun á aflaheimildir við löndun með sama hætti og um gildir um línuívilnun.
- 10 tonn í upphafi hvers fiskveiðiárs til útgerða þar sem eigandi hennar hefur átt heimilisfesti í byggðarlaginu sl. 10 ár.

Sala afla:

Fiskvinnsla í viðkomandi byggðarlagi hefur forkaupsrétt að afla þeirra báta sem njóta byggðaívilnunar. Greitt verði meðaltalsverð sem fæst á nærliggjandi fiskmörkuðum á löndunardegi. Greiðslufyrirkomulag og greiðslutrygging skal vera með sama hætti og hjá aðilum sem kaupa af fiskmörkuðum.

Þar sem ekki er fiskvinnsla skal aflinn boðinn upp á fiskmarkaði.

LS hefur skilning á að samsetning byggðakvóta getur verið með þeim hætti að þar séu tegundir sem varla sjást á veiðislóð dagróðrabáta. Náist ekki að skipta þeim tegundum fyrir aflaheimildir sem dagróðrabátar geta nýtt væri hægur vandi að gera

undantekningu á og úthluta til stærri skipa innan viðkomandi byggðarlags.

Þar sem í frumvarpinu er gjarnan vitnað til skýrslu starfshópsins vekur LS athygli á töflum í kafla „5.3 Ráðstöfun atvinnu- og byggðakvóta milli byggðakjarna“. Þar ekki tekið fram að tölur í töflum 3, 4 og 5 á bls. 15, 16 og 17, sem tilheyra strandveiðum, línuívilnun og frístundaveiðum eru aflatölur, en þær sem tilheyra byggðakvótum, skel- og rækjuppbótum og frístundaveiðum er það sem úthlutað hefur verið til þessara hópa, en segja ekkert til um hvað af því var veitt.

Nauðsynlegt hefði verið að starfshópurinn vekti athygli á þessu auk þess að láta koma fram hversu mikið af úthlutuninni hefði verið landað á hverjum stað.

VIII. Skel og rækjubætur – varasjóður vegna óvæntra áfalla

Í frumvarpinu er lagt til að skel- og rækjubætur falli niður og það hlutfall verði nýtt til sérstakra tímabundinna ráðstafana.

Við hrun rækju- og skelveiða var samkomulag um að bæta útgerðum upp veiðitap með úthlutun bóta. Bótum vegna rækju var komið á fiskveiðiárið 1999/2000 og vegna hörpudisks 2001/2002. Við upphaf þeirra veiða þurftu útgerðir viðkomandi báta að láta frá sér þorskkvóta og var það í raun grunnurinn að samkomulaginu.

Með tímanum hefur eignarhald nokkurra þessa báta sem fengu bætur breyst. Bátar seldir og bætur með. LS leggur til að afnám bóta taki eingöngu til framangreinda útgerða og þeirra aðila sem ekki hafa fullnýtt bætur með veiðum.

Ákvæðið um skel- og rækjubætur verði áfram í lögum en veiðiheimildir sem falla niður samkvæmt framansögðu skiptist milli nýrrar tilhögunar línuívilnunar sem LS hefur lagt til og strandveiða til að tryggja að 48 daga lágmarksfjölda við þær veiðar.

Virðingarfyllt


Þorlákur Halldórsson formaður


Örn Pálsson framkvæmdastjóri