

Ágúst 2023

Rit 1



Auðlindin okkar

Sjálfbær sjávarútvegur

Matvælaráðuneytið

Borgartúni 26 – 105 Reykjavík

545 9700 | mar@mar.is

Ágúst 2023

ISBN: 978-9935-9749-0-7

Umbrot og textavinnsla

Matvælaráðuneytið

© 2023 – Matvælaráðuneytið

stjornarradid.is



Efnisyfirlit

1. Samantekt	7
2. Inngangur	12
3. Verklag í verkefninu Auðlindin okkar	14
3.1 Tilefni verkefnisins	14
3.2 Ný nálgun	14
3.3 Tímaáætlun	17
3.4 Opið og gagnsætt ferli	17
3.5 Bráðabirgðatillögur starfshópanna	18
3.6 Úrvinnsla og nánari útfærsla tillagna	20
4. Vinnan framundan	24
4.1 Næstu skref	24
4.2 Vinna við ný heildarlög	24
5. Drög að stefnu um sjávarútveg	27
5.1 Stefna um sjávarútveg	27
5.2 Framtíðarsýn íslensks sjávarútvegs	27
5.3 Gildi sjávarútvegsstefnu til 2040	28
5.4 Áherslur til að tryggja framtíðarsýnina	29
6. Viðhorf Íslendinga til sjávarútvegs mála	33
6.1 Spurningakönnun Félagsvísindastofnunar og tilgangur könnunarinnar	33
6.2 Þátttakendur í könnuninni og marktækni hennar	33
6.3 Greining á niðurstöðum	35
7. Gagnsæi í sjávarútvegi	50
7.1 Almenn atriði	50
7.2 Aukið gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja	50
7.3 Skilgreining tengdra aðila í reglum um hámarksaflahlutdeild	53
7.4 Kortlagning á eigna- og stjórnunartengslum í sjávarútvegi	59
7.5 Skráning fyrirtækja á markað	60
7.6 Gagnsæi um viðskipti með aflaheimildir	61
8. Þjóðhagslegur ávinningur fiskveiðistjórnunarkerfisins	63
8.1 Samantekt	63
8.2 Aflamarkskerfið	65
8.3 Auðlindarenta	70
8.4 Auðlindagjöld	75

9. Tilraun með leigu aflahlutdeildar á markaði	86
9.1 Tildrög	86
9.2 Inngangur	86
9.3 Auðlindanefnd	87
9.4 Markmið með útboðsleið	88
9.5 Útfærsla	88
9.6 Lagalegur rammi	89
10. Byggðakerfi	93
10.1 Samantekt	93
10.2 Saga byggðakerfa	97
10.3 Almennur byggðakvóti	99
10.4 Sértaekur byggðakvóti	108
10.5 Strandveiðar	110
10.6 Línuívilnun	115
10.7 Skel- og rækjubætur	116
10.8 Frístundaveiðar	120
11. Vísbendingar um byggðafestuáhrif sjávarútvegs	123
11.1 Inngangur	123
11.2 Skilgreiningar og gagnavinnsla	123
11.3 Samantekt á knöppu formi	125
11.4 Tölfræði	129
11.5 Virði og afkoma	158
11.6 Viðauki	166
12. Ný heildarlög – Lög um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar	171
12.1 Ný heildarlög	171
12.2 Löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar	171
12.3 Ábendingar um nógildandi löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar	175
12.4 Vinnsla nýrra heildarlaga	180
13. Þrjú skref í átt að sjálfbærum sjávarútvegi	185
14. Skref 1: Umhverfið í öndvegi	188
14.1 Rannsóknir og nýsköpun (bráðabirgðatillögur 1–5)	188
14.2 Verndarsvæði, veiðisvæði og veiðarfæri (bráðabirgðatillögur 6–10)	197
14.3 Umgengni um sjávarauðlindina (bráðabirgðatillögur 11–14)	205
14.4 Orkuskipti í sjávarútvegi (bráðabirgðatillögur 15–16)	213

15. Skref 2: Hámörkun verðmæta	220
15.1 Kerfi fiskveiðistjórnunar (bráðabirgðatillögur 17–24)	220
15.2 Nýting gagna (bráðabirgðatillögur 25–27)	232
15.3 Markaðssetning (bráðabirgðatillögur 28–33)	236
15.4 Alþjóðasamskipti og orðspor (bráðabirgðatillaga 34)	249
15.5 Menntun (bráðabirgðatillögur 35–44)	252
16. Skref 3: Sanngjörn dreifing	267
16.1 Auðlindagjöld (bráðabirgðatillögur 45–47)	267
16.2 Gagnsæi sjávarútvegsfyrirtækja (bráðabirgðatillögur 48–51)	271
16.3 Starfsumhverfi í sjávarútvegi (bráðabirgðatillögur 52–58)	279
16.4 Löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar (bráðabirgðatillögur 59 og 60)	286
16.5 Yfirlit yfir tillögur Auðlindarinnar okkar	290
17. Tillaga að aðgerðaáætlun	294
18. Fjármögnun aðgerða	301
18.1 Fjármálaáætlun	301
18.2 Verkefnasjóður sjávarútvegsins	301
18.3 Tillaga að breytingum á Verkefnasjóði sjávarútvegsins	304
19. Vangaveltur um sátt um sjávarútveg	307
20. Viðauki 1 – Veidigjöld – saga, útfærsla og mat á áhrifum	361
21. Viðauki 2 – Yfirlit yfir alþjóðlegt samstarf í sjávarútvegi	370
22. Viðauki 3 – Greinargerð um stöðu haf- og fiskirannsóknna	374
23. Viðauki 4 – Álitsgerð varðandi setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá	445



1. Samantekt

1. Samantekt

Sjávarútvegur stendur að mörgu leyti vel. Íslenskur fiskur er þekktur fyrir gæði og íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru alþjóðlega samkeppnishæf. Veiðum er stýrt þannig að fiskur er veiddur á þeim árstíma og svæðum þar sem gæði hans eru mest og markaðsaðstæður hagstæðastar. Færri sóknardaga hefur þurft til að ná sama afla samhliða tækninýjungum og skynsamlegri stýringu sem dregið hefur úr álagi á vistkerfið.

Áskoranir eru engu að síður miklar. Aukið mikilvægi loftslagsmála og áhersla á hringrásarhagkerfið og líffræðilegan fjölbreytileika munu leiða til mikilla breytinga í sjávarútvegi á komandi árum og áratugum. Þá hafa um áratugaskeið verið deilur í íslensku samfélagi um sanngjarna hlutdeild þjóðarinnar af nýtingu sameiginlegra auðlinda hafsins og um samfélagslegt jafnvægi á milli efnahagslegra og félagslegra sjónarmiða við nýtingu auðlindarinnar. Þær deilur hafa ekki verið til lykta leiddar.

Auðlindin okkar er heiti á opnu og gagnsæju verkefni sem matvælaráðherra setti af stað í maí 2022 með þátttöku fjölmargra sérfræðinga. Markmið matvælaráðherra með verkefninu er hagkvæm og sjálfbær nýting sjávarauðlinda í sátt við umhverfi og samfélag. Auðlindin okkar byggir á hinum þremur stöðum sjálfbærrar þróunar; umhverfi, efnahag og samfélagi. Kjarni sjálfbærrar þróunar lýtur að því jafnvægi sem þarf að ríkja á milli þeirra ólíku og jafnvel andstæðu krafta sem liggja að baki nýtingu og ráðstöfun á takmörkuðum náttúruauðlindum og gæðum samfélagsins í umhverfislegu, efnahagslegu og samfélagslegu tilliti.



Skref 1:

Umhverfið í öndvegi

Hvaða kröfur gerum við um umgengni við umhverfið?



Skref 2:

Hámörkun verðmæta

Hvernig hámarkum við verðmætin innan þeirra marka, sem umhverfið setur?



Skref 3:

Sanngjörn dreifing

Hvernig tryggjum við að þau verðmæti dreifist á sanngjarnan hátt?

Starfshópar Auðlindarinnar okkar skiluðu 60 bráðabirgðatillögum í janúar 2023 eftir gagnaöflun, opna fundi á landsbyggðinni og viðtöl við á annað hundrað viðmælendur. Í þessari skýrslu eru lagðar fram lokatillögur starfshópanna, framtíðarsýn og aðgerðaráætlun.

Helstu tillögur eru:

1. Hafrannsóknir verði efldar og vöktun og eftirlit verði í samræmi við tillögu að fjármálaáætlun 2024-2028.
2. Nýjar nýtingaleiðir í sjó fari í umhverfismat og vistkerfisnálgun beitt við ákvarðanatöku.
3. Vernda 30% hafsvæða fyrir 2030 með skýrri stefnu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.
4. veiðisvæði verði eingöngu miðuð við tegund veiðarfæra en ekki stærð eða afl skipa.
5. Allur aflí komi á land. Setja hvata til að tryggja að aflí komi að landi, herða viðurlög við brottkasti og útfæra reglur um myndavélaeftirlit um borð í fiskiskipum.
6. Unnin verði orkuskiptaáætlun í sjávarútvegi.
7. Orkuskipti í sjávarútvegi verði samfjármögnuð.
8. Verkefnasjóður sjávarútvegsins verði endurskoðaður.
9. Lögfest verði í stjórnarskrá ákvæði um fiskveiðiauðlindina sem sameign þjóðarinnar.
10. Löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar verði einfölduð og samræmd í ein heildarlög um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar.
11. Aflamarkskerfinu verði viðhaldið.
12. Skilgreining á yfirráðum í reglum um hámarks aflahlutdeild verði samræmd við samkeppnislög og skilgreining tengdra aðila útvíkkuð svo að annarskonar eignartengsl en yfirráð falli líka undir skilgreininguna að ákveðnu leyti.
13. Settar verði reglur um reglubundna og viðvarandi upplýsingagjöf til Fiskistofu um eigna- og stjórnunartengsl útgerða, auk opinberrar birtingar slíkra upplýsinga að hluta.
14. Öll viðskipti með aflaheimildir verði háð skráningu í miðlægt kerfi og að grunnupplýsingar um einstök viðskipti verði birtar opinberlega, þ.m.t. hvernig aflaheimildir eru metnar til verðs.
15. Hvatar verði settir til að ýta undir dreifðara eignarhald útgerða, t.d. með hækkun hámarkshlutdeildar gagnvart útgerðum sem uppfylla tiltekin viðmið um dreift eignarhald.
16. Veiðigjald verði í samræmi við metna auðlindarentu af fiskveiðum en starfshópurinn telur að ekki séu vísbendingar um að álagt veiðigjald víki að verulegu marki frá því sem lagt er upp með, að teknu tilliti til þeirrar óvissu sem til staðar er varðandi mælingar á auðlindarentu, þ.e. 33% af metinni auðlindarentu af fiskveiðum.
17. Skoðað verði hvort og hvernig megi einfalda veiðigjald með því að leggja það á sem hlutfall af aflaverðmæti.

-
18. Tillaga um tilraun með leigu aflahlutdeildar á markað fari í samráð, m.a. með hliðsjón af reynslu erlendis af uppboðum aflaheimilda.

 19. Almennur byggðakvóti verði lagður niður. Þær veiðiheimildir sem við það verða til ráðstöfunar verði áfram í byggðakerfinu en leigðar út. Þau auknu verðmæti sem við það skapast fari til sveitarfélaga í sjávarbyggðum, annað hvort með beinum hætti eða í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem nýti þau til uppbyggingar á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum.

 20. Línuívilnun og skel- og rækjubótum verði hætt og ráðstafað til byggðakerfisins, annað hvort í gegnum innviðaleið, þ.e. með útleigu á heimildum þar sem leigutekjur renni til sveitarfélaga, eða byggðafestuleið, þ.e. með sértækum og markvissum aðgerðum til að nýta veiðiheimildir til að efla byggðir þar sem veiðar og vinnsla eru talin eiga framtíð fyrir sér.

 21. Strandveiðum verði viðhaldið að mestu með óbreyttum hætti en kveðið verði skýrar á um markmið, árangursmælingar og aðgengi til þess að ná betur fram upphaflegum markmiðum kerfisins.

 22. Komið verði á fót rafrænni skráningu um rekjanleika afla í allri virðiskeðjunni og byggt upp miðlægt gagnasafn til að halda utan um öll gögn sem verða til í sjávarútvegi.

 23. Fyrirtækjum í veiðum og vinnslu verði gert skylt að afhenda gögn í gagnagrunn.

 24. Komið verði á fót opinberum upplýsinga-, gæða- og sjálfbærnivettvangi sjávarútvegs.

 25. Vitund aukin um mikilvægi og heimild til notkunar íslenska fánans eða annarra uppruna-merkinga á íslenskar sjávarafurðir.

 26. Þrýst á upprunaupplýsingar og upplýsingar um kolefnisfótspor.

 27. Efldur verði samráðsvettvangur um menntun í sjávarútvegi fyrir sjávarútvegsfyrirtæki, rannsóknar- og menntastofnanir.

 28. Tryggt að skólar geti tekið við og menntað fleiri nemendur í þeim greinum er tengjast sjávarútvegi.

 29. Ímynd og námsumhverfi á námsbrautum tengdum sjávarútvegi breytt og laðaðir að fjölbreyttari nemendahópar með tilliti til kyns og uppruna.

 30. Öllum fiskiskípum verði skylt að nota öryggisstjórnunarkerfi.
-

Í framhaldi af samráði um þessa skýrslu í samráðsgátt stjórnvalda verður í matvælaráðuneytinu unnið nýtt frumvarp til nýrra heildarlaga um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar. Kynning skýrslunnar og framlagning tillagnanna marka því ekki endalok vinnunnar, heldur upphaf að frekari umræðu og vinnu um málefnið.

Samhliða vinnu við verkefnið Auðlindin okkar voru unnin drög að stefnu um sjávarútveg sem m.a. byggir á matvælastefnu til 2040. Stefnan inniheldur framtíðarsýn íslensks sjávarútvegs til 2040, gildi sjávarútvegs og áherslur og er ætlað að vera leiðbeinandi við ákvarðanatöku um sjávarútveg í sátt við umhverfi og samfélag.

Tillaga að **framτίðarsýn** íslensks sjávarútvegs

-
- a. **Nýting** nytjastofna sjávar er **sjálfbær** og fer fram á grundvelli vistkerfisnálgunar og varúðarnálgunar, þar sem stuðlað er að verndun og eflingu líffræðilegrar fjölbreytni. Ísland er í fremstu röð ríkja þegar kemur að verndun hafsvæða og vistkerfa.
-
- b. Rannsókn- og nýsköpunarstarf hefur mælanlega **aukið sjálfbærni, fjölbreytni og verðmætasköpun** í sjávarútvegi.
-
- c. Nýting nytjastofna sjávar er **hagkvæm** með sveigjanleika til nýsköpunar, hagræðingar og aukinnar **verðmætasköpunar**. Fullnýting afurða tryggð í virðiskeðju sjávarútvegs.
-
- d. Samstarf hagaðila við hafrannsóknir hefur aukið **vísindalega þekkingu** á umhverfi, vistkerfum hafsins og nytjastofnum sjávar.
-
- e. Ákvarðanir um nýtingu nytjastofna sjávar taka mið af **jöfnuði** óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu, og hag samfélagsins í efnahagslegu tilliti.
-
- f. **Endurgjald fyrir nýtingu** nytjastofna sjávar rennur til þjóðarinnar.
-
- g. Ísland er leiðandi í **hugviti og tæknibreytingum** tengdum sjálfbærum sjávarútvegi.
-
- h. **Framleiðsla í sjávarútvegi** er arðbær, samkeppnishæf og styður við byggðafestu og uppbyggingu þekkingar.
-
- i. Ísland er í fremstu röð ríkja í **framleiðslu og sölu** á hágæða afurðum úr hafinu og sjávarútvegur er **samkeppnishæfur** við sambærilega matvælaframleiðslu.
-
- j. Sjávarútvegur er leiðandi í **orkuskiptum og kolefnishlutlaus**.
-
- k. **Menntun** tengd hafinu mætir þörfum umhverfis, samfélags og atvinnulífs.
-
- l. Sjávarútvegur og málefni hafsins er spennandi **starfsvettvangur** sem laðar að sér starfsfólk með hæfni og getu til að takast á við áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi.
-
- m. **Stjórnsýsla** er skilvirk og einföld og eftirlit og rannsóknir fylgja framþróun við nýtingu sjávarauðlinda.
-

An aerial photograph showing a vast expanse of bright green, filamentous algae (Inngangur) covering a sandy beach. The algae forms dense, textured mats that are broken up by irregular patches of light-colored sand. The overall appearance is a vibrant, almost uniform green carpet over the shoreline.

2. Inngangur

2. Inngangur

Skýrsla Auðlindarinnar okkar er í þremur ritum. Fyrsta ritið fjallar um niðurstöður starfshópa Auðlindarinnar okkar, í öðru riti er könnun um viðhorf Íslendinga til sjávarútvegs birta í heild sinni og í þriðja riti er skýrsla sem ber heitið Tæpitungulaust og sýnir þær ábendingar sem komið hafa fram hjá almenningi, sérfræðingum og hagaðilum á meðan á vinnu starfshópanna stóð og í gegnum það samráð sem farið hefur fram.

Í fyrsta riti er í upphafi lýst verklagi í Auðlindinni okkar og vinnunni framundan. Þar á eftir tekur við kafli um drög að sjávarútvegsstefnu sem skrifaður er af matvælaráðuneytinu. Þá er fjallað um greiningu á niðurstöðum viðhorfskönnunar Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands í kafla sem skrifaður er af hópi sem undirbjó spurningar könnunarinnar í samráði við Félagsvísindastofnun. Fyrsti kafliinn sem fjallar um einstakar tillögur og málefni Auðlindarinnar okkar er kafliinn um gagnsæi í sjávarútvegi sem er skrifaður af Friðriki Árna Friðrikssyni Hirst. Þá skrifaði hagræni hópurinn um annars vegar þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins og hins vegar kafla um byggðakerfi (5,3% kerfin).

Tveir kaflar tengjast framangreindum tveimur köflum hagræna hópsins en eru skrifaðir af utanaðkomandi sérfræðingum. Annar þeirra er eftir Daða Má Kristófersson og Gunnar Tryggvason og fjallar um tilraun með leigu aflahlutdeildar á markaði. Seinni kafliinn er eftir Svein Agnarsson og Vífil Karlsson og fjallar um vísbendingar um byggðafestuáhrif í sjávarútvegi.

Þá hefur löggjafarhópur Auðlindarinnar okkar tekið saman kafla um vinnslu nýrra heildarlaga.

Í kafla 13 hefst umfjöllun um skrefin þrjú í átt að sjálfbærum sjávarútvegi. Í þremur köflum þar á eftir er fjallað um m.a. þær 60 bráðabirgðatillögur sem starfshóparnir lögðu fram í janúar 2023 og eru þær flokkaðar eftir hverri stoð sjálfbærrar þróunar. Í umfjöllun um einstakar tillögur er bráðabirgðatillögunni lýst, tekin saman nánari umfjöllun um efnið og afmarkað hvað er lagt til um viðkomandi tillögu. Því næst er tilgreint hvort viðkomandi tillaga verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar. Í einhverjum tilvikum hafa tillögurnar breyst eða jafnvel nýjum tillögum verið bætt við. Umfjöllun um tillögurnar er skrifuð af hinum ýmsu úrvinnsluhópum Auðlindarinnar okkar, sem nánar er lýst í kafla 3 um verklag.

Því næst er að finna tillögu að aðgerðaráætlun, með markmiðum og aðgerðum sem Auðlindin okkar leggur til að farið verði í á grundvelli viðkomandi tillagna. Þá er í aðgerðaráætlun að finna ábyrgðaraðila og áætluð tímamörk hvernar aðgerðar. Þannig getur lesandinn séð í aðgerðaráætlun á hvaða tillögu er byggt og kynnt sér nánar efni hennar í köflum 14 – 16. Sérstaklega er svo fjallað um fjármögnun í kafla 18.

Að síðustu hefur kafli 19 að geyma vangaveltur fjölbreytts hóps einstaklinga um sátt í sjávarútvegi sem teknar voru saman að beiðni matvælaráðuneytisins.

Í viðaukum skýrslunnar er að finna ítarefni, svo sem sögu, útfærslu og mat á áhrifum veiðigjalda, yfirlit yfir alþjóðlegt samstarf í sjávarútvegi, greinargerð um stöðu haf- og fiskirannsóknna eftir Jóhann Sigurjónsson og álitsergerð varðandi setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá eftir Valgerði Sólnes.

A photograph showing a large quantity of fresh fish, including salmon and mackerel, piled together in a white container. The fish are arranged in a somewhat chaotic but dense manner, with their silvery scales and distinct patterns visible. The background is a plain, light-colored surface.

3. Verklag í verkefninu Auðlindin okkar

3. Verklag í verkefninu Auðlindin okkar

3.1 Tilefni verkefnisins

Verkefnið Auðlindin okkar byggir á sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, frá 28. nóvember 2021, en þar segir um sjávarútvegsmál:



„Skipuð verður nefnd til að kortleggja áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum og meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins. Nefndinni verði falið að bera saman stöðuna hér og erlendis og leggja fram tillögur til að hámarka möguleika Íslendinga til frekari árangurs og samfélagslegrar sáttar um umgjörð greinarinnar. Nefndin fjalli einnig um hvernig hægt er að auka gagnsæi í rekstri fyrirtækja í sjávarútvegi og þá sérstaklega meðal stærstu fyrirtækja landsins. Þá meti nefndin árangur af atvinnu- og byggðakvóta og strandveiðum til að styðja við atvinnulíf í landsbyggðunum.“

Einnig er í stjórnarsáttmála kveðið á um að flýta skuli eins og kostur er orkuskiptum í sjávarútvegi og stutt verði við öflugt styrkjakerfi, samstarf við háskólasamfélagið og stuðningsumhverfi rannsókna og þróunar til að stuðla að nýsköpun í sjávarútvegi og tengdum greinum.

3.2 Ný nálgun

Í febrúar 2022 lagði matvælaráðherra fram drög að áherslum og verklagi við stefnumótun á sviði matvæla en þar var lagt til að beita nýrri nálgun við þær fjölmörgu áskoranir og tækifæri sem eru í sjávarútvegi og snerta samfélagið allt með beinum og óbeinum hætti¹. Í stað þess að skipa eina stóra nefnd, var stofnað til opins og gagnsæis verkefnis fjölmargra sérfræðinga með ólíkan og fjölbreyttan bakgrunn. Markmið verkefnisins sem nefnist Auðlindin okkar er hagkvæm og sjálfbær nýting sjávarauðlinda í sátt við umhverfi sitt.

Í maí 2022 skipaði matvælaráðherra samráðsnefnd um gerð sjávarútvegsstefnu sem hefur yfirsýn yfir störf fjögurra starfshópa Auðlindarinnar okkar, en nefndina skipa fulltrúar allra þingflokka, hagsmunasamtaka í sjávarútvegi og umhverfismálum, sveitarfélaga auk formanna starfshópa verkefnisins. Þá skipaði ráðherra einnig í fjóra starfshópa til að greina áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum ásamt því að meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins.

Starfshópurinn Samfélag

Hlutverk starfshópsins var að leggja mat á og koma með tillögur sem lutu m.a. að eftirfarandi verkefnum:

1. Samfélagsleg staða — ágreiningur um stjórn fiskveiða og möguleiki til samfélagslegrar sáttar
2. Mat á þjóðhagslegum ávinningi fiskveiðistjórnunarkerfisins

¹ Áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla. Matvælaráðuneyti (2022)

-
3. Alþjóðlegur samanburður á fiskveiðistjórnunarkerfum, sjálfbærni og samkeppnishæfni
 4. Samþjöppun veiðiheimilda
 5. Staða strandbyggða - byggðakvótar og strandveiðar og möguleg styrking
 6. Veiðigjöld og skattspor
-

Hópurinn skipaður:

- Gunnar Haraldsson, framkvæmdastjóri Intellecton, formaður
- Catherine Chambers, rannsóknastjóri, Háskóla Vestfjarða
- Hreiðar Þór Valtýsson, dósent, Háskólinn á Akureyri
- Katrín Júlíusdóttir, fyrrverandi þingmaður og ráðherra
- Valgerður Sólmes, prófessor, Háskóli Íslands

Starfshópurinn Aðgengi

Hlutverk starfshópsins Aðgengi var að leggja mat á og koma með tillögur er lutu m.a. að eftirfarandi verkefnum:

-
1. Samkeppni, verðlagsmál og aðgangshindranir
 2. Eignatengsl í sjávarútvegi og óskyldum greinum
 3. Aukið gagnsæi í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja
 4. Kynslóðaskipti og nýliðun
-

Hópurinn skipaður:

- Eggert Benedikt Guðmundsson, verkfræðingur, formaður
- Alda B. Möller, matvælafræðingur
- Arnór Snæbjörnsson, lögfræðingur
- Friðrik Árni Friðriksson Hirst, framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands
- Ingveldur Ásta Björnsdóttir, framkvæmdastjóri North 65

Starfshópurinn Umgengi

Hlutverk starfshópsins Umgengi var að leggja mat á og koma með tillögur er lutu m.a. að eftirfarandi verkefnum:

-
1. Umgengi um sjávarauðlindina
 2. Vístkerfisnálgun, verndarsvæði, sjónarmið varúðar og aflareglur
-

3. Rannsóknir á lífríki hafsins og vísindaleg ráðgjöf

4. Orkuskipti - grænn sjávarútvegur

5. Vigtun, brottkast, eftirlit og viðurlög

Hópurinn skipaður:

- Gréta María Grétarsdóttir, forstjóri, Heimkaup, formaður
- Freydís Vigfúsdóttir, sérfræðingur, matvælaráðuneytið
- Halla Jónsdóttir, framkvæmdastjóri, Optitog
- Jónas Rúnar Viðarsson, sviðsstjóri, Matís
- Sigurður Ingi Friðleifsson, framkvæmdastjóri, Orkustofnun

Starfshópurinn Tækifæri

Hlutverk starfshópsins Tækifæri var að leggja mat á og koma með tillögur er lutu m.a. að eftirfarandi verkefnum:

1. Rekjanleiki afla

2. Fullvinnsla, gæðamál og hringrásarhagkerfið

3. Stafræn umbreyting

4. Hugverkaréttur

5. Rannsóknir, þróun og nýsköpun

6. Alþjóðasamskipti og orðspor Íslands

7. Markaðssetning

8. Menntun

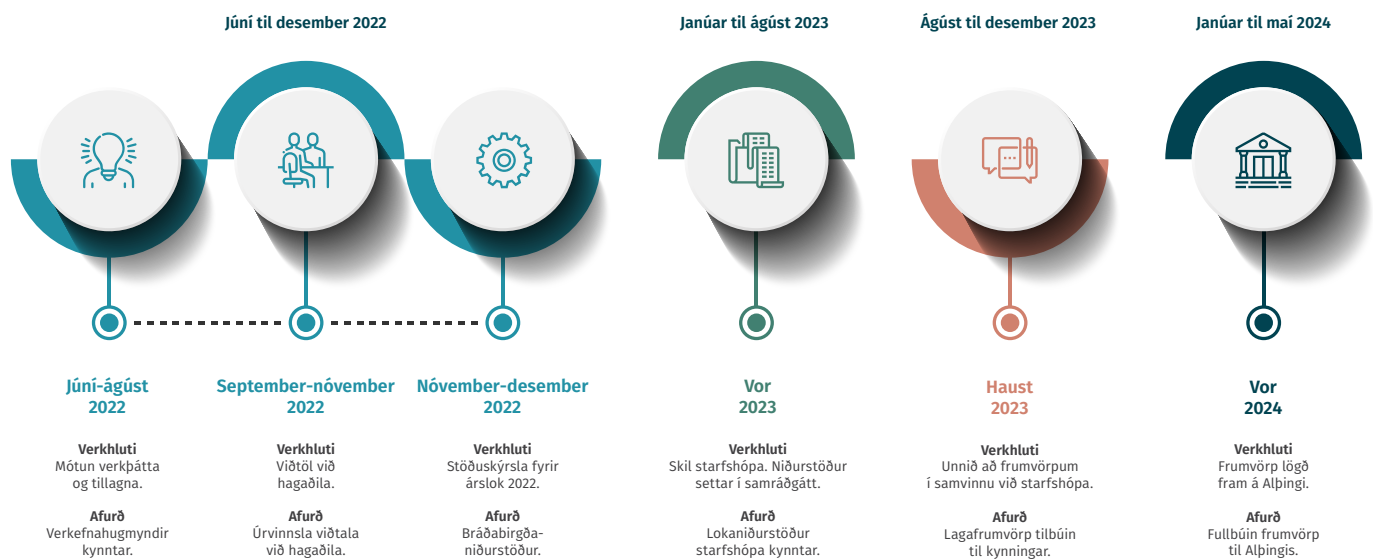
9. Jafnrétti

Hópurinn skipaður:

- Ingunn Agnes Kro, stjórnarmaður og ráðgjafi
- Ari Kristinn Jónsson, framkvæmdastjóri, AwareGO
- Hildur Ingvarsdóttir, skólameistari, Tækniskólinn
- Hilmar Bragi Janusson, framkvæmdastjóri, Kvika banki
- Óskar Veigu Óskarsson, sölustjóri, Marel

3.3 Tímaáætlun

Mynd 3.3.1. Tímaáætlun Auðlindarinnar okkar



Verkefninu var skipt upp í fjögur tímabil og er lokaskýrsla þessi hluti af verkhluta tvö en nánar er fjallað um verkhluta þrjú og fjögur í kafla 4 Vinnan framundan.

3.4 Opið og gagnsætt ferli

Við vinnslu verkefnisins var lögð áhersla á að ferli þess og framgangur væri opin og gagnsær. Til að tryggja aðgengi að helstu gögnum verkefnisins var þann 4. október 2022 opnuð vefsíðan audlindinokkar.is. Þar er m.a. að finna yfirgripsmikið gagnasafn um sjávarútveg, þær fjölmörgu skýrslur sem ritaðar hafa verið um sjávarútveg á síðustu áratugum ásamt yfirliti yfir lög, dóma, frumvörp til Alþingis, álit og úrskurði er varða sjávarútveg. Einnig er þar að finna yfirlit yfir fundi samráðsnefndar og starfshópana, sem og yfirlit yfir þá hagaðila sem starfshópanir fjórir ræddu við.

Starfshópanir fjórir kynntu fyrstu hugmyndir, kveikjur (verkefni sem mætti fara strax í að þróa og koma í framkvæmd), aðrar verkefnahugmyndir og rannsóknarspurningar á fundi með samráðsnefnd um gerð sjávarútvegsstefnu þann 5. október 2022.

Þá var þann 21. október 2022 birt í Samráðsgátt stjórnvalda greinargerð um stöðu vinnu við gerð sjávarútvegsstefnu og veittur frestur til að veita umsögn um verkefnið og koma á framfæri ábendingum og athugasemdum. Umsagnarfrestur var veittur til og með 20. nóvember 2022.

Haldnir voru fjórir opnir fundir hringinn í kringum landið þar sem verkefnið Auðlindin okkar var kynnt og kallað var eftir ábendingum og skoðunum landsmanna sem nýst hafa við vinnu starfshópanna. Opnu fundirnir fóru fram á Ísafirði 25. október 2022, Eskifirði 1. nóvember 2022, Vestmannaeyjum 8. nóvember 2022 og Akureyri 15. nóvember 2022. Samtals sóttu um 400 manns opnu fundina og tæplega 5.000 manns fylgdust með fundunum í streymi, en upptökur af fundum eru aðgengilegar á heimasíðu verkefnisins audlindinokkar.is.

Á tímabilinu ágúst 2022 til maí 2023 ræddu starfshóparnir við 122 sérfræðinga og hagaðila frá meira en 50 stofnunum, fyrirtækjum og samtökum.

Allar ábendingar sem hafa borist í verkefninu hafa verið teknar saman í Riti 3 við lokaskýrslu þessa og hafa m.a. verið nýttar í verkefninu og nánari útfærslu tillagna.

3.5 Bráðabirgðatillögur starfshópanna

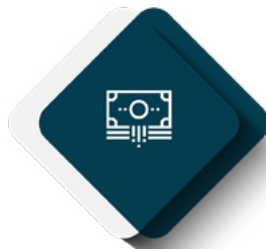
Starfshóparnir Samfélag, Aðgengi, Umgengni og Tækifæri skiluðu 60 bráðabirgðatillögum þann 17. janúar 2023. Bráðabirgðatillögurnar voru settar fram að undangenginni gagnaöflun og samtölum við fjölmarga hagaðila. Tillögurnar voru settar fram til að fá fram frekari sjónarmið og ábendingar sem nýtt voru við mótun lokatillagna og gerð sjávarútvegsstefnu.

Bráðabirgðatillögurnar 60 voru settar fram á grunni þriggja stoða sjálfbærrar þróunar, þ.e. umhverfis, efnahags og samfélags.



Mynd 3.5.1. Lykilþættir hvernar stoðar sjálfbærrar þróunar til framtíðar**Umhverfi**

Sjálfbærni
Orkuskipti
Vottanir
Virðing fyrir umhverfi
Besta fáanlega tækni
Loftslag
Vistkerfi

**Efnahagur**

Samkeppnishæfni
Stöðugleiki
Fyrirsjáanleiki
Framtíðarsýn fyrirtækja
Verðmætasköpun
Alþjóðleg þróun
Heimsmarkaður
Takmarka ruðningsáhrif

**Samfélag**

Samfélagsleg hagkvæmni
Aukin lífsgæði
Fjölmening
Almannahagsmunir
Þekking
Gagnsæi
Samráð og samstarf
Traust

Bráðabirgðatillögurnar 60 voru settar fram sem þrjú skref að sjálfbærum sjávarútvegi:

- 1. Umhverfið í öndvegi** tekur til rannsókna og nýsköpunar, verndarsvæða, veiðisvæða og veiðarfæra, umgengni um sjávarauðlindina og orkuskipta í sjávarútvegi.
- 2. Hámarksverðmæta** tekur til kerfa fiskveiðistjórnunar, nýtingar gagna, markaðssetningar, sölu og orðspors og menntunar.
- 3. Samgjörning dreifing** tekur til auðlindagjalda, gagnsæis sjávarútvegsfyrirtækja, starfsumhverfis í sjávarútvegi og löggjafar á sviði fiskveiðistjórnunar.

Bráðabirgðatillögurnar voru birtar í Samráðsgátt stjórnvalda 17. janúar 2023 með umsagnarfresti til og með 28. febrúar 2023. Einnig voru tillögurnar kynntar á opnum fundi á Grand hóteli í Reykjavík, 8. febrúar 2023. Þá ræddi samráðsnefnd um sjávarútvegsstefnu tillögurnar 60 á þremur fundum nefndarinnar, 23. febrúar, 2. mars og 21. mars 2023.

Margar góðar og gagnlegar ábendingar og athugasemdir um bráðabirgðatillögurnar 60 bárust í gegnum Samráðsgátt, í gegnum netfang verkefnisins audlindinokkar@mar.is og á umræðufundum samráðsnefndar en þær eru aðgengilegar í riti 3 Tæpitungulaust.

3.6 Úrvinnsla og nánari útfærsla tillagna

Bráðabirgðatillögurnar 60 voru settar fram með fyrirvara um nánari útfærslu og mat á áhrifum, samræmi við aðra stefnumótun stjórnvalda og lagatæknilega útfærslu. Tillögurnar voru ekki settar fram með heildstæðum hætti þannig að einhverjar þeirra útilokuðu aðrar. Á tímabilinu janúar til og með maí 2023 var unnið að frekari úrvinnslu og útfærslu tillagnanna og lagt mat á það hvaða tillögur yrði lagt til að yrðu hluti af lokaniðurstöðum starfshópanna. Var úrvinnsla tillagnanna skipt niður á sérfræðinga úr starfshópunum fjórum.

Hagrænn hópur

Hlutverk hagræna hópsins var að meta efnahagslegan árangur af mismunandi leiðum í núverandi kerfum fiskveiðistjórnunar og áhrif mismunandi sviðsmynda við mögulegar breytingar. Hópurinn útfærði nánar þær bráðabirgðatillögur sem snúa að fiskveiðistjórnun (bráðabirgðatillögur 17-24) og auðlindagjöldum (bráðabirgðatillögur 45-47) ásamt því að leggja fram tillögur til aukinnar sáttar um sjávarútveg. Sveinn Agnarsson, prófessor og Vífill Karlsson, verkefnastjóri hjá Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi komu að útreikningum og mati á efnahagslegum árangri mismunandi leiða í núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi ásamt því að meta efnahagsleg áhrif mismunandi sviðsmynda við mögulegar breytingar. Hópurinn skoðaði sérstaklega fiskveiðistjórnunarkerfin, vann sviðsmyndir að breytingum og hvort unnt væri að einfalda og gera veiðigjaldið gagnsærra. Hópurinn skipaðu: Eggert Benedikt Guðmundsson, Gunnar Haraldsson, Ingveldur Ásta Björnsdóttir, Katrín Júlíusdóttir og Huginn Freyr Þorsteinsson en með hópnunum störfuðu Mikael Rafn L. Steingrímsson og Jón Þrándur Stefánsson, sérfræðingar í matvælaráðuneytinu.

MAR - hópur

Hlutverk MAR - hópsins² var að vinna nánari útfærslu á tillögum um rannsóknir og nýsköpun (bráðabirgðatillögur 1-5), verndarsvæði, veiðisvæði og veiðarfæri (bráðabirgðatillögur 6-10), umgengni um sjávarauðlindina (bráðabirgðatillögur 11-14) og starfsumhverfi í sjávarútvegi (bráðabirgðatillögur 52-58) og leggja fram tillögur að aðgerðum. Hópurinn skipaðu: Áslaug Eir Hólmgeirsdóttir, skrifstofustjóri á skrifstofu sjávarútvegs, Björn Helgi Barkarson, skrifstofustjóri á skrifstofu sjálfbærni, Mikael Rafn L. Steingrímsson, Skúli Kristinn Skúlason, og Freydís Vigfúsdóttir, sérfræðingar í matvælaráðuneytinu.

Menntahópur

Hlutverk menntahópsins var að vinna nánari útfærslu á tillögum um menntun í sjávarútvegi (bráðabirgðatillögur 35-44) og meta hvaða mögulegu aðgerðir þarf að grípa til svo hrinda megi tillögnum í framkvæmd. Hópurinn skipaðu: Hildur Ingvarsdóttir, Ari Kristinn Jónsson og Hreiðar Þór Valtýsson.

Löggjafarhópur

Hlutverk löggjafarhópsins var að leggja mat á það hvaða nógildandi löggjöf skuli fella saman í ein heildarlög, ásamt því að útfæra bráðabirgðatillögur 59 og 60. Þá mun löggjafarhópurinn vinna drög að nauðsynlegum lagabreytingum í samræmi við þær tillögur sem starfshóparnir hafa lagt til og ráðherra hefur tekið ákvörðun um að verði hluti nýrra heildarlaga. Hópurinn skipa: Rebekka Hilmarisdóttir, sérfræðingur í matvælaráðuneytinu, Friðrik Árni Friðriksson Hirst og Valgerður Sólmes.

² MAR stendur fyrir matvælaráðuneyti

Sérfræðingar

Hluti bráðabirgðatillagna var útfærður nánar af sérfræðingum úr starfshópnum fjórum. Friðrik Árni Friðriksson Hirst vann nánari útfærslu á tillögum er vörðuðu gagnsæi sjávarútvegsfyrirtækja í bráðabirgðatillögum 48-51. Þá vann Sigurður Ingi Friðleifsson nánari útfærslu á tillögum er vörðuðu orkuskipti í sjávarútvegi samkvæmt bráðabirgðatillögum 15 og 16. Ingunn Agnes Kro og Ingveldur Ásta Björnsdóttir unnu nánari útfærslu á þeim tillögum er sneru að markaðssetningu í sjávarútvegi, bráðabirgðatillögum 28-34.

Önnur tengd verkefni

Samhliða vinnu í Auðlindinni okkar, nánari útfærslu og mati á bráðabirgðatillögum og mótun lokaniðurstaðna, hafa verið sett af stað nokkur verkefni sem m.a. hafa nýst við úrvinnslu tillagna starfshópanna og munu koma til með að nýtast við vinnslu nýrra heildarlaga sem lögð verða fyrir Alþingi vorið 2024.

Greinargerð um stöðu hafrannsókna

Í október 2022 skilaði Jóhann Sigurjónsson, fyrrverandi forstjóri Hafrannsóknastofnunar, greinargerð um stöðu haf- og fiskirannsókna og leiðir til að efla þær. Í greinargerðinni er litið til nágrennalanda og alþjóðastofnana varðandi fyrirkomulag og þróun haf- og fiskirannsókna. Einnig var bent á tækninýjungar sem geta dregið úr kostnaði við rannsóknir og bætt aðferðir og styrkt þekkingaröflun um hafið. Í greinargerðinni kemur m.a. fram að stærsta áskorunin sé vöktun og rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á fiskistofna og lífríkið í heild, þ.m.t. súrnun sjávar. Þá sé áhersla lögð á mikilvægi vistkerfisnálgunar ásamt því að fjármögnun til aukinna grunnrannsókna og vöktunar nytjastofna sé tryggð. Einnig var bent á að lögfesta þurfi ramma fyrir fiskveiðarnar og aflareglur fyrir mikilvægustu fiskistofnana. Þá þurfi að setja langtímamarkmið um vernd og sjálfbæra nýtingu fiskistofna í anda nútíma vistkerfisnálgunar ásamt formlegri óháðri og utanaðkomandi úttekt á fimm ára fresti. Stuðst var við greinargerðina við úrvinnslu tillagnanna og nánar er fjallað um hafrannsóknir og tillögur að aðgerðum í köflum 14 og 17, greinargerðin fylgir í viðauka 3.

Stjórnunar- og eignatengsl

Matvælaráðuneytið gerði samning við Samkeppniseftirlitið um athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi í samvinnu við Fiskistofu, Skattinn og Seðlabanka Íslands. Athugunni var fyrst og fremst ætlað að auka gagnsæi og bæta stjórnarsýslu á sviði eftirlits með stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Niðurstöður athugunarinnar verða settar fram í sérstakri skýrslu sem gert er ráð fyrir að liggi fyrir lok árs 2023. Í greinargerð Samkeppniseftirlitsins, „Athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi – Staða athugunar - Verkefnaáætlun“, dags. 5. apríl 2023, er fjallað nánar um ákvörðun eftirlitsins um að hefja athugunina, til hvaða fyrirtækja hún tekur, áfanga hennar og lagagrundvöll. Samhliða úttektinni er stefnt að því að auka samstarf milli stofnana, svo sem Fiskistofu, Seðlabanka Íslands og Skattsins. Í greinargerð eftirlitsins er rakið að aukið samstarf stofnana miði m.a. að því að efla aðgengi þeirra að nauðsynlegum upplýsingum, stuðla að samnýtingu upplýsingakerfa og efla þekkingu hjá viðkomandi stofnunum á þessu sviði. Bætt samstarf milli stofnana er þó óháð fyrrgreindri athugun

Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi í þeim skilningi að sú athugun er alfarið unnin á grundvelli samkeppnislaga og þar af leiðandi á ábyrgð Samkeppniseftirlitsins. Kortlagningin verður sett fram í skýrslu sem mun nýtast við vinnslu heildarlaga sem og við mótnun upplýsingatækniumgjörðar sem nýtast mun við frekari kortlagningu og eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum í íslensku atvinnulífi almenn. Verkefnið tengist bráðabirgðatillögum 48–51 í bráðabirgðatillögum Auðlindarinnar okkar sem fjallað er um í kafla 16.

Markvissari gagnaöflun og úrvinnsla

Matvælaráðuneytið og Intellecta undirrituðu samning um markvissari og skilvirkari öflun og úrvinnslu gagna í sjávarútvegi þann 3. nóvember 2022. Markmið verkefnisins er annars vegar að greina hvaða gögnum er safnað í sjávarútvegi í dag, hvar þau liggja, hverjir þurfi á þeim að halda og hins vegar að benda á tækifæri og leiðir til að nýta gögnin betur til virkari stjórnsýslu, eftirlits og til eflingar rannsókna. Beinn ávinningur verkefnisins er betri yfirsýn yfir gögnin, staðsetningu þeirra og þær upplýsingar sem unnar eru úr þeim og hvernig megi nýta þau betur til að auka þekkingu og hagræði í greininni. Verkefnið tengist bráðabirgðatillögum 26 og 27 sem fjallað er um í kafla 15 og kemur til með að nýtast við vinnslu nýrra heildarlaga.

Skoðanakönnun um sjávarútveg

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands framkvæmdi skoðanakönnun um sjávarútveg meðal almennings að beiðni matvælaráðuneytisins. Nokkrir sérfræðingar úr starfshópunum Samfélag unnu að útfærslu spurninga fyrir skoðanakönnunina í samvinnu við Félagsvísindastofnun, en hópinn skipuðu: Catherine Chambers, Gunnar Haraldsson og Hreiðar Þór Valtýsson. Skoðanakönnunin var framkvæmd dagana 7. mars til og með 26. mars 2023. Lokaúrtak könnunarinnar taldi 2.579 manns og var lagskipt eftir kyni, aldri og búsetu til að það endurspegladi sem best samsetningu landsmanna. Svarhlutfall var 4,39%. Nánar er fjallað um niðurstöðu könnunarinnar og samspil hennar við aðrar kannanir og rannsóknir í kafla 6.

Átaksverkefni í mati á brottkasti

Verkefnasjóður í sjávarútvegi veitti í mars 2023 styrk til átaksverkefnis um mat á brottkasti á Íslandsmiðum en um er að ræða samstarfsverkefni Hafrannsóknastofnunar og Fiskistofu. Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna, FAO, hefur bent á að takmörkuð gögn liggi fyrir umfang brottkasts á Íslandi. Þá hefur Ríkisendurskoðun bent á að styrkja þurfi hlutverk Fiskistofu við eftirlit með ábyrgri nýtingu sjávarauðlindarinnar. Markmið verkefnisins er að þróa aðferðafræði til að meta raunverulegt brottkast, safna upplýsingum um umfang brottkasts, meta brottkast eftir veiðarfærum, svæðum og tegundum, meta áhrif brottkasts á stofnstærð nytjastofna og öðlast skýrari sýn á umgengni um auðlindina. Einnig að nýta þá þekkingu sem verður til við fræðslu og að draga úr brottkasti. Verkefnið tengist bráðabirgðatillögu 11 sem fjallað er um í kafla 14.

A large, moss-covered rock formation stands in the ocean under a cloudy sky. The rock is dark and jagged, with a thick layer of green moss on its upper surface. The ocean is dark blue with white waves crashing against the base of the rock. The sky is a mix of blue and grey clouds. The text "4. Vinnan framundan" is centered over the rock.

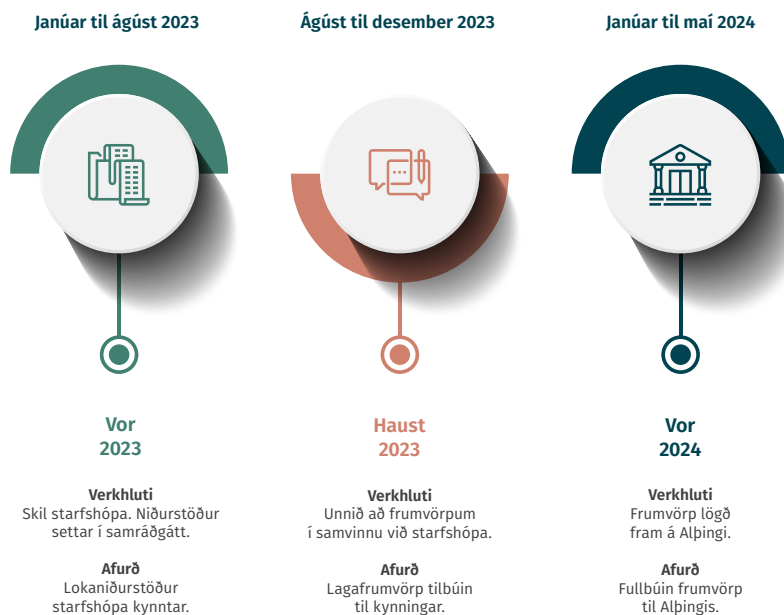
4. Vinnan framundan

4. Vinnan framundan

4.1 Næstu skref

Í lokaskýrslu þessari er að finna umfjöllun um bráðabirgðatillögur starfshópa Auðlindarinnar okkar og nánari útfærslu þeirra og lokaniðurstöður sem nýttar verða við vinnslu heildarlaga. Lokaskýrslan er birt í Samráðsgætt stjórnvalda og þar er unnt að koma á framfæri ábendingum og athugasemdum við þær tillögur sem lagt er til að verði hluti af lokaniðurstöðum Auðlindarinnar okkar. Verða þær umsagnir svo nýttar við vinnslu nýrra heildarlaga.

Mynd 4.1.1. Tímaáætlun — seinni hluti

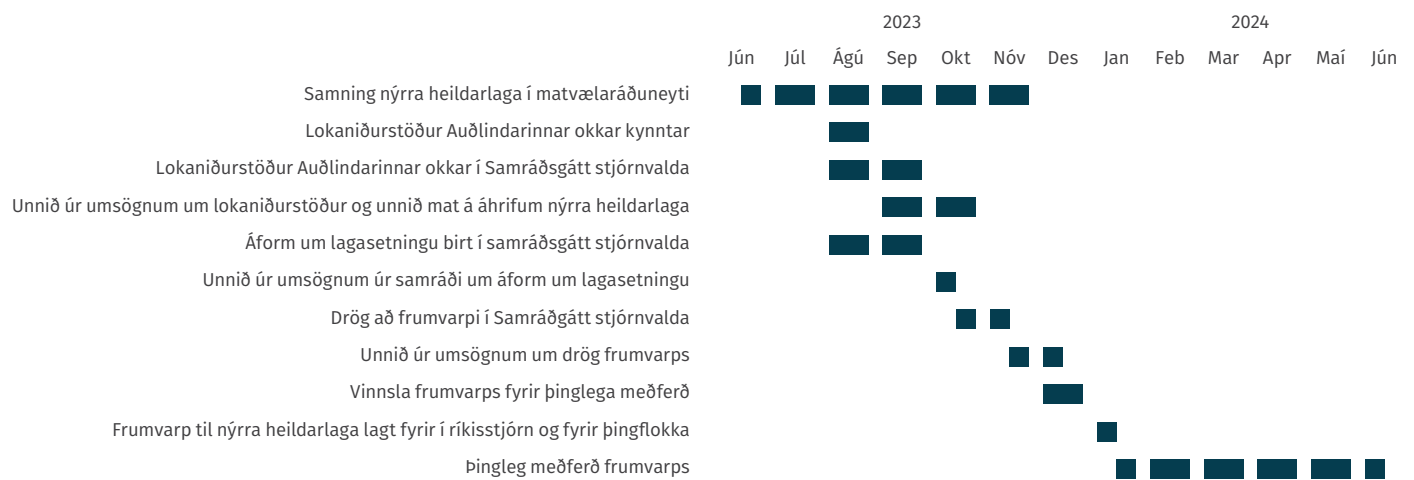



4.2 Vinna við ný heildarlög

Undirbúningur við gerð nýrra heildarlaga hófst í upphafi árs 2023 þegar löggjafarhópur á vegum matvælaráðuneytisins tók til starfa. Hópurinn heldur utan um samningu frumvarps um ný heildarlög um sjávarútveg, m.a. á grundvelli tillagna í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar. Hlutverk löggjafarhópsins er að taka til endurskoðunar núgildandi lög er varða fiskveiðistjórnun. Markmið vinnu við ný heildarlög er m.a. að einfalda regluverk, sameina lagabálka, samræma hugtakanotkun, eyða

réttaróvissu og auka skilvirkni. Nánar er fjallað um tillögu að nýjum heildarlögum í kafla 12. Áætlað er að samning nýrra heildarlaga fari fram á tímabilinu júní til desember 2023. Áform um lagasetningu verða kynnt í Samráðsgátt stjórnvalda sumarið 2023 og drög að frumvarpi kynnt haustið 2023. Áætlað er að ný heildarlög um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar verði lögð fram á Alþingi í janúar 2024 og þingleg meðferð frumvarpsins fari fram vorið 2024.

Mynd 4.2.1. Áætluð tímalína við vinnslu nýrra heildarlaga.





5. Drög að stefnu um sjávarútveg

5. Drög að stefnu um sjávarútveg³

Vinna við drög að stefnu

Drög stefnunnar voru unnin í matvælaráðuneytinu og byggja að hluta til á sambærilegum stefnum um matvæli og landbúnað sem samþykktar voru á 153. löggjafarþingi. Drögin byggja á þeim áherslum og sjónarmiðum sem fram hafa komið í gegnum verkefnið Auðlindin okkar og nánar er gerð grein fyrir í köflum skýrslunnar. Hér er um að ræða drög sem kunna að taka breytingum að loknu frekara samráði.

5.1 Stefna um sjávarútveg

Markmið með starfi um sjávarútvegsstefnu er hagkvæm og sjálfbær nýting auðlinda úr hafi í sátt við umhverfið. Samhliða vinnu við verkefnið Auðlindin okkar voru unnin drög að stefnu um sjávarútveg sem m.a. byggja á matvælastefnu til 2040. Stefnan inniheldur framtíðarsýn íslensks sjávarútvegs til 2040, gildi sjávarútvegs og áherslur.

Stefna um sjávarútveg byggir á þremur stoðum sjálfbærrar þróunar, umhverfi, efnahag og samfélagi. Stefnunni er ætlað að vera leiðbeinandi við ákvarðanatöku um sjávarútveg til að stuðla að hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu sjávarauðlinda í sátt við umhverfi og samfélag. Sjálfbær nýting sjávarauðlinda felur í sér að nýtingin fer ekki umfram þau mörk sem náttúran setur. Markmið stefnu í sjávarútvegi taka m.a. mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra og skilvirka nýtingu auðlinda hafsins, ráðstöfun vegna loftslagsbreytinga, sjálfbærum byggðum. Markmiðunum er ætlað að hlúa að nýsköpun, stuðla að sjálfbærum hagvexti og atvinnutækifærum fyrir alla, tryggja aðgang að sjálfbærri orku, tryggja jafnrétti kynjanna og jafnan aðgang að góðri menntun.

5.2 Framtíðarsýn íslensks sjávarútvegs

- Nýting nytjastofna sjávar er **sjálfbær** og fer fram á grundvelli vistkerfisnálgunar og varúðarnálgunar, þar sem stuðlað er að verndun og eflingu líffræðilegrar fjölbreytni. Ísland er í fremstu röð ríkja þegar kemur að verndun hafsvæða og vistkerfa.
- Rannsókn- og nýsköpunarstarf hefur mælanlega **aukið sjálfbærni, fjölbreytni og verðmætasköpun** í sjávarútvegi.
- Nýting nytjastofna sjávar er **hagkvæm** með sveigjanleika til nýsköpunar, hagræðingar og aukinnar **verðmætasköpunar**. Fullnýting afurða er tryggð í virðiskeðju sjávarútvegs.
- Samstarf hagaðila við hafrannsóknir hefur aukið **vísindalega þekkingu** á umhverfi, vistkerfum hafsins og nytjastofnum sjávar.

³ Drög að sjávarútvegsstefnu eru skrifuð í matvælaráðuneytinu.

-
- e. Ákvarðanir um nýtingu nytjastofna sjávar taka mið af **jöfnuði** óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu, og hag samfélagsins í efnahagslegu tilliti.

 - f. **Endurgjald fyrir nýtingu** nytjastofna sjávar rennur til þjóðarinnar.

 - g. Ísland er leiðandi í **hugviti og tæknibreytingum** tengdum sjálfbærum sjávarútvegi.

 - h. **Framleiðsla í sjávarútvegi** er arðbær, samkeppnishæf og styður við byggðafestu og uppbyggingu þekkingar.

 - i. Ísland er í fremstu röð ríkja í **framleiðslu og sölu** á hágæða afurðum úr hafinu og sjávarútvegur er **samkeppnishæfur** við sambærilega matvælaframleiðslu.

 - j. Sjávarútvegur er leiðandi í **orkuskiptum** og **kolefnishlutlaus**.

 - k. **Menntun** tengd hafinu mætir þörfum umhverfis, samfélags og atvinnulífs.

 - l. Sjávarútvegur og málefni hafsins er spennandi **starfsvettvangur** sem laðar að sér starfsfólk með hæfni og getu til að takast á við áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi.

 - m. Stjórnsýsla er skilvirk og einföld og eftirlit og rannsóknir fylgja framþróun við nýtingu sjávarauðlinda.

5.3 Gildi sjávarútvegsstefnu til 2040

Grunngildi stefnu um sjávarútveg eru sjálfbærni, hagkvæmni, fyrirsjáanleiki, og gagnsæi, en grunngildunum er ætlað að vera leiðarljós stefnu um sjávarútveg.

-
1. *Sjálfbær nýting* — Nýting og stjórnun nytjastofna sjávar sé sjálfbær og byggji á öflugum grunnrannsóknum og upplýsingum um náttúrulega þætti í lífríki hafsins.

 2. *Hagkvæmni* — Nýting nytjastofna sjávar sé hagkvæm með áherslu á aukna verðmætasköpun með fullnýtingu afurða og markaðssetningu íslenskra sjávarafurða.

 3. *Fyrirsjáanleiki* — Stjórnun nýtingar nytjastofna sjávar sé skýr og óvissuþáttum við auðlindanýtingu fækkað.

 4. *Gagnsæi* — Upplýsingar um auðlindanýtingu og umgengni við vistkerfi hafsins séu traustar, rekjanlegar og gagnsæjar.

5.4 Áherslur til að tryggja framtíðarsýnina

Til að tryggja að framtíðarsýnin verði að veruleika er lögð áhersla á eftirfarandi viðfangsefni:

Sjálfbær auðlindanýting í hafi

Stefna stjórnvalda við fiskveiðistjórnun er að nytjastofnar sjávar séu nýttir á sjálfbæran hátt. Markmið um að koma í veg fyrir ofveiði og ólöglegar veiðar er vel á veg komið. Á Íslandi hefur verið byggt upp fiskveiðistjórnunarkerfi sem stuðlar að ábyrgum fiskveiðum á sjálfbærum grunni og góðri umgengni um vistkerfi hafsins og byggir á víðtækum rannsóknum á fiskstofnum og vistkerfum sjávar.

Sjávarútvegur byggir á nýtingu nytjastofna sjávar og hefur því áhrif á vistkerfi hafsins. Náttúruleg takmörk ráða því hversu mikið er hægt að veiða úr sjó, og ólíklegt er að hægt verði að auka afla að neinu marki nema nýjar nytjategundir og ný tækni við nýtingu þeirra komi til. Áhersla er því lögð á að auðlindanýting í hafi sé byggð á góðri þekkingu á vistkerfum hafsins og öflugum hafrannsóknum.

Tryggja þarf að veiðistofnar verði í jafnvægi en veiðar hafa bein áhrif á þær tegundir og stofna sem þeim er beint að en einnig getur slík auðlindanýting haft áhrif á aðrar tegundir, tegunda-samsetningu og samspil tegunda. Ákvarðanir íslenskra stjórnvalda um vernd og nýtingu nytjastofna sjávar og verndun vistkerfisins eru byggðar á vísindalegri ráðgjöf. Verndarsvæði í hafi eru mikilvægur þáttur í sjálfbærri nýtingu auðlinda sjávar. OSPAR-samningurinn og samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (e. Convention on biology diversity: CBD) leggja grunn að sýn stjórnvalda á verndun mikilvægra og viðkvæmra vistkerfa sjávar. Áfram verði unnið að markvissri og mælanlegri vernd á þeim grunni.

Vöktun og viðbrögð við breytingum í lífríkinu

Vakta þarf umhverfisþætti og gera grunnrannsóknir m.a. á áhrifum loftslagsbreytinga og breytinga á líffræðilegri fjölbreytni á mismunandi lífverur og vistkerfi sjávar. Leggja þarf reglulega mat á hagræn og samfélagsleg áhrif mögulegra breytinga á sjávarútvegi og stuðla að því að fyrirtæki, stofnanir og aðilar sem koma að sjávarútvegi vinni saman að vöktun og greiningu á aðlögunarþörf greinarinnar.

Íslensk stjórnvöld hafa sett fram markmið um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda árið 2030 og kolefnishlutleysi árið 2040. Leggja þarf því reglulega mat á losun vegna matvælaframleiðslu. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum eru ýmsar aðgerðir sem snúa að matvælaframleiðslu, en meðal þeirra helstu eru aðgerðir sem snúa að orkuskiptum í sjávarútvegi og útfösun kælimiðla í skipum.

Í nýlegri stefnu stjórnvalda sem ber nafnið „Í ljósi loftslagsvárs“ er fjallað um aðlögun að loftslagsbreytingum. Í stefnunni eru sett fram grunnmarkmið fyrir ýmsa þætti en lögð er áhersla á að markmið stjórnvalda taki mið af samfélagslegum áhrifum loftslagsbreytinga, s.s. breytingum á íbúafjölda, búsetumynstri, atvinnutækifærum og matvælaframleiðslu.

Aukin þekking á hafinu með rannsóknum og menntun

Hafsvæði Íslands og vistkerfi þess er lítið rannsakað en rannsóknir eru undirstaða sjálfbærrar nýtingar og verðmætaaukningar. Skortur hefur verið á þekkingu sem tengist hafinu og lítil ásókn verið í menntun tengda hafinu. Menntun tengd hafinu leggur grunn að sjálfbærum og framsæknum sjávarútvegi sem er spennandi starfsvettvangur óháð efnahag, kyni og uppruna. Greina þarf til hlítar og vakta lífríki sjávar og vinna að því að rannsóknir verði fordæmi fyrir opnum vísindum sem stuðli að samstarfi og betri nýtingu gagna.

Hagkvæmni og verðmætasköpun

Stuðlað verði að áframhaldandi hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu nytjastofna sjávar, byggt á sjálfbærum veiðum. Eftirtektarverður árangur hefur náðst í sjálfbærum veiðum og nýtingu sjávarfangs síðustu áratugi sem hefur verulega aukið verðmæti heildarafla á Íslandi. Þennan árangur er að hluta til að þakka miklum fjárfestingum í rannsóknum og nýsköpun. Sú vinna hefur leitt til bættra vinnsluferla, betri nýtingar, bættra gæða og nýrra leiða til að nýta hliðarafurðir. Þessi vinna hefur jafnframt skilað sér í umtalsvert meiri verðmætum á kíló veidds afla. Til þess að viðhalda áframhaldandi hagkvæmni í íslenskum sjávarútvegi þarf að byggja áfram á sjálfbærri nýtingarstefnu, skynsamlegum veiðum og hagkvæmri nýtingu, auk þess að fjárfesta í sjálfbærum vexti í sjávarútvegi. Efla þarf hringrásarhagkerfið með því að auka hlutfall þeirra afurða í sjávarútvegi sem eru fullunnar og seldar þannig og draga úr útflutningi á óunnum matvælum. Einnig þarf að tryggja endurnýtingu umbúða í sjávarútvegi og auka skilvirkni í ferli alls úrgangs sem fellur til við matvælaframleiðslu í sjávarútvegi.

Samfélagið

Sjávarútvegur og vinnsla sjávarafurða er sú matvælaframleiðsla sem hefur staðið undir stærstum hlut vergrar landsframleiðslu, en árið 2021 var hlutur þessara greina 6,7%. Til þess að viðhalda áframhaldandi velsæld á Íslandi þarf fjárfestingar í sjálfbærum vexti efnahagslífs. Hlutur matvælaframleiðslu í þeirri auknu verðmætasköpun getur verið umtalsverður. Í skýrslunni *Staða og horfur í íslenskum sjávarútvegi og fiskeldi*⁴ kemur fram að til þess að spár um vaxandi virði framleiðslunnar gangi eftir þurfi að hlúa að styrkleikum íslensks sjávarútvegs, svo sem nýtingarstefnu fiskistofna, fiskveiðistjórnunarkerfinu og öfluggu samspili hefðbundinna sjávarútvegsfyrirtækja og tækni- og þekkingarfyrirtækja. Styrkja þurfi rannsóknarinnviði, efla innlendar rannsóknir og auka samstarf innlendra rannsóknarsjóða. Á þessum grunni verði framrás sjávarútvegsins reist, en jafnframt þurfi íslensk fyrirtæki að grípa þau tækifæri sem gefast á nýjum mörkuðum og með breyttri neysluhegðun neytenda samfara auknum kröfum um gæði, heilnæmi og sjálfbærni afurða.

Bætt verði upplýsingagjöf um nýtingu sjávarauðlinda og um sjávarútveg í heild sinni. Tryggja ber sjávarútveglæsi og skilning á því hvernig nýting sjávarauðlinda fer fram.

⁴ <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sta%20og%20horfur%20ad%20slenskum%20sj%20a1var%20batvegi%20og%20fiskeldi.pdf>

Í mörgum sveitarfélögum er sjávarútvegur burðarás í atvinnulífinu. Mikilvægt er að huga að því hvaða matvæli eru aðgengileg í nærumhverfi og að framleiðsla matvæla byggji á því hvað er borðað og að borðað sé meira af því sem er framleitt. Þræðir matvælaframleiðslu liggja einnig mjög víða um samfélagið þar sem atvinnugreinin tengist mörgum öðrum atvinnugreinum, ekki síst tækni- og nýsköpunargreinum og ferðaþjónustu. Nýting nytjastofna sjávar getur verið staðbundin að hluta og því gegnir sjávarútvegur mikilvægu hlutverki þegar kemur að traustri byggð og atvinnu í kringum landið.

Greiða þarf endurgjald fyrir afnot og hagnýtingu á auðlindum hafsins. Endurgjaldinu er m.a. ætlað að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með nýtingu sjávarauðlinda og til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild af ávinningi við nýtingu nytjastofna sjávar.

Jafnrétti

Áhersla skal lögð á jafnrétti í allri matvælaframleiðslu og að nýting auðlinda taki m.a. mið af jöfnuði, óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu. Hagur heildarinnar verði þannig hafður að leiðarljósi við nýtingu auðlinda. Sjávarútvegur hefur hingað til verið karllæg atvinnugrein og þar starfar hærra hlutfall karla en kvenna, eins og í öllum greinum matvælaframleiðslu en árið 2021 voru karlar 70% starfsfólks í matvælaframleiðslu. Ljóst er að töluvert ójafnvægi er milli kynja í sjávarútvegi og því er lögð áhersla á að auka fjölbreytni þess hóps fólks sem starfar í sjávarútvegi til framtíðar.

Fæðuöryggi

Áhersla er lögð á aukna nýsköpun í nýtingu nytjastofna sjávar og framleiðslu matvæla og þar með stuðla að aukinni sjálfbærni auðlindanýtingar og eflingu hringrásarhagkerfis. Áhersla er á að draga úr losun við framleiðslu matvæla úr hafi og auka framleiðslu matvæla með lágu kolefnisspori. Skilgreindar verði lágmarksbirgðir matvæla úr sjó og við töku ákvarðana verði fæðuöryggi þjóðarinnar í heild haft að leiðarljósi.

Matvælaöryggi

Áhersla er lögð á að matvæli sem framleidd eru úr auðlindum úr hafi hér á landi séu örugg og heilnæm. Tryggja þarf að matvælaeftirlit aðlagi sig að nýjum greinum og framleiðsluaðferðum við nýtingu nytjastofna sjávar. Hugmyndafræði einnar heilsu (e. One Health) skuli höfð að leiðarljósi.

6. Viðhorf Íslendinga til sjávarútvegsmála



6. Viðhorf Íslendinga til sjávarútvegsmála

6.1 Spurningakönnun Félagsvísindastofnunar og tilgangur könnunarinnar

Mikil umræða hefur átt sér stað í samfélaginu um þá sameiginlegu náttúruauðlind þjóðarinnar sem fiskistofnar hafsins eru. Mikilvægt er fyrir sjávarútveginn og þróun fiskveiðistjórnunarkerfisins að þekkja viðhorf almennings til málefnsins. Samfélag er ein þriggja stoða sjálfbærrar þróunar og skipta því viðhorf og þekking þjóðarinnar máli til að viðhalda og þróa áfram öflugt fiskveiðistjórnunarkerfi. Innsýn í félagslega þætti sjávarútvegsins, þar með talið viðhorf almennings til hans, gagnast og skipta máli við stefnumótun um stjórnun fiskveiða.⁵ Megintilgangur könnunarinnar var að kanna viðhorf almennings til ýmissa þátta sem tengjast sjávarútvegsmálum, þar með talið fiskveiðistjórnunarkerfisins. Spurningakönnunina má nálgast í heild sinni í riti 2.

Þó að markmið könnunarinnar hafi verið að kanna skoðanir almennings voru í henni nokkrar spurningar sem ætlað var að greina tengsl svarenda við sjávarútveg, þ.e. mat á eigin þekkingu á málaflokknum (tafla 16), fjölskyldutengsl við sjávarbyggðir (tafla 137) og reynsla af því að vinna við sjávarútveg (tafla 140). Þetta var gert til þess að meta hvort fólk sem hefur tengsl við sjávarútveg svaraði spurningum könnunarinnar öðruvísi en aðrir þátttakendur.

Safnað var lýðfræðiupplýsingum og því er hægt er að meta svörin á tvo vegu. Í fyrsta lagi eru svör þátttakenda skoðuð beint, þ.e. ákveðin prósentu þátttakenda voru sammála um tiltekin atriði, en til viðbótar er hægt að greina svörin með tilliti til lýðfræði. Þær upplýsingar gagnast ekki síst þegar lítill munur er á svörum við tilteknum spurningum. Þá getur komið í ljós að þættir svo sem kyn og búseta hafa áhrif. Í skýrslu Félagsvísindastofnunar má sjá sundurliðun svara og þar með talið hvort lýðfræði hefur áhrif á svör. Með því að leggja fyrir yfirgrípsmikinn spurningalista og horfa um leið til lýðfræði endurspeglast viðhorf almennings til sjávarútvegs og fiskveiðistjórnunarkerfisins.

Könnun þessi er ekki sú fyrsta sem gerð hefur verið til að kanna viðhorf til sjávarútvegsmála. Hún er hins vegar sú víðtækasta sem gerð hefur verið hingað til. Spurningarnar urðu til á fyrri stigum verkefnisins Auðlindarinnar okkar og tengjast umræðum og skoðunum sem meðal annars komu fram á opnum fundum og í starfshópum verkefnisins.

6.2 Þátttakendur í könnuninni og marktækni hennar

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands sá um fyrirlögn og úrvinnslu könnunarinnar. Um var að ræða netkönnun og voru þátttakendur 2000 manna tilviljunarúrtak úr netpanel stofnunarinnar en netpanellinn er samsettur úr tilviljanaúrtaki úr Þjóðskrá og endurspeglar íslensku þjóðina með tilliti til kyns, aldurs, búsetu, menntunar og tekna. Sérstök áhersla var lögð á að ná til landsbyggðarinnar til að færri svör þaðan skekktu ekki niðurstöður könnunarinnar. Þetta var gert með því að

⁵ Chambers, C., & Kokorsch. (2017). Viewpoint: The Social Dimension in Icelandic Fisheries Governance. *Coastal Management*, 45 (4), 1-8. doi: <https://doi.org/10.1080/08920753.2017.1327346>

bæta við tilviljunarúrtaki af nokkrum landsvæðum utan höfuðborgarsvæðisins. Alls fengu því 2.579 manns könnunina senda. Könnunin var aðeins lögð fram á íslensku. Könnunin fór fram dagana 7. til 26. mars 2023. Samtals tóku 1.133 einstaklingar þátt og er svarhlutfallið því 43,9% sem þykir gott fyrir netkönnun. Lýðfræði þeirra 1.133 sem tóku þátt í könnuninni var í góðu samræmi við þjóðskrá. Þetta og hátt svarhlutfall er vísbending um að engir tilteknir hópar sem fengu könnunina hafi hafnað því að svara henni og ætti hún þess vegna að endurspegla þátttakendahópinn vel. Þó bárust færri svör frá þátttakendum á aldrinum 18-35 ára en öðrum aldurshópum og hlutfall þátttakenda með grunnskólamenntun (tafla 2) var lægra en landsmeðaltal.

Þátttakendur voru spurðir um þekkingu sína á sjávarútvegi og voru niðurstöðurnar áhugaverðar fyrir vinnuhópinn. Svörin normaldreifðust, þ.e. kúrfan er hæst í miðjunni en lækkar út til hliðanna, sem er vísbending um að könnunin hafi vakið áhuga fólks með fjölbreytta þekkingu. Það styrkir könnunina og endurspeglar að niðurstöður hennar skipta máli. Af niðurstöðunum að dæma sýndu svörin einnig að almenningur hafi almenna þekkingu á sjávarútvegi.

Greina má tilhneigingu til fækkunar svara þegar leið á könnunina, 1.133 svöruðu fyrstu spurningunni en svör við spurningu aftarlega í könnuninni voru aðeins 718. Í því ljósi voru sérstaklega skoðaðar spurningar þar sem svarendur svöruðu „ég veit ekki“ vegna þess að það getur veitt mikilvægar upplýsingar um viðkomandi efni. Gera má ráð fyrir að fækkun svara eftir því sem leið á könnunina tengist því að svarendur sem höfðu minni þekkingu á sjávarútvegi hafi hætt að svara könnunni þegar á leið. Félagsvísindastofnun greindi frá því að athugasemdir hefðu borist um að þátttakendum hefði þótt könnunin vera of löng og að hún krefðist of djúprar þekkingar á sjávarútvegsmálum. Til samanburðar kemur fram í hrágögnum könnunarinnar að 397 af 1.133 svarendum svöruðu „frekar og mjög lítil þekking“ þegar spurt var „hversu mikla eða litla þekkingu telur þú þig hafa á sjávarútvegsmálum“. Síðar í könnunni var spurt „telur þú að byggðakvóti hafi jákvæð áhrif á byggðaðróun í landinu“, og í tengslum við þá spurningu svöruðu 168 einstaklingar af 718 að þeir teldu sig hafa frekar eða mjög litla þekkingu.

Dæmi um fækkun svara frá fyrstu spurningum til síðari spurninga

	(tafla 16) hversu mikil eða litla þekking...	(tafla 131) telur þú að byggðakvóti...	Fækkun svara í %
Mjög/frekar mikla	282	243	13.8%
Hvorki né	451	306	32.1%
Mjög/frekar litla	397	168	57.7%

Hins vegar er líklegt þegar á heildina er litið að minni svörun sé frá þeim sem hafa litla þekkingu á sjávarútvegi og því ekki ólíklegt að spurningum aftarlega í könnuninni sé aðeins svarað af fólki sem telur sig hafa miðlungs eða mikla þekkingu á sjávarútvegi. Segja má að þetta auki gildi svaranna þar sem sumar þessara spurninga fara meira á dýptina en þær spurningar sem eru framar í könnuninni.

Svarhlutfall meðan á könnuninni stóð lækkaði úr 90% svörun framarlega í 80% svörun við miðspurningu og niður í um 70% svörun við síðustu spurningum könnunarinnar. Telst það ekki mikið frávík en má skýra það annars vegar með tilliti til þreytu þegar líður á könnunina og hins vegar því að spurningar könnunarinnar verða ítarlegri þegar líður á könnunina. Lægsta svarhlutfallið við einstakri spurningu er 61,9% en 60% þykir almennt gott svarhlutfall og því ætti ekki að útiloka neinar spurningar við greiningu á könnuninni. Lægsta svarhlutfallið var við spurningum um strandveiðar þar sem 61,9% svöruðu spurningunni (tafla 119), öryggi um borð í skipum þar sem 69,7% svöruðu spurningunni (tafla 89) og um áhrif byggðakvóta þar sem 63,4% svöruðu spurningunni (tafla 131). Líklegt er að svarendur sem ekki hafa beina reynslu af sjávarútvegi hafi sleppt því að svara þessum spurningum. Svörin sýna einnig að þátttakendur svöruðu heiðarlega og merktu við „ég veit ekki“ þegar það átti við sem einnig er gott fyrir niðurstöður könnunarinnar.

6.3 Greining á niðurstöðum

Mæling á sátt við fiskveiðistjórnunarkerfið

Könnunin leiddi í ljós að 56,6% svarenda voru ósátt með íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið, 21% svarenda voru hlutlaus og 22,4% svarenda voru sátt með kerfið (tafla 25). Meirihluti svarenda 30 ára og eldri var ósáttur með kerfið. Aldurshópurinn 18-29 ára var hlutlausastur eða 38,9% svarenda (tafla 26). Íbúar Reykjavíkur, nágrannasveitarfélaga Reykjavíkur og Reykjaness voru ósáttastir með fiskveiðistjórnunarkerfið. Í öðrum landshlutunum voru svörin dreifðari en hæsta hlutfall svarenda sem voru mjög sáttir við kerfið var á Norðurlandi eystra eða 14,9% svarenda, samanborið við 2,6% svarenda á Vesturlandi og 2,8% svarenda á Norðurlandi vestra (tafla 26).

Ef tekjur heimilanna eru skoðaðar kemur í ljós að allir hópar með laun undir 1,7 milljónum króna á mánuði eru að meirihluta ósáttir við kerfið en á heimilum með yfir 1,7 milljóna króna mánaðar-tekjur dreifðust svörin frekar (tafla 27). Þegar kemur að stuðningi við stjórnmalaflokka kemur í ljós að meirihluti svarenda sem myndu kjósa Flokk fólksins, Miðflokkinn, Viðreisn, Pírata og Samfylkingu eru ósáttir við kerfið. Meðal kjósenda Framsóknarflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs var algengast að vera hvorki sátt né ósátt með kerfið en meirihluti kjósenda Sjálfstæðisflokksins sagðist vera sátt við kerfið. Þegar horft var til þekkingar á sjávarútvegi er athyglisvert að svarendur sem töldu sig hafa mikla þekkingu á sjávarútvegi höfðu tilhneigingu til að hafa annað hvort jákvæða eða neikvæða afstöðu til kerfisins (38,1% svarenda sögðust sátt við kerfið, aðeins 8,5% hvorki né og 53,4% ósátt) en meðal svarenda sem töldu sig hafa litla þekkingu á kefinu var hærra hlutfall hlutlausra svara (12,9% svarenda sátt við kerfið, 27,8% hvorki né og 59,4% ósátt). Niðurstaðan er þó að meirihluti beggja hópa er ósáttur við fiskveiðistjórnunarkerfið en svarendur sem töldu sig hafa litla þekkingu á sjávarútvegi lýstu sig í færri tilvikum sátta við kerfið miðað við svarendur sem töldu sig með mikla eða meðalþekkingu á sjávarútvegi. Áhugavert er að skoða mun á svörum fólks eftir því hvort það sjálft eða einhver náinn þeim starfar, hefur starfað eða hefur

aldrei starfað við sjávarútveg. Allir þrír hópar voru ósáttir við kerfið, en misósáttir eftir hópum. Fleiri svarendur sem vinna í sjávarútvegi nú voru sáttir við kerfið (31,1%) en fæstir voru sáttir við kerfið meðal svarenda sem höfðu unnið í sjávarútvegi áður (17%). Hlutfall ósáttra var 23,7% meðal svarenda sem aldrei höfðu unnið í sjávarútvegi (tafla 27). Aftur er mikilvægt að hafa í huga að meirihluti þessara hópa var ósáttur en svörin sýna þó hvar munurinn liggur.

Þessum svörum svipar til könnunar Maskínu frá árinu 2021. Þar voru 56,2% svarenda annað hvort mjög eða fremur andvíg kvótakerfinu, 25,5% í meðallagi og 17,1% fremur eða mjög hlynnt kerfinu. Lítil munur er á aldurshópum í báðum könnunum en svör aldurhópsins 18-29 ára virðast einna ólíkust hinum. Kynjamunur er bæði í könnun Maskínu og Félagsvísindastofnunar. Í Maskínu-könnuninni er ekki mikill munur tengdur búsetu en í könnun Félagsvísindastofnunar var farið dýpra í tölfræði gagnanna og svörin vegin eftir búsetu. Á heildina litið styrkir það könnunina að niðurstöður þessara tveggja kannanna séu svipaðar. Könnun Félagsvísindastofnunar fer þó meira á dýptina og í henni var einnig boðið upp á opnar spurningar. Þeir 744 þátttakendur sem ekki lýstu sig sátta við kerfið, þ.e. svöruðu að þeir væru hvorki sáttir né ósáttir og frekar eða mjög ósáttir, fengu tækifæri til að skrifa niður hvers vegna þeir voru ósáttir og 550 svarendur nýttu þann möguleika (tafla 28). Niðurstöður þessara opnu spurninga voru efnisflokkaðar. Hvert svar var kóðað í fleiri en eitt þema eftir innihaldi og niðurstöður sýndar sem hlutföll af heildar-umsögnum um þemað fremur en hlutfall af 550 svörunum.

Að mati 70% þátttakenda var „nauðsynlegt að koma kvótakerfinu á fót á sínum tíma til að vernda fiskistofna“ (tafla 59). Um leið eru 59,3% svarenda ósammála því að kvótakerfið virki eins og því hafði verið ætlað (tafla 62). Meirihluti kjósenda Sjálfstæðisflokks (58%) var sammála því að „kvótakerfið virkar eins og því var ætlað að gera“ en meirihluti kjósenda Viðreisnar (77,8%), Pírata (72,9%), Samfylkingar (77,6%), Flokks fólksins (78,3%) og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs (57,4%) var ósammála þessu. Fleiri voru sammála fullyrðingunni meðal fólks sem taldi sig hafa mikla þekkingu á sjávarútvegi (36,9%) miðað við þau sem töldu sig hafa litla þekkingu (15,3%) (tafla 64). Þessar niðurstöður benda til þess að þátttakendur séu ekki endilega andvígir grunnforsendum fiskveiðistjórnunarkerfisins en ósáttir við ákveðna þætti þess.

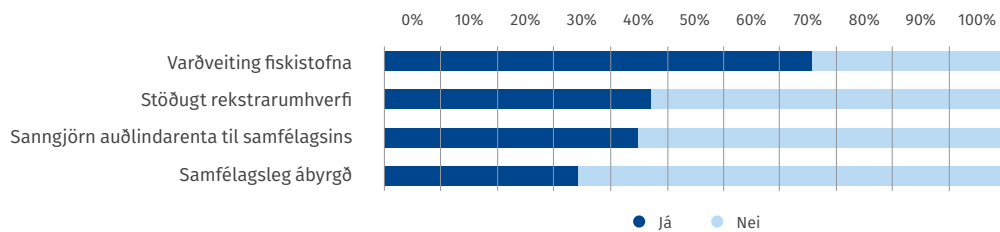
Markmið fiskveiðistjórnunar

Í könnun Félagsvísindastofnunar var spurt hvað þætti „mikilvægast að lög um stjórn fiskveiða stuðli að.“ Spurningunni var svarað með því að raða valmöguleikum. Í fyrsta sæti raðaðist „sanngjarn gjald af nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum renni til þjóðarinnar“ (30,9%) og í öðru sæti kom „hagkvæm nýting fiskistofna á Íslandsmiðum“ (20,2%) (tafla 79). Áhugavert er að 18-29 ára svarendur settu oftast „umhverfisvernd“ (41%) í fyrsta sæti (tafla 75).

Tilvísun til auðlindagjalda var rauður þráður í gegnum svör könnunarinnar. Meirihluti svarenda var sammála um að túlka bæri lög um stjórn fiskveiða á þann veg að „þar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign þjóðarinnar skal sanngjarnt endurgjald frá þeim sem nýta nytjastofnana renna í sameiginlega sjóði“ (tafla 68). Áhugavert er að bera þetta saman við niðurstöður í töflu 143 þar sem þriðji vinsælasti kosturinn til að „auka sátt um íslenskt fiskveiðistjórnunarkerfi“ er að mati svarenda að „setja í stjórnarskrá ákvæði um að fiskurinn sé í eigu þjóðarinnar“.

Þetta má bera saman við rannsókn Kokorsch o.fl. frá 2014, þar sem svarendur voru beðnir um að svara hversu vel kvótakerfið uppfyllti mismunandi markmið. Flestir voru sammála um að kerfið gæti verndað fiskistofna en að kerfið væri veikast þegar kæmi að samfélagi og samfélagslegri ábyrgð.⁶

Mynd 6.3.1. Svör við spurningu um það hversu vel kvótakerfið uppfyllti mismunandi markmið.



Í einni spurningunni er tveimur andstæðum sviðsmyndum af íslenskum sjávarútvegi stillt upp á kvarðanum 0-10 þar sem 0 þýddi „mörg lítil fyrirtæki og áhersla á byggðamál“ og 10 þýddi „fá stór fyrirtæki og áhersla á hagræði í greininni“. Samtals völdu 43,7% að merkja við svarið „mitt á milli“ (5) (tafla 134). Algengara var að fólk sem starfar nú við sjávarútveg eða einhver náinn þeim merkti við 0-4, lítil fyrirtæki, eða 41,8%, en hópurinn sem hafði annað hvort áður unnið við sjávarútveg eða aldrei. Þá var greinilegur munur á stjórnámálaskoðunum svarenda. Þannig merktu yfirgnæfandi margir kjósendur Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs (72,7%) og Flokks fólksins við „mitt á milli“ (70%), nærri helmingur kjósenda Sjálfstæðisflokks (49,7%) merktu við á bilinu 6-10 (fá stór). Þá var algengara meðal kjósenda Pírata (59,4%) og kjósenda Samfylkingar (47,1%) að velja 0-4 (lítil fyrirtæki) (tafla 136). Erfitt er að túlka þessa spurningu en hún gefur vissulega vísbendingu um að meirihluti þjóðarinnar sé hlynntur blöndu af stórum og smærri fyrirtækjum í sjávarútvegi.

Svör dreifðust nokkuð jafnt í spurningu þar sem sett var fram fullyrðingin „það dregur úr hagkvæmi að hafa of mörg sjávarútvegsfyrirtæki“ en svörin hölluðu þó heldur í áttina að því að vera ósammála (42,9%). Hér var ekki mikill lýðfræðilegur munur á svörum. Þó var meirihluti þeirra sem eru með tekjur yfir 1,7 milljón krónur á mánuði sammála fullyrðingunni (50,5%). Kjósendur Sjálfstæðisflokks voru sammála fullyrðingunni (52,1%) en meirihluti kjósenda Flokks fólksins, Pírata og Samfylkingarinnar voru ósammála (tafla 112). Sömuleiðis er áhugavert að svarendur sem telja sig hafa mikla þekkingu á sjávarútvegi (46,9%) og þau sem starfa nú við sjávarútveg eða einhver náinn þeim voru einnig mest ósammála (48%), sem og svarendur þar sem bæði svarendur

⁶ Kokorsch, M, Karlsdóttir, A., & K. Benediktsson (2015) Improving or overturning the ITQ system? Views of stakeholders in Icelandic fisheries. *Maritime Studies*: 14:15

sjálfir og foreldrar þeirra höfðu alist upp í sjávarbyggð (51,5%) (tafla 112). Svörin eru í samræmi við svör við spurningunni um sviðsmyndir á kvarða frá mörgum litlum til fárra stórra fyrirtækja og benda til þess að í huga almennings sé að minnsta kosti pláss fyrir fleiri sjávarútvegsfyrirtæki. Niðurstöðurnar eru einnig í samræmi við ummæli um samþjöppun í sjávarútvegi sem komu fram í opnum svörum könnunarinnar.

Meirihluti svarenda í könnun Félagsvísindastofnunar (61,9%) var ósammála því að túlka bæri lög um stjórn fiskveiða á þann veg að „þar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign þjóðarinnar eiga allir landsmenn rétt á að veiða í atvinnuskyni án kvóta“ og 20,4% svarenda voru hvorki sammála né ósammála þeirri fullyrðingu (tafla 71). Þetta er í samræmi við að ekki nema 22,5% töldu að frjálsar handfæraveiðar myndu auka sátt um íslenskt fiskveiðistjórnunarkerfi (tafla 143).

Hver er ímynd þjóðarinnar af sjávarútvegi?

Þátttakendur í spurningakönnuninni töldu að staða íslensks sjávarútvegs á heimsvísu væri góð (tafla 19). Athyglisvert er að enginn munur var milli þeirra sem höfðu tengsl við sjávarútveg og þeirra sem ekki höfðu tengsl við sjávarútveg, svarendur voru sammála um að Ísland hefði jákvæða ímynd alþjóðlega óháð þekkingu þeirra eða tengslum við sjávarútveg (tafla 21). Einnig er athyglisvert að á Norðurlandi eystra voru 91,2% sammála um að staða íslensks sjávarútvegs á heimsvísu væri góð samanborið við 69,2% svarenda á Suðurlandi (tafla 20). Ef litið er til stjórn-málaskoðana þá merktu kjósendur Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs oftast við valkostinn hvorki né (38,3%) en kjósendur annarra flokka. 57,4% þeirra sem sögðust styðja Vinstrihreyfinguna – grænt framboð töldu ímyndina góða samanborið við 92,4% þeirra sem sögðust styðja Sjálfstæðis-flokkinn en meðal þeirra svöruðu einungis 5,7% hvorki né (tafla 21).

Þátttakendur í könnuninni töldu hins vegar að opinber umræða um sjávarútvegs mál á Íslandi væri fremur neikvæð (tafla 22). Svarendur sem töldu sig hafa mikla þekkingu á sjávarútvegi voru sammála um að opinber umræða á Íslandi væri neikvæð (71,3%) (tafla 24). Til samanburðar töldu 56% þeirra sem töldu sig hafa litla þekkingu á sjávarútvegi að umræðan væri neikvæð og 33,9% töldu hana hlutlausu (tafla 24). Munur milli landshluta vekur athygli. Hæst hlutfall þeirra sem töldu umræðuna neikvæða var á Norðurlandi vestra (70,7%) en hæst hlutfall svarenda sem töldu umræðuna jákvæða var á Vestfjörðum (21%) en Vesturland fylgdi fast á eftir með 20,7% (tafla 23).

Spurningin „fiskveiðar eru jafn mikilvægar fyrir efnahag Íslands eins og þær voru áður fyrr“ var sett fram til að kanna hvort fólk teldi sjávarútveg jafn mikilvægan nú og hann hefði verið áður. Meirihluti svarenda var sammála fullyrðingunni (58,3%) og svörin voru ekki breytileg eftir búsetu. Svarendur sem höfðu heimilistekjur yfir 1.700 þúsund krónur á mánuði voru líklegastir til að vera ósammála (37,5%) og meirihluti þeirra sem sögðust kjósa Pírata voru ósammála (52,1%) (tafla 49). Þessi spurning er dæmi um spurningu sem túlka má á mismunandi vegu og spyrja áfram: Ef fiskveiðar eru minna mikilvægar fyrir hagkerfið en áður, hvernig ætti það að breyta stjórnun fiskveiða?

Í spurningum sem taka til reksturs sjávarútvegsfyrirtækja kom í ljós að meirihluti svarenda var frekar eða mjög ósáttur (56,9%) við „viðskipta- og stjórnunarhætti íslenskra

sjávarútvegsfyrirtækja“ (tafla 80). Svarendur í Reykjavík og nágrennasveitarfélögum voru ósáttastir en svörin af landsbyggðinni dreifðust meira (tafla 81). Þá er munur á svörum tengdum menntun, því meiri menntun, því minni sátt er um viðskipta- og stjórnunarhætti sjávarútvegsfyrirtækja (tafla 82). Ekki var ánægja hjá meirihluta fylgjenda neins stjórnmalaflokks með stjórnunarhætti sjávarútvegsfyrirtækja. Hins vegar var talsverður skoðanamunur milli fylgjenda ólíkra stjórnmalaflokka (tafla 82).

Svör við spurningu um hversu sáttir eða ósáttir svarendur voru með „sköpun atvinnutækifæra hjá íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum“ hölluðu í átt að því að vera hvorki sátt(ur) né ósátt(ur) og frekar sátt(ur) og ekki greindist munur eftir kyni og búsetu. Svarendur á aldrinum 18-29 ára voru sáttastir (72,3%) (tafla 84), sem og svarendur sem höfðu lokið bóklegu námi á framhaldsskólástigi (60,9%) og kjösendur Sjálfstæðisflokks (69,8%) (tafla 85).

Þátttakendur voru almennt ósáttir við „gagnsæi í starfsemi íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja“ (64,8%) (tafla 86). Hins vegar ríkti almenn sátt með „nýsköpun hjá íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum“ (59,4%) (tafla 93). Svarendur sem töldu sig vita mikið um sjávarútveg voru einnig 75,2% sáttir með nýsköpun, samanborið við 47,5% þeirra sem töldu sig vita lítið um sjávarútveg (tafla 94). Að sama skapi voru svarendur sem höfðu fjölskyldutengsl við sjávarútveg sáttari með nýsköpun en þau sem höfðu engin fjölskyldutengsl.

Meirihluti svarenda var hlutlaus eða sáttur við „starfskjör í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum“ (tafla 98), en 59,3% svarenda á Norðurlandi eystra voru til dæmis sátt samanborið við 37,7% svarenda í Reykjavík (tafla 99). Einnig var munur í tengslum við menntun, heimilistekjur og fylgi við stjórnmalaflokka (tafla 100).

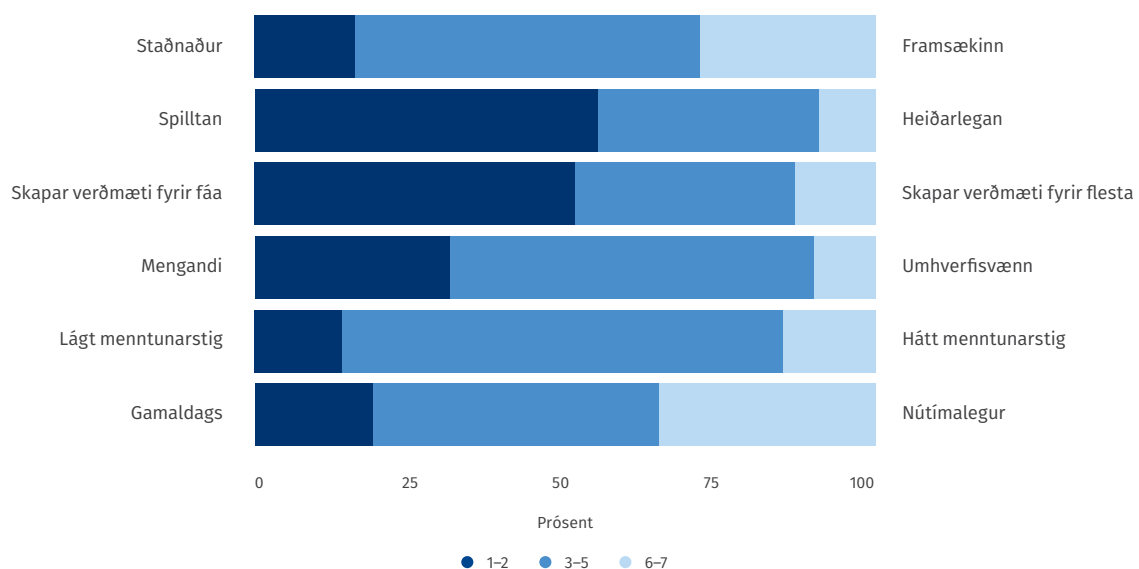
Í nokkrum spurningum voru sett fram orðapör þar sem svarendur voru beðnir að velja á milli andstæðra eiginleika sjávarútvegarins (t.d. gamaldags/nútímalegur) (töflur 29-46). Þar er áhugavert að sjá hvernig lýðfræðilegar breytur hafa áhrif á skoðanir mismunandi hópa. Dreifingin er jöfnust (normaldreifing) á þremur orðapörum af sex (gamaldags/nútímalegur, staðnaður/framsækinn, lágt/hátt menntunarstig) en ekki liggur beint við að draga ályktanir um skynjun þjóðarinnar á sjávarútvegi út frá þessum orðapörum. Þarna kemur fram kynjamunur (karlar völdu oftast nútímalegur (62,9%), konur völdu gamaldags (40,8%) (tafla 30)), yngsti hópurinn valdi gamaldags (55,2%) en aðrir aldurshópar völdu oftast nútímalegur. Mynstur í tengslum við búsetu var óljóst, til dæmis sögðu 37,9% svarenda sem búa í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur sjávarútveg gamaldags en aðeins 11% svarenda á Norðurlandi eystra (tafla 30). Meirihluti svarenda úr tveimur tekjuhæstu hópunum taldi sjávarútveginn nútímalegan en tekjulægri hóparnir völdu frekar mitt á milli og 49,4% þeirra sem voru með 500.000 krónur eða lægri mánaðartekjur völdu gamaldags (tafla 31). Einnig er athyglisvert að sjá að svarendur sem töldu sig hafa þekkingu á sjávarútvegi sögðu sjávarútveg nútímalegan (68,5%) en svarendur sem töldu sig hafa litla þekkingu á sjávarútvegi völdu frekar mitt á milli (26,1%) og gamaldags (41,1%) (tafla 31).

Meirihluti svarenda, eða 55,8%, töldu sjávarútveg spilltan þegar merkja átti við orðaparið spilltur/heiðarlegur (svarendur gáfu einkunnirnar 1 og 2 á skalanum frá 1 til 7) og aðeins 8,7% töldu sjávarútveg heiðarlegan (merkту við einkunnir 6 og 7) (tafla 35). Menntun virðist hafa áhrif á

Þessi svör en meirihluti þeirra svarenda sem hafa lokið háskólanámi töldu sjávarútveg spilltan (60,7%). Einnig var mikill munur þegar litið er til stjórnmálaskoðana, meirihluti kjósenda Pírata töldu sjávarútveg spilltan (90,9%) samanborið við 22,7% kjósenda Sjálfstæðisflokks (tafla 37).

Meirihluti svarenda var sammála um að sjávarútvegurinn „skapar verðmæti fyrir fáa“ (tafla 41). Aðeins 12,6% svöruðu að sjávarútvegur skapaði „verðmæti fyrir flesta“ en það svar var algengast í 60+ aldurshópnum (20,2% af þeim hópi), á Suðurlandi (24,7% af þeim hópi) (tafla 42), hjá kjósendum Sjálfstæðisflokks (36,9%), og svarendum sem sjálf ólust upp í sjávarbyggð og foreldrum þeirra (22,2%) (tafla 43).

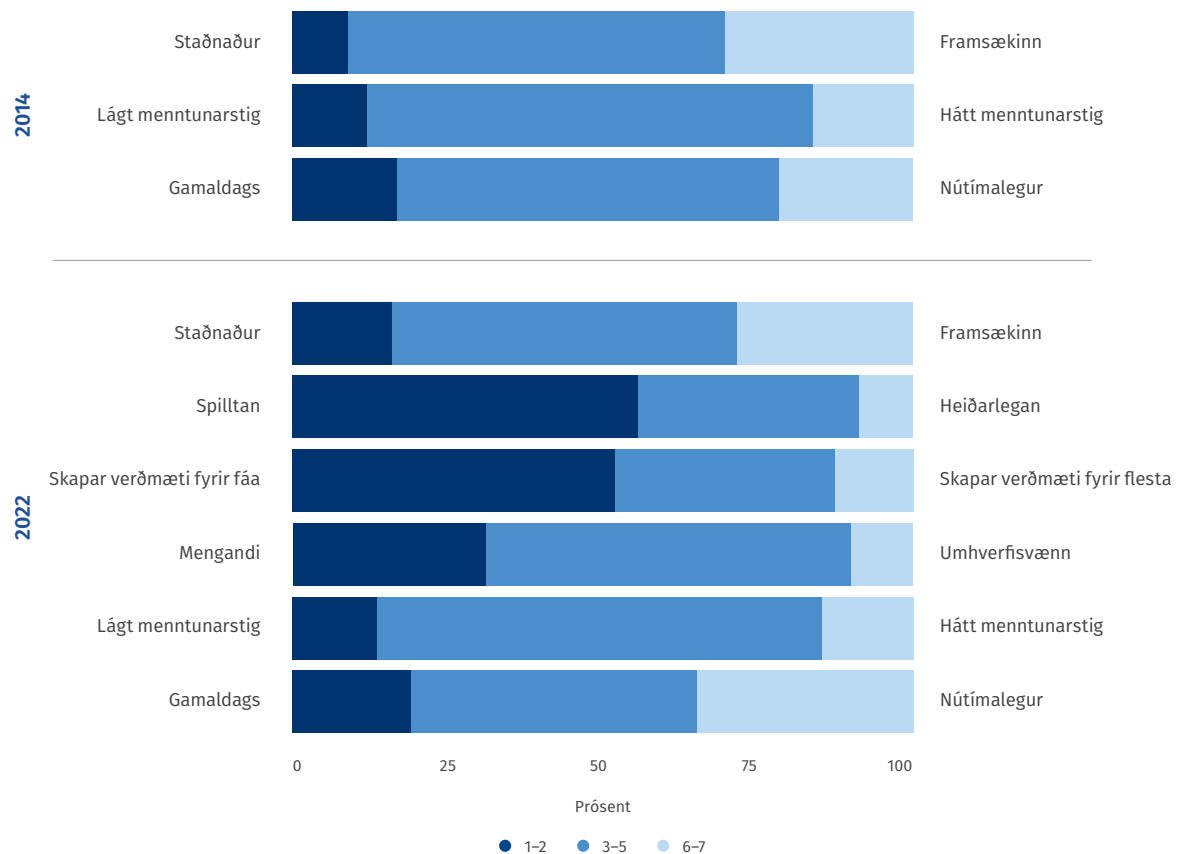
Mynd 6.3.2. Niðurstöður orðapara - hlutfall þeirra sem svöruðu á sjö punkta skala 1 – 7. 1 er vinstra megin og 7 hægra megin. (töflur 29-45)



Hægt er að bera þrjú orðapör saman við eldri viðhorfskönnun meðal almennings um ímynd sjávarútvegs.⁷ Þetta eru orðapörin gamaldags/nútímalegur, staðnaður/framsækinn, og lágt/hátt menntunarstig.

⁷ InTerAct verkefnið, Ólafsdóttir o.fl. 2014

Mynd 6.3.3. Niðurstöður orðapara bornar saman - hlutfall þeirra sem svöruðu á sjö punkta skala 1 – 7. 1 er vinstra megin og 7 hægra megin.



Hér virðist ekki mikill munur á svörum en segja má að sú ímynd að sjávarútvegur sé nútímalegur hafi aukist lítillega frá árinu 2014. Í rannsókninni 2014 voru könnuð fleiri orðapör, en aðeins þrjú þeirra voru valin fyrir verkefnið Auðlindina okkar í þá könnun sem hér er til umfjöllunar, þ.e. þau orðapör sem féllu best að markmiðum hennar.

Byggðapróun

Byggðapróun og ýmsir aðrir samfélagslegir þættir sem tengjast sjávarútvegi hafa mismunandi áhrif á ólíka hópa í samfélaginu. Byggðapróun tengd sjávarútvegi getur snúist um störf tengd sjávarútvegi fyrir suma en fyrir aðra tekjuöflun gegnum sjávarútveg sem síðan er notuð til að styðja við aðra þætti byggðapróunar. Almenna umræðan hefur verið sú að kvótakerfið, eins og það var byggt upp á níunda áratugnum, hafi leitt til atvinnumissis og breytinga á byggðapróun. Áhrif kvótakerfisins eru hins vegar margvísleg og mörg íslensk sveitarfélög hafa til dæmis glímt við mikinn brottflutning fólks ekki síst ungs fólks sem flytur burt og kemur ekki aftur.⁸ Þá er það almennt viðhorf að smábátar séu nátengdir landsbyggðinni og smærri byggðarlögum⁹ þótt staðan sé vissulega flóknari og smábátar geti verið mikilvægir á höfuðborgarsvæðinu og stórir bátar mikilvægir fyrir byggðarlög á landsbyggðinni.¹⁰ Nokkrar spurningar könnunarinnar sneru að kvóta sem seldur var úr sveitarfélögum, samfélagsstuðningi og smábátatúgerð.

Meirihluti þátttakenda í könnuninni (64,5%) var frekar eða mjög ósammála því að íslensk stjórnvöld hefðu „komið á góðu kerfi til að styrkja byggðarlög þar sem fiskveiðar hafa dregist saman“ (tafla 65). Nokkur munur er á svörum með tilliti til stjórnmalaskoðana en meirihluti stuðningsfólks allra flokka nema Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins er ósammála þessari fullyrðingu og er andstaðan mest meðal fylgjenda Flokks fólksins (79,2%) og Samfylkingar (76,9%). Þetta gefur til kynna áhuga á endurskoðun á byggðatengdum stuðningi í tengslum við sjávarútveg (tafla 67). Mismunandi var hvort svarendur töldu að „byggðakvóti hafi jákvæð áhrif á byggðapróun í landinu“. Meirihluti svarenda (67,5%) taldi þó að áhrifin væru nokkur eða mikil (tafla 131) en ekki var skýr munur á milli landshluta (tafla 132). Rétt er að geta þess að svarhlutfallið við þessari spurningu var það lægsta í könnuninni (63,4%) og gera má ráð fyrir að ekki hafi allir svarendur vitað hvað byggðakvóti er. Í þessari spurningu vekur sérstaka athygli að fólk sem starfar nú sjálft, eða einhver náinn þeim, við sjávarútveg var stærsti hópurinn sem sagði að byggðakvóti hefði engin (15,8%) eða lítil (27%) áhrif á byggðapróun (tafla 133).

Dreifing svara við fullyrðingunni „það ætti að vera fiskvinnsla í öllum sjávarplássum á landinu“ var jöfn (tafla 50). Þó voru fleiri konur (47%) sammála fullyrðingunni en karlar. Einnig var greinilegur munur þegar horft er til menntunar, því meiri menntun því meiri andstaða við fullyrðinguna (tafla 51). Þá var munur milli svarenda eftir stjórnmalaskoðunum þar sem meirihluti kjósenda Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, Miðflokks og Flokks fólksins var sammála fullyrðingunni en hlutfall þeirra sem voru ósammála var hæst meðal stuðningsfólks Sjálfstæðisflokks (47,7%) (tafla 52).

Svipaður munur var einnig á fullyrðingunni „það ættu að vera stundaðar fiskveiðar við öll sjávarpláss á landinu“ (tafla 53). Þótt svörin hafi dreifst fremur jafnt greindist munur milli aldurshópa þannig að aldurshópurinn 18-29 ára var frekar ósammála (42%) en eldri aldurshóparnir (tafla 54). Þá er einnig munur með tilliti til búsetu á þann veg að dreifing svara í Reykjavík og nágrenna-sveitarfélögum Reykjavíkur var heldur jafnari en á landsbyggðinni þar sem svörin hölluðu meira

⁸ Bjarnason, T., & Thorlindsson, T. (2006). Should I stay or should I go? Migration expectations among youth in Icelandic fishing and farming communities. *Journal of Rural Studies*, 22, 290-300. doi:10.1016/j.jrurstud.2005.09.004

⁹ Chambers, C., & Carothers, C. (2017). Thirty years after privatization: A survey of Icelandic small-boat fishermen. *Marine Policy*, 80, 69-80. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2016.02.026

¹⁰ Kokorsch, M, Karlsdóttir, A., & K. Benediktsson (2015) Improving or overturning the ITQ system? Views of stakeholders in Icelandic fisheries. *Maritime Studies*: 14:15

í þá átt að vera sammála fullyrðingunni (tafla 54). Meirihluti þeirra svarenda sem hafa áður eða starfa nú við sjávarútveg voru frekar sammála en svörin voru dreifðari meðal þeirra sem aldrei hafa starfað við sjávarútveg (tafla 55).

Meirihluti svarenda (85,4%) var frekar eða mjög sammála því að „byggðir sem treysta á sjávarútveg þurfa fjölbreyttari atvinnugreinar svo byggð leggist ekki af í þeim“ (tafla 56). Erfitt er þó að túlka merkingu þessa, annars vegar er hægt að túlka þetta sem rökstuðning fyrir því að hætta ætti byggðastuðningi við sumar sjávarbyggðir og hins vegar að þær ætti að styðja meira en nú er gert.

Nýliðun er meðal þeirra þátta sem skipta máli varðandi byggðapróun. Í eldri könnun meðal smábátæigenda kom fram að meðalaldur smábátæigenda var 58 ár og innan við 5% þeirra voru yngri en 30 ára eða höfðu minna en fimm ára reynslu.¹¹ Í rannsóknnum meðal ungs fólks og aðfluttra hefur verið kannað hvort ungt fólk vilji yfirleitt starfa í sjávarútvegi¹² og niðurstöðurnar eru svipaðar niðurstöðum þessarar könnunar. Svarendur voru ekki sammála þeirri fullyrðingu að „fólk í kringum mig hefur áhuga á að starfa í sjávarútvegi“. Meirihluti svarenda í aldurshópnum 18-29 ára var ósammála þessari fullyrðingu (62,4%) og einnig var munur á milli landshluta, 50,9% svarenda á Vestfjörðum voru til dæmis sammála en aðeins 16% svarenda í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur (tafla 105). Hærra menntunarstig virðist leiða til þess að svarendur séu frekar ósammála fullyrðingunni, 54% háskólamenntaðra voru til dæmis ósammála. Þá skipti metin eigin þekking á sjávarútvegi einnig máli, 69% þeirra sem töldu sig hafa litla þekkingu voru ósammála fullyrðingunni en hlutfallið var talsvert lægra meðal þeirra sem töldu sig hafa mikla eða hvorki mikla né litla þekkingu á sjávarútvegsmálum. Einnig var munur á svörum eftir stjórnmálaskoðunum. Af þeim 27,8% svarenda sem voru sammála fullyrðingunni voru kjósendur Pírata oftast sammála (34,3%) en svarendur sem sögðust kjósa Viðreisn oftast ósammála (60,3%) (tafla 106). Í spurningunni var opið hvernig túlkað var að „starfa í sjávarútvegi“. Búast má við að flestir hafi túlkað það sem að vinna um borð í fiskiskipi. Engu að síður gætu einhverjir svarendur einnig hafa litið svo á að þetta tæki til dæmis til fiskeldis og tækni greina sem tengjast sjávarútvegi. Þetta var skilið eftir opið þar sem tilgangur spurningarinnar var að mæla skoðanir svarenda á störfum sem þeir skilgreindu sjálfir sem störf í sjávarútvegi. Svarendur sem sögðust sjálfir búa yfir mikilli þekkingu á sjávarútvegi, starfa nú, eða einhver þeim nátengdur, við sjávarútveg og þau sem höfðu sjálf, og foreldrar þeirra, alist upp á svæði þar sem sjávarútvegur er stundaður voru oftast sammála en aðrir þátttakendur (tafla 106). Þetta sýnir bæði breytt eðli sjávarútvegsins en einnig breytt viðhorf ungmenna og/eða aðfluttra.

Fleiri spurningar í könnuninni voru áhugaverðar í þessu samhengi. Mismunandi var eftir aldri hversu sammála svarendur voru fullyrðingunni „smábátaveiðar skapa góð tekjutækifæri fyrir einstaklinga/heimili“, 80,6% svarenda 60 ára og eldri voru frekar eða mjög sammála henni en 39,6% svarenda á aldrinum 18-29 ára (tafla 102). Þá var meirihluti svarenda (67,2%) frekar eða mjög ósammála því að „allir á Íslandi hafa möguleika á því að hefja veiðar í atvinnuskyni“ (tafla 107). Munur á svörum við þessari spurningu virðist ráðast af aldri, tekjum, stjórnmálaskoðunum og því hvort fólk hafi starfað við sjávarútveg (töflur 108 og 109). Þá má til samanburðar geta þess

¹¹ Chambers, C., & Carothers, C. (2017). Thirty years after privatization: A survey of Icelandic small-boat fishermen. *Marine Policy*, 80, 69-80. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2016.02.026>

¹² Lebedef & Chambers (in press). Youth and Newcomers in Icelandic Fisheries: Access, Obstacles, and Opportunities. *Maritime Studies*

að fjórða vinsælasta svarið við spurningunni um hvert þátttakendur telja að sé „helsta markmið strandveiða“ var „að auka nýliðun“ (11,7%). Þá var annað vinsælasta svarið við þessari spurningu að „veita öllum sanngjarnan aðgang að auðlindinni“ (21, 2%) sem má einnig túlka sem stuðning við nýliðun (tafla 127).

Almenn svör við spurningunni „Íslendingar hafa ekki áhuga á störfum sem tengjast fiskvinnslu og fiskveiðum“ gefa ekki sterkar vísbendingar (tafla 113) en þegar litið er til búsetu var meirihluti Vestfirðinga sammála þessari fullyrðingu, eða 56,1% samanborið við 28,4% á Norðurlandi eystra (tafla 114).

Kynjagreining

Tvær leiðir eru til að kynjagreina niðurstöður könnunarinnar. Í fyrsta lagi með því að skoða muninn á svörum karla og kvenna við öllum spurningunum og í öðru lagi voru sérstakar spurningar í könnuninni um konur og sjávarútveg. Svörun kynjanna í könnuninni voru jöfn á heildina litið, karlar 51,1% og konur 48,9% (tafla 3). Boðið var upp á þriðja valmöguleikann varðandi kyn, þ.e. að skilgreina ekki kyn samkvæmt kynjatvíhyggju. Enginn þátttakandi nýtti þann möguleika.

Munur var á svörum karla og kvenna við spurningunni „hversu mikla eða litla þekkingu telur þú þig hafa á sjávarútvegsmálum?“ á þann veg að konur höfðu tilhneigingu til að telja sig hafa minni þekkingu á sjávarútvegi en karlar (tafla 17). Niðurstaðan gæti bent til þess að beina ætti betur sjónum að konum varðandi nám sem tengist sjávarútvegi eða jafnvel strax á grunnskólastigi. Konur höfðu tilhneigingu til að líta á sjávarútveg sem gamaldags, 40,8% svöruðu orðaparaspurningunni „gamaldags/nútímalegur“ á kvarðanum 1-3 af 7 þar sem 1 var mest gamaldags (tafla 30) en 19,8% karla svöruðu þessari spurningu á kvarðanum 1-3. Orðaparinu „staðnaður/framsækinn“ röðuðu 37,9% kvenna á kvarðann 1-3 en 20,9% karla (tafla 33). Orðaparinu „mengandi/umhverfisvænn“ röðuðu 58,6% kvenna á kvarðann 1-3 en 47,1% karla (tafla 39). Þá vekur athygli að konur voru líklegri en karlar til að svara „mitt á milli“ þegar spurt var hvort sjávarútvegur væri með lágt eða hátt menntunarstig (43,4%) en karlar höfðu tilhneigingu til að svara að hann væri með hátt menntunarstig (41,4%) (tafla 45). Fleiri konur en karlar voru sammála fullyrðingunni „það ætti að vera fiskvinnsla í öllum sjávarplássum á landinu“ (47%) (tafla 51) og þær voru síður líklegar en karlar til að vera sammála fullyrðingunni að „kvótakerfið virkar eins og því var ætlað að gera“, 15% kvenna voru sammála þessu en 27,8% karla (tafla 63). Konur voru einnig líklegri en karlar til að velja umhverfisvernd sem mikilvægasta markmið laga um stjórn fiskveiða (19%) samanborið við 5,8% karla (tafla 75). Aðeins 9,5% kvenna voru sáttar við viðskipta- og stjórnunarhætti íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja, samanborið við 20,1% karla (tafla 81) en meirihluti beggja kynja var þó ósáttur. Þá höfðu konur frekar tilhneigingu en karlar til að svara mitt á milli (48,8%) þegar spurt var hvort fólk vildi „mörg lítil fyrirtæki og áhersla á byggðamál“ eða „fá stór fyrirtæki og áhersla á hagræði í greininni“. Hins vegar völdu fleiri konur (42,3%) en karlar „mörg lítil fyrirtæki“. Svör karla voru dreifðari en 40,3% svöruðu þó mitt á milli (tafla 135).

Þá er áhugaverður kynjamunur þegar kemur að öryggi um borð í fiskiskipum en 81,3% karla voru sáttar við stöðuna á því sviði en 60,3% kvenna. Meirihluti beggja kynja var sáttur en fleiri konur svöruðu hvorki né en karlar (tafla 90). Þetta er svipuð mynd og í spurningunni sem sneri að nýsköpun (tafla 93).

Þessar niðurstöður benda allar til þess að konur hafi að einhverju leyti aðra reynslu og skoðanir á sjávarútvegi en karlar. Það á þó ekki við um öll svið sem spurt var um því í mörgum spurningum var lítill sem enginn kynjamunur í svörum. Hér er líka athyglisvert að hlutfall þeirra sem nú starfa, eða einhver náinn þeim, við sjávarútveg er mjög svipað milli kynja (tafla 141) en kynjamunur var á þeim sem höfðu áður starfað eða höfðu aldrei starfað við sjávarútveg. Loks vekur athygli að konur leggja meiri áherslu á umhverfsgildi í tengslum við markmið laga um stjórn fiskveiða.

Í tveimur spurningum sem tengdust konum var nokkur kynjamunur í svörum. Í fyrri spurningunni var spurt hversu sáttir þátttakendur væru við „tækifæri kvenna innan íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja“. Svörin í heild eru normaldreifð og svöruðu 43,9% svarenda hvorki né (tafla 95). Ef svör kynjanna eru skoðuð sérstaklega kemur hins vegar í ljós að 42,1% kvenna voru ósáttar samanborið við 18,6% karla (tafla 96). Í þessari spurningu var einnig munur á svörum eftir aldri, yngsti aldurshópurinn var síst sáttur (48,6%), eftir búsetu, svarendur í Reykjavík voru síst sáttir (18,8%) og mest ósáttir (37%) en á Vesturlandi voru til dæmis 45,1% sátt (tafla 96). Svarendur með lægri tekjur voru ósáttari við tækifæri kvenna (45,9%) en svarendur sem höfðu hærri tekjur. Svarendur sem sögðust kjósa Pírata voru ósáttastir (43,1%) en þau sem styðja Sjálfstæðisflokkinn sáttust (49,6%). Þá voru svarendur sem sögðust hafa litla þekkingu á sjávarútvegi ósáttari við tækifæri kvenna (41,8%) en þau sem töldu sig hafa mikla þekkingu (21,4%) (tafla 97). Þetta er dæmi um hvernig þekking getur haft áhrif á svör.

Í seinni spurningunni var spurt beint um konur á lista yfir leiðir til að auka sátt um sjávarútveg (tafla 143). Þótt svarendur gætu valið eins marga kosti og þeir vildu þá valdi aðeins 21,8% að „auka hlut kvenna í stjórnunarstörfum í sjávarútvegsfyrirtækjum“ til að auka sátt um sjávarútveg. Frekari rannsóknir þyrftu að fara fram til að skýra þetta nánar.

Umhverfispættir

Í orðaparinu mengandi/umhverfsvænn höfðu þátttakendur tilhneigingu til að fara svara mitt á milli en 31,2% völdu mengandi (1-2) (tafla 38). Konur völdu oftast mengandi en karlar og sömuleiðis yngri svarendur fremur en eldri og svarendur í Reykjavík og nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur fremur en svarendur á landsbyggðinni (tafla 39). Kjósendur Pírata (45,5%) og Viðreisnar (44,4%) svöruðu oftast „mengandi,“ samanborið við 9,5% Miðflokksins og 13,0% Sjálfstæðisflokks (tafla 40). Þátttakendur sem töldu sig hafa litla þekkingu á sjávarútvegi svöruðu oftast „mengandi“ (35,4%) samanborið við 25,3% þeirra sem töldu sig hafa mikla þekkingu á sjávarútvegi (tafla 40). Einnig er athyglisverður munur á þeim sem annað hvort starfa við sjávarútveg nú, eða einhver náinn þeim (28,4% völdu mengandi) eða áður (29,8% völdu mengandi), samanborið við þátttakendur sem ekki hafa reynslu af sjávarútvegi (40,2% völdu mengandi) (tafla 40). Í þessu svari sést glögg hvernig lýðfræðilegur munur hefur áhrif á sýn svarenda á umhverfistengda þætti, svo sem mengun, í tengslum við sjávarútveg. Ekki var tilgreint hvað átt var við með „mengandi“ (t.d. plast, olía, kolefnislosun) og sömuleiðis er líklegt að svarendur hafi að einhverju leyti túlkað gagnstæða orðið „umhverfsvænt“ á mismunandi vegu. Engu að síður er hægt að taka mark á þeirri vísbendingu að í sumum hópum sé viðhorf til umhverfispáttá sjávarútvegs neikvæðara en í öðrum.

Meirihluti svarenda (70%) var frekar eða mjög sammála þeirri fullyrðingu að „á sínum tíma var nauðsynlegt að koma kvótakerfinu á til að vernda fiskistofnana“ (tafla 59). Hér kom fram

Áhugaverður lýðfræðilegur munur, 18-29 ára svarendur voru frekar sammála (85,6%) samanborið við aðra aldurshópa, 30-44 (66,2%), 45-59 ára (62%) og 60+ (70,8%) (tafla 60). Mismunandi svör eftir búsetu vekja einnig athygli. Þótt að svarendur úr öllum landshlutum hafi verið sammála fullyrðingunni voru 29,3% Vestfirðinga ósammála henni, samanborið við 6,1% á Norðurlandi eystra og 6,5% á Vesturlandi (tafla 60). Einnig er talsverður munur þegar litið er til stjórnmálaskoðana. Þannig voru 89,4% svarenda sem myndu kjósa Vinstrihreyfinguna – grænt framboð sammála fullyrðingunni, samanborið við 33,3% svarenda sem myndu kjósa Flokk fólksins. Þá eru svarendur sem starfa sjálfir eða einhver þeim nákominn í sjávarútvegi síður sammála fullyrðingunni en aðrir, þótt meirihluti sé vissulega sammála henni (65,1%) eru 19,4% sama hóps ósammála, samanborið við 7,2% þeirra sem ekki hafa reynslu af sjávarútvegi (tafla 61).

Í spurningunni „hvað af eftirfarandi finnst þér mikilvægast að lög um stjórn fiskveiða stuðli að“ áttu svarendur að raða valmöguleikum. Þar var „sanngjarn gjald af nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum renni til þjóðarinnar“ í efsta sæti (30,3%) og „hagkvæm nýting fiskistofna á Íslandsmiðum“ (20,2%) í öðru sæti. Umhverfisvernd var í þriðja sæti með 12,8% (tafla 79). Áhugavert er að 18-29 ára svarendur settu oftast en aðrir aldurshópar umhverfisvernd í fyrsta sæti í þessari spurningu (tafla 75). Aðrir hópar sem lögðu áherslu á umhverfisverndarmarkmið fiskveiðistjórnunarlaganna voru konur, svarendur með grunnskóla sem efsta menntunarstig, með 500.000 krónur eða minna í tekjur á mánuði, kjósendur Pírata og fólk sem taldi sig hafa litla þekkingu á sjávarútvegi (tafla 76). Í spurningunni „hver telur þú að eigi að vera helstu markmið strandveiða“ var einn valmöguleikinn „betri umgengi um auðlindina“ og lenti sú fullyrðing í fimmta sæti með 11,5% (tafla 127). Þeir hópar sem studdu mest að betri umgengni um auðlindina væri helsta markmið strandveiða var tekju-lægsti hópurinn og kjósendur Pírata (tafla 124).

Í spurningunni „hvað af eftirfarandi telur þú að myndi auka sátt um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið“ var hægt að merkja við fullyrðinguna „minnka verulega notkun togveiðarfæra til að draga úr álagi á umhverfið“ og merkti 29,8% svarenda við hana (raðast í 9. sæti af 16) og „fækka skipum og minnka álagið á fiskistofna“ en það svar var í neðsta sæti af 16 valkostum og merkti 6,4% svarenda við það (tafla 143).

Séu þessar niðurstöður dregnar saman og dregin upp lýðfræði þeirra þátttakenda sem eru frekar líklegri en aðrir til að horfa til umhverfistengdra gilda í tengslum við sjávarútveg er ljóst að umhverfisáhyggjur eru ekki efstar í huga svarenda. Það er athyglisvert í tengslum við markmið vinnu stefnumótunar um sjávarútveg, Auðlindarinnar okkar, sem er meðal annars sátt við umhverfið. Erfitt er að túlka þetta öðruvísi en að annaðhvort sé þjóðin sátt við kerfið eins og það er þegar kemur að umhverfisvernd eða að hún setji önnur gildi ofar umhverfisvernd.

Hvaða breytingar væri hægt að gera?

Einni af meginspurningum könnunarinnar var ætlað að mæla viðhorf til fiskveiðistjórnunarkerfisins í samanburði við önnur helstu kerfi íslensks samfélags: heilbrigðiskerfisins, velferðarkerfisins, menntakerfisins, samgöngukerfisins og landbúnaðarkerfisins. Spurningin var „þegar þú lítur á neðangreind kerfi eða málefni, hvar finnst þér mest þörf á umbótum?“ Flestir svarendur völdu heilbrigðiskerfið, og sjávarútvegurinn var í 5. sæti af sex (tafla 15). Af þeim 9,6% svarenda sem töldu mikilvægast að gera umbætur á sjávarútvegskerfinu var þar hæst hlutfall svarenda á

Vestfjörðum (13,6%) (tafla 8). Svarendur sem segjast kjósa Samfylkinguna voru líklegastir til að setja sjávarútvegsmál í efsta sæti (20%) á móti 4,9% þeirra sem styðja Sjálfstæðisflokk (tafla 9). Vissulega skipar sjávarútvegur ekki fyrsta sæti þeirra kerfa sem þátttakendur telja brýnast að gera umbætur á. Engu að síður eru skýr svör sem staðfesta bæði mikilvægi sjálfbærrar fiskveiði-stjórnunar á Íslandi og tækifæri til umbóta.

Í spurningunni þar sem þátttakendur gátu valið fleira en eitt svar af lista yfir valkosti sem þeir töldu geta aukið „sátt um um íslenskt fiskveiðistjórnunarkerfi“ fengu eftirfarandi valkostir meira en 50% svörun: „auka gagnsæi í eignarhaldi á kvóta“, „hækka veiðigjöld svo meira renni til samfélagsins“, „setja í stjórnarskrá að fiskurinn sé í eigu þjóðarinnar“ og „banna framsal kvóta“ (tafla 143). Önnur svör í könnuninni þar sem kemur fram óánægja með fiskveiðistjórnunarkerfið og tilgang þess í tengslum við félagslega og efnahagslega þætti sjávarútvegs styðja þetta.

Ef reynt er að rýna í ástæður ósættis með sjávarútveg má skoða spurninguna þar sem þátttakendur eru spurðir hvort þeir telji að „auðlindagjöld af sjávarútvegi eigi að vera hærri, lægri eða svipuð og nú“. Þar var mikill meirihluti (83,2%) sem var sammála því að auðlindagjöld ættu að vera nokkuð eða mun hærri en þau eru nú (tafla 116).

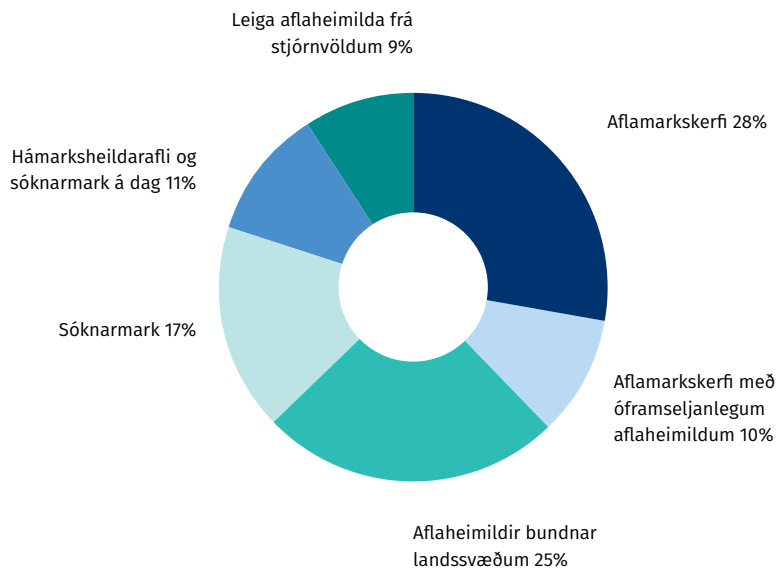
Þá var mikill meirihluti (72,3%) svarenda sammála því að hlutfall strandveiða af heildarkvóta ætti að vera nokkuð eða mun hærri en það er nú (tafla 115). Hafa ber í huga að þessi spurning var ein þeirra sem var með lágt svarhlutfall sem gæti bent til þess að sumir svarendur hafi ekki talið sig vita nóg um strandveiðar til að geta svarað henni, þótt stutt lýsing á strandveiðum hafi verið í spurningunni. Ef litið er á svör þeirra sem ólust sjálf og foreldrar þeirra upp í sjávarbyggðum þá taldi 47,8% svarenda í þeim hópi að hlutfall strandveiða ætti að vera „mun hærri“ en ekki var mælanlegur munur eftir búsetu (töflur 120 og 121).

Í svörum við spurningunni „hver telur þú að eigi að vera helstu markmið strandveiða?“ koma fram mikilvæg skilaboð um að meginmarkmið strandveiðikerfisins ætti að vera að „stuðla að jákvæðari byggðapróun“ og „veita öllum sanngjarnan aðgang að auðlindinni“ en 46,9% svarenda merktu við annað hvort þessara atriða (tafla 127). Einnig er athyglisvert að þessi tvö svör stóðu upp úr sem fyrsta val þátttakenda en svörin við 2. og 3. mikilvægasta markmið strandveiða eru blandaðri. Þau gefa því ekki skýra mynd af forgangsröðun í þessum eignum en ljóst virðist að svarendur telji strandveiðar hafa mörg samfélagsleg markmið þótt ekki ríki sátt um hvort strandveiðikerfið, eins og það er nú, hafi skapað verðmæti fyrir byggðarlögin (tafla 128). Þetta bendir til að nauðsynlegt sé að skoða hvernig best sé að háttá strandveiðikerfinu, og hvort styrkja þurfi það frekar til að styðja við fjölbreytt markmið þess. Munur á svörum miðað við búsetu er athyglisverður hér. Annars vegar töldu 63,2% svarenda á Vestfjörðum að strandveiðar hefðu skapað mjög eða frekar mikil verðmæti sem og 45-55% svarenda á Reykjanesi, Vesturlandi og Norðurlandi eystra. Hins vegar töldu 45,1% svarenda í Reykjavík og 46,1% á Suðurlandi strandveiðar skapa frekar eða mjög lítil verðmæti (tafla 129). Þá var einnig munur á milli svarenda í tengslum við stjórnmalaskoðanir.

Þessi könnun er sú fyrsta þar sem spurt er ítarlega um úrbætur í sjávarútvegsmálum að mati þjóðarinnar. Hins vegar var gerð könnun innan smábátaútgerðarinnar árið 2013.¹³ Hún sýndi mismunandi svör meðal smábátasjómannanna sem töldu blöndu af byggðakvóta og almennum kvóta ákjósanlega (ITQ).

¹³ Chambers, C., & Carothers, C. (2017). Thirty years after privatization: A survey of Icelandic small-boat fishermen. *Marine Policy*, 80, 69-80. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2016.02.026>

Mynd 6.3.4. Svör við fjölvalsspurningunni „Hvað er besta fiskveiðistjórnunarkerfið fyrir smábáta á Íslandi?“ Prósentur eru hlutfall af heildarsvörum.



Könnun sem gerð var meðal stórra og smærri útgerða, vinnslufyrirtækja og annarra hagsmunaaðila í tengslum við sjávarútveg árið 2014 sýndi aðra niðurstöðu.¹⁴ Ætla má að ástæðan sé sú að breiðari hópur hagsmunaaðila tók þátt í þeirri könnun. Hér nutu óframseljanlegir kvótar vinsælda og þar á eftir kom byggðakvóti. Margir þættir þessara kannana eru í góðu samræmi við þá könnun sem hér er til umfjöllunar og sýna fram á mikilvægi þess að farnar séu mismunandi leiðir að mismunandi markmiðum í sjávarútvegi.

¹⁴ Kokorsch, M, Karlsdóttir, A., & K. Benediktsson (2015) Improving or overturning the ITQ system? Views of stakeholders in Icelandic fisheries. *Maritime Studies*: 14:15

A glowing jellyfish with long tentacles against a dark background. The jellyfish is illuminated from within, giving it a bright, ethereal appearance. The tentacles are long and thin, with some showing a ruffled texture. The background is dark and slightly textured, suggesting an underwater environment.

7. Gagnsæi í sjávarútvegi

7. Gagnsæi í sjávarútvegi¹⁵

7.1 Almenn atriði

Í bráðabirgðatillögum 48-51 er fjallað um gagnsæi í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja, einkum varðandi eignarhald þeirra. Slíkt gagnsæi stuðlar að því að samfélagsleg sátt ríki um atvinnugreinina og traust sé borið til hennar. Jafnframt er mikilvægt að stjórnvöld hafi næga yfirsýn yfir eignarhald og aðra þætti í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja, bæði vegna pólitískrar stefnumótunar og framkvæmdar gildandi laga, þar á meðal reglna um hámarks-aflahlutdeild („kvótaþak“).

Gildandi reglur um hámarksaflahlutdeild setja hámark á aflaheimildir einstakra útgerða og tengdra aðila, sbr. 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þar sem reglurnar miðast við tengda aðila er gagnsæi um eigna- og stjórnunartengsl útgerða mikilvæg forsenda fyrir framkvæmd þessara reglna. Skortur á slíkri yfirsýn hjá Fiskistofu, svo og óskýr skilgreining á tengdum aðilum í 13. gr. laganna, hefur á hinn bóginn valdið vandkvæðum að þessu leyti. Í ljósi framangreinds er lagt til að tekin verði upp reglubundin upplýsingagjöf um eignarhald útgerða, svo og um eigna- og stjórnunartengsl milli þeirra. Jafnframt er lagt til að skerpt verði á skilgreiningu tengdra aðila í reglum um hámarksaflahlutdeild til að auðvelda framkvæmd þeirra reglna og til að þær nái betur utan um ólíkar gerðir eigna- og stjórnunartengsla. Tillögurnar eru nánar rökstuddar og útfærðar hér á eftir.

7.2 Aukið gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja

Gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja er mikilvægt til að viðhalda trausti til atvinnugreinarinnar eins og áður hefur komið fram.¹⁶ Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands, um viðhorf Íslendinga til sjávarútvegs mála frá mars 2023, birtast mikilvægar niðurstöður varðandi viðfangsefni þessa kafla skýrslunnar. Meðal annars var borið undir þátttakendur hvað þau teldu „auka sátt um íslenskt fiskveiðistjórnunarkerfi“ og var hægt að velja einn eða fleiri svarmöguleika. Sá svarmöguleiki sem varð oftast fyrir valinu af 18 var „Auka gagnsæi í eignarhaldi á kvóta“, en 582 þátttakendur völdu hann eða 67,6% aðspurðra.¹⁷ Þá var spurt í könnuninni: „Hversu sátt(-ur) eða ósátt(-ur) ertu þú með gagnsæi í starfsemi íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja?“ Kváðust 4,1% mjög sátt, 8,5% frekar sátt, 22,7% hvorki sátt né ósátt, 30,8% frekar ósátt og 34% mjög ósátt.¹⁸

Framangreindar niðurstöður sýna að það er til mikils að vinna að auka gagnsæi í sjávarútvegi til að undirbyggja traust til greinarinnar. Fiskistofa telur sig jafnframt skorta yfirsýn yfir eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl útgerða eins og áður hefur komið fram. Slík yfirsýn er á hinn bóginn

¹⁵ Kafli 7 er skrifaður af Friðriki Árna Friðrikssyni Hirst, framkvæmdastjóra Lagastofnunar Háskóla Íslands

¹⁶ Sjá m.a. bráðabirgðatillögur 48 og 50.

¹⁷ Sjá töflur 143, 144 og 146 í skýrslu Félagsvísindastofnunar, sbr. einnig kafla 6 í skýrslu þessari.

¹⁸ Sjá einnig Tæpitungulaust – Ábendingar almennings, sérfræðinga og hagaðila við undirbúning sjávarútvegsstefnu í verkefninu Auðlindin okkar, maí 2023.

forsenda þess að stofnunin geti framfylgt reglum um hámarksaflahlutdeild í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.¹⁹ Í 14. gr. laganna er að vísu gert ráð fyrir að útgerðir upplýsi Fiskistofu reglubundið um eignarhald sitt með ákveðnum hætti. Þeirri upplýsingagjöf hefur þó ekki verið sinnt sem skyldi í framkvæmd og skortir Fiskistofu úrræði til að fylgja því eftir eins og gildandi lögum er háttað.²⁰

Með hliðsjón af framansögðu er lagt til að sett verði skýrari lagaákvæði um að Fiskistofu skuli veittar upplýsingar um eignarhald útgerða með reglubundnum og markvissum hætti. Með því er átt við upplýsingar um aðila sem fara beint eða óbeint með eignarhlut eða atkvæðisrétt í útgerðum, svo og aðila sem fara með yfirráð eða veruleg áhrif í útgerðum á annan hátt.²¹ Jafnframt er lagt til að Fiskistofu skuli veittar upplýsingar um tengsl milli útgerða, eigenda þeirra og stjórnenda. Lagaákvæði um upplýsingaskyldu samkvæmt framansögðu miða að því að Fiskistofa búi á hverjum tíma yfir réttum og heildstæðum rauntímaupplýsingum um eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl í sjávarútvegi, eins og stofnunin hefur kallað eftir í gegnum tíðina.²² Miðað er við að upplýsingagjöfin verði a.m.k. ársfjórðungsleg, þ.e. upplýsingaskyldir aðilar afhendi Fiskistofu upplýsingar, eða staðfesti að áður veittar upplýsingar séu óbreyttar, eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti. Verði þess á milli breytingar á eignarhaldi o.fl. beri aðilum jafnframt að upplýsa Fiskistofu jafnharðan og þær eiga sér stað.²³

Yfirsýn yfir framangreind atriði er mikilvægust í tilviki þeirra útgerða sem halda á stærstum hluta aflaheimilda. Það er aðallega í þeim tilvikum sem reynt getur á reglur um hámarksaflahlutdeild, auk þess sem uppbygging eignarhalds er jafnan flóknari hjá stærstu fyrirtækjunum en hjá þeim sem smærri eru. Því er lagt til að viðvarandi (ársfjórðungsleg) upplýsingagjöf til Fiskistofu samkvæmt framansögðu gildi a.m.k. um útgerðir sem flokkast sem *einingar tengdar almannahagsmunum* í skilningi laga nr. 3/2006 um ársreikninga (e. public-interest entities).²⁴ Í tilviki annarra útgerða verði Fiskistofu unnt að kalla eftir upplýsingum frá þeim eftir því sem nauðsynlegt þykir hverju sinni.

Mikilvægt er að fyrirkomulag upplýsingagjafar til Fiskistofu samkvæmt framansögðu verði skilvirkt og það eftir atvikum útfært sem rafrænt sjálfsafgreiðslufyrirkomulag. Samhliða verður að gera þá kröfu til Fiskistofu að stofnunin vinni markvisst úr upplýsingum um eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl útgerða jafnóðum og þær berast stofnuninni. Á þeim grundvelli leggi Fiskistofa jafnframt rökstutt mat á hvort aflaheimildir einstakra aðila eða tengdra aðila séu innan marka 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Mikilvægt er að innan Fiskistofu sé geta og þekking

¹⁹ Jafnframt skiptir gagnsæi um eignarhald útgerða máli vegna lögbundinna takmarkana á erlendu eignarhaldi í sjávarútvegi, sbr. 4. gr. laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

²⁰ Ríkisendurskoðun, *Eftirlit Fiskistofu*, 2019.

²¹ Varðandi hið síðarnefnda ber að hafa í huga að raunveruleg yfirráð eða áhrif aðila í félagi geta byggst á öðru en eignarhlut eða atkvæðisrétti, t.d. hluthafasamkomulagi eða annars konar gerningi eða aðstöðu.

²² Ríkisendurskoðun, *Eftirlit Fiskistofu*, 2019.

²³ Telja verður að reglur laga nr. 82/2019 um skráningu raunverulegra eigenda í fyrirtækjaskrá komi ekki í staðinn fyrir reglur um veitingu upplýsinga um eignarhald útgerða til Fiskistofu samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða. Upplýsingagjöf samkvæmt fyrrnefndu lögunum er almennt takmörkuð við endanlega eigendur sem fara með meira en 25% hlutfjár eða atkvæðisréttar. Einnig eru skráð félög undanþegin gildissviði laga nr. 82/2019.

²⁴ Útgerð, þ.e. lögaðili sem á fiskiskip með aflahlutdeild samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, telst vera eining tengd almannahagsmunum ef hún er stórt félag, sbr. e-lið 9. tölul. 2. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Stórt félag er skilgreint sem félag sem við uppgjörsdag fer yfir mörkin á a.m.k. tveimur af þremur eftirfarandi viðmiðunum: 1) heildareignum: 3.000.000.000 kr., 2) hreinni veltu: 6.000.000.000 kr., eða 3) meðalfjöldi ársverka á fjárhagsárinu: 250, sbr. d-lið 11. tölul. 2. gr. sömu laga.

til að sinna þessu lögbundna verkefni með skilvirkum og árangursríkum hætti. Til þess þarf Fiskistofa að hafa viðhlítandi heimildir til að kalla eftir ítarlegri gögnum og upplýsingum ef þörf krefur, m.a. við könnun á því hvort tengsl milli útgerða falli undir skilgreiningu tengdra aðila í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Rétt er í því sambandi að Fiskistofu verði heimilt að afla umsagna um mat á eigna- og stjórnunartengslum frá öðrum stjórnvöldum sem fást við slíkt mat á sínum málefnasviðum. Stuðlar það að vandaðri meðferð mála hjá Fiskistofu og að efnislega rétt niðurstaða fái st í þeim.

Þá er gert ráð fyrir að upplýsingar sem veittar eru Fiskistofu samkvæmt framansögðu verði skráðar í gagnagrunn sem uppfylli kröfur varðandi meðferð persónuupplýsinga. Eftir atvikum verði um að ræða sameiginlegan gagnagrunn Fiskistofu og annarra stofnana sem nýta sam- bærilegar upplýsingar vegna lögbundinna verkefna sinna, með tilheyrandi samlegðaráhrifum og sparnaði. Einnig er rétt að miða við að almenningur hafi aðgang að grunnupplýsingum úr slíkum gagnagrunni samkvæmt nánari afmörkun í lögum, og/eða að lagt verði fyrir upplýsingaskylda aðila að birta slíkar upplýsingar með aðgengilegum hætti, t.d. á vefsíðum.

Ekki er ástæða til að ætla að reglur um upplýsingaskyldu íþyngi í raun fyrirtækjum sem falla undir hana, enda er um að ræða upplýsingar sem almennt liggja fyrir hjá fyrirtækjum eða auðvelt er að afla í öllu falli. Í ljósi markmiðsins um að undirbyggja traust til atvinnugreinarinnar má fremur ætla að ávinningurinn af auknu gagnsæi vegi töluvert þyngra en íþyngjandi áhrif upplýsingaskyldu ef einhver eru. Fær það stoð í fyrrgreindri könnun Félagsvísindastofnunar sem er til marks um ríka áherslu á aukið gagnsæi varðandi eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl útgerða. Þá má ætla að aukin og markvissari upplýsingagjöf fyrirtækjanna til eftirlitsaðila, m.a. um eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl, sé til þess fallin að draga úr kostnaði ríkisins af eftirliti með greininni.

Samantekt:

-
- Settar verði reglur um reglubundna og viðvarandi upplýsingagjöf til Fiskistofu um eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl útgerða, samkvæmt nánari útfærslu í lögum.
-
- Fiskistofa vinni markvisst úr upplýsingum sem henni berast á grundvelli reglna um upplýsinga- skyldu og leggi rökstutt mat á þær með tilliti til reglna um hámarksafhlutdeild samkvæmt nánari reglum í lögum. Upplýsingar verði færðar í gagnagrunn Fiskistofu, eða eftir atvikum sameiginlegan gagnagrunn hennar og annarra stofnana, sem uppfylli kröfur varðandi meðferð persónuupplýsinga. Þá verði ákveðnar grunnupplýsingar birtar með aðgengilegum hætti samkvæmt nánari afmörkun í lögum.
-

7.3 Skilgreining tengdra aðila í reglum um hámarksaflahlutdeild

Gildandi reglur um hámarksaflahlutdeild („kvótaþak“) í 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða voru upprunalega lögfestar með lögum nr. 27/1998 sem breyttu þágildandi lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990.²⁵ Tilgangi og aðdraganda 13. gr. laganna (11. gr. a eldri laga) er lýst í greinargerð með frumvarpi til fyrrnefndra breytingalaga, sem var afrakstur vinnu starfshóps sem ráðherra hafði skipað um málefnið. Var það mat starfshópsins að flókið væri að „finna jafnvægi milli þess að leyfa hagkvæmni stærðarinnar að njóta sín og að setja á sama tíma reglur til að reyna að koma í veg fyrir ýmsa ókosti sem geta fylgt of mikilli samþjöppun í útgerð“. Þótt reglur um slíkt „geti aldrei leyst öll þau atriði sem sæta gagnrýni þegar um þetta mál er fjallað“, taldi umræddur starfshópur það engu að síður:



„... skynsamlegt að gera breytingar á gildandi lögum um stjórn fiskveiða með það að markmiði að einstök fyrirtæki geti ekki orðið það stór að það beinlínis hamli eðlilegri samkeppni í útgerð. Með því er fyrst og fremst átt við að setja reglur til að tryggja að þeir sem fyrir eru í útgerð verði ekki svo öflugir að þeir geti með samtakamætti sínum komið í veg fyrir að nýir aðilar komi inn í útgerðina“.²⁶

Það var einnig mat umrædds starfshóps að „eðlilegast sé að taka afstöðu til samþjöppunar aflaheimilda í lögum um stjórn fiskveiða, þótt ákvæði samkeppnislaga eftir sem áður taki til atvinnurekstrar sjávarútvegsfyrirtækja, eftir því sem við á“.²⁷

Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 27/1998 er gerð grein fyrir þróun í rekstrarumhverfi sjávarútvegs svo og samfélagsumræðu sem varð kveikjan að lagasetningunni. Þar er m.a. rakið að stjórnendur sjávarútvegsfyrirtækja hafi á undanförunum árum „leitað leiða til að skapa skilyrði fyrir bættu rekstraröryggi og svara kröfu þjóðfélagsins um aukna hagkvæmni í sjávarútvegi“. Útgerðarfyrirtæki sem byggt hafi einkum á þorskveiðiheimildum hafi brugðist við aflasamdrætti með því að sameinast fyrirtækjum sem byggja t.d. á veiðum og vinnslu uppsjávarfiska eins og loðnu og síldar, til þess að dreifa áhættu í rekstri og renna fleiri stoðum undir starfsemina. Þá hafi stjórnendur fyrirtækja séð sér hag í því að „sameina fyrirtæki til að standa betur að vígi í alþjóðlegri samkeppni og til að treysta grundvöll undir áhættusama fjárfestingu í sjávarútvegi erlendis“.²⁸

Í greinargerð með lögum nr. 27/1998 er því einnig lýst að skiptar skoðanir hafi verið uppi í þjóðfélaginu um það hvort of mikil samþjöppun aflaheimilda hafi átt sér stað. Þeir sem mótfallnir séu hámarki á aflahlutdeild einstakra fyrirtækja bendi á að slíkt að geti:

²⁵ Sjá m.a. bráðabirgðatillögu 51.

²⁶ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

²⁷ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

²⁸ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.



„... vikið til hliðar því meginmarkmiði stjórnenda fyrirtækjanna að reka fyrirtækin á sem hagkvæmastan hátt og takmarkað möguleika þeirra til að dreifa áhættu í rekstri með því t.d. að ráða yfir aflahlutdeild í sem flestum tegundum. Stór og traust fyrirtæki hafi að öllu jöfnu betri aðgang að áhættufjármagni til að þróa nýja tækni og aðferðir og ættu því frekar að vera í stakk búin til að tryggja atvinnuöryggi og að skapa störf fyrir sérmenntað og sérhæft starfsfólk. Þá eru rekstrarskilyrði stærri sjávarútvegsfyrirtækja jafnari en ella og grundvöllur til að takast á við verkefni á alþjóðavettvangi traustari.“²⁹

Í greinargerð með lögum nr. 27/1998 er síðan rakið að aðrir hafi bent á ókosti sem geti fylgt samþjöppun aflaheimilda, sérstaklega í ljósi mikilvægis útgerðar fiskiskipa fyrir íslenskan þjóðarbúskap. Af hálfu talsmanna þessara sjónarmiða hafi verið bent á að sterk yfirráð fárra aðila yfir fiskveiðiauðlindinni geti leitt til þess:



„... að viðkomandi fái mikil völd í þjóðfélaginu og staða þeirra sem ráða útgerðarfyrirtækjunum geti orðið of sterk gagnvart stjórnvöldum, lánastofnunum og starfsfólki. Þeir sem væru fyrir í greininni gætu í raun ráðið hverjir kæmu nýir inn og gætu þannig komið í veg fyrir eðlilega samkeppni. Það stafi m.a. af þeirri sérstöðu í þessari atvinnugrein að nauðsynlegt sé að takmarka aðgang að auðlindinni og því sé t.d. ekki hægt að veita nýjum skipum rétt til veiða, án þess að annað sambærilegt skip hverfi úr rekstri í þess stað. Eina leiðin fyrir nýja aðila til að komast inn í atvinnugreinina sé því að kaupa út þá sem fyrir eru. Fyrir utan það ójafnvægi sem mikil samþjöppun í útgerð geti falið í sér þá geti samþjöppun beinlínis reynst hættuleg fyrir þjóðina, sérstaklega ef viðkomandi standi sig ekki í því að skapa sem mest verðmæti úr auðlindinni. Þá er bent á að mikil samþjöppun aflaheimilda leiði til tilfærslu aflaheimilda milli byggða og geti af þeim sökum leitt til röskunar. Jafnframt verði tilflutningur milli útgerðarflokka sem oft leiði til þess að minni útgerðir fari halloka. Það geti haft þau áhrif að fjölbreytni í útgerð minnki og svigrúm verði minna til að bregðast við breyttum aðstæðum.“³⁰

Eins og áður var rakið er reglum um hámarksaflahlutdeild, sem lögfestar voru með lögum nr. 27/1998, ætlað að setja mörk á samþjöppun aflaheimilda í þágu samkeppni og nýliðunar í sjávarútvegi, í ljósi þróunar og umræðu sem var tilefni lagasetningarinnar á sínum tíma og tæpt er á hér að framan. Gildandi reglur um hámarksaflahlutdeild, sem nú er að finna í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, eru í stórum dráttum óbreyttar frá lögfestingu þeirra 1998.³¹ Í 13. gr. laganna er mælt fyrir um að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa einstakra aðila og tengdra aðila megi ekki nema meira en 12% í þorski, 35% í karfa, og 20% í öðrum tegundum eftir því sem nánar greinir í ákvæðinu. Þá megi samanlögð aflahlutdeild einstakra og tengdra aðila ekki fara fram úr 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla.³²

Fiskistofa birtir upplýsingar um samanlagða aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila á vefsíðu sinni. Samkvæmt nýjasta birta yfirliti Fiskistofu, miðað við janúar 2023, fóru eftirfarandi tuttugu útgerðir með stærstar samanlagðar aflahlutdeildir í aflamarkskerfinu, miðað við heildarverðmæti allra kvótasettra tegunda:³³

²⁹ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

³⁰ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

³¹ Sjá m.a. breytingar sem gerðar voru á ákvæðinu með lögum nr. 85/2002 (þá 11. gr. a laga nr. 138/1990), sbr. einnig kafla 7.4.

³² Aðrar viðmiðanir eiga við í krókaafلامarkskerfinu, en krókaaflahlutdeild fiskiskipa sömu og tengdra aðila má ekki nema herra hlutfalli en 4% af þorski og 5% af ýsu miðað við heildarkrókaaflahlutdeild í hvorri tegund, og ekki meira en 5% af heildarverðmæti krókaaflahlutdeildar.

³³ <https://island.is/s/fiskistofa/frett/samanloegd-aflahlutdeild-fiskiskipa-i-eigu-fyrirtaekja-og-einstaklinga> (sótt í maí 2023).

Tafla 7.3.1. Tuttugu stærstu útgerðirnar í aflamarkskerfinu miðað við aflahlutdeild, maí 2023.

	Þorskígildistonn (allar tegundir)	Hlutfall af aflahlut- deild í aflamarkskerfi m.v. þorskígildistonn (allar tegundir)
1. Brim hf.	44.860.381	11,34%
2. Samherji Ísland ehf.	28.764.611	7,27%
3. Síldarvinnslan hf.	27.165.017	6,87%
4. FISK-Seafood ehf.	20.459.166	5,17%
5. Vinnslustöðin hf.	18.892.290	4,78%
6. Ísfélag Vestmannaeyja hf.	18.378.833	4,65%
7. Skinney-Þinganes hf.	18.277.586	4,62%
8. Þorbjörn hf.	17.082.524	4,32%
9. Vísir hf.	13.902.699	3,52%
10. Rammi hf.	13.805.289	3,49%
11. Útgerðarfélag Reykjavíkur hf.	13.094.915	3,31%
12. Eskja hf.	12.404.942	3,14%
13. Nesfiskur ehf.	11.358.894	2,87%
14. Hraðfrystihúsið - Gunnvör hf.	10.841.720	2,74%
15. Gjögur hf.	9.895.147	2,50%
16. Loðnuvinnslan hf. Fáskrúðsfirði	7.273.197	1,84%
17. Útgerðarfélag Akureyringa ehf.	5.950.293	1,50%
18. Jakob Valgeir ehf.	5.814.183	1,47%
19. Bergur-Huginn ehf.	4.387.040	1,11%
20. Hraðfrystihús Hellissands hf.	4.146.073	1,05%

Alls fara fyrrnefndar tuttugu útgerðir með 77,57% aflahlutdeildar í öllum tegundum í aflamarkskerfinu, þar af fara stærstu tíu með 56,04% og stærstu fimm með 35,44%. Þróunin gegnum tíðina hefur verið í átt að aukinni samþjöppun aflaheimilda, m.a. vegna samruna útgerða.³⁴ Í greinargerð með fyrrnefndum lögum nr. 27/1998 var sem fyrr greinir komist svo að orði að útgerðir leitist þannig við að „skapa skilyrði fyrir bættu rekstraröryggi og svara kröfu þjóðfélagsins um aukna hagkvæmni í sjávarútvegi“ og að „dreifa áhættu í rekstri og renna fleiri stoðum undir starfsemina“.³⁵ Þrátt fyrir þá auknu hagkvæmni sem getur fylgt samruna fyrirtækja í færri og öflugri einingar taldi löggjafinn nauðsynlegt að setja hömlur á samþjöppun aflaheimilda m.a. í þágu samkeppni og nýliðunar í greininni, eins og áður var rakið, sbr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Ekki verður annað séð en að sjónarmiðin sem þjuggu að baki setningu reglna um hámarksaflahlutdeild á sínum tíma hafi staðist tímans tönn. Engu að síður er ákvæði 13. gr. laganna komið nokkuð til ára sinna, einkum hvað viðkemur skilgreiningu á tengdum aðilum, sem nú verður vikið að.

Hámarksaflahlutdeild samkvæmt 13. gr. laga um stjórn fiskveiða er sem fyrr segir miðuð við samanlagða aflahlutdeild tengdra aðila, en markmiðið með því að líta á tengda aðila sem eina heild er að ekki sé unnt að komast hjá kvótapakinu.³⁶ Skilgreiningu á tengdum aðilum má finna í 4. mgr. 13. gr. laganna og skiptist hún í þrjá töluliði, svohljóðandi:

1. Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, á beint eða óbeint meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár í hinum aðilanum eða fer með meiri hluta atkvæðisréttar. Fyrrnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.
2. Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, hefur með öðrum hætti en greinir í 1. tölul. raunveruleg yfirráð yfir hinum. Fyrrnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.
3. Lögaðilar, þar sem svo háttar til að sami aðili eða sömu aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í báðum eða öllum lögaðilunum enda nemi eignarhlutur hvers þeirra um sig a.m.k. 10% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðafjölda í viðkomandi lögaðilum. Sama á við ef aðili eða aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., sem eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðila og hver um sig á a.m.k. 10% hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilanum, eiga ásamt viðkomandi lögaðila meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum lögaðila. Til eignarhluta og atkvæðisréttar einstaklinga í lögaðilum samkvæmt þessum tölulið telst jafnframt eignarhluti og atkvæðisréttur maka og skyldmenna í beinan legg.

³⁴ Í þessu sambandi má til samanburðar benda á umfjöllun um dreifingu aflaheimilda 1984-2000: Birgir Þór Runólfsson, *Aflahlutdeildir og eignarhald útgerða – skýrsla til Auðlindanefndar*, 2000.

³⁵ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

³⁶ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

Fyrsti töluliðurinn kveður á um að aðilar séu tengdir ef annar þeirra fer með meirihluta hlutafjár eða atkvæðisréttar í hinum. Annar töluliðurinn er aftur á móti matskenndur, þ.e. mælir fyrir um að aðilar séu tengdir ef annar fer með „raunveruleg yferráð“ yfir hinum á öðrum grundvelli en í krafti meirihluta hlutafjár eða atkvæðisréttar. Þannig er ákvæðinu ætlað að ná yfir „þá aðila sem raunverulega stjórna öðrum aðila og þá aðila sem með þeim hætti er stjórnað“.³⁷ Í lögskýringargögnum eru tekin dæmi um raunveruleg yferráð. Þau geti t.d. falist í því að aðili hafi rétt til að tilnefna meira en helming fulltrúa í stjórn lögaðila eða „til að stýra rekstri annars aðila“. Einnig geti raunveruleg yferráð verið til staðar þegar ákvarðanir innan fyrirtækis þarf að taka samhljóða, þ.e. aðili í minnihluta getur staðið í vegi fyrir ákvörðun, eða aðili fari með svo sterka samningsstöðu gagnvart öðrum að jafnað verði til raunverulegra yferráða.³⁸

Þriðji töluliðurinn tekur í stuttu máli til þeirrar aðstöðu þegar tveir eða fleiri lögaðilar eru undir yferráðum sama eða sömu aðila, eða tengdra aðila skv. 1. og 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, enda eigi hver þeirra a.m.k. 10% eignarhlut eða atkvæðisrétt í viðkomandi lögaðilum. Skal hér telja saman eignarhluta og atkvæðisrétt maka og skyldmenna í beinan legg. Síðastnefnd regla um samlagningu eignarhluta/atkvæðisréttar maka og skyldmenna í beinan legg kemur einungis fyrir í 3. tölul. 4. mgr. 13. gr. laganna, en sams konar reglu er ekki að finna í 1. og 2. tölul ákvæðisins.

Samandregið miðast skilgreining 4. mgr. 13. gr. laganna á tengdum aðilum við yferráð, þ.e. að aðili fari með meirihluta hlutafjár eða atkvæðisréttar í lögaðila eða yferráð yfir honum á öðrum grundvelli. Í annarri löggjöf eru skilgreiningar á tengdum aðilum yfirleitt ekki svo þröngar að þær einskorðist við yferráð eins aðila yfir öðrum. Má þar t.d. benda á reikningsskilastaðalinn IAS 24 sem vísað er til í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga. Við mat á því hvort lögaðilar teljist tengdir aðilar samkvæmt IAS 24 er m.a. horft til þess hvort annar lögaðilinn hafi veruleg áhrif í hinum. Veruleg áhrif eru ekki eins náð samband og ef um er að ræða yferráð, svo sem í tilvik dótturfélags og móðurfélags eða starfsemi í samrekstri, heldur miðast veruleg áhrif almennt við lægri mörk, þ.e. að aðili eigi 20% hlutafjár eða atkvæðisréttar í félagi (hlutdeildarfélag). Slík tengsl veita eiganda færi á að hafa veruleg áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu hlutdeildarfélagsins, þótt ekki sé um að ræða yferráð yfir því.³⁹

Tekið var til skoðunar hvort rétt væri að rýmka skilgreiningu á tengdum aðilum í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða og miða hana við lægri mörk, t.d. 20% hlutafjár/atkvæðisréttar eða meira (hlutdeild), í stað yferráða. Réttaráhrif þess að aðilar teljast tengdir skv. 4. mgr. ákvæðisins eru þau að þeir eru virtir sem ein heild gagnvart kvótapaki, þ.e. aflahlutdeild þeirra er lögð saman að öllu leyti. Slík samlagning allra aflaheimilda aðila virðist ekki rökrétt nema annar aðilinn fari beinlínis með yferráð yfir hinum, þannig að eðlilegt sé að líta á þá sem eina heild.

Framhjá því verður þó ekki litið að þar sem gildandi skilgreining tengdra aðila í 13. gr. laganna miðast við yferráð, eins og áður var rakið, nær ákvæðið almennt ekki yfir tilvik þar sem fyrirtæki á beint eða óbeint *verulegan eignarhlut* (hlutdeild) í öðru fyrirtæki, þ.e. 20% eða meira, sem veitir hinu fyrrnefnda færi á að hafa veruleg áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu hins síðarnefnda

³⁷ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

³⁸ 122. löggjafarþing 1997-98, þskj. 222 – 209. mál.

³⁹ Hugtakið hlutdeildarfélag er skilgreint í 22. tölul. 2. gr. laga nr. 3/2006 sem félag, þó ekki dótturfélag, sem annað félag á hlutdeild í og það félag hefur veruleg áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu hins félagsins. Félag er álitid hafa veruleg áhrif í öðru félagi ef það á 20% eða meira af atkvæðisrétti félagsaðila í því fyrirtæki, sbr. einnig 21. tölul. sama ákvæðis.

(hlutdeildarfélag) án þess að um yfirråd sé að ræða.⁴⁰ Telji löggjafinn nauðsynlegt að ákvæðið nái sjálfstætt utan um slík eignatengsl kemur til greina að setja reglu þess efnis að aflahlutdeild útgerða, sem tengdar eru með þessum hætti (gegnum a.m.k 20% eignaraðild eða atkvæðisrétt), sé að hluta talin saman gagnvart kvótaþaki samkvæmt nánari útfærslu í lögum. Hér er miðað við að hvorugur aðili fari með yfirråd yfir hinum, en séu slík yfirrådatengsl hins vegar fyrir hendi gildir áfram sú regla að allar aflaheimildir beggja eru lagðar saman með tilliti til kvótaþaks.

Framangreind tillaga felur í sér að 13. gr. laga um stjórn fiskveiða myndi að ákveðnu marki ná utan um eign- og stjórnunartengsl sem fela ekki í sér yfirråd en skapa aðila þó veruleg áhrif í fyrirtæki í framangreindum skilningi, í stað þess að slík eignatengsl hafi engin áhrif á hámarksaflahlutdeild. Með því að láta einungis hluta aflaheimilda viðkomandi fyrirtækis telja upp í kvótaþak við þessar aðstæður er jafnframt gengið skemur en að leggja slík eignatengsl að jöfnu við yfirråd, þ.e. að aflaheimildir aðila séu lagðar saman að öllu leyti. Áhrifin af slíkri breytingu þyrfti að meta vandlega áður en lengra væri haldið.

Hvað varðar aðrar úrbætur á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða liggur fyrir að hugtakið „raunveruleg yfirråd“ í 4. mgr. ákvæðisins hefur valdið vafa í framkvæmd og kemur því til skoðunar hvernig skerpa megi á því. Eins og áður var rakið eiga reglur um hámarksaflahlutdeild m.a. rætur að rekja til sjónarmiða um samkeppni og nýliðun í sjávarútvegi. Með hliðsjón af því er lagt til að skilgreining á yfirrådum í ákvæðinu verði samræmd við skilgreiningu þess hugtaks í samkeppnislögum nr. 44/2005, sbr. 17. gr. laganna. Við beitingu 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verður þannig unnt að styðjast við sjónarmið og réttarframkvæmd í samkeppnisrétti við mat á því hvort aðilar teljist tengdir í skilningi ákvæðisins. Horfir lagasamræmi í þessum efnunum því til aukins skýrleika og skilvirkni við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild. Framangreind tillaga miðar jafnframt að því að skilgreiningin á yfirrådum í 13. gr. laganna nái betur utan um ólíkar gerðir yfirråða, þ.m.t. sameiginlegra yfirråða.

Við mat á tilvist yfirråða er að öðru leyti rétt að hafa hliðsjón af viðmiðunum sem eiga við um sama atriði á öðrum réttarsviðum, eftir því sem við á.⁴¹ Þá er sem fyrr segir mikilvægt að Fiskistofa leggi atviksbundið mat á hvort yfirråd séu til staðar með hliðsjón af raunverulegu valdi aðila í félagi. Þótt hluthafi fari með minna en 51% atkvæðisréttar í félagi getur hann samt talist fara með yfirråd yfir því eftir heildarmati á atvikum og aðstæðum öllum.⁴²

⁴⁰ Sjá til hliðsjónar 21. og 22. tölul. 2. gr. laga nr. 3/2006.

⁴¹ Sjá einnig reikningsskilastadalinn IFRS 10.

⁴² Hér má einnig vísa til áðurgreindrar umfjöllunar í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 27/1998 varðandi mat á raunverulegum yfirrådum samkvæmt 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Þá er lögð til sú breyting á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða að samlagning eignarhluta/atkvæðisréttar maka og skyldmenna í beinan legg verði ekki takmörkuð við 3. tölul. 4. mgr. ákvæðisins heldur nái hún til ákvæðisins í heild sinni. Jafnframt verði tekið af skarið um að reglan gildi hvort tveggja um hjón og sambúðarfólk. Þá virðist eðlilegt að þessi regla nái líka m.a. til einstaklinga sem eru í annars konar nánum fjölskyldutengslum, t.d. systkina, og tengsla milli félags og stjórnarmanna og framkvæmdastjóra þess, í samræmi við hefðbundinn skilning á hugtakinu tengdir aðilar, m.a. samkvæmt reikningsskilastaðlinum IAS 24.

Samantekt:

- Reglur um hámarksafhlutdeild verði endurskoðaðar með það fyrir augum að aflahlutdeild útgerða sé að hluta talin saman gagnvart kvótapaki ef viðkomandi útgerðir eru beint eða óbeint tengdar gegnum a.m.k 20% eignaraðild eða atkvæðisrétt, án þess að um yfirráð sé að ræða.
- Skilgreining á yfirráðum í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verði samræmd við 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.
- Samlagning eignarhluta/atkvæðisréttar hjóna, sambúðarfólks og skyldmenna í beinan legg eigi við um skilgreiningu á tengdum aðilum í heild sinni, sbr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Sú regla nái líka m.a. til einstaklinga í annars konar nánum fjölskyldutengslum, t.d. systkina, og tengsla milli félags og stjórnarmanna og framkvæmdastjóra þess.

7.4 Kortlagning á eigna- og stjórnunartengslum í sjávarútvegi

Reglur um hámarksafhlutdeild í 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða reisa skorður við eigna- og stjórnunartengslum innan sjávarútvegs, en framkvæmd þeirra reglna er á hendi Fiskistofu eins og áður var rakið. Í lögum um stjórn fiskveiða eru á hinn bóginn ekki lagðar hömlur á fjárfestingar sjávarútvegsfyrirtækja og tengdra aðila í óskyldum atvinnugreinum. Könnun á eigna- og stjórnunartengslum, bæði innan sjávarútvegs og í óskyldum greinum, fellur einnig undir verksvið Samkeppniseftirlitsins, en meðal lögbundinna hlutverka þess er að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnun- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Þetta skal gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni.⁴³ Ljóst er að eigna- og stjórnunartengsl milli sjávarútvegsfyrirtækja hafa færst í vöxt gegnum tíðina, einkum í tilviki stærstu útgerðanna, sem og tengsl við aðrar atvinnugreinar en sjávarútveg. Á hinn bóginn er ekki jafn ljóst hvert nánara umfang slíkra tengsla er né hver áhrifin af þeim á samkeppni og aðra almannahagsmuni kunni að vera til skamms eða langs tíma.⁴⁴

⁴³ Sjá d. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

⁴⁴ Sjá m.a. bráðabirgðatillögu 50.

Samkeppniseftirlitið hefur hafið sérstaka athugun sem miðar að því að kortleggja eigna- og stjórnunartengsl sjávarútvegsfyrirtækja, þ.e. eignarhald í greininni, tengsl aðila innan greinarinnar og tengsl við fyrirtæki á öðrum sviðum hér á landi. Niðurstöður athugunarinnar verða settar fram í sérstakri skýrslu sem gert er ráð fyrir að liggi fyrir í lok árs 2023. Í greinargerð Samkeppniseftirlitsins, „Athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi – Staða athugunar - Verkefnaáætlun“, dags. 5. apríl 2023, er fjallað nánar um ákvörðun eftirlitsins um að hefja athugunina, til hvaða fyrirtækja hún tekur, áfanga hennar og lagagrundvöll.⁴⁵ Samhliða úttektinni er stefnt að því að auka samstarf milli stofnana, svo sem Fiskistofu, Seðlabanka Íslands og Skattsins. Í greinargerð eftirlitsins er rakið að aukið samstarf stofnana miði m.a. að því að efla aðgengi þeirra að nauðsynlegum upplýsingum, stuðla að samnýtingu upplýsingakerfa og efla þekkingu hjá viðkomandi stofnunum á þessu sviði. Bætt samstarf milli stofnana er þó óháð fyrrgreindri athugun Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi í þeim skilningi að sú athugun er alfarið unnin á grundvelli samkeppnis-laga og þar af leiðandi á ábyrgð Samkeppniseftirlitsins.

7.5 Skráning fyrirtækja á markað

Í bráðabirgðatillögu 49 er fjallað um hvata til að ýta undir skráningu sjávarútvegsfyrirtækja á markað, en slíkt getur m.a. stuðlað að gagnsæi í rekstri fyrirtækjanna. Í dag eru tvær af tíu stærstu útgerðunum skráðar á markað, þ.e. Brim hf. og Síldarvinnslan hf., en í upphafi aldarinnar átti það við um níu af tíu stærstu.⁴⁶ Hugsanlega hafa breytingar á reglum um hámarksafhlutdeild haft sitt að segja um þessa þróun. Samkvæmt eldri reglum um hámarksafhlutdeild (11. gr. a eldri laga um stjórn fiskveiða) gat samanlögð hlutdeild einstakra og tengdra aðila í öllum tegundum í aflamarkskerfinu numið allt að 8%, en hún mátti þó nema allt að 12% ef fyrirtæki var í dreifðu eignarhaldi. Dreift eignarhald var skilgreint þannig að enginn aðili, einstaklingur eða lögaðili eða tengdir aðilar ætti meira en 20% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétt í viðkomandi lögaðila. Að auki máttu engar hömlur vera á viðskiptum með eignarhluti í honum. Með lögum nr. 85/2002 var umrædd sérregla um fyrirtæki í dreifðu eignarhaldi afnumin og öll fyrirtæki felld undir sama kvótaþak, þ.e. 12% í öllum tegundum í aflamarkskerfinu.

Telji löggjafinn eftirsóknarvert að hvetja til dreifðari eignaraðildar sjávarútvegsfyrirtækja gæti ein leið að því markmiði verið sú að hækka hámarksafhlutdeild í tilviki fyrirtækja sem eru skráð á markað og/eða uppfylla skilyrði um dreift eignarhald samkvæmt nánari útfærslu í lögum. Áhrifin af slíkri breytingu þyrfti að meta vandlega áður en lengra væri haldið.

Samantekt:

- Samhliða endurskoðun á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verði lagt mat á hvort ástæða sé til að hækka hámarksafhlutdeild í tilviki fyrirtækja sem eru skráð á markað og/eða uppfylla skilyrði um dreift eignarhald samkvæmt nánari útfærslu í lögum.

⁴⁵ <https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Stada-athugunar-verkefnaaetlun-sjavarutvegur.pdf>

⁴⁶ Um samsetningu eignarhalds í sjávarútvegi í upphafi aldarinnar, sjá m.a. Birgir Þór Runólfsson, *Aflahlutdeildir og eignarhald útgerða*, 2000.

7.6 Gagnsæi um viðskipti með aflaheimildir

Í bráðabirgðatillögu 49 er fjallað um opinbera skráningu viðskipta með aflaheimildir. Meginreglan er að framsal aflaheimilda er frjálst, en tilkynna skal Fiskistofu um slík viðskipti til að hún geti metið hvort aflaheimildir viðtakanda rúmist innan hámarksaflahlutdeildar samkvæmt 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þar sem þeirri upplýsingagjöf sleppir er mikilvægt að auka gagnsæi og upplýsingagjöf um hvers kyns viðskipti með aflaheimildir. Í því skyni er lagt til að viðskipti með aflaheimildir verði háð skráningu í miðlægt kerfi og að grunnupplýsingar um einstök viðskipti verði birtar opinberlega með sambærilegum hætti og á við um viðskipti með verðbréf og hrávöru. Slík skráning hefur margvíslegan ávinning í för með sér m.a. í formi aukins gagnsæis og aðgengis opinberra aðila að viðkomandi upplýsingum. Meðal annars er mikilvægt að skráning upplýsinga nái til þess hvernig aflaheimildir eru metnar til verðs í einstökum viðskiptum, hvort sem aflaheimild skiptir um hendur með framsali, samruna eða yfirtöku lögaðila eða öðrum hætti. Með miðlægrri og opinberri skráningu viðskipta með aflaheimildir má jafnframt tryggja yfirsýn yfir rekjanleika viðskiptanna og réttindaskráningu varðandi aflaheimildir og rétthafa á hverjum tíma.

Samantekt:

-
- Öll viðskipti með aflaheimildir verði háð skráningu í miðlægt kerfi og að grunnupplýsingar um einstök viðskipti verði birtar opinberlega, þ.m.t. hvernig aflaheimildir eru metnar til verðs við framsal þeirra eða aðilaskipti með öðrum hætti.
-



8. Þjóðhagslegur
ávinningur fiskveiði-
stjórnunarkerfisins

8. Þjóðhagslegur ávinningur fiskveiðistjórnunarkerfisins⁴⁷

8.1 Samantekt

Aflamarkskerfi var tekið upp þegar í mikið ófni var komið hvað varðar efnahagslegan og umhverfislegan þátt fiskveiða um miðjan áttunda áratug síðustu aldar. Skýr merki voru um ofveiði og hætta var á hruni helstu nytjastofna. Á sama tíma voru offjárfestingar í veiðum og vinnslu sem leiddu til sífелlds rekstrarvanda í greininni. Þessu breytti tilkoma aflamarkskerfisins.

Stjórnkerfi fiskveiða hefur áhrif á alla virðisbætur sjávarútvegs. Stjórnkerfið hefur gert sjávarútvegsfyrirtækjum kleift að draga úr offjárfestingu í veiðum og vinnslu og auk þess skipuleggja sókn skipa þannig að betri afli komi að landi og á réttum tíma. Aflamarkskerfið hefur gert fyrirtækjum í útgerð mögulegt að stýra veiðum þannig að fiskur er veiddur á þeim árstíma og svæðum þar sem gæði hans eru mest og markaðsaðstæður hagkvæmastar. Samfara minni sókn til að ná sama afla hefur dregið úr álagi veiða á vistkerfið.

Helstu vandamál sem flest lönd í OECD glíma við í tengslum við sjávarútveg eru ofveiði fiskistofna og offjárfestingar í veiðum og vinnslu með tilheyrandi niðurgreiðslum úr opinberum sjóðum. Hér á landi snýst umræðan um sjávarútveg að mestu um dreifingu arðs af nýtingu sjávarauðlindarinnar og að verndarstefnan hafi ekki leitt til uppbyggingar fiskistofna. Þau vandamál sem við er að etja hér á landi eru því eðlisólík þeim sem þekkjast í flestum löndum og liggur beinast við að skýra þann mun með því stjórnkerfi fiskveiða sem hér hefur verið við lýði síðustu áratugi. Æ fleiri þjóðir hafa tekið upp aflamarkskerfi með framseljanlegum veiðiréttindum á síðustu árum og áratugum með líkum afleiðingum og á Íslandi. Því mælir starfshópurinn með því að aflamarkskerfi verði viðhaldið hér á landi við stjórn fiskveiða.

Auðlindarenta er sá umframábati sem myndast getur við nýtingu auðlinda við ákveðin skilyrði. Með umframábata er átt við þann efnahagslega ábata sem er umfram það sem vænta mætti við aðra nýtingu fjármagns og framleiðsluþátta að öðru óbreyttu. Í ítarlegri rannsókn á auðlindarentu frá árinu 2004 var komist að því að þrátt fyrir að engin merki sæjust um auðlindarentu í rekstrarreikningum sjávarútvegsfyrirtækja þá mætti sjá skýr merki um hana í verði á aðgangi að nýtingu auðlindarinnar, þ.e. í verði aflaheimilda. Í nýlegri og ítarlegri rannsókn á umfangi og dreifingu auðlindaarðs í íslenskum fiskveiðum er komist að þeirri niðurstöðu að töluverður arður hafi myndast frá árinu 2008 en ekki fyrir þann tíma. Að mati höfundu myndaðist arðurinn þegar afli jókst, gengi krónunnar lækkaði, samfara aukinni áherslu á verðmætari afurðir og áhrifa hagræðingar í rekstri, t.d. vegna sameiningar fyrirtækja, hafi farið að gæta. Skipting auðlindaarðsins hafi gróft séð verið þannig að ríkið hafi fengið 20% í gegnum veiðigjöld og hærri tekjuskatt, þeir sem seldu frá sér aflaheimildir um 40% og 40% rentunnar sé í höndum fyrirtækja sem enn starfa í sjávarútvegi.

Tveir fræðimenn komust að þeirri niðurstöðu árið 2019 að auðlindarenta sú sem myndaðist eftir 2008 hafi numið um 16-19% af útflutningsverðmæti eftir því hvaða aðferð er notuð við útreikningana. Hafa verður í huga að þessi niðurstaða byggir á útflutningsverðmæti allra sjávarafurða en

⁴⁷ Kafli 8 er skrifaður af hagræna hópnum.

Í þeirri upphæð er bæði sá virðisauki sem átt hefur sér stað í vinnslu, markaðsstarfi o.þ.h. auk þess sem virði afla utan Íslandsmiða er tekinn með en ekki eingöngu aflaverðmæti úr sjó.

Hér á landi hefur verið lagt á auðlindagjald, svokallað veiðigjald, á metna auðlindarentu. Farin hefur verið sú leið að slá máli á umframhagnað eða auðlindarentu í sjávarútvegi með því að finna svokallaðan reiknistofn fyrir hvern nytjastofn fyrir sig. Skatthlutfall veiðigjalds nemur svo 33% af reiknistofni hvers nytjastofns samkvæmt lögum um veiðigjald (nr. 145/2018). Frá árinu 2010 hefur fjárhæð veiðigjalda verið mjög breytileg eða allt frá um 3,7 milljörðum króna árið 2010, mælt á verðlagi ársins 2023, í 14,4 milljarða króna árið 2018, mælt á sama verðlagi. Að meðaltali hefur verið innheimt milli 16-18% af reiknaðri auðlindarentu í veiðigjöld á síðustu tólf árum, sé miðað við útflutningsverðmæti afla á Íslandsmiðum og gefnar forsendur um auðlindarentu sem hlutfall af verðmæti.

Hve hátt skatthlutfall veiðigjalds á að vera er ekki síður pólitískt en efnahagslegt viðfangsefni. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess. Taka þarf tillit til samkeppnisstöðu sjávarútvegs á alþjóðlegum mörkuðum og kröfu samfélagsins um að sjávarútvegurinn skili sanngjörnu afgangi til samfélagsins.

Greining á svokallaðri auðlindarentu og hlutfalli veiðigjalda af henni er flókin. Mat starfshópsins er þó að fátt bendi til þess að álagt veiðigjald eftir síðustu breytingar laganna víki verulega frá því sem lagt var upp með, þ.e. 33% af metinni auðlindarentu af fiskveiðum án fiskvinnslu og markaðssetningar.

Í framlagðri þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2024-2028 er gert ráð fyrir hækkun veiðigjalda á tímabilinu, m.a. vegna aukinna útgjalda til rannsókna, vöktunar og eftirlits. Markmið laga um veiðigjald er að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar. Mat matvælaráðuneytisins á kostnaði við þjónustu ríkisins við sjávarútveg er um 8 milljarðar króna.

Starfshópurinn leggur til að skoðuð verði ný og einfaldari leið við álagningu og innheimtu veiðigjalda. Bent hefur verið á að tímaseinkun í útreikningi minnki fyrirsjáanleika og auki sveiflur á milli ára. Ein leið til að svara þeirri gagnrýni væri að leggja gjaldið á aflaverðmæti hvers veiðiferðar og gjaldfæra þannig í rauntíma. Nokkur atriði þyrfti þá að hafa í huga:

-
- Umreikna þyrfti álagsprósentuna úr 33% af reiknistofni í tiltekið hlutfall af lönduðu aflaverðmæti.
-
- Mögulega þyrfti að nota sitt hvora hlutfallstöluna fyrir botnfisk og uppsjávarfisk.
-
- Þessi leið myndi að óbreyttu valda því að innheimt gjald yrði mismunandi milli skipa og tímabila, þ.e. ekki myndu öll skip greiða sama gjald fyrir sömu fisktegund. Þessu mætti mæta með því að nota meðal aflaverðmæti hvers mánaðar til þess að ákvarða krónugjald næsta mánaðar. Með því myndu öll skip greiða jafnt, þótt sveiflur milli mánaða gætu orðið allnokkrar.
-

-
- Loks er hægt að hugsa sér eins konar staðgreiðslukerfi, þ.e. að við löndun sé reiknað gjald eins og að framan er lýst. Hins vegar séu útreikningarnir uppreiknaðir eftir skattframtölum og leiðréttir síðar við endanlega álagningu.
-

Nauðsynlegt er að meta áhrif slíkra breytinga áður en framkvæmd þeirra er ákveðin. Því leggur starfshópurinn til að þessi atriði verði skoðuð sérstaklega.

Einnig kæmi til greina að mati starfshópsins að viðhalda núverandi kerfi veiðigjalda en meta reiknistofn veiðigjalds í því skyni að hann endurspegli sem best auðlindarentu. Hér þyrfti sérstaklega að horfa til áhrifa fjármagnskostnaðar, aukafyrninga og milliverðlagningar.

8.2 Aflamarkskerfið

Forsaga aflamarkskerfisins

Fiskveiðar hafa verið stundaðar við Ísland frá landnámi. Lengstum voru þær stundaðar á litlum opnum bátum á fiskimiðum nálægt landi. Erlendir kaupmenn fóru snemma að kaupa fisk af Íslendingum til útflutnings og snemma á 15. öld hófu Englendingar veiðar á Íslandsmiðum. Aðrar þjóðir fylgdu í kjölfarið. Á 17. öld jókst sókn erlendra aðila til muna og urðu Frakkar og um tíma Hollendingar umsvifamiklir á miðunum. Við afnám einokunarverslunar á Íslandi árið 1788 mynduðust fyrst forsendur fyrir íslenska aðila að hefja sjálfir þilskipaútgerð og verslun með fisk. Erlendir aðilar héldu áfram að veiða á Íslandsmiðum þótt mikið drægi úr þeim veiðum á tímum heimstýrjaldanna tveggja. Eftir seinni heimstyrjöld urðu erlendir flotar aftur fyrirferðarmiklir við Ísland og þá ekki síst Bretar.⁴⁸

Árið 1975 var efnahagslögsaga Íslands færð út í 200 mílur og öðlaðist Ísland rétt til að setja lög um veiðar innan landhelginnar og framfylgja þeim. Þrátt fyrir að erlend skip og togarar hafi hörfað af Íslandsmiðum 1976 í kjölfar þorskastríðsins og heildar skipafloti innan landhelginnar dregist töluvert saman voru skýr merki um ofveiði. Á þeim tíma gaf Hafrannsóknastofnun út „svarta skýrslu“ um ástand fiskistofna og annarra dýrategunda á Íslandsmiðum og lagði til nauðsynlegar

⁴⁸ Hér er hlaupið mjög hratt yfir sögu en nánar má lesa um þróun íslensks sjávarútvegs t.d. hjá Jón Þ. Þór (2002) og Sigfúsi Jónssyni (1984).

friðunaraðgerðir innan íslenskrar landhelgi. Íslenski fiskiskipaflotinn einn og sér var of stór fyrir Íslandsmið á sama tíma og skuttogaravæðingin var hafin. Í skýrslunni sagði að minnka þyrfti sókn í þorskstofninn um helming til að koma í veg fyrir hrun hans. Þorskaflí á Íslandsmiðum var 471 þúsund tonn árið 1970 en 375 þúsund tonn árið 1974.

Alþingi brást við skýrslu Hafrannsóknastofnunar með breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, en með breytingunni byggðist fiskveiðistjórnun á hámarksafla í þorski, skrapdagakerfi er komið á og ræður það kerfi ríkjum til ársins 1984. Með skrapdagakerfi var hámarksafla í þorski skipt á milli báta og togara og hámarksafla þeirra skipt í þrjú tímabil. Veiðum togaranna var svo stjórnað og takmarkað enn frekar með þeim hætti að hver togari fékk ákveðin dagafjölda til beinna þorskveiða innan hvers tímabils. Takmörkunardögum var svo fjölgað eða fækkað miðað við aflamagn í lok hvers viðmiðunartímabils. Veiðar á öðrum tegundum voru ekki bundnar hámarki eins og þorskurinn. Veiðum á öðrum tegundum en botnfiski var svo stjórnað með svokölluðum sérleyfum. Með sérleyfunum var fjöldi skipa á veiðum á þeim tegundum takmarkaður, sem og afli hvers og eins skips. Á þessum tíma var fjöldi skipa á þessum veiðum mikill, leyfilegt aflamagn hvers og eins því lítið og hagræðing breytingarinnar takmörkuð. Framsal aflaheimilda í sérleyfiskerfinu var óheimilt í fyrstu en síðar heimilað árið 1979 til að fækka skipum sem stunduðu veiðarnar og gera veiðarnar arðbærari. Með veiðistjórn á sérleyfum var mynduð grunnmynd af kvótakerfi eins og það sem nú er við lýði.

Þessu til viðbótar má nefna að aflaheimildir fyrir einstaka skip höfðu verið reyndar fyrir síldveiðiflotann árið 1975 eftir hrun í veiðunum. Árið 1979 var framsal þessara heimilda milli skipa leyft. Sams konar heimildir voru teknar upp í loðnuveiðum árið 1980 og framsal þeirra leyft árið 1986. Reynslan af þessum tilraunum þótti góð þar sem hún dró úr neikvæðum áhrifum aflabrests og auðveldaði nauðsynlega fækkun í síldar- og loðnuflotunum.

Rekstur fiskiskipaflotans gekk illa innan skrapdagakerfisins þrátt fyrir metafla í þorski árið 1980, eða alls 429 þúsund tonn. Afköst fiskiskipaflota Íslands voru of mikil þrátt fyrir hæfilegan hámarksafla að sögn þáverandi fiskimálastjóra. Til að bæta gráu ofan á svart var mikill samdráttur í þorskafla árin 1981-1983. Eftir fiskiþing 1984 lagði Fiskifélag Íslands til við stjórnvöld að fiskveiðum yrði stjórnað með kvótakerfi til eins árs til reynslu, enda þótti reynslan úr síld- og loðnuveiðunum lofa góðu. Í febrúar árið 1984 setti sjávarútvegsráðherra reglugerð þar sem byggt var á kvóta-setningu eða aflamarki. Úthlutað var aflamarki í 7 helstu tegundum botnfisks. Reiknað var út aflamark hvers og eins skips, 12 tona og stærrí, út frá þremur viðmiðunarárum með tilliti til frátafa og annarra sérleyfa. Aflamarkið var framseljanlegt en með þeim skilyrðum að aflamark yrði einungis fært milli skipa innan sömu útgerðar eða skipa sem gerð væru út innan sömu verstöðvar. Annar flutningur á aflamarki var óheimill nema að fengnu samþykki sjávarútvegsráðuneytis og fenginni umsögn sveitarstjórnar og sjómannafélags í viðkomandi verstöð. Auk aflamarkskerfis var boðið upp á sóknarmark fyrir þá sem kusu það, vegna þess að viðmiðunarárin komu misvel út fyrir ólíkar útgerðir.

Í desember árið 1985 voru samþykkt lög um stjórn fiskveiða og gildistími þeirra tvö ár en engar grundvallabreytingar voru gerðar á fiskveiðistjórnarkerfinu með setningu laganna. Í byrjun árs 1988, þegar lög frá 1985 runnu út, voru lög um stjórn fiskveiða samþykkt og giltu þau nú til

þriggja ára. Með lögunum hélst fiskveiðistjórnun óbreytt en ákvæði var komið í lög sem kvað á um að fiskistofnar á Íslandsmiðum væru sameign íslensku þjóðarinnar. Kvótakerfið var að festa sig í sessi. Eftir þriggja ára gildistíma laga um stjórn fiskveiða frá árinu 1988 tóku við ný lög 1. janúar 1991. Löggin voru ótímabundin og með þeim var sóknarmark afnumið, hugtakið aflahlutdeild var tekið upp, heimild til framsals aflamarks og aflahlutdeildar nánast óheft, sérstakt kvótaár tekið upp og smábátar yfir 6 tonn færðir inn í aflahlutdeildarkerfið.⁴⁹

Núverandi stjórnkerfi fiskveiða er þannig afleiðing þess að í mikið óefni var komið bæði hvað varðar líffræðilegan og umhverfislegan þátt fiskveiðanna sem og hinn efnahagslega við miðjan áttunda áratug síðustu aldar. Skýr merki voru um ofveiði og hættu á hruni helstu nytjastofna á sama tíma og offjárfestingar í veiðum og vinnslu leiddu til sífells rekstrarvanda í greininni. Þessu fylgdi óstjórn í efnahagsmálum almennt. Stjórnvöld gripu sífellt inn í vegna slæms rekstrarástands í greininni með því að fella gengi íslensku krónunnar og stefndu með því stöðugleika efnahagslífsins í voða.

Þjóðhagslegur ávinningur aflamarkskerfisins

Þjóðhagslegur ávinningur er sá virðisauki sem ákveðin atvinnugrein skapar. Gróflega má ætla að heildarframlag sjávarútvegs til íslensks efnahagslífs sé mikið og lengi vel var sjávarútvegur stærsta einstaka útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar. Íslenskt efnahagslíf hefur tekið miklum breytingum á síðustu þremur áratugum sem endurspeglast í breytingum hvað varðar efnahagslegt mikilvægi sjávarútvegsins. Þannig voru útfluttar sjávarafurðir um 75-80% af verðmæti vöruútflutnings í byrjun tíunda áratugs síðustu aldar en þetta hlutfall hefur verið nær 40% frá árinu 2017. Ástæður þessara breytinga er aðallega að finna í aukningu annarra útflutningsgreina, s.s. ferðaþjónustu og stóriðju.

Efnahagslegur ávinningur ólíkra atvinnugreina fer ekki eftir hlutfalli hans af útflutningstekjum heldur þeim ávinningi sem hann skapar fyrir þjóðarbúið, óháð því hvort verðmætasköpunin er í erlendum gjaldmiðli eða innlendum. Erfitt er að fá nákvæmt mat á efnahagslegu mikilvægi sjávarútvegs í efnahagslífinu þar sem hann, líkt og flestar aðrar greinar, er nátengdur öðrum þáttum efnahagslífsins.

Hvað sem því líður verður ekki litið fram hjá því að íslenskur sjávarútvegur stendur efnahagslega vel, hagnaður í greininni hefur verið viðvarandi góður auk þess sem fyrirtæki í sjávarútvegi hafa greitt veiðigjöld ofan á önnur lögbundin opinber gjöld sem lögð eru á fyrirtæki í landinu.⁵⁰

Samanburður við sjávarútveg í öðrum löndum

Það getur verið erfiðleikum bundið að bera saman atvinnugreinar milli landa og heimssvæða. Þannig geta ýmsir þættir skekkt slíkan samanburð, s.s. náttúrulegar kringumstæður, stærð markaða og samsetning efnahagslífs í ólíkum löndum. Þrátt fyrir þessa erfiðleika er margt sem bendir til að íslenskur sjávarútvegur hafi töluverða sérstöðu, sé hann borinn saman við þau lönd sem við berum okkur oftast saman við.

⁴⁹ Hér er einungis stiklað á stóru um þróun fiskveiðistjórnunar við Ísland en nánar má fræðast um hana, t.d. Sigfús Jónsson (1984) og Ragnar Árnason (1995).

⁵⁰ Sjá Sveinn Agnarsson og féll. (2021).

Stærstu vandamál sem flest lönd í OECD glíma við í tengslum við sjávarútveg eru okkur Íslendingum að góðu kunn úr fortíðinni, þ.e. ofveiði fiskistofna, offjárfestingar í veiðum og vinnslu með tilheyrandi niðurgreiðslum til sjávarútvegs úr opinberum sjóðum.

Hér á landi snýst umræðan um sjávarútveg um allt aðra þætti, þ.e. dreifingu arðs af nýtingu sjávarauðlindarinnar, auk þess sem uppi eru raddir um að verndarstefna sú sem stjórnvöld hafa fylgt gegnum árin hafi ekki leitt til uppbyggingar fiskistofna. Þá er Ísland eina landið í OECD þar sem hreinn stuðningur eins og hann er mældur, er neikvæður. Í öðrum löndum OECD er sjávarútvegur styrktur af hinu opinbera og það oft og tíðum verulega.⁵¹ Af þessu má sjá að þau vandamál sem glímt hefur verið við í sjávarútvegnum eru eðlisólík þeim sem þekkjast í flestum öðrum löndum og liggur beinast við að skýra þann mun með því stjórnkerfi fiskveiða sem við höfum búið við síðustu áratugina. Í þessu sambandi er rétt að benda á að æ fleiri þjóðir hafa tekið upp aflamarkskerfi með framseljanlegum veiðiheimildum á síðustu árum og áratugum. Afleiðingar þess eru alla jafna líkar þeim þekkjast hér á landi.

Gagnrýni á fiskveiðiráðgjöf

Í starfi Auðlindarinnar okkar hefur komið upp gagnrýni frá hagaðilum og sérfræðingum á ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Gagnrýnin snýr einkum að eftirfarandi:

1. Fyrir daga kvótakerfisins voru veidd að meðaltali um 400 þúsund tonn af þorski. Eftir að kvótakerfið kom til og farið var eftir ráðleggingum Hafrannsóknastofnunar hefur aflí verið nær 200 þús. tonnum.
2. Stækkun þorskstofnsins leiðir til skorts á fæðu sem kemur fram sem horaður fiskur og sjálfsát.
3. Ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um að draga úr veiði á smáþorski sem og að stækka hrygningarstofn hefur ekki leitt til aukningar þorskaflla. Jafnframt fullyrti stofnunin að ef fylgt yrði ráðgjöf myndi jafnstöðuafli verða um 500 þús. tonn.

Hér verður fjallað nánar um þessa gagnrýni.

Gagnrýni 1. Ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar hefur leitt til hruns í afla þorsks

Rétt er að geta þess að aflí á hverjum áratug á tímabilinu 1955 til 1984 dróst saman um 50 þús. tonn. Aflí hafði því minnkað á þessu tímabili fyrir kvótakerfið. Á sama tímabili jókst veiðihlutfall þorsks, fór hæst í um 45% bæði árið 1986 og 1992. Ef litið er til þróunar veiðistofns þorsks frá 1955 þegar hann var metinn um 2.4 milljónir tónna en árið 1975 var hann metinn um 900 þús. tonn. Afla var því haldið uppi með því að veiða stærri og stærri hluta þorskstofnsins á hverju ári. Þetta leiddi til þess að hlutfall eldri þorsks í afla sem og í stofni lækkaði mikið. Þar sem eldri þorskur (hrygnur) skila fleiri og lífvænlegri afkvæmum en ungur leiddi það til minni nýliðunar.

Þegar aflaregla var tekin upp til að stjórna veiðum á þorski var miðað við veiðihlutfall upp á 25%. Það var mun hærra en það hlutfall sem fyrsta aflareglunefndin lagði til sem var á bilinu

⁵¹ Sama rit.

18-22%. Auk þess, vegna galla í stjórnkerfi fiskveiða endaði afli yfirleitt talsvert umfram það sem aflaregla sagði til um. Þannig var raunverulegt veiðihlutfall að jafnaði nálægt 30% á árunum 1992-2006. Þetta olli því að stærð stofnsins breyttist tiltölulega lítið.

Eftir að breytingar voru gerðar á aflareglunni og veiðihlutfallið var lækkað niður í 20% sem og að landaður afli er nú mun nær aflamarki en áður var hefur margt horfið til betri vegar. Aldurs-samsetning þorsstofnsins er nú mun betri en áður var. Hlutfall þorsks eldri en tíu ára hefur aukist til mikilla muna. Með lækkanði veiðihlutfalli og breyttri samsetningu stofnsins hefur afli á sóknareiningu hjá flotanum aukist mikið sem leiðir til mun hagkvæmari veiða með mun minni umhverfisáhrifum, hvort sem lítið er til kolefnisspors eða annarra áhrifa á vistkerfi sjávar.

Gagnrýni 2. Stækkun þorsstofnsins leiðir til lækkunar meðalþyngdar og sjálfsáts

Rauður þráður í gagnrýninni er að með því að láta þorsstofninn stækka verði minna æti fyrir þorskinn sem leiði til lækkunar meðalþyngdar og aukins sjálfsáts. Meðal annars er því haldið fram að undanfari þess að afli hafi hrunið hafi verið að fiskur varð horaður og sjálfsát jókst. Þarna er vísað til toppa í aflabrögðum sem komu nokkuð reglulega á árunum 1955 til 1990. Því er til að svara að topparnir í aflabrögðum voru tilkomnir vegna árganga sem ólust upp við Grænland en gengu svo á Íslandsmið um kynþroska. Almenn einkenni á „Grænlandsporski“ var að hann var mjósleginn enda ólst hann upp í kaldari sjó og við minna aðgengi að fæðu. Sjálfsát á þorski er vel þekkt hér við land og eru það fyrst og fremst yngstu aldurshóparnir sem verða fyrir því. Þannig étur þriggja ára þorskur mikið af eins árs þorski. Ekki er hægt að draga úr slíku með veiðum þar sem slíkur þorskur er mjög smár. Meðalþyngd þorsks ræðst fyrst og fremst af framboði loðnu og er eðlilegt að sjá sveiflur í þyngd þorsks enda framboð loðnu mjög sveiflukennt. Ekkert bendir til að sjálfsát þorsks af veiðanlegri stærð (4 ára og eldri) sé slíkt að það komi niður á mögulegri nýtingu á stofninum. Í því sambandi má benda á að meðalþyngd þorsks hefur á undanföllum árum ekki breyst mikið og er nálægt meðaltali í þeim aldursflokkum sem bera uppi þorskaflann.

Gagnrýni 3. Ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um 500 þús. tonna jafnstöðuafla hefur ekki gengið eftir.

Þetta er óumdeilt en ástæða þess er ekki „vannýting“ stofnsins eins og haldið er fram. Ástæðan er sú að nýliðun hefur ekki verið eins mikil og hún var frá stríðslokum til 1985. Á því tímabili komu reglulega fram risaárgangar sem áttu það sameiginlegt að hafa að stórum hluta alist upp við Grænland. Þorskur við Grænland hrundi vegna breyttra umhverfisaðstæðna og ofveiði. Þrátt fyrir bættar umhverfisaðstæður nú við Grænland er ólíklegt að þorskur nái sér upp þar á meðan grænensk stjórnvöld heimila veiðar á þorski langt umfram ráðgjöf.

Það er hins vegar umhugsunarefni að þrátt fyrir að nú sé hrygningarstofn þorsks stór og heppilega samsettur með tilliti til aldursdreifingar þá hafa ekki komið fram tiltölulega sterkir árgangar þorsks á undanföllum árum. Verði nýliðun með svipuðu móti og verið hefur undanfarin 20 ár má ólíklegt teljast að jafnstöðuaflí verði meiri en 250 þús. tonn á ári.

Til að öðlast betri skilning á nýliðun þorsks hefur matvælaráðuneytið lagt Hafrannsóknastofnun til um 100 milljónir króna á ári í ár og í fyrra til rannsókna á þorski.

8.3 Auðlindarenta

Auðlindarenta er sá umframábati sem myndast getur við nýtingu auðlinda við ákveðin skilyrði. Með umframábata er átt við þann efnahagslega ábata sem er umfram það sem búast mætti við miðað við aðra nýtingu fjármagns og framleiðsluþátta að öðru óbreyttu.

Til útskýringar má taka dæmi af landsvæði þar sem gæði landsins til ræktunar eru mismunandi frá náttúrunnar hendi. Þeir sem eiga betra land en aðrir, t.d. vegna samsetningar jarðvegs, fá meiri uppskeru. Ef uppskera allra jarðeigna eru seldar á sama markaði fyrir sama verð þá njóta þeir sem eiga betra land auðlindarentu vegna þessa.

Það er mikilvægt að hafa í huga að um leið og landareignir eru keyptar og seldar þá endurspeglast mismunandi auðlindarenta í verði þeirra. Þannig má ætla að þeir sem kaupa land með hærri auðlindarentu þurfi að greiða hærra verð fyrir þær jarðir en aðrar og þannig munu markaðsöflin leiða til þess að enginn umframhagnaður myndast til langs tíma lítið, gangi jarðeignir kaupum og sölum.

Fræðimenn hafa bent á að auðlindarenta geti verið að ýmsum toga og ólík að eðli. Þannig má ætla að ef fyrirtæki búa við ólíka hagkvæmni í rekstri þá sé auðlindarenta mismunandi milli þeirra sem framleiða með mestu hagkvæmninni og hinna. Munur á rentu þeirra hagkvæmustu og hinna kallast innri jaðarrenta (e. intra-marginal rent).⁵²

Í umræðu um auðlindarentu er nauðsynlegt að átta sig á að til að auðlindarenta myndist þurfa takmarkanir á nýtingu að vera til staðar. Sem dæmi má nefna að ef eigendur jarðeigna gætu ekki sett skorður við notkun annarra á jarðnæði sínu, s.s. með því að setja upp girðingar, þá fengju þeir ekki notið rentunnar. Það er ástæða þess að auðlindarenta er alla jafna lítil sem engin þar sem aðgengi að auðlind er óheft, s.s. hvað varðar óhefta beit í hirðingjasamfélögum eða við frjálsar fiskveiðar.

Þá er varhugavert að leggja að jöfnu ábata eða hagnað í tilteknum atvinnugreinum og auðlindarentu. Erfitt getur reynst að meta fórnarkostnað vinnuafis og fjármuna auk þess sem meðferð afskrifta og fjárfestinga getur haft mikil áhrif á hagnað og arðsemi til skamms tíma og sagt lítið um arðsemi til lengri tíma. Eins og gefur að skilja getur umframhagnaður, þ.e. hagnaður sem er umfram einhvers konar meðaltal, myndast víða í efnahagslífinu af ýmsum orsökum. Oftast er slíkur umframhagnaður aðeins tímabundinn þar sem markaðsöflin leiða til þess að þessi umframhagnaður hverfur eins og útskýrt var hér að framan.

Afkoma í sjávarútvegi ræðst af ýmsum þáttum og má þar nefna;

⁵² Coglan og Pascoe (1999).

-
- Verð afurða og kostnaður vegna aðfanga

 - Hagræðing í rekstri

 - Náttúrulegar sveiflur í stofnstærðum og veiðanleika

 - Gengi krónunnar

Þetta er nefnt hér til að benda á að ekki megi einfalda um of umræðu um auðlindarentu og aðferðir við mat á umfangi hennar.

Við þetta má bæta að ætla má að töluverður hluti, ef ekki öll auðlindarenta í íslenskum sjávarútvegi endurspeglar nú þegar í verði aflaheimilda. Þar sem mikill meirihluti aflahlutdeilda hefur gengið kaupum og solum í gegnum árin hefur nú þegar verið greitt gjald fyrir þær. Þau sem seldu sig út úr greininni hafa þannig fengið hluta af rentunni sem ekki verður auðveldlega sótt með meiri álögum á þau fyrirtæki sem nú starfa. Í nýlegri rannsókn var slegið máli á skiptingu auðlindaarðs í íslenskum fiskveiðum milli þriggja hópa, þ.e. hins opinbera, þeirra sem hafa selt sig út úr greininni og þeirra fyrirtækja sem nú eru þar starfandi. Samkvæmt þeim útreikningum, þar sem aðeins er litið til árána 1997-2017, þá skiptist dreifing auðlindarentunnar þannig að um 20% hafi runnið til hins opinbera gegnum veiðigjöld og skatta, en afgangurinn hafi skipst nokkuð jafnt (þ.e. 40% á hvorn um sig) milli þeirra sem selt hafa sig út úr greininni og þeirra fyrirtækja sem voru enn starfandi í greininni á þessum árum.⁵³

Mat á auðlindarentu í íslenskum fiskveiðum

Hér á landi hafa ýmsir leitast við að slá máli á umfang auðlindarentu í sjávarútvegi.

Hagstofa Íslands reiknar reglulega það sem kallast hreinn hagnaður sjávarútvegs miðað við árgreiðsluáðferð og 6% ávöxtunarkröfu og stundum hefur verið vísað til sem mælikvarða á auðlindarentu. Með árgreiðsluáðferð er gerð tilraun til að áætla raunhæfan fjármagnskostnað við mat á afkomu, en tíðar gengisbreytingar hafa gert erfitt að finna hreinan hagnað. Þannig er árgreiðsla og reiknaðir vextir af afurðalánum dregin frá vergri hlutdeild fjármagns. Í stað þess að notaðar séu bókfærðar afskriftir og vextir af stofnfé er stofnfé reiknað með 6% ávöxtun. Þannig eru reiknaðir 6% raunvextir á það fjármagn sem fyrirtækin nota í rekstri, þ.m.t. eigið fé þeirra.⁵⁴

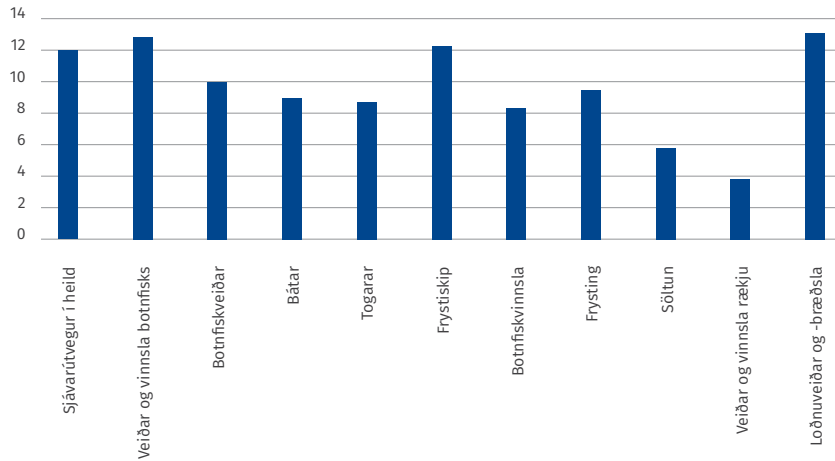
Af þessu má ljóst vera að varðandi niðurstöður slíkra útreikninga er ekki um að ræða mat á auðlindarentu í sjávarútvegi. Slíkir útreikningar á hreinum hagnaði miðað við árgreiðsluáðferð leiða engu að síður í ljós áhugaverða þætti er snúa að arðsemi sjávarútvegs almennt.

Eins og sjá má á meðfylgjandi mynd þá er hreinn hagnaður, reiknaður á þennan hátt, mjög ólíkur í ólíkum geirum sjávarútvegs, bæði í veiðum og vinnslu. Það sést glögg þegar borin eru saman meðtöltöl yfir lengri tíma, eins og gert er á myndinni.

⁵³ Stefán B. Gunnlaugsson og féll. (2020).

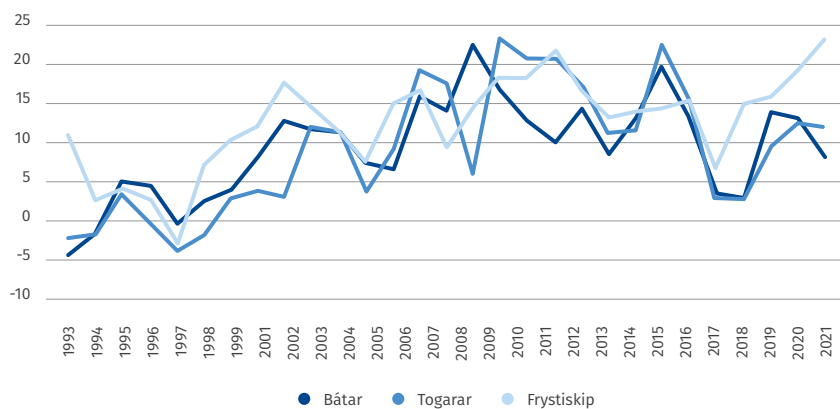
⁵⁴ Sjá Hagstofa Íslands, Lýsigögn; Afkoma sjávarútvegsins-Hagur veiða og vinnslu, 2018.

Mynd 8.3.1. Hreinn hagnaður í milljörðum króna m.v. árgreiðsluaðferð (6%) eftir geirum sjávarútvegs. Meðaltal 1993-2021.



Að sama skapi eiga sér stað miklar sveiflur í hreinum hagnaði, mældum með þessum hætti, milli ára. Á meðfylgjandi mynd má sjá niðurstöður slíkra útreikninga milli ólíkra skipaflokka í útgerð á tímabilinu 1993-2021.

Mynd 8.3.2. Hreinn hagnaður m.v. árgreiðsluaðferð (6%) eftir skipaflokkum



Þrátt fyrir að sveiflurnar séu alla jafna í sömu átt hjá ólíkum skipaflokkum er það ekki algilt, auk þess sem það getur verið allt að helmingi munur á afkomu ólíkra skipaflokka á sama ári.

Í ítarlegri rannsókn á auðlindarentu frá árinu 2004 var komist að því að þrátt fyrir að engin merki sæjust um auðlindarentu í rekstrarreikningum sjávarútvegsfyrirtækja þá mætti sjá skýr merki um hana í verði á aðgangi að nýtingu auðlindarinnar, þ.e. í verði aflaheimilda.⁵⁵ Höfundurinn leiðir líkum að því að ástæða þessa sé hugsanlega að finna í því að afkoma sjávarútvegs á hverjum tíma hafi áhrif á raungengi og raunlaun. Þannig megi ætla að þegar skilyrðin eru hagstæð hækki raungengi og raunlaun sem saman geri það að verkum að auðlindarentan hverfur. Að sama skapi lækki raungengi og raunlaun þegar illa árar í sjávarútvegi.

Í nýlegri og ítarlegri rannsókn á umfangi og dreifingu auðlindaarðs í íslenskum fiskveiðum er komist að þeirri niðurstöðu að töluverður arður hafi myndast frá árinu 2008 en ekki fyrir þann tíma. Að mati rannsakenda myndaðist arðurinn þegar afli jókst, gengi krónunnar lækkaði, samfara aukinni áherslu á verðmætari afurðir og áhrifa hagræðingar í rekstri, t.d. vegna sameiningar fyrirtækja, hafi farið að gæta. Sérstaklega hafi arðurinn aukist í fiskvinnslu frekar en í fiskveiðum.⁵⁶ Skipting auðlindaarðsins hafi gróft séð verið þannig að ríkið hafi fengið 20% í gegnum veiðigjöld og hærri tekjuskatt, þau sem seldu frá sér aflaheimildir um 40% og 40% rentunnar sé í höndum fyrirtækja sem enn starfa í sjávarútvegi.⁵⁷

Stefán B. Gunnlaugsson og Sveinn Agnarsson (2019) komust að þeirri niðurstöðu að auðlindarenta sú sem myndaðist eftir 2008 hafi numið um 16-19% af útflutningsverðmæti eftir því hvaða aðferð er notuð við útreikningana. Af þeim verðmætum hafi veiðigjaldið innheimt um 13-15% af rentunni frá árinu 2009.

Það er líka áhugavert að í þeirri rannsókn er bent á sterkt samband á milli raungengis krónunnar og reiknaðrar auðlindarentu. Lækkun á gengi íslensku krónunnar eftir 2008 er, að mati rannsakenda, ein helsta ástæða fyrir myndun auðlindarentu í íslenskum fiskveiðum frá þeim tíma.

Stefán B. Gunnlaugsson og Sveinn Agnarsson (2019) notuðu tvær aðferðir til að meta auðlindarentu í íslenskum sjávarútvegi. Annars vegar aðferð sem byggir á vegnum meðalkostnaði fjármagns (e. weighted average cost of capital) og hins vegar aðferð sem byggir á að bera ávöxtun fjármuna í fiskveiðum saman við ávöxtun í öðrum greinum. Samkvæmt útreikningum þeirra eru miklar sveiflur í hlutfalli veiðigjalda af auðlindarentu milli ára.

Það er ekki einfalt mál að reikna auðlindarentu í fiskveiðum og huga þarf að fjölmörgum þáttum. Reikningar fyrirtækja gefa yfirleitt ekki glögga mynd af auðlindarentu á hverjum tíma. Ef vel ætti að vera þyrfti að gera greinarmun á innri jaðarrentu og hreinni auðlindarentu, eins og áður hefur verið fjallað um. Því til viðbótar þarf að horfa til fórnarkostnaðar aðfanga, s.s. vinnuafis, fjármuna og eigin fjár, en þær upplýsingar er ekki að finna í ársreikningum fyrirtækja. Þá þyrfti að skoða sérstaklega hvaða fjárfestingar eru nauðsynlegar og hreinsa ársreikningana af slíkum upphæðum.⁵⁸

⁵⁵ Ásgeir Daníelsson (2004).

⁵⁶ Stefán B. Gunnlaugsson (2020).

⁵⁷ Sama rit.

⁵⁸ Sama rit.

Eins og fyrr segir eru notaðar tvær ólíkar aðferðir til að reikna auðlindarentuna í ofangreindum útreikningum, annars vegar veginn meðalkostnaður fjármagns og hins vegar samanburður á ávöxtun fjármagns.⁵⁹

Veginn meðalkostnaður fjármagns er meðaltalsfjármagnskostnaður sá sem fyrirtæki bera til að fjármagna eignir sínar. Hann er reiknaður með því að reikna meðaltal fjármagnskostnaðar skulda annars vegar og eigin fjár hins vegar. Samkvæmt skilgreiningu er samtala skulda og eigin fjár jöfn eignum hvers fyrirtækis. Meðaltal fjármagnskostnaðar er reiknað með því að vega annars vegar fjármagnskostnað vegna skulda með hlutfalli þeirra af heildinni og fjármagnskostnað eigin fjár með sama hætti, þ.e. með hlutfalli þess af heildinni. Með þessu fæst mat á raunverulegum fjármagnskostnaði fyrirtækisins. Fjármagnskostnaður er ekki einungis tengdur skuldum (vaxtakostnaður) heldur þarf einnig að taka tillit til fjármagnskostnaðar eigin fjár (fórarkostnaður fjármagns).

Stefán B. Gunnlaugsson og Sveinn Agnarsson (2019) reiknuðu meðaltalsfjármagnskostnað þar sem bókfært virði eigna var leiðrétt fyrir virði veiðiheimilda og tekið tillit til áhættu með því að beita vel þekktum aðferðum úr fjármálafræðum.⁶⁰

Auðlindarentan var síðan reiknuð fyrir hvert ár sem mismunur hagnaðar fyrir vexti og fjármagnsliði og skatta (e. EBIT) að viðbættum veiðigjöldum en að frádragnum útreiknuðum fjármagnskostnaði.⁶¹

Hin aðferðin, þ.e. að bera saman ávöxtun fjármagns í fiskveiðum við aðrar greinar, krefst þess að leiðrétt sé fyrir veiðigjöldum annars vegar og virði veiðiheimilda hins vegar. Fyrir önnur fyrirtæki en í sjávarútvegi er einfaldlega fundið hlutfall hagnaðar fyrir fjármagnsliði og skatta (e. EBIT) af heildareignum. Fyrir fyrirtæki í sjávarútvegi er veiðigjöldum bætt við hagnað fyrir fjármagnsliði og skatta en virði veiðiheimilda dregið frá eignum.

Þessu má lýsa með eftirfarandi jöfnum:⁶²

$$\text{Ávöxtun almennt}_{\text{á hverjum tíma}} = \frac{EBIT_{\text{á hverjum tíma}}}{Eignir_{\text{á hverjum tíma}}}$$

$$\text{Ávöxtun fyrirtækja í sjávarútvegi}_{\text{á hverjum tíma}} = \frac{EBIT_{\text{á hverjum tíma}} + \text{veiðigjöld}}{Eignir_{\text{á hverjum tíma}} - \text{virði veiðiheimilda}}$$

Auðlindarentan er síðan reiknuð sem margfeldi mismunar ávöxtunar fjármuna í fiskveiðum og ávöxtunar annarra fyrirtækja annars vegar og eigna fyrirtækja í sjávarútvegi að frádragnum virði aflaheimilda hins vegar, þ.e.

⁵⁹ Sjá Stefán B. Gunnlaugsson og Sveinn Agnarsson (2019).

⁶⁰ Byggt á Fama og French (1992).

⁶¹ Útreiknaður fjármagnskostnaður hvers árs er veginn meðalkostnaður fjármagns þar sem virði veiðiheimilda hefur verið dregið frá eignum. Sjá Stefán Gunnlaugsson og Sveinn Agnarsson (2019), jafna (6).

⁶² Sama rit, jöfnur (8), (9), og (10).

Auðlindarenta á hverjum tíma

= (Ávöxtun fyrirtækja í sjávarútvegi

– ávöxtun annarra almennt)(Eignir fyrirtækja í sjávarútvegi

– virði veiðheimilda)

Við útreikning á ávöxtun almennt í efnahagslífinu eru fyrirtæki í sjávarútvegi dregin út, auk fyrirtækja í fjármálastarfsemi og lyfjaiðnaði.

Þessi aðferð byggir í grunninn á því að auðlindarenta, sé hún til staðar, ætti að endurspeglast í hærri ávöxtun fjármagns en annars staðar í hagkerfinu. Hér þarf að slá ýmsa varnagla. Þannig getur verið að munur á ávöxtun fjármagns í sjávarútvegi og í öðrum greinum skýrist af öðrum þáttum en auðlindarentu. Ávöxtun ólíkra iðngreina er bæði mismunandi milli þeirra og breytileg yfir tíma. Þá geta ýmsar aðgangshindranir, sérþekking og einkaleyfi skipt sköpum varðandi ávöxtun fjármagns í ólíkum greinum.⁶³

8.4 Auðlindagjöld

Leiðir til að innheimta auðlindarentu

Þar sem fiskimið við Ísland eru sameiginleg auðlind þjóðarinnar skv. lögum, hefur myndast sú krafa í samfélaginu að rétt sé að innheimta sérstök gjöld af þeirri rentu sem myndast í sjávarútvegi, sérstaklega þar sem aðgengi að nýtingu auðlindarinnar sé takmarkað með lögum og reglum.

Þá má einnig færa fyrir því sannfærandi rök að skattlagning auðlindarentu, sé rétt að henni staðið, sé heppilegri en önnur skattheimta eða gjaldtaka þar sem hún brenglar ekki hlutfallslegt verð og dregur því ekki úr hagkvæmni við nýtingu viðkomandi auðlindar. Ef skatturinn er einungis lagður á hreina rentu ætti skattheimtan ekki að hafa áhrif á fjárfestingarákvarðanir aðila í greininni. Af þessum sökum er oft talað um að skattlagning auðlindarentu sé, eða geti verið, hlutlaus (e. neutral).⁶⁴

Það eru aðallega tvær leiðir til að innheimta gjöld af auðlindarentu. Annars vegar skattlagning og hins vegar einhvers konar uppboð.

Skattlagning eða bein gjaldtaka

Skattlagning eða bein gjaldtaka auðlindarentu getur verið af ýmsum toga.

Þannig má hugsa sér einfalt afgangsgjald (e. royalties) þar sem ákveðin krónutala er lögð á framleitt magn. Yfirleitt er undirliggjandi einhvers konar mat á auðlindarentunni eða a.m.k. því hvað viðkomandi grein getur borið. Þetta er alþekkt aðferð við skattlagningu ýmiss konar auðlinda s.s. námugróft og olíuvinnslu.

⁶³ Sjá umfjöllun í sama riti.

⁶⁴ Bent hefur verið á að í raun sé slík skattheimta einungis hlutlaus í fræðilegum heimi en ekki í raunveruleikanum þar sem hún hafi áhrif á ákvarðanir fyrirtækja og tímasetningar þeirra. Sjá t.d. Smith (1999).

Einnig mætti hugsa sér að skattleggja auðlindarentuna með beinni hætti, þ.e. á tekjur eða gjöld fyrirtækja í greininni.

Ef tekjur eru skattlagðar má hugsa sér að skatturinn miðist við verð og geti jafnvel tekið breytingum ef verðið fer yfir eða undir ákveðið mark. Þá þurfa að liggja fyrir útreikningar og mat á sambandi auðlindarentu og verðs. Einnig má hugsa sér að skatturinn sé breytilegur yfir tíma, t.d. lægri í upphafi ákveðins tímabils en fari síðan hækkandi yfir tíma að einhvers konar hámarki. Slíkt gæti verið fræðilega skynsamlegt, t.d. við þær aðstæður að auðlindarenta færi vaxandi með aukinni hagræðingu í viðkomandi grein.⁶⁵

Ef hagnaður er skattlagður má einnig hugsa sér ýmsar ólíkar leiðir við framkvæmdina.

Þannig mætti ákvarða skattprósentu af hagnaði sem tekur engu að síður tillit til þess ef verð hækkar umfram fyrirfram ákveðið mark. Ef verðið hækkar umfram það mætti skattleggja hagnaðinn meira til að taka inn sértekjur af slíkum búhnykk. Að sama skapi má færa rök fyrir því að skatturinn lækki ef verð fer undir fyrirfram ákveðið mark. Hér er þetta nefnt sökum þess að slíkt kerfi hefur verið notað t.d. við skattlagningu olíuviðnaðar í Alaska. Augljós galli við að taka slíkt kerfi upp í sjávarútvegi hér á landi er að ekki er um að ræða eina framleiðsluvöru heldur fjölmargar tegundir, auk þess sem miklum erfiðleikum er bundið að reikna út og meta samhengi verðbreytinga einna og sér og umfangs auðlindarentu.

Enn önnur leið væri að ákvarða skattprósentu af hagnaði sem tæki tillit til framleidds magns, t.d. aflabragða. Þannig mætti fræðilega hugsa sér að skattprósentan væri breytileg eftir því hvort mikill afli berst á land eða minni, þ.e. heildaraflamarks í hverri tegund. Þetta virðist þó ekki fýsileg leið sökum þess að ómögulegt er að meta samhengi auðlindarentu og heildaraflamarks þar sem fjölmargir aðrir þættir skipta máli, s.s. launakostnaður, gengi krónunnar, og svo mætti lengi telja.

Beinast liggur við að nota þá aðferð að reyna að leggja mat á auðlindarentuna á hverjum tíma, eins og fjallað var um í kaflanum hér að framan, og ákveða síðan hve mikinn hluta hennar eigi að innheimta með veiðigjöldum. Sökum þess hve erfitt er að reikna með nákvæmum hætti rentuna þá virðist óvarlegt að innheimta alla útreiknaða rentu þar sem slíkt gæti leitt til gríðarlegra og jafnvel óafturkræfra skakkafalla í rekstri fyrirtækja í greininni. Sannfærandi rök má færa fyrir því að nauðsynlegt sé að hafa borð fyrir báru fyrir fyrirtæki í greininni þegar kemur að gjaldtöku sem þessari.

Vegna óvissu og breytileika í umfangi auðlindarentu yfir tíma getur ekki talist varfærið að innheimta alla áætlaða rentu með veiðigjöldum. Sé rentan ofmetin getur það leitt til rekstrarvanda og gjaldþrota í greininni, jafnvel fyrir þau fyrirtæki sem eiga einungis í tímabundnum lausafjórvara. Sé rentan vanmetin má færa rök fyrir því að eigandi auðlindarinnar fái ekki eðlilegan arð af eign sinni.

Við val á aðferð við álagningu auðlindarentuskatta eða veiðigjalda má ekki gleyma að taka tillit til þess hver raunverulegur kostnaður er af álagningunni og innheimtunni sjálfri. Vega verður saman kostnað og ábata ólíkra leiða í því ljósi.

⁶⁵ Í þessu sambandi má minna á niðurstöður Stefáns B. Gunnlaugssonar og Sveins Agnarssonar (2019) um að auðlindarenta hafi ekki farið að myndast fyrr en uppúr 2008 í íslenskum sjávarútvegi.

Uppboðsleið

Í stað þess að vera með beina skattlagningu eða gjaldtöku, meira eða minna tengda mati á auðlindarentu á hverjum tíma, má hugsa sér að nota uppboðsfyrirkomulag. Hugmyndin að baki slíku er að hið opinbera, sem fulltrúi þjóðarinnar, bjóði upp heimildir til að nýta sameiginlega auðlind. Þannig myndu markaðsöflin ákvarða það verð sem fæst fyrir þessar heimildir.

Uppboð eru algeng leið til að reyna að hámarka tekjur af sölu eigna eða réttinda. Uppboð geta verið með ýmsum hætti og jafnt reynsla sem fræðileg greiningar hafa leitt í ljós að niðurstaða slíkra uppboða er háð fyrirkomulagi og framkvæmd þeirra.

Uppboðsfræði (e. auction theory) er margslungin fræðigrein þar sem leitast er við að afla þekkingar um væntanlegar niðurstöður úr mismunandi uppboðsaðferðum og við mismunandi aðstæður.⁶⁶ Með einföldum hætti má segja að markmið með uppboðum sé að fá sem hæst verð fyrir það sem selja skal, eða með öðrum orðum að fá þau sem bjóða í til að láta í ljós raunverulegt verðmætamat þeirra.

Sem dæmi um ólíkar útfærslur við uppboð má nefna;

- Opið uppboð þar sem boðið er í viðkomandi eign eða réttindi og tilboðsupphæð fer hækkandi þar til hætt er að bjóða í og sá sem bauð hæst hlýtur hnossið.
- Opið uppboð þar sem byrjað er með ákveðið verð sem síðan fer lækkandi. Sá sem gefur merki stöðvar ferlið þegar hann telur verðið ásættanlegt og kaupir á því verði.
- Lokað uppboð með hæsta verð en þar senda áhugasamir inn tilboð sem ekki eru opnuð fyrr en á ákveðnum tíma og sá sem býður hæst fær að kaupa á því verði.
- Lokað uppboð með næst-hæsta verði, en þá senda áhugasamir inn tilboð sem ekki eru opnuð fyrr en á ákveðnum tíma og sá sem býður hæsta verðið fær að kaupa á næst-hæsta verðinu. Færa má rök fyrir því að slíkt fyrirkomulag leiði í raun fram hið sanna verðmat þeirra sem bjóða.

Ástæða þess að fundnar hafa verið upp svo margar ólíkar útfærslur við uppboð er sú að auk þess sem að framan var nefnt, þ.e. að fá fram hið rétta verðmat þess eða þeirra sem eru til í að bjóða sem hæst verð, þá er reynt að koma í veg fyrir samráð þeirra sem bjóða í til að lækka verðið eða skipta með sér gæðunum með öðrum hætti.⁶⁹

⁶⁶ Sérstaka umfjöllun um uppboð aflaheimilda má finna hjá Marszalec (2018).

⁶⁷ Slíkt uppboð kallast hollensk uppboð.

⁶⁸ Stundum nefnt Vickrey uppboð.

⁶⁹ Nánar má kynna sér uppboðsfræði t.d. hjá Pepall, Richards og Norman (2008) og Laffont og Tirole (2002).

Reynsla af uppboðum aflaheimilda í fiskveiðum

Nokkur ríki hafa farið þá leið að bjóða upp aflaheimildir. Má þar nefna Rússland, Eistland, Namibíu, Síle og Færeyjar. Það er of langt mál að fjalla um reynslu hvers og eins lands en almennt má segja að hún hafi leitt í ljós að oft og tíðum fengust lægri tekjur af uppboðunum en búist var við auk þess sem þau leiddu til þess að einungis fjársterkustu fyrirtækin gátu keypt aflaheimildir, sem styrkti enn frekar stöðu þeirra í samkeppni við aðra.⁷⁰ Út frá efnahagslegu sjónarmiði þarf ekki að vera slæmt að samþjöppun aukist í sjávarútvegi en reynslan hefur sýnt að sú niðurstaða hefur ekki hugnast kjörnum fulltrúum. Af þessum sökum hafa uppboð á aflaheimildum í langflestum tilfellum verið aflögð þar sem þau hafa yfirhöfuð verið reynd.

Þá skiptir sérstaða hvers lands máli. Namibíumenn nota t.d. aðallega uppboðsfyrirkomulag til að afla ríkissjóði tekna af erlendum útgerðum. Tekjurnar hafa verið mjög sveiflukenndar.⁷¹

Á árunum 2001 til 2003 buðu Rússar út veiðiheimildir við austurströnd landsins. Tilgangurinn var að afla ríkissjóði tekna og auka gagnsæi varðandi dreifingu veiðiheimilda. Ríkissjóður fékk töluverðar tekjur af uppboðunum en hagnaður fyrirtækjanna dróst saman og skuldsetning óx. Þá jukust ólöglegar veiðar þar sem fyrirtæki keyptu heimildir til að fela óskráðan afla. Árið 2004 var uppboðunum hætt, ekki síst vegna þrýstings frá fyrirtækjum í sjávarútvegi.⁷² Rússar tóku ákvörðun um að byggja upp fiskveiðar sínar í kjölfar viðskiptabanns margra Vesturlanda og þar á meðal Íslands, árið 2014. Sem hluta af þeim áformum hafa Rússar boðið út aflaheimildir sem eru skilyrtar því að með fylgi fjárfestingar í skipum.⁷³

Eistar reyndu uppboð á veiði- og veiðarfæraheimildum á árunum 2001-2003. Einungis hluti heildaraflamarks var boðinn upp en hluti hans byggðist á veiðireynslu. Allar veiðiheimildir voru afskrifaðar um 10% á ári. Ekki náðist pólitísk sátt um uppboðskerfin og þau voru aflögð árið 2003.⁷⁴

Síle hefur einna lengstu reynslu allra þjóða af uppboðum aflaheimilda í fiskveiðum. Markmið uppboðanna var að hvetja til aukinnar hagræðingar í fiskveiðum fremur en að afla tekna í ríkissjóð. Hagræðingin átti ekki síst að vera fólgin í því að auðvelda nýjum aðilum að koma inn í greinina. Aflaheimildir eru tímabundnar og eru afskrifaðar með ákveðnum hætti.⁷⁵ Merki eru um að í sumum tilfellum hafi kaupendur tekið sig saman um hvernig bjóða ætti í heimildirnar auk þess sem erfitt hefur reynst fyrir nýja aðila að komast inn í veiðar gegnum uppboðin.⁷⁶ Þrátt fyrir slíka vankanta eru uppboð aflaheimilda enn við lýði í Síle.

⁷⁰ Um reynsluna í Færeyjum, sjá t.d. Ellefsen og Bromley (2021).

⁷¹ Þannig fengust 14 milljónir USD í tekjur af útboði á aflaheimildum af lýsingi (e. hake) árið 2021 en í útboði árið 2020, sem ætlað var að afla tekna til að fjármagna útgjöld vegna Covid-19 mistókst hrapallega (sjá <https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/namibia-generates-millions-in-second-government-fish-quota-auction> og <https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/namibia-fishing-rights-auction-ends-in-disappointment>).

⁷² Sjá Anferova, E., Vetemaa, M. og Hannesson, R. (2005).

⁷³ Sjá <https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/russia-mulls-expansion-of-auctions-for-all-fishing-quotas>

⁷⁴ Sjá European Parliament (2007) og Vetemaa, Eero og Hannesson (2005).

⁷⁵ Sjá Pena-Torres og Aguirre (2010).

⁷⁶ Pena-Torres og fél. (2022).

Áhrif gjaldtöku

Álagning veiðigjalda ætti að öðru óbreyttu að leiða til aukinnar hagræðingar, þar sem þau fyrirtæki sem ekki geta staðið undir gjaldinu hverfa úr greininni annað hvort með því að leggja niður starfsemi eða með því að sameinast öðrum fyrirtækjum. Skýrar vísbendingar eru um stærðarhagkvæmni í íslenskum sjávarútvegi og sýnt hefur verið fram á að álagning veiðigjalda leiði til samruna fyrirtækja í greininni þannig að þeim fækkar á sama tíma og þau stækka.⁷⁷ Þetta er í góðu samræmi við rannsóknir sem sýnt hafa fram á að stærstu og fjárhagslega sterkustu fyrirtæki í sjávarútvegi greiði meirihluta innheimtra auðlindagjalda.⁷⁸ Þá hafa einnig verið færð fyrir því rök að álagning veiðigjalda umfram getu hennar til greiðslu á hverjum tíma tefli samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs í tvísýnu.⁷⁹ Einnig hefur verið bent á að álagning veiðigjalda geti rýrt skattstofna hins opinbera þegar til lengri tíma er litið sem aftur geti skilað sér í minni jákvæðum efnahagslegum ábata af auðlindinni en annars væri.⁸⁰

Fjárhæð veiðigjalda

Hér á landi hefur verið farin sú leið að slá máli á umframhagnað eða auðlindarentu í íslenskum sjávarútvegi með því að finna svokallaðan reiknistofn fyrir hvern nytjastofn fyrir sig. Í stuttu máli má segja að við ákvörðun reiknistofnsins sé miðað við afkomu fyrirtækja í greininni að teknu tilliti til ýmissa þátta, s.s. fjármagnskostnaðar og arðsemi eigenda. Reiknistofninn byggir á upplýsingum úr skattframtölum og er ætlað að nálgast upphæð auðlindarentu út frá hagnaði fyrirtækjanna, líkt og í árgreiðsluaðferð Hagstofu Íslands sem fjallað var um hér að framan.

Þá situr eftir að ákvarða hve stórt hlutfall reiknistofnsins skuli innheimt með veiðigjöldum. Það samsvarar ákvörðun um hve stór hluti auðlindarentu skuli innheimtur, að því gefnu að reiknistofninn endurspegli auðlindarentu að meira eða minna leyti. Hve hátt þetta hlutfall á að vera er ekki síður pólitískt en efnahagslegt viðfangsefni. Í 4. gr. laga um veiðigjald segir að Ríkisskattstjóri skuli gera tillögu að fjárhæð veiðigjalds fyrir hvern nytjastofn. Skal hún miðast við að veiðigjaldið nemi 33% af reiknistofni hvers nytjastofns.

Frá árinu 2010 hefur fjárhæð veiðigjalda verið mjög breytileg eða allt frá um 3,7 milljörðum króna árið 2010, mælt á verðlagi ársins í ár, í 14,4 milljarðar króna árið 2018 á sama verðlagi. Samtals má ætla að fjárhæð veiðigjalda frá árinu 2010 muni nema um 130,7 milljörðum króna gangi áætlanir eftir.

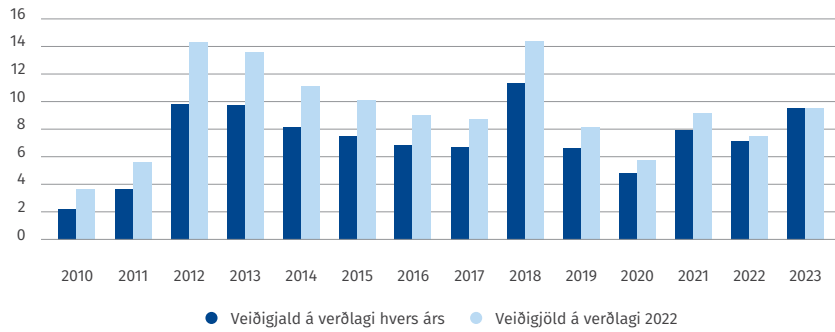
⁷⁷ Sjá t.d. Karen Olsen (2005), Helga Dögg Höskuldsdóttir (2018) og Sigríður Lára Þorvaldsdóttir (2016).

⁷⁸ Stefán B. Gunnlaugsson, Daði Kristófersson og Sveinn Agnarsson (2018).

⁷⁹ Stefán Guðjón Gíslason (2019).

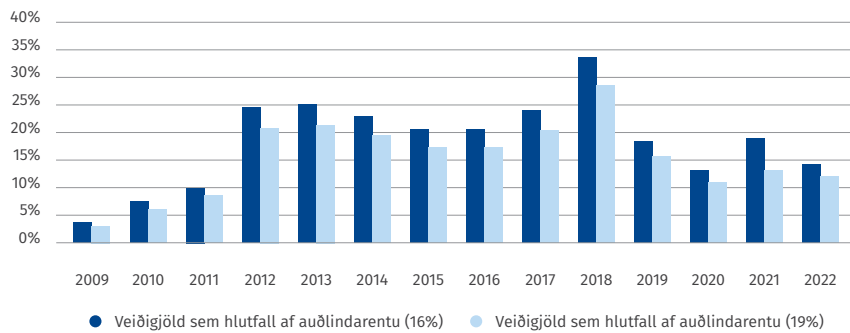
⁸⁰ Ragnar Árnason (2002).

Mynd 8.4.1. Fjárhæð veiðigjalda (milljarðar króna)



Til að setja upphæð veiðigjalda og mat á auðlindarentu í samhengi má nota ofangreint mat, þ.e. 16-19% af aflaverðmæti hvers árs og bera saman við álöggð veiðigjöld. Það er gert á meðfylgjandi mynd.

Mynd 8.4.2. Veiðigjöld sem hlutfall af meðaltals auðlindarentu



Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Þessi einfaldaða mynd sýnir hve breytileikinn er mikill milli ára. Samkvæmt þessum útreikningum hefur að meðaltali verið innheimt milli 16-18% af reiknaðri auðlindarentu í veiðigjöld á síðustu tólf árum, sé miðað við útflutningsverðmæti afla á Íslandsmiðum og gefnar forsendur um hlutfall auðlindarentu sem hlutfall af verðmæti eins og áður hefur verið reifað.

Það að veiðigjöld hafi numið að meðaltali 16-18% af reiknaðri auðlindarentu er, að öðru óbreyttu, ekki vísbending um að núverandi veiðigjöld séu of lág. Það veldur vanda við fyrrgreinda útreikninga að metin renta er reiknuð sem hlutfall af útflutningsverðmæti allra sjávarafurða, en í þeirri upphæð er bæði sá virðisauki sem átt hefur sér stað í vinnslu, markaðsstarf o.þ.h. auk þess sem virði afla utan Íslandsmiða er einnig tekið með. Veiðigjöld eru hins vegar lögð á veiðarnar sjálfar sem afgjald fyrir notkun og ættu því frekar að miðast við aflaverðmæti úr sjó. Auk þess er líklegt að auðlindarenta í sjávarútvegi hjá þeim sem nú stunda útgerð geti verið lítil sem engin þar sem þau hafa nú þegar greitt fyrir hana í verði aflaheimilda. Við þetta má bæta að þegar, og ef, auðlindarenta myndast í sjávarútvegi þá sé um að ræða áhrif aukningar í afla eða hagstæðra gengisbreytinga.⁸¹

Tillaga að einföldun útreiknings og innheimtu veiðigjalda

Huga má að því hvort einfalda megi fyrirkomulag og innheimtu veiðigjalda með því að leggja þau beint á sem hlutfall af aflaverðmæti, t.d. við löndun. Áður en til þess kæmi þyrfti að fara fram ítarleg greining á sambandi auðlindarentu og aflaverðmæta og áhrifum slíkrar gjaldtöku á rekstur fyrirtækja í sjávarútvegi. Þá má ekki gleymast að ákvörðun um upphæð eða álagningarprósentu veiðigjalda verður alltaf pólitísk ákvörðun, óháð því hvaða aðferð er notuð við framkvæmd álagningarinnar sjálfar.

Slíkt kerfi myndi hafa ýmsa kosti umfram núverandi fyrirkomulag og munar þar mestu um að gjaldtakan miðar við aflaverðmæti á hverjum tíma en horfir ekki aftur til afkomu tveimur árum fyrr. Einnig má ætla að áhrif ytri breytinga, t.d. framboð og eftirspurn eftir sjávarafurðum, komi nánast um leið fram í breytingum á veiðigjaldi, svo lengi sem slíkar breytingar hafa áhrif á aflaverðmæti. Þannig yrði skýrari tenging milli álagðra veiðigjalda og ástands í sjávarútvegi á hverjum tíma en nú er.

Innheimta veiðigjalda sem hlutfall af aflaverðmæti er ekki heldur gallalaus aðferð. Hér hefur verið bent á að útreikningur á álagðri prósentu er síður en svo einfaldur, en á móti kemur að hann er trúlega ekki mikið flóknari í grunninn en þær aðferðir sem nú eru notaðar við útreikning reiknistofns veiðigjalda. Þá gæti það vakið upp spurningar ef útgerðaraðilar borga mismunandi upphæð veiðigjalda fyrir sams konar afla sökum þess eins að aflaverðmætið er ekki það sama. Hér verður að teljast ólíklegt að útgerðaraðilar muni leitast við að lækka aflaverðmæti sitt til þess eins að lækka veiðigjöld, en tryggja verður að ekki myndist hvatar til slíks, t.d. hvað varðar milliverðlagningu milli tengdra aðila í útgerð og vinnslu.

Þá má hugsa sér ólíkar útgáfur við framkvæmd á nýju fyrirkomulagi. Þannig mætti allt eins ákveða álagningarprósentu veiðigjalds af aflaverðmæti í upphafi hvers mánaðar útfrá meðal-aflaverðmæti mánaðarins á undan.

⁸¹ Um þetta er sérstaklega fjallað hjá Stefáni Gunnlaugssyni og Sveini Agnarssyni (2019) sem og hjá Ásgeiri Daníelssyni (2004).

Einnig mætti huga að ólíkum álagningarprósentum fyrir bolfisk og uppsjávarfisk, en háværar raddir og rök hafa verið uppi um að núverandi álagning veiðigjalda leiði til ójafnra byrða þeirra á bolfiskveiðar annars vegar og uppsjávarveiðar hins vegar.

Sjá einnig umfjöllun um sögu veiðigjalds og reiknistofn í viðauka 1.

Önnur álitamál

Ýmis mál hafa komið upp á fundum starfshópsins sem hóparnir telja ástæðu til að minnst á þó ekki hafi gefist tími til að brjóta þau til mergjar og koma með mótaðar tillögur. Starfshópurinn mælir hins vegar með því að matvælaráðuneytið taki þessi mál til skoðunar og beini þeim í farveg eftir því sem við á.

Krókaaflamarkskerfi

Flest af því sem sagt var um aflamarkskerfið í þessum kafla á líka við um krókaaflamarkskerfið. Meginmunurinn er sá að í krókakerfinu eru takmarkanir á því hvaða veiðarfæri er heimilt að nota. Bent hefur verið á að slíkar takmarkanir geti dregið úr möguleikum til hagræðingar. M.a. geti í ákveðnum tilvikum verið hagkvæmara og jafnvel umhverfsvænna að veiða í net fremur en á króka, en slíkt er óheimilt í núverandi kerfi. Því hefur starfshópurinn velt fyrir sér þeim möguleika að felldar verði niður sérstakar takmarkanir í krókakerfinu og það því í raun sameinað stóra aflamarkskerfinu. Í gagnrýni á þá hugmynd hefur verið bent á að við slíka breytingu myndu núverandi handhafar hlutdeildar í krókakerfinu freistast til að selja sínar hlutdeildir til stærri fyrirtækja. Slíkt myndi væntanlega leiða til aukinnar hagræðingar, en núverandi kvótahafar myndu eðlilega geta haldið áfram óbreyttum rekstri ef þeir svo kjósa. Þeir fengju aukinn sveigjanleika, en þyrftu ekki að nota hann.

Starfshópurinn leggur ekki til í þessum áfanga að sérstökum takmörkunum í krókaaflamarkskerfinu verði aflétt og það þannig sameinað aflamarkskerfinu þótt efnahagsleg rök kunni að hníga að því. Hins vegar er rétt að huga vel að þessum möguleika síðar.

Þorskígildi

Þorskígildi eru reiknuð sem hlutfall verðmætis einstakra tegunda sem sæta ákvörðun um stjórn fiskveiða af verðmæti slægðs þorsks.

Notkun þorskígilda við margs konar útreikning hefur verið gagnrýndur. Gagnrýnin beinist meðal annars að því að snúið er að nota sömu hlutföll til að bera saman verðmæti fisktegundar og arðsemi af veiðum hennar.

Þá beindist gagnrýni að flækjum við útreikning á heildarkvótastöðu fyrirtækja og takmörkunum kvótabaks. Starfshópurinn telur það til mikillar einföldunar að leggja niður notkun þorskígilda og hafa kvótabak eingöngu á hverri fisktegund fyrir sig, en ekki á umreiknaða heildar kvótastöðu. Áhrif slíkrar breytingar þyrfti þó að meta gaumgæfilega áður en henni yrði hrundið í framkvæmd.

Allur fiskur á markað

Að allur fiskur fari á markað, eða að minnsta kosti stór hluti hans, hefur verið krafa ýmissa hagsmunaaðila frá fyrri dögum aflamarkskerfisins. Helstu rök þeirra sem tala fyrir því að allur fiskur fari á markað hafa þau fyrst og fremst verið að slíkt skapi gagnsæi um verðmyndun sem muni þá leiða til hærri skatttekna fyrir ríkissjóð, sanngjarna greiðslna til sjómanna og löndunarhafnar og aukins aðgengis að hráefni í fiskvinnslu. Þannig yrði eðlileg samkeppni um hráefni og aukin atvinna.

Launakerfi íslenskra sjómanna byggist á hlutaskiptakerfi sem þýðir í reynd að laun þeirra byggja á hversu vel veiðist í viðkomandi veiðiferð og skilyrðum á fiskmörkuðum á þeim tíma, tekjur sjómanna og útgerðar haldast þannig að þessu leyti í hendur. Þá hefur það einnig verið gagnrýnt að útgerðir og fiskvinnslur sem eru í eigu sama aðila, eða tengdra aðila, verðleggi aflann lægra en á mörkuðum og lægri laun sjómanna séu líkleg afleiðing þess. Til þess að koma til móts við freistnivandann er annars vegar starfrækt Verðlagsstofa skiptaverðs, sem fylgist með fiskverði og uppgjöri á aflahlut sjómanna og stuðlar að réttu og eðlilegu uppgjöri á aflahlut, og hins vegar Úrskurðarnefnd sjómanna sem sker úr um álitamál um uppgjör aflaverðmætis og hlutskipta. Þannig er því haldið fram að með því að allur fiskur fari á markað séu samningar um fiskverð milli útgerðar og áhafnar, Verðlagsstofa skiptaverðs og Úrskurðarnefnd sjómanna óþörf og laun sjómanna ráðist þannig hlutfallslega beint af markaðsaðstæðum hverju sinni.

Bent hefur verið á að í kjölfar aukinnar samþjöppunar sem hefur átt sér stað í íslenskum sjávarútvegi hefur fyrirtækjum sem einungis reka útgerð eða einungis fiskvinnslu fækkað og samþættum fiskvinnslu- og útgerðarfyrirtækjum fjölgað og eða stækkað. Það hefur verið gagnrýnt að magn fisks á markaði hafi því dregist saman og aðgengi að hráefni sé mun minna. Í því ljósi hefur verið bent á að með því skylda útgerðir til að setja allan fisk á markað er komið til móts við þessi sjónarmið og að auki aðgengi að hráefni fyrir þá sem ekki stunda veiðar og stuðlað að heilbrigðari samkeppnishæfni milli fyrirtækja sem nýta sjávarafurðir.

Á móti er bent á að meirihluti alls afla sem kemur á land kemur af skipum í eigu útgerða sem einnig reka vinnslur og jafnvel eigið sölu- og markaðsstarf. Kostir yfirráða fleiri en eins hlekks í virðiskeðjunni eru margvíslegir og vegur hráefnisöflun og framleiðslustjórnun sennilega þyngst. Samþætting þessara þátta innan fyrirtækjanna hefur gefið íslenskum sjávarútvegi ákveðið samkeppnisforskot á sjávarútveg annarra þjóða, eins og til dæmis Noregs og Færeyja. Samþættingin gerir íslenskum sjávarútvegi kleift að bregðast hratt við kröfum markaðarins og tryggir örugga og hraða afhendingu fisks inn á best borgandi markaðslönd eins og Frakkland, Bretland og Bandaríkin. Verði samþætting innan sjávarútvegsins hindruð eða jafnvel stöðvuð með kröfunni um að allur afli skuli fara á markað mun íslenskur sjávarútvegur glata samkeppnisforskoti sínu. Þetta mun þýða minni tekjur fyrir þjóðarbúið til lengri tíma þótt þetta geti leitt til aukinna tekna ákveðinna aðila innan sjávarútvegsins. Einnig er sennileg forsenda þess að fyrirtæki urðu samþætt aukin hráefnisstjórnun og með því að skylda allan fisk á markað væru forsendur rekstursins brostnar.

Einnig hefur verið bent á að hafa þarf í huga að fari allur fiskur á markað eykst framboð á markaði sem samkvæmt kenningum hagfræðinnar leiðir til umtalsverðrar lækkunar á markaðsverði í átt að nýju jafnvægisverði.

Á hinn bóginn hefur verið bent á að eftirspurn erlendra aðila á markaði hefur verið að aukast og mun aukast enn meira fari allur afli á markað. Mikil samkeppni er um hráefni í vinnslu, ekki einungis á Íslandi, heldur einnig í Evrópu. Þá skekkir það samkeppnisstöðu íslenskra fiskvinnsla að evrópsku fiskvinnslurnar eru líklegri til að vera ríkisstyrktar og staðsettar á svæðum þar sem laun, vinnuaðstæður og réttindi verkafólks eru verri en hér á landi. Því er ljóst að fiskvinnslur í þessum ríkjum eru í sterkari stöðu til að bjóða í íslenskt hráefni en innlendar vinnslur. Allur afli á markað grefur þannig undan íslenskum fiskvinnslum, starfsöryggi landverkafólks hér á landi og byggðafestu hér á landi.

Þau sjónarmið sem einnig hafa komið fram í stað þess að setja allan fisk á markað er að setja allan fisk á markað sem á að flytja óunninn úr landi. Þannig fá innlendir kaupendur tækifæri til að bjóða í hráefni sem ella yrði unnið erlendis.

Samningaleið

Meðal þeirra gagna sem lágu fyrir í vinnu starfshópa Auðlindarinnar okkar er Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða frá 2010, sem oft hefur verið nefnd sáttanefndin. Í þeirri skýrslu er fjallað um auðlinda- og samningaleið, þar sem lagt var mat á hvort fella mætti nýtingu sjávarauðlinda undir sambærilegan ramma eða grundvallarreglur og gilda um aðrar náttúruauðlindir. Meirihluti starfshópsins lagði til að gerðar yrðu breytingar á nýtingu aflaheimilda þannig að auðlindinni yrði ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi og að eignarréttur ríkisins yrði skýr. Um niðurstöðu starfshópsins sagði ennfremur:



„Samningarnir skulu m.a. fela í sér ákvæði um réttindi og skyldur samningsaðila, kröfur til þeirra sem fá slíka samninga, tímalengd og framlengingu samninga, gjaldtöku, aðilaskipti, ráðstöfun aflahlutdeilda sem ekki eru nýttar, meðferð sjávarafila o.fl. Mismunandi skoðanir voru innan hópsins um útfærslu á einstökum atriðum slíkra samninga. Meirihluti starfshópsins er sammála um að mæla með að aflaheimildum verði skipt í „potta“ þar sem annars vegar eru aflahlutdeildir og hins vegar bætur og ívilnanir, s.s. byggðakvóti, strandveiðar og aðrar sérstakar ráðstafanir. Gæta skal jafnræðis við úthlutun nýrra aflaheimilda eða heimilda sem komi til endurúthlutunar með opinberum markaði. Meirihluti starfshópsins telur að þær tillögur sem hópurinn gerir nú til breytinga og endurskoðunar á lögum um stjórn fiskveiða sé grunnur að lausn þeirra stóru ágreiningsefna sem verið hafa uppi hér á landi um langt skeið.“⁸²

Mikil umræða átti sér stað í kjölfar skýrslunnar og lagðar til ýmsar breytingar og tillögur að útfærslu á leiðinni, svo sem að gerðir yrðu tímabundnir samningar á milli ríkisins og útgerða um afnot aflahlutdeilda. Í kjölfar skýrslunnar var lagt fram frumvarp þar sem markmið laganna var að úthlutun á aflaheimildum yrði breytt í nýtingarheimildir samkvæmt samningum til afmarkaðs tíma. Hluti þeirra ætti að renna til byggða- og leigupotta og þjóðin nyti arðs af auðlindinni með gjaldtöku. Þá var lagt til að varanlegt framsal yrði takmarkað. Frumvarpið varð ekki útrætt. Í Auðlindinni okkar er lagt til að aflamarkskerfinu verði viðhaldið, lagðar til breytingar á „pottum“ í 5,3% kerfinu og að mælt verði fyrir um auðlindaákvæði í stjórnarskrár og er því ekki lagt til að farin verði samningaleið í þessum áfanga.

⁸² Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. (2010) [<https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/skyrslur/meginskyrsla.pdf>]



9. Tilraun með leigu aflahlutdeildar á markaði

9. Tilraun með leigu aflahlutdeildar á markaði

Daði Már Kristófersson og Gunnar Tryggvason

9.1 Tildrög

Að beiðni samráðsnefndar um sjávarútvegsstefnu kynntu Daði Már Kristófersson og Gunnar Tryggvason úttektir sínar á reynslu á uppboðum í auðlindanýtingu á fundi nefndarinnar 17. apríl 2023. Í kjölfar þess óskaði matvælaráðuneytið eftir greinargerð um framkvæmd tiltekinnar markaðsleiðar sem nefnd var í kynningunni. Tillagan var eftirfarandi:

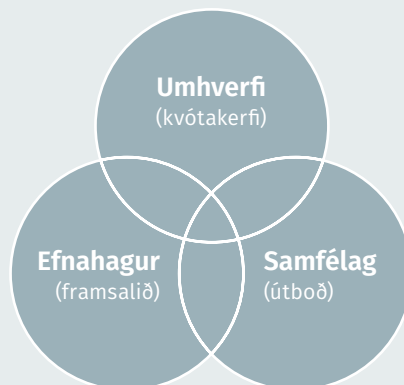
Hluti þeirra aflaheimilda sem ríkið ráðstafar árlega yrði leigður út til lengri tíma (t.d. 5-10 ára í senn).

- Samskonar réttindi og aflahlutdeild en til fyrirfram ákveðins takmarkaðs tíma
- Virkar eins og aflahlutdeild innan þess tímabils
- Látið yrði reyna á uppboð með litlum hluta aflaheimilda í upphafi

Eftirfarandi er greinargerðin sem barst ráðuneytinu 22. maí 2023.

9.2 Inngangur

Jafnvægi á milli hinna þriggja stöða sjálfbærar þróunar⁸³, þ.e. umhverfis-, efnahags- og samfélagsstöða er gott leiðarljós við mótun stjórnkerfa sem ætlað er að lifa lengi. Aflamarkskerfi í sjávarútvegi með framsalsheimild, eins og það sem við höfum búið við í fiskveiðum á Íslandi s.l. áratugi, hefur þann kost að tvær af þessum stöðum eru sterkar. Með upptöku aflamarkskerfis á 9. áratug síðustu aldar tókst að draga úr ofveiði á helstu fiskistofnum og því styrkja umhverfisstöð kerfisins. Síðar, eða á 10. áratugnum var framsal aflaheimilda heimilað og hraðaði sú aðgerð hagræðingu í greininni sem áður hafði liðið fyrir offjárfestingar í fiskiskípum og bátum. Vegna hagræðingarinnar fór auðlindarenta smátt og smátt að myndast í greininni. Efnahagsstöð kerfisins var því orðin sterk.



⁸³ ... Brundtland, G.H. (1987) Our Common Future Report of the World Commission on Environment and Development. Geneva, UN-Dokument A/42/427

Samfélögin sem byggt höfðu atvinnulíf sitt fyrst og fremst á sjávarútvegi urðu hins vegar fyrir búhnykkjum, fyrst þegar afli var takmarkaður og svo aftur, sum hver að minnsta kosti, þegar heimildir fóru að færast á milli bæja og landsvæða. Samfélögin sátu því uppi með kostnaðinn við verndunina og hagræðinguna en um aldamótin stefndi í að handhafar veiðiheimilda fengju að óbreyttu alla auðlindarentuna. Samfélagslegri sátt var stefnt í hættu. Þriðja stoð sjálfbærrar þróunar var veik.

9.3 Auðlindanefnd

Þverpólítísk nefnd, Auðlindanefnd sem starfaði um aldamótin gerði sér grein fyrir þessu og benti á tvær leiðir til að skila hluta auðlindarentunnar til samfélagsins, annars vegar með álagningu veiðigjalda, en hins vegar með útboðsleið. Nefndin náði ekki saman um eina tillögu en formaður hennar Jóhannes Nordal talaði fyrir útboðsleiðinni til að auka sátt um stjórnkerfi fiskveiða. Í ný-útkomnum æviminningum sínum gerir hann grein fyrir þessari skoðun sinni og bendir á að hún sé líklegri til að leiða til sáttar en veiðigjaldaleiðin og hún gæti aukið sveigjanleika sjávarútvegsins.

„Ég var hins vegar eindregið þeirra skoðunar að hún [útboðsleiðin] væri bæði **sanngjarnari og líklegri til að leiða til sáttar** um aflamarkskerfið þegar til lengri tíma væri litið.“

„Hún mundi stuðla að þróun virkra markaðsviðskipta með aflahlutdeildir sem mundi **auka sveigjanleika sjávarútvegsins** og gefa skýrar vísbendingar um það hvers virði auðlindin væri útgerðinni“

„Hefur því árleg ákvörðun þeirra [veiðigjalda] valdið **sífelldum deilum**. Um það reyndust skýrsluhöfundar sannspáir.“

„...tel ég nauðsynlegt að halda áfram að leita nýrrar leiðar til að byggja álagningu **veiðigjalda á markaðslegu mati á** virði auðlindarentunnar í stað þess að þróist í að vera einhvers konar viðbótartekjuskattur á útgerðina.“

Jóhannes Nordal, „Lifað með Öldinni“, 2022, feitletrun er höfunda þessarar greinargerðar.

9.4 Markmið með útboðsleið

Meginmarkmið með útboði veiðiheimilda er að auka samfélagslega sátt um stjórn fiskveiða. Skjóta þannig þriðju stoðinni undir kerfið svo það uppfylli betur sjónarmið sjálfbærrar þróunar. Undirmarkmið eru þrjúþætt:

- Auðlindarentan metin með trúverðugri hætti en nú
- Auðlindarentan renni í meira mæli til eiganda auðlindarinnar
- Aðgangur að veiðiheimildum verði jafnari en nú

9.5 Útfærsla

Útboð geta tekið á sig mjög fjölbreyttar myndir. Hið opinbera býður t.a.m. út helstu stórverkefni í vegagerð og byggingu stærri bygginga. Einnig er notast við útboð þegar hið opinbera þarf að velja á milli fyrirtækja sem sækjast eftir notkun takmarkaðra náttúrugæða. Má þar nefna losunarheimildir og tíðnisvið til fjarskipta sem dæmi. Oftast eru verð mest ráðandi þátturinn við ákvörðun þess hvaða fyrirtæki verði fyrir valinu. Stundum eru aðrir þætti einnig látnir hafa áhrif eins og greina má í lögum um fiskeldi sem dæmi. Þar leggur löggjafinn áherslu á að verð sé ekki eini áhrifaþátturinn við val á nýtingaraðila, heldur nýliðun einnig.

*„Við útboð er skylt að setja **lágmarksverð** og skal það ákvarðað á grundvelli hlutlægra og málefnalega forsendna sem taka mið af íslenskum aðstæðum og gjaldaumhverfi. Við mat á tilboðum gilda ákvæði 3. mgr. 4. gr. a auk þess sem líta skal til **frumkvöðla** á þeim svæðum sem slíkt á við.“*

Lög um fiskeldi 71/2008

Við ákvörðun tímalengdar nýtingarleiða er mikilvægt að gera greinamun á eðli þeirra framleiðslutækja sem atvinnugreinin nýtir, þ.e.a.s. hvort þau séu föst eða færanleg:

Föst framleiðslutæki: Vatnsaflsvirkjanir eru dæmi um föst framleiðslutæki og er þar almennt miðað við að nýtingarleyfi séu til 65 ára í senn, enda er vatnsaflsvirkjun verðlaus án nýtingarleyfis.

Hreyfanleg framleiðslutæki: Fiskveiðar og samgöngur nota eðli málsins samkvæmt hreyfanleg framleiðslutæki. Í því tilviki er þörfin fyrir lengri nýtingarleyfi ekki eins knýjandi og sjónarmið um nýliðunarmöguleika vega því þyngra.

Nokkrar þjóðir hafa gert tilraunir með útdeilingu veiðiréttinda með sölu á markaði. Nærtækast er að vísa þar til reynslu Færeyinga (sjá t.d. Ellefsen og Bromley 2021⁸⁴). Af reynslu þeirra má draga nokkurn lærdóm:

- Mikilvægt er að hafið sé yfir allan vafa hvað er keypt
- Réttindin séu til lengri tíma
- Uppboðsfyrirkomulagið vinni gegn strategískri hegðun kaupenda

Tillagan:

- Hluti þeirra aflaheimilda sem ríkið ráðstafar árlega yrði leigður út til lengri tíma (t.d. 10 ára í senn)
- Samskonar réttindi og aflahlutdeild en til fyrirfram ákveðins takmarkaðs tíma
- Virkar eins og aflahlutdeild innan þess tímabils
- Notast yrði við jafnvægisverðsuppboð sem hefur þann kost að hvetja kaupendur til að gefa upp réttan greiðsluvilja
- Fylgst verði með framgangi tilraunarinnar og árangur tekinn saman að henni lokinni

9.6 Lagalegur rammi

Samkvæmt 9. gr. laga um stjórn fiskveiða er aflahlutdeild úthlutað á grundvelli veiðireynslu síðustu þriggja veiðitímabila í þeim nytjastofnum sjávar þar sem veiðar hafa verið takmarkaðar. Á grundvelli aflahlutdeildarinnar úthlutar Fiskistofa aflamarki á grundvelli leyfilegs heildarafla að frádregnum 5,3% í hlutfalli af magni hvarrar tegundar. Samkvæmt nógildandi lögum er ríkinu heimilt að halda eftir 5,3% aflamarks á hverju ári og ráðstafa því til að mæta áföllum til stuðnings byggðarlögum, línuvinnunum og til strandveiða, en ríkið hefur ekki eiginlega aflahlutdeild skv. nógildandi lögum. Samkvæmt 5. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða skal ráðherra eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um meðferð og ráðstöfun þess aflamagns sem fellur undir 5,3% til næstu sex ára.⁸⁵

⁸⁴ The quest for fisheries governance: Lessons from the Faroe Islands. Elements of science in the Anthropocene, (9)1.

⁸⁵ Nógildandi þingsályktun er tillaga til þingsályktunar um áætlun um meðferð og ráðstöfun aflamagns sem dregið er frá heildarafla skv. 5. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Þingskjal 1358 – 789. mál. 145. Löggjafarþing 2015-2016 [<https://www.althingi.is/altext/145/s/1358.html>]

Frá því að kvótakerfið var tekið upp hefur þróunin til lengri tíma verið að lækkandi hlutfalli leyfilegs heildarafla er úthlutað til handhafa aflahlutdeildar. Ástæða þessa er ofangreint hlutfall, sem nú stendur í 5,3%, og ríkið hefur tekið til annarra verkefna. Umfang þessara verkefna hefur vaxið umtalsvert frá því núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi var komið á. Ekkert er því til fyrirstöðu að sú þróun haldi áfram, þ.e. að bæta við 5,3% pottinn.

Breytingar á aflaheimildum

Löggjafinn getur frá einum tíma til annars gert breytingar á aflaheimildum, en aflahlutdeild verður ekki felld niður eða breytt nema með lögum. Við mat á breytingum aflaheimilda, ber að líta til málefnalegra forsendna og að þær breytingar sem lagðar eru til gangi ekki gegn ákvæðum stjórnarskrár. Þá hefur í dómaframkvæmd verið viðurkennt að löggjafinn getur einnig í mati sínu litið til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingu í sjávarútvegi sem og til reynslu og þekkingar því samfara.⁸⁶ Löggjafinn getur því á hverjum tíma ákveðið með lögum að gera breytingar á úthlutun aflamarks sem er á forræði ríkisins og t.d. bjóða slíkt til sölu eða leigu.

Ef farin yrði sú leið að framkvæma tilraun með uppboð á aflaheimildum til leigu í lengri tíma, þá væri unnt að taka 2% stig⁸⁷ af því aflamagni sem fellur undir 5,3% og er á forræði ríkisins, eða bæta samsvarandi magni við 5,3% pottinn, og bjóða það magn til leigu í tiltekinn tíma.

Útfærsla

Unnt væri að mæla fyrir um uppboð á hluta aflamagns sem heyrir undir 5,3% og er á forræði ríkisins að ráðstafa, í bráðabirgðaákvæði í lögum sem hefði afmarkaðan gildistíma. Í bráðabirgðaákvæði væri þá vikið frá almennum reglum laganna um ráðstöfun þess aflamagns sem fellur undir 5,3% skv. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða og 2% magnsins yrði boðið til sölu á markaði sem Fiskistofa myndi halda utan um. Þar myndi ríkið bjóða til sölu tiltekna hlutdeild til langtímaleigu (eða magn sem samsvarar henni á söluári) eftir tegundum og kaupendum skila inn tilboðum og mynda þannig tiltekna aflahlutdeild á gildistíma samnings sem gerður yrði við kaupanda verði tilboði tekið. Þar sem heildarafla er breytilegur á milli ára og lagt er til að úthlutun aflamarks yrði til lengri tíma, t.d. tíu ára, þá þarf aflamarkið sem kaupandi leigir að mynda tímabundna hlutdeild í því aflamagni sem fellur undir 5,3% á ári hverju.

Við útfærslu markaðarins sjálfs mætti líta til tilboðsmarkaðar fyrir greiðslumark mjólkur sem Matvælastofnun sér um og mælt er fyrir um í 38. gr. búvörulaga nr. 38/1993, en markaðsfyrirkomulagið er nánar útfært í III. kafla reglugerðar um stuðning í nautgripærækt nr. 348/2022.⁸⁸ Markaður um tímabundið aflamagn væri þó aðeins haldinn einu sinni, en ekki nokkrum sinnum á ári eins og með greiðslumark mjólkur. Hverjum kaupanda er þó heimilt að skila inn fleiri en einu tilboði. Ekki er ráðlegt að setja önnur skilyrði, s.s. um tegund útgerðar, ef raunhæft á að vera að afla upplýsinga um hvernig slíkur markaður mundi reynast væri hann útfærður í stærra umfangi.

Við opnun tilboða yrði svo skráð magn og verð á hverju tilboði um kaup. Kauptilboðum yrði raðað upp eftir lækkandi verði við hvert tilboð. Kauptilboðum er síðan tekið í röð frá hæsta til lægsta þar til því magni er náð sem til sölu er. Allir kaupendur greiða sama verð sem ákvarðast

⁸⁶ Dómur Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 frá 18. nóvember 2004.

⁸⁷ Tillaga höfunda minnisblaðsins um umfang markaðarins

⁸⁸ <https://island.is/reglugerdir/nr/0348-2022>

af síðasta tilboði sem tekið er. Það tilboð skerðist ef ekki er mögulegt að uppfylla það að fullu. Kauptilboðum sem eru lægri en jafnvægisverð er hafnað. Öll viðskiptin færu fram á tilteknum degi og á því jafnvægisverði sem markaðurinn gefur.

Verði tilboði tekið gerir Fiskistofa samning við kaupandann þar sem hann fær tímabundna aflahlutdeild í því magni sem heyrir undir 5,3% í tiltekinn tíma. Að samningnum loknum falla réttindin svo niður og ganga í raun til ríkisins aftur.

Lokaorð

Aflahlutdeildarkerfið sem verið hefur við lýði á Íslandi hefur skilað miklum árangri í að auka arðsemi sjávarútvegs. Deilur hafa þó staðið um gjaldtöku fyrir þessar heimildir. Skilvirkasta leiðin til að svara spurningunni um virði þeirra og eðlilega leigu fyrir þau er að styðjast við markaðsfyrirkomulag, enda er sú aðferð notuð við nær allt verðmat eigna í okkar heimshluta. Hér er lögð til aðferð sem beita mætti til að kanna kosti og galla markaðsfyrirkomulags við mat á afgangi fyrir aðgang að auðlindum sjávar. Niðurstöðurnar munu veita mikilvæga innsýn í kosti og galla þess að taka slíkt fyrirkomulag upp hér á landi.

An aerial photograph of a coastal town in Iceland. In the foreground, a cluster of buildings with various roof colors (white, red, blue) is visible. A road winds through the town. In the middle ground, a large, dark, conical mountain with a flat top dominates the landscape. The mountain's upper section is a lighter, reddish-brown color, showing distinct horizontal geological layers. The sea is a deep blue, and the sky is a clear, bright blue with scattered white clouds. Two thin white horizontal lines are positioned above and below the text.

10. Byggðakerfi

10. Byggðakerfi

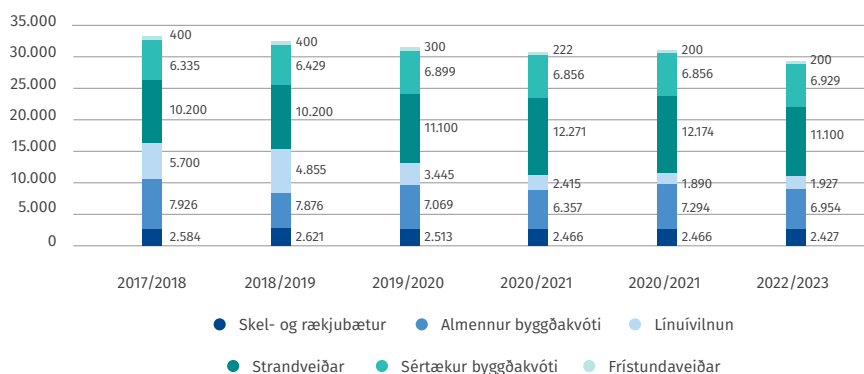
10.1 Samantekt⁸⁹

Samhliða aflamarkskerfi hafa verið í lögum um stjórn fiskveiða ýmsar ráðstafanir til að efla byggð í landinu og mæta áföllum. Þessar ráðstafanir eru í dag:

1. Almennur byggðakvóti
2. Sértekur byggðakvóti
3. Strandveiðar
4. Línuvinnun
5. Skel- og rækjubætur
6. Frístundaveiðar

Um 30 þúsund tonnum í aflaheimildum var ráðstafað til þessara flokka á fiskveiðiárinu 2021/2022; mest í strandveiðar, eða rúmlega 12 þúsund tonnum, en því næst í sértekkan og almennan byggðakvóta, um 7 þúsund tonnum á hvorn flokk.

Mynd 10.1.1. Ráðstöfun aflaheimilda í tonnum fiskveiðiárin 2017/2018-2021/2022.



⁸⁹ Kafli 10 er skrifaður af hagræna hópnum.

Þessar ráðstafanir ganga almennt undir nafninu „5,3% kerfið“ í ljósi þess að skv. 3. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða skal draga 5,3% af aflamarki til ráðstafana skv. 10. gr. sömu laga. Í þessari skýrslu eru ráðstafanirnar hins vegar kallaðar byggðakerfi. Byggðakerfi hafa í gegnum tíðina verið bitbein í samfélagslegri umræðu um sjávarútveg og á Alþingi. Umtalsverðum verðmætum er úthlutað á hverju ári til þessara kerfa. Starfshópur á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skilaði skýrslu um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda í febrúar 2020 þar sem heildarverðmæti þess aflamarks sem ráðstafað er til byggðaverkefna var áætlað 5,5-7,6 milljarðar króna á fiskveiðiárinu 2019/2020.⁹⁰ Starfshópurinn lagði einnig áherslu á að slíkur stuðningur hefði skýr og mælanleg markmið, eftirfylgni væri fullnægjandi og árangur metinn með reglubundnum hætti. Hagræni hópurinn er sammála um nauðsyn þess að stuðningurinn hafi skýr og mælanleg markmið með eftirfylgni og árangursmælingu.

Starfshópurinn um endurskoðun og meðferð 5,3% aflaheimilda taldi að það væri nokkrum vandkvæðum bundið að meta árangur byggðakerfa. Í lögum og reglugerðum eru markmið atvinnu- og byggðaráðstafana ýmist ekki tilgreind eða sett fram með mjög almennum hætti. Jafnframt skortir hlutlæga mælikvarða á árangur einstakra aðgerða. Þá eru ýmis verkfæri hönnuð til að hamlar eða mýkja áhrif kerfislægrar þróunar og því óraunhæft að meta árangurinn út frá því hvort þróunin hafi snúist við. Þannig er almennum byggðakvóta t.d. að hluta til úthlutað vegna byggðarlaga sem hafa farið halloka í kerfinu og línuívilnun umbunar þeim sem ekki taka þátt í hraðri tæknivæðingu.⁹¹

Í febrúar 2017 skilaði Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri skýrslu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um ráðstöfun aflamarks sem dregið er frá heildarafla og áhrif þess á byggðafestu.⁹² Í þeirri skýrslu er skoðað að hvaða marki byggðakerfi skila sér í aukningu á veiðum, löndun og vinnslu á einstökum stöðum. Meginniðurstaðan er sú að áhrifin séu fremur rýr. Höfundar skýrslunnar velja því upp hvort framlög til byggðakerfa hafi verið of lítil og úthlutun þeirra of ómarkviss til þess að geta haft marktæk áhrif á þróun sjávarútvegs á stöðum sem ekki hafa átt möguleika á að hasla sér völl á öðrum sviðum atvinnulífsins vegna einangrunar, smæðar eða annarra þátta. Höfundar benda jafnframt á að mismunandi úrræði nýtist mjög misvel eftir svæðum og leggja eigi áherslu á sérsniðnar lausnir sem henti aðstæðum á hverjum stað. Í því sambandi ætti að skoða sérstaklega vinnsluheimildir eða vinnsluúvilnun í stað veiðiheimilda og nýtingu veiðiheimilda til samfélagsþróunar, t.d. með því að leigja þær til að fjármagna aðra atvinnuuppbyggingu.

Hagræni hópur Auðlindarinnar okkar fékk hagfræðingana Svein Agnarsson og Vífil Karlsson til að gera skýrslu um byggðafestu áhrif sjávarútvegs, m.a. um hvort byggðakerfi væru að styðja við sjávarbyggðirnar. Skýrsla Sveins og Vífils er í kafla 11.

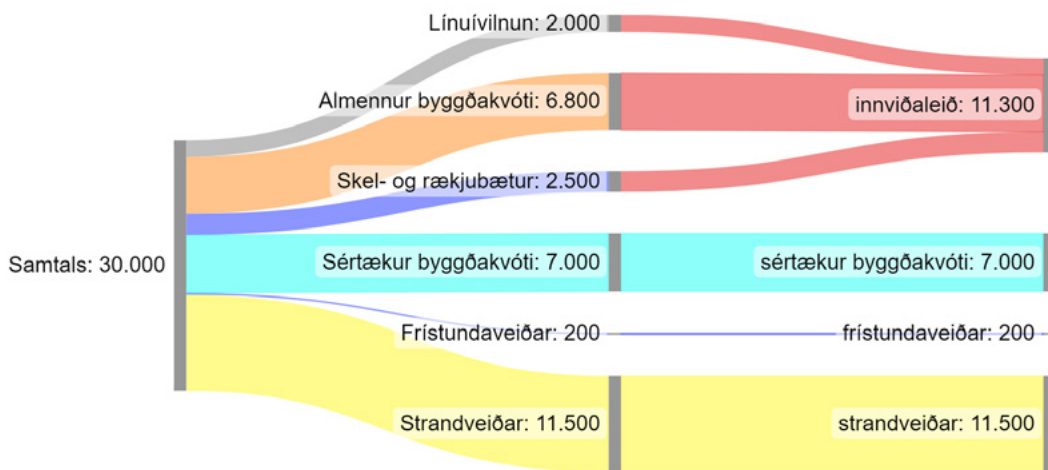
⁹⁰ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (2020). Endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda : skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um atvinnu- og byggðakvóta. Febrúar.

⁹¹ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (2020). Endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda : skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um atvinnu- og byggðakvóta. Febrúar.

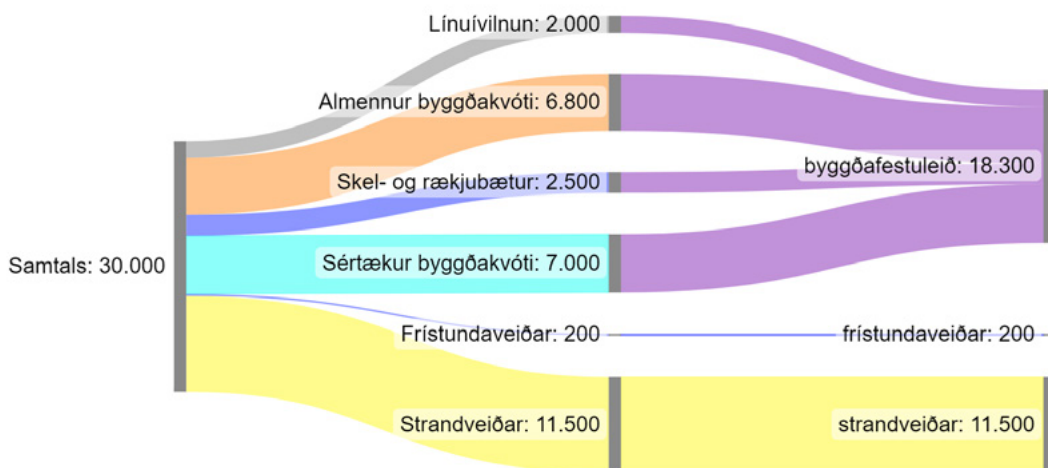
⁹² Skýrsla um ráðstöfun aflamagns sem dregið er frá heildarafla og áhrif þess á byggðafestu (Febrúar 2017) [<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%C3%BDrsla%20um%20r%C3%A1%C3%B0st%C3%B6fun%20aflamagns%202017.pdf>]

Að mati starfshópsins eru einkum tvær leiðir til að takast á við þann vanda sem byggðakerfum er ætlað að leysa. Í báðum tilvikum er um að ræða að endamarkmiðið sé að tryggja að verðmætin sem skapast í kerfinu renni til byggðarlaganna til að efla þau:

1. **Innviðaleiðin.** Þær veiðiheimildir sem eru til ráðstöfunar eru leigðar út og aukin verðmæti sem við það skapast nýtt til uppbyggingar á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum til framtíðar en slík uppbygging væri ekki bundin við sjávarútveg.



2. **Byggðafestuleiðin.** Grípa til sértekra og markvissra aðgerða til að nýta veiðiheimildir til að efla byggðir þar sem veiðar og vinnsla eru talin eiga framtíð fyrir sér. Heimildum sé þannig ráðstafað beint til byggða eða einstaklinga með tilteknum reglum.



Á Íslandi hefur þess verið freistað undanfarna áratugi að fara byggðafestuleiðina. Ávinningur af því er óljós og markmiðin óskýr. Starfshópurinn leggur til að báðar þessar leiðir verði notaðar. Þannig verði gerð tilraun með að hluti veiðiheimilda í byggðakerfi verði leigður út og afraksturinn renni beint til sveitarfélaga. Á þetta sérstaklega við um almennan byggðakvóta þar sem ávinningur af þeim hluta kerfisins er mjög óljós og almenn óánægja ríkir um útdelingu hans. Þannig verði stigið skref í áttina að „Innvíðaleið“ með útleigu á heimildum. Mikilvægt er að ávinningur af slíkri tilraun sé metinn með markvissum hætti.

Starfshópurinn leggur til að:

- Kveðið verði með skýrum hætti á um markmið, umfang og ráðstafanir byggðakerfis í fyrirhuguðu frumvarpi um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar.
- Mælikvarðar um árangur byggðakerfa verði settir í samvinnu við Byggðastofnun, Fiskistofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagaðila og verði hluti af aðgerðaráætlun um sjávarútveg.
- Á fimm ára fresti verði Alþingi gerð grein fyrir mati á árangri byggðakerfa.
- Veiðiheimildir í almennum byggðakvóta verði leigðar út og tekjurnar renni til sveitarfélaga.
- Sértækum byggðakvóta Byggðastofnunar verði viðhaldið en gerður markvissari og skilyrði fyrir vali og samningsskilyrði rýmkuð svo hægt sé að vanda valið á sveitarfélagi betur og hámarka nýtingu takmörkuðu gæðanna.
- Strandveiðum verði viðhaldið þrátt fyrir ýmsa annmarka en kveða ætti skýrar á um markmið, árangursmælingar og aðgengi til þess að ná betur fram upphaflegum markmiðum kerfisins.
- Línuívilnun verði hætt og veiðiheimildirnar renni til þeirra þátta kerfisins sem taldir verða þjóna best markmiðum kerfisins á hverjum tíma.
- Skel- og rækjubætur verði lagðar niður. Hópurinn tekur ekki afstöðu til þess með hvaða hætti það yrði gert. Við útfærsluna verði litið til aðlögunartíma, byggðasjónarmiða og efnahagslegra hagsmuna.
- Frístundaveiðar, s.s. veiðar til eigin neyslu, sjóstangveiðimót og veiðar tengdar ferðaþjónustu verði með óbreyttum hætti.
- Nánar er fjallað um sögu atvinnu- og byggðakerfa og einstaka kerfi og tillögur í næstu köflum.

10.2 Saga byggðakerfa

Árið 1990, þegar aflamamarkskerfið var lögfest með lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, sagði í almennum athugasemdum með frumvarpinu: „ekki er gert ráð fyrir neins konar bindingu aflahlutdeildar við byggðarlög eða landssvæði, en við það miðað að Byggðastofnun eða önnur stjórnvöld geti á hverjum tíma gripið til þeirra fjárhagsráðstafana er þurfa þykir til að hafa áhrif á byggðapróun“.⁹³ Jafnframt var ráðherra gert skylt með bráðabirgðaákvæði í lögum að láta fara fram athugun á mismunandi valkostum við stjórn fiskveiða þar sem m.a. skoða ætti atvinnu-öryggi og hagsmuni einstakra byggðarlaga. Því má segja að á þessum tíma hafi sá skilningur komið fram að nauðsynlegt gæti verið að bregðast við og grípa til ráðstafana til að styðja við fyrirtæki í einstökum byggðarlögum.

Árið 1990 var stofnaður Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins, sem hafði tvíþætt hlutverk: stuðla að aukinni hagkvæmni í útgerð og koma til aðstoðar byggðarlögum er standa höllum fæti vegna breytinga á útgerðarháttum. Starfsemi sjóðsins miðaði þó einkum við að draga úr stærð fiskiskipaflotans og ýta þar með undir hagkvæmni í útgerð með því að stærð skipastólsins tæki mið af afrakstursgetu fiskstofnanna, en á þessum tíma voru veiðileyfi tengd stærðum skipa. Sjóðnum var ætlað að koma til aðstoðar í einstökum byggðalögum með því að selja þangað veiðiheimildir til að efla vinnslu sjávarfangs á þeim stöðum þar sem straumhvörf höfðu orðið í atvinnulífi vegna sölu fiskiskipa. Sjóðurinn gat þannig framselt tímabundið veiðiheimildir enda yrði aflanum landað til vinnslu í viðkomandi byggðarlagi.⁹⁴ Sjóðurinn starfaði aðeins skamman tíma og þær veiðiheimildir sem ætlaðar voru honum voru teknar til annarrar ráðstöfunar að mestu í framhaldi loðnubrests.

Með lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 var tilgreint að fiskur sem veiddist á línu í janúar, febrúar, nóvember og desember skyldi aðeins að hálfu talinn með í aflamarki fiskiskipsins. Með breytingu á lögnum árið 1994 var bætt við í löginn að áætlaður línuafli í þorski og ýsu sem fenginn væri á þessu tímabili skyldi dreginn frá heildarafla áður en úthlutað væri á grundvelli hlutdeilda. Með lögnum frá 1990 var að auki mælt fyrir um 12.000 tonn í aflaheimildum sem dregnar skyldu frá leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun sem ætlað var að vera til ráðstöfunar til að mæta fyrir-sjáanlegum áföllum vegna breytinga á aflamarki einstakra tegunda, til stuðnings byggðarlögum í samráði við Byggðastofnun, til minni byggðarlaga sem eru háð veiðum eða vinnslu í botnfiski og lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og til byggðarlaga sem orðið hafa fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa sem gerð hafa verið út og landað hafa afla í viðkomandi byggðarlagi og sem veruleg áhrif hefur haft á atvinnuástand í byggðarlaginu.⁹⁵

Árið 1995, með breytingu á lögum nr. 38/1990 kom inn ákvæði til bráðabirgða þar sem Byggðastofnun hafði árlega til ráðstöfunar á þremur fiskveiðitímabilum, 500 tonn af óslægðum afla. Byggðastofnun var ætlað að ráðstafa þessum aflaheimildum til krókabáta sem gerðir væru út frá byggðarlögum sem algjörlega væru háð veiðum slíkra báta og stæðu höllum fæti. Frá fiskveiðiárinu 1999/2000 var sjávarútvegsráðherra heimilt að ráðstafa þessum heimildum til krókabáta með reglugerð. Var þetta fyrsti vísir þess byggðakvótakerfis sem enn er við lýði.

⁹³ Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Þingskjal 609 – 352. mál. 112. löggjafarþing (1989-1990). [<https://www.althingi.is/altext/112/s/0609.html>]

⁹⁴ Lög um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins nr. 40/1990. [<https://www.althingi.is/altext/112/s/1317.html>]

⁹⁵ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Þingskjal 360 – 283. mál. 117. löggjafarþing (1993-1994)

Með reglugerð nr. 519/1999, um sérstaka úthlutun til báta, sem stunda veiðar á innfjarðarækju var 2.071 þorskígildum úthlutað á báta, sem höfðu hlutdeild í innfjarðarrækju. Uppbætur miðuðust við að hámarki 30% meðalafla rækjuvertíðanna 1992/1993-1997/1998. Reglugerð nr. 629/2001 framlengdi svo rækjubætur með skerðingarákvæði og til viðbótar við það komu inn bætur vegna skerðinga sem urðu á hörpudiskveiðum í Ísafjarðardjúpi og Húnaflóa. Í reglugerðinni segir að á fiskveiðiárinu 2001 skuli úthluta bátum sem hafa aflahlutdeild í hörpudiski á þessum svæðum uppbótum í aflamarki sem nemur 185 þorskígildistonnnum, 105 tonn til báta með hlutdeild í Húnaflóa og 80 tonn til báta með hlutdeild í Ísafjarðardjúpi.

Í framhaldi af starfi svokallaðrar „endurskoðunarnefndar“ sem skilaði tillögum til sjávarútvegsráðherra seinni hluta árs 2001 var lögum um stjórn fiskveiða breytt töluvert. Ráðherra hafði áfram 12.000 tonn til ráðstöfunar til að mæta áföllum einstakra byggðarlaga en því var breytt þannig að þær skyldu reiknast jafnt af öllum tegundum. Byggðastofnun fékk 1.500 tonn af þessum 12.000, til stuðnings byggðarlögum sem lent höfðu í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.⁹⁶

Með reglugerð nr. 601/2002 um sérstaka úthlutun skv. 1. ml. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 til skel- og rækjubóta, var áfram úthlutað aflamarki vegna skerðinga á leyfilegum heildarafla í innfjarðarækju og hörpudiski en viðmiðunartímabil vegna skerðinga á leyfilegum heildarafla í innfjarðarækju var lengt úr sex árum í tíu ár. Jafnframt er sett inn viðmið við útreikning uppbóta vegna hörpudisksveiða að skerðingin verði ekki meiri en 30% frá meðaltali árána 1994-2003. Til viðbótar við báta við Ísafjarðardjúp, Húnaflóa og Breiðafjörð bættust við bátar við Hvalfjörð.

Með lögum nr. 147/2003 um breytingu á lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, var línuívilnun fyrir landbeitta línu samþykkt á ný og mátti nýta 3.375 tonn af óslægðum þorski sem línuívilnun sem skiptist á fjögur tímabil innan ársins. Þessi tonn drógust af leyfilegum heildarafla áður en úthlutað var á grundvelli aflahlutdeildar.

Árið 2009 var ráðherra veitt heimild með bráðabirgðaákvæði í lögum um stjórn fiskveiða til að heimila strandveiðar sem hófust 28. júní sama ár. Með lögunum var heimilt að veiða 3.955 tonn af óslægðum þorski á handfæri mánuðina júní, júlí og ágúst það ár. Landinu var skipt í fjögur svæði og var ákveðnu magni úthlutað á hvert svæði.⁹⁷

Ráðherra voru fengin 200 tonn til ráðstöfunar á fiskveiðiárunum 2009/2010 og 2010/2011 með bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 22/2010 um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.⁹⁸ Þessum heimildum má ráðstafa til frístundaveiðiskipa gegn greiðslu gjalds og ekki er gert ráð fyrir að heimildirnar séu dregnar frá leyfilegum heildarafla. Árið 2011 er ráðstöfun frístundaveiða svo aukin í 300 tonn af óslægðum botnfiski á hverju fiskveiðiári gegn greiðslu sem skal vera 80% af meðalverði í viðskiptum með aflamark.

⁹⁶ Niðurstöður nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða ásamt fylgiskjölum (2001) [<https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Skyrslur/Nidurst-nfd-um-endursk-l-um-stjorn-fiskveiða-asmft-fylgiskjolom.pdf>]

⁹⁷ Lög um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, nr. 66/2009. Þingskjal 150-34. mál (150. löggjafarþing 2009). [<https://www.althingi.is/alttext/137/s/0150.html>]

⁹⁸ Lög um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða (rýmku frístundaveiða, aukin veiðiskylda o.fl.) [<https://www.althingi.is/alttext/138/s/0847.html>]

Árið 2011 er ákvæðum 3. og 4. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða breytt og koma þá inn nýjar málsgreinar þar sem sérstaklega er tilgreint að: „aflamark veiðiskips á hverju fiskveiðiári, veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfilegum heildarafla í viðkomandi tegund og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla, að frádrægni hlutfalli af magni hvernar tegundar sem skal vera allt að 5,3%.“ Á árinu 2014 voru orðin „allt að“ felld brott en ákvæðið um 5,3% frádrátt efnislega óbreytt. Í sömu breytingu er 5. mgr. 8. gr laganna breytt og háttað svo: „Því aflamagn sem dregið er frá heildarafla í hverri tegund skal varið til að mæta áföllum, til stuðnings byggðarlögum, til línuvinnunar, til strandveiða, til veiða sem eru taldar í 6. gr. og til annarra tímabundinna ráðstafana samkvæmt lögum þessum.“ Tilgangur þessarar breytingar var að auka heimildir ráðherra sjávarútvegsmála til að færa heimildir til milli þessara ráðstafana. Um leið var mælt fyrir um að ráðherra skyldi eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um meðferð og ráðstöfun þessa aflamagns til næstu sex ára. Jafnhliða var ráðherra heimilað að skipta aflamarki einstakra tegunda í aðrar tegundir til að leitast við að tryggja tegundasamsetningu aflamagns til þarfa þessara ráðstafana. Árleg ráðstöfun atvinnu- og byggðakvóta er í eftirfarandi sjö tegundum: þorski, ýsu, ufsa, steinbít, gullkarfa, keilu og löngu. Þar sem það magn í hverri tegund sem dregið er frá heildarafla samsvarar ekki endilega ráðstöfun hvernar tegundar þá er þörf á ráðstöfunum. Til þess er starfræktur skiptimarkaður. Þar af leiðandi eru ráðstafanir til byggðakerfa ekki nákvæmlega 5,3% af leyfilegum heildarafla.

Árið 2016 var Byggðastofnun loks veitt heimild til að gera samninga við fiskvinnslur eða útgerðarfélag til sex ára í senn að höfðu samráði við sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags. Skulu þessar aflaheimildir vera í hlutfalli við leyfðan heildarafla af þeim tegundum sem dregnar eru frá heildaraflamarki. Þrátt fyrir að samningar þessir séu til sex ára er aflamarki úthlutað til eins árs í senn og í samningum Byggðastofnunar er gert ráð fyrir að hægt sé að breyta ráðstöfun á tímabilinu ef aflamark lækkar út frá því sem reiknað er með í viðkomandi samningi.

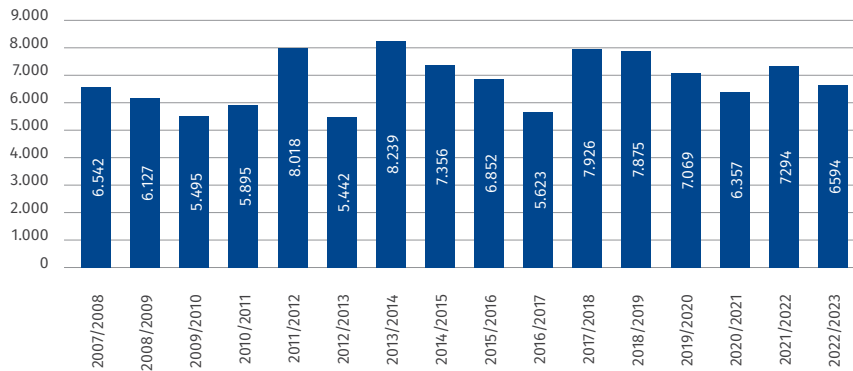
10.3 Almennur byggðakvóti

Reglur og nýting

Almennur byggðakvóti er skilgreindur í 10. gr. laga um stjórn fiskveiða. Þar segir að ráðherra sé heimilt að ráðstafa aflamagn í óslægdum botnfiski skv. 5. mgr. 8. gr. laganna sem hér segir:

1. Til að mæta áföllum sem fyrirsjáanleg eru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstaka tegunda.
2. Til stuðnings byggðarlögum, í samráði við Byggðastofnun, þannig:
 - a. Til minni byggðarlaga sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og eru háð veiðum og vinnslu á botnfiski.
 - b. Til byggðarlaga sem hafa orðið fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa sem gerð hafa verið út og landað afla í viðkomandi byggðarlögum og sem hefur haft veruleg áhrif á atvinnuástand í byggðarlögunum. Heimilt er að ráðstafa aflaheimildum samkvæmt þessum lið til allt að þriggja ára í senn.

Mynd 10.3.1. Að meðaltali hefur um 6.800 tonnum verið ráðstafað til almenns byggðakvóta á undanförunum 15 árum.



Á fiskveiðiárinu 2022/2023 var almennum byggðakvóta úthlutað til 51 byggðarlags í 29 sveitarfélögum. Byggðarlög með færri en 400 íbúa fá 3.271 þorskígildistonnunum úthlutað, byggðarlög með fleiri en 400 íbúa fá 1.629 þorskígildistonnunum úthlutað. Alls fá 14 byggðarlög lágmarksúthlutun og fjögur byggðarlög fá hámarksúthlutun.

Í skýrslu Sveins Agnarssonar og Vífils Karlssonar Vísbendingar um byggðafestuáhrif sjávarútvegs í kafla 11 kemur fram að 68% þeirra stærri fiskiskipa, sem nutu einhverra byggðaaðgerða fengu úthlutað byggðakvóta á árunum 2017/2018 til 2021/2022 en 24% smærri fiskiskipa. Bátar frá 57 höfnum fengu úthlutað byggðakvóta á þessu tímabili. 18 þeirra hafna voru með meira en 10% hlutdeild byggðakvóta af heildarafla.

Almenn skilyrði laga fyrir úthlutun almenns byggðakvóta eru nánar útfærð í reglugerðum.⁹⁹ Þar eru nánar afmörkuð þau skilyrði sem (1) byggðarlög þurfa að uppfylla og (2) fiskiskip sem eiga rétt á afhendingu almenns byggðakvóta. Því er áskorunin í núverandi kerfi tvíþætt hvað byggðarlag varðar og svo hvernig rekstraraðilar fiskiskipa geta myndað sér rétt til þess að fá afhentan almennan byggðakvóta.

Því má segja að fyrst þurfi að skilgreina hvaða byggðarlög geta fallið undir skilgreiningu á byggðarlagi sem getur átt rétt á úthlutun og hvaða skilyrði þau þurfi að uppfylla. Í núverandi reglugerð eru viðkomandi byggðarlög skilgreind sem byggðakjarnar sem liggja að sjó og eru háðir veiðum og/eða vinnslu á sjávarafli. Jafnframt eru minni byggðarlög skilgreind sem byggðarlög með færri íbúum en 2.000, miðað við 1. janúar 2022. Þannig fer úthlutunin fram á grundvelli byggðarlags sem ekki er endilega sérstakt stjórnsýslustig. Byggðarlag getur verið

⁹⁹ Reglugerð nr. 1018/2022, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiárinu 2022/2023 og reglugerð nr. 1370/2022, um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa á fiskveiðiárinu 2022/2023.

sjálfstætt sveitarfélag eða byggðarlag innan sveitarfélags með eitt eða fleiri byggðarlög. Þrátt fyrir þetta er nauðsynlegt að huga að hvað telst vera sjávarbyggð.

Í minnisblaði Byggðastofnunar frá 6. júní 2019 um „hinar dreifðu sjávarbyggðir“ eru þær skilgreindar sem þau byggðarlög sem (1) standa við sjávarsíðuna, (2) fiskveiðar og/eða fiskvinnsla hafa verið stunduð síðustu 30 árin, (3) eru utan áhrifasvæðis höfuðborgarinnar og (4) íbúar eru færri en 1.000.¹⁰⁰

Með „byggðakjarna“ í skilningi Hagstofu Íslands er átt við byggð, þorp eða annað tilgreint svæði þar sem a.m.k. 50 íbúar innan sama sveitarfélags búa í húsum sem eru í nágrenni hvert við annað. Þannig getur eitt sveitarfélag borið stjórnsýslulega ábyrgð á fleiri en einum byggðakjarna auk strjálbýlis innan sveitarfélagsmarka.

Við framkvæmd ráðstöfunar 5,3% aflaheimilda hefur almennt verið miðað við byggðakjarna sem liggja að sjó og eru háðir veiðum og/eða vinnslu sjávarafla, hafa löndunarhafnir og þannig tekið tillit til smærri kjarna en þeirra sem falla undir skilgreiningu Hagstofu Íslands. Þó hefur almennum byggðakvóta verið úthlutað til byggðarlaga þar sem ekki er löndunarhöfn með hafnarvog eða nauðsynleg hafnaraðstaða til þess að geta með góðu móti tekið á móti afla.

Almenna reglan um almennan byggðakvóta er sú að byggðakvóta skuli landað til vinnslu í viðkomandi byggðarlagi. Þannig er ekki gert ráð fyrir að með óbreyttum reglum sé heimilt að landa til vinnslu innan sveitarfélags.

Hugtakið vinnusóknarsvæði hefur ekki verið nýtt við ráðstöfun almenns byggðakvóta þótt slíkt hugtak sé til staðar hvað varðar sértækan byggðakvóta sem Byggðastofnun úthlutar.

Með „vinnusóknarsvæði“ er átt við vinnusóknarsvæði þéttbýlisstaða á Íslandi samkvæmt greiningu Byggðastofnunar og atvinnuþróunarfélaga landshlutanna. Slík svæði daglegar vinnusóknar geta spannað fleiri en eitt sveitarfélag eða verið hluti af starfssvæðum innan margra landshlutasamtaka, en jafnframt geta verið fleiri en eitt vinnusóknarsvæði innan sama sveitarfélags eða landshlutasamtaka. Breytingar á samgöngum, tækni og skipulagi vinnslu geta haft veruleg áhrif á stærð slíkra vinnusóknarsvæða. Við úthlutun almenns byggðakvóta er almennt litið til byggðarlaga sem sérstakrar atvinnueiningar, en áhrif breytinga í sjávarútvegi á einstök byggðarlög geta verið mjög mismunandi eftir vinnusóknarsvæðum.

Ljóst má vera að umtalsverðir hagsmunir velja á því hvernig dreifðar sjávarbyggðir eru skilgreindar, og þrýstingur stærri byggðakjarna um að fá byggðakvóta kann að hafa leitt til ákveðins stefnureks í þessu sambandi. Þetta hefur leitt til þess að þær takmörkuðu aflaheimildir sem til ráðstöfunar hafa verið innan almenna byggðakvótakerfisins hafa dreifst víðar en lagt var upp með í upphafi. Þó getur verið vandkvæðum bundið að finna skörp skil við tiltekinn fjölda íbúa í þeim byggðarlögum sem gætu átt rétt á úthlutun almenns byggðakvóta. Þannig væri ekki eðlismunur á sjávarbyggð með 999 íbúa og 1.001 íbúa. Mögulegar útfærslur væru e.t.v. tröppun á rétti til úthlutunar frekar en að miða eingöngu við ákveðna íbúatölu.

¹⁰⁰ Minnisblað Byggðastofnunar dags. 6. júní 2019 um sjávarbyggðir og stöðu þeirra.

[<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Minnisbla%C3%B0%20um%20sjavarbyggdir.pdf>]

Áskoranir í framkvæmd

Stjórnsýsla í tengslum við almennan byggðakvóta hefur reynst erfið, enda markmið óskýr og matskennd og margt í framkvæmd sem dregið hefur verið í efa. Úthlutun sveitarfélaga hefur einnig reynst bæði viðkvæm og torveld. Ef litið er til tímabilsins frá 2007 til dagsins í dag hafa um 850 erindi borist matvælaráðuneytinu og forverum þess í tengslum við úthlutun almenna byggðakvótans, eða um 50 að meðaltali á ári. Á sama tíma hafa stjórnsýslukærur til ráðuneytisins verið 230, eða 15 að meðaltali á ári. Álit umboðsmanns Alþingis á sama tíma eru 25 talsins. Sýnir þessi mikli fjöldi mála hvað stjórnsýsla í tengslum við almennan byggðakvóta hefur verið þung í vöfum.

Til að skýra betur út erfiðleika við framkvæmd úthlutunar almenns byggðakvóta er hér lýsing á sjö áskorunum:

Áskorun 1:

Nauðsynleg skilgreining á byggðarlagi sem getur átt rétt til úthlutunar á almennum byggðakvóta.

Verulegar breytingar hafa orðið í búsetu og atvinnuþróun í sjávarbyggðum á undanförunum áratugum. Hluti af þeim ástæðum sem áhrif hafa haft á þessa þróun eru alls ótengd sjávarútvegi, þótt í tilteknum byggðarlögum hafi breytingar í sjávarútvegi haft einhverv áhrif. Þannig geta þessar breytingar haft áhrif á atvinnuþróun á viðkomandi svæðum. Í sumum byggðarlögum er vandséð hvaða atvinnugrein gæti leyst sjávarútveg af hólmi sem undirstaða atvinnulífs. Á öðrum stöðum geta þau byggðarlög sem fengið hafa byggðakvóta verið staðsett í seilingarfjarlægð frá öðrum byggðarlögum þar sem sjávarútvegur stendur styrkum fótum eða verið nálægt byggðarlögum með fjölbreyttu atvinnulífi á ýmsum sviðum innan sama vinnusóknarsvæðis. Staðsetningu og starfsemi í byggðarlögum þarf því mögulega að skoða í stærra samhengi við byggðaðróun á viðkomandi svæði.

Áskorun 2:

Áhrif byggðaðróunar á búsetu og atvinnu tengda sjávarútvegi í viðkomandi byggðarlagi, sveitarfélagi eða á atvinnusóknarsvæðinu.

Eins og tilgreint er hér að framan þá er samkvæmt almennu reglunum það skilyrði sett að byggðakvóta eigi að landa til vinnslu í viðkomandi byggðarlagi og hugsunin er sú að almenni byggðakvótinn eigi að stuðla að atvinnu þ.e. að viðhalda eða skapa störf við sjávarútveg, s.s. fiskvinnslu. Hins vegar er ekki bein tenging milli afhendingar til fiskiskipa og starfa við fiskvinnslu í viðkomandi byggðarlagi, eins og kerfið er sett upp, þótt landa eigi tvöföldu magni til vinnslu í byggðarlaginu. Þannig er erfiðt að sýna fram á mælanlegan árangur almenns byggðakvóta. Í lögum og reglugerðum eru markmið byggðakvóta ýmist ekki tilgreind eða sett fram með mjög almennum hætti. Jafnframt skortir hlutlæga mælikvarða til að meta árangur einstakra aðgerða. Þá eru ýmis verkfæri hönnuð til að hamla eða mýkja áhrif kerfislægrar þróunar og því óraunhæft að meta árangurinn út frá því hvort þróunin hafi snúist við. Því má segja að almennum byggðakvóta sé í einhverjum tilvikum úthlutað vegna byggðarlaga sem hafa farið halloka í kerfinu.

Í framangreindri skýrslu Háskólans á Akureyri um ráðstöfun aflamarks sem dregið er frá heildar- afla og áhrif þess á byggðafestu var skoðað að hvaða marki úthlutun atvinnu- og byggðakvóta

skilar sér í aukningu í veiðum, löndun og vinnslu á einstökum stöðum. Meginniðurstaðan var sú að áhrifin séu fremur rýr. Þannig velta höfundar skýrslunnar einnig fyrir sér hvort framlög til atvinnu- og byggðakvóta hafi verið of lítil og úthlutun þeirra of ómarkviss til þess að geta haft marktæk áhrif á þróun sjávarútvegs á stöðum sem ekki hafa átt möguleika á að hasla sér völl á öðrum sviðum atvinnulífsins vegna einangrunar, smæðar eða annarra þátta. Í skýrslunni er bent á að mismunandi úrræði nýtist misvel eftir svæðum og leggja eigi áherslu á sérsníðnar lausnir sem henti aðstæðum á hverjum stað.

Áskorun 3:

Skilgreining á mælikvörðum og mat á árangri ráðstöfunar.

Í reglugerð nr. 1018/2022, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiarinu 2022/2023 eru settar fram viðmiðunarreglur varðandi úthlutun til einstakra byggðarlaga, svokallað punktakerfi sem notað er við að finna út hversu mikill byggðakvóti skuli koma í hlut hvers byggðarlags sem rétt á til úthlutunar. Með þessu kerfi eru settar fram forsendur í reiknireglum sem leggja á til grundvallar við úthlutun. Eftirfarandi viðmið eru notuð fyrir byggðarlög með færri en 2.000 íbúa:

-
- a. Samdráttur í botnfiskafla fiskiskipa á viðmiðunartímabili sem hlutfall af heildarbotnfiskafla allra byggðarlaga með færri en 2.000 íbúa.

 - b. Samdráttur í botnfiskaflaheimildum fiskiskipa frá byggðarlagi á viðmiðunartímabili sem hlutfall af heildarbotnfiskaflaheimildum allra byggðarlaga með færri en 2.000 íbúa.

 - c. Samdráttur í vinnslu botnfiskafla í byggðarlagi á viðmiðunartímabili sem hlutfall af heildarbotnfiskafla sem unninn hefur verið í öllum byggðarlögum með færri en 2.000 íbúa.
-

Síðan er bæði gólf og þak á magni úthlutunar til hvers byggðarlags sem á rétt á úthlutun. Til viðbótar er almennum byggðakvóta einnig úthlutað til byggðarlaga, byggt á samdrætti í vinnslu á rækju og skel (hörpudiski og/eða kúfiskel) sem veidd er hér við land og þá eiga stærðarmörk sem tilgreind eru hér að framan varðandi þessi byggðarlög ekki við. Samkvæmt reglugerðinni er gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða byggðarlög með færri íbúa en 400 og þá eru takmörk á hversu mikið almennum byggðakvóti til þeirra getur lækkað milli ára. Þegar allar þessar reglur eru teknar saman þá getur komið upp sú staða að reiknilega sé ómögulegt að úthluta eingöngu á grundvelli þessara forsenda. Þannig gerir reglugerðin ráð fyrir þeim möguleika að úthlutun sé leiðrétt þrátt fyrir að reiknileg niðurstaða gefi til kynna annars konar úthlutun. Reiknireglurnar eru því ekki algildar og þess vegna geta matskennd atriði komið til skoðunar við úthlutun.

Áskorun 4:

Skilgreining reglna við skiptingu úthlutunar milli byggðarlaga.

Í núverandi kerfi almenns byggðakvóta er úthlutun í raun tvíþætt: (1) úthlutun til byggðarlaga og (2) úthlutun til fiskiskipa innan viðkomandi byggðarlaga. Í tilviki úthlutunar til fiskiskipa koma upp annars konar áskoranir þar sem þá þarf að huga að því hvernig réttur til úthlutunar myndast og hvaða skilyrðum þarf að fullnægja til þess að fá almennan byggðakvóta afhentan í formi aflamarks á viðkomandi fiskveiðiári. Í reglugerð nr. 1370/2022, um úthlutun til fiskiskipa á fiskveiðiárinu 2022/2023 eru í 1. gr. sett fram almenn skilyrði. Þar segir nánar:

Úthluta skal aflamarki til fiskiskipa sem uppfylla eftirfarandi skilyrði:

-
- a. Hafa leyfi til veiða í atvinnuskyni, sbr. 4. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, við lok umsóknarfrests.

 - b. Eru skráð í viðkomandi byggðarlagi 1. júlí 2022.

 - c. Eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila með heimilisfang í viðkomandi byggðarlagi 1. júlí 2022. Miða skal við lögheimili einstaklinga samkvæmt Þjóðskrá og heimilisfang lögaðila samkvæmt fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra.

Heimilt er að úthluta aflamarki byggðarlaga til fiskiskipa, sem uppfylla skilyrði a- og b-liðar og eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila með heimilisfang í öðru byggðarlagi en umsókn um byggðakvóta beinist að, ef þeir stunda einnig útgerð með skip sem skráð eru í því byggðarlagi sem þeir hafa heimilisfang í.

Þannig miðast almennu skilyrðin við að fiskiskip hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni, sé skráð í viðkomandi byggðarlagi og að eignarhaldið sé tengt við viðkomandi byggðarlag. Því eru skilgreiningar fyrir hendi sem setja skýrar takmarkanir á hvaða fiskiskip geta átt rétt á úthlutun byggðakvóta viðkomandi byggðarlags. Einnig getur ráðherra samþykkt sérstök skilyrði fyrir úthlutun aflamarks í einstökum byggðarlögum er víkja frá eða eru til viðbótar hinum almennu skilyrðum enda séu þau byggð á málefnalegum og staðbundnum ástæðum og í samræmi við hagsmuni viðkomandi byggðarlaga.

Áskorun 5:

Hvaða almennu skilyrði skal miða við til þess að fiskiskip geti átt rétt á úthlutun í viðkomandi byggðarlagi.

Því næst kemur að því hvernig skipta eigi takmörkuðum gæðum, þ.e. byggðakvóta viðkomandi byggðarlags milli þeirra fiskiskipa sem rétt hafa á úthlutun og því þarf að skilgreina viðmiðin. Að grunni til er í almennu reglugerðinni miðað við hlutfallslega skiptingu. Viðmiðunin er allur landaður botnfiskafli innan viðkomandi byggðarlags á fyrra fiskveiðiári. Hins vegar er mögulegt fyrir sveitarfélög að sækja um sérreglur sem ráðherra getur heimilað, enda séu þær byggðar á málefnalegum og staðbundnum ástæðum og í samræmi við hagsmuni viðkomandi byggðarlaga.

Áskorun 6:Hvernig skipta á byggðakvóta milli fiskiskipa byggðarlags.

Eins og segir hér að framan er almenna reglan sú að landa eigi byggðakvóta til vinnslu í viðkomandi byggðarlagi. Aflinn skal nema, í þorskígildum talið, tvöföldu magni þess aflamarks sem þau fá úthlutað til þess að geta fengið almennan byggðakvóta afhentan. Ekki öll byggðarlög sem fengið hafa almennan byggðakvóta hafa fiskvinnslu.

Til frekari skýringar þykir rétt að reifa stuttlega tilurð ákvæðanna um vinnsluskyldu og um sérreglur byggðakvóta. Vinnsluskylda í byggðarlagi var lögfest með lögum nr. 21/2007 um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða (úthlutun byggðakvóta). Þrátt fyrir að í meðförum þingsins hafi frumvarpinu verið breytt frá upphaflegu frumvarpi sbr. þskj. 624 – 459. mál þá er í greinargerð sérstaklega fjallað um ákvæði núgildandi 7. mgr. 10. gr. Þar segir orðrétt:



„Í greininni er lögfest að skylt sé að landa og setja til vinnslu innan hlutaðeigandi byggðarlaga afla sem nemur þeim aflaheimildum sem úthlutað er samkvæmt greininni enda fari þar fram vinnsla botnfisks. Ef engin vinnslustöð er í byggðarlaginu kemur það þó ekki í veg fyrir að það geti fengið úthlutað byggðakvóta samkvæmt lögnum. Rök fyrir þessu skilyrði eru þau að tryggja eins og unnt er að afli sem veiðist á grundvelli aflaheimilda sem úthlutað er samkvæmt lögnum komi til löndunar og vinnslu þar sem þörf er til að efla atvinnulíf í byggðarlögnum og er það í samræmi við þá hagsmuni sem byggðakvótanum er ætlað að styrkja.“¹⁰¹

Í nefndarálit sjávarútvegsnefndar Alþingis sem fylgdi breytingartillögu með ofangreindu frumvarpi til laga nr. 21/2007 segir orðrétt:



„Ráðherra verði falið að setja nánari reglur um útfærslu löndunar- og vinnsluskyldunnar, auk þess sem honum verður heimilað að fengnum tillögum sveitarstjórna að víkja skyldunni til hliðar ef fyrir liggur að sú tilhögun samræmist málefnalegum og staðbundnum þörfum byggðarlags. Þannig getur skyldan orðið meiri eða minni og eftir atvikum fallið niður ef aðstæður eru með þeim hætti. Mætti til að mynda hugsa sér að ráðherra heimilaði tilslakanir ef fiskiskip þyrftu í ríkum mæli að útvega sér aflaheimildir á leigumarkaði til að unnt væri að efna að fullu löndunar- og vinnsluskylduna. Einnig væri hugsanlegt að víkið yrði frá löndunarskyldu og/eða vinnsluskyldu ef engin löndunarstarfsemi eða vinnsla er fyrir hendi innan viðkomandi byggðarlags. Erfitt er að koma auga á allar málefnalegar og staðbundnar þarfir sem réttlætt geta frávik en ráðherra ber undir öllum kringumstæðum að meta þær sjálfstætt með hliðsjón af þeirri meginhugsun að byggðakvóta skuli að jafnaði nýta til þess að ná fram þeim margfeldisáhrifum sem að framan er getið til hagsbóta fyrir byggðarlögin.“¹⁰²

Samkvæmt nefndinni má því líta svo á að það geti talist vera málefnalegar aðstæður að víkja frá löndunar- og vinnsluskyldu ef framangreindar ástæður eru fyrir hendi. Engu að síður er grundvallarreglan um afhendingu byggðakvóta sú að landa beri afla í byggðarlagi og að hann skuli unninn þar. Þó hefur umboðsmaður Alþingis fjallað um túlkun og beitingu 7. mgr. 10. gr. laga um stjórn fiskveiða í máli nr. 5382/2008 í bréfi dags. 17. nóvember 2009. Þar segir orðrétt:

¹⁰¹ Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þskj. 624-459. mál. 133. löggjafarþing (2006-2007) [<https://www.althingi.is/alttext/133/s/0624.html>]

¹⁰² Nefndarálit sjávarútvegsnefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þskj. 1098 – 459. mál. löggjafarþing (2006-2007) [<https://www.althingi.is/alttext/133/s/1098.html>]



„Ég tel að þegar að litið sé til texta 10. gr. laganna, að virtu markmiði ákvæðisins í ljósi lögskýringargagna, verði ekki af minni hálfu fullyrt að við túlkun og beitingu 7. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006 sé almennt séð ómálefnalegt að gera greinarmun á afla sem landað er beint til vinnslu innan hluteigandi byggðarlags annars vegar og afla sem landað er á fiskmarkað hins vegar. Ég minni í þessu sambandi á það að með ákvæðinu var stefnt að því að tryggja „eins og unnt er“ að afli sem veiðist á grundvelli aflaheimilda sem úthlutað sé samkvæmt lögnum komi til löndunar og vinnslu þar sem þörf sé til að efla atvinnulíf í byggðarlögnum.“

Með vísan til framangreinds þá tekur umboðsmaður ekki ótvíræða afstöðu til þess hvort ómálefnalegt sé að gera greinarmun á löndun til vinnslu og löndun á fiskmarkað. Umboðsmaður telur því ekki útilokað að þær aðstæður geti komið upp að vikið sé frá vinnsluskyldu og að það geti talist málefnalegar og staðbundnar ástæður að afla til mótframlags sé landað á fiskmarkað. Þannig geti verið málefnalegar og staðbundnar ástæður til þess að víkja frá ákvæði 3. mgr. 6. gr. framangreindrar reglugerðar nr. 1370/2022 um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa, þar sem sérstaklega er tekið fram að afli sem boðinn er upp á fiskmarkaði telst ekki hafa verið landað til vinnslu.

Til þess að meta tillögur sveitarstjórna um niðurfellingu á vinnsluskyldu er nauðsynlegt að hafa einhvers konar ramma um hvaða tilvik teljist vera málefnaleg með tilliti til málefnalega og staðbundinna aðstæðna. Þó er ekki hægt að gera ráð fyrir að slíkur rammi sé algildur þar sem aðstæður geta breyst frá fyrra ári. Engu að síður eru það fjölmörg atriði sem skoða þarf við skyldubundið mat og taka afstöðu til þeirra við afgreiðslu tillagna að sérreglum.

Dæmi um atriði sem tengjast vinnsluskyldu og gætu komið til skoðunar í skyldubundnu mati væru aðgengi og samgöngur að næstu fiskvinnslu. Þannig gætu jaðarbyggðir þar sem ekki er fiskvinnsla til staðar og skortur á greiðum samgögnum til þeirra, s.s. vegna siglingatíma, vegalengdar eða ef ekki er um greiðfærar samgöngur að ræða talist til þeirra sjónarmiða sem kæmu til sérstakrar skoðunar. Upp gætu einnig komið álitamál sem tengjast rekstrarlegum forsendum um hagkvæmni þess að gera vinnslusamninga utan byggðarlagsins þar sem það hafi í för með sér aukinn kostnað. Engar skýrar leiðbeiningar er að finna í lögum um stjórn fiskveiða um hvað beri að taka til skoðunar í skyldubundnu mati. Þó má færa rök fyrir því að málsástæður yrðu undanskildar ef ekki væri um málefnalegar og staðbundnar ástæður að ræða.

Áskorun 7:

Hvað ber að gera ef ekki er fiskvinnsla til staðar í viðkomandi byggðarlagi.

Í einhverjum byggðarlögum sem fá úthlutað almennum byggðakvóta er fiskvinnsla ekki til staðar og því ekki unnt að uppfylla kröfu um vinnsluskyldu. Verður það til þess að almennum byggðakvóta sem úthlutað er til viðkomandi byggðarlags er ekki unnt að landa til vinnslu í byggðarlaginu og er því landað og hann unninn jafnvel í öðru byggðarlagi eða sveitarfélagi þar sem vinnsla er til staðar. Þannig stuðlar almenni byggðakvótinn ekki nema að hluta til að atvinnu í viðkomandi byggðarlagi og hvorki viðheldur né skapar t.d. störf við fiskvinnslu.

Með hliðsjón af þeim megináskorunum sem taldar hafa verið upp þá er nauðsynlegt við breytingar á ráðstöfun almenns byggðakvóta að taka mið af þeim áskorunum sem taldar eru upp hér

að framan við ráðstöfunina, hvort sem hún er í formi aflamarks á viðkomandi fiskveiðiári eða beinir fjármunir komi til í stað aflamarks. Einnig þar sem nú eru það einstaklingar/fyrirtæki sem fá byggðakvóta úthlutað á skip, þá munu allar breytingar á almennum byggðakvóta hafa áhrif á þessa tilteknu aðila með beinum hætti. Hér er um grundvallarbreytingu að ræða, þar sem innviðaleiðin felur í sér að í stað þess að úthluta tilteknum aðilum í einstökum sveitarfélögum aflaheimildum er tekjum af leigu aflaheimilda ráðstafað til sveitarfélaga sem hafa fullt sjálfðæmi um hvernig þau sjálf nýta tekjurnar, t.d. hvort þeim er varið til uppbyggingar í sjávarútvegi eða á annan hátt. Því er það áskorun í sjálfu sér hvernig á að bregðast við þessu. Þá kunna breytingar á ráðstöfun almenns byggðakvóta að hafa mjög mismunandi áhrif á byggðarlög sem og sveitarfélög og því mikilvægt að sérstaklega verði litið til þess að meta slík áhrif samhliða ákvörðun um breytingar.

Álit starfshópsins

Það var almennt mat viðmælenda starfshópsins að úthlutun almenns byggðakvóta hefði ekki virkað sem skyldi og því væri þörf á breytingum. Almenn óánægja var með útdeilingu kvótans, ferlið væri ógagnsætt og úthlutun ómarkviss og einnig væri „of þunnt smurt“ þannig að ólíklegra væri að einhver árangur næðist. Margir viðmælenda töldu alls óvíst að sveitarfélög hefðu hag af þessu fyrirkomulagi. Minni óánægja var hins vegar með sértæka byggðakvótann; hann skilaði sér betur og skapaði meira öryggi og byggðafestu.

Eftir athugun á regluumhverfi almenns byggðakvóta og eftir viðtöl við sérfræðinga og hagaðila lagði starfshópur Auðlindarinnar okkar það til í bráðabirgðatillögum í janúar sl. að almenni byggðakvótinn yrði afnuminn og honum bætt við þá hlutdeild sem fer í sértæka byggðakvótann og/eða strandveiðar. Engar athugasemdir bárust um þá bráðabirgðatillögu í samráðsferlinu.

Það er mat starfshópsins að rétt sé að afnema almenna byggðakvótann því litlar líkur séu á því að unnt sé að sníða af honum hina ýmsu galla og gera hann árangursríkan. Í stað þess að bæta þeim heimildum sem fara nú í almenna byggðakvótann við sértæka byggðakvótann og/eða strandveiðar leggur starfshópurinn til að látið verði reyna á nýtt fyrirkomulag, m.a. þar sem lagt er til að ekki verði gerðar breytingar á strandveiðum og sértækum byggðakvóta. Þess í stað er lagt til að veiðiheimildirnar verði leigðar út til eins árs í senn og tekjurnar renni til sveitarfélaga í dreifðum byggðum, annað hvort með beinum hætti eða í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Með því gætu sveitarfélög betur stuðlað að uppbyggingu á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum til framtíðar og slík uppbygging þyrfti ekki að vera bundin við sjávarútveg. Almenni byggðakvótinn myndi þannig færast yfir í innviðaleiðina.

Taki leigumarkaður við þessum viðbótarheimildum, sem búast má við, gæti heildarfjárhæð sem til ráðstöfunar væri verið 3-4 milljarðar¹⁰³ króna, að öðru óbreyttu. Þeim fjármunum væri unnt að úthluta beint til byggðarlaga sem liggja að sjó, hafa löndunarhafnir og ákveðinn íbúafjölda.

¹⁰³ Meðaltal aflamagns sem ráðstafað er til almenns byggðakvóta frá fiskveiðiárinu 2007/2008 margfaldað með 500 kr. leiguverði á kílóíð, að öðru óbreyttu.

10.4 Sértekur byggðakvóti

Reglur og nýting

Sértekur byggðakvóti er skilgreindur í 10. gr. a í lögum um stjórn fiskveiða. Þar segir að Byggðastofnun hafi til ráðstöfunar aflahlutdeild sem ráðherra ákvarðar samkvæmt heimild í 5. mgr. 8. gr. laganna, til að styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 643/2016 skal val á byggðarlögum sem koma til álita byggja á eftirfarandi þáttum:

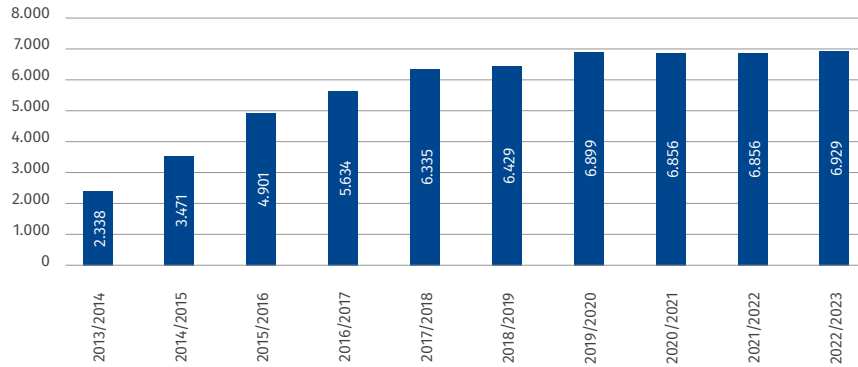
- Byggðarlag sé í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.
- Íbúar byggðarlags séu færri en 400.
- Íbúum hafi fækkað síðastliðin 10 ár.
- Akstursfjarlægð frá byggðarlagi til byggðarkjarna sem telur meira en 1.000 íbúa sé a.m.k. 20 km.
- Byggðakjarninn tilheyrir vinnusóknarsvæði sem telur færri en 10.000 íbúa.
- Hlutfall starfa við veiðar og vinnslu í sjávarbyggðinni sé a.m.k. 20% allra starfa.
- Að aflamark Byggðastofnunar skipti verulegu máli fyrir framtíð byggðarlagsins að mati stjórnar Byggðastofnunar.¹⁰⁴

Í 2. gr. reglugerðarinnar um skiptingu aflamarks segir:

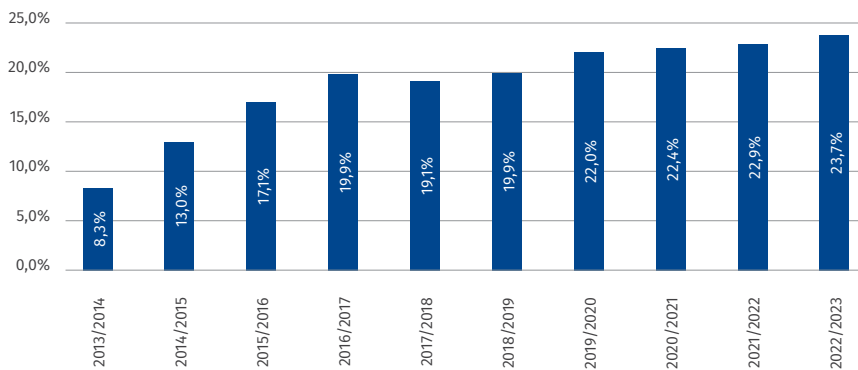


Skipting þess aflamarks sem kemur í hlut byggðarlags samkvæmt reglum þessum skal fara fram á grundvelli samninga Byggðastofnunar, fiskvinnslu og útgerðaraðila til allt að sex ára í senn. Við mat umsókna frá einstökum byggðarlögum skal byggt á eftirfarandi atriðum: Trúverðugum áformum um útgerð, vinnslu sjávarafurða eða aðra starfsemi. Fjölda heilsársstarfa fyrir karla og konur sem skapast eða verður viðhaldið. Sem bestri nýtingu þeirra aflaheimilda sem fyrir eru í byggðarlaginu. Öflugri starfsemi til lengri tíma sem dregur sem mest úr óvissu um framtíðina. Jákvæðum áhrifum á atvinnulíf og samfélag. Traustri rekstrarsögu forsvarsmanna umsækjenda.

¹⁰⁴ Reglugerð um ráðstöfun og meðferð aflaheimilda samkvæmt 10. gr. a laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. [<https://island.is/reglugerdir/nr/0643-2016>]

Mynd 10.4.1. Ráðstöfun til sértæks byggðakvóta í þorskígildum.

Ráðstöfun til sértæks byggðakvóta hefur farið vaxandi, bæði í þorskígildum og sem hlutfall af 5,3% aflaheimilda. Nú eru í gildi samningar um 4.960 þorskígildistonn í sértækum byggðakvóta vegna 11 byggðakjarna innan níu sveitarfélaga.

Mynd 10.4.2. Sértækur byggðakvóti sem hlutfall af 5,3% aflaheimilda. Meðaltal 18,8%.

Álit starfshópsins

Mun meiri ánægja var meðal viðmælenda starfshópsins með sértæka byggðakvótann en hinn almenna. Það var mat viðmælenda að sértæki byggðakvótinn skilaði sér betur og skapaði meira öryggi og byggðafestu.

Í bráðabirgðatillögum Auðlindarinnar okkar var lagt til að sértæka byggðakvótanum yrði viðhaldið og honum ráðstafað til byggða þar sem veiðar og vinnsla eiga framtíð fyrir sér. Nýta ætti þessi gæði til þess að efla sjávarútveg til lengri tíma litið. Hins vegar ætti að nýta önnur úrræði til að styrkja brothættar byggðir þar sem veiðar og vinnsla eiga ekki framtíð fyrir sér. Fela ætti Byggðastofnun að meta í hvaða byggðum veiðar og vinnsla eiga framtíð fyrir sér.

Starfshópurinn gerir ekki breytingar á tillögu sinni frá því í janúar og leggur því til að sértæka byggðakvótanum verði viðhaldið. Þá tekur hópurinn undir með tillögum í skýrslu um endurmat og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda um að nýir og endurnýjaðir samningar um byggðakvóta Byggðastofnunar skuli vera gerðir til sex ára með aðild viðkomandi sveitarfélags. Heimilt verði að bjóða opinberum aðilum, samtökum sveitarfélaga, fyrirtækjum eða félagasamtökum aðild að slíkum samningum. Í samningum komi fram markmið með úthlutuninni, mælikvarðar, samstarfsaðilar, útfærsla, fyrirkomulag umsýslu og eftirfylgni og annað skv. samkomulagi. Með þessu móti verður sértæki byggðakvótinn áfram hluti af byggðafestuleiðinni.

10.5 Strandveiðar

Reglur og nýting

Umræða um frjálssar handfæraveiðar urðu háværar eftir að smábátaveiðar voru settar inn í kvótakerfið á síðasta áratug 20. aldar. Takmarkað aðgengi að auðlindinni var harðlega gagnrýnt þar sem eina leiðin til að hefja útgerð var annað hvort að skuldsetja sig eða leigja til sín kvóta. Tveir sjómenn töldu að kerfið væri brot á jafnræðisreglu 26. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi¹⁰⁵ en í þeirri grein segir að allir séu jafnir fyrir lögum og eigi rétt á sömu lagavernd án nokkurrar mismununar. Þeir skutu því málinu til mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna sem ályktaði í áliti nr. 1306/2004 árið 2007 að íslensk stjórnvöld hefðu gerst brotleg gegn 26. grein samningsins.¹⁰⁶

Með lögum nr. 66/2009 um stjórn fiskveiða, var kveðið á um heimildir fyrir strandveiðar. Yfirlýst markmið með heimild til strandveiða var nýting sjávarauðlindarinnar á nýjum grunni þar sem gert yrði mögulegt að stunda takmarkaðar veiðar með ströndinni á sjálfbæran og ábyrgan hátt. Með strandveiðum yfir sumarmánuðina var opnað fyrir handfæraveiðar allra þeirra báta sem uppfylla skilyrði sem gerð eru um fiskiskip sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni. Með veiðunum er þannig m.a. opnað fyrir takmarkaðar veiðar þeirra sem ekki eru handhafar aflamarks eða krókaflamarks. Handhöfum aflamarks eða krókaflamarks stendur þó til boða að stunda strandveiðar að sömu skilyrðum uppfylltum. Þannig er sveigjanleikinn aukinn og möguleikar nýrra aðila til að stunda veiðar í atvinnuskyni auknir.

¹⁰⁵ Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi nr. 10/1979 <https://www.althingi.is/lagas/153b/1979010.2c3.html>

¹⁰⁶ Sjá m.a. umfjöllun í „Þróun strandveiða á tímabilinu 2009-2017 og framgangur veiðanna árið 2017“ Háskólinn á Akureyri (2017)

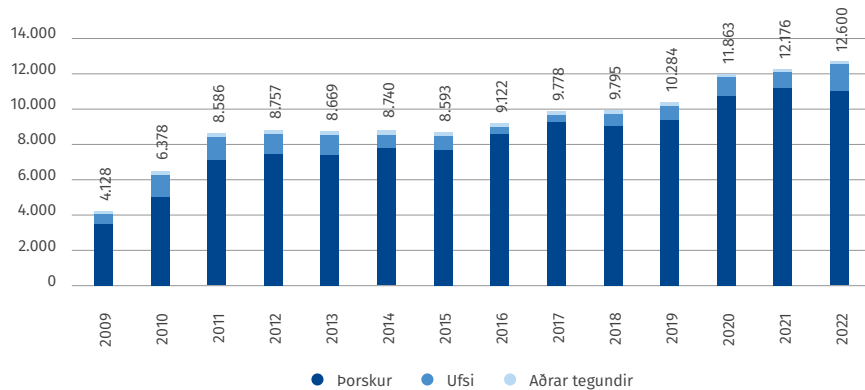
Hafa ber í huga að mannréttindanefndin lagði ekki til slíkt fyrirkomulag á strandveiðum. Strandveiðarnar voru settar á fót sem ein möguleg leið til að svara gagnrýni nefndarinnar. Líklega er hægt að hanna önnur kerfi, sem svara álitinu á viðunandi hátt, en uppfylla önnur markmið á skilvirkari vegu. Áhugavert væri að gera sérstaka rannsókn á því viðfangsefni.

Núgildandi reglur um strandveiðar eru með þeim hætti að hverju skipi er heimilt að stunda strandveiðar í tólf veiðidaga innan hvers mánaðar mánuðina maí, júní, júlí og ágúst. Til veiðanna er ráðstafað tilteknu magni veiðiheimilda sem getur leitt til þess að markmið um tólf daga innan hvers mánaðar náist ekki. Leyfi til strandveiða eru bundin eftirfarandi skilyrðum:

-
- Óheimilt er að stunda veiðar föstudaga, laugardaga og sunnudaga. Ráðherra er heimilt með reglugerð að banna strandveiðar á almennum frídögum.
-
- Hver veiðiferð skal eigi standa lengur en 14 klukkustundir. Miðað er við þann tíma er fiskiskip lætur úr höfn til veiða til þess tíma er það kemur til hafnar aftur til löndunar. Aðeins er heimilt að fara í eina veiðiferð á hverjum degi.
-
- Tilkynna skal Fiskistofu um sjósókn fiskiskipsins í samræmi við reglur sem ráðherra setur.
-
- Aldrei er heimilt að hafa fleiri en fjórar handfærarúllur um borð í fiskiskipi. Engin önnur veiðarfæri en handfærarúllur skulu vera um borð.
-
- Á hverju fiskiskipi er aðeins heimilt að draga 650 kg, í þorskígildum talið, af kvótabundnum tegundum í hverri veiðiferð.
-
- Skyld er að landa öllum afla í lok hverrar veiðiferðar og skal hann veginn og skráður endanlega hér á landi.
-

Strandveiðar hófust árið 2009. Aflinn var um fjögur þúsund tonn fyrsta árið en fór í rúmlega átta þúsund tonn árið 2011. Hann hélst í rúmlega átta þúsund tonnum í fimm ár en hefur frá árinu 2015 aukist ár frá ári og var rúmlega 12 þúsund tonn á árinu 2022.

Mynd 10.5.1. Afli strandveiða eftir tegundum



Fjöldi strandveiðileyfa árið 2022 voru 724. Fjöldi skipstjóra á strandveiðum voru 772. Á 50 bátum voru skipstjórar tveir eða fleiri. Ríflega 300 skipstjórar voru eldri en 60 ára, eða um 40%. Meðalaldur skipstjóra á strandveiðum var 54 ár og miðgildið 57 ár. Samtals 329 bátar eða um 46% báta með strandveiðileyfi voru einnig handhafar aflamarks og krókaafamarks og veiddu þeir bátar samtals 6.123 tonn á strandveiðum eða um 49% strandveiðiaflans.

Í könnun Sjávarútvegsmiðstöðvar Háskólans á Akureyri árið 2017¹⁰⁷ kom fram að ríflega 2/3 þeirra útgerðarmanna sem svöruðu könnuninni höfðu sjávarútveg sem aðalstarf yfir vetrartímann og var hlutfallið mjög svipað og árið 2009. Tæplega 30% töldu að ánægja af veiðunum vægi þyngra en efnahagslegur ávinningur þeirra á móti rúmlega 70% sem töldu efnahagslegan ávinning vega þyngra. Um helmingur taldi strandveiðarnar mjög mikilvægar fyrir afkomu sína en um 10% taldi veiðarnar ekki eða alls ekki mikilvægar.

Í skýrslu Sveins Agnarssonar og Vífils Karlssonar um Vísbendingar um byggðafestuáhrif sjávarútvegs í kafla 11 er gerð grein fyrir afkomu strandveiða. Strandveiðibátar skiluðu jákvæðri framlegð (EBITDA), þ.e. hagnaði fyrir afskriftir og fjármagnsliði, öll árin 2018-2021, en í því felst að útgerð þeirra hafi skilað einhverju upp í fastan kostnað. Í útreikningum Sveins og Vífils er einnig sýnt hver framlegð hefði verið ef bátarnir hefðu annars vegar þurft að greiða fullt verð (aflamarksverð) fyrir þennan afla og hins vegar hálfvort verð fyrir aflann. Ef miðað er við fullt verð hefði framlegð verið neikvæð öll fjögur árin, en aðeins eitt ár ef miðað er við hálfvort verð.

Í skýrslu Sveins og Vífils er þess einnig freistað að draga upp samantekt af byggðafestuáhrifum einstakra kerfa. Strandveiðar fá jákvæða einkunn fyrir löndunarhlutfall í heimahöfn, verð á markaði, vægi fyrir viðkvæmar hafnir og fjölda sem tengjast kerfinu. Á móti fá strandveiðar

¹⁰⁷ Þróun strandveiða á tímabilinu 2009-2017 og framgangur veiðanna árið 2017. Sjávarútvegsmiðstöð Háskólans á Akureyri (2017) [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/ANR/STRANDVEIA%C3%90R_2009-2017_Sk%C3%B_Drsla_desember_2017.pdf]

neikvæða einkunn fyrir vinnsluhlutfall í heimahöfn og afkomu. Af öllum kerfum lönduðu skip í strandveiðum og skel- og rækjubótum hlutfallslega mestu í heimahöfn. Hins vegar var vinnsluhlutfallið lægst í strandveiðum (13% m.v. heimahöfn). Um 40% báta treystu algjörlega á strandveiðar og höfðu ekki afla með neinum öðrum hætti. Virði fiskafla var ekki mjög ólíkt milli kerfa. Að jafnaði var það 318 krónur fyrir þorsk, lægst um 296 í sértæka byggðastofnunarkvótanum og hæst í strandveiðum 331 króna. Misjafnt er hvaða skip taka þátt í strandveiðum frá ári til árs og hreyfanleiki í strandveiðikerfinu því mikill.

Mikil umræða hefur verið um gæði strandveiðiafla. Á árinu 2011 unnu Matís, Matvælastofnun og Fiskistofa úttekt á gæðum strandveiðiafla og voru niðurstöður þessar helstar:



„Niðurstöður úttektarinnar sýna að strandveiðifiskur er misjafn að gæðum. Strandveiðibátar stunda sínar veiðar yfir heitasta árstímann þegar fiskur er í slæmu ástandi af náttúrulegum ástæðum, þeir halda sig gjarnan nærri landi þar sem fiskur er smár, meira er um orm og liturinn á roðinu er dekkri (þarapyrsklingur); þeir landa jafnan óslægðum afla og stærðardreifing er mikil. Aðgengi að ís er takmarkað í sumum höfnum, slægingarþjónusta er almennt ekki lengur fyrir hendi og flutningur á óslægðum afla milli landshluta á þessum árstíma getur farið illa með hráefnið ef aflameðferð hefur ekki verið fullnægjandi. Það er því ýmsum vandkvæðum bundið fyrir strandveiðiflotann að tryggja gæði aflans.“¹⁰⁸

Þessi úttekt er sú eina sem stjórnvöld hafa tekið saman um þetta efni og var unnin þegar strandveiðar höfðu einungis verið stundaðar í fáein ár. Unnið hefur verið að ýmsum endurbótum síðan þessi úttekt var gerð en nýleg gögn skortir. Þó er rétt að geta átaks sem Matís og Landssamband smábátaeigenda hrintu af stað 2016-2017 undir heitinu Fallegur fiskur. Fræðsluefni var útbúið og hitamælur sendir í alla smábáta á landinu. Varð þetta til þess að aukin vitundarvakning varð á um meðhöndlun afla meðal smábátasjómanna og fleiri. Þörf væri á að kanna á ný gæði strandveiðiafla með nýrri úttekt. Starfshópurinn leggur til að ráðist verði í slíka könnun sem fyrst.

Könnunin um viðhorf Íslendinga til sjávarútvegs í kafla 6 leiddi í ljós jákvæðni þjóðarinnar til strandveiða en um 72% töldu að hlutfall strandveiða af heildarafla ætti að vera hærra. Um 70% töldu smábátaveiðar skapa góð tekjutækifæri fyrir einstaklinga og um þriðjungur taldi að smábátaveiðar sköpuðu verðmæti fyrir sitt nærsamfélag. Könnunin leiddi ennfremur í ljós að Íslendingar vilja almennt að gætt sé jafnvægis á milli sjónarmiða um hagræði og byggðasjónarmiða (mörg lítil fyrirtæki og áhersla á byggðamál annars vegar og fá stór fyrirtæki og áhersla á hagræði hins vegar).

Álit starfshópsins

Mikill styr hefur staðið um strandveiðar frá því að þeim var komið á. Strandveiðum var upphaflega ætlað að auka sátt í kerfinu með því að auka aðgengi kvótalausra að veiðum. Þrátt fyrir að almennur stuðningur sé í samfélaginu við strandveiðar eru stöðug átök um framkvæmd þeirra og viðvarandi kröfur um aukningu á aflaheimildum til þeirra sem veiðarnar stunda.

¹⁰⁸ Gæði strandveiðiafla 2011. Matís. (2011)

[https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/2011/26_11_gaedi_strandveidiafla.pdf]

Rök sem færa má fram með áframhaldandi strandveiðum eða aukningu þeirra eru helst þessi:

-
- Strandveiðar svara því kalli almennings að gæta að samfélagslegu jafnvægi milli efnahagslegra og félagslegra sjónarmiða.
-
- Strandveiðar svara álitum Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna og gefa betra tækifæri til að hefja útgerð.
-
- Strandveiðar hafa talsvert vægi fyrir byggðarlög í viðkvæmri stöðu og gera sjávarútveg sýnilegri í minni höfnum.
-

Rök sem færa má fram gegn strandveiðum eða aukningu þeirra eru helst:

-
- Slæm reynsla er á Íslandi og alþjóðlega af sóknarstýringu þar sem keppst er við að sækja sem mestan afla á sem skemmstum tíma sem leiðir til óhagræðis og lakari afla (ólympískar veiðar).
-
- Mikill fjöldi skipa er gerður út í stuttan tíma sem auðveldlega má og hagkvæmara er að sækja með þeim skipum sem fyrir eru og skapa þannig tryggari heilsársstörf til sjós og lands.
-
- Afkoma af strandveiðum er ekki góð. Afkoma strandveiða er á þann veg að ef útgerðir þeirra þyrftu að fjármagna veiðiheildir, sem nýttar eru, þá væru þær reknar með tapi.
-
- Strandveiðar eru að stórum hluta stundaðar af fólki sem vinnur önnur störf eða hafa lokið starfsferli í stað þess að byggja í meira mæli á tryggari heilsársstörfum.
-

Hluti starfshópsins telur að rétt væri að minnka vægi strandveiða í ljósi þess efnahagslega óhagræðis sem af þeim leiðir. Hægt væri að ná byggðatengdum markmiðum með því að leggja áherslu á meiri verðmætasköpun og láta afraksturinn af þeirri aukningu renna til byggðanna. Innan starfshópsins hefur þeim sjónarmiðum einnig verið haldið á lofti að atvinnu- og byggðatengdur ábati strandveiða réttlæti núverandi hlutdeild strandveiða eða aukningu hennar.

Að öllu samanlögðu telur starfshópurinn ljóst að strandveiðikerfið sé ýmsum annmörkum háð þrátt fyrir stuðning í samfélaginu. Hluti hópsins taldi gallana of marga til að unnt væri að leggja til óbreytt vægi veiðanna en annar hluti taldi samfélagsleg og byggðaleg sjónarmið vega það þungt að rétt væri að viðhalda kerfinu með einhverjum lagfæringum. Þannig þyrfti að kveða skýrar á um markmið, árangursmælingar og aðgengi til þess að ná betur fram upphaflegum markmiðum kerfisins.

10.6 Línuívilnun

Með þágildandi lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, var tilgreint að fiskur sem veiðist á línu í janúar, febrúar, nóvember og desember skuli aðeins að hálfu talinn með í aflamarki fiskiskipsins (þ.e. 100% ívilnun). Með breytingu á lögnum árið 1994 var svo bætt við í löginn að áætlaður línuafli í þorski og ýsu sem fenginn er á þessu tímabili skuli dreginn frá heildarafla áður en úthlutað er á grundvelli hlutdeilda. Að auki var sett inn ákvæði um 12.000 tonn sem dregin skuli frá leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun sem ætlað var að vera til ráðstöfunar til að mæta áföllum af verulegum breytingum í stjórnkerfinu.

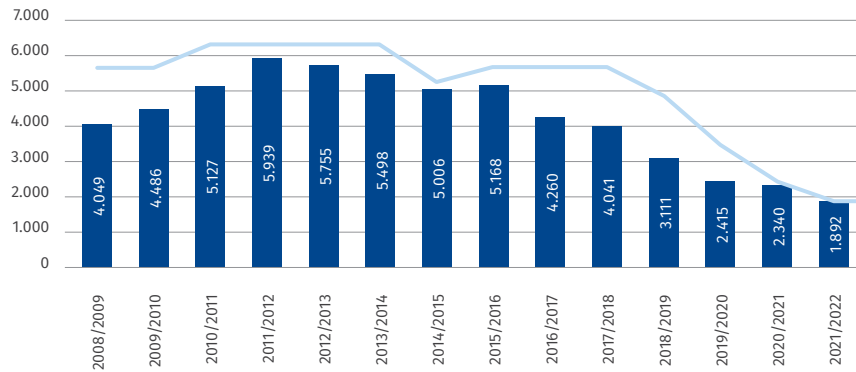
Með lögum nr. 147/2003 um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, var línuívilnun fyrir landbeitta línu samþykkt á ný og mátti nýta 3.375 tonn af óslægðum þorski sem línuívilnun sem skiptist á fjögur tímabil innan ársins. Þessi tonn drógust af leyfilegum heildarafla áður en úthlutað var á grundvelli aflahlutdeilda.

Línuívilnun er nú skilgreind í 8. mgr. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Þar segir að við línuveiðar dagróðrabáta með línu sem beitt er í landi megi landa 20% umfram aflamark en 15% umfram aflamark við línuveiðar dagróðrabáta með línu sem stokkuð er upp í landi.

Nýting línuívilnunar hefur almennt dregist saman frá fiskveiðiarinu 2011/2012 og eins og sjá má á mynd 10-3 hefur nýting línuívilnunar dregist saman um meira en tvo þriðju frá þeim tíma þegar sem mest lét fiskveiðiárið 2011/2012. Þó hafa verið beiðnir um aukningu í línuívilnun en einkum í einstökum tegundum. Ráðstöfun til línuívilnunar hefur farið minnkandi í samræmi við nýtingu, eins og einnig má sjá á myndinni.

Helsta ástæða minnkandi nýtingar virðist vera ákvæði um handbeitingu eða stokkun í landi. Uppstokkun línu í landi felur í sér að veiðarfærið er undirbúið fyrir næstu veiðiferð. Þannig er greitt úr línunni, gömul beita hreinsuð af krókum, krókar lagaðir eða endurnýjaðir. Í frumvarpi til laga nr. 147/2003 kom ekki fram beint markmið með setningu línuívilnunar en ótvírætt er að aðgerðin hefur átt að stuðla að aukinni byggðafestu, enda sé línan beitt í landi. Í nefndaráliti meirihluta sjávarútvegsnefndar Alþingis, sem útbúið var í tilefni af frumvarpi laga nr. 147/2003, kom meðal annars fram að markmið línuívilnunar væri að styrkja og efla útgerð og fiskvinnslu í sjávarbyggðum. Í nýlegri skýrslu¹⁰⁹ sem tekin var saman að beiðni Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga kemur fram að handbeiting í landi hefur skapað fjölda starfa í kringum landið og að smærri útgerðir hafi getað byggt sig upp með aflaheimildum. Þó segir nánar í skýrslunni að áætluðum ársverkum við handbeitingu í landi „hefur þó fækkað umtalsvert á síðustu árum, úr 364 fiskveiðiárið 11/12 í 171 fiskveiðiárið 17/18.“ Jafnframt segir að störfín séu enn mikilvæg þrátt fyrir að margt bendi til þess að „handbeitning og stokkun línu séu ekki samkeppnishæf við vélbeitningu, þrátt fyrir þá meðgjöf sem felst í línuívilnun.“

¹⁰⁹ Áhrif minnkandi línuívilnunar á sjávarbyggðir, 2019 <https://sjavarutvegssveitarfelog.is/wp-content/uploads/2019/09/%C3%81hrif-minnkandi-l%C3%ADnu%C3%ADvilnunar-%C3%A1-sj%C3%A1varbygg%C3%B0ir-v5.pdf>

Mynd 10.6.1. Þróun í ráðstöfun til línuívilnunar (lína) og nýting (stöplar).

Álit starfshópsins

Línuívilnun hefur verið gagnrýnd, einna helst vegna þess að talið er að aðgerðin sé letjandi til nýsköpunar og komi í veg fyrir tækni framfarir í greininni með því að hvetja til þess að veiðarfærið, línan, sé undirbúin með mannafla en tæki og búnaður sem undirbýr línu bæði á landi og um borð skipa hefur fyrir löngu litið dagsins ljós. Starfshópurinn telur æskilegast að því aflamarki, sem ella hefði verið úthlutað í línuívilnun, yrði varið í innviðaleiðina. Hins vegar hefur verið bent á að of ákaft væri að bæta þessu aflamarki við það sem kemur úr almenna byggðakvótanum og að of stór hluti kæmi þannig til leigu á sama tíma. Í því ljósi þarf að skoða nánar hvernig þessu aflamarki verður ráðstafað.

10.7 Skel- og rækjubætur

Reglur og nýting

Skel- og rækjubótum var komið á með reglugerð á grundvelli þágildandi 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990.

Rækjubótum var komið á með reglugerð um sérstaka úthlutun til báta sem stunda veiðar á innfjarðarækju nr. 519/1999 og var þá 2.071 þorskígildi úthlutað til báta sem höfðu hlutdeild í innfjarðarækju. Uppbætur voru miðaðar við að skerðing við áætlaðan heildarafla yrði ekki meiri en 30% talið frá meðalafli rækjuvertíðanna 1992/1993 – 1997/1998. Þá var tekið fram að ekki skyldi koma til uppþóta hafi meðaltalsaflamark báta í innfjarðarækju á einstökum svæðum verið 52,5 tonn eða hærra á fiskveiðiárinu 1998/1999.

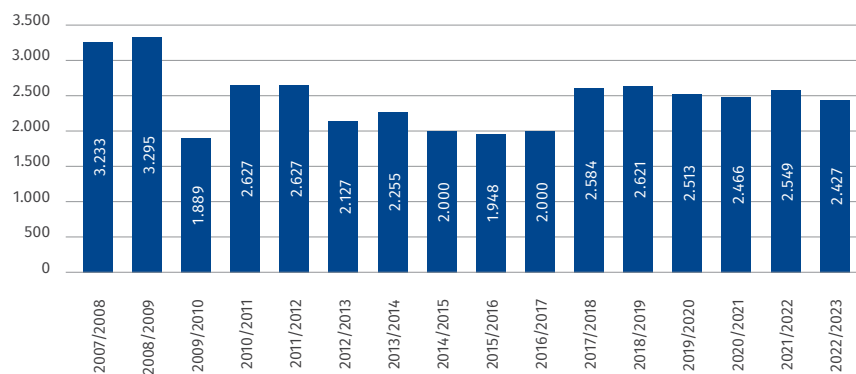
Skelbótum var svo komið á með reglugerð um sérstaka úthlutun til skel- og rækjubáta nr. 629/2001 og þá voru rækjubætur einnig framlengdar. Vegna skerðingar sem urðu á leyfilegum

heildarafla í rækju á innfjarðarsvæðum og skerðingu í hörpudisksveiðum var með reglugerðinni úthlutað aflamarki í þorskígildistönnum til báta sem höfðu hlutdeild í innfjarðarækju og hörpudisk.

Með reglugerð nr. 602/2003 um úthlutun til skel- og rækjubáta var viðmiðunartímabil vegna skerðinga á leyfilegum heildarafla í innfjarðarækju lengt úr sex árum í tíu ár. Jafnframt var sett inn viðmið við útreikning uppbóta vegna hörpudisksveiða, að skerðingin verði ekki meiri en 30% frá meðaltali árána 1994 til 2003.

Núgildandi reglugerð um úthlutun skel- og rækjubóta, er reglugerð nr. 973/2022 um sérstaka úthlutun til skel- og rækjubáta á fiskveiðiárinu 2022/2023 sem sett er á grundvelli 3. mgr. 10. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.

Mynd 10.6.2. Úthlutað aflamark skel- og rækjubóta



Gert var ráð fyrir að þessar bætur yrðu tímabundnar og myndu gefa þeim sem stunduðu skel- og rækjuútgærð svigrúm til endurskipulagningar, en ákvæðin komu til á ólíkum tíma og við setningu þeirra kom skýrt fram að um tímabundna ráðstöfun væri að ræða. Þrátt fyrir það hafa ákvæðin verið framlengd og ákvæði um tímabundna ráðstöfun tekin úr sambandi.¹¹⁰ Úthlutun skel- og rækjubóta fellur illa að meginmarkmiðum laga um stjórn fiskveiða um verndun og hagkvæma nýtingu nytjastofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Hefur úthlutun skel- og rækjubóta þar með ekki náð tilgangi sínum að skapa svigrúm fyrir viðkomandi útgærðir til endurskipulagningar vegna breytinga í tilteknum nytjastofnum til að tryggja að þegar nytjastofnar gefa eftir sé dregið úr áhrifum þess á atvinnu og byggð á tilteknum svæðum.

¹¹⁰ Endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda, bls. 14. (2020) [<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/ANR/KThj/Lokask%C3%BDrsla%20v24%20lei%C3%B0r%C3%A9tt.pdf>]

Fyrri tillögur að breytingum

Í febrúar 2020 voru lagðar fram tillögur starfshóps um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda sem tekin eru til hliðar til að efla atvinnu og byggð í landinu. Þar var lagt til að skel- og rækjubætur yrðu gerðar upp við handhafa þeirra og þær aflaheimildir myndu renna í varasjóð til að bregðast við óvæntum áföllum í sjávarbyggðum. Lagði starfshópurinn til að leggja úthlutaðar bætur sem grunn til uppgjors í stað þeirrar aflahlutdeildar sem handhafar skel- og rækjubóta létu frá sér í staðinn fyrir skel- og rækjuveiðileyfi. Aflaheimildirnar sem gefnar voru eftir í skiptum fyrir heimildir í rækju- og skelfiski runnu á sínum tíma inn í almenna kvótakerfið og taldi starfshópurinn því eðlilegt að uppgjör við handhafa skel- og rækjubóta yrði í heimildum í almenna kerfinu. Tillaga starfshópsins var svohljóðandi:



Skel- og rækjubætur falli niður og aflaheimildirnar renni í varasjóð til að bregðast við óvæntum áföllum í sjávarbyggðum. Gert verði upp við þá handhafa skel- og rækjubóta sem sannað geta að þeir (1) hafi gefið frá sér aðrar aflahlutdeildir í skiptum fyrir skel- eða rækjuveiðileyfi og (2) hafi ekki selt frá viðkomandi heimildir í skel- eða rækju. Uppgjöri verði lokið á þremur árum. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu verði falið að útfæra hvernig best verði staðið að slíku uppgjöri.¹¹¹

Á grundvelli tillagna starfshópsins var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 (atvinnu- og byggðakvótar o.fl.) en frumvarpið var ekki útrætt. Þar var lagt til að felld yrði brott heimild ráðherra í 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga um stjórn fiskveiða og þar með felldar brott skel- og rækjubætur. Í stað þessa fyrirkomulags var lagt til, m.a. með hliðsjón af byggðasjónarmiðum og byggðafestu að þeim skipum sem hlotið hafa úthlutun á þessum grunni verði úthlutað aflahlutdeild sem nemi ákveðnu hlutfalli af þeim skel- og rækjubótum sem úthlutað var skv. þágildandi reglugerð nr. 730/2020. Þá var einnig gert ráð fyrir að aflahlutdeild og krókaaflahlutdeild allra skipa sem fengið höfðu úthlutað aflahlutdeild yrði endurreiknuð að teknu tilliti til þessa.

Í frumvarpinu sagði einnig:



„Frá því að skel- og rækjubótum var fyrst úthlutað hefur verið gengið út frá því að um tímabundna ráðstöfun hafi verið að ræða til að mæta áföllum vegna verulegra breytinga á aflamarki þessara tegunda. Lagt er til að þau skip sem hlotið hafa úthlutun á þessum grunni fái þess í stað úthlutað varanlegum aflahlutdeildum sem nema samtals 1482 þorskígildistonnnum. [...] Því aflamagni sem lagt er til að ráðstafað verði á grundvelli þessarar greinar hefur á undanförunum árum verið ráðstafað til skel- og rækjubóta með reglugerð á grunni 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna. Verði frumvarp þetta að lögum munu heimildir ráðherra skv. 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. falla niður og þar með skel- og rækjubætur. Þetta kynni að valda því að einhver byggðarlög yrðu fyrir áhrifum þar sem atvinnulíf þeirra er verulega háð úthlutun aflaheimilda á þessum grunni. Því er ráðgert að samhliða brottfalli skel- og rækjubóta verði áhrifum þeirrar breytingar mætt með hlutfallslegri úthlutun aflahlutdeilda samkvæmt bráðabirgðaákvæði frumvarpsins. Áfram yrði þó á grunni þessa ákvæðis meðal annars heimild til að mæta eftir atvikum áföllum vegna breytinga í aflamarki einstakra tegunda.“¹¹²

¹¹¹ Endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda, bls. 28. (2020) [<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/KTh/Lokask%C3%BDrsla%20v24%20lei%C3%B0r%C3%A9tt.pdf>]

¹¹² Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 625 – 418. mál. 151. löggjafarþing 2020-2021. [<https://www.althingi.is/altext/151/s/0625.html>][<https://www.althingi.is/altext/141/s/0968.html>]

Bent hefur verið á aðrar leiðir við endurskoðun skel- og rækjubóta m.a. í ábendingum og athugasemdum sem borist hafa í Auðlindinni okkar. Meðal annars hefur verið bent á að unnt væri að skipta skelbótum á milli þeirra báta sem í dag eiga veiðileyfi í skel og stunda bolfiskveiðar og úthluta þeim aflahlutdeild sem aflamarki skel- og rækjubóta nemur.

Álit starfshópsins

Ýmsar leiðir hafa verið settar fram á síðustu árum um það hvernig megi trappa niður eða fella niður skel- og rækjubætur. Í bráðabirgðatillögu 20 er lagt til að bæturnar verði afnumdar og þeim bætt við hlutdeild sértæks byggðakvóta eða strandveiða. Við mat á þeirri leið sem verður fyrir valinu er æskilegt að líta til þess að þeir sem vildu hefja skel- og rækjuveiðar á sínum tíma létu frá sér aðrar heimildir í almenna kerfinu og fengu þess í stað aflahlutdeild í skel og rækju og nutu góðs af þeim veiðum þar til þessir nytjastofnar gáfu eftir. Þá þarf einnig að taka afstöðu til þess að ef skel- og rækjubætur verða bættar með einhverju móti sé eðlilegt að á sama tíma falli niður aflahlutdeild fiskiskipa í skel- og rækju.

Í ábendingum sem borist hafa í Auðlindinni okkar hefur m.a. verið bent á mikilvægi skel- og rækjubóta fyrir einstakar útgerðir og byggðarlög. Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri vann skýrslu fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið 2017 um ráðstöfun aflamarks sem dregið er frá heildarafla og áhrif þess á byggðafestu. Í þeirri skýrslu kom m.a. fram að skel- og rækjubætur hefðu takmörkuð jaðaráhrif á umfang vinnslu á einstökum stöðum.¹¹³ Samkvæmt kafla 11 um byggðafestuáhrif sjávarútvegs, voru bátar í 26 höfnum sem fengu úthlutað skel- og rækjubótum og mest var úthlutað til báta frá Stykkishólmi á tímabilinu, eða 4.264 tonnum. Þá kemur einnig fram að bátar sem voru handhafar skel- og rækjubóta eða 9% leigðu mest frá sér af kvóta.

Mögulegar breytingar á skel- og rækjubótum munu hafa takmörkuð áhrif heilt yfir en hafa veruleg áhrif á tiltekin byggðarlög þar sem hlutfall skel- og rækjubóta er mjög hátt og viðkomandi útgerðir hafa ekki gert ráðstafanir í þá átt að skel- og rækjubætur kynnu að vera felldar niður. Líta þarf til þeirra sjónarmiða þegar ákvörðun verður tekin um þá leið sem lagt er til að verði farin við niðurfellingu skel- og rækjubóta.

Hópurinn telur að þessi aðgerð samræmist ekki markmiðum fiskveiðistjórnunarkerfisins. Fyrirkomulagið átti upphaflega að vera til skamms tíma en var svo framlengt. Hópurinn telur einsýnt að fella beri þennan þátt kerfisins niður en tekur ekki afstöðu til þess með hvaða hætti það yrði gert. Þar ber að líta til byggðasjónarmiða, efnahagslegra hagsmuna og skynsamlegrar aðlögunar.

Starfshópurinn telur að einfaldast væri að því aflamarki, sem ella hefði verið úthlutað í skel- og rækjubætur, yrði eftir þessar breytingar varið í innviðaleiðina. Hins vegar hefur verið bent á að of ákaft væri að bæta þessu aflamarki við það sem kemur úr almenna byggðakvótanum og að of stór hluti kæmi þannig til leigu á sama tíma. Í því ljósi þarf að skoða nánar hvernig þessu aflamarki verður ráðstafað.

¹¹³ Skýrsla um ráðstöfun aflamagns sem dregið er frá heildarafla og áhrif þess á byggðafestu. (2016) [https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/160224-Radstofun_aflamarks-byggdafaesta_RHA.pdf]

10.8 Frístundaveiðar

Reglur og nýting

Frístundaveiðar í tengslum við ferðapjónustu eru skilgreindar í 6. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Um slíkar veiðar gildir reglugerð nr. 753/2019. Fiskistofa veitir aðilum í ferðapjónustu leyfi til slíkra veiða samkvæmt 8. gr. laga nr. 73/2005, um skipan ferðamála. Einungis er heimilt að stunda slíkar veiðar með sjóstöng og handfærum án sjálfvirknibúnaðar. Leyfi til frístundaveiða eru tvenns konar:

1. Leyfi til að veiða tiltekinn fjöldi fiska af kvótabundnum fisktegundum á hvert handfæri eða sjóstöng dag hvern og reiknast sá afli ekki til aflamarks viðkomandi báts. Óheimilt er að selja eða fénýta á annan hátt afla sem fæst við slíkar veiðar.
2. Leyfi til veiða sem takmarkast af aflamarki eða krókaafلامarki viðkomandi báts. Allur afli þessara báta skal veginn í samræmi við gildandi reglur um vigtun og skráningu sjávarafila. Heimilt er að selja og fénýta á annan hátt þann afla sem fæst við slíkar veiðar.

Frístundaveiðar í tengslum við ferðapjónustu eru einkum stundaðar á Vestfjörðum, og felast í pakkaferðum þar sem erlendir ferðamenn gista og njóta þjónustu í viðkomandi byggðakjarna.

Frístundaveiðar í tengslum við ferðapjónustu hafa þá sérstöðu í flokki byggðakerfa að ríkið úthlutar þeim gegn gjaldi sem samsvarar 80% af meðalverði í viðskiptum með aflamark, og renna þær tekjur í ríkissjóð. Hins vegar geta bátar sem stunda frístundaveiðar í tengslum við ferðapjónustu einnig fengið úthlutað byggðakvóta og er þá ekkert gjald tekið af þeim aflaheimildum. Slíkir bátar þurfa hins vegar að uppfylla skilyrði um löndun mótframlags skv. 6. gr. reglugerðar um úthlutun byggðakvóta til fiskiskípa á fiskveiðiárinu 2022/2023 nr. 1370/2022. Það kann að vera ein helsta ástæða þess að heimildir til frístundaveiða hafa ekki verið fullnýttar á undanförunum árum.

Álit starfshópsins

Starfshópurinn leggur til að frístundaveiðum verði viðhaldið. Jafnframt er lagt til, í samræmi við skýrslu um endurskoðun og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda, að þessi úthlutun verði nefnd „veiðar í tengslum við ferðapjónustu“ í lögum og reglugerðum. Hér er lagt til að nýta megi aflamark vegna veiða í tengslum við ferðapjónustu með óbreyttum hætti. Í lögum um stjórn fiskveiða er hugtakið „frístundaveiðar“ notað um þrens konar veiðar:

1. Hugtakið er notað um fiskveiðar til eigin neyslu í frístundum sem eru heimilar án sérstaks leyfis.
2. Hugtakið er notað um opinber sjóstangveiðimót þar sem aflinn er fénýttur til að standa straum af kostnaði við mótshaldið.
3. Hugtakið er notað um fiskveiðar í tengslum við ferðapjónustu gegn gjaldi sem rennur í ríkissjóð.

Þetta er nokkuð villandi, enda eru fiskveiðar í tengslum við ferðaþjónustu stundaðar í atvinnuskyni þótt ferðamennirnir taki vissulega þátt í þeim í frístundum sínum. Því er lagt til að úthlutun vegna fiskveiða í tengslum við ferðaþjónustu verði nefnd „veiðar í tengslum við ferðaþjónustu“ í lögum um stjórn fiskveiða þannig að það sé skýrt afmarkað að ráðstöfunin eigi eingöngu við um veiðar í atvinnuskyni í tengslum við ferðaþjónustu. Fiskveiðar til eigin neyslu og opinberra sjóstangveiðimóta eru utan aflamarks og teljast því ekki til byggðakerfa.



11. Vísbendingar um byggða- festuáhrif sjávarútvegs



11. Vísbendingar um byggða- festuáhrif sjávarútvegs

Sveinn Agnarsson og Vífill Karlsson

11.1 Inngangur

Kaflí þessi er unninn að beiðni matvælaráðuneytisins í tengslum við Auðlindina okkar og var sérstaklega óskað eftir að varpað yrði ljósi á eftirfarandi atriði:

- Hvort kerfi fiskveiðistjórnunar eru að virka eins og þau eiga að virka:
 - » Styðja við sjávarbyggðirnar – þ.e. hvort afli heimabáta skili sér til löndunar og/eða vinnslu „heim“
 - » Hvort atvinnugreinin skili viðunandi arði og þar með framlagi til samfélagsins (arðsemi og afkoma)
 - » Hvort nýliðun sé í strandveiðum
- Hvort hægt sé að fækka kerfum og styðja markvissara við sjávarbyggðirnar

Við greininguna var stuðst við gögn frá Fiskistofu og Hagstofu Íslands og er starfsmönnum þeirra stofnana þakkað fyrir góða vinnu og ráð.

11.2 Skilgreiningar og gagnavinnsla

Enda þótt íslensk fiskveiðistjórn hvíli í meginatriðum á aflamarkskerfi með framseljanlegum aflaheimildum er í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða einnig gert ráð fyrir annars konar úthlutun og ráðstöfun aflaheimilda. Í 8. gr. laganna er þannig tekið fram að við úthlutun aflamarks á þeim tegundum þar sem heildaraflí er takmarkaður skuli fyrst taka til hliðar 5,3% af heildaraflamarki hvernar tegundar og ráðstafa því til aðgerða sem ætlað er að styrkja sjávarútveg í þeim byggðum sem standa hvað veikast. Í lögnum er greint á milli eftirfarandi ráðstafana:

- Almennur byggðakvóti sem ráðherra hefur til ráðstöfunar, kallaður byggðakvóti hér
- Sértækur byggðakvóti sem Byggðastofnun ráðstafar, kallað aflamark Byggðastofnunar
- Línuívilnun
- Skel- og rækjubætur
- Strandveiðar
- Frístundaveiðar

Til að svara þeim spurningum sem varpað var fram var aflað gagna frá Fiskistofu um botnfisk-
afla báta og skipa á fiskveiðiarunum 2017/2018-2021/2022. Sérstök áhersla var lögð á að greina
hversu hátt hlutfall af afla báta var landað í heimahöfn og hversu mikið var unnið í heimahöfn.
Þá var sérstök áhersla lögð á að greina stöðu sjávarútvegs í veikari byggðum landsins; á
Norðausturlandi, Vestfjörðum og Snæfellsnesi.

Í sérvinnslu Fiskistofu eru krókaafلامarksbátar flokkaðir í eftirfarandi flokka:

-
- Bátar sem fengu úthlutað almennum byggðakvóta fiskveiðiaríð áður

 - Bátar sem fengu úthlutað almennum byggðakvóta á yfirstandandi fiskveiðiarí

 - Bátar sem fengu úthlutað aflamarki Byggðastofnunar

 - Bátar sem fengu úthlutað skel- og rækjubótum

 - Bátar sem nutu línuvinnunar

 - Bátar sem stunduðu strandveiðar
-

Ekki var aflað upplýsinga um báta sem stunda frístundaveiðar. Greiningin nær því til fimm af þeim
sex byggðaaðgerðum sem mælt er fyrir um í lögum nr. 116/2006 en við úthlutun byggðakvóta er
greint á milli hvort úthlutunin nær til næsta fiskveiðiarí á undan eða yfirstandandi árs.

Allir bátar sem fengu úthlutun úr einhverju þessara byggðakerfa voru settir í viðkomandi flokk og
fyrir vikið getur sami báturinn komið fyrir í mörgum flokkum. Sumir bátar fengu t.d. bæði úthlutað
almennum byggðakvóta árið á undan og á yfirstandandi fiskveiðiarí.

11.3 Samantekt á knöppu formi

Greining á gögnum Fiskistofu og Hagstofu Íslands hefur m.a. leitt í ljós

- Hvaða skipa- og bátaflokkar njóta helst byggðakerfanna
 - » Flest stærri skip njóta byggðakvóta af þeim fimm kerfum sem skip geta nýtt sér og fjallað er um í þessari greinargerð (Mynd 11.4.1)
 - » Flestir smærri bátar stunda strandveiðar (Mynd 11.4.2)
- Löndunarhlutfall, landað í heimahöfn
 - » Skip sem fengu úthlutað aflamarki Byggðastofnunar og skel- og rækjubótum lönduðu hlutfallslega mestu í heimahöfn (Tafla 11.4.4). Annars var ekki mikill breytileiki innan þessara byggðakerfa.
 - » Bátar í aflamarkskerfinu lönduðu 61% af sínum afla í heimahöfn en bátar í krókaafلامarkskerfinu 50%. Krókaafلامarksbátar utan byggðakerfa voru með lægsta löndunarhlutfallið í heimahöfn (35%) en þeir sem nutu kerfanna voru með nánast sama löndunarhlutfall og aflmarksbátar.
- Vinnsluhlutfall, fyrsti kaupandi afla fiskiskipa
 - » Hlutfall þess afla sem unninn var í heimahöfn var lægra hjá bátum innan krókaafلامarkskerfisins en báta innan aflamarkskerfisins, og lægra hjá krókaafلامarksbátum sem nutu byggðaaðgerða en annarra krókaafلامarksbáta (Tafla 11.4.7).
 - » Lægst var vinnsluhlutfallið í strandveiðum (19% m.v. heimasveitarfélag) en hæst hjá bátum sem fengu aflamark Byggðastofnunar (74%) (Tafla 11.4.7). Næsthæst og ekki langt frá var hlutfallið hjá bátum sem fengu skel- og rækjubætur (64%) en hjá bátum sem fengu byggðakvóta var hlutfallið 57% en heldur lægra hjá þeim sem fengu úthlutað byggðakvóta árið á undan (53%).
- Fjöldi báta og vinnsla
 - » Flestir bátar hafa nýtt sér strandveiðar og næstflestir hafa fengið byggðakvóta (ef horft er til meðaltals fyrra og núverandi árs) og línuvinnslu (Tafla 11.4.8). Fæst skipin hafa fengið aflamark Byggðastofnunar og skel- og rækjubætur.
 - » Fleiri bátar eru innan krókaafلامarkskerfisins en aflamarkskerfisins, og bátar sem fá úthlutað úr einhverjum kerfum eru fleiri en þeir sem ekki fá úthlutað úr neinu þeirra.
 - » Sambærileg niðurstaða fékkst þegar athugað var hversu mörg fiskvinnslufyrirtæki tengdust hverjum af framangreindum skipa- og bátaflokkum (Tafla 11.4.9).

- Vægi kerfanna í viðkvæmstu höfnum landsins

» Aflamark Byggðastofnunar var 12,1% af öllum veiðiheimildum hafna sem geta fengið aflamark Byggðastofnunar (Tafla 11.4.10). Vægi byggðakvótans hjá sömu höfnum var næstmest (9,8%) og þar næst strandveiða (6,2%). Vægi strandveiða var þó meira á Vestfjörðum (6,6%). Heilt yfir komu samt aflamark Byggðastofnunar og strandveiðarnar best út að þessu leyti en vægi skel- og rækjubóta var lægst og vægi línuívilnunar næstlægst. Í öðrum höfnum var afli innan aflamarkskerfisins hærra hlutfall af heildarafla en afli innan krókaaflamarkskerfisins. Vægi afla hjá bátum sem nutu byggðakerfanna var hærra en vægi hjá þeim sem gerðu það ekki.

» Mikilvægi byggðakerfanna fyrir hverja höfn var skoðað sérstaklega (Tafla 11.4.11 til Tafla 11.4.15). Af þeim höfnum sem fengu verulegt magn (yfir 200 tonn) úr kerfunum var vægi strandveiða mest fyrir Hauganes og Norðurfjörð eða nærri 80%. Aflamark Byggðastofnunar var rúmlega 50% af heildarveiðiheimildum í Hrísey og kringum 20% á Bakkafirði, Raufarhöfn, Flateyri og í Grímsey. Hluttur almenna byggðakvótans var um eða yfir 30% fyrir Hvammstanga, Súðavík, Flateyri og Djúpavog. Skel- og rækjubætur svöruðu til 14-17% af heildarkvóta fyrir Eyrarbakka og Stykkishólm og línuívilnun til 12% af heildarkvóta fyrir Drangsnæs.

» Um 40% báta treystu algjörlega á strandveiðar og höfðu ekki afla með neinum öðrum hætti (Mynd 11.4.11). Mælt með þessum hætti var mikilvægi byggðakvóta næstmest á eftir strandveiðum og svo mikilvægi línuívilnunar. Strandveiðar eru eftir sem áður langmikilvægastar að þessu leyti.

- Hreyfanleiki í strandveiði

» Misjafnt er hvaða skip taka þátt í strandveiðum frá ári til árs og hreyfanleiki í strandveiðikerfinu er því mikill (Mynd 11.4.12, efri til vinstri).

» Skipum hefur fjölgað í strandveiðikerfinu s.l. fimm ár (Mynd 11.4.4).

» Staðalfrávik bendir til að miklar sveiflur geti verið í aflabrogðum einstakra skipa frá ári til árs (Mynd 11.4.4, Hlf Staðalfrávik í veiðum eftir bátum) en breytileiki innan hvers árs er ekki mikill (Mynd 11.4.4, Hlf staðalfrávik í veiðum, eftir árum). Það bendir m.a. til að sveiflur séu tengdar staðháttum en hafi lítið með hæfni sjómanna (og þar með nýliðanna) að gera.

- Kvótaleiga

» Af bátum innan byggðakerfanna leigja strandveiðibátar mest til sín af aflaheimildum hlutfallslega en fast á hæla þeirra komu bátar sem nýttu sér línuívilnun og þeir sem fengu úthlutað aflamarki Byggðastofnunar (Tafla 11.4.16). Frá sér leigðu hlutfallslega mest bátar sem fengu skel- og rækjubætur og aflamarksskip. Þegar horft var á viðkvæmstu hafnir landsins þá leigðu byggðakvótabátar mest til sín (12%) og strandveiðibátar (12%). Mest leigðu frá sér krókaaflamarksbátar utan byggðakerfa.

- Virði og framlegð

- » Virði fiskafla var að jafnaði 318 kr. fyrir þorsk, lægst um 296 hjá bátum sem fengu aflamark Byggðastofnunar og hæst í strandveiðum 376 kr. (Tafla 11.5.2). Þegar horft var til aflamarkskerfisins og krókaaflamarkskerfisins skilaði hið síðara hærra meðalverði en krókaaflamarksbátar innan byggðakerfa hafa fengið hæsta verðið.
 - » Ekki var mikill munur á framlegð (EBITDA) sem hlutfalli af tekjum á milli kerfa en þó var afkoma strandveiðibáta lökust en best hjá bátum sem fengu úthlutað byggðakvóta árið á undan (Tafla 11.5.4). Þetta er athyglisvert í því ljósi að strandveiðar fá hæsta verð fyrir afla. Tekið skal fram að afkoma skipa á strandveiðum er ofmetin vegna þess að þeir fá heimildir til strandveiða án endurgjalds en margir afla- og krókaaflamarksbátar og skip þurfa að greiða fyrir aflamark, þannig að munur á afkomu ætti að vera meiri (Tafla 11.5.6 og Tafla 11.5.7). Afkoma annarra báta sem njóta byggðaaðgerða er að sama skapi einnig ofmetin.
-

Í töflu 11.3.1 er reynt að draga saman byggðafestuáhrif hinna einstöku útgerðarflokka og byggðakerfa. Í efri hluta töflunnar er útgerðarflokkunum raðað upp eftir löndunar- og vinnsluhlutfalli, fjölda skipa og fiskverkenda, vægi, virði landaðs afla á kg og afkomu. Hugtökin fjöldi og vægi eru nánar tekin saman í töflu 11.3.2, en eins og þar kemur fram vísar fjöldi bæði til fjölda skipa innan hvers útgerðarflokks og þess að hve miklu leyti fiskvinnslufyrirtæki á staðnum tengjast hverjum flokki. Vægi vísar til þriggja þátta. Í fyrsta lagi hlutfalls aflheimilda af lönduðum afla á ákveðnum landsvæðum. Í öðru lagi til hlutfalls aflheimilda af lönduðum afla fyrir einstakar hafnir og í þriðja lagi til hlutfalls skipa í hverjum flokki af öllum skipum í hverri heimahöfn. Útgerðarflokkunum í efri hluta töflunnar var raðað upp í röð eftir því hversu hátt löndunar- og vinnsluhlutfall var, fjöldi, vægi, virði og afkomu. Sá flokkur sem raðaðist hæst á hvern mælikvarða fékk +, sá næsthæsti (+), sá næstlægsti (-) og sá lægsti -. Hið sama var svo gert fyrir byggðakerfin í neðri hluta töflunnar. Tekið skal fram að í þessu felst ekkert mat á því hvort það sé gott eða slæmt fyrir byggðafestu að raðast hátt eða lágt á hvern mælikvarða, heldur var tilgangurinn öllu fremur að bera saman hvernig útgerðarflokkarnir og byggðakerfin koma út á hvern mælikvarða.

Tafla 11.3.1. Samantekt á vísbindingum fyrir byggðafestuáhrifum sjávarútvegs. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Lönunarhlutfall	Vinnsluhlutfall	Fjöldi	Vægi	Virði	Afkoma
Öll fiskiskip						
Aflamark	+	+	(÷)	+	(÷)	+
Krókaaflamark	(÷)	÷	+	(+)	(+)	(÷)
Krókaaflamark án byggðakerfa	÷	(+)	÷	÷	(÷)	÷
Krókaaflamark með byggðakerfum	+	(÷)	(+)	(÷)	+	(+)
Línuvinnun	÷	(÷)		÷ (÷)/3	(+)	(÷)
Strandveiðar	(÷)	÷	+	++(+)	+	÷
Byggðakvóti fyrra árs	÷	(+)	(+)	÷ (÷)/3		
Byggðakvóti	÷	(+)	(+)	÷ (÷)/3	(÷)	+
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	+÷	+	(÷)	+(+)(÷)	÷	
Skel- og rækjubætur	(+)	(÷)	÷	(÷)		(+)

1) Tölur yfir aflamark Byggðastofnunar verður að taka með fyrirvara sem lýst er meginmáli t.d. í umfjölluninni um löndunarhlutfall. Leiðréttingar voru gerðar á stigamati þar sem talið var að mestu munaði.

Tafla 11.3.2. Undirtölfræði nokkurra vísbendinga fyrir byggðafestuáhrifum sjávarútvegs. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Fjöldi		Heimildir	Vægi	
	Veiðar	Vinnslur		Hafnir	Skip
Öll fiskiskip					
Aflamark	(±)	(±)	+	ekki	ekki
Krókaafلامark	+	+	(+)	ekki	ekki
Krókaafلامark án byggðakerfa	÷	÷	÷	ekki	ekki
Krókaafلامark með byggðakerfum	(+)	(+)	(±)	ekki	ekki
Línuívilnun			(±)	÷	
Strandveiðar	+	+	(+)	+	+
Byggðakvóti fyrra árs	(+)	(+)	(+)		(+)
Byggðakvóti	(+)	(+)	(+)		(+)
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	(±)	(±)	+	(+)	÷
Skel- og rækjubætur	÷	÷	(±)	(±)	(±)

1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

11.4 Tölfræði

Gögn

Athugun þessi nær til 5.484 báta og skipa er lönduðu afla á fiskveiðiárunum 2017/2018-2021/2022. Þar af voru 4.361 smærri bátar, þ.e. innan þeirra marka sem krókaafلامarkskerfið miðast við, en 1.123 stærri.

Skoðaðir voru nokkrir flokkar báta og skipa og eru þeir tilgreindir í Töflu 11.4.1. Eins og þar kemur fram nutu 3.614 smábátar einhverra þeirra byggðaaðgerða sem tilgreindar eru í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og stunduðu langflestir þeirra strandveiðar. Þar sem sumir bátanna nutu fleiri en einnar byggðaaðgerðar er samtala þeirra sem nutu hvernar aðgerðar hærri en nemur heildarfjölda smábáta sem voru innan byggðakerfa.

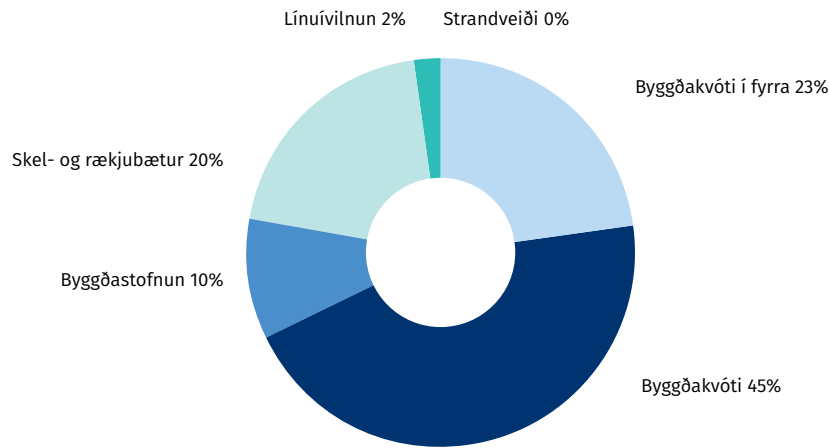
Tafla 11.4.1. Fjöldi skipa samtals fiskveiðiárin 2017/2018 til 2021/2022. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skíp	Allt
Öll fiskiskíp	5.484
Aflamark	1.123
Krókaaflamark	4.361
Krókaaflamark án potta	747
Krókaaflamark með pottum	3.614
Línuívilnun	453
Strandveiðar	3.079
Byggðakvóti fyrra árs	730
Byggðakvóti	42
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	132
Skel- og rækjubætur	27

1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Af stærri bátum sem nutu einhverra aðgerða fengu 68% byggðakvóta, 20% fengu skel- og rækjubætur, 10% fengu úthlutað aflamarki frá Byggðastofnun og 2% nutu línuívilnunar (Mynd 11.4.1). Tekið skal fram að þar sem hér er um að ræða heildarfjölda báta og skipa á öllum fiskveiðiárunum getur sami báturinn komið fyrir á fleiri en einu fiskveiðiári. Bátar geta einnig hafa notið fleiri en einnar aðgerðar á sama fiskveiðiári, t.d. bæði fengið byggðakvóta og skel- og rækjubætur. Í þessari greiningu er byggðakvóta skipt í tvennt: Byggðakvóta fyrra árs og byggðakvóta. Það er vegna þess að byggðakvótanum er úthlutað svo seint á kvótaárinu að útgerðir geta óskað eftir að flytja hann yfir á næsta fiskveiðiár. Sums staðar í úrvinnslunni er þeim slegið saman og þá kallaður byggðakvóti en þá er byggðakvóti fyrra árs ekki fyrir hendi.

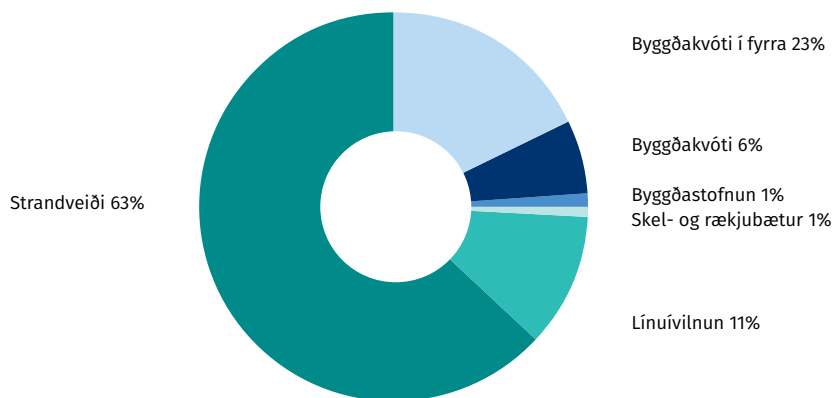
Mynd 11.4.1. Hlutfall stærri báta og skipa sem naut byggðaaðgerða.



Byggt á tölum Fiskistofu. Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Af smærri bátum sem voru innan byggðakerfa tóku 63% þátt í strandveiðum, 24% fengu byggðakvóta, 11% nutu línuívilnunar, 1% fékk aflamark Byggðastofnunar og 1% skel- og rækjubætur (Mynd 11.4.2).

Mynd 11.4.2. Hlutfall minni báta sem naut byggðaaðgerða.



Byggt á tölum Fiskistofu. Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Í töflunum hér á eftir (Tafla 11.4.2 og Tafla 11.4.3) er tekið saman hversu hátt hlutfall báta og skipa hafa fengið úthlutun úr hinum ólíku kerfum. Í efri töflunni má sjá að 45,7% stærri báta og skipa sem eru í aflamarkskerfinu og fengu byggðakvóta árið á undan nutu engra annarra aðgerða en að 19,7% þeirra fengu einnig byggðakvóta í ár og 7,1% fengu byggðakvóta í fyrra og aflamark Byggðastofnunar. Aftasti dálkurinn sýnir þá báta sem fengu úthlutað úr fleiri en tveimur kerfum, t.d. byggðakvóta í fyrra, byggðakvóta í ár og aflamark Byggðastofnunar. Athygli vekur að 75% þeirra sem nutu línuvinnunna fengu ekki úr neinum öðrum pottum og hið sama má segja um 56,6% þeirra sem fengu skel- og rækjubætur. Aðeins tveir bátar í þessum stærðarflokki stunduðu strandveiðar og fékk annar þeirra einnig byggðakvóta árið á undan.

Tafla 11.4.2. Hlutfall báta í aflamarkskerfinu sem fengu úthlutað úr pottum. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Byggðakvóti í fyrra	Byggðakvóti	Aflamark Bst	Skel- og rækjubætur	Línuvinnun	Strandveiði	Fleiri aðgerðir í einu
Byggðakvóti í fyrra	45,7	19,7	7,1	10,2	1,6	0,8	15,0
Byggðakvóti	9,1	52,7	9,8	11,6	0,0	0,0	16,7
Aflamark Bst ¹⁾	10,0	30,0	37,8	6,7	0,0	0,0	15,6
Skel- og rækjubætur	8,1	19,9	3,7	56,5	0,0	0,0	11,8
Línuvinnun	12,5	0,0	0,0	0,0	75,0	0,0	12,5
Strandveiði	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0

1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Nærri 80% smábáta sem stunduðu strandveiðar fengu ekki úthlutun úr neinum öðrum byggðakerfum, og hið sama gildir um 44% þeirra sem nutu línuvinnunna (Tafla 11.4.3). Hins vegar fengu aðeins 2% þeirra sem fengu aflamark Byggðastofnunar ekki neina úthlutun úr öðrum kerfum.

Tafla 11.4.3. Hlutfall smærri báta sem fengu úthlutað úr pottum. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Byggðakvóti í fyrra	Byggðakvóti	Aflamark Bst	Skel- og rækjubætur	Línuvildun	Strandveiði	Fleiri aðgerðir í einu
Byggðakvóti í fyrra	17,9	1,6	2,5	0,0	5,9	54,7	17,4
Byggðakvóti	5,2	12,2	0,0	0,0	30,1	17,5	34,9
Aflamark Bst ¹⁾	42,9	4,8	2,4	0,0	0,0	11,9	38,1
Skel- og rækjubætur	0,0	0,0	0,0	25,9	0,0	14,8	59,3
Línuvildun	9,5	15,2	0,0	0,0	43,9	13,7	17,7
Strandveiði	13,0	1,3	0,2	0,1	2,0	79,8	3,7

1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Áhrif í heimahöfn

Í þessum kafla er leitast við að greina hversu hátt hlutfall af afla tiltekinna fiskiskipa og báta var landað og unnið í heimahöfn fiskiskipanna. Þetta má kalla löndunar- og vinnsluhlutfall. Þetta var liður í því að leita vísbendinga um staðbundin efnahagsleg áhrif sjávarútvegs eða eins og stundum er sagt, skoða byggðafestuáhrif sjávarútvegs.

Löndunarhlutfall

Víkjum fyrst að löndun. Að jafnaði lönduðu bátar og skip um 59% af afla sínum í heimahöfn, en hlutfallið var nokkru hærra í aflamarkskerfinu eða (61%) en í krókaaflamarkskerfinu (strandveiðibátar meðtaldir) þar sem það var 50% (Tafla 11.4.4). Hjá krókaaflamarksbátum sem ekki fengu úr byggðakerfum er hlutfallið 35% en nærri því tvöfalt hærra eða 62% hjá bátum sem nutu þeirra. Hæst var hlutfallið hjá bátum sem stunduðu strandveiðar, fengu skel- og rækjubætur eða byggðakvóta, eða 67-71%, en hlutfallið var 49-55% hjá bátum sem fengu aflamark Byggðastofnunar eða byggðakvóta árið á undan.

Tafla 11.4.4. Löndunarhlutfall fiskafla íslenskra fiskiskipa fiskveiðiárin 2017/2018 til 2021/2022. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Heimahöfn
Öll fiskiskip	59%
Aflamark	61%
Krókaaflamark	50%
Krókaaflamark án byggðakerfa	35%
Krókaaflamark með byggðakerfum	62%
Línuvildun	61%
Strandveiðar	67%
Byggðakvóti fyrra árs	55%
Byggðakvóti	68%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	49% ¹⁾
Skel- og rækjubætur	71%

1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst. Einnig nánar í meginmáli við þessa töflu.

Talan fyrir aflamark Byggðastofnunar gefur ekki rétta mynd í þessum samanburði. Löndunarhlutfallið endurspeglar þann hluta hræfnis sem er aðgengilegur fyrir nærsamfélag útgerðarinnar og það gerir allur byggðastofnunarkvótinn samkvæmt úttekt og eftirfylgni Byggðastofnunar. Hlutfall aflamarks Byggðastofnunar ætti í rauninni að vera hæst í þessari töflu og í athugasemdum Byggðastofnunar eru færð rök fyrir því að þetta hlutfall sé í raun hærra en 100%. Byggðastofnun hefur bent á að aflaheimildum sem stofnunin úthlutar er stundum ráðstafað til skipa sem eru skráð með aðra heimahöfn en þar sem aflanum er landað, hann unninn og aðgerðir Byggðastofnunar miða við að styðja. Þetta misræmi hefur ekki verið leiðrétt og tölur yfir aflamark Byggðastofnunar í þessari skýrslu litast af þessari staðreynd.

Vinnsluhlutfall

Tölur fengust yfir lögheimili fyrstu kaupenda aflans en þeir eru í langflestum tilfellum sá aðili sem vinnur aflann til sölu þannig að það gefur nokkuð góðar vísbendingar um hvar aflinn er unninn. Skoðað var hvort einhver munur væri á vinnsluhlutfalli í heimahöfn eftir ólíkum fiskveiðistjórnunarkerfum en byrjað var á að skoða þetta hlutfall fyrir öll fiskiskip. Í ljós kom að

rétt rúmur helmingur (53%) alls afla fiskiskipa var verkaður í heimahöfn. Þegar landfræðileg skilgreining var víkkuð út frá því að vera höfn (og þorpið við höfnina) í sveitarfélagi kom í ljós að 62% afla allra fiskiskipa var seldur til aðila í sama sveitarfélagi. Að lokum var skoðað hvort afli var seldur aðilum á sama landsvæði og þá kom í ljós að 70% afla allra fiskiskipa var seldur aðilum á því sem kalla má heimalandsvæði skipanna, en þar er miðað við gömlu kjördæmaskipanina.

Þau fiskiskip sem voru í krókaafلامarkí voru með lægra vinnsluhlutfall en þau skip sem voru í aflamarkí, þ.e. í almenna kerfinu (Tafla 11.4.5). Vinnsluhlutfallið var einnig hærra hjá krókaafلامarksbátum sem ekki fengu úthlutað úr kerfunum (51%) en þeirra sem nýttu sér kerfin (27%). Þarna munar um rúmlega 20 prósentustig í öllum landshlutagreiningum. Hinar sértæku byggðaaðgerðir í sjávarútvegi virðast því ekki gagnast sjávarbyggðunum að þessu leyti.

Tafla 11.4.5. Vinnsluhlutfall afla íslenskra fiskiskipa fiskveiðiárin 2017/2018 til 2021/2022. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Magn			Virði		
	Heimahöfn	Heimasveitarf.	Heimasvæði	Heimahöfn	Heimasveitarf.	Heimasvæði
Öll fiskiskip	53%	62%	70%	52%	61%	69%
Aflamark	56%	66%	74%	55%	66%	74%
Krókaafلامark	37%	43%	49%	34%	40%	37%
Krókaafلامark án byggðakerfa	51%	57%	61%	49%	54%	51%
Krókaafلامark með byggðakerfum	27%	32%	40%	24%	30%	27%
Línuvinnun	32%	36%	41%	30%	34%	39%
Strandveiðar	13%	16%	27%	11%	15%	26%
Byggðakvóti fyrra árs	38%	49%	64%	36%	47%	60%
Byggðakvóti	44%	53%	60%	40%	48%	55%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	45%	61%	64%	45%	60%	62%
Skel- og rækjubætur	47%	61%	67%	42%	58%	65%

Skýringar: Með vinnsluhlutfalli er átt við hversu hátt hlutfall afla fiskiskipa er seldur aðilum sem starfa í sömu höfn (sveitarfélagi eða landshluta) og fiskiskipið. Einföld meðaltöl byggð á leppbreytum þannig að skip er talið í línuvinnun ef það veiðir a.m.k. 1 kg í því kerfi. Sama gildir fyrir hin kerfin. Sama skip getur verið í mörgum kerfum pottanna. Talið í magni og virði. Eingöngu náðist til fyrsta kaupanda af afla. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Vinnsluhlutfallið var lægst í strandveiðum (13% m.v. heimahöfn) en hæst fyrir báta sem fengu skel- og rækjubætur (47%). Næsthæst og ekki langt frá var hlutfallið hjá bátum sem fengu úthlutað aflamark Byggðastofnunar (45%) og síðan hjá þeim sem fengu úthlutað byggðakvóta (44%).

Næst var skoðað hvort vinnsluhlutfallið væri breytilegt eftir fimm hafnarflokkum:

1. Hafnir í sérstaklega viðkvæmum sjávarbyggðum að mati Byggðastofnunar sem gætu átt rétt á aflamarki Byggðastofnunar
2. Valdar hafnir á Norðausturlandi
3. Hafnir á Snæfellsnesi
4. Hafnir á Vestfjörðum
5. Aðrar hafnir en í flokkum 2-4.

Heilt yfir má segja að aflamark Byggðastofnunar hafi staðið mest með höfnum í þessum flokkum. Sem fyrr er rétt að taka fram að vinnsluhlutfallið fyrir báta sem fengu úthlutað kvóta frá Byggðastofnun er trúlega vanmetið vegna þess að sumar útgerðir sem gerðu samninga við Byggðastofnun gerðu ekki út báta frá þeim stöðum sem aðgerðirnar náðu til.



Tafla 11.4.6. Undirtölfræði nokkurra vísbendinga fyrir byggðafestuáhrifum sjávarútvegs. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skíp	1 Aflamark Byggst hafnir	2 Hafnir NA-land (Melrakka)	3 Snæfellsnes hafnir	4 Vestfjarða- hafnir	5 Aðrar Hafnir (en 2-4)
Öll fiskiskíp	43%	52%	42%	56%	66%
Aflamark	41%	52%	48%	68%	68%
Krókaaflamark	45%	52%	25%	34%	51%
Krókaaflamark án byggðakerfa	34%	74%	39%	40%	64%
Krókaaflamark með byggðakerfum	49%	40%	15%	32%	38%
Öll fiskiskíp með byggðakerfum	46%	49%	40%	58%	52%
Línuívilnun	58%	49%	11%	40%	42%
Strandveiðar	28%	27%	12%	15%	17%
Byggðakvóti fyrra árs	55%	50%	38%	42%	53%
Byggðakvóti	58%	50%	41%	68%	55%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	48%	83%	88%	68%	50%
Skel- og rækjubætur	12%	16%	63%	71%	59%

Með vinnsluhlutfalli er átt við hversu hátt hlutfall afla fiskiskipa er seldur aðilum sem starfa í sama sveitarfélagi eingöngu og fiskiskipið. Einföld meðaltöl byggð á leppbreytum þannig að skip er talið í línuívilnun ef það veiðir a.m.k. 1 kg í því kerfi. Sama gildir fyrir hin kerfin. Sama skip getur verið í mörgum kerfum pottanna. Talið í magni og virði. Eingöngu náðist til fyrsta kaupanda af afla. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Að lokum var vinnsluhlutfallið reiknað á þann hátt að höfnum án fiskvinnsla var sleppt og skal horft til þessara talna í lokamati. Þá jafnaðist hlutur aflamarks og krókaaflamarks aðeins þannig að bátar í krókaaflamarki voru með 50% en skip og bátar í aflamarki 70% (m.v. sveitarfélög). Niðurstöður þessarar töflu voru nýttar í samantektina fremst þar sem kerfin voru borin saman. Af kerfunum var vinnsluhlutfallið lægst í strandveiðum (19% m.v. heimasveitarfélag) en hæst meðal báta sem fengu aflamark Byggðastofnunar (74% sama viðmið) (Tafla 11.4.7). Næsthæst og ekki langt frá var hlutfallið hjá bátum sem fengu skel- og rækjubætur (64% sama viðmið) og síðan hjá þeim sem fengu byggðakvóta (57%).

Tafla 11.4.7. Vinnsluhlutfall afla íslenskra fiskiskipa fiskveiðiárin 2017/2018 til 2021/2022 á sérstökum svæðum. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	1 Aflamark Byggst hafnir	2 Hafnir NA-land (Melrakka)	3 Snæfellsnes hafnir	4 Vestfjarða- hafnir	5 Aðrar Hafnir (en 2-4)	Allar hafnir
Öll fiskiskip	52%	53%	43%	62%	73%	67%
Aflamark	50%	52%	49%	69%	74%	70%
Krókaaflamark	54%	53%	26%	45%	60%	50%
Krókaaflamark án byggðakerfa	49%	74%	42%	56%	74%	66%
Krókaaflamark með byggðakerfum	56%	41%	15%	40%	44%	37%
Öll fiskiskip með byggðakerfum	55%	50%	41%	63%	59%	56%
Línuívilnun	62%	50%	11%	46%	52%	41%
Strandveiðar	30%	25%	12%	20%	21%	19%
Byggðakvóti fyrra árs	60%	50%	39%	52%	55%	53%
Byggðakvóti	70%	50%	42%	72%	62%	57%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	59%	83%	88%	68%	76%	74% ¹⁾
Skel- og rækjubætur	16%	16%	63%	71%	65%	64%

Tafla 11.4.6. án hafna sem ekki hafa fiskvinnslur. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst. Einnig nánar í meginmáli við þessa töflu.

Aflamark Byggðastofnunar kemur best út í þessum samanburði. Þetta hlutfall gæti hins vegar verið nær 200%, eins og kemur fram í skriflegum athugasemdum Byggðastofnunar vegna þess að þeir sem gera samning við Byggðastofnun um aflamark þurfa að skuldbinda sig til að landa einhverju á móti af eigin veiðiheimildum í heimahöfn þegar þeir fá úthlutað frá Byggðastofnun. Hærra mótframlag útgerða af eigin afla eykur líkurnar á að samningar náist við Byggðastofnun um aflamark af þessu tagi.

Fjöldi skipa og verkanna í kerfunum

Aflamark Byggðastofnunar kemur best út í þessum samanburði. Þetta hlutfall gæti hins vegar verið nær 200%, eins og kemur fram í skriflegum athugasemdum Byggðastofnunar vegna þess að þeir sem gera samning við Byggðastofnun um aflamark þurfa að skuldbinda sig til að landa einhverju á móti af eigin veiðiheimildum í heimahöfn þegar þeir fá úthlutað frá Byggðastofnun.

Hærra mótframlag útgerða af eigin afla eykur líkurnar á að samningar náist við Byggðastofnun um aflamark af þessu tagi.¹¹⁴

Eins og fram kemur í töflu 11.4.8 lönduðu 78% allra fiskiskipa og báta á Vestfjörðum afla innan byggðakerfanna. Þar af eru 64% vegna strandveiða, 31% vegna byggðakvóta en minna vegna annarra byggðaaðgerða. Áhrif aflamarks Byggðastofnunar, mæld á þennan hátt, eru á bilinu 1-10% eftir höfnum, lægst á Snæfellsnesi (1%) en mest á höfnum aflamarks Byggðastofnunar (10%). Raunar er merkilegt að skuli yfir höfuð mælast einhver áhrif af þessum aðgerðum á Snæfellsnesi þar sem engin höfn þar tilheyrir landsvæði 1, þ.e. höfnum sem eiga rétt á aflamarki Byggðastofnunar. Strandveiðar hafa mest vægi að þessu leyti þegar horft er til einstakra kerfa, en fast á hæla þeim kemur byggðakvótinn. Síst eru áhrif skel- og rækjubóta og síðan aflamarks Byggðastofnunar.

Tafla 11.4.8. Hlutfall þeirra skipa sem tengjast viðkomandi kerfum með veiði sinni. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	1 Aflamark Byggst hafnir	2 Hafnir NA-land (Melrakka)	3 Snæfellsnes hafnir	4 Vestfjarða- hafnir	5 Aðrar Hafnir (en 2-4)
Öll fiskiskip	100%	100%	100%	100%	100%
Aflamark	18%	22%	20%	12%	24%
Krókaaflamark	82%	78%	80%	88%	76%
Krókaaflamark án byggðakerfa	12%	12%	16%	11%	15%
Krókaaflamark með byggðakerfum	70%	66%	65%	78%	61%
Öll fiskiskip með byggðakerfum	83%	85%	77%	86%	68%
Línuívilnun	12%	8%	9%	10%	8%
Strandveiðar	53%	58%	56%	64%	53%
Byggðakvóti fyrra árs	25%	27%	5%	22%	14%
Byggðakvóti	14%	17%	14%	9%	7%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	10%	7%	1%	4%	2%
Skel- og rækjubætur	5%	6%	2%	5%	3%

Skýringar: Fjöldi þeirra skipa sem hafa á einhverjum tímupunkti veitt í viðkomandi kerfum s.l. 5 ár. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

¹¹⁴ Þess vegna verður reiknað í næsta kafla eitthvað sem kemst næst einhverjum slíkum útreikningi: Vægi línuívilnunar og strandveiðiafla í heildarafla og vægi fiskveiðiheimilda í byggðakvóta og skel- og rækjubóta í öllum veiðiheimildum. Útreikningarnir hér sýna því eingöngu hversu margir verða fyrir áhrifum ef kerfin verða lögð niður en næsti kafla nær frekar til umfangs slíkra aðgerða í formi staðbundinna efnahagslegra áhrifa (e. local economic impact) án margfeldisáhrifa.

Í gögnum Fiskistofu má sjá hvaða fiskvinnslufyrirtæki kaupa aflann sem landað er á hverjum stað og út frá þessum upplýsingum má áætla hversu hátt hlutfall fiskverkenda á hverju svæði tengist skipum og bátum innan tiltekins útgerðarflokks og fiskveiðistjórnunarkerfum. Svo sem fram kemur í töflu 11.11 reyndust 24-35% fiskverkenda tengjast skipum og bátum innan aflamarkskerfisins, en mun hærra eða 56-73% tengjast bátum innan krókaaflamarkskerfisins. Hér er átt við hvort fiskkaupendur hafi keypt afla af fiskiskipum sem voru í tilteknum kerfum, en upplýsingar fengust yfir alla fyrstu kaupendur allra fiskiskipa í íslenska fiskiskipaflotanum s.l. fimm fiskveiðiár. Meðal báta sem nutu byggðaaðgerða var hlutfallið hæst hjá þeim sem stunduðu strandveiðar, eða 29-53%, hæst á höfnum á Norðausturlandi. Næsthæst var hlutfallið hjá þeim bátum sem höfðu fengið byggðakvóta árið áður, eða 10-25%, hæst á norðausturhorni landsins.

Tafla 11.4.9. Hlutfall þeirra fiskverkana sem tengjast viðkomandi kerfum. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	1 Aflamark Byggst hafnir	2 Hafnir NA-land (Melrakka)	3 Snæfellsnes hafnir	4 Vestfjarða- hafnir	5 Aðrar Hafnir (en 2-4)
Öll fiskiskip	100%	100%	100%	100%	100%
Aflamark	24%	30%	32%	35%	24%
Krókaaflamark	73%	70%	68%	56%	73%
Krókaaflamark án potta	11%	8%	12%	10%	11%
Krókaaflamark með pottum	62%	62%	56%	46%	62%
Öll fiskiskip með pottum	78%	78%	77%	72%	78%
Línuvinnun	19%	10%	13%	18%	19%
Strandveiðar	44%	53%	44%	29%	44%
Byggðakvóti fyrra árs	23%	25%	10%	17%	23%
Byggðakvóti	19%	18%	22%	21%	19%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	8%	7%	2%	8%	8%
Skel- og rækjubætur	5%	5%	3%	9%	5%

Skýringar: Fjöldi þeirra fiskverkana sem tengjast viðkomandi kerfum. Taka verður niðurstöðu þessarar töflu með þeim fyrirvara að allnokkur skip var ekki hægt að skilgreina í kerfi. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Í þessari greinargerð er talinn kostur ef kerfin tengjast fleiri útgerðum og fiskvinnslum en færri. Þetta er á vissan hátt þversögn því stundum hefur það verið talinn galli byggðakvótans hversu margir bátar fengju hann og lítið kæmi í hlut hvers og eins, en aftur á móti kostur við aflamark Byggðastofnunar hversu fáir bátar fengju úr því kerfi því hver bátur fengi þá stóran kvóta sem virkilega munaði um. Af þessum sökum hefur það verið talinn kostur aflamarks Byggðastofnunar hvað það hefur verið markvisst og hver úthlutun umtalsverð. Sömu gagnrýni mætti setja fram varðandi vægið. Einkunn eða stig aflamarks Byggðastofnunar í lokasamantekt var hins vegar ekki breytt þrátt fyrir þessar efnislegu vangaveltur.

Vægi byggðakerfa

Hér er kannað hversu mikilvæg byggðakerfin eru fyrir einstakar hafnir landsins. Aflí tákna hér ekki landaðan afla heldur sýnir öllu fremur það svigrúm sem bátar höfðu til veiða á hverju ári. Svigrúmið er skilgreint sem samtala úthlutaðs aflamarks og allra þeirra byggðakerfa sem þessi greining nær til, þ.e. skel- og rækjubóta, almenns byggðakvóta, aflamarki Byggðastofnunar, strandveiða og línuívilnunar. Að auki var tekið tillit til annarra veigaminni breytinga eins og frístundaveiðiúthlutunar, ýmis konar leiðréttinga milli ára, tilboðsmarkaðar og rannsóknarkvóta. Þá var einnig litið til þess hvort úthlutaður kvóti hefði verið fluttur á milli ára. Svigrúmið er nánar skilgreint í kafla 11.6 Viðauka.

Fyrir hverja höfn var kannað hversu hátt hlutfall eftirfarandi aflastærðir voru af heildarafla allra báta og skipa.

- Byggðakvóti
- Aflamark Byggðastofnunar
- Skel- og rækjubætur
- Strandveiðar
- Línuívilnun

Athugunin spannar fiskveiðiárin 2017/2018-2021/2022 og nær til samanlagðs afla og úthlutunar úr byggðakerfum á þessu tímabili en ekki til einstakra fiskveiðiára. Hún sýnir hversu mikið bátar frá þessum höfnum veiddu af afla en ekki hvar aflanum var landað.

Í ljós kom að fyrir valdar hafnir á NA-landi og þær hafnir, þar sem útgerðir eiga rétt á að sækja um aflamark Byggðastofnunar, hafði sú byggðaaðgerð mest vægi. Aflamark Byggðastofnunar svaraði þar til 12,1-12,8% af lönduðum afla. Hlutdeild almenna byggðakvótans var einnig há í höfnum sem eiga rétt á aflamarki Byggðastofnunar, eða 9,8%, og 12,1%, og verður það að teljast nokkuð mikið. Fyrir hafnir sem eiga rétt á aflamarki Byggðastofnunar skipti almennur byggðakvóti næstmestu máli og þar næst strandveiðar. Strandveiðar voru einnig mikilvægar fyrir hafnir á Vestfjörðum.

Tafla 11.4.10. Vægi afla eða heimilda í heildarafla. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	1 Aflamark Byggst hafnir	2 Hafnir NA-land (Melrakka)	3 Snæfellsnes hafnir	4 Vestfjarða- hafnir	5 Aðrar Hafnir (en 2-4)
Öll fiskiskip	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Aflamark	40,3%	60,1%	73,0%	60,9%	88,4%
Krókaafلامark	59,7%	39,9%	27,0%	38,6%	11,6%
Krókaafلامark án byggðakerfa	22,7%	15,9%	13,7%	14,4%	6,8%
Krókaafلامark með byggðakerfum	37,0%	23,9%	13,4%	24,2%	4,8%
Öll fiskiskip með byggðakerfum	75,5%	81,1%	64,6%	78,4%	27,3%
Línuívilnun	2,9%	1,1%	1,3%	1,8%	0,3%
Strandveiðar	6,2%	4,9%	3,3%	6,6%	1,3%
Byggðakvóti	9,8%	4,3%	1,2%	4,5%	0,9%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	12,1%	12,8%	0,6%	4,5%	0,7%
Skel- og rækjubætur	2,0%	2,5%	2,6%	1,0%	0,1%

Skýringar: Hér var stuðst við hugtakið „svigrúm“ eins og síðar í skýrslunni. Það var til að samræma heimildir og afla innan þeirra kerfa sem ekki gefa út veiðiheimildir á hvert skip (strandveiðar og línuívilnun). Hugtakið svigrúm er betur skýrt út seinna í skýrslunni og í viðauka. Hér var t.d. hlutfallið 61,6% fyrir krókaafلامark í fremsta töludálki þá svigrúm innan krókaafلامarks á viðkomandi landsvæði/heildarsvigrúms á viðkomandi landsvæði. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Mikilvægi byggðakerfa fyrir einstaka hafnir

Línuívilnun

Bátar frá 52 höfnum lönduðu afla vegna línuívilnunar á þessu tímabili. Hlutfallslegt mikilvægi var mest fyrir báta frá Eyrarbakka en afli þeirra samsvaraði 13,2% af öllum afla en einungis 169 tonnum. Í tonnum talið var afli báta frá Bolungarvík mestur, eða 1.227 tonn.

Tafla 11.4.11. Mikilvægi línuviltunar fyrir einstaka hafnir. Byggt á tölum Fiskistofu

	Línuviltun	
	%	Kg
Eyrbakki	13,2	169.900
Drangsnes	11,7	461.106
Blönduós	10,3	187.520
Hólmavík	10,2	399.317
Djúpivogur	9,0	592.997
Borgarfjörður Eystra	6,5	272.342
Breiðdalsvík	6,4	362.134
Djúpavík	5,9	2.116
Hofsós	5,2	20.514
Þingeyri	5,1	600.106
Suðureyri	5,0	832.230
Arnarstapi	3,9	236.891
Ólafsvík	3,0	1.027.629
Þórshöfn	2,8	474.413
Flateyri	2,5	143.563
Bíldudalur	2,3	152.469
Bolungarvík	2,0	1.227.424
Sandgerði	1,5	397.813
Skagaströnd	1,4	539.522
Rif	1,3	1.107.006
Brjánslækur	1,3	27.666

	Línuviltun	
	%	Kg
Hellissandur	1,2	150.735
Ólafsfjörður	1,0	596.233
Tálknafjörður	0,9	103.211
Stykkishólmur	0,7	209.443
Hrísey	0,6	29.501
Kópasker	0,6	3.429
Grindavík	0,4	885.569
Grímsøy	0,3	41.668
Hauganes	0,2	552
Bakkafjörður	0,2	8.093
Patreksfjörður	0,2	39.511
Súðavík	0,2	2.731
Hornafjörður	0,1	126.788
Síglufjörður	0,1	19.189
Húsavík	0,1	4.520
Þorlákshöfn	0,1	27.587
Akranes	0,1	61.282
Árskógssandur	0,1	2.920
Garður	0,1	32.174
Grundarfjörður	0,0	20.714
Stöðvarfjörður	0,0	4.081
Vopnafjörður	0,0	1.221
Akureyri	0,0	12.988
Ísafjörður	0,0	7.588
Seyðisfjörður	0,0	2.817

	Línuviltun	
	%	Kg
Dalvík	0,0	7.293
Reykjavík	0,0	16.762
Sauðárkrókur	0,0	4.571
Vestmannaeyjar	0,0	14.168
Raufarhöfn	0,0	980
Keflavík	0,0	386

Strandveiðar

Bátar frá 75 höfnum lönduðu strandveiðiafla á þessu tímabili. Hæst var hlutfall báta frá Egilsstöðum, Haukabergrsvaðli, Hellnum, Hjalteyri, Reykhólum og Skarðsstöð, eða 100%. Allur afli báta frá þessum höfnum var því strandveiðiafli. Magnið var þó mismunandi, eða allt frá 87 kg og upp í 44 tonn. Hjá bátum frá 22 höfnum var vægi strandveiða meira en 20% af heildarafla. Ef einnig er tekið tillit til magnsins má segja að vægi strandveiða sé mest á Hauganesi og í Norðurfirði af þeim höfnum sem magnið fer yfir 100 tonn.

Mestur var afli báta frá Patreksfirði eða 3.084 tonn.

Tafla 11.4.12. Mikilvægi strandveiða fyrir einstaka hafnir. Byggt á tölum Fiskistofu.

	Strandveiðar	
	%	Kg
Hjalteyri	100,0	87
Skarðsstöð	100,0	371
Egilsstaðir	100,0	21.827
Haukabergrsvaðall	100,0	35.297
Reykhólar	100,0	41.247
Hellnar	100,0	43.905
Garðabær	99,8	20.829
Djúpavík	94,1	33.748
Reyðarfjörður	87,5	49.019
Hauganes	77,4	203.982

	Strandveiðar	
	%	Kg
Norðurfjörður	76,6	832.146
Gjögur	76,0	151.995
Kópavogur	67,3	419.264
Hofsós	54,6	215.890
Súðavík	46,7	834.995
Kópasker	45,5	252.231
Brjánslækur	28,2	596.879
Blönduós	24,7	452.044
Bakkafjörður	22,6	895.487
Húsavík	22,1	1.052.724
Hólmavík	22,1	862.207
Borgarnes	21,5	96.247
Borgarfjörður Eystra	14,6	610.059
Mjóifjörður	13,6	10.289
Arnarstapi	13,3	808.561
Djúpivogur	12,6	834.226
Patreksfjörður	12,0	3.083.794
Bíldudalur	11,3	751.153
Drangsnes	11,1	438.786
Flateyri	10,2	573.484
Suðureyri	8,9	1.490.175
Vopnafjörður	8,8	586.217
Breiðdalsvík	7,4	420.752
Eyrarbakki	6,8	86.925
Ólafsvík	6,0	2.027.466

	Strandveiðar	
	%	Kg
Tálknafjörður	5,8	687.875
Siglu fjörður	5,4	837.244
Hafnarfjörður	5,3	754.521
Njarðvík	4,7	57.893
Stöðvarfjörður	4,3	703.685
Stykkishólmur	4,2	1.332.310
Hvammstangi	4,2	21.122
Bolungarvík	4,2	2.518.924
Skagaströnd	4,1	1.638.775
Árskógssandur	3,8	197.640
Þórshöfn	3,6	610.557
Grímsøy	3,4	495.647
Grundarfjörður	3,2	1.366.898
Keflavík	3,1	369.583
Þorlákshöfn	3,0	888.193
Hellissandur	3,0	370.228
Hrísey	2,9	137.604
Þingeyri	2,9	334.451
Hornafjörður	2,6	2.390.350
Ísafjörður	2,6	1.406.931
Sandgerði	2,3	598.321
Raufarhöfn	2,0	477.603
Stokkseyri	1,8	127.329
Ólafsfjörður	1,4	826.087
Akranes	1,2	1.283.710

	Strandveiðar	
	%	Kg
Neskaupstaður	1,2	520.401
Rif	1,1	867.555
Seyðisfjörður	0,9	226.265
Garður	0,8	531.963
Akureyri	0,8	616.601
Sauðárkrókur	0,7	512.212
Dalvík	0,6	467.857
Grenivík	0,6	298.489
Eskifjörður	0,6	69.968
Reykjavík	0,4	1.005.873
Grindavík	0,3	682.424
Vestmannaeyjar	0,3	593.671
Fáskrúðsfjörður	0,2	52.882
Hnífsdalur	0,1	21.658
Vogar	0,1	16.010

Byggðakvóti

Bátar frá 57 höfnum fengu úthlutað byggðakvóta á þessu tímabili. Hér er miðað við samtölu byggðakvóta sem úthlutað var á fyrra fiskveiðiári og byggðakvóta sem úthlutað var á yfirstandandi ári. Hæst var hlutfall byggðakvóta af heildarafla hjá bátum frá Hvammstanga 88,3%, eða 442 tonn, og báta frá Mjóafirði 61,1% eða 46 tonn. Hjá bátum frá sex öðrum höfnum var vægi byggðakvóta meira en 20% af heildarafla.

Mestur var afli báta frá Djúpavogi, 1.764 tonn.

Tafla 11.4.13. Mikilvægi byggðakvóta fyrir einstaka hafnir. Byggt á tölum Fiskistofu.

	Byggðakvóti	
	%	Kg
Hvammstangi	88,3	442.528
Mjóafirður	61,1	46.429

	Strandveiðar	
	%	Kg
Súðavík	30,9	552.246
Flateyri	29,8	1.682.047
Djúpivogur	26,7	1.763.931
Hofsós	23,9	94.432
Hauganes	22,4	59.148
Árskógssandur	21,1	1.096.937
Kópasker	19,8	110.026
Bakkafjörður	17,1	678.123
Hólmavík	17,1	666.375
Hrísey	14,8	695.864
Þingeyri	13,4	1.573.809
Blönduós	13,0	236.656
Gjögur	12,7	25.401
Drangsnæs	10,8	428.441
Eyrbakki	10,4	134.462
Tálknafjörður	10,1	1.211.445
Bíldudalur	7,7	510.638
Norðurfjörður	7,7	83.208
Breiðdalsvík	7,4	421.387
Suðureyri	6,8	1.137.243
Siglufjörður	4,7	715.980
Þorlákshöfn	3,9	1.153.565
Grímsøy	3,9	573.575
Borgarfjörður Eystra	3,9	162.064
Hnífsdalur	3,6	640.254

	Strandveiðar	
	%	Kg
Sandgerði	3,2	852.540
Þórshöfn	3,2	548.658
Vopnafjörður	3,0	202.928
Skagatrönd	2,8	1.130.903
Stöðvarfjörður	2,6	429.168
Grundarfjörður	2,5	1.096.124
Raufarhöfn	2,5	596.695
Ísafjörður	2,5	1.336.755
Stokkseyri	2,1	152.823
Ólafsvík	2,0	683.929
Arnarstapi	2,0	121.306
Ólafsfjörður	1,6	983.671
Garður	1,6	989.094
Brjánslækur	1,2	24.876
Fáskrúðsfjörður	1,1	339.142
Grenivík	1,0	509.450
Sauðárkrókur	0,7	524.348
Patreksfjörður	0,6	161.480
Stykkishólmur	0,5	160.605
Hornafjörður	0,5	435.742
Dalvík	0,4	332.844
Hellissandur	0,4	48.745
Rif	0,4	302.923
Keflavík	0,3	37.532
Bolungarvík	0,1	47.129

	Strandveiðar	
	%	Kg
Seyðisfjörður	0,1	16.813
Grindavík	0,1	112.851
Vestmannaeyjar	0,0	108.095
Akranes	0,0	14.390
Reykjavík	0,0	5.158

Aflamark Byggðastofnunar

Bátar frá 24 höfnum fengu úthlutað aflamarki Byggðastofnunar á þessu tímabili. Hjá bátum frá Hrísey var hlutfall aflamarks Byggðastofnunar 54,3% af heildarafla, og hjá bátum frá tveimur öðrum höfnum var hlutfallið hærra en 20%.

Mest var úthlutað til báta frá Raufarhöfn, eða 4.977 tonnum.

Tafla 11.4.14. Mikilvægi aflamarks Byggðastofnunar fyrir einstaka hafnir. Byggt á tölum Fiskistofu.

	Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	
	%	Kg
Hrísey	54,3	2.548.659
Bakkafjörður	21,4	845.750
Raufarhöfn	20,9	4.977.347
Flateyri	19,5	1.101.788
Grimsey	18,1	2.665.952
Njarðvík	14,3	174.493
Patreksfjörður	9,7	2.499.530
Þingeyri	7,8	918.965
Ísafjörður	7,3	3.973.233
Breiðdalsvík	3,6	204.521
Stykkishólmur	3,2	1.019.467
Garður	2,6	1.638.269

	Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	
	%	Kg
Bolungarvík	2,0	1.214.767
Skagatrönd	1,9	757.512
Árskógssandur	1,8	93.062
Hnífsdalur	1,7	290.823
Stöðvarfjörður	1,6	267.556
Vestmannaeyjar	0,9	2.088.719
Grundarfjörður	0,7	286.303
Akranes	0,7	687.196
Þorlákshöfn	0,6	171.782
Hornafjörður	0,5	442.050
Grindavík	0,1	171.782
Rif	0,0	5.599

1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst. Skyggðar hafnir eru hafnir sem finna má á lista yfir hafnir aflamarks Byggðastofnunar í viðauka.

Skel- og rækjubætur

Bátar frá 26 höfnum fengu úthlutað skel- og rækjubótum á tímabilinu. Hjá bátum frá Eyrarbakka var hlutfall bótanna 16,8% af heildarafla, og 13,5% hjá bátum frá Stykkishólmi.

Mest var úthlutað til báta frá Stykkishólmi, eða 4.264 tonnum.

Tafla 11.4.15. Mikilvægi skel- og rækjubóta fyrir einstaka hafnir. Byggt á tölum Fiskistofu.

	Skel- og rækjubætur	
	%	Kg
Eyrarbakki	16,8	216.626
Stykkishólmur	13,5	4.264.335
Flateyri	7,6	427.366
Hvammstangi	7,5	37.717
Húsavík	5,6	264.286

	Skel- og rækjubætur	
	%	Kg
Þingeyri	4,8	564.636
Blönduós	4,6	83.814
Bíldudalur	4,4	293.284
Drangsnæs	4,1	161.032
Raufarhöfn	3,6	853.754
Grundarfjörður	2,6	1.143.900
Þórshöfn	1,7	284.585
Hólmavík	1,3	52.344
Ísafjörður	1,0	528.299
Grímsey	1,0	141.325
Sauðárkrúkur	0,8	593.781
Fáskrúðsfjörður	0,4	140.657
Skagaströnd	0,2	88.468
Bolungarvík	0,2	132.747
Garður	0,2	139.477
Keflavík	0,2	24.325
Vogar	0,1	18.351
Patreksfjörður	0,1	22.413
Grenivík	0,1	30.660
Sandgerði	0,0	12.117
Grindavík	0,0	14.082

Mikilvægi byggðakerfa fyrir einstaka skip

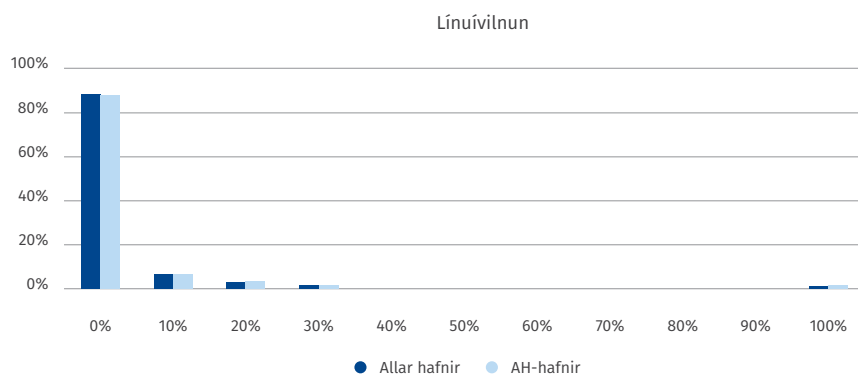
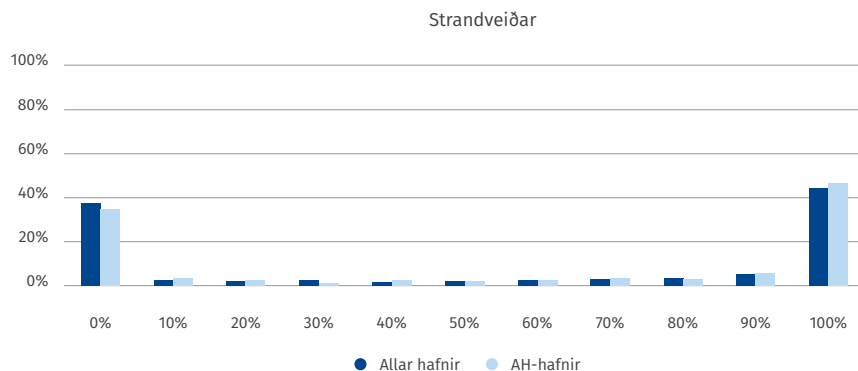
Hér var reiknað út hversu stór hlutur einstakra aðgerða innan byggðakerfanna var af heildarsvigrúmi einstakra skipa og báta til veiða (á bilinu 0 til 100%). Hér var valið að horfa til hugtak-sins svigrúm í stað heildarveiða, hugtakið er nánar skýrt í kafla 11.6.

Samkvæmt niðurstöðunum er mikilvægi strandveiða mest meðal flestra fiskiskipa og mynda um 100% af svigrúmi rúmlega 40% skipa og báta. Tæplega 40% fiskiskipa stunduðu engar strandveiðar s.l. fimm fiskveiðiár, en vægi strandveiða var á bilinu 0-100% hjá hinum 20% bátanna. Þessi pólun kemur vel fram efst til hægri á mynd 11.4.3, en súlurnar lengst til vinstri sýna það hlutfall báta sem voru ekkert á strandveiðum og súlurnar lengst til hægri það hlutfall báta sem voru eingöngu á strandveiðum.

Byggðakvótinn vegur næstþyngst í heildarsvigrúmi einstakra fiskiskipa og þar á eftir kom línuívilnunin. Munurinn var einna mestur AH-höfnum í vil hvað byggðakvótann snerti. Byggðakvótinn skipti stöku skip frá AH-höfnum meira máli en báta annars staðar á landinu.

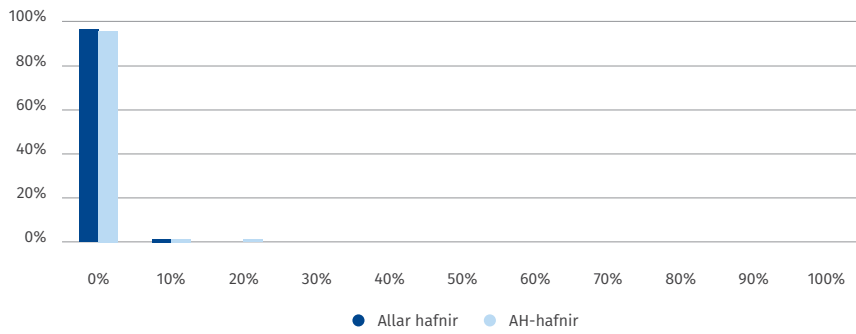
Mynd 11.4.3. Vægi kerfanna meðal stöku fiskiskipa fiskveiðiárin 2017/2018 – 2021/2022.

Byggt á tölum Fiskistofu. Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

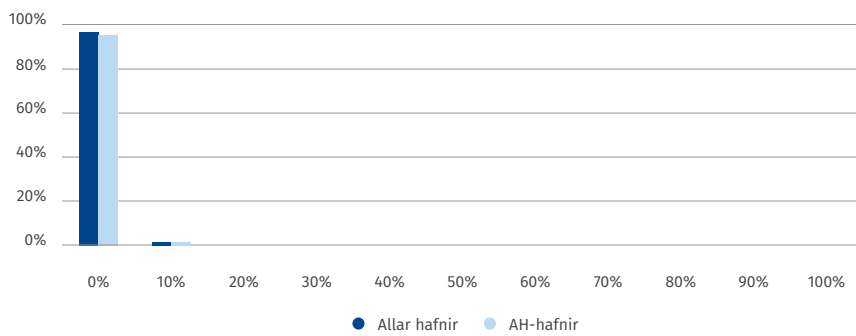


¹¹⁵ AH-hafnir eru allar hafnir á Snæfellsnesi, Vestfjörðum, Norðausturlandi (Melrakkaslétu og þar nærri) og aðrar sem hafa fengið aflamark Byggðastofnunar.

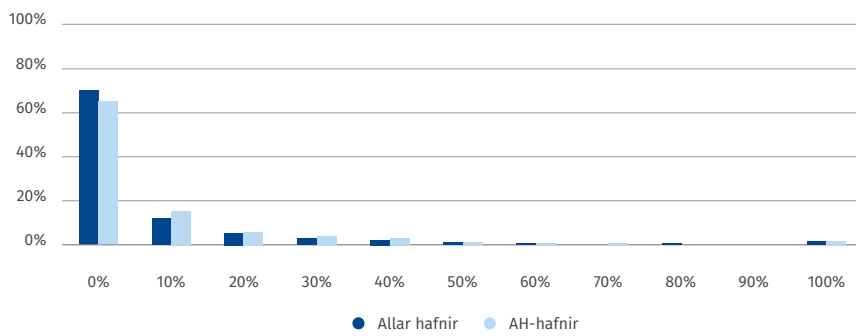
Skel- og rækjubætur



Aflamark Byggðastofnunar



Byggðakvóti



Nýliðun, seigla og/eða endurnýjun skipa í strandveiðum

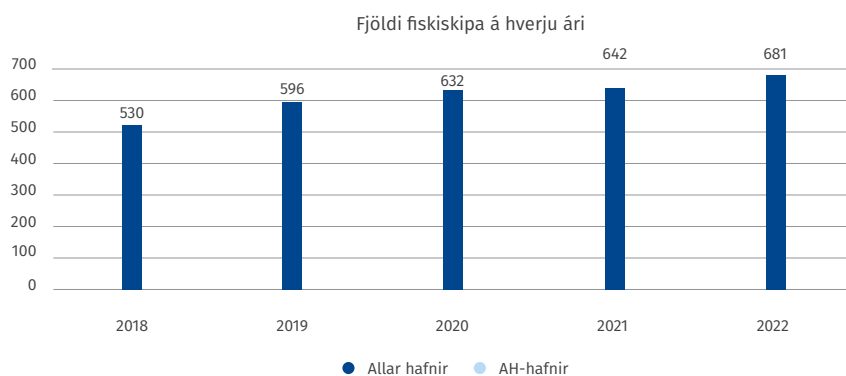
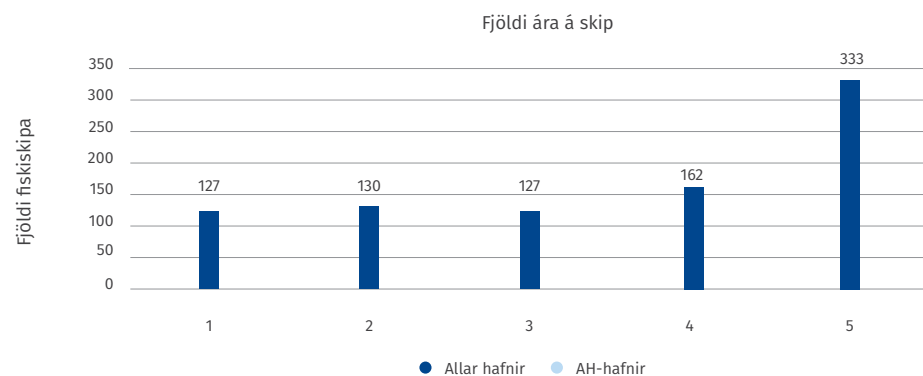
Á fiskveiðiárunum 2017/2018-2021/2022 tóku 879 skip einhvern tímann þátt í strandveiðum. Eingöngu 333 þeirra tóku þátt öll árin og 384 þeirra stunduðu veiðar þrjú ár eða sjaldnar (Mynd 11.4.4, Fjöldi ára á skip). Þá fjölgaði skipum á tímabilinu í kerfinu jafnt og þétt úr 530 fyrsta ár tímabilsins í 681 hið síðasta (Mynd 11.4.4, Fjöldi fiskiskipa á hverju ári). Því má ætla að töluverð endurnýjun eigi sér stað í kerfinu, a.m.k. ef litið er til skipa.

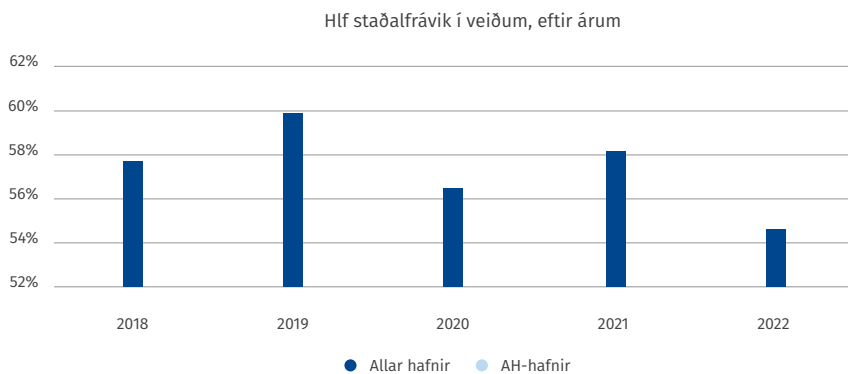
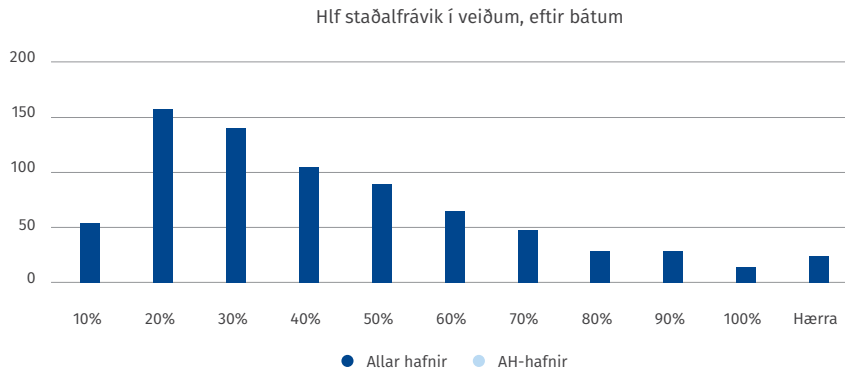
Hér var reiknað hlutfallslegt staðalfrávik afla einstakra báta annars vegar (Mynd 11.4.4, Hlf staðalfrávik í veiðum, eftir bátum) og síðan hvers árs (Mynd Mynd 11.4.4, Hlf staðalfrávik í veiðum, eftir árum). Á því sést að töluverður munur getur verið á afla einstakra báta frá ári til árs en innan hvers árs er ekki mikill munur. Sérstök greining (ekki sýnd hér) benti til þess að ef veiðar hjá hverjum báti voru mjög breytilegar í magni talið frá ári til árs, jukust líkurnar á því að þeir entust ekki í kerfinu.

Þetta má túlka sem svo að töluverð endurnýjun/nýliðun eigi sér stað í kerfinu og að það fólk sem komi nýtt inn í greinina sé ekkert síðri aflaklær en þeir sem voru fyrir (staðalfrávik árána, Mynd 11.4.4) og að sveiflurnar í aflabrogðum einstakra báta megi frekar rekja til staðbundinna þátta eða einhvers annars (staðalfrávik bátanna, Mynd 11.4.4).

Mynd 11.4.4. Þátttaka fiskiskipa í strandveiðum fiskveiðiárin 2017/2018 – 2021/2022.

Byggt á tölum Fiskistofu.





Leiga á kvóta

Útgerðir hafa ætíð möguleika á að breyta svigrúmi sínu með því að leigja kvóta, annað hvort til sín (jákvæð tala í töflu 11.4.16) eða frá sér (neikvæð tala).

Í ljós kom að bátar á strandveiðum voru að leigja til sín hlutfallslega mest af aflaheimildum eða 16% af því svigrúmi sem þeir höfðu þessi árin þegar horft var til báta allra hafna landsins (Tafla 11.4.16). Það virðast þeir gera til að geta gert út utan strandveiðitímabilsins. Næst á eftir voru það bátar á línuvildun (13%) og síðan bátar sem fengið hafa aflamark Byggðastofnunar (10%). Mest leigðu frá sér bátar sem voru handhafar skel- og rækjubóta (9%) og aflmarksskip (5%). Af bátum AH-hafna leigðu bátar sem fengu byggðakvóta mest til sín eða 12% og bátar á strandveiðum 12%. Þar leigðu krókaaflamarksbátar utan byggðakerfa hlutfallslega mest frá sér. Athygli

vekur að aflamarksskip þessara hafna leigja mjög mikið til sín meðan krókaafلامarksbátar án potta leigja mikið frá sér. Hér skiptir örugglega máli að samkvæmt lögum mega aflamarksbátar ekki leigja aflaheimildir frá krókaafلامarksbátum, en krókaafلامarksbátar mega leigja kvóta frá aflamarksbátum.

Tafla 11.4.16. Kvótaleiga sem hlutfall af svigrúmi skipanna 2017/2018 til 2021/2022. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Allar hafnir	AH-Hafnir
Öll fiskiskip	-2%	5%
Aflamark	-1%	9%
Krókaafلامark	-2%	-2%
Krókaafلامark án byggðakerfa	-3%	-6%
Krókaafلامark með byggðakerfum	0%	0%
Öll fiskiskip með byggðakerfum	2%	1%
Línuvinnun	13%	8%
Strandveiðar	16%	12%
Byggðakvóti	1%	12%
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	10%	6%
Skel- og rækjubætur	-9%	0%

Skýringar: Ef hlutföllin eru neikvæð eru skipin að leigja frá sér kvóta en til sín ef þau eru jákvæð. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

11.5 Virði og afkoma

Virði afla eftir kerfum

Reiknað var út virði afla á hvert kíló eftir skipa- og bátaflokkum (Tafla 11.5.1). Þessir útreikningar eru þeim takmörkunum háðir að ekki var greint eftir fisktegundum eða hversu mikið var veitt í viðkomandi kerfum. Þess vegna getur verðmunurinn falist í ólíkri aflsamsetningu eða að veitt var hlutfallslega meira eða minna í viðkomandi kerfi. Hins vegar er um fimm ára meðaltöl að ræða og það kann að draga úr ofangreindum frávikum.

Almennt má segja að aflaverðmæti sé lægra ef fiskiskip selja kaupendum í heimahöfn en annars staðar (Tafla 11.5.1) og að verðið er almennt heldur lægra hjá aflamarksbátum en krókaafلامarksbátum. Krókaafلامarksbátar sem stóðu utan kerfa fengu almennt lægra verð en þeir sem fengu úthlutað úr kerfunum. Hæst var verð hjá þeim sem voru á strandveiðum en lægst hjá þeim sem fengu aflamark Byggðastofnunar. Það getur einfaldlega legið í því að stærri hluti fer á markað hjá strandveiðibátum en þeim sem veiddu aflamark Byggðastofnunar. Auk þess eru strandveiðibátar að landa fiski á sumrin þegar verð er mjög hátt vegna ónógs framboðs og margir bátar hafa klárað kvótann sinn.

Tafla 11.5.1. Virði afla íslenskra fiskiskipa fiskveiðiarin 2017/2018 til 2021/2022.

Byggt á tölum Fiskistofu.

Skip	Allar hafnir	Heimahöfn
Öll fiskiskip	297	289
Aflamark	295	290
Krókaafلامark	309	286
Krókaafلامark án byggðakerfa	295	283
Krókaafلامark með byggðakerfum	319	289
Öll fiskiskip með byggðakerfum	305	284
Línuvinnun	353	317
Strandveiðar	304	284
Byggðakvóti	286	260
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	281	275
Skel- og rækjubætur	302	266

Skýringar: Í kr./kg. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Ákveðið var að draga út virði þorskafla sérstaklega þar sem hann er langverðmætasta tegundin og uppistaðan í veiðum skipa sem gera út á annað en skeldýr eða uppsjávarfiska og eru inni í þeim kerfum sem til skoðunar eru hér (Tafla 11.5.2). Niðurstaðan var í meginatriðum sú sama og í fyrri töflunni: Hæst var verð á strandveiðum og lægst á aflamarki Byggðastofnunar ásamt því að hærra verð fékkst fyrir fisk sem seldur var utan heimahafnar.

Tafla 11.5.2. Virði þorskafla íslenskra fiskiskipa fiskveiðiárin 2017/2018 til 2021/2022. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skíp	Allt	Heimahöfn	Ekki heimahöfn
Öll fiskiskip	318	299	340
Aflamark	315	300	336
Krókaaflamark	327	295	351
Krókaaflamark án byggðakerfa	303	288	324
Krókaaflamark með byggðakerfum	346	305	364
Öll fiskiskip með byggðakerfum	314	275	350
Línuvinnun	334	304	353
Strandveiðar	376	331	383
Byggðakvóti fyrra árs	318	289	340
Byggðakvóti	304	272	341
Aflamark Byggðastofnunar ¹⁾	296	279	311
Skel- og rækjubætur	314	262	397

Skýringar: Í kr./kg. 1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Tekið skal fram að tölur um vinnslu eftir heimahöfn geta verið gallaðar vegna þess að lögheimili fyrirtækja kann að vera skráð annars staðar en afli er unninn. Þetta á sérstaklega við um stærri sjávarútvegsfyrirtæki sem eru með starfsemi víða um land. T.d. er hætt við að öll vinnsla Samherja sé skráð á Akureyri jafnvel þótt stærsta vinnsla fyrirtækisins sé á Dalvík. Á þann hátt gætu vinnslutölur Dalvíkurhafnar verið vanmetnar. Það sama má segja um Vopnafjörð og Þórshöfn, en á móti má segja að vinnsla afla kunni að vera ofmetin í Vestmannaeyjum, Reykjavík, og mögulega Grindavík. Þess vegna þyrfti kannski að hreinsa út hafnir af þessu tagi og endurgera þessar greiningar hér. Þá þyrfti mögulega að endurvinna töfluna um vinnsluhlutfallið líka (Tafla 11.4.7) og jafnvel brjóta upp eftir landsvæðum eins og hér á eftir (t.d. Tafla 11.4.8) ef svæðin reynast hrein af ofangreindum skekkjum.

Tafla 11.5.3. Virði þorskafla íslenskra fiskiskipa fiskveiðiarin 2017/2018 til 2021/2022 eftir völdum svæðum. Byggt á tölum Fiskistofu.

Skíp	Allt	Heimahöfn	Ekki heimahöfn
Hafnir aflamarks Bst	302	290	340
Norðausturland	304	288	333
Snæfellsnes	298	285	312
Vestfirðir	289	273	315
Aðrar	323	304	345

Hæsta verðið fengu hafnir á Norðausturlandi þegar gögnin voru brotin upp eftir þeim landsvæðum sem skoðuð voru áðan (Tafla 11.4.8). Hafnir aflamarks Byggðastofnunar komu fast á hæla þeim. Í þessum samanburði var aflaverðmætið lægst á Snæfellsnesi. Hins vegar var aflaverðmætið einna hæst á Snæfellsnesi þegar bornar voru saman heimahafnir þessara landsvæða.

Afkoma báta- og skipaflokka

Hér á eftir er stuttlega farið yfir afkomu báta og skipa eftir ákveðnum flokkum. Afkoman er reiknuð sem hagnaður fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA), einnig stundum nefnd framlegð, sem hlutfall af tekjum. Greiningin byggist annars vegar á opinberum gögnum frá Hagstofu Íslands og hins vegar á áætlun um afkomu sem byggir á upplýsingum frá Fiskistofu og opinberum gögnum Hagstofu Íslands.

Hagstofa birtir upplýsingar um afkomu fiskveiða m.a. eftir tegund togara og stærð báta, auk þess að skoða sérstaklega rekstraryfirlit strandveiða sem annars vegar nær til veiða allra smábáta undir 10 brúttótonnum að stærð og þar með strandveiða, og hins vegar til veiða strandveiðibáta.

Gögn frá Fiskistofu eru notuð til að flokka þau skip og báta sem voru innan byggðakerfanna í sömu stærðarflokka og Hagstofa Íslands birtir upplýsingar um og reikna síðan vegna afkomu hvers byggðakerfis. Þótt þessi áætlun sé ekki nákvæm gefur hún eigi að síður góðar vísendingar um afkomu skipa og báta sem nutu þessara aðgerða á þessum árum. Þar sem Hagstofa Íslands hefur tekið saman greinargott rekstraryfirlit fyrir strandveiðar nær þessi áætlun ekki til þeirra, heldur til hinna fjögurra aðgerðanna; línuvílnunar, skel- og rækjubóta, almenna byggðakvótans og aflamarks Byggðastofnunar. Mjög misjafnt er hvernig háttáð var samsetningu skipa og báta innan byggðakerfanna. Nær allir bátar sem fengu línuvílnun voru minni en 30 brúttótonn, en 30% báta sem fengu skel- og rækjubætur. Langflestir bátar sem fengu byggðakvóta árið á undan voru undir 30 tonnum að stærð og um 55% þeirra sem fengu byggðakvóta á yfirstandandi fiskveiðiarí. Um 43% báta sem fengu aflamark frá Byggðastofnun voru minni en 30 tonn. Í flokki þeirra báta sem fengu byggðakvóta, aflamark Byggðastofnunar eða skel- og rækjubátar voru því margir stórir bátar og nokkrir togarar.

Í töflunni á eftir (Tafla 11.5.4) er sýnd hvernig framlegð (EBITDA) sem hlutfall af tekjum hefur þróast undanfarin ár. Tölurnar í efri hluta töflunnar eru teknar beint frá Hagstofunni en tölurnar í neðri hluta hennar eru áætluð afkoma eftir byggðakerfum.

Eins og fram kemur í töflu 11.5.4 var afkoma togara og uppsjávarveiðiskipa á árunum 2018-2021 betri en annarra skipa og báta, en framlegð þeirra var að jafnaði um 25% af tekjum. Framlegð báta undir 10 brúttótonnum sem stunda ekki strandveiðar var 22,7% af tekjum, en hjá bátum sem eru bæði með aflamark og stunda strandveiðar var framlegðin 19,6% af tekjum. Áætluð framlegð báta sem nutu byggðaaðgerða var að meðaltali 18-19%, en samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands sýndu strandveiðibátar 17,4% framlegð að jafnaði. Framlegð báta sem stunda strandveiðar virðist því vera lakari en þeirra sem eru í öðrum byggðakerfum. Afkoma báta sem voru 10-200 brúttótonn að stærð var lökust. Framlegð var 17% hjá þeim sem eru 10-30 brúttótonn en 16,4% að jafnaði hjá bátum sem eru 30-200 brúttótonn að stærð.



Tafla 11.5.4. EBITDA sem hlutfall af tekjum eftir báta- og skipaflokkum. Byggt á tölum Hagstofu Íslands.

Opinber Hagstofugögn	2018	2019	2020	2021	Meðaltal
Allir bátar undir 10 brl.	18,9	20,0	18,6	21,0	19,6
Báatar >10-30 bt	14,0	19,7	17,8	16,5	17,0
Báatar >30-200 bt.	17,1	16,0	19,7	12,6	16,4
Báatar > 200 brl.	11,1	24,1	22,6	16,7	18,6
Ísfisktogarar	21,6	27,2	26,7	24,5	25,0
Frystitogarar	22,0	22,3	26,4	30,5	25,3
Rekstraryfirlit strandveiða					
Báatar undir 10 brl. (ekki í strandveiði)	19,9	20,9	23,4	26,4	22,7
Strandveiði eingöngu	17,6	19,2	14,9	17,9	17,4
Áætlun					
Byggðakvóti fyrra árs	17,7	19,9	18,6	19,7	19,0
Byggðakvóti í ár	15,3	20,3	19,7	17,1	18,1
Aflamark Byggðastofnunar	16,0	20,4	20,3	17,3	18,5
Línuvinnun	16,2	19,8	18,2	18,4	18,1
Skel- og rækjubætur	16,1	19,8	20,5	16,3	18,2

1) Taka skal tölum yfir aflamark Byggðastofnunar með fyrirvara sbr. athugasemd 1) í samantektartöflu fremst.

Um afkomu strandveiða

Samkvæmt gögnum Fiskistofu stunduðu 817 bátar strandveiðar á árunum 2018-2021. Þá eru í gögnunum upplýsingar um 27 skip í aflamarkskerfinu sem stunduðu strandveiðar þessi ár. Hér á eftir er eingöngu fjallað um bátana 817.

Af þessum 817 bátum var upplýsingar um 809 að finna í gögnum Hagstofunnar. Fjórir þeirra voru með lægra aflaverðmæti en 100 þúsund kr. og nær greiningin hér á eftir ekki til þeirra, heldur miðast hún við hina bátana 805 sem voru með hærra aflaverðmæti. Greiningin miðast því við 99% þeirra báta sem eru í upphaflegu gögnunum frá Fiskistofu. Tekið skal fram að strandveiðibátar í úrtaki Fiskistofu geta einnig hafa stundað veiðar í krókaaflamarks- eða aflamarkskerfinu og því er ekki um hreina strandveiðibáta að ræða.

Í næstu töflu (Tafla 11.5.5) er tekinn sami afli á strandveiðum (1. maí – 31. ágúst) árið 2021 eftir tegundum og meðalverð á aflamarki í sömu tegundum á þessu sama tímabili. Út frá þessum upplýsingum er síðan reiknað vegið meðalverð á aflamarki þessara sjö tegunda (samsett vísitala). Þetta meðalverð er síðan notað til að meta virði þess afla sem strandveiðibátar veiddu árið 2021 og fengu þar með óbeint úthlutað. Samsvarandi útreikningar voru gerðir fyrir árin 2018-2020.

Tafla 11.5.5. Afli í strandveiðum sumarið 2021 og meðalaflamarksverð maí-ágúst sama ár. Byggt á tölum Fiskistofu.

Fisktegund	Magn í tonnum	Aflamarksverð í kr.	Vísitala aflamarks í kr.
Þorskur	11.162	252,51	231,5
Ýsa	19	227,43	0,4
Ufsi	909	14,96	1,1
Karfi	77	106,91	0,7
Langa	2	80,89	0,0
Keila	2	33,93	0,0
Steinbítur	4	35,05	0,0
Samsett vísitala			233,7

Heimild: Fiskistofa og eigin útreikningar.

Í töflu 11.5.6 er tekin saman afkoma strandveiðibáta árin 2018-2021. Bátarnir skiluðu jákvæðri framlegð (EBITDA), þ.e. hagnaði fyrir afskriftir og fjármagnsliði, öll þessi ár en í því felst að útgerð þeirra hafi skilað einhverju upp í fastan kostnað. Í rekstri fyrirtækja er miðað við að fyrirtæki geti aldrei búið við neikvæða framlegð heldur verði framlegð þeirra ætíð að vera jákvæð. Um hríð megi hún vera lægri en svarar til alls fasts kostnaðar, en til lengri tíma litið verði framlegð þeirra að standa undir föstum kostnaði til þess að reksturinn geti talist forsvaranlegur.

Þessir útreikningar byggja á útreikningum Hagstofu Íslands upp úr skattframtölum fyrirtækja en í þeim er ekki tekið tillit til þess að strandveiðibátarnir þurftu ekki að greiða fyrir þann afla sem þeir veiddu meðan á strandveiðunum stóð. Í neðri hluta töflu 11.5.6 er sýnt hver framlegð hefði verið ef bátarnir hefðu annars vegar þurft að greiða fullt verð (aflamarksverð) fyrir þennan afla og hins vegar hálf verð fyrir aflann. Ef miðað er við fullt verð hefði framlegð verið neikvæð öll fjögur árin, en aðeins eitt ár ef miðað er við hálf verð.

Neðst í töflunni er svo sýnt hversu há útgjöld til kaupa á aflamarki hefðu að hámarki mátt vera hátt hlutfall af virði aflans, mælt á ofangreindan hátt, án þess að framlegð yrði neikvæð. Þetta eru með öðrum orðum mestu mögulegu útgjöld sem útgerðirnar hefðu getað borið án þess að þurfa að hætta rekstri. Árið 2020 hefðu þannig strandveiðibátar ekki mátt greiða meira fyrir hvert veitt kg en svarar til 39,9% af verði aflamarks, en hin árin hefði útgerð bátanna að jafnaði borið verð sem svarar til 56-58% af verði aflamarks.

Tafla 11.5.6. Afkoma strandveiðibáta árin 2018-2021. Byggt á tölum Hagstofu Íslands. Milljónir kr.

Fisktegund	2018	2019	2020	2021
Tekjur	3.439	4.479	4.595	5.546
Heildargjöld	2.817	3.394	3.811	4.676
Framlegð (EBITDA)	622	1.085	784	1.323
Framlegð í % af tekjum	18,1%	24,2%	17,1%	23,9%
Virði úthlutaðra aflaheimilda	1.109	1.865	1.993	2.294
Leiðrétt framlegð m.v. að				
50% heimilda væru keyptar	67	152	-213	176
100% heimilda væru keyptar	-487	-780	-1209	-971
Núllpunktur í %	56,1%	58,2%	39,3%	57,7%

Heimild: Fiskistofa og eigin útreikningar.

Í næstu töflu (Tafla 11.5.7) eru útreikningar endurteknir en nú miðað við aflaverðmæti í stað allra tekna eins og gert er í töflu 11.5.6. Svo sem fram kemur í töflu 11.5.7. hefðu útgerðir ekkert árána borið verð sem svarar til hálfis verðs aflamarks, hvað þá verð sem svarar til fulls verðs. Árið 2018 hefðu strandveiðibátar ekki mátt greiða meira fyrir hvert veitt kg en svarar til 29,2% af verði krókaaflamarks og árið 2020 hefði hlutfallið ekki mátt vera hærra en 32,6%. Hin árin er hlutfallið 44,9% og 47,1%.

Tafla 11.5.7. Afkoma strandveiðibáta árin 2018-2021. Byggt á tölum Hagstofu Íslands. Milljónir kr.

Fisktegund	2018	2019	2020	2021
Aflaverðmæti	3.141	4.272	4.461	5.252
Heildargjöld	2.817	3.394	3.811	4.676
Framlegð (EBITDA)	324	878	650	1.029
Framlegð í % af tekjum	10.3%	20.6%	14.6%	19.6%
Virði úthlutaðra aflaheimilda	1.109	1.865	1.993	2.294
Leiðrétt framlegð m.v. að				
50% heimilda væru keyptar	-231	-54.4	-346	-118
100% heimilda væru keyptar	-785	-987	-1.343	-1.265
Núllpunktur í %	29.2%	47.1%	32.6%	44.9%

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Enda þótt hér hafi eingöngu verið horft til strandveiða mætti gera samsvarandi greiningu fyrir útgerðir sem nutu annarra byggðaaðgerða og fengu ýmist byggðakvóta, aflamark Byggðastofnunar, skel- og rækjubætur eða línuvillun, þar sem í þeim aðgerðum fólst úthlutun sem ekki var greitt fyrir.

11.6 Viðauki

Vægi byggðakerfa

Í útreikningum á vægi byggðakerfa var skilgreind ákveðin stærð sem nefnd var **svigrúm**, S, og var samtala landaðs strandveiði- og línuvillunarafla ásamt veiðiheimilda úr almenna kerfinu og þess sem flutt var á milli ára og þess sem kom úr byggðakerfunum (þ.e. veiðiheimildum í skel- og rækjubótum, aflamarki Byggðastofnunar og byggðakvóta (núverandi og fyrra árs). Að auki var tekið tillit til annarra veigaminni breytinga eins og frístundaveiðiúthlutunar, ýmiss konar leiðréttinga milli ára, tilboðsmarkaðar og rannsóknarkvóta:

S=A+B+C+D+E+F+G+H+I

-
- A = Strandveiði, landaður strandveiðiafli

 - B = Línuívilnun, landaður afli sem línuívilnun

 - C = Aflaheimildir í formi skelbóta

 - D = Aflamark Byggðastofnunar

 - E = Byggðakvóti f.á. (fyrra árs)

 - F = Byggðakvóti yfirstandandi fiskveiðiárs

 - G = Aflaheimildir í almenna kerfinu

 - H = Aflaheimildir frá fyrra ári

 - I = Frístundaveiðiúthlutun, ýmsar leiðréttingar milli ára, tilboðsmarkaður og rannsóknarkvóti

Vissulega hefði kannski verið eðlilegra að reikna vægi kerfanna út frá heildarafla skipanna en sum þeirra veiddu miklu minna en sem nam þeim heimildum sem þau nýttu eða rúmlega 100 fiskiskip af tæplega 1000 þegar eingöngu var litið til þeirra sem nýttu sér byggðakerfin. Útkomuna m.v. fyrrgreinda reiknireglu, fyrir fiskveiðiárið 2021-2022, má finna í tíðniritum (e. histogram) í meginmáli.

Skilgreining landshluta m.t.t. hafna**Aflamark Byggðastofnunar**

-
1. Bakkafjörður
 2. Breiðdalsvík
 3. Djúpvogur
 4. Drangsnes
 5. Flateyri
 6. Grímsey
 7. Hrísey
 8. Raufarhöfn
 9. Suðureyri
 10. Tálknafjörður
 11. Þingeyri

Norðausturland, viðkvæmar hafnir

1. Bakkafjörður
2. Kópasker
3. Þórshöfn
4. Raufarhöfn

Snæfellsnes

1. Arnarstapi
2. Grundarfjörður (tekinn út vegna FISK, var ekki tekið út því aflinn reyndist skráður þar)
3. Hellissandur
4. Hellnar
5. Ólafsvík
6. Rif
7. Stykkishólmur

Vestfirðir

1. Bíldudalur
 2. Bolungarvík
 3. Brjánslækur
 4. Djúpavík
 5. Drangsnes
 6. Flatey á Breiðafirði
 7. Flateyri
 8. Gjögur
 9. Haukabergrsvaðall
 10. Hnífsdalur
 11. Hólmavík
 12. Ísafjörður
 13. Norðurfjörður
 14. Patreksfjörður
 15. Reykhólar
 16. Suðureyri
 17. Súðavík
 18. Tálknafjörður
 19. Þingeyri
-

Dæmi um útgerðir sem eru með umsvif við fleiri hafnir landsins

Brim

1. Reykjavík
2. Vopnafjörður
3. Akranes (eiga eignir, lítil umsvif)

FISK

1. Sauðárkrókur
2. Grundarfjörður

Ísfélagið

1. Vestmannaeyjar
2. Þórshöfn

Samherji

1. Akureyri
2. Dalvík

Síldarvinnslan

1. Neskaupstaður
2. Seyðisfjörður

7 6

7 4

7 2

7 M

6 8

6 6

6 4

e e

E E

J J

2 W

1 5

1 e

1 0

**12. Ný heildarlög –
Lög um nýtingu og stjórnun
nytjastofna sjávar**

12. Ný heildarlög – Lög um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar

12.1 Ný heildarlög

Í bráðabirgðatillögu 59 er lagt til að einfalda og samræma löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar í ein heildarlög sem taki til allra þriggja stoða sjálfbærs sjávarútvegs. Tilgangurinn er að skýra og einfalda regluverk um fiskveiðistjórnun og eyða réttaróvissu.

12.2 Löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar

Fjölmargir lagabálkar á sviði fiskveiðistjórnunar eru komnir til ára sinna og efni þeirra samrýmist ekki endilega þeim kröfum sem gerðar eru til efnis og skýrleika löggjafar í dag. Nokkur fjöldi lagabálka voru settir á fyrri hluta síðustu aldar og eru enn í gildi. Má þar nefna lög um beitutekjur nr. 39/1914, lög um að miða við gullkrónu sektir fyrir landhelgisbrot nr. 4/1924 og lög um vísindalega verndun fiskimiða og landgrunnins, nr. 44/1948. Þá er hluti lagabálkanna frá níunda og tíunda áratugnum, svo sem lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi, nr. 79/1997, lög um nytjastofna sjávar nr. 57/1996, lög um vinnslu afla um borð í skipum nr. 54/1992 og lög um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafra nr. 37/1992. Þrátt fyrir að lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 hafi verið endurútfegin á 132. löggjafarþingi 2005-2006, eru lög in í grunninn byggð á eldri lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990.

Löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar hefur margofter verið breytt og jafnan í kjölfar mála þar sem reynt hefur á stjórnskipulegt gildi einstakra ákvæða laganna. Sem dæmi um slíkt eru lög um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og lögum um stjórn fiskveiða (stjórn veiða á markíl) sem breyttu samnefndum lögum nr. 151/1996 og lögum nr. 116/2006, í kjölfar dóma Hæstaréttar frá 6. desember 2018 í málum nr. 508/2017 og 509/2017, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ákvæði í reglugerð um stjórn makrílveiða stæðust ekki lög.

Frá almannarétti til takmarkana

Löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar hefur þróast í áföngum á síðustu áratugum. Allir landsmenn nutu réttar til að veiða í hafalmenningum í krafti almannaréttar, ekki eignarréttar, og með auknum fjárfestingum í skipum og veiðarfærum óx hættan á ofveiði. Segja má að frá árinu 1976 er 200 mílna fiskveiðilandhelgin varð að veruleika, hafi verið mótað stjórnkerfi fiskveiða með það að leiðarljósi að nýting nytjastofna sé í senn hagkvæm og sjálfbær. Með lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 81/1976 urðu til forsendur til að taka upp stjórn fiskveiða, meðal annars með almennum takmörkunum á þorskveiðum og svonefndu „skrapdagakerfi“, sem byggði fyrst og fremst á sóknartakmörkunum. Þetta kerfi var nokkurn veginn óbreytt til ársins 1983. Skrapdagakerfið náði ekki markmiði um að afstýra ofveiði, enda hafði fiskveiðiflotinn stækkað verulega með ofveiði á stofnum sem ekki sættu sóknartakmörkunum og þá var ástand þorskstofnsins áfram slæmt og draga varð úr sókn.¹¹⁶

¹¹⁶ Greinargerð Karls Axelssonar dags. 1. september 2001 til nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða sem fylgdi niðurstöðum nefndarinnar 2001, bls. 3; minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvínssonar 17. ágúst 2010 til starfshóps um endurskoðun laga um fiskveiðistjórnun sem fylgdu skýrslu Jóns Bjarnasonar 2010, bls. 4-5.

Var því nýju fiskveiðistjórnunarkerfi, aflamarkskerfi/kvótakerfi, komið á fót með lögum nr. 82/1983 sem breyttu ákvæðum eldri laganna nr. 81/1976, til eins árs frá 1984 að telja. Var gildistími breytingalaganna framlengdur í þriggja þar til sett voru lög um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990. Í nýju stjórnkerfi fiskveiða fólst úthlutun aflakvóta (aflaheimilda) til einstakra skipa á grundvelli aflareynslu. Framan af var um að ræða val milli aflamarks og sóknarmarks, misrúmt eftir tímabilum, til að mæta þeim sem höfðu slaka veiðireynslu á viðmiðunarárunum. Reynslan af sóknarmarkskerfinu var ekki góð og því var það kerfi á endanum afnumið.¹¹⁷

Með lögum um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990 var núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi fest í sessi. Samkvæmt lögskýringargögnum var tilgangur laganna að markaðar skyldu meginreglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmari og skynsamlegri nýtingu fiskistofna, þannig að hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni yrði náð fyrir þjóðfélagið í heild.¹¹⁸ Samkvæmt lögnum ákvað ráðherra heildarafla í takmörkuðum tegundum að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar. Veiðileyfi var áskilið til veiða í atvinnuskyni. Þá var aflahlutdeild (hlutdeild skips af leyfðum heildarafla) óbreytt milli ára. Við úthlutun aflaheimilda árið 1990 var miðað við veiðireynslu á árunum 1987-1989. Þá var með lögnum heimilað að framselja aflahlutdeild og færa aflamark á milli skipa.¹¹⁹

Eins og áður greinir voru lög um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990 endurútgefin sem lög nr. 116/2006, en þau eru núgildandi lög um stjórn fiskveiða, og fjölmargar breytingar hafa verið gerðar á síðargreindu lögnum frá endurútgáfu þeirra.¹²⁰

Núgildandi lög á sviði fiskveiðistjórnunar

Lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins nr. 44/1948

Lög um vísindalega verndun fiskimiða tóku gildi 7. apríl 1948 og þar er fjallað um takmörk verndarsvæða við strendur landsins, þar sem veiðar skuli háðar íslenskum reglum og eftirliti sem nauðsynlegt er til að vernda fiskimiðin. Lögin voru sett á 67. löggjafarþingi 1948 og var tilefni lagasetningarinnar að bregðast við þróun veiðarfæra og eyðileggingu á fiskimiðum eins og það var orðað í greinargerð frumvarpsins og mæla fyrir um friðunarreglur.¹²¹ Í lögnum er mælt fyrir um að settar skuli reglugerðir sem ákvarða takmörk verndarsvæða við strendur landsins innan endimarka landgrunnsins, eða á hafsvæði allt að 200 sjómílum utan við grunnlínu. Jafnframt er mælt fyrir um að allar reglur sem nauðsynlegar eru til verndar fiskimiðum á ofangreindum svæðum skuli gerðar að fengnum tillögum Fiskifélags Íslands og Atvinnudeildar Háskóla Íslands.¹²² Þá er í lögnum að finna ákvæði um viðurlög við brotum á grundvelli laga sem felld

¹¹⁷ Greinargerð Karls Axelssonar dags. 1. september 2001, bls. 3-4, 5; minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar 17. ágúst 2010, bls. 5-7.

¹¹⁸ Alþt. 1989-1990, A-deild, þskj. 112 - 352. mál; greinargerð Karls Axelssonar dags. 1. september 2001, bls. 5; minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar 17. ágúst 2010, bls. 7.

¹¹⁹ Greinargerð Karls Axelssonar dags. 1. september 2001, bls. 5; minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar 17. ágúst 2010, bls. 7-8.

¹²⁰ Minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar 17. ágúst 2010, bls. 8.

¹²¹ Frumvarp til laga um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins, þingskjal 470 - 182. mál. 67. löggjafarþing 1947-1948 <https://www.althingi.is/altext/67/s/pdf/0470.pdf>.

¹²² Fiskifélag Íslands var hluti af gamla atvinnuáráðuneytinu og var hér áður falin ýmis stjórnsýsluverkefni og skilgreind sem ríkisstofnun. Ríkisrekstri Fiskifélags Íslands var hætt sbr. þingsályktun um að hætta ríkisrekstri Fiskifélags Íslands og Búnaðarfélags Íslands, þingskj. 446. - 218. mál. á 108. löggjafarþingi. Hafrannsóknastofnun tók við starfsemi fiskideildar atvinnudeildar Háskóla Íslands árið 1965.

hafa verið úr gildi. Enn fremur er mælt fyrir um að ráðuneytið skuli eftir því sem við á taka þátt í alþjóðlegum vísindarannsóknnum sem miða að verndun fiskimiða og er þar m.a. vísað til tilrauna um friðun Faxaflóa sem Alþjóðahafrannsóknaráðið mælti með 17. ágúst 1946. Lögunum var síðast breytt með lögum um breytingar á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnaráð Íslands nr. 126/2011.

Lög um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla nr. 37/1992

Lög um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla öðluðust gildi 1. september 1992 og féllu þá úr gildi eldri lög um upptöku ólöglegs sjávarafla nr. 32/1976. Samhliða lögfestingu laganna voru sett lög um Fiskistofu nr. 36/1992. Í lögunum eru almenn ákvæði um ólögmætan sjávarafla en skv. greinargerð laganna var markmið með upptöku á afla að girða fyrir að farið yrði fram hjá friðunarákvæðum sem giltu um friðun fiskistofna og byggðu lögin þannig á þeirri grundvallarreglu að enginn megi öðlast rétt yfir ólögmætum sjávarafla. Einnig er í lögunum að finna ákvæði er varða skipun stjórnar Verkefnasjóðs sjávarútvegsins, ákvörðun um fjárveitingar til hans og ráðstöfun fjár úr honum. Þá er kveðið á um að ráðherra sé falið að taka ákvörðun um dagsektir á aðila sem ekki láta Fiskistofu í té upplýsingar eða aðgang að aðstöðu eða gögnum. Lögunum hefur nokkrum sinnum verið breytt og síðast með lögum um breytingar á ýmsum lögum á sviði sjávarútvegs, fiskeldis og lax- og silungsveiði vegna einföldunar regluverks og stjórnsýslu nr. 88/2020.

Lög um vinnslu afla um borð í skipum nr. 54/1992

Lögin báru heitið lög um fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum þegar þau öðluðust gildi 22. júní 1992. Tilgangur laganna var fyrst og fremst að tryggja að í hópi þeirra skipa sem stunduðu fullvinnslu um borð, bættust ekki önnur skip en þau sem væru fær um að fullnægja kröfum til nýtingar, vörugæða og vinnuáðstöðu. Við gildistöku tóku lögin til fullvinnslu, þ.e. til flökunar eða flatningar en tóku ekki til heilfrysts botnsfisks eða vinnslu rækju um borð og þurftu þau skip áfram að fá leyfi frá Ríkismati sjávarafurða.¹²³ Lögunum var breytt með lögum nr. 154/2002 og var þá gerð sú breyting að lögin taki til allrar vinnslu á öllum sjávarafla um borð í veiðiskipum, sem sé umfram blóðgun, slægingu og flokkun og slík vinnsla sé háð leyfi Fiskistofu. Að öðru leyti taka lögin til leyfisveitingar og eftirlits Fiskistofu um borð. Einnig er í 2. gr. laganna kveðið á um að setja skuli reglugerð um nýtingarstuðla sem gilda um útreikning á nýtingu aflaheimilda einstakra skipa eða skipaflokka sem vinna afla um borð. Lögunum hefur verið breytt nokkrum sinnum og síðast með lögum um breytingu á lögum um Fiskistofu og ýmsum öðrum lögum (gjaldskrárheimild) nr. 67/2015.

Lög um fiskveiðar utan lögsögu Íslands nr. 151/1996

Lögin tóku gildi 30. desember 1996 og féllu þá úr gildi lög um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 34/1976 og lög um eftirlit með fiskveiðum utan lögsögu Íslands, nr. 88/1996. Lög um fiskveiðar utan lögsögu Íslands byggja að hluta til á eldri lögum, en tóku mið af þeim miklu breytingum sem átt höfðu sér stað í úthafsveiðimálum frá 1976 og að veiðar á úthafinu höfðu verulega færst í vöxt og hætta á ofveiði aukist. Þá fullgilti Ísland úthafsveiðisamning um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun deilistofna og víðförulla fiskistofna og stjórnun veiða úr þeim, en markmið samningsins er að tryggja langtímaverndun og sjálfbæra nýtingu deilistofna og víðförulla fiskistofna. Í lögunum er m.a. fjallað um veiðar íslenskra skipa utan lögsögu Íslands, svo sem úthlutun veiðiheimilda, veiðarfæri,

¹²³ Ríkismat sjávarafurða var lagt niður 1992 og hluti verkefna þess færð til Fiskistofu.

eftirlit og viðurlög. Þá er í lögnum kveðið á um að íslenskum stjórnvöldum sé heimilt að gera aðrar ráðstafanir gagnvart erlendum skipum vegna veiði þeirra á úthafinu sem þarf að framfylgja samningum sem Ísland er aðili að. Lögnum hefur verið breytt nokkrum sinnum og síðast með breytingu á ýmsum lögum á sviði sjávarútvegs, fiskeldis og lax- og silungsveiði vegna einföldunar regluverks og stjórnýslu nr. 88/2020.

Lög um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996

Lögin tóku gildi 11. júní 1996 en lögin voru afrakstur starfs nefndar sem fjallaði um það hvernig mætti bæta umgengni um auðlind sjávar en þá skorti lagaákvæði um umgengni um auðlindir sjávar og viðurlög við brotum gegn þeim. Markmið laganna er að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti og tryggi til langs tíma hámarks-afrakstur fyrir íslensku þjóðina. Í lögnum er fjallað um veiðar og notkun veiðarfæra, meðferð og löndun og vigtun sjávarafla og viðurlög við brotum. Lögnum hefur verið breytt 20 sinnum frá gildistöku þeirra 1996.

Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997

Lögin tóku gildi 6. júní 1997 en komu til framkvæmda 1. janúar 1998. Lögin voru sett að lokinni endurskoðun eldri laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 81/1976 þar sem sérstaklega var horft til heimilda til togveiða innan fiskveiðilögsögunnar og annarrar skiptingar veiðisvæða milli veiðarfæra, framkvæmd skyndilokana og annarra svæðisbundinna friðunaraðgerða og viðurlaga við fiskveiðilagabrotum. Tilgangur laganna er að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í lögnum er kveðið á um viðmiðunarlínu umhverfis landið þar sem bannaðar eru veiðar með botnvörpu, flotvörpu og dragnót og einnig tilgreind þau svæði og tímar sem einstökum flokkum fiskiskipa er heimilt að stunda veiðar með botnvörpu, flotvörpu og dragnót. Þá er í lögnum fjallað um grásleppuveiðar, eftirlit Fiskistofu og viðurlög.

Lög um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 22/1998

Lögin öðluðust gildi 8. apríl 1998 og felldu þá úr gildi eldri lög um rétt til veiða í efnahagslögsögu Íslands nr. 13/1992 sem höfðu leyst af hólmi enn eldri lög um rétt til fiskveiða í landhelgi nr. 33/1922. Tilfni endurskoðunar laganna var nauðsyn þess að sett yrðu heildstæð lög sem lúta að heimildum erlendra skipa til veiða og vinnslu sjávarafla í landhelginni og heimildum þeirra til að leita þjónustu í höfnum hér á landi. Í lögnum er kveðið á um heimildir til setningar reglugerða um veiðar þeirra erlendu skipa sem fá veiðiheimildir innan fiskveiðilandhelginnar og ákvæði er varða framkvæmd og leyfisveitingu samkvæmt milliríkjasamningum. Þá er í lögnum kveðið á um viðurlög vegna brota á ákvæðum laganna, auk þess sem þau fela í sér innleiðingu á samningi hafnríkja til að fyrirbyggja, hindra og uppræta ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar veiðar.

Lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006

Lögin eru að grunni til lög um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990. Þónokkrar breytingar hafa verið gerðar á ákvæðum laganna síðan þau voru sett vorið 1990. Lögin hafa verið endurskoðuð nokkrum sinnum og mælt var m.a. fyrir nýjum heildarlögum um stjórn fiskveiða á 140. lög-gjafarþingi 2011-2012 en málið varð ekki útrætt.¹²⁴ Lög nr. 116/2006 hafa að geyma ákvæði

¹²⁴ Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 1052 – 657. mál. 140. löggjafarþing 2011-2012
<https://www.althingi.is/alttext/140/s/1052.html>

um árlega úthlutun aflaheimilda til hvers skips sem nýtur hlutdeildar í leyfilegum heildarafla hvers nytjastofns, frístundaveiða, strandveiða, sjávargróðurs, veiða á tegundum sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla, svo og ráðstöfun aflamagns til stuðnings byggðarlögum, línuvildun, skel- og rækjubóta og annarra tímabundinna ráðstafana.

Lög um veiðigjald nr. 145/2018

Lög um veiðigjald tóku gildi 29. desember 2018 og komu í stað eldri laga um sama efni nr. 74/2012. Markmið laganna er að leggja á veiðigjald til að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar.

12.3 Ábendingar um núgildandi löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar

Með vísan til framangreinds er löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar að nokkru marki komin til ára sinna og þónokkrir lagabálkar samræmast ekki þeim kröfum sem gerðar eru til skýrleika löggjafar í dag. Sem dæmi má nefna orðskýringar á þeim hugtökum sem einstök lög innihalda, skipulag og framsetningu reglugerðarheimilda og valdheimildir í lögum. Einnig hefur ákvæðum flestra lagabálka verið breytt oft og löggjöfin því orðin nokkuð sundurslitin. Hefur umboðsmaður Alþingis m.a. bent á að ítrekaðar lagabreytingar yfir langt tímabil án heildarendurskoðunar laga eða endurútgáfu þeirra geti valdið óskýrleika um gildandi rétt.¹²⁵ Þá eru dæmi um skörun milli lagabálka sem og að vandkvæði hafa komið upp við beitingu þvingunarúrræða.

Úttekt á lagaumgjörð og stjórnsýslu matvælaráðuneytis

Vorið 2022 fékk matvælaráðuneytið Ásgerði Snævarr lögfræðing til að taka út lagaumgjörð og stjórnsýslu ráðuneytisins, þar á meðal þá löggjöf sem snýr að sjávarútvegi. Athugunin leiddi í ljós að lagabálkar á málefnaviði matvælaráðuneytis eru sumir komnir til ára sinna og samræmast ekki kröfum sem gerðar eru til efnis og skýrleika löggjafar í dag. Voru lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnins frá 1948 tilgreind sem dæmi um slíkt.¹²⁶

Löggjöf komin til ára sinna

Í áður nefndri athugun Ásgerðar Snævarr er lagt til að metið verði hvort elstu lagabálkarnir uppfylli kröfur sem í dag leiða af stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum. Einnig hvort lagabálkar sem oft hefur verið breytt séu nægilega skýrir og aðgengilegir, svo og hvort lagabálkar kunni að skarast og tilefni sé til að sameina lagabálka sem hafi að geyma skyld málefni. Í álitum

¹²⁵ Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9802/2018. Í reifun álitsins kemur m.a. fram „Umboðsmaður fjallaði einnig um ýmis atriði sem hann hafði staðnæmst við í þessu máli og öðrum á sviði fiskveiða og vörðuðu aðferðir við setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Benti hann á að ítrekaðar lagabreytingar á þessu sviði yfir langt árabíl án þess að hugað væri að endurskoðun laganna í heild gæti orðið þess valdandi að óskýrt verði hver sé gildandi réttur. Jafnframt benti umboðsmaður á að í stjórnvaldsfyrirmælum á þessu sviði tíðkaðist að nokkru marki að í reglugerðum væri um stoð þeirra vísað almenn til laga eða jafnvel nokkurra lagabálka án þess að nánar væri tilgreint hver væri sú lagaheimild sem stjórnvaldið byggði á þegar reglugerð eða nánari ákvæði hennar væru sett. Við framsetningu stjórnvaldsfyrirmæla á þessu sviði virtist auk þess ekki hafa verið gætt að taka nægjanlega skýrt tillit til þeirrar meginreglu að veiðar úr þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla, væru frjálssar þeim skipum sem fengu leyfi til veiða í atvinnuskyni, þó með takörkunum sem leiddu af almennum reglum. Vakti umboðsmaður athygli ráðherra á þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu um lög og stjórnvaldsfyrirmæli á sviði fiskveiða með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera af því tilefni.“

¹²⁶ Matvælaráðuneytið. Lagaumgjörð og stjórnsýsla, bls. 47

umboðsmanns Alþingis hefur verið bent á að þegar efnisreglum er skipt milli nokkurra lagabálka geti það gert að verkum að óljóst sé á hvaða grundvelli almenn stjórnvaldsfyrirmæli á málefna-sviðinu séu sett. Hefur umboðsmaður bent á að tilefni kunni að vera til að endurskoða og sameina lagabálka á sviði fiskveiða.¹²⁷

Orðskýringar

Í athugun ráðuneytisins er lagt til að metin verði þörf fyrir orðskýringar á löggjöf er varði m.a. sjávarútveg og einnig hugað að birtingu leiðbeininga með skýringum íðorða og fagheita í lagabálkum.

Framsetning reglugerðarheimilda

Í athuguninni lagt er til að hugað verði að skipulagi og framsetningu reglugerðarheimilda í lögum.

Form og efni valdheimilda

Í athuguninni er lagt til að hugað verði að skýrleika um form valdheimilda, þannig að ljóst sé hver fari með valdheimildir og í hvaða formi þeim verði beitt. Þá fari fram fullnægjandi mat á því hvort frumvarp feli í sér skerðingu á stjórnarskrárvörðum hagsmunum og hvort skilyrði til hennar séu uppfyllt. Einnig að mat á stjórnskipulegu gildi frumvarpsins sé skráð og gerð grein fyrir því í lögskýringargögnum.

Ábendingar Fiskistofu

Í september 2022 skilaði Fiskistofa ábendingum til starfshópsins Umgengni um þær laga-breytingar sem Fiskistofa telur nauðsynlegar á núgildandi lögum um fiskveiðistjórnun og helstu rök fyrir sameiningu lagabálka í ein heildarlög um fiskveiðistjórn.

Einfalda regluverk

Fiskistofa bendir á að einfalda megi regluverk um fiskveiðistjórnun með því að sameina lög in einn lagabálk með kaflaskiptingu. Þannig yrðu lög in heildstæðari, skýrari og aðgengilegri. Ekki sé til að dreifa rökum um að reglum er varða fiskveiðar sé skipt milli þriggja mismunandi lagabálka en það gæti þó skýrst af því að lög um stjórn fiskveiða áttu fyrst og fremst við um aflamarksstjórnun en lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi og umgengni um nytjastofna sjávar um sóknarstýringu. Sú aðgreining eigi þó vart við lengur, þar sem nær öllum nytjastofnun sjávar sé í dag stýrt með aflamarksstýringu.

Viðurlög

Fiskistofa bendir m.a. á að samræma þurfi viðurlög við brotum. Í VI. kafla í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 sé t.d. vísað til ákvæða í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996. Þar sé mælt fyrir um heimild til að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni að undan-genginni áminningu. Þá gæti ítrekunaráhrifa vegna ítrekaðra brota gegn lögum um stjórn fiskveiða og lögum um umgengni um nytjastofna sjávar. Í ákvæðum laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi

¹²⁷ Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9802/2018. Í reifun álitsins kemur fram „Benti hann á að ítrekaðar lagabreytingar á þessu sviði yfir langt árábil án þess að hugað væri að endurskoðum laganna í heild gæti orðið þess valdandi að óskýrt verði hver sé gildandi réttur. Jafnframt benti umboðsmaður á að í stjórnvaldsfyrirmælum á þessu sviði tíðkaðist að nokkru marki að í reglugerðum væri um stoð þeirra vísað almenn til laga eða jafnvel nokkurra lagabálka án þess að nánar væri tilgreint hver væri sú lagaheimild sem stjórnvaldið byggði á þegar reglugerð eða nánari ákvæði hennar væru sett. Við framsetningu stjórnvaldsfyrirmæla á þessu sviði virtist auk þess ekki hafa verið gætt að taka nægjanlega skýrt tillit til þeirrar meginreglu að veiðar úr þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæta takmörkun á leyflegum heildarfla, væru frjálssar þeim skipum sem fengu leyfi til veiða í atvinnuskyni, þó með takmörkunum sem leiddu af almennum reglum.“

Íslands, nr. 79/1997 sé á hinn bóginn aðeins heimilt að áminna og svipta leyfi á grundvelli þeirra laga en ekki svipta skip almennu veiðileyfi. Þar með gætir ekki ítrekunaráhrifa vegna brota á ákvæðum laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofnar sjávar.

Strandveiðar

Fiskistofa bendir á að dæmi séu um málamyndagerninga, þar sem gerðir séu kaupsamningar um sölu á 1% í fiskiskipi og greiðslu eftir 1. september, til að uppfylla skilyrði um að eigandi skips sé lögskráður um borð. Þá hafi borið á því að sami eigandi útgerðar eigi fleiri en eina útgerð og sé þannig með aðild að fleiri en einu leyfi. Fiskistofa telur að það væri verulega til bóta ef heimilt væri í slíkum aðstæðum að öll skip aðila myndu missa leyfi og afli gerður upptækur, því slíkt hefði fælingarmátt. Þá bendir Fiskistofa á að banna ætti endurvigtun á strandveiðiafla þar sem um sé að ræða dagróðrabáta.

Einnig bendir Fiskistofa á að samkvæmt 9. mgr. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða, sé kveðið á um svokallaðan VS-afla. VS-afli er afli sem landað er utan aflamarks þess skips sem veiðir aflann og rennur andvirði aflans í Verkefnasjóð sjávarútvegsins. Skipstjóra skips er heimilt að ákveða að hluti afla í veiðiferð reiknist ekki til aflamarks skips og skráir þá aflann sem VS-afla. Heimildin takmarkast við 0,5% af uppsjávarafla og 5% af öðrum sjávarafla og er háð því að aflanum sé haldið aðskildum frá öðrum afla skipsins, hann veginn og skráður sérstaklega. Strandveiðiskip ávinni sér VS-afla vegna landaðs strandveiðiafla en Fiskistofa telur æskilegra að sá afli myndi ekki VS-aflaheimildir, vegna eðlis þeirra heimilda sem þeir séu að sækja og landa. Ef allir strandveiðibátar sækja um VS-heimild sem myndist við löndun þá sé alltaf veitt 5% umfram það sem ráðstafað sé til standveiða.

Tegundatilfærsla

Í 11. gr. laga um stjórn fiskveiða eru sett mörk á það hvað aðilar geta nýtt mikið af einstaka botnfisktegund í tegundatilfærslur, en engar takmarkanir eru á því í hvaða tegund þeir geta breytt. Fiskistofa bendir á að meginmarkmið tegundafærslu sé að auðvelda útgerðarmönnum og sjómönnum að fara að settum reglum og stuðla að ábyrgari nýtingu fiskistofna. Með tegundatilfærslu sé heimilað að afli í einni tegund dragist að ákveðnu marki frá aflaheimildum skips í annarri tegund. Þetta hafi valdið því að aðilar sækja í tegundir sem þeir eiga ekki heimildir í og noti til þess mismunandi botnfisktegundir. Ráðherra hafi aðeins heimild til að takmarka hvað fari inn í tegundatilfærslu en ekki hvað sé tekið út úr henni. Að mati Fiskistofu væri til bóta ef ráðherra væri heimilt að banna tegundatilfærslur í deilistofnum þar sem undirliggjandi aflaheimildir byggja á milliríkjasamningum. Þann 23. maí 2023 var samþykkt frumvarp um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 um afnám tegundatilfærslu í deilistofnum botnfiska o.fl.¹²⁸

Hámarksaflahlutdeild tengdra aðila

Fiskistofa leggur til að skilgreining á tengdum aðilum verði endurskoðuð og vísar til tillagna um breytingar á 14. gr. laga um stjórn fiskveiða sem lagðar voru fram á 151. löggjafarþingi 2020-2021.¹²⁹ Þar var jafnframt lagt til að Fiskistofa fengi skýra heimild til að afla upplýsinga og gagna

¹²⁸ Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 927 – 596. mál. 153. löggjafarþing 2022-2023. <https://www.althingi.is/alttext/153/s/0927.html>

¹²⁹ Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.), þingskjal 1183 – 704. mál. 151. löggjafarþing 2020-2021. <https://www.althingi.is/alttext/151/s/1183.html>

frá eigendum og útgerðum fiskiskipa sem stofnunin telur nauðsynleg til að hafa eftirlit með að aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra eða tengdra aðila fari ekki umfram mörk laga um stjórn fiskveiða. Þar var einnig lagt til að Fiskistofa gæti óskað eftir upplýsingum og gögnum frá skattayfirvöldum, fyrirtækjaskrá, Samkeppniseftirlitinu og Þjóðskrá Íslands við framkvæmd eftirlitsins. Einnig var lagt til að það yrði í höndum Fiskistofu að tilkynna aðila ef stofnunin teldi að hann eða tengdir aðilar færu umfram lögbundin mörk og hversu há aflahlutdeild einstakra aðila er og að Fiskistofu bæri að birta upplýsingar um eignarhald 30 stærstu handhafa aflahlutdeildar og krókaaflahlutdeildar á vef sínum. Með tillögnum átti að styrkja verulega eftirlit Fiskistofu með því að aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila eða í eigu tengdra aðila færi ekki umfram lögbundin mörk. Frumvarpið var ekki útrætt.

Veiðiskylda

Heimildir til undanþágu frá veiðiskyldu í 6. mgr. 15. gr. laga um stjórn fiskveiða hafa verið vandkvæðum bundnar. Flutningur aflaheimilda, hvort sem er aflahlutdeild eða aflamark, miðast við aðstæður í framtíðinni. Fiskistofa vísar til þess að því hafi reynst erfitt fyrir stofnunina að synja um flutning af skipi þegar aðilar skila inn gögnum sem sýni fram á breytingar á skipakosti, þótt mögulega sé um málamyndagering að ræða. Fiskistofa telur að það væri til bóta ef við eftirlit væri unnt að leggja mat á aðstæður en ekki byggja á þeim hlutlægu gögnum sem gildandi lög krefjast. Slíkri heimild yrði þó að beita af varfærni enda íþyngjandi að fella niður aflahlutdeildir, sem dreifist þá á önnur skip. Þannig gætu aðrar útgerðir hagnast á slíku og eðlilegra að ríkið tæki slíkar heimildir til sín og seldi, leigði eða byði upp.

Stafrænt pósthólf Fiskistofu

Fiskistofa bendir einnig á mikilvægi þess að breytingar á lögum styðji framkvæmd stofnunarinnar þegar kemur að móttöku gagna með rafrænum hætti. Er það í samræmi við bráðabirgðatillögu 3 og tengist verkefni Intellecta sem nánar er fjallað um í kafla 3.

Ábendingar úr bráðabirgðaniðurstöðum

Í bráðabirgðatillögum Auðlindarinnar okkar var einnig bent á ýmis atriði í núgildandi löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar sem mætti lagfæra og breyta og er nánar fjallað um þær í köflum 14, 15 og 16.

Vistkerfisnálgun beitt við vísindalega ráðgjöf og ákvarðanatöku

Í tillögu 1 er m.a. lagt til að vísindaleg ráðgjöf um nýtingu nytjastofna sjávar verði metin út frá vistkerfisnálgun en ekki aðeins út frá einstökum tegundum.

Nýjar nýtingarleiðir í sjó fari í umhverfismat

Lagt er til í tillögu 5 að svæði verði vernduð þar til sýnt hefur verið fram á með rannsóknum að ekki sé gengið á verndarmarkmið svæðisins og nýting á nýjum tegundum fari ekki fram nema að undangengnum rannsóknum og heildstæðu vistkerfismati, til að meta áhrif á aðra þætti lífríkisins. Þá er lagt til að sett verði umgjörð í kringum rannsóknir og uppgötvanir einkaaðila á nýjum auðlindum hafsins og nýtingu þeirra.

Skýra hlutverk þeirra sem taka ákvörðun um verndun og nýtingu í hafi

Lagt er til í tillögu 6 að heildstæð stefna verði unnin um verndun hafsvæða sem taki til fleiri þátta en aðeins fiskveiðistjórnunar og sett verði fram skýrari og fjölþættari markmið með vernduninni. Þá verði skýrt hlutverk þeirra sem koma að ákvarðanatöku um verndun og nýtingu í hafi.

Veiðisvæði aðeins miðuð við tegund veiðarfæra

Lagt er til í tillögu 6 að stað þess að veiðisvæði verði miðuð við stærð og afl skipa verði miðuð við tegund veiðarfæra. Þá er lagt til að botndregin veiðarfæri verði bönnuð innan 4 mílna frá landi strax og í skrefum verði botndregin veiðarfæri bönnuð innan 12 mílna frá landi til verndar líffræðilegum fjölbreytileika. Einnig er lagt til að skilgreind verði og innleidd ný „togaralína“ og veiðarfæri eins og snurvoð, humarvarpa og plógar ásamt togveiðarfærum sem ekki komist í snertingu við botn falli undir sérákvæði laga.

Löggjöf dragi ekki úr hvötum til frekari þróun á veiðarfærum

Þá er lagt til í tillögu 9 að yfirfarin verði ákvæði laga og gerðar á þeim breytingar til að tryggja að ákvæði laganna dragi ekki úr hvötum til þróunar á veiðarfærum sem mögulega geti dregið úr umhverfisáhrifum. Einnig verði lagt mat á núgildandi reglugerðir, hvort í þeim sé að finna ákvæði sem hamli því að unnt sé að draga úr orkunotkun við veiðar.

Hvati til að tilkynna um töpuð veiðarfæri og staðlaðar merkingar á veiðarfæri

Einnig er lagt til í tillögu 10 að lögfestir verði hvatar svo tilkynnt sé um töpuð veiðarfæri, en í 3. mgr. 4. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996 kemur fram að Fiski-stofa skuli krefja eigendur veiðarfæra, sem dregin eru úr sjó um kostnað sem af því hlýst. Skoðað verði að setja svipaða hvata og séu við lýði í Noregi, þar sem norska ríkið safni saman töpuðum veiðarfærum og taki á sig kostnaðinn. Þá er lagt til að innleiddar verði reglur FAO um merkingar veiðarfæra.

Hvatar til að koma með allan afla að landi

Í tillögu 11 er einnig lagt til að skapaðir verði réttir hvatar til að tryggja að allur afli komi að landi. Reglur um VS-afla verði rýmkaðar þannig að hærra hlutfall renni til sjómanna/útgerða og tryggt verði að þeim afla sem ráðstafað sé í VS-afla skapi ekki kostnað umfram tekjur. Mælt yrði fyrir um skyldu útgerðaraðila að sýna fram á með fullnægjandi hætti að allur afli sé að koma að landi, m.a. með eftirliti um borð í veiðiskipum, löndun og í gegnum vinnslu, t.d. með myndavélaeftirliti.

Vigtun afla skilvirkari og samræmd

Þá er lagt til í tillögu 12 að hafnarvigtunarfyrirkomulag verði endurskoðað og samræmt og stafræn tækni nýtt í auknum mæli til skráningar og vigtun gerð skilvirkari.

Veiðigjald

Lagt er til í tillögu 45 að útreikningur veiðigjalda verði einfaldaður og gerður gagnsærri.

Nánar er fjallað um einstakar tillögur í köflum 14, 15 og 16.

12.4 Vinnsla nýrra heildarlaga

Með hliðsjón af framangreindum ábendingum er lagt til að þeir lagabálkar á sviði fiskveiði-stjórnunar og sjávarútvegs sem hér hafa verið taldir upp verði sameinaðir í ein heildarlög um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar. Við vinnslu lagafrumvarpsins verði sérstaklega hugað að uppsetningu, lagatæknilegum atriðum, málfari og íslenskri lagahefð. Lögð verði áhersla á að ný heildarlög verði skiljanleg og auðveld til aflestrar og lagatextinn skýr og skiljanlegur sem flestum, þá sérstaklega þeim sem löggin varða.¹³⁰

Matvælaráðherra setti saman löggjafarhóp sem lagt hefur mat á þá lagabálka sem æskilegt er að renni saman í ný heildarlög. Er það mat löggjafarhópsins að draga saman í ein lög öll þau ákvæði er varða rannsóknir, nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar ásamt eftirliti og gjaldtöku. Þannig verði allar efnisreglur er varða nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar í einum lagabálki sem stuðli að betri yfirsýn yfir málaflokkinn og því að ljóst verði á hvaða grundvelli stjórnvaldsfyrirmæli eru sett. Þá verði núgildandi lagaákvæði samræmd, hugtakanotkun skýrð og settar fram skýrar heimildir til setningar reglugerða og beitingar viðurlaga vegna brota. Eftirfarandi eru nokkur helstu atriði sem löggjafarhópurinn leggur til að ný heildarlög taki til.

Gildissvið heildarlaga

Við mat á því hvert ætti að vera gildissvið nýrra heildarlaga er m.a. litið til gildissviðs núgildandi lagabálka, en þeir taka margir mið af fiskveiðum, þrátt fyrir að aðrir nytjastofnar sjávar hafi verið tilgreindir undir ákvæðum er varða fiskveiðar, s.s. sjávargróður. Lagt er því til að ný heildarlög taki til nytjastofna sjávar, þ.e. nýtingu lífrænna auðlinda sjávar, svo sem sjávardýra og sjávargróðurs sem nytjuð eru eða kunna að vera nytjuð og sérlög gilda ekki um.

Orðskýringar og hugtakanotkun

Orða- og hugtakanotkun í sjávarútvegi og í löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar er á köflum mjög sérhæfð. Þetta gerir að verkum að löggjöfn getur verið torskilin ef ekki eru skilgreind þau hugtök sem notuð eru í lögnum. Gæta þarf samræmis í orðanotkun í nýjum heildarlögum þannig að hugtak tákni ætíð það sama og hugtökum sé ekki ruglað saman. Í gegnum árin hafa verið lögð fram nokkur lagafrumvörp þar sem lagðar hafa verið til orðskýringar á sviði fiskveiðistjórnunar, en þau frumvörp hafa ekki náð fram að ganga. Má þar sem dæmi nefna frumvarp til laga um stjórn fiskveiða sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013 þar sem lagt var til að lögfesta skilgreiningu helstu hugtaka er varða stjórn fiskveiða, s.s. aflaheimild, aflahlutdeild, aflamark, deilistofn, fiskveiðiár, heildaraflamark, nytjastofnar, þorskígildi og svo framvegis.¹³¹ Frumvarpið varð ekki útrætt.

¹³⁰ Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, bls. 19.

¹³¹ Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 968 – 570. mál. 141. löggjafarþing 2012-2013. <https://www.althingi.is/altext/141/s/0968.html>

Rannsóknir og vísindaleg þekking á vistkerfum hafsins

Með vísan til sjálfbærrar nýtingar nytjastofna sjávar er lagt til að við vinnslu nýrra heildarlaga verði horft til þess hvort beri að lögfesta meginreglur umhverfisréttar til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands m.a. um líffræðilega fjölbreytni. Með aðild að samningi um líffræðilega fjölbreytni, hefur Ísland undirgengist skuldbindingar um að vernda líffræðilega fjölbreytni landsins, sem felur í sér að vernda vistkerfi og náttúrulegar vistgerðir og viðhalda lífvænlegum stofnum tegunda í náttúrunni. Í nýjum heildarlögum væri því unnt að kveða á um að sjálfbær nýting nytjastofna sjávar skuli ávallt byggð á hafrannsóknnum og vísindalegri þekkingu á vistkerfum hafsins, m.a. til að tryggja til framtíðar líffræðilega fjölbreytni hafsins. Þá gætu ákvarðanir um nýtingu nytjastofna sjávar verið byggðar á vistkerfis- og varúðarnálgun. Það felur í sér að ef til staðar er vísindaleg óvissa eða skortur á upplýsingum, um það hvort tiltekin nýting nytjastofna sjávar hafi óafturkræf áhrif á umhverfið, þá beri að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða. Með fyrirbyggjandi aðgerðum er komið í veg fyrir að náttúran verði fyrir varanlegum spjöllum sem ómögulegt eða óraunhæft er að bæta úr síðar. Slíkar aðgerðir geta til dæmis verið afmörkun verndar- og friðunarsvæða í hafi og skyndilokanir veiðisvæða. Einnig verði við vinnslu frumvarpsins litið til þess hvort við töku ákvarðana um nýtingu nytjastofna skuli gætt að meginreglu um vistkerfisnálgun og mati á heildarálagi við nýtingu. Vistkerfisnálgun byggir á umhverfsvöktun og sveigjanleika í auðlinda-stjórnun og felur í sér að bregðast við breytingum og óvæntum uppákomum.

Reglugerðarheimildir

Heimildir ráðherra til setningar reglugerða eru á við og dreif í núgildandi lagabálkum á sviði fiskveiðistjórnunar. Skýrast er að tiltaka þau atriði sem setja á reglugerð um í einu lagaákvæði.¹³² Í nýjum heildarlögum er lögð áhersla á að reglugerðarheimildir uppfylli þær kröfur sem leiða kunna af stjórnarskrá um nægilega ítarlega afmörkun á valdheimildum ráðherra og að framsetning reglugerðarheimilda sé aðgengileg út frá sjónarhóli ráðherra og ráðuneytis.¹³³ Þá er gagnlegt fyrir yfirsýn og aðgengileika að í lagasafni sé að finna hlekk á hverja reglugerð undir því lagaákvæði eða lagaákvæðum sem viðkomandi reglugerð sækir stoð í, fremur en að allar reglugerðir séu aðeins listaðar upp í einu lagi undir almennri reglugerðarheimild aftarlega í viðkomandi lagabálki. Með því móti verði yfirsýn og beiting laganna skýrari.

Viðurlagaheimildir

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu frá 2018 var m.a. bent á að eftirlit Fiskistofu styðji ekki með viðunandi hætti við markmið laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Vegna skorts á úrræðum og viðurlögum í lögnum væri erfitt fyrir Fiskistofu að sinna öllu því eftirliti sem henni bæri lögum samkvæmt að sinna.¹³⁴ Í nýjum heildarlögum þarf að gæta að orðalagi viðurlagaheimilda þannig að þær séu nægilega skýrar. Í skýrslu verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gaf út í júní 2020 voru lagðar fram tillögur að breytingum á viðurlögum við brotum á fiskveiðilöggjöfnni. Voru þar lagðar til ýmsar breytingar á stjórnsýslu- og refsiviðurlögum vegna brota gegn fiskveiðilöggjöfnni, í því skyni að efla skilvirkni eftirlits með auðlindinni og skapa fælingar- og varnaðaráhrif.¹³⁵ Við samningu nýrra heildarlaga verður litið til ábendinga og tillagna verkefnastjórnar.

¹³² Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, bls. 45.

¹³³ Matvælaráðuneytið. Lagaumgjörð og stjórnsýsla, bls. 52.

¹³⁴ <https://rikisendurskodun.is/reskjol/files/Skyrslur/2019-Fiskistofa.pdf>

¹³⁵ Skýrsla verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Júní 2020, bls. 94 – 121.

Kaflar nýrra heildarlaga

Lagt er til að ný heildarlög verði sett fram í 15 köflum sem að einhverju leyti endurspegli núgildandi lagabálka sem lagt er til að sameina. Einnig er lagt til að við vinnslu frumvarpsins verði horft til ákvæða sem snúa m.a. að rannsóknum og meginreglum umhverfisréttar. Þá verði við vinnslu frumvarpsins horft til þeirra breytinga sem lagðar eru til í Auðlindinni okkar. Uppbygging nýrra laga gæti verið eitthvað á þessa leið:

-
- I. Í kaflanum er að finna markmið, gildissvið, orðskýringar og hver fari með stjórnýslu samkvæmt lögunum.

 - II. Í kaflanum er fjallað um fiskveiðilandhelgi Íslands og nytjastofna.

 - III. Í kaflanum er fjallað um rannsóknir og vernd hafsvæða, þar á meðal um hafrannsóknir og vísindalega þekkingu á vistkerfum hafsins, verndarsvæði/friðunarsvæði, veiðitilraunir og afmörkun veiðisvæða og heimildir til skyndilokana veiðisvæða.

 - IV. Í kaflanum er fjallað um veiðar, veiðileyfi og veiðarfæri.

 - V. Í kaflanum er fjallað um vinnslu sjávarafla um borð í skipum, svo sem leyfi til vinnslu og aðstöðu um borð.

 - VI. Í kaflanum er fjallað um vigtun sjávarafla, eftirlit með vigtun, aðgreiningu tegunda og skýrslugerð.

 - VII. Í kaflanum er fjallað um aflaheimildir, svo sem heildarafla, aflahlutdeild, framsal og flutning aflahlutdeilda, hámarksaflahlutdeild, aflamark, flutning aflamarks, krókaafلامark og flutning þess og upplýsingar um aflaheimildir. Einnig er í kaflanum fjallað um strandveiðar, byggðakvóta, línuúvilnun, sjóstangveiði og frístundaveiði í ferðapjónustu.

 - VIII. Í kaflanum er fjallað um sjávargróður og nýtingu hans.

 - IX. Í kaflanum er fjallað um nýtingu nytjastofna utan fiskveiðilandhelgi.

 - X. Í kaflanum er fjallað um veiðigjöld, hverjir eru gjaldskyldir, gjaldstofn, fjárhæð og reiknistofn veiðigjalds, álagningu og innheimtu veiðigjalds.

 - XI. Í kaflanum er fjallað um þorskígildi.

 - XII. Í kaflanum er fjallað um skiptaverðmæti sjávarafla.

 - XIII. Í kaflanum er fjallað um eftirlit, tilkynningarskyldu til Fiskistofu, eftirlit Fiskistofu, eftirlit með veiðum og vinnslu á sjó.
-

XIV. Í kaflanum er fjallað um viðurlög, svo sem gjald vegna ólögmæts sjávarafla, áminningu og sviptingu leyfis, afturköllun leyfis til vigtunar, stjórnvalds- og dagsektir og sektir og fangelsi, upptöku veiðarfæra, löghald á skip og fleira.

XV. Í kaflanum er að finna ýmis ákvæði, svo sem kærheimild, reglugerðarheimildir, gildistökuákvæði o.fl.



**13. Þrjú skref í átt að
sjálfbærum sjávarútvegi**

13. Þrjú skref í átt að sjálfbærum sjávarútvegi

Sjálfbær þróun hefur verið skilgreind sem þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til þess að mæta þörfum sínum. Flestir eru sammála um mikilvægi sjálfbærrar þróunar en þó er ekki öllum ljóst hvað raunverulega felst í hugtakinu.

Sjálfbærri þróun var fyrst lýst í skýrslu Brundtland-nefndarinnar árið 1987, sem ber nafnið Okkar sameiginleg framtíð (e. Our Common Future), en festist síðar í sessi á ráðstefnu þjóðarleiðtoga um umhverfi og þróun sem haldin var í Rio de Janeiro árið 1992.

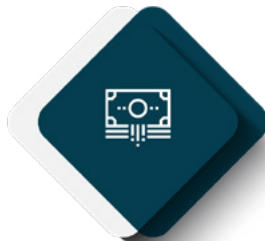
Þrjár stoðir sjálfbærrar þróunar eru a) vernd umhverfisins, b) félagsleg velferð og jöfnuður c) og efnahagsþróun. Fjölmargar útfærslur hafa verið settar fram um samspil þessara þriggja stoða og hefur hugtakið þroskast og þróast á síðustu áratugum. Kjarni sjálfbærrar þróunar lýtur að því jafnvægi sem þarf að ríkja á milli umhverfisverndar og áframhaldandi uppbyggingar efnahags og velferðar. Undirstaðan er umhverfið og þær umhverfislegu takmarkanir sem eru þolmörk jarðar varðandi nýtingu og ráðstöfun náttúruauðlinda.

Starfshópar *Auðlindarinnar okkar* hafa litið á breytingar í sjávarútvegi í ljósi þessa og leggja tillögur sínar fram í þremur skrefum í átt að sjálfbærum sjávarútvegi. Fyrsta skrefið er **umhverfið í öndvegi**, þ.e. að tryggja að nýting auðlindarinnar fari ekki fram úr þolmörkum náttúrunnar og lífsgæði kynslóða framtíðarinnar séu ekki rýrð. Annað skrefið er **hámörkun verðmæta**, þ.e. að tryggja að nýting auðlindarinnar sé sem hagkvæmust og hámörkun mögulegra verðmæta til framtíðar tryggð. Þriðja skrefið er **sanngjörn dreifing**, þ.e. að tryggja að sanngjarn ávinningur sé af þeim verðmætum sem sköpuð eru. Með þessum skrefum byggja starfshóparnir á hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar í vinnu sinni og tillögum í átt að sjálfbærum sjávarútvegi.

Mynd 13.1.1. Þrjú skref í átt að sjálfbærum sjávarútvegi.



Skref 1:
Umhverfið í öndvegi



Skref 2:
Hámörkun verðmæta



Skref 3:
Sanngjörn dreifing

Stoðir sjálfbærrar þróunar birtast í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða:



„Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að **verndun og hagkvæmri nýtingu** þeirra og **tryggja með því trausta atvinnu og byggð** í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.“

Almennt er talið að framgangna mannsins á jörðinni til þessa beri skýr merki um ósjálfbærni. Neysla hefur verið umfram það sem jörðin getur staðið undir og nýting mannkynsins á auðlindum hefur verið óhófleg. Ofveiðar á Íslandi eru mikilvæg áminning um að passa vel upp á auðlindir Íslands en fiskistofnar eru takmörkuð auðlind og afar mikilvægt fyrir Ísland að hún sé nýtt með sjálfbærum hætti. Viðleitni stjórnvalda að stýra aðgengi að auðlindinni og nýtingu hennar miðar að því að nýting hennar verði sjálfbær til frambúðar. Þó svo að ótvírætt sé að með aðgangsstýringum stjórnvalda sé krafa stoðanna umhverfi og efnahags uppfyllt hefur það verið umdeilt hvort aðgangsstýringarnar uppfylli kröfur samfélagsstoðarinnar. Stefna um sjávarútveg þarf því að vera framtíðarsýn sem byggir á stoðum sjálfbærrar þróunar, þar sem ekki er farið yfir vistfræðileg mörk umhverfisins.

Hvernig hönnum við stjórnkerfi sjávarútvegsins til að uppfylla sem best kröfur um sjálfbæra þróun? Hin æskilega staða er að hagkvæm og sjálfbær nýting sjávarauðlinda og verðmætasköpun sé í sátt við umhverfi og samfélag. Við þurfum að tryggja að veiðar og önnur umgengni í hafi sé á þann hátt að tækifæri komandi kynslóða til að nýta auðlindina séu ekki skert. Þekking á lífríki hafsins og öflug vöktun nytjastofna er forsenda þess. Lausnin felst í sjálfbærri nýtingu veiðistofna, vistkerfisnálgun, áherslu á hringrásarhagkerfið, gæðum afurða, vernd líffræðilegrar fjölbreytni, endurnýjanlegri orku og kolefnishlutleysi. Staðreyndin er sú að sjávarútvegur hefur verið uppspretta helstu tækniframfara og nýsköpunar í hagkerfinu og verið öðrum þjóðum fyrirmynd í þeim efnum. Helstu nytjastofnar og nýting þeirra er iðulega þungamiðja umræðu um íslenskan sjávarútveg. Þá má ekki gleyma að auðlindir hafsins eru margbreytilegar. Vöxtur í aflamagni á villtum fiski er takmarkaður. Nýsköpun og framþróun eru þar af leiðandi ein af undirstöðum verðmætaukningar. Nýting auðlinda í hafi þarf að vera gagnsæ og tryggja þarf sanngjarna dreifingu á ávinningi af nýtingu þeirra.

**14. Skref 1:
Umhverfið í öndvegi**



14. Skref 1: Umhverfið í öndvegi

Grundvöllur fyrir því að hægt sé að nýta sjávarauðlindina til framtíðar er að auðlindin sé nýtt í sátt við umhverfið. Ef ekki er farið vel með umhverfið þá verður engum verðmætum til að dreifa. Í þessum kafla verður fjallað nánar um bráðabirgðatillögur 1-16, þær kortlagðar og lagðar til aðgerðir. Kaflanum er skipt í rannsóknir og nýsköpun (bráðabirgðatillögur 1-5), verndarsvæði, veiðisvæði og veiðarfæri (6-10), umgengni um sjávarauðlindina (11-14) og orkuskipti (15-16).

14.1 Rannsóknir og nýsköpun (bráðabirgðatillögur 1–5)

Bráðabirgðatillaga 1

Efla hafrannsóknir og forgangsraða auknu fjármagni til hafrannsókna sem er ekki bein ráðgjöf um nýtingu nytjastofna.

Lýsing tillögu

- Greina til hlítar og vakta lífríki sjávar og möguleika til verðmætasköpunar út frá ólíkum lífverum, með sjálfbærni að leiðarljósi.
- Rannsóknir á vistkerfi hafsins verði fordæmi fyrir opnum vísindum sem stuðlar að samstarfi og betri nýtingu gagna.
- Fleiri nýtingategundir og fjölbreyttari nýting í hafi gæti leitt til aukinnar sáttar, þ.m.t. nýliðunar og nýsköpunar og aukið rannsóknarfé til hafrannsókna getur aukið verðmætasköpun.
- Vinna þarf þarfagreiningu í samráði við Hafrannsóknastofnun, aðrar rannsóknarstofnanir og atvinnugreinina til að forgangsraða fjármagni til hafrannsókna.

Nánari umfjöllun

Stærstur hluti opinberra fjármuna sem renna til hafrannsókna fara til vöktunar í tengslum við ráðgjöf um nýtingu nytjastofna. Grunnrannsóknir og vöktunargögn eru nauðsynleg til að undirbyggja ráðgjöf og ákvarðanatöku um auðlindanýtingu sem hefur sjálfbærni og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Til grunnrannsókna heyra m.a. vistfræðilegar rannsóknir á grunnþáttum lífríkis og virkni þess sem því tengist en eru ekki hluti af beinni ráðgjöf um nýtingu nytjastofna.

Hafrannsóknastofnun telur að áherslur á grunnrannsóknir ættu að vera:

- Heildræn skoðun á vistkerfi hafs og vatna
- Kortlagning búsvæða, rannsóknir á umhverfisbreytileika og líffræðilegri fjölbreytni á lykilsvæðum

- Líffræðileg fjölbreytni innan lykiltegunda vistkerfa (m.a. á mismunandi svæðum)
- Áhrif loftslagsbreytinga og súrnunar sjávar á vistkerfi Íslandsmiða og norðurslóða
- Fæðuvefir hafsins kringum Ísland með áherslu á lykiltegundir (tengsl mismunandi lífvera)
- Mat á stærð fæðutegunda (t.d. ljósáta, rauðáta, miðsjávartegundir) – tengist líka mögulega rannsóknnum á nýjum tækifærum á nýtingu.
- Átak í greiningu á heildstæðum áhrifum athafna manna á vistkerfið (t.d. fiskveiðar, veiðiráðgjöf, sjókvíaelði, vindmyllur og þverun fjarða)
- Nýliðun lykiltegunda – hvað orsakar breytileika?
- Kortlagning á mikilvægustu hrygningar- og uppeldissvæðum tegunda
- Rannsóknir á umhverfisbreytileika innan og milli mismunandi búsvæða
- Rannsóknir á afföllum lykiltegunda í tíma og rúmi fyrstu æviár
- Líkanagerð

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 1 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun 2024-2028 gerir ráð fyrir auknum fjármunum til hafrannsókna frá og með árinu 2024. Matvælaráðuneyti og Hafrannsóknastofnun setji fram skýra sýn á rannsóknþörf og forgangsröðun.

1. Þarfagreining rannsókna og greining á fjármagnspörf verkefna til lengri tíma.
2. Kortlagning verkefna og þeirra stofnana sem stunda hafrannsóknir og kanna samlegðartækifæri og tryggja yfirsýn.
3. Auka fjármagn til grunnrannsókna og vöktunar í samræmi við þarfagreiningu stofnana um hafrannsóknir.

Unnin verði heildstæð rannsóknaráætlun sem einnig skilgreini samstarf við aðra aðila þar sem sérfræðipækking er til staðar og þar sem vænta má hagkvæmni í framkvæmd rannsókna. Þetta verði hluti af þriggja ára stefnumótun Hafrannsóknastofnunar þar sem skilgreind verði markmið, mælikvarðar og aðgerðir fyrir næstu ár.

Bráðabirgðatillaga 2

Skilja á milli ráðgjafar við fiskveiðar
og rannsókna Hafrannsóknastofnunar.

Lýsing tillögu

- Skoða ávinning þess að skilja á milli fiskveiðiráðgjafar og rannsókna.
 - Skoða möguleikann á tilfærslu hafrannsókna frá Hafrannsóknastofnun til háskólanna.
 - Tryggja að ákveðið lágmarks fjárframlag Hafrannsóknastofnunar fari í hafrannsóknir sem tengjast ekki veiðistjórn.
 - Vísindaleg ráðgjöf er ekki metin út frá vistkerfisnálgun heldur einstökum tegundum.
 - Fyrirkomulag með vísindalegri ráðgjöf hefur að miklu leyti verið óbreytt um árabil og skortur er á fjármagni til rannsókna á nýjum tegundum og rannsóknaskip liggja í landi vegna fjárskorts.
 - Skýra hlutverk þeirra sem koma að ákvörðunum um verndun og nýtingu í hafi.
 - Skýrari og fjölþættari markmið með verndun, ekki aðeins út frá fiskveiðilöggjöfni.
-

Nánari umfjöllun

Ráðgjafar- og rannsóknarhlutverk Hafrannsóknastofnunar er samtvinnað og mikil samlegðaráhrif í verkefnum stofnunarinnar. Eitt helsta hlutverk stofnunarinnar er að veita ráðgjöf um nýtingu. Þetta er það verkefni sem helst er leitað til stofnunarinnar um. Þá er ráðgjöfin undirstaða sjálfbærni í sjávarútvegi og vottunar og í raun helsta útflutnings landsins.

Efling rannsókna er miða að vöktun og grunnrannsóknum sem ekki eru hluti af beinni ráðgjöf um nytjastofna, er þó nauðsynleg til að styrkja þann þekkingargrunn sem undirbyggir ýmsa ákvarðanatöku um auðlindina, þ.m.t. ráðgjöf um nytjastofna. Áhersla á vistkerfisnálgun og beiting hennar við vísindalega ráðgjöf eflir stoðir ráðgjafarinnar og gefur tækifæri til heildstæðari nálgunar á stýringu nýtingar. Ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar tekur raunar nú þegar á fleiri þáttum en einnstofnsnálgun og gefur hún út vistfræði og fiskveiðiyfirlit sem gefa meiri heildarmynd en einstofnsráðgjöfin.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 2 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar. Tillagan hefur mikla tengingu við tillögu 1 og rétt að tengja þær saman við nánari úrvinnslu.

Hvað næst?

Efla þarf vísindi og grunnrannsóknir innan sem utan Hafrannsóknastofnunar, í stað þess að skilja að rannsóknir frá veiðistjórn, með skilyrtum fjárframlögum.

Auka þarf fjármögnun til Hafrannsóknastofnunar sem fara á gagnert í vísindarannsóknir og grunnrannsóknir, utan ráðgjafarverkefna, í samræmi við áherslur stofnunarinnar. Nánar er fjallað um fjármögnunina í kafla 18.

Hér er ekki lagður til aðskilnaður ráðgjafar við fiskveiðar og rannsóknir innan Hafrannsóknastofnunar. Hins vegar þarf að tryggja annars vegar grunnrannsóknir sem hafa ekki beina tengingu við fiskveiðiráðgjöf og hins vegar vísindalegt aðhald og rýni á rannsóknir stofnunarinnar. Til þess þarf að styðja við rannsóknarstarf annarra, einnig, t.d. rannsóknir á veiðarfærum, umhverfisþáttum o.s.frv.

Þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun 2024-2028 gerir ráð fyrir auknum fjármunum til hafrannsókna frá og með árinu 2024. Matvælaráðuneyti og Hafrannsóknastofnun þurfa að setja fram skýra sýn á rannsóknarþörf og forgangsröðun þ.m.t. hvernig tryggðir verða fjármunir til grunnrannsókna sem ekki tengjast beint fiskveiðiráðgjöf en eru hluti af því að undirbyggja vistkerfisnálgun við stjórn nýtingar og verndunar hafsins.

Bráðabirgðatillaga 3

Hvetja til aukinnar samvinnu rannsóknaraðila, háskóla og fyrirtækja í sjávarútvegi (nýtingaraðila).

Lýsing tillögu

- Aðilar sem hafi heimild til auðlindanýtingar taki virkan þátt í öflun gagna vegna hafrannsókna.
- Samhæfa rannsóknarstofnanir, s.s. Hafrannsóknastofnun, Veðurstofuna, Náttúrufræðistofnun, Háskóla Íslands og auka samstarf. Nýta samstarfssjóði.
- Meiri samvinna og skilvirkni milli rannsóknaraðila, háskóla, fyrirtækja í sjávarútvegi (nýtingaraðila) og annarra aðila sem stunda haftengda starfsemi, hvort sem er á sviði rannsókna eða auðlindanýtingar. Deiling þekkingar og fleiri aðilar nýttir til að sinna rannsóknum á hafinu.

-
- Aukið samstarf við erlenda aðila í rannsóknum, í tengslum við vistkerfi, s.s. Danmörk, Færeyjar, Noregur og Grænland.
-
- Efla hafrannsóknir og samstarf annarra aðila en Hafrannsóknastofnunar, bæði í grunnrannsóknum og hagnýtum rannsóknum.
-
- Ákveða hvaða gögn aðilum sem eru í auðlindanýtingu verði skylt að afhenda vegna hafrannsókna. Auka aðgengi að opinberum gögnum og rannsóknum með rafrænum gagnagrunni sem hægt er að leita í, m.a. fyrir nýsköpunarfyrirtæki.
-

Nánari umfjöllun

Mikið hefur verið rætt um að ríkari kröfur ætti að gera til aðila sem eigi nýtingarrétt á auðlindum í þjóðareign. Þannig ættu aðilar sem hafi heimild til auðlindanýtingar að taka virkan þátt í öflun gagna vegna hafrannsókna. Um borð í skipum sem nýta auðlindina er fjöldinn allur af skynjurum, mælitækjum og öðrum tækjabúnaði sem hver og einn aðili nýtir í eigin þágu. Hægt væri að vinna að því að gögn sem verða til við veiðar, sem og vinnslu nýtist til hafrannsókna og við rannsóknir í háskólum landsins. Þannig mætti stuðla að betri þekkingaröflun og dreifingu í greininni.

Hvatt er til að flest gögn verði gerð opinber, jafnvel safnað saman í sameiginlegan gagnagrunn sem væri opinn öllum og þannig hvetjandi til nýsköpunar. Fyrirtæki í greininni og nýsköpunarfyrirtæki gætu þá leitað í gagnagrunninn. Þar gætu Veðurstofan, Náttúrufræðistofnun og Háskóli Íslands lagt sitt af mörkum í formi gagna, sem yrðu þá samhæfð svo hægt væri að vinna úr þeim. Ákveða þyrfti hvaða gögn aðilum sem eru í auðlindanýtingu verði skylt að afhenda vegna hafrannsókna, vegna þess að til þeirra aðila eru gerðar ríkari kröfur um að skila gögnum vegna sérstöðu þeirra sem felst í réttinum til auðlindanýtingar (aflatölur, lengdar-mælingar, aldurs- og kyngreiningar úr tækjum). Einnig er ástæða til að auka á samvinnu Hafrannsóknastofnunar og annarra rannsakenda/háskóla.

Hvað varðar samvinnu rannsóknaraðila, háskóla og fyrirtækja í sjávarútvegi og annarra aðila sem stunda haftengda starfsemi er hvatt til þess að aðilar leiti eftir slíku samstarfi þar sem viðmælendur tóku allir jákvætt í slíkt samstarf.

Samstarf á sviði hafrannsókna við erlenda aðila í rannsóknum við erlenda aðila er töluvert í dag, sem dæmi má nefna þátttöku Hafrannsóknastofnunar við ICES, IOC, Evrópuverkefni og samstarfsverkefni varðandi rannsóknaleiðangra.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 3 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar. Tillagan tengist tillögu 26 um miðlægt gagnasafn til að halda utan um öll gögn sem verða til í sjávarútvegi.

Hvað næst?

1. Regluverk hannað til að auðvelda söfnun sýna og annarra gagna sem til verða við veiðar.
2. Efla verkefni sem nú þegar eru í gangi um söfnun sjómanna á líffræðiupplýsingum.
3. Opna á aðgengi að gögnum sem nýtast við hafrannsóknir, Hafrannsóknastofnun, Veðurstofa, Fiskistofa og háskólar. Hafrannsóknastofnun stefnir að því að stórefla aðgengi að hrágögnum í gegnum meðal annars vefþjónustu.
4. Hvetja til aukins samstarfs með samvinnuverkefnum á sviði hafrannsókna.

Nú þegar er vinna hafin um markvissari og skilvirkari öflun og úrvinnslu gagna í sjávarútvegi. Ráðgjafafyrirtækið Intellecta hefur skilað skýrslu til matvælaráðaherra um fyrsta áfanga þess verkefnis.¹³⁶ Meginmarkmið áfangans er að greina upplýsingamyndun við fiskveiðar, allt frá veiðiferð að útskipun. Í skýrslunni eru einnig greind þau tækifæri sem eru til staðar fyrir betri gagnanýtingu í sjávarútvegi. Tilgangur gagnaöflunarinnar er jafnframt greindur og yfirlit gert um gagnavistun og -söfnun.

Einnig ber að nefna að í lok 2021 opnaði Fiskistofa Hafsjána sem unnin var í samvinnu við Landmælingar Íslands, Hafrannsóknastofnun og Matvælastofnun. Meðal þess sem hægt er að skoða í Hafsjánni eru allar skyndilokanir og reglugerðarlokanir, sem Fiskistofa hefur haldið utan um, upplýsingar frá Hafrannsóknastofnun um veiðisvæði eftir veiðarfærum og upplýsingar frá Matvælastofnun um sjókvíaeldi og skelfiskaeldi. Stöðugt er unnið að því að bæta inn gögnum sem tengjast vistkerfi hafsins og verða þau gerð aðgengileg í Hafsjánni um leið og þau eru tilbúin. Hafsjá má nálgast á slóðinni <https://atlas.lmi.is/mapview/?application=haf>

Hafrannsóknastofnun stefnir að því að stórauka aðgengi að hrágögnum meðal annars með vefþjónustu á heimasíðu sinni.

¹³⁶ Skýrsla - Gagnauðlind sjávarútvegs, kortlagning og tækifæri. Intellecta (2022) [<https://intellecta.is/gagnaaudlind-sjavarutvegs/>]

Bráðabirgðatillaga 4

Bæta upplýsingagjöf og almenna þekkingu um skattahagræði nýsköpunarfyrirtækja.

Lýsing tillögu

- Í viðtölum kom fram að nýsköpunarfyrirtæki væru ekki fyllilega meðvituð um þær ívilnanir sem þegar eru til staðar.
-

Nánari umfjöllun

Leitað var til Rannsóknarmiðstöðvar Íslands (Rannís) um stöðuna hvað upplýsingagjöf til nýsköpunarfyrirtækja varðar. Í svörum kom fram að ekki hefur verið gerð könnun á því hversu meðvituð nýsköpunarfyrirtæki eru almennt um þær ívilnanir sem standa þeim til boða. Það liggur þó fyrir að fjöldi umsókna frá stöðugt vaxandi fjölda fyrirtækja hefur aukist á undanförnum árum. Það ætti að vera vísbending um að meðvitund nýsköpunarfyrirtækja um tilurð stuðnings er orðin allmikil.

Við þetta má bæta að Rannís hefur lagt sig fram um að kynna þessa stuðningsaðgerð á sem víðustum vettvangi bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni í samstarfi við ýmsa stuðningsaðila á viðkomandi svæðum, ekki síst í háskólaumhverfinu.

Skatturinn birtir á heimasíðu sinni upplýsingar um þær endurgreiðslur sem ná 500.000 evrum eða meira í samræmi við kröfur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Ekki eru birtar upplýsingar um lægri endurgreiðslur. Rannís hefur ekki heimild til að birta upplýsingar um einstök verkefni eða fyrirtæki, þar sem þær lúta almennum reglum um skattaupplýsingar fyrirtækja. Rannís birtir þó upplýsingar um heildarfjárhæðir. Rannís hefur einnig látið gera myndbönd á heimasíðu sinni um nokkur dæmigerð fyrirtæki sem lýsa reynslu sinni og árangri af þessum stuðningi.

Tækniþróunarsjóður býður styrkþegum fyrirtækjastyrkja Sprota og Vaxtar uppá stuðningskerfið DAFNA, og hluti þess er að kynna fyrir styrkþegum ýmis tækifæri sem standa til boða varðandi opinbera fjármögnun verkefna, þar með talinn skattfrádrátt R&D kostnaðar. Rannís heldur líka úti öflugri heimasíðu um öll þau stuðningskerfi sem eru á vettvangi Rannís, þ.m.t. skattfrádráttur vegna rannsókna- og þróunarverkefna.

Engu að síður er Rannís sammála tillögu starfshóps Auðlindarinnar okkar sem snýr að bættri upplýsingagjöf og almennri þekkingu um skattahagræði nýsköpunarfyrirtækja. Í því sambandi mætti nefna sérstaklega skattfrádrátt vegna hlutabréfakaupa í nýsköpunarfyrirtækjum sem er stuðningsaðgerð sem er að fullu á forræði Skattsins en Rannís hefur leitast við að kynna.

Þá mætti líka nefna í þessu samhengi skattfrádrátt frá tekjum erlendra sérfræðinga sem er á hendi Rannís.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 4 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Lagt er til að útbúnaar verði samræmdar leiðbeiningar hjá Stjórnarráði Íslands, t.d. á heimasíðu þess, þar sem allir styrkþegar úr sjóðum ráðuneytanna geta sótt upplýsingar um hvert hægt sé að leita um ívilnanir, skattahagræði og annan stuðning.

Bráðabirgðatillaga 5

Nýjar nýtingaleiðir í sjó fari í umhverfismat og vistkerfisnálgun beitt við ákvarðanatöku.

Lýsing tillögu

- Þekking, rannsóknir og kortlagning á vistgerðum hafsins sé grundvöllur fyrir ákvörðunum um verndun og nýtingu.
- Svæði verði vernduð þar til sýnt hefur verið fram á með rannsóknum að ekki sé gengið á verndarmarkmið svæðisins og ekki verði hafin nýting á nýjum tegundum nema að undan-gengnum rannsóknum og heildstæðu vistkerfamat, til að meta áhrif á aðra þætti lífríkisins og samþætta áhrif nýtingarinnar.
- Tryggja að nægileg þekking sé til staðar til að taka ákvörðun um sjálfbæra auðlindanýtingu.
- Setja umgjörð í kringum rannsóknir og uppgötvanir einkaaðila á hugsanlegum nýjum auðlindum hafsins.
- Samningur um líffræðilega fjölbreytni (CBD), sem Ísland er aðili að, gerir ráð fyrir því að taka og vinnsla lífvirkra efna úr lífverum á hafsvæðum sé bundin leyfum. Ekki hefur verið brugðist við þessu í íslensku lagaumhverfi.

Nánari umfjöllun

Reglur um tilraunaveiðar á nýjum tegundum fylgja lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 26/1997. Ráðherra getur, að fengnu álit Hafrannsóknastofnunar, veitt tímabundnar heimildir til veiðitilrauna og annarra vísindalegra rannsókna í fiskveiðilandhelgi Íslands og þurfa þær heimildir ekki að vera bundnar við íslenska aðila. Slíkar tilraunir eða rannsóknir skulu að jafnaði fara fram undir eftirliti Hafrannsóknastofnunar, Landhelgisgæslunnar eða Fiskistofu.

Á landi ber, samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, að vinna umhverfismat vegna nýtingar yfir vissum mörkum, þetta á ekki við á hafi. Vísindamenn hafa bent á að nýjar nýtingaleiðir í hafi séu ekki metnar út frá umhverfinu fyrr en eftir að nýting hefst. Þekking á hafi í lögsögunni sé takmörkuð og þess vegna mikilvægara að nýjar nýtingaleiðir í sjó fari í umhverfismat þar sem hafið á viðkomandi svæði er rannsakað sérstaklega og kortlagning vistkerfisins liggja fyrir. Þannig er þá í raun allt hafið „verndað fyrir nýjum nýtingaleiðum“ þar til að upplýsingar úr umhverfismati liggja fyrir. Út frá þeim er svo tekin ákvörðun um hvort farið verði í þessa nýju nýtingu. Samningur um líffræðilega fjölbreytni (CBD), sem Ísland er aðili að, gerir ráð fyrir að taka og vinnsla lífvirkra efna úr lífverum á hafsvæðum sé bundin leyfum. Ekki hefur verið brugðist við þessu í íslensku lagaumhverfi.

Rætt var um að hvítleitt er að rannsóknir einkaaðila séu lokaðar og mögulega illaðgengilegar. Búa þyrfti til umgjörð um slíkar rannsóknir til að dreifa þekkingu um nýjar uppgötvanir í sjónum.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 5 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar. Tenging er einnig við bráðabirgðatillögu 6 um stefnu um verndun hafsvæða og bráðabirgðatillögu 7 um verndarmarkmið svæða sem fjallað er um hér á eftir.

Hvað næst?

Löggjafarhópnum verði við vinnslu nýrra heildarlaga um nytjastofna sjávar falið að greina og gera tillögur um hvernig megi gera umgjörð leyfisveitinga til nýtingar á nýjum tegundum og/eða aðrar nýtingarleiðir þannig úr garði að rannsóknir og gagnaskil séu skilyrt í leyfi og að leyfi verði ekki veitt nema á grunni opins og heildstæðs mats á mögulegum áhrifum á umhverfi og vistkerfi og að beitt verði vistkerfisnálgun við slíkt mat.

Matvælaráðherra hefur nú í apríl skipað starfshóp sem ætlað er að skilgreina áherslur um verndun hafsvæða. Hópurinn mun rýna stjórnkerfi verndunar og nýtingar hafsins og er áhersla lögð á virka svæðisvernd í hafi. Svæði sem hafa mikið verndargildi, svæði með vistfræðilega sérstöðu og svæði sem eru í hættu á að vera raskað verða afmörkuð. Hópurinn mun einnig gera tillögur að svæðum sem þurfa verndunar við. Verndun hafsvæða er mikilvæg til að viðhalda og efla líffræðilega fjölbreytni í hafi og á hafsbotni. Hnignun hafsvæða og loftslagsbreytingar hafa aukið álag á vistkerfi og er formleg verndun því liður í að viðhalda seiglu vistkerfa gegn slíkum umhverfisbreytingum. Lögð er áhersla á að markmið verndunar séu skýr, að árangur sé tryggður með vöktun og eftirliti, unnið verði á vísindalegum grunni og í samráði við hagaðila.

Nýr samningur Sameinuðu þjóðanna um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni utan lögsögu ríkja (svokallaður BBNJ samningur) var samþykktur 4. mars sl. eftir margra ára samningaferli. Í samningnum er að finna reglur um verndun alþjóðlegra hafsvæða, en verndun líffræðilegrar fjölbreytni er eitt af megin efnum samningsins. Lagt er til að UTN skoði í því samhengi hvort ástæða sé til að innleiða Cartagena bókunina um lífvirk efni úr samningnum um líffræðilega fjölbreytni (CBD).

14.2 Verndarsvæði, veiðisvæði og veiðarfæri (bráðabirgðatillögur 6–10)

Bráðabirgðatillaga 6

Vinna heildstæða stefnu um verndun hafsvæða sem tekur til fleiri þátta en fiskveiðistjórnunar.

Bráðabirgðatillaga 7

Verndarmarkmið svæða í hafi skilgreind og svæðin stækkuð.

Lýsing tillagna

- Skýra hlutverk þeirra sem koma að ákvörðunum um verndun og nýtingu í hafi.
- Skýrari og fjölþættari markmið með verndun, ekki aðeins út frá fiskveiðilöggjöfni.
- Leggja áherslu á að vernda ákveðnar vistgerðir, byrja á fágætum vistgerðum.
- Stækka verndarsvæði í grunnsævi – Svæði í B-hluta náttúruminjaskrár nái lengra út í sjó, en það eru þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu árum.

Nánari umfjöllun

Ísland hefur samþykkt alþjóðamarkmið um að vernda 30% af hafsvæðum fyrir 2030. Í dag njóta um 1,8% af hafsvæðum við Ísland formlegrar verndar með áherslu á verndun kóralsvæða, verndun sérstakra botnvistkerfa og lítt raskaðra hafsvæða.

Þau stjórnþæki sem hingað til hafa verið notuð í tengslum við formlega verndun hafs eru einkum:

- Lokunarreglugerðir fyrir ákveðnum veiðarfærum á grundvelli laga um stjórn fiskveiða sbr. reglugerð um verndarráðstafanir vegna viðkvæmra hafsvæða og botnvistkerfa nr. 188/2023.
- Verndun á grundvelli laga um náttúruvernd, m.a. hverastrýtur í Eyjafirði og svæði í kringum Eldey og Surtsey.

Setja þarf stefnu um verndun hafsvæða þar sem tekið er tillit til fleiri þátta en fiskveiðistjórnunar. Ísland hefur samþykkt alþjóðamarkmið um að vernda 30% af haffletinum fyrir 2030 á grundvelli OSPAR-samningsins um verndun NA-Atlantshafsins. Þá er mælt fyrir um það í markmiðum fjármálaáætlunar 2023-2027 að tryggja þurfi góðar grunnrannsóknir á vistkerfum hafsins,

umhverfisáhrifum og samspili og áhrifum m.a. veiða á vistkerfið og verndun viðkvæmra vistkerfa til framtíðar og stefnt að því að vernda viðkvæm botnvistkerfi í efnahagslögsögu Íslands. Mikilvægt er því að mótuð verði skýr stefna um hvernig ná skuli þeim alþjóðamarkmiðum sem Ísland hefur undirgengist.

Náttúrufræðistofnun hefur það verkefni að leggja til verndarsvæði, m.a. í gegnum náttúru-minjaskrá sem lögð er fyrir Alþingi. Hugsanlega þyrfti að gera sambærilegt fyrir lífríki í hafinu. Grunnsvæðið er þar mikilvægt en ásókn til frekari nýtingar er mikil m.a. vegna þang- og þaratöku, fiskvinnslu, efnistöku, orkuvinnslu og fleira. Þörf er á að skýra hvaða svæði á grunnsvævi á að vernda og hvert skuli vera verndargildi lífvera og búsvæða ásamt því að skilgreina helstu ógnir.

Hafrannsóknastofnun hefur gefið út skýrslu þar sem tilnefnd voru hafsvæði til verndunar en einungis var um að ræða viðkvæm botnsvæði út frá fiski en ekki út frá öðru lífríki eða vistkerfum hafsins. Vernda þarf svæði út frá fleiru en viðkvæmum botnsvæðum. Nefna má sjófuglabyggðir og sellátur í því samhengi.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillögur 6 og 7 verði samþykktar og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Matvælaráðherra skipaði í apríl 2023 stýrihóp sem mun leiða vinnu er lýtur að því að skilgreina áherslur Íslands varðandi verndun hafsvæða innan íslenskrar lögsögu í samræmi við markmið alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Hlutverk stýrihópsins er eftirfarandi:

- Rýna stjórnkerfi verndunar og nýtingar hafsins hér við land í ljósi áherslu á virka svæðisvernd í hafi (other effective area based conservation measures; OECM's) m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum alþjóðastofnana og alþjóðasamninga.
- Draga saman þekkingu sem er til varðandi hafsvæðið við Ísland og afmarka svæði sem hafa mikið verndargildi og svæði sem hætta er á að verði raskað. Til þess þarf að leita til sérfræðinga utan ráðuneytisins og stofnana þess. Jafnframt skal leitað tillagna helstu hagsmunaaðila.
- Greina svæði með kerfisbundnum hætti og forgangsraða m.t.t. vistfræðilegrar sérstöðu ógna og álags og gera tillögur að svæðum sem þurfa verndunar við og afmörkun þeirra.

Stýrihópnum ber jafnframt að hafa eftirfarandi leiðarljós í vinnu sinni:

- Horft verði til viðmiðs um að a.m.k. 30% heimshafanna verði innan verndarsvæða eða njóti annarrar virkrar svæðisbundinnar verndar í samræmi við markmið innan OSPAR og CBD.
- Stefnt verði á að a.m.k. 30% efnahagslögsögu njóti verndar í samræmi við fyrrgreind markmið og byggt á náttúruverndarlögum, sérlögum og/eða lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Markmið verndunar séu skýr og að með vöktun svæða sem njóta verndunar og eftirfylgni (eftirliti) fái staðfesting á árangri aðgerða.
- Útnefning verndarsvæða og annarrar svæðisbundinnar verndunar á grundvelli laga verður unnin á vísindalegum grunni og í samráði við hagaðila, með það að leiðarljósi að tryggja vernd líffræðilegrar og jarðfræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða.
- Kortleggja þarf vistgerðir, vistkerfi og jarðminjar og flokka hafsvæði m.t.t. verndarþarfar. Því þarf að safna saman þekkingu um vistkerfi og vistgerðir. Lagt verði mat á vistfræðilegt gildi og sérstöðu.
- Við mat á verndarþörf verði horft vistfræðilegrar sérstöðu (vistkerfa, vistgerða og tegunda). Jafnframt verði lagt mat á ógnir og álag gagnvart vistkerfum og svæðum sem teljast verndarþurfi s.s. vegna mengunar, rasks, ósjálfbærrar nýtingar og framandi ágengra tegunda.

Gert er ráð fyrir að leitað verði til hóps sérfræðinga innan og utan stofnana ráðuneytisins til að draga saman þekkingu sem er til varðandi hafsvæðið við Ísland og afmarka svæði sem hafa mikið verndargildi og svæði sem eru í hættu á að vera raskað. Greina þarf svæði með kerfisbundnum hætti og forgangsraða m.t.t. verndarþarfar. Við mat á verndarþörf verði horft til vistfræðilegrar sérstöðu (vistkerfa, vistgerða og tegunda). Jafnframt verði lagt mat á ógnir og álag gagnvart vistkerfum og svæðum sem teljast verndarþurfi s.s. vegna mengunar, rasks, ósjálfbærrar nýtingar og framandi ágengra tegunda. Greiningu og forgangsroðun svæða gæti verið lokið haustið 2023 eða snemma árs 2024.

Úr þessari vinnu kemur annars vegar samantekt á þekkingu um vistkerfi, tegundir, verndargildi og verndarþörf í hafi og hins vegar tillögur að svæðum og afmörkun þeirra sem þurfa verndunar við.

Bráðabirgðatillaga 8

Veiðisvæði verði eingöngu miðuð við tegund veiðarfæra,
en ekki stærð eða afl skipa.

Lýsing tillögu

- Þar sem útgerðir hafa fjárfest í skipum miðað við núverandi „leikreglur“ má gera ráð fyrir að innleiðing þyrfti að fara fram í skrefum yfir lengra tímabil.
- Botndregin veiðarfæri verði bönnuð innan 12 mílna frá landi til að vernda líffræðilegan fjölbreytileika.
- Skammtíma innleiðing: loka svæðum innan 4 mílna fyrir togveiðum.
- Langtíma innleiðing: skilgreina og innleiða nýja „togara línu“.
- Botndregin veiðarfæri eins og snurvoð, humarvörpur og plógar myndu falla undir sérákvæði, sem og togveiðarfæri sem ekki koma í snertingu við botn (t.d. ljósvarpa).

Nánari umfjöllun

Lög kveða á um mestu mögulega lengd á skipum við ákveðnar veiðar á ákveðnum svæðum. Að beita stærð skipa sem stjórnþæki á veiðialag átti vel við hér á landi á síðustu öld, en ekki lengur. Ástæðan er sú að tækni í veiðiskípum ásamt veiðarfærum og aðferðum hefur fleygt fram. Í dag ákvarðast aðgengi fiskiskipa að veiðisvæðum af lengd skipa og tegund veiðarfæra.

Ætla má að upphaflegt markmið þess að takmarka aðgengi botndreginna veiðarfæra að ákveðnum veiðisvæðum við stærð skipa hafi verið sú að vernda svæðin næst landi fyrir stórum togurum sem draga á eftir sér stærstu og þyngstu veiðarfærin. Eins að smærri bátar byggðarlaga gætu starfað á nærsvæði án þess að deila miðum með togurum. Þróun flotans hefur hins vegar orðið sú að þriggja og fjögurra mílna bátarnir gefa stóru togurunum nú lítið eftir varðandi stærð veiðarfæra. Veiðarfæri eins og handfæri, lína, dragnót og plógar geta einnig verið ágeng á veiðitegundir á smáum veiðisvæðum, með möguleg neikvæð áhrif til lengri eða skemmri tíma. Þriggja og fjögurra mílna togarar eru með minni veiðarfæri en stærri togarar í dag, mikil umræða er um að þessir bátar séu með jafn stór veiðarfæri í dag og stærri togarar voru með fyrir 20 árum.

Kerfið í dag er flókið og ljóst að skip eru sérsmíðuð til að falla að því. Núverandi kerfi hvetur ekki til umhverfisvænna veiða og getur unnið gegn umhverfisvænum veiðum í einhverjum tilfellum.

Fjarlægðarlína t.d. 12 mílna lína, hvort sem hún miðast við land eða ekki, er ekki endilega besta viðmiðið, frekar ætti að taka mið af aðstæðum hverju sinni. Upplýsingar um vistkerfi liggja ekki fyrir nema að takmörkuðu leyti og þarf að kortleggja til að unnt sé að stýra veiðum m.t.t. þess.

Togveiðar eru bannaðar innan 12 mílna nánast frá Látrabjargi, norður fyrir land og að Hvalsnesi. Rækjuveiðar (botnvarpa) og humarveiðar (botnvarpa) eru þó víða leyfðar innan þessara lína. Kanna mætti 4 mílna viðmið fyrir vestan og sunnan land. Eins útfærslu togveiða út frá 30/30 viðmiðunum og spurning hvort ekki ætti í framtíðinni að leyfa togveiðar óháð stærð skipsins en miða heldur við verndun botns og verndun fískis. Einnig er spurning hvernig eigi að nálgast togveiðar skipa sem snerta ekki botn.

Þar sem útgerðir hafa fjárfest í skipum miðað við núverandi „leikreglur“ má gera ráð fyrir að innleiðing þyrfti að fara fram í skrefum yfir lengra tímabil. Botndregin veiðarfæri verði bönnuð innan 12 mílna frá landi til að vernda líffræðilegan fjölbreytileika. Líffræðilegur fjölbreytileiki er líka fyrir hendi fyrir utan 12 sjómílar, t.d. er Reykjanes hryggur líklega svæði þar sem verndar-sjónarmið eiga við, á meðan risastórir sandflákar sem teygja sig suður úr stórum vatnsföllum út í sjó hafa minna verndargildi. Á Suðurlandi og Suðausturlandi er t.d. einkum sandbotn.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 8 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Matvælaráðherra hefur þegar stigið skref í þessa átt, en frumvarp til laga um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997 var samþykkt á 153. löggjafarþingi (2022-2023) sem lög nr. 47/2023. Þá hefur ráðherra skipað starfshóp um verndun hafsvæða innan íslenskrar lögsögu sem skila á tillögum til ráðherra 1. desember 2023.

Lagt er til að skipaður verði starfshópur sem yfirfer lög og reglur og kortleggur núverandi veiðisvæði m.v. leyfð veiðarfæri og leyfilega stærð skipa og skili til starfshóps um verndar-svæði á hafi ásamt tillögum að breytingum.

Bráðabirgðatillaga 9

Tryggja að ákvæði laga og reglna dragi ekki úr hvötum til þróunar á veiðarfærum.

Lýsing tillögu

- Yfirfara lög og reglur til að tryggja að þær dragi ekki úr hvötum til þróunar á veiðarfærum. Dæmi er um að reglur banni notkun á tilteknum veiðarfærum sem m.a. með nýrri tækni snerta ekki botn.
- Skoða þarf hvort að innbyggðir séu hamlandi þættir í reglugerðir sem koma í veg fyrir möguleika á ákveðnum tegundum veiðarfæra sem geta dregið úr umhverfisáhrifum.
- Greina hvort reglugerðir hamli því að hægt sé að draga úr orkunotkun við veiðar.

Nánari umfjöllun

Veiðarfæri hafa þróast mikið á undanförunum árum. Þetta snýr oftast að efnum sem notuð eru í veiðarfærum en einnig að samsetningu þeirra. Flest veiðarfæri eru sterkari í dag og endast betur, sum jafnvel með betri kjörhæfni til marktegunda.

Skoða þarf hvort að innbyggðir séu hamlandi þættir í reglugerðir sem koma í veg fyrir möguleika á ákveðnum tegundum veiðarfæra sem geta dregið úr umhverfisáhrifum og ef svo er hvort hægt sé að auka sveigjanleika við rannsóknir sem stuðla að nýsköpun og framþróun.

Yfirfara lög og reglur til að tryggja að þær dragi ekki úr hvötum til þróunar á veiðarfærum. Dæmi eru um að reglur banni notkun á tilteknum veiðarfærum sem m.a. með nýrri tækni snerta ekki botn.

Greina hvort reglugerðir hamli því að hægt sé að draga úr orkunotkun við veiðar.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 9 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Mikil samlegð er með tillögu 8 um veiðisvæði og tillögu 9 um veiðarfæri og því er lagt til að sami starfshópur sem kann að vera stofnaður um tillögu 8 vinni jafnframt nánar með bráðabirgðatillögu 9.

Bráðabirgðatillaga 10

Setja hvata svo tilkynnt sé um öll töpuð veiðarfæri og innleiða staðlaðar merkingar á öll veiðarfæri.

Lýsing tillögu

- Núverandi lög hafa letjandi áhrif á tilkynningar fyrirtækja um töpuð veiðarfæri.
- Dæmi frá Noregi þar sem tilkynnt er um töpuð veiðarfæri með appi og svo fara yfirvöld og safna þeim saman í stórum leiðangri. Kostnaðurinn lendir á ríkinu.
- Reglur um merkingar veiðarfæra (FAO).
- Plast – plastmengun (önnur en frá veiðarfærum) frá fiskiskipum hefur dregist verulega saman á undanförunum árum. Allt plast kemur í land.

Nánari umfjöllun

Í 3. mgr. 4. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996 kemur fram að „Fiskistofa skal krefja eigendur veiðarfæra, sem dregin eru úr sjó um kostnað sem af því hlýst“.

Talið er að veiðarfæraúrgangur nemi allt að 1.100 tonnum á ári. Rétt er að leita leiða til að auka skil og koma í veg fyrir drauganet í sjó. Drauganet eru þau net sem týnst hafa úr trossu, rekur um og fiskar og önnur sjávardýr festast í, drepast og rotna. Dæmi eru um að net séu skilin eftir í sjó. Veiðarfæri sem liggja eða fljóta gagnslaus um í sjó hafa skaðleg áhrif á lífríki hafsins.

Í skýrslunni Rusl á hafsbotni við Ísland: Samantekt á skráningu rusls við kortlagningu búsvæða á hafsbotni 2004-2019 eftir Petrónu Sigurðardóttur og Steinunni H. Ólafsdóttur sem gefin var út 13. september 2022 er farið yfir dreifingu rusls sem hefur fundist á myndefni af hafsbotni sem var tekið fyrir verkefnið Kortlagning búsvæða á hafsbotni á ýmsum svæðum í kringum landið. Í ágripi skýrslunnar kemur eftirfarandi fram um rusleiningar sem fundust á hafsbotni: „Langalgengastar voru fiskilínur og voru flestar þeirra á Reykjanes hrygg, eða 151 einingar með þéttleika upp á 5.096 ruslaeiningar km². Áberandi var að línur og trollnet fyndust flækt við eða innan um kóral og steina. Línur og trollnet geta skemmt viðkvæm búsvæði eins og kóralbreiður sem geta verið mjög lengi að jafna sig eftir skemmdir þar sem kóralar eru hægvaхта. Hlutfallslega lítið sást af almennu rusli (18 einingar). Mest af ruslinu var einhverskonar plast. Flest nútíma veiðarfæri eru auk þess gerð úr sterkum plastefnum sem taka afar langan tíma að brotna niður. Því mun magn rusls á hafsbotni að mestum líkindum aukast með tímanum.“¹³⁷

Fiskistofa hefur í nokkrum tilvikum leigt fiskiskip til að draga upp veiðarfæri sem skilin hafa verið eftir í sjó eftir lok viðkomandi veiða/vertíðar.

Fyrir kemur að veiðarfæri skips tapast á sjó. Sjaldnast er tilkynnt um töpuð veiðarfæri. Útgerðar aðilar segja, margir hverjir, ástæðu þess vera að allajafna leggur útgerðin mikið kapp á að slæða upp og sækja veiðarfæri eins fljótt og auðið er. Þetta á við botnvörpuveiðar en síður t.d. netaveiðar. Veiðarfæri séu það dýrkeypt að það borgi sig margfalt fyrir útgerðina að sækja veiðarfærið og gera við það frekar en að skilja það eftir í sjó.

Spurning er hvort sú menning að meginreglan sé að tilkynna ekki um töpuð veiðarfæri sé slæm og skapa ætti hvata til að tilkynna um tapað veiðarfæri þrátt fyrir að stefnt sé að því að sækja þau. Einnig gæti hluti veiðarfæris tapast og ekkert aðhafst frekar í slíkum tilvikum, veiðarfærið ekki sótt og ekki tilkynnt um tap þess.

Fram kemur í umfjöllun um tillöguna að núverandi lög hafi letjandi áhrif á fyrirtæki til að tilkynna um töpuð veiðarfæri. Þetta stafar einkum af því að kostnaður af því að ná veiðarfærinu úr sjó fellur á eiganda þess í dag. Unnið er að nýrri tækni varðandi merkingar veiðarfæra, staðsetningarmerki sett á net þannig að hægt sé að rekja þau til eiganda. Regluverk um merkingar veiðarfæra mætti bæta.

Einnig þarf að huga að kostnaði við förgun og því hvort skilagjald sé raunhæfur valmöguleiki. Gömlum og ónýtum veiðarfærum þarf að koma í endurvinnslu.

¹³⁷ Petrónu Sigurðardóttir og Steinunni H. Ólafsdóttir. Rusl á hafsborni við Ísland: Samantekt á skráningu rusls við kortlagningu búsvæða á hafsbotni 2004-2009. Haffrannsóknastofnun (2022) [<https://www.hafogvatn.is/static/research/files/1663063340-hv2022-34.pdf>]

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 10 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Lagt er til að starfshópur um veiðarfæri fjalli um málið og geri tillögur að breytingum. Strangari reglur verði innleiddar um merkingar veiðarfæra.

Alþjóðlegur plastsamningur (Global Ghost Gear Initiative) er einnig í smíðum og er gert ráð fyrir að hann nái yfir veiðarfæri og töpuð veiðarfæri. Ísland styður þennan samning en hann er á forræði utanríkisráðuneytisins í samstarfi við matvælaráðuneytið og umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytið.¹³⁸

Haldin verður alþjóðleg plastráðstefna í Reykjavík 22-23. nóvember 2023 sem utanríkisráðuneyti, matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti standa að og varðar málið.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi hafa einnig staðið fyrir verkefni sem miðar að því að safna saman veiðarfærum og koma þeim í endurvinnslu. Fimmtán móttökustöðvar eru nú víðsvegar á landinu og viðtökurnar góðar. Magn þess sem sent er út til endurvinnslu hefur tæplega þrefaldast á nokkrum árum og er nú svo að meira er flutt út en inn.

¹³⁸ Best practice framework for the management of fishing gear. Global ghost gear initiative – Ocean Conservancy (2021). [<https://static1.squarespace.com/static/5b987b8689c172e29293593f/t/6377ce7641773258453cb834/1668796037597/GGI+Best+Practice+Framework+for+the+Management+of+Fishing+Gear+%28C-BPF%29+2021+Update+-+FINAL.pdf>]

14.3 Umgengni um sjávarauðlindina (bráðabirgðatillögur 11–14)

Bráðabirgðatillaga 11

Allur veiddur afli komi í land. Setja hvata til að tryggja að óæskilegur afli komi að landi.

Lýsing tillögu

- Í dag fer 20% af aflaverðmæti VS-afla til skipta, en 80% til ríkisins.
- Skapa þarf réttu hvatana til að tryggja að allur afli komi að landi (án þess að skapaðir verði hvatar til að veiða umfram aflaheimildir).
- Reglur um VS-afla verði rýmkaðar og herra hlutfall verðmæta renni til sjómanna/útgerða.
- Yfirvöld tryggi að afla sem ráðstafað er í VS skapi ekki útgerð kostnað umfram tekjur.
- Útgerðaraðilum verður gert skylt að sýna fram á, með fullnægjandi hætti, að allur afli komi í land.
- Tæknin í dag býður upp á lausnir sem tryggt geta fullkomið rafrænt eftirlit um borð í veiðiskípum, við löndun og alla leið í gegnum vinnsluna t.d. með skynjurum og myndavélaeftirliti.

Nánari umfjöllun

Brottkast er enn vandamál í íslenskum sjávarútvegi. Það er skylda að hirða og landa öllum afla sem kemur í veiðarfæri fiskiskíps. Stjórnvöld hafa sett fram nokkrar aðgerðir til þess að vinna gegn brottkasti, til dæmis: VS-afla, færsla aflaheimilda milli ára, tegundatilfærsla og undirmáls-afla. Fiskistofa annast eftirlit með fiskveiðum og notar gögn frá drónum sem og mælingum gerðum af eftirlitsmönnum Fiskistofu. Nýlega hóf Fiskistofa að gera tilraunir með myndavélaeftirlit um borð í fiskiskípi.

Efnahagslegir hvatar eru til staðar til að stunda brottkast, þannig er ekki eingöngu verðlausum tegundum varpað fyrir borð heldur einnig verðmætum fisk. Dæmi um slíkt er við grásleppu-veiðar þar sem brottkast er stundað á þorski sem kemur sem meðafli við veiðarnar.

Mögulegar aðgerðir hér eru ýmsar. Herða mætti viðurlög gagnvart brottkasti til að auka fælingarmátt og eins mætti hugsa sér að áætlað brottkast þar sem myndefni liggur fyrir væri innheimt sem ólögmetur sjávarafli.

Fjölga mætti ívilnunum sem draga úr brottkasti t.d. með því að hefja tilraunarverkefni þar sem við löndun mætti skila verðlausum afla í söfnunarkör á höfn sem ekki skráist á skip. Verðlausu aflanum væri þá landað á markað eða nokkra miðlæga staði og hvatt til nýsköpunar eða nýtingar

á annan hátt. Með tímanum gæti þessi afli orðið einhvers virði. Á áttunda áratug síðustu aldar var starfræktur Aflakaupabanki á vegum sjávarútvegsráðuneytisins. Meginmarkmið þeirrar starfsemi var að skapa grundvöll fyrir veiðiskip að koma með að landi tegundir sem ekki voru nýttar til vinnslu þá. Árangur þessarar starfsemi var sá að nokkrar nýjar tegundir komu til vinnslu og fundust markaðir fyrir nýjar afurðir í kjölfarið. Må þar nefna gulllax, langhala, tindabikkju og nokkrar flatfisktegundir.

Áfram yrði þó brottkast á smáfiski af þorski, ýsu og öðrum verðmætum tegundum úrlausnarefni. Jafnvel þó að heimilað yrði að koma með allan afla í land og skila hluta til hafnar þá kann ýmislegt að mæla gegn þessu. Meðal annars að geymslurými um borð í fiskiskipum er takmarkað og því vilji til að nýta það undir verðmætari fisk.

Mat á brottkasti er gert reglubundið og unnið er að því að þróa betri aðferðir til þess að áætla magnið. Margt bendir til að brottkast sé meira að umfangi en áður var gert ráð fyrir.

Útgerð skips fær 20% af andvirði selds VS-afla sem skiptist milli útgerðar og áhafnar samkvæmt samningum þar um. Hávær krafa hefur verið um að hærra hlutfall VS-afla skili sér til útgerðar þar sem 20% af verðmæti aflans hrekkur skammt á móti kostnaði.

Sjómenn hafa margir hverjir kvartað yfir ósanngirni er varðar reglur um VS-afla. Sjómenn fá yfirleitt ekki ráðið hvort afli sem veiddur er, er landað sem VS-afla eða ekki. Aflaverðmæti til skipta er því allt að 80% lægri og laun áhafnar í samræmi við það. Með því að hækka hlutfall andvirðis selds afla til útgerðar og skipta er komið til móts við þessi sjónarmið. Aftur á móti kann að vera að hækkan hlutfallsins hvetji til aukinnar löndunar VS-afla sem viðskipta-ákvörðun útgerðar hverju sinni, vegna þess að mögulegt væri að fá verðmætari afla seinna á fiskveiðiarinu. Hættan er þá sú að markmiðum laganna, að minnka brottkast, náist ekki.

Möguleiki er þá til að hækka prósentu af aflaverðmæti til útgerðar en jafnframt að koma í veg fyrir misnotkun á úrræðinu með því að setja í reglugerð að óheimilt sé að nýta VS-úrræði eigi útgerð kvóta í tegundinni.

Í bráðabirgðatillögum kemur fram sú hugmynd að útgerðaraðilum verði gert skylt að sýna fram á, með fullnægandi hætti, að allur afli komi í land. Tækni nútímans býður upp á lausnir sem tryggt geta fullkomið eftirlit um borð á fiskiskipum, við löndun og alla leið í gegnum vinnsluna t.d. með skynjum og myndavélum. Eina raunhæfa tæknilausnin sem gæti tryggt sönnun um allan afla í land í dag eru myndavélar um borð. Í Chile hafa verið gerðar kröfur um slíkan búnað um borð í öllum skipum yfir 15 metrum að lengd. Áform voru um slíkar kröfur hér á landi 2018 sem aldrei urðu að lögum, rekja má það til neikvæðrar umræðu um áformin á sínum tíma. Umræðan um slíkar kröfur hefur mildast og fleiri útgerðaraðilar eru móttækilegir fyrir myndavélaeftirliti. Tilraunir með myndavélaeftirliti eru hafnar og ganga vel. Unnt væri að setja kröfur um myndavélaeftirlit um borð í íslenskum fiskiskipum.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 11 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Í apríl 2023 var samningur gerður milli matvælaráðuneytis og Fiskistofu um átaksverkefni um brottkast á Íslandsmiðum. Helstu markmið verkefnisins eru að reyna að áætla raunverulegt brottkast á Íslandsmiðum og birta niðurstöður eins fljótt og hægt er. Önnur markmið verkefnisins eru að:

- Þróa aðferðafræði til að meta raunverulegt brottkast við Ísland.
- Safna upplýsingum um umfang brottkasts á Íslandi.
- Meta brottkast eftir veiðarfærum, svæðum og tegundum.
- Meta áhrif brottkasts á stofnstærð stofna.
- Skýrari sýn á umgengni við auðlindina.
- Nýta þekkinguna til að fræða og draga úr brottkasti.

Þegar aðferðafræði við mat á brottkasti liggur fyrir er mikilvægt að sú aðferð verði nýtt kerfisbundið hjá Fiskistofu og jafnvel Hafrannsóknastofnun.

Herða viðurlög við brottkasti og útfæra reglur um myndavélaeftirlit um borð í íslenskum fiskiskipum.

Ekki er lagt til að reglur um VS-afla verði rýmkaðar. Dæmi eru um að útgerðir skrái afla sem VS-afla þrátt fyrir að eiga kvóta í tegundinni sem er þá viðskiptaákvörðun þann daginn. VS-afla ákvæðið er mjög vel nýtt og í ár er um 122% aukning á VS-afla í þorski.

Bráðabirgðatillaga 12

Samræming vigtunar á afla

Lýsing tillögu

- Framkvæmd við vigtun verði samræmd og gerð skilvirkari.
- Nýtt verði stafræn nútímatækni í stað útprentaðra pappírsgagna og tvískráningar.
- Hafnarvigtarfyrirkomulag verði endurskoðað og samræmt.
- Breytingar á lögum og reglum verði útfærðar í samstarfi við fiskmarkaði, aðila sem stunda löndun og hafnir.

Nánari umfjöllun

Rétt aflaskráning er grunnforsenda þess að hægt sé að reka skilvirkt og sjálfbært fiskveiði-stjórnunarkerfi.

Í viðtölum við hagaðila kom fram að ákveðin óskilvirkni og ójafnrétti sé við lýði milli hafna á Íslandi. Öllum afla sem íslensk skip veiða úr stofnum í efnahagslögsögu Íslands skal landa innan lands og hann veginn í innlendri höfn á hafnarvog viðkomandi löndunarhafnar. Hvað varðar óskilvirknina höfðu verið nefnd dæmi um að heimavigtunaraðilar hafi þurft að prenta út aflaupplýsingar og fara með á pappír til löndunarhafnar sem eru svo stimplaðar handvirkt inn í kerfi hafnarinnar í stað þess að senda gögnin rafrænt. Einnig var nefnt að afli sé við og við vightaður á hafnarvog, fluttur í vinnslu, endurvightaður í vinnslu, aflaupplýsingar prentaðar út í vinnslu og handstimplaðar inn í kerfi af hafnarstarfsmanni og því verði aflaupplýsingar endurvigtunar endanlegar tölur í GAFL-kerfinu með tilheyrandi óskilvirkni.

Þá hefur verið nefnt að sami afli virðist vigtast mismunandi eftir höfnum, aðstæður og vigtir séu jafn mismunandi og þær eru margar. Það er löngu tímabært að einfalda skil á vigtargögnum og nota nútímatækni og auka rekjanleika.

Vigtun afla á hafnarvogum landsins er á forræði sveitastjórna. Fyrirkomulag á hafnarvogum er ekki alls staðar eins og vandi á sumum höfnum með nákvæmni við vigtun, til dæmis á slatta-körum ef pallvog er ekki til staðar.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 12 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Í lok árs 2022 skrifuðu íslensk stjórnvöld undir samning (Stand Alone agreement) þess efnis

að samræma vigtun uppsjávarafla, aðlögunartíminn er þrjú ár. Vinna er hafin við að greina hvaða breytingar þarf að gera á vigtarregluverkinu til að koma nýjum reglum á. Ljóst er að 1. janúar 2026 verður vigtun uppsjávarafla samræmd, rétt, einfaldari og auðveldari til eftirlits.

Til þess að samræma vigtun á hafnarvogum mætti gera kröfu um lágmarksvigtarútbúnað hafna og gera kröfu um að allar hafnir séu með pallvog.

Á Fiskistofu er nú unnið að hönnun á nýju aflaskráningarkerfi og gert er ráð fyrir að einföldun skila á niðurstöðum endurvigtunar og heimavigtunar verði í framhaldinu. Í stað þess að hafnarverðir skrái inn upplýsingar úr úrtaksvigtun eða heilvigtun frá vigtunarleyfishöfum verður fyrirtækið með sitt svæði og sér þar allan afla sem er skráður til endurvigtunar, skráir þar niðurstöður vigtunar og skilar öllum gögnum þar í gegn sem skrást þá sjálfkrafa í GAFL en áður en það gerist er villuprófun og stafrænt eftirlit með frávikum. Einnig er í skoðun við hönnun á nýjum GAFL að hafa beint streymi frá vigtarbúnaði í grunna Fiskistofu, það á þá sérstaklega við uppsjávarafla.

Hvað varðar að breytingar á lögum og reglum verði útfærðar í samstarfi við fiskmarkaði og aðra aðila sem stunda löndun og hafnir þá er Samráðsgátt stjórnvalda sá vettvangur sem best er nýttur. Auk þess er viðhaft gott samtal við vigtaraðila, ekki síst hjá Fiskistofu.

Bráðabirgðatillaga 13

Setja frekari skilyrði um gæði í meðhöndlun á fiski.

Lýsing tillögu

- Fræðsla, menntun, þjálfun og endurmenntun um gæðamál verði aukin.
- Tryggð verði samræmd gæði í meðhöndlun fisks, t.a.m. blóðgun, kæling, meðhöndlun við löndun, og með rekjanlegri mælingu á hitastigi aflans út á sjó.

Nánari umfjöllun

Í viðtölum við hagaðila var nefnt að samræmingu skorti í gæðamálum. Sérstaklega þegar kemur að blóðgun og kælingu. Í einhverjum tilvikum sé um að ræða skort á þekkingu. Helst hjá smærri og ófaglærðum aðilum. Einnig voru nefndar efasemdir um kælingaraðferð sem kallast „ofurkæling“. Matís og Landssamband smábátasjómannanna hrintu af stað verkefninu Fallegur fiskur 2016-2017 með fræðsluefni og voru hitamælar sendir í alla smábáta á landinu. Varð þetta til þess að aukin vitundarvakning varð m.a. á meðal strandveiðisjómannanna. Fiskistofa framkvæmir hitastigsmælingar á strandveiðiafla fyrir Matvælastofnun skv. samstarfssamningi milli stofnananna. Mælingar Fiskistofu og eftirlit í bátaeftirliti hjá Matvælastofnun benda til þess að hitastig á lönduðum afla hafi yfirleitt verið í góðu lagi undanfarin misseri. Þó eru undantekningar á því, helst seinni hluta

sumars. Skýringin er sú að fiskurinn sé í kælingarferli þar sem hann sé nýveiddur. Erfitt getur verið að sannreyna þetta samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun en með rekjanlegri mælingu á hitastigi aflans á sjó myndi þeirri óvissu vera eytt. Ákjósanlegt hitastig landaðs afla er eins og þekkt er sem næst hitastigi bráðnandi íss eða um 0°C. Ef hitastig fer yfir 4°C og ekki er augljóst að fiskurinn sé nýveiddur og í kælingarferli skráir Matvælastofnun frávik og viðurlög væru þau að fiskurinn væri dæmdur óhæfur til manneðis skv. viðurkenndum skynmatsreglum. Aldrei hefur komið til þessa. Það sem betur mætti fara og stendur upp á hjá Matvælastofnun er eftirlit með löndunaraðstöðu á bryggjum landsins. Þetta hefur ekki verið gert með formlegum hætti. Til stendur að bæta úr þessu hjá stofnuninni á þessu ári og skilgreina eftirlitsþega og þær kröfur sem til þeirra eru gerðar og hefja þetta eftirlit.

Mikilvægt er að tryggja áframhaldandi fræðslu og þannig tryggja betur samræmingu í gæðamálum víða.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 13 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar. Tillagan hefur tengingu við tillögu 18 um að skerpa og endurskoða markmið strandveiða.

Hvað næst?

Lagt er til að átak verði gert í fræðslu til sjómanna varðandi meðhöndlun afla við veiðar í samstarfi við matvælaráðuneyti, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Landssamband smábátasjómannna, Strandveiðifélagið og Matvælastofnun.

Bráðabirgðatillaga 14

Setja hvata til nýtingar og endurnýtingar.

Lýsing tillögu

- Litið sé til hringrásarhagkerfisins við allar ákvarðanir tengdar fiskveiðistjórnunarkerfinu.
- Fræðsla til fyrirtækja í sjávarútvegi um möguleikana í hringrásarhagkerfinu.
- Krafa verði gerð um rekjanleika og endurvinnslu umbúða.
- Jákvæðir hvatar í gegnum opinberan gæða- og upplýsingavettvang.

Nánari umfjöllun

Mikil vinna á sér stað innan fyrirtækja í sjávarútvegi í þessa átt. Skoðað verði hvernig núverandi lagaumhverfi rúmar nýja hugsun um endurvinnslu og hringrásarhagkerfi.

Markmið hringrásarhagkerfis er að draga úr auðlindanotkun, auka líftíma auðlinda jarðar og koma í veg fyrir að efni og hlutir hverfi úr hagkerfinu sem úrgangur. Því er nauðsynlegt að hugað sé að sem bestri nýtingu auðlinda á öllum stigum í framleiðslu, vinnslu og neyslu matvæla.

Fjöldmörg fyrirtæki í sjávarútvegi leggja mikið upp úr því að nýta allan fiskiúrgang sem fellur til í vinnslu í hliðar- og aukaafurðir. Sjávarklasinn fjallaði árið 2021 um að nýting á þorski innanlands sé um 90% en 45-55% í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við í sjávarútvegi. Auk þess er mikill áhugi stjórnenda að koma á góðu og skilvirku ferli alls úrgangs. Tækifæri eru t.d. í nýtingu glatvarma, sem fellur til hjá flestum fyrirtækjum. Kallað er eftir aukinni fræðslu um möguleikana í hringrásarhagkerfinu.

Verulegt magn af frauðplasti er notað í sjávarútvegi og þegar vara er seld erlendis vita seljendur sjaldnast ekki hvað verður endanlega um frauðplastið en notkun frauðplasts er mikilvægt til að viðhalda gæðum afurðanna. Hliðstæðar lausnir sem halda sömu gæðum og frauðplastið hafa ekki litið dagsins ljós og endurvinnsla á frauðplasti er skammt á veg komin en frauðplast er ekki eins endurvinnanlegt og annað plast.

Draumastaðan er að til staðar sé 100% hringrás, allt innanlands og erlendis nýtt og endurnýtt með hámerkun virðis í huga.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 14 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Kallað hefur verið eftir aukinni fræðslu um möguleikana í hringrásarhagkerfinu. Lagt er til að matvælaráðuneytið vinni átak á þessu sviði í samstarfi við umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti og hagaðila.

Fullvinnsla hráefnis í sjávarútvegi hefur aukist til muna síðustu ár eins og fram kemur í umfjöllun að framan. Fyrirtæki í sjávarútvegi hafa ásamt öðrum hagaðilum unnið afar gott starf á sviði fullnýtingar afla og eru hvergi nærri hætt. Því er ekki talin ástæða til átaks af hálfu matvælaráðuneytisins á þessu sviði.

Einnig er allt sorp sem fellur til í starfsemi hjá stærri sjávarútvegsfyrirtækjum, t.d. Brim, flokkað hvort sem það fellur til á sjó eða landi til að styðja við hringrásarhagkerfið. Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi hafa tekið á sig framleiðendaábyrgð vegna veiðarfæra og sinna

móttöku á veiðarfæraúrgangi á Íslandi. Magn þess sem sent er út til endurvinnslu hefur næstum þrefaldast á nokkrum árum og er nú meira flutt út en inn. Því er ekki talin ástæða til átaks stjórnvalda á þessu sviði.

Hvað frauðplastnotkun varðar og aðrar umbúðir fyrir fiskafurðir þá er um 98% alls sjávarafla fluttur úr landi og þá að verulegu leyti í umbúðarpakkningum sem auka gæði afurðanna og kaupendur gera kröfu um. Endurvinnanlegri umbúðir en frauðplast sem skila afurðunum í sömu gæðum á áfangastað eru ekki í sjónmáli. Rekjanleiki umbúða er flókinn í ljósi stórs dreifikerfis fiskafurða frá Íslandi og ávinningur takmarkaður sem stendur. Endurvinnsla og endurnýting umbúða fer að langmestu leyti fram erlendis og ekki er talið vænlegt á þessum tímapunkti að greina framhaldslíf umbúða sem fluttar eru úr landi í því skyni að hafa áhrif á úrvinnslureglur í þeim fjöldamörgu viðtökulöndum sem kaupa íslenskan sjávarafla.

14.4 Orkuskipti í sjávarútvegi (bráðabirgðatillögur 15–16)

Bráðabirgðatillaga 15

Setja á fót sjóð þar sem orkuskipti í sjávarútvegi eru samfjármögnuð

Lýsing tillögu

- Sjávarútvegur á Íslandi verði kolefnishlutlaus.
- Upplýsingagjöf um veiðarfæri, olíunotkun og afla (í rauntíma) verði gerð opinber.
- Íblöndunaráætlun verði gerð.
- Í upphafi verði í sjóðnum lögð sérstök áhersla á orkuskipti smábáta sem er raunhæf nú þegar.

Nánari umfjöllun

Orkuskipti hafa víða náð flugi á ýmsum sviðum en eru þó á mismunandi stað hvað varðar tækniþroska og hagkvæmni. Orkuskipti í vegasamgöngum eru langt komin tæknilega, og með rétt stilltum ívilnunum, í raun orðin markaðslausn á flestum sviðum vegasamgangna. Rafbilar eru nú fjöldaframleiddir í milljónum eintaka af ótal gerðum og vöru- og hópbifreiðar fylgja í kjölfarið í auknum mæli. Rafvæðing samgangna virðist vera sú tæknilausn sem hvað lengst er komin varðandi markaðstöðu og hagkvæmni.

Þegar kemur að orkuskiptum í sjávarútvegi og haftengdri starfsemi blasir við allt önnur mynd. Talsverð óvissa ríkir um hvaða tæknilausnir munu verða ríkjandi þegar kemur að orkuskiptum fiskiskipa og engar augljósar lausnir ráðandi á markaði ef markað skyldi kalla. Með öðrum orðum eru engar hilluvörur í boði þegar kemur að útskiptum jarðefnaeldsneytis í sjávarútvegi. Ólíkt rafbílum getur rafhlöðunýting aðeins verið hluti af lausninni enda úthald fiskiskipa með þeim hætti að nútíma rafhlöður geta engan veginn annað þeirri flóknu og umfangsmiklu orkuþörf sem nauðsynleg er við rekstur stærri fiskiskipa. Líklegt verður að teljast að einhverskonar rafeldsneyti muni á endanum taka við af jarðefnaeldsneyti í rekstri stærri fiskiskipa. Talsverð óvissa er um hvaða rafeldsneyti mun henta í sjávarútvegi og ekki síst hver kostnaðurinn verður við vélar og eldsneytisframleiðsluna.

Ísland hefur sett sér metnaðarfull markmið í orkuskiptum og loftslagsmálum. Ríkisstjórnin hefur sett sér markmið um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda sem nemur 55% fyrir 2030 og að Ísland verði óháð jarðefnaeldsneyti 2040. Skuldbindingar Íslands gagnvart Parísarsamkomulaginu kalla á að draga úr losun um 40% að lágmarki frá uppsprettum sem eru á beinni ábyrgð stjórnvalda og þar fellur sjávarútvegur undir. Samkvæmt Umhverfisstofnun var hlutdeild fiskiskipa 21% af losun á beinni ábyrgð Íslands árið 2021.

Olíunotkun er meginuppspretta losunar í sjávarútvegi en olíunotkun hefur dregist saman frá viðmiðunarárinu 2005. Losun frá fiskiskipum hefur síðan 2005 dregist saman um 23%. Samkvæmt Orkustofnun var olíunotkun fiskiskipa árið 2021 um 180 þúsund tonn sem var 34% af heildar innanlandsnotkun olíu. Það er því afar mikilvægt að stíga afgerandi skref í orkuskiptum í sjávarútvegi næstu áratugi.

Ýmis áhugaverð verkefni eru í prófun erlendis með rafeldsneyti eins og metanól, vetni og ammóníak en þau verkefni eru dýr, áhættusöm og háð fjármögnun nýsköpunar- og rannsóknarsjóða. Enova er orkusjóður í Noregi sem hefur verið í fararbroddi í stuðningi á slíkum verkefnum. Sem dæmi um umfang og kostnað slíkra verkefna þá studdi Enova nýsmíði 70 metra vetnis- og rafhlöðu línuveiðiskipa um 92 milljónir norskra króna árið 2021 eða í kringum 1,2 milljarður króna. Á Íslandi styrkti Orkusjóður Brim ehf. um 100 milljónir króna til að breyta vinnsluskipinu Guðmundi í Nesi RE13 þannig að það geti brennt metanóli að talsverðum hluta.

Niðurstaða Umhverfishópsins, eftir samræður við ýmsa hagsmunaaðila, er að orkuskiptin framundan í íslenskum sjávarútvegi verða flókin, umfangsmikil og kostnaðarsöm, sérstaklega fyrir stærri skip. Með öðrum orðum þá er ólíklegt að mörg stór orkuskiptaverkefni líti dagsins ljós næsta áratuginn án samvinnu og samfjármögnunar. Heppilegast væri að smíða ívilnanaumhverfi þar sem fyrirtækin gætu sjálf séð um og fjármagnað þessi verkefni en stærð verkefnanna er hins vegar mjög mikil, tækniáhætta talsverð og rekstrarkostnaður að mörgu leyti óviss. Með öðrum orðum þá er staða orkuskiptalausna í fiskiskipum ekki á þeim stað að einfaldar ívilnanir líkar þeim sem beitt hefur verið í vegasamgöngum dugi til stórtækra orkuskipta í stærri skipum.

Þar sem ljóst er að umfang alvöru orkuskiptaverkefna í fiskiskipum verður umtalsvert þá er hætt við því að Orkusjóður einn og sér hafi aðeins bolmagn til að styrkja of fá verkefni of lítið til að hreyfa við þróun orkuskipta nógu hratt. Mikilvægt er að stefna að sértækum fjárfestinga-sjóði fyrir sjávarútveg sem væri ekki í samkeppni við önnur orkuskiptaverkefni og hefði bolmagn til alvöru verkefna. Með samfjármögnuðum sjóði útgerða og ríkis væri hægt að ná fram stærri og umfangsmeiri þróunar- og tilraunaverkefnum sem nýst geta atvinnugreininni sem heild. Í stað þess að hvert fyrirtæki taki á sig bæði kostnað og tækniáhættu við prófun og innleiðingu grænni lausna gæti samfjármagnaður sjóður stutt við færri og stærri verkefni. Með sameiginlegum sjóði eru fyrirtæki og ríki að fjárfesta í sameiginlegum niðurstöðum og reynslu sem nýtist allri greininni til ákvarðanatöku og betrubóta í stað þess að reynslan og þekkingin sitji eftir hjá hverju fyrirtæki fyrir sig. Vissulega geta komið upp lausnir hjá fyrirtækjunum sjálfum sem vilja halda þeim fyrir sig en þá er líka eðlilegast að þau fullfjármagni slík verkefni sjálf.

Slíkur sjóður gæti einnig tekið þátt í fjármögnun á innviðum sem nauðsynlegir eru í orkuskiptum hvort sem um er að ræða stórar fjárfestingar í hleðslu- eða rafeldsneytisinnviðum. Mismunandi útgerðir eru oft á tíðum að samnýta innviði við hafnir og samfjármagnaður sjóður gæti flýtt fyrir uppbyggingu og tryggt að hún verði til staðar í öllum landshlutum. Nú þegar hefur verið stutt við innviðauppbyggingu við ýmsar hafnir á landinu og mikilvægt að ná samfelli í áframhaldandi uppbyggingu.

Með samvinnu- og samfjármögnun fyrirtækja er þannig hægt að fara í stærri verkefni, dreifa áhættunni og tryggja að nauðsynleg þekking skili sér til allra. Ríkið hefur líka þátttöku hagsmuni þar sem það ber ábyrgð á skuldbindingum í loftslagsmálum og metnaðarfullum, tímasettum orkuskipta markmiðum.

Til að tryggja einfaldleika, gagnsæi og árangur sjóðsins væri mikilvægt að hafa þetta í formi stuðnings við fjárfestingar í búnaði þar sem árangursmælikvarðar væru skýrir þ.e. tölur, tonn og tímasetningar. Með þeim hætti væri hægt að hafa þetta að hluta sem samkeppnissjóð og ef þyrfti að velja á milli verkefna þá fengju þau verkefni úthlutun sem myndu skila mestum árangri í minnkun á olíunotkun með sem hröðustum hætti fyrir minnstu upphæðirnar.

Dæmi um viðmið væri að greiða styrki í samhengi við loftslagsávinning. Hagsmunir ríkisins eru skýrir varðandi samdrátt í losun og tengja mætti fjárfestingastyrki við loftslagsárangur. Fyrir hlut ríkis í slíkum sjóði væri ein leiðin að miða við markaðsverð losunarheimilda sem í byrjun árs 2023 var í kringum 90 evrur á tonnið eða um 13.500 krónur. Ef verkefni sparar 1000 tonn af CO₂ væri markaðsvirði þess ávinnings um 13,5 milljónir króna. Ef greiddur væri út tíu ára losunar-ávinningur væri upphæðin þá 135 milljónir króna. Þúsund tonna minnkun á losun samsvarar um 315 tonnum af eldsneyti. Sama styrkfyrirkomulag mætti nýta fyrir smærri báta sem fengju þá hlutfallslega jafnan styrk fyrir sambærilegan árangur í minnkun á losun.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 15 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Samhliða endurskoðun á hlutverki og tilgangi Verkefnasjóðs sjávarútvegs verði horft til þess að hlutur ríkisins í samfjármögnuðum sjóði verði að hluta til fjármagnaður í gegnum þann sjóð.

Bráðabirgðatillaga 15a

Orkuskiptaáætlun í sjávarútvegi.

Stórtæk orkuskipti á sjó eru flóknari en í vegasamgöngum. Óljóst er hvaða eldsneyti verður nýtt, hvað það mun kosta og hvenær það verður raunhæft. Það er þó hægt að hefja ákveðna orkuskiptavegferð með íblöndun og raftengingu hafna nú þegar enda þekkt tækni sem tæknilega er hægt að innleiða. Kalla má það fyrri orkuskipti þar sem seinni orkuskipti yrðu endanleg útskipti í annað rafeldsneyti.

Íblöndun

Með nokkurri einföldun þá má segja að tvær megintegundir íblöndunarefna í hefðbundna dísilolíu ráði ríkjum á markaði:

FAME er lífdísill sem hefur örlítið öðruvísi efnasamsetningu en hefðbundin dísilolía. Þetta hefur t.d. áhrif á kuldaþol og mögulegan örveruvöxt sem hefur svo áhrif á geymslugetu og vélar. Meginreglan er þó sú að blanda má FAME upp að 7% á allar vélar og upp að 20% fyrir vélar aðlagðar að lífdísil.

HVO er vetnismeðhöndluð lífdísilolía sem hefur nánast sömu efnasamsetningu og hefðbundin dísilolía. Blanda má HVO í hvaða hlutfalli sem er og má nota 100% HVO á allar vélar, gamlar og nýjar. HVO er því kostur sem nýta má í öllum vélum í hvaða hlutfalli sem er. Í Svíþjóð og víðar í Evrópu eru fjölmargar eldsneytisafgreiðslustöðvar sem bjóða upp á 100% HVO beint af dælu.

Lífdísill sem framleiddur hefur verið hér á landi hjá Orkey á Akureyri hefur um tíu ára skeið verið nýttur á skip Samherja og myndi flokkast undir FAME dísil. FAME er nokkuð ódýrari en HVO olía en hefur á móti nokkrar takmarkanir varðandi hlutfall íblöndunar.

Raftenging hafna

Önnur leið til að koma hreinni orku á fiskiskip er að tengja skip við rafmagn í höfn í stað þess að nýta dísilvélar skipsins til að mæta orkuþörf skipa í höfn. Þónokkur hafnartengingarverkefni hafa verið raungerð á undanförunum árum með góðum árangri. Sem dæmi um það er í Norðfjarðarhöfn þar sem 500 kílóvatta háspennutenging fyrir uppsjárarskip er komin í gagnið. Með henni fá skip raforku úr landi til að kæla afla, dæla honum á land og sinna annarri raforkunotkun um borð meðan á löndun stendur í stað þess að framleiða orku með vélbúnaði sem nýtir dísilolíu sem orkugjafa.

Þingsályktun um orkuskipti 2017

Á 146. löggjafarþingi 2016-2017 voru samþykkt ýmis markmið um orkuskipti þ.á.m. eftirfarandi:

Stefnt er að 10% hlutfalli endurnýjanlegrar orku í samgöngum á landi fyrir árið 2020 og 40% árið 2030. Endurnýjanleg orka sem notuð er á innlendum fiskiskipum er 0,1%. Stefnt er að 10% hlutfalli fyrir haftengda starfsemi árið 2030.

Markmið fyrir 2020 í vegasamgöngum náðust fyrir 2020 og talsverðar líkur eru á að metnaðarfull markmið um 40% hlutdeild endurnýjanlegrar orku fyrir 2040 náist einnig. Þetta hefur tekist með blöndu aðgerða á sviði rafvæðingar og íblöndunar. Með sömu nálgun mætti ná svipaðri stöðu í fiskiskipum 2030 og náðist í vegasamgöngum 2020.

Sveigjanleiki í innleiðingu

Til að uppfylla markmið þingsályktunarinnar og para árangurinn í vegasamgöngum væri æskilegast að hafa sveigjanlega nálgun á verkefnið til að halda niðri flækjustigi og kostnaði.

Sjávarútveginum sjálfum væri þá falið að velja hentugustu, sveigjanlegustu og hagkvæmustu leiðina. Svipað fyrirkomulag er í dag gagnvart eldsneytissöluaðilum í vegasamgöngum þ.e. þeir þurfa að uppfylla kröfur um lágmarks hlutfall endurnýjanlegrar orku af heildarsölu en ráða með hvað hætti það er gert. Útgerð myndi þá skila inn staðfestingu á lágmarksárangri í hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa hvert sem hlutfallið væri milli íblöndunar og raforku-notkunar. Eins mætti nota 40% íblöndun á t.d. eitt skip af fjórum í stað þess að krefjast 10% íblöndunar á öll. Þannig mætti draga úr flækjustigi við flutninga og blöndun. Fræðilega væri mögulegt að taka staka túra á 100% HVO dísil og uppfylla markmið á einu bretti. Ef útgerðarfyrirtæki taka stærri skref og gera út t.d. metanólskip á næstu árum myndi það einfaldlega þýða minni íblöndunarþörf hjá viðkomandi útgerð.

Íblöndun er dýrari en ber ekki kolefnisgjald sem dregur aðeins úr kostnaði í samanburði við hefðbundinn dísil. Í vegasamgöngum hafa þessar kröfur verið innleiddar í gegnum eldsneytis-sala sem hafa svigrúm til að ná heildarmarkmiðum með blöndu seldra orkugjafa þ.e. með lífdísil, etanól, metan og rafmagni en eru jafnframt með lagalega skyldu um lágmarksárangur.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 15a verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Unnin verði orkuskiptaáætlun í sjávarútvegi í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti og innviðaráðuneytið.

Bráðabirgðatillaga 16

Við breytingar á strandveiðikerfi verði hugað að fyrirkomulagi sem hámarkar orkunýtingu.

Lýsing tillögu

- Setja þarf fram lausnir sem miða að því að hvetja til grænni rekstrar.
- Fyrirkomulag strandveiða í dag hvetur ekki til orkusparnaðar þar sem þröngur tímarammi, 14 klst./dag, er á veiðum.

Nánari umfjöllun

Starfshópurinn umgengni ræddi á fundum sínum við ýmsa hagsmunaaðila tengdum strandveiðum. Þar var kerfið rætt út frá mörgum víddum og ýmsar vangaveltur komu fram varðandi

möguleika í bættri orkunýtni og orkuskiptum. Út frá sjónarmiðum eldsneytisnotkunar þá eru nokkur atriði sem vert er að huga að varðandi mögulegar breytingar á kerfi strandveiða.

Einn möguleikinn til að minnka eldsneytisnotkun smábáta er að draga verulega úr stími á og frá miðum. Einnig er möguleiki að setja stærra og orkunýtnari skrúfur í báta sem getur hins vegar haft áhrif á hröðun báta og lengt örlítið siglingartíma á og frá miðum. Eftirfarandi takmarkanir sem settar eru í 5. gr. reglugerðar um strandveiðar geta í einhverjum tilvikum haft neikvæð áhrif á þessa möguleika til orkusparnaðar: „Hver veiðiferð skal eigi standa lengur en 14 klukkustundir. Miðað er við þann tíma er fiskiskip lætur úr höfn til veiða til þess er það kemur til hafnar aftur til löndunar. Aðeins er heimilt að fara í eina veiðiferð á hverjum degi.“

Þessar takmarkanir leiða stundum til þess að sjómenn sigla hratt á miðin og heim með tilheyrandi eldsneytiseyðslu. Við mögulega endurskoðun á reglum þarf að hafa í huga hvort mögulegt er að rýmka siglingartíma með það fyrir augum að opna fyrir orkusparnað í siglingum. Vissulega getur það stangast á við önnur markmið reglugerðarinnar en út frá hámarks orkunýtni er mikilvægt að draga úr kappsiglingum til og frá miðunum.

Lengra inn í framtíðina geta takmarkanir varðandi eina ferð á dag haft neikvæð áhrif á mögulega rafvæðingu smábáta þar sem hleðslustopp í landi í tvískiptum túr getur orðið raunhæfur möguleiki þar sem stutt er á miðin.

Að lokum má nefna að á samráðsfundum kom fram hjá nokkrum strandveiðimönnum að tíma-bilstakmarkanir svæða rímuðu stundum illa við aðgengi að góðum fiski næst landi. Þetta þýðir að stundum er verið að sækja of lítinn fisk of langt frá landi vegna tímabilstakmarkana til að ná hluta af takmörkuðum heildarkvóta. Þetta þýðir meiri eldsneytiseyðsla á veitt tonn og ef svigrúmið væri meira væri oft hægt að ná í sama afla með minni eyðslu.

Við endurskoðun á strandveiðikerfinu þarf að hafa fjölmarga hagsmuni í huga og mögulega eru aðrir hagsmunir sem vega þyngra en áhrif á orkunotkun, svo sem vinnuverndarsjónarmið. Mikilvægt er þó að líta til ofangreindra áhrifa við endurskoðun kerfisins enda mikilvægt að stuðla hratt að minni eldsneytisnotkun á aflaeiningu.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 16 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Við vinnslu nýrra heildarlaga verði skoðað hvort fella eigi brott kröfu um að veiðiferð taki ekki lengri tíma en 14 klst. til að styðja við betri orkunýtingu.



**15. Skref 2:
Hámörkun verðmæta**

15. Skref 2: Hámörkun verðmæta

Í þessum kafla verður fjallað nánar um bráðabirgðatillögur 17-44, þær kortlagðar og lagðar til aðgerðir. Kaflanum er skipt í kerfi fiskveiðistjórnunar (bráðabirgðatillögur 17-24), nýtingu gagna (25-27), markaðssetningu (28-33), alþjóðasamskipti og orðspor (34) og menntun (35-44).

15.1 Kerfi fiskveiðistjórnunar (bráðabirgðatillögur 17–24)

Bráðabirgðatillaga 17 Viðhalda aflamarkskerfinu.

Lýsing tillögu

- Aflamarkskerfinu verði viðhaldið enda hefur það aukið hagkvæmni og hagsæld.
- Stjórnkerfi fiskveiða hefur haft áhrif á alla virðiskeðju sjávarútvegs. Sjávarútvegsfyrirtæki hafa skipulagt sókn skipa þannig að betri afli komi að landi og á réttum tíma. Bætt gagnasöfnun hefur auðveldað fyrirtækjum að stýra veiðum þannig að fiskur er veiddur á þeim árstíma og svæðum þar sem gæði hans eru mest og markaðsaðstæður hagkvæmastar. Samfara minni sókn til að ná sama afla hefur dregið úr álagi veiða á vistkerfið.

Nánari umfjöllun

Aflamarkskerfið var tekið upp um miðjan áttunda áratug síðustu aldar þegar skýr merki voru uppi um ofveiði og hætta var á hruni helstu nytjastofna sjávar. Á sama tíma voru miklar of-fjárfestingar í veiðum og vinnslu sem leiddu til rekstrarvanda í greininni. Aflamarkskerfið hefur gert fyrirtækjum í útgerð kleift að stýra veiðum þannig að fiskur er veiddur á þeim árstíma og svæðum þar sem gæði hans eru mest og markaðsaðstæður hagkvæmastar. Samfara minni sókn til að sækja sama magn afla hefur dregið úr álagi á vistkerfið. Margar þjóðir hafa tekið upp aflamarkskerfi með framseljanlegum réttindum á síðustu árum og áratugum með líkum árangri og náðst hefur á Íslandi. Nánar er fjallað um sögu aflamarkskerfisins í kafla 8.2.

Mælt er með að aflamarkskerfinu verði viðhaldið enda hefur það dregið úr álagi á vistkerfið. Í viðtölum við hagaðila var bent á þær takmarkanir sem eru í krókaafلامarkskerfinu þar sem takmarkað er hvaða veiðarfæri megi nota og að slíkt geti dregið úr möguleikum til frekari hagræðingar, m.a. var bent á að í ákveðnum tilvikum gæti verið hagkvæmara og umhverfisvænna að veiða í net í stað króka en slíkt er óheimilt í núverandi aflamarkskerfi. Velt var upp þeim möguleika að fella niður takmarkanir í krókaafلامarkskerfinu og að það verði sameinað aflamarkskerfinu. Sættu þær hugmyndir gagnrýni, þar sem slík breyting myndi leiða til þess að núverandi handhafar krókaafلامarks myndu freistast til að selja sínar hlutdeildir til stærri fyrirtækja og auka enn frekar samþjöppun aflaheimilda. Þó var líka bent á að slík breyting myndi fela í sér aukna hagræðingu og ekki koma í veg fyrir að núverandi rekstur í krókaafلامarki gæti haldið áfram en aukinn sveigjanleiki yrði fyrir hendi. Lagt er því til að í þessum áfanga verði

sérstökum takmörkunum í krókaafلامarkskerfinu ekki aflétt og það þannig sameinað aflamarkskerfinu, þó efnahagsleg rök kunni að hníga til þess. Hins vegar er rétt að huga vel að þessum möguleika síðar.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 17 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Við vinnslu nýrra heildarlaga um nytjastofna sjávar verði þess gætt að aflamarkskerfinu verði viðhaldið.

Bráðabirgðatillaga 18

Skerpa og endurskoða markmið strandveiða.

Lýsing tillögu

- Meta árangur ólíkra markmiða sem hægt er að stefna að með strandveiðikerfi.
- Skilgreina skýr markmið.

Þegar markmið kerfisins liggja fyrir

- Rannsaka og mæla árangur ólíkra markmiða sem strandveiðikerfi getur þjónað
- Velja meginmarkmið og fínstilla standveiðikerfið til að ná því

Þá er hægt að leggja mat á árangur kerfisins og bregðast við í takt við það...

- ...rýmka/herða skilyrði
- ...auka/minnka heimildir

Nánari umfjöllun

Með ákvæði til bráðabirgða í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 hófust strandveiðar 28. júní 2009 og var þá heimilt að veiða 3.955 tonn af óslægðum þorski á handfæri í júní, júlí og ágúst það ár.¹³⁹ Nokkur styr hefur staðið um strandveiðar síðan veiðunum var komið á en þeim var m.a. ætlað að auka sátt í fiskveiðistjórnunarkerfinu og auka aðgengi kvótalausra að veiðum. Almennur

¹³⁹ Lög um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, nr. 66/2009. Þingskjal 150-34. mál (150. löggjafarþing 2009. [<https://www.althingi.is/alttext/137/s/0150.html>])

stuðningur er í samfélaginu við strandveiðar en viðvarandi átök eru um framkvæmd þeirra og háværar kröfur um aukningu aflaheimilda í strandveiðum. Í Auðlindinni okkar var farið yfir þær rannsóknir og skýrslur sem unnar hafa verið um strandveiðar, m.a. könnun Sjávarútvegs- miðstöðvar Háskólans á Akureyri frá 2017 og skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðar- ráðherra um atvinnu- og byggðakvóta frá 2020. Nánar er fjallað um strandveiði og önnur byggðakerfi í kafla 10, Byggðakerfi. Samhliða vinnu í Auðlindinni okkar tóku Sveinn Agnarsson og Vífill Karlsson saman skýrslu um byggðafestuáhrif sjávarútvegs þar sem gerð er grein fyrir afkomu strandveiða en skýrsluna má nálgast í kafla 11, Vísbendingar um byggðafestuáhrif sjávarútvegs. Í skýrslunni fá strandveiðar jákvæða einkunn fyrir löndunarhlutfall í heimahöfn, verð á markaði, vægi fyrir viðkvæmar hafnir og fjölda sem tengist kerfinu. Strandveiðar fá þó neikvæða einkunn þegar kemur að vinnsluhlutfalli í heimahöfn og afkomu. Í könnun um viðhorf Íslendinga til sjávarútvegs sem nánar er gerð grein fyrir í kafla 6 kom m.a. fram jákvæðni þjóðarinnar til strandveiða, en um 72% svarenda töldu að hlutfall strandveiða af heildarafla ætti að vera hærra. Þá töldu um 70% að smábátaveiðar sköpuðu góð tekjutækifæri fyrir einstaklinga og þriðjungur taldi að smábátaveiðar sköpuðu verðmæti fyrir sitt nærsamfélag.

Einnig var bent á að gæði strandveiðiafla væri misjafn. Á árinu 2011 unnu Matís, Matvælastofnun og Fiskistofa úttekt á gæðum strandveiðiafla og voru niðurstöður þess að strandveiðifiskur væri misjafn að gæðum, aðgengi að ís takmarkaður, ekki aðgengi að slægingarþjónustu og flutningur á óslægðum afla geti farið illa með hráefnið.¹⁴⁰ Ekki hefur verið gerð svipuð úttekt eða tekin saman sambærileg gögn af hálfu stjórnvalda síðan 2011 og er því lagt til að ráðist verði í könnun á gæðum strandveiðiafla sem fyrst.

Skiptar skoðanir voru í Auðlindinni okkar um strandveiðar og hvort ætti að minnka vægi strandveiða í ljósi þess efnahagslega óhagræðis sem af þeim leiðir og að unnt væri að ná byggða- tengdum markmiðum með því að leggja áherslu á aukna verðmætasköpun og láta afrakstur þess renna beint til byggðanna. Á móti var bent á að atvinnu- og byggðatengdur ábati strandveiða réttlæti núverandi hlutdeild strandveiða eða aukningu í strandveiðum.

Er því lagt til að strandveiðum verði viðhaldið þrátt fyrir ýmsa annmarka en lagt til að kveða á um markmið, viðmið og árangursmælingar strandveiða, með skýrari hætti í lögum auk þess að mæla fyrir um kröfur um aðgengi að strandveiðum, til þess að ná betur fram upphaflegum markmiðum kerfisins.

¹⁴⁰ Gæði strandafila 2011. Matís

[https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/2011/26_11_gaedi_strandveidiafla.pdf]

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 18 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Lagt er til að strandveiðum verði viðhaldið og í nýjum heildarlögum verði í auknum mæli kveðið á um markmið, viðmið og árangursmælingar strandveiða auk þess að gerðar verði auknar kröfur um aðgengi að strandveiðum, til þess að ná betur fram hluta upphaflegra markmiða strandveiða.

Einnig er lagt til að gerð verði ný könnun á gæðum strandveiðiafla og niðurstöður hennar verði m.a. unnt að nýta til frekari fræðslu um gæðamál skv. tillögu 13.

Bráðabirgðatillaga 19

Tilfærsla almenns byggðakvóta.

Lýsing tillögu

- Afnema almennan byggðakvóta og bæta honum við þá hlutdeild sem fer í sértæka byggðakvóta og/eða strandveiðar.
- Einföldun fiskveiðistjórnunarkerfisins.
- Verið er að rannsaka efnahagslegan ávinning almenns byggðakvóta.

Nánari umfjöllun

Fjallað er um almennan byggðakvóta í 10. gr. laga um stjórn fiskveiða en þar segir að ráðherra sé heimilt að ráðstafa aflamagni í óslægðum botnfiski skv. 5. mgr. 8. gr. laganna til að mæta áföllum sem fyrirsjáanleg eru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstaka tegunda og til stuðnings byggðarlögum í samráði við Byggðastofnun. Almenn skilyrði laga fyrir úthlutun almenns byggðakvóta eru nánar útfærð í reglugerðum.¹⁴¹ Þar eru nánar afmörkuð þau skilyrði sem (1) byggðarlög þurfa að uppfylla og (2) fiskiskip sem eiga rétt á afhendingu almenns byggðakvóta. Því er áskorunin í núverandi kerfi tvíþætt hvað byggðarlag varðar og svo hvernig rekstraraðilar fiskiskipa geta myndað sér rétt til þess að fá afhentan almennan byggðakvóta. Nánar er fjallað um almennan byggðakvóta í kafla 10, Byggðakerfi. Samhliða vinnu í Auðlindinni okkar tóku Sveinn Agnarsson og Vífill Karlsson saman skýrslu um byggðafestuáhrif sjávarútvegs sem má nálgast í kafla 11, Vísbendingar um byggðafestuáhrif sjávarútvegs. Þar kemur fram að 68% þeirra stærri fiskiskipa sem nutu byggðaaðgerða fengu úthlutað almennum byggðakvóta á

¹⁴¹ Reglugerð nr. 1018/2022, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiarinu 2022/2023 og reglugerð nr. 1370/2022, um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa á fiskveiðiarinu 2022/2023, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga og reglugerð um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa.

árunum 2017/2018 til 2021/2022 en 24% smærri fiskiskipa. Á fiskveiðiárinu 2022/2023 var almennum byggðakvóta úthlutað til 51 byggðarlags í 29 sveitarfélögum.

Það var almennt mat viðmælenda í Auðlindinni okkar að úthlutun almenns byggðakvóta hefði ekki virkað sem skyldi og því væri þörf á breytingum. Almenn óánægja var með útteilingu kvótans, ferlið væri ógagnsætt og úthlutun ómarkviss og einnig væri „of þunnt smurt“ þannig að ólíklegri væri að einhver árangur næðist. Margir viðmælenda töldu alls óvíst að sveitarfélög hefðu hag af þessu fyrirkomulagi. Í bráðabirgðatillögu 19 er lagt til að almenni byggðakvótinn yrði afnuminn og honum bætt við þá hlutdeild sem fer í sértæka byggðakvótann og/eða strandveiðar. Engar athugasemdir bárust um þá bráðabirgðatillögu í samráðsferlinu.

Það er mat Auðlindarinnar okkar að rétt sé að afnema almenna byggðakvótann því litlar líkur eru á því að unnt sé að sníða af honum hina ýmsu galla og gera kerfið árangursríkt. Í stað þess að bæta þeim heimildum sem fara nú í almenna byggðakvótann við sértæka byggðakvótann og/eða strandveiðar leggur starfshópurinn til að látið verði reyna á nýtt fyrirkomulag, þar sem m.a. er lagt til að ekki verði gerðar breytingar á strandveiði og sértækum byggðakvóta. Þess í stað er lagt til að veiðiheimildirnar verði leigðar út til eins árs í senn og tekjurnar renni til þeirra sveitarfélaga sem nú eiga rétt á almenna byggðakvótanum. Með því gætu sveitarfélög betur stuðlað að uppbyggingu á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum til framtíðar og slík uppbygging þyrfti ekki að vera bundin við sjávarútveg. Almenni byggðakvótinn myndi þannig færast yfir í svonefnda innviðaleið, sem nánar er fjallað um í kafla 10, Byggðakerfi.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 19 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Veiðiheimildir í almennum byggðakvóta verði annað hvort leigðar út og tekjurnar renni til sveitarfélaga í gegnum svokallaða innviðaleið, þar sem þær veiðiheimildir sem eru til ráðstöfunar eru leigðar út og aukin verðmæti sem við það skapast nýtt til uppbyggingar á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum til framtíðar en slík uppbygging væri ekki bundin við sjávarútveg. Eða að veiðiheimildum í almennum byggðakvóta verði ráðstafað í svokallaða byggðafestuleið þar sem gripið er til sértækra og markvissra aðgerða til að nýta veiðiheimildir til að efla byggðir þar sem veiðar og vinnsla eru talin eiga framtíð fyrir sér. Heimildum sé þannig ráðstafað til byggðanna eða einstaklinga beint með tilteknum reglum.

Nánar er fjallað um innviðaleið og byggðafestuleið í kafla 10.1.

Bráðabirgðatillaga 20

Endurskoða skel- og rækjubætur og línuívilnun.

Lýsing tillögu

- Afnema þessi réttindi og bæta þeim við þá hlutdeild sem fer í sértæka byggðakvóta og/eða strandveiðar.
- Ástæðan fyrir tillögunni er ógagnsæ útdeiling þessara réttinda og óskýr markmið.
- Með tillögunni verður fiskveiðikerfið einfaldara.

Nánari umfjöllun

Línuívilnun er skilgreind í 8. mgr. 11. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þar segir að við línuveiðar dagróðrabáta með línu sem beitt er í landi megi landa 20% umfram aflamark en 15% umfram aflamark við línuveiðar dagróðrabáta með línu sem stokkuð er upp í landi. Nýting línuívilnunar hefur almennt dregist saman en hún dróst saman um meira en tvo þriðju frá þeim tíma þegar sem mest lét fiskveiðiárið 2011/2012. Þó hafa verið beiðnir um aukningu í línuívilnun en einkum í einstökum tegundum. Helsta ástæða minnkandi nýtingar virðist vera ákvæði um handbeitingu eða stokkun í landi. Línuívilnun hefur verið gagnrýnd, einna helst vegna þess að talið er að aðgerðin sé letjandi til nýsköpunar og komi í veg fyrir tækniframfarir í greininni með því að hvetja til þess að veiðarfærið, línan, sé undirbúin með mannafla, í stað tækni og búnaðar sem undirbýr línu bæði á landi og um borð í skipum.

Skel- og rækjubótum var komið á með reglugerð á grundvelli þágildandi 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990 og er núgildandi reglugerð um úthlutun skel- og rækjubóta, reglugerð nr. 973/2022 um sérstaka úthlutun til skel- og rækjubóta á fiskveiðiárinu 2022/2023 sem sett er á grundvelli 3. mgr. 10. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Gert var ráð fyrir að þessar bætur yrðu tímabundnar og myndu gefa þeim sem stunduðu skel- og rækjuútgerð svigrúm til endurskipulagningar, en ákvæðin komu til á ólíkum tíma og við setningu þeirra kom skýrt fram að um tímabundna ráðstöfun væri að ræða. Þrátt fyrir það hafa ákvæðin verið framlengd og ákvæði um tímabundna ráðstöfun tekin úr sambandi.¹⁴²

Nánar er fjallað um línuívilnun og skel- og rækjubætur í kafla 10, Byggðakerfi. Ýmsar leiðir hafa verið settar fram á síðustu árum um það hvernig megi trappa niður eða fella niður skel- og rækjubætur og breyta línuívilnun. Í bráðabirgðatillögu 20 er lagt til að bæturnar og línuívilnun verði afnumdar og þeim bætt við hlutdeild sértæks byggðakvóta eða strandveiða. Lagt er til að því aflamarki sem úthlutað er í línuívilnun verði fremur varið í innviðaleiðina en meta þarf hversu stór hluti myndi koma þar til. Þá er lagt til að úthlutun skel- og rækjubóta verði hætt, en ekki tekin afstaða til þess með hvaða hætti það skuli gert, líta þurfi til byggðasjónarmiða, efnahagslegra hagsmuna og skynsamlegrar aðlögunar við þær breytingar.

¹⁴² Endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda, bls. 14. (2020) [<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/KTh/Lokask%C3%BDrsla%20v24%20lei%C3%B0r%C3%A9tt.pdf>]

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 20 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Línuviltun verði hætt og veiðiheimildirnar renni til þeirra þátta kerfisins sem talið verður þjóna best markmiðum kerfisins á hverjum tíma. Sem dæmi í innviðaleið eða byggðafestuleið.

Skel- og rækjubætur verði lagðar niður. Ekki er tekin afstaða til þess með hvaða hætti það yrði gert. Við útfærsluna verði litið til aðlögunartíma, byggðasjónarmiða og efnahagslegra hagsmuna.

Bráðabirgðatillaga 21

Ráðstöfun sértækra byggðakvóta til byggða þar sem veiðar og vinnsla eiga framtíð fyrir sér.

Lýsing tillögu

- Byggðakvóta er „smurt of þunnt“. Nýta ætti sértæka byggðakvóta til að efla byggðir þar sem veiðar og vinnsla eiga framtíð fyrir sér.
- Nýta þessi takmörkuðu gæði einungis til þess að efla sjávarútveg til lengri tíma litið.
- Nýta og efla önnur úrræði til að styrkja brothættar byggðir þar sem veiðar og vinnsla eiga ekki framtíðina fyrir sér.
- Fela Byggðastofnun að meta í hvaða byggðum veiðar og vinnsla eiga framtíðina fyrir sér.

Nánari umfjöllun

Sértækur byggðakvóti er skilgreindur í 10. gr. a í lögum um stjórn fiskveiða. Þar segir að Byggðastofnun hafi til ráðstöfunar aflahlutdeild sem ráðherra ákvarðar samkvæmt heimild í 5. mgr. 8. gr. laganna, til að styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Samkvæmt reglugerð nr. 643/2016 skal val á byggðarlögum sem koma til álita byggja á eftirfarandi þáttum:

- Byggðarlag sé í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.
- Íbúar byggðarlags séu færri en 400.

- Íbúum hafi fækkað síðastliðin 10 ár.
- Akstursfjarlægð frá byggðarlagi til byggðarkjarna sem telur meira en 1.000 íbúa sé a.m.k. 20 km.
- Byggðarkjarninn tilheyri vinnusóknarsvæði sem telur færri en 10.000 íbúa.
- Hlutfall starfa við veiðar og vinnslu í sjávarbyggðinni sé a.m.k. 20% allra starfa.
- Að aflamark Byggðastofnunar skipti verulegu máli fyrir framtíð byggðarlagsins að mati stjórnar Byggðastofnunar.

Skipting þess aflamarks sem kemur í hlut byggðarlags samkvæmt reglugerðinni fer fram á grundvelli samninga Byggðastofnunar, fiskvinnslu og útgerðaraðila til allt að sex ára í senn. Nánar er fjallað um sértækan byggðakvóta í kafla 10, Byggðakerfi.

Í samtölum við viðmælendur í Auðlindinni okkar kom fram meiri ánægja með sértækan byggðakvóta en hinn almenna. Töldu viðmælendur sértæka byggðakvótann skila sér betur og skapa meira öryggi og byggðafestu en almenni byggðakvótinn. Í bráðabirgðatillögu 21 var lagt til að nýta ætti sértækan byggðakvóta til að efla sjávarútveg til lengri tíma litið en nýta önnur úrræði til að styðja brothættar byggðir þar sem veiðar og vinnsla eiga ekki framtíð fyrir sér. Lagt var því til að fela Byggðastofnun að meta í hvaða byggðum veiðar og vinnsla eiga framtíðina fyrir sér.

Því er lagt til að sértæka byggðakvótanum verði viðhaldið og á grundvelli skýrslu um endurmat og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda um að nýir og endurnýjaðir samningar um byggðakvóta Byggðastofnunar skuli gerðir til sex ára með aðild viðkomandi sveitarfélags. Heimilt verði að bjóða opinberum aðilum, samtökum sveitarfélaga, fyrirtækjum eða félagasamtökum aðild að slíkum samningum. Í samningum komi fram markmið með úthlutuninni, mælikvarðar, samstarfsaðilar, útfærsla, fyrirkomulag umsýslu og eftirfylgni og annað skv. samkomulagi. Með þessu móti verður sértækni byggðakvótinn áfram hluti af byggðafestuleiðinni, þ.e. hluti af sértækum og markvissum aðgerðum til að nýta veiðiheimildir til að efla byggðir þar sem veiðar og vinnsla er talin eiga framtíð fyrir sér. Heimildum sé þannig ráðstafað til byggðanna eða einstaklinga beint skv. tilteknum reglum.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 21 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Sértækum byggðakvóta Byggðastofnunar verði viðhaldið. Í nýjum heildarlögum verði sértækur byggðakvóti gerður markvissari og skilyrði fyrir vali og samningsskilyrði rýmkuð svo hægt sé að vanda valið á sveitarfélagi betur og hámarka nýtingu takmörkuðu gæðanna.

Bráðabirgðatillaga 22

Afnema 5,3% kerfið og nýta afraksturinn til uppbyggingar dreifðra byggða.

Lýsing tillögu

- Hægt væri að ganga lengra en fyrri tillögur gera ráð fyrir og afnema 5,3% kerfið í heild sinni. Með því væri hægt að fara í markvissari og meira afgerandi uppbyggingu byggðarlagsins og að veðja á annað en sjávarútveg til framtíðar.
- Með slíkum breytingum sköpuðust verðmæti sem nýta mætti að hluta með fjárhagslegum stuðningi við uppbyggingu á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum til framtíðar en slík uppbygging væri ekki bundin við sjávarútveg.

Nánari umfjöllun

Samhliða aflamarkskerfi hafa verið í lögum um stjórn fiskveiða ýmsar ráðstafanir til að efla byggð í landinu og mæta áföllum skv. 10. gr. laga um stjórn fiskveiða, sbr. 3. mgr. 8. gr. sömu laga. Þessar ráðstafanir ganga almennt undir nafninu 5,3% kerfið og samanstanda í dag af eftirfarandi kerfum:

1. Almennur byggðakvóti
2. Sértekur byggðakvóti
3. Strandveiðar
4. Línuvílnun
5. Skel- og rækjubætur
6. Frístundaveiðar

Um 30 þúsund tonnum í aflaheimildum var ráðstafað til þessara flokka á fiskveiðiárinu 2021/2022; mest í strandveiðar, eða rúmlega 12 þúsund tonnum, en því næst í sértekun og almennan byggðakvóta, um 7 þúsund tonnum á hvorn flokk. Í skýrslu um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda frá 2020 var heildarverðmæti þess aflamarks sem ráðstafað er til byggðaverkefna áætlað 5,5-7,6 milljarðar króna á fiskveiðiárinu 2019/2020.¹⁴³ Í skýrslunni var bent á mikilvægi þess að slíkur stuðningur hefði skýr og mælanleg markmið, eftirfylgni væri fullnægjandi og árangur metinn með reglubundnum hætti. Þá var bent á að vandkvæðum væri bundið að meta árangur 5,3% kerfisins en markmið atvinnu- og byggðaráðstafana væru ýmist ekki tilgreind eða sett fram með almennum hætti. Hagræni hópur Auðlindarinnar okkar fékk hagfræðingana Svein Agnarsson og Vífil Karlsson til að gera skýrslu um byggðafestuáhrif sjávarútvegs, m.a. hvort byggðakerfi væru að styðja við sjávarbyggðirnar en skýrsluna má nálgast í kafla 11.

¹⁴³ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (2020). Endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda : skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um atvinnu- og byggðakvóta. Febrúar.

Af þeim gögnum sem liggja fyrir og með vísan til umfjöllunar um tillögur 18 – 21 er lagt til að bráðabirgðatillaga 22 um að afnema 5,3% kerfið verði ekki hluti af lokatillögum. Í stað þess að fjalla um þennan hluta sem 5,3% kerfið þá er lagt til að ráðstafanir þessar beri heitið byggðakerfið, sem nánar er fjallað um í kafla 10. Í stað þess að afnema kerfið eru lagðar til breytingar með það að markmiði að verðmætin sem skapast í kerfinu renni til byggðarlaganna til að efla þau.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 22 verði ekki hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Bráðabirgðatillaga 22a

Setja skýr markmið og mæla nánar fyrir um umfang og ráðstafanir byggðakerfa í lögum.

Lýsing tillögu

- Kveðið verði með skýrum hætti á um markmið, umfang og ráðstafanir byggðakerfis í fyrirhuguðu frumvarpi um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar.
- Mælikvarðar um árangur byggðakerfa verði settir í samvinnu við Byggðastofnun, Fiskistofu, Samband Íslenskra sveitarfélaga og aðra hagaðila og verði hluti af aðgerðaráætlun um sjávarútveg.
- Á fimm ára fresti verði Alþingi gerð grein fyrir mati á árangri byggðakerfa.

Nánari umfjöllun

Lagðar eru til tvær leiðir varðandi ráðstafanir í byggðakerfinu:

- Innviðaleiðin.** Þær veiðiheimildir sem eru til ráðstöfunar eru leigðar út og aukin verðmæti sem við það skapast nýtt til uppbyggingar á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum til framtíðar en slík uppbygging væri ekki bundin við sjávarútveg.
- Byggðafestuleiðin.** Grípa til sértækra og markvissra aðgerða til að nýta veiðiheimildir til að efla byggðir þar sem veiðar og vinnsla eru talin eiga framtíð fyrir sér. Heimildum sé þannig ráðstafað til byggðanna eða einstaklinga beint með tilteknum reglum.

Á Íslandi hefur þess verið freistað á undanförunum áratugum að fara byggðafestuleiðina. Ávinningur af því er óljós og markmiðin óskýr. Fjallað er nánar um byggðakerfi í kafla 10 sem og í tillögum 18-21. Lagt er til að skilgreind verði með skýrum hætti markmið byggðakerfa og hvaða árangri skuli ná með þeim og reglulega metið hver árangur kerfanna hafi verið.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 22a verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst

Í nýjum heildarlögum verði mælt fyrir um skýr markmið, umfang og ráðstafanir byggðakerfis. Þá verði settir mælikvarðar um árangur byggðakerfa í samvinnu við Byggðastofnun, Fiskistofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagaðila og verði hluti af aðgerðaráætlun um sjávarútveg. Einnig verði Alþingi gerð grein fyrir mati á árangri byggðakerfa á fimm ára fresti.

Bráðabirgðatillaga 23

Skoða hvort, hvar og hvernig sé heppilegt að koma á kerfi með svæðisbundnum nýtingarrétti.

Lýsing tillögu

- Staðbundnar tegundir (t.d. ígulker, sæbjúgu, grásleppa, þari, rækja og krabbi) eru bundnar við náttúrulega afmörkuð útbreiðslusvæði sem auðvelt er að afmarka og skilgreina.
- Sveitarfélög sækjast eftir auknu forræði yfir fiskveiðiauðlindum.
- Með svokölluðu SNR-kerfi (e. Territorial Use Rights for Fisheries, TURFs) er hægt að framselja ákvörðunarvald til staðbundinna samfélaga.

-
- Rannsaka þarf hvaða tegundir mætti nýta með slíku kerfi og hvar, jafnframt því þarf að útfæra svæðisbundinn nýtingarrétt fyrir sveitarfélög.
-
- Samanburður við landnýtingu skv. þjóðlendulögum nr. 58/1998.
-

Nánari umfjöllun

Í bráðabirgðatillögum 17 – 21 eru lagðar til breytingar á núgildandi byggðakerfum og mælt fyrir um nýjar leiðir til að tryggja að verðmætin sem skapast í byggðakerfinu renni til byggðarlaganna til að efla þau. Starfshópar Auðlindarinnar okkar höfðu að leiðarljósi að einfalda kerfi fiskveiðistjórnunar og er mat hópsins að tillagan sé ekki til þess fallin. Að svo stöddu er því ekki lagt til að komið verði á kerfi með svæðisbundnum nýtingarrétti.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 23 verði ekki hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Bráðabirgðatillaga 24

Herða veiðiskyldu.

Lýsing tillögu

- Ákveðnar tegundir eru ekki veiddar og aflamark ekki nýtt.
 - Kvótalausir fá ekki tækifæri á að veiða þann afla.
 - Hægt væri að herða veiðiskyldu samkvæmt 15. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 þannig að óveiddur afli nýtist.
 - Meta þarf ástæður þess að veiðiheimildir eru geymdar milli tímabila og áhrif þess að hækka veiðiskylduhlutfall.
-

Nánari umfjöllun

Á grundvelli fyrirliggjandi gagna sem og samtala við viðmælendur Auðlindarinnar okkar er ekki lagt til að veiðiskylda verði hert að svo stöddu.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 24 verði ekki hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

15.2 Nýting gagna (bráðabirgðatillögur 25–27)

Mikið af gögnum verður til í sjávarútvegi og felast mikil tækifæri í að safna saman upplýsingum sem verða til í hinum fjölmörgu hlekkjum virðiskeðju sjávarafurða. Stóru tækifærin liggja svo í því að nýta gögnin til að auka þekkingu, skilvirkni og ákvarðanatöku fyrir fyrirtæki, stjórnvöld og rannsóknaraðila.

Bráðabirgðatillaga 25 og 26

Koma á rafrænni skráningu um rekjanleika afla í allri virðiskeðjunni og byggja upp miðlægt gagnasafn til að halda utan um öll gögn sem verða til í sjávarútvegi.

Lýsing tillagna

- Innleiða í skrefum kröfu um samfellda rafræna skráningu afla í allri virðiskeðjunni, frá veiðum til neytanda.
- Sjá einnig tillögu um opinberan upplýsinga- og gæðavettvang, undir markaðsmálum. Þar gætu stjórnvöld hvatt til aukins rafræns rekjanleika.
- Koma á fót samstarfshópi sem leggur grunninn að uppbyggingu miðlægs gagnasafns.
- Nýta stafrænar lausnir til hins ýtrasta til að gera upplýsingaflæði að fullu stafrænt í rauntíma, þar með talið vegna eftirlits og rannsókna, og losna þannig við kostnað, tafir og flækjustig.
- Fyrirtæki, stjórnvöld og mennta- og rannsóknarstofnanir hafi aðgang að miðlægum gagnagrunni með öllum gögnum (sem ekki eru viðskiptaleyndarmál) um veiðar, vinnslu, flutning, sölu og tengda þætti svo sem veður, efnahag, gengi, o.s.frv. Enn fremur hafi sömu aðilar tækni og þekkingu til að nýta gagnagrunninn til að stýra ákvörðunum, vinna greiningar og fleira sem skilar auknum verðmætum með minni tilkostnaði og minni neikvæðum áhrifum á umhverfið. Sjá jafnframt tillögu nr. 11 varðandi menntun í upplýsingatækni.
- Gagnagrunnurinn sé opinn, með viðeigandi dulkóðun viðkvæmra upplýsinga, til að styðja við nýsköpun. Hægt verði að þróa nýjar lausnir fyrir aðila í sjávarútveginum til að taka betri ákvarðanir og vinna nákvæmari greiningar.

Nánari umfjöllun

Rekjanleiki afla er mikilvægur með tilliti til gæðamála og er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að setja fram staðhæfingar um sjálfbærar veiðar. Einnig er rekjanleiki forsenda útreiknings á kolefnis-spóri afurða. Þá er hægt að nýta rekjanleikaupplýsingar, t.d. um staðsetningu og tíma veiða, til greininga og veiðistjórnunar. Enn fremur felast dýrmæt markaðssetningartækifæri í rekjanleika, með tengingu neytenda við uppruna afurða. Til staðar er krafa um rekjanleika og er hann mikill í íslenskum sjávarútvegi í samanburði við önnur lönd. Tæknistig við rakningu er þó misjafnt og er allt frá pappírsskráningu yfir í fullkomin rafræn kerfi. Þar liggja tækifæri til að gera betur.

Með innleiðingu löggjafar ESB um matvæli á Íslandi 2010 er gerð aukin krafa um rekjanleika matvæla. Með rekjanleika er vísað til þess að unnt sé að rekja ferli matvæla, fóðurs og dýra sem gefa af sér afurðir til manneðis, og efna, sem nota á eða verði notuð í matvæli eða fóður, í gegnum öll stig framleiðslu, vinnslu og dreifingar. Í 18. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002,¹⁴⁴ með síðari breytingum kemur fram krafa um rekjanleika matvæla og þar er mælt fyrir um að stjórnendur matvæla- og fóðurfyrirtækja skulu hafa yfir að ráða kerfum og verklagsreglum sem gera upplýsingar um ferli matvæla og þær upplýsingar skulu vera aðgengilegar yfirvöldum.

Unnið hefur verið að ýmsum verkefnum í sjávarútvegi sem snúa að því að tryggja söfnun gagna þannig að unnt sé að nýta þau í auknum mæli, hvort sem er til rannsókna, eftirlits eða markaðssetningar afurða. Erfitt hefur reynst að samræma söfnun upplýsinga og hvernig koma skuli upplýsingum með samræmdum hætti til stofnana, neytenda eða eftir atvikum til kaupenda afurða.

Í reglugerð um stafræna skráningu og skil aflaupplýsinga nr. 307/2023 er skipstjórum skipa sem hafa veiðileyfi í atvinnuskyni skylt að skrá aflaupplýsingar og senda þær með starfrænum hætti í vefþjónustu Fiskistofu og þá er mælt fyrir um að Hafrannsóknastofnun og Fiskistofu sé heimilt að nýta gögnin í vísindalegum tilgangi og vegna eftirlits.

Þannig hafa verið stigin margvísleg skref í þá átt að tryggja sem best rekjanleika sjávarafurða og mikilvægt er að áfram verði stutt við þá vegferð í góðu samstarfi með þeim er nýta sjávarauðlindina, rannsóknaraðilum og öðrum aðilum sem framleiða matvæli úr nytjastofnum sjávar. Þá hefur Reiknistofa fiskmarkaða til dæmis safnað gögnum er varða fiskveiðar, stærðir og gæði fisks, m.a. mælingum á lengd, þyngd, holdafari og fleira, ásamt staðsetningu allra fiskiskipa sem selja afurðir sínar í gegnum Reiknistofu fiskmarkaða.¹⁴⁵

Tækniþróun hefur skilað miklu í hagræðingu og verðmætasköpun í sjávarútvegi og mikilvægt er að sú þróun haldi áfram. Í samtölum við hagaðila í Auðlindinni okkar hefur m.a. verið bent á að skortur væri á sérfræðingum með þekkingu og hæfni til að nýta stafræna umbreytingu sem best. Þá var einnig bent á að tækifæri væru til að safna öllum þeim gögnum sem verða til í sjávarútvegi á einn stað og hvernig nýta mætti þessa verðmætu auðlind gagna sem best.

Matvælaráðuneytið og Intellecta undirrituðu samning um markvissari og skilvirkari öflun og úrvinnslu gagna í sjávarútvegi þann 3. nóvember 2022 en markmið verkefnisins er annars vegar að greina hvaða gögnum er safnað í sjávarútvegi í dag, hvar þau eru, hverjir þurfa á þeim að halda og hins vegar að benda á tækifæri og leiðir til að nýta gögnin betur til virkari stjórnsýslu, eftirlits og til eflingar rannsókna. Beinn ávinningur verkefnisins er betri yfirsýn yfir gögnin, staðsetningu þeirra og þær upplýsingar sem unnar eru úr þeim og hvernig megi nýta gögnin betur til að auka þekkingu og hagræði í greininni. Fyrsta áfanga verkefnisins var skilað í formi skýrslu og þar eru greind þau tækifæri sem eru til staðar fyrir betri nýtingu gagna í sjávarútvegi og möguleika sem eru fyrir hendi við úrvinnslu gagnanna m.a. með tilkomu gervigreindar. Þá hefur verið kortlagt hvaða gögn verða til og hjá hverjum þau eru vistuð.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Reglugerð nr. 102/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla auk áorðinna breytinga. [<https://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/102-2010>]

¹⁴⁵ Má sem dæmi nefna verkefni Niceland Seafood QR code - <https://nicelandseafood.com/>

¹⁴⁶ Skýrsla - Gagnaauðlind sjávarútvegs, kortlagning og tækifæri. Intellecta (2022) [<https://intellecta.is/gagnaauðlind-sjavarutvegs/>]

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillögur 25 og 26 verði samþykktar og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst

Vinna stendur nú yfir við að skilgreina og setja upp tækniumhverfi þ.e. meta hvaða tæknilega högun (e. architecture) gæti verið heppilegust til að tryggja markvissa gagnasöfnun og gott aðgengi þeirra sem hafa heimild til notkunar gagnanna á þekktu stöðluðu formi. Á grundvelli stefnu hins opinbera um stafræna þjónustu sem gefin var út í júlí 2021 er lögð áhersla á samræmda úrvinnslu, geymslu og framsetningu gagna ásamt því að samtengja marga aðila sem tryggir m.a. örugg gagnaskipti.¹⁴⁷

Bráðabirgðatillaga 27

Fyrirtækjum í veiðum og vinnslu og stofnunum verði skylt að afhenda gögn í gagnagrunn.

Lýsing tillögu

- Skilgreint verði hvaða gögn verði aðgengileg í opnum/lokuðum hluta gagnagrunnsins.
- Aðilar í sjávarútvegi eru tilbúnir til samstarfs.
- Aðilar sem hafa heimildir til veiða skulu skila inn eftirfarandi gögnum:
 - Olíunotkun, veiðarfæri, aflsamsetning fyrir hverja veiðiferð, umhverfsgögn.
 - Veiðarfæri: tegund veiðarfæra, hlera opnun, tog lengd, lengd línu/fjöldi króka.
- Mögulegt væri að bæta fleiri þáttum í gagnasöfnunina með litlum sem engum tilkostnaði, hvort sem er til að auka almennan rekjanleika, safna vísindagögnum eða til eftirlits.

Nánari umfjöllun

Tillagan er nátengd tillögum 25-26 er varða vinnu við uppbyggingu gagnagrunns þar sem hægt er að afhenda öll gögn frá fyrirtækjum í veiðum og vinnslu sem og stofnunum. Í verkefninu hefur komið fram að mikið af gögnum verða til hjá fyrirtækjum í veiðum og vinnslu sem og stofnunum og í samtölum við aðila fyrirtækja í sjávarútvegi hefur ítrekað komið fram að ekki standi á þeim að afhenda gögn sem verða til í starfsemi þeirra og geta nýst m.a. við rannsóknir og eftirlit. Vandinn hefur legið í því að ekki hefur verið til staðar gagnagrunnur sem hefur getað tekið við gögnunum. Vilji er því fyrir hendi að nýta sem best þau gögn sem verða til.

¹⁴⁷ Stefnum ríkis og sveitarfélaga um upplýsingatækni, stafræna umbreytingu og þjónustu.
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/upplýsingataeknimal-rikisins/stefnur-/>

Til að tryggja að ákveðnar grunnupplýsingar skili sér inn í gagnagrunninn er lagt til að í nýjum heildarlögum verði mælt fyrir um að þeim fyrirtækjum sem nýta nytjastofna sjávar í atvinnuskyni verði skylt að afhenda tiltekin gögn í gagnagrunninn. Markmið þeirrar lagaskyldu verði að tryggja að tilteknar upplýsingar berist með samræmdum hætti inn í gagnagrunninn.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 27 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst

Við samningu nýrra heildarlaga verði mælt fyrir um skyldu aðila til að afhenda gögn sem verða til við nýtingu nytjastofna sjávar.

15.3 Markaðssetning (bráðabirgðatillögur 28–33)

Sjávarafurðir námu um 20% af útflutningsverðmætum Íslands árið 2022, samkvæmt bráðabirgðatölum frá Íslandsstofu (um 40% árið 2021). Seljanleiki íslenskra sjávarafurða, þ.e. aðgengi að erlendum mörkuðum, stöðug eftirspurn og verð, hefur veruleg áhrif á íslenskan efnahag. Sala og markaðssetning er alla jafna ekki hlutverk stjórnvalda. Þegar lýtur að sjávarafurðum hefur sala þeirra erlendis hins vegar verulegt efnahagslegt gildi og því ekki óeðlilegt að stjórnvöld horfi til þessara þátta.

Forsenda fyrir seljanleika er stöðugleiki í framboði, góð ímynd íslenskra sjávarafurða og þolinmæði til þess að byggja upp vitneskju um afurðirnar, góða ímynd og sérstöðu hjá neytendum.

Sérstaða íslensks fisks hefur falist í gæðum. Það er arfleifð gömlu sölusamtakanna, sem unnu mikið samræmingarstarf, að gæðamál eru á góðum stað í íslenskum sjávarútvegi og er íslenskur fiskur þekktur á alþjóðavettvangi fyrir gæði. Gæði eru lykilatriði þegar kemur að ímynd. Það er þó ekkert sem hindrar erlenda aðila í því að koma sér upp gæðavottunum, fjárfesta í tækjum frá íslenskum tæknifyrirtækjum og koma sér þannig á sama stað og Íslendingar, hvað gæðin varðar. Íslenskur fiskur getur ekki keppt í magni. Til þess er Ísland of lítið á alþjóðamörkuðum. Íslendingar veiða að jafnaði 1-2% af heimsaflnum. Ekki er æskilegt að keppa í verðum, þar sem það hámarkar ekki virði afurðanna.

Alheimsleitni um aukna áherslu á heilnæma fæðu og á sjálfbærni, þ.m.t. kolefnisfótsspor, eru þættir sem setja íslenskar sjávarafurðir í kjörstöðu. Rekjanleiki íslenskra afurða er mikill, sem styður við sjálfbærar veiðar og útreikning á kolefnisspori, sem er lágt vegna okkar grænu orku.

Í bráðabirgðatillögum 28-33 verður horft til þess að styrkja ímynd íslenskra sjávarafurða á erlendra grundu, án beinnar aðkomu stjórnvalda að markaðsmálum einstakra sjávarútvegsfyrirtækja. Til að mynda með stuðningi við Íslandsstofu, sem sinnir mörkun og markaðssetningu fyrir Ísland og íslenskar útflutningsgreinar.

Bráðabirgðatillaga 28

Tryggja þarf áherslu á sjávarútveg innan Íslandsstofu.

Lýsing bráðabirgðatillagna

- Í ljósi mikilvægis sjávarútvegs fyrir íslenskt efnahagslíf er lagt til að markað verði ákveðið hlutfall eða fjöldi unninna vinnustunda fyrir sjávarútveginn, innan Íslandsstofu.
 - Greina markaði íslenskra sjávarafurða með það að markmiði að sjá hver eru tækifæri til stöðugs framboðs og hvaða áherslur myndu skila sér best.
 - Tryggja aukið fjármagn til Íslandsstofu samhliða aukinni áherslu.
-

Nánari umfjöllun

Sjávarafurðir námu um 20% af útflutningsverðmætum Íslands árið 2022 (um 40% árið 2021). Seljanleiki íslenskra sjávarafurða, þ.e. aðgengi að erlendum mörkuðum, stöðug eftirspurn og gott verð, hefur veruleg áhrif á íslenskan efnahag. Forsenda fyrir seljanleika er stöðugleiki í framboði, gæði og þolinmæði til þess að byggja upp vitneskju um afurðirnar og góða ímynd hjá neytendum.

Sjávarútvegsfyrirtækin hafa ólíka hagsmuni þegar kemur að markaðssetningu; mismunandi afurðir og markaðir. Hérlandis hefur þátttaka í samhæfðu markaðsstarfi á erlendum vettvangi verið skipulögð af Íslandsstofu en fjármögnuð af greininni, fyrir tilstuðlan Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS). Þátttaka hefur verið valkvæð. Um 30 fyrirtæki taka þátt í verkefninu. Þar af 12 af 15 kvótamestu fyrirtækjunum og 16 af þeim 20 stærstu. Verkefnin eru fjármögnuð til árs í senn og nam fjárhæð ársins 2022, 100 milljónum króna samanborið við vel yfir 5 milljarða íslenskra króna í norska markaðssetningarsjóðinum. Sá sjóður er fjármagnaður með gjaldtöku norska ríkisins af greininni. Skiptar skoðanir eru innan íslensks sjávarútvegs um markaðs-setningu Norðmanna. Gagnrýnisráddir tala um fjárhagslega sóun og að framboð sé ekki í takt við gefin loforð. Réttara sé að stunda markmiðsdrifnara markaðsstarf, á þeim mörkuðum þar sem hæstu verðin fáist. Þrátt fyrir mikla markaðssetningu hafi verð á skoskum laxi verið hærri en á þeim norska. Það verður þó ekki af Norðmönnum tekið að rannsóknir sýna að þeir tróna yfirleitt á toppnum í vitund og vali almennings þegar kemur að uppruna sérstaklega í þorski og laxi. Nýjustu markaðsrannsóknir Íslandsstofu í Bretlandi, sem Íslandsstofa hefur beint kröftum sínum að undanfarið, sýna þó töluverða aukningu á vitund og vilja til að kaupa sjávarafurðir frá Íslandi. Ísland fer úr því að vera fyrsti valkostur um 14% kaupenda yfir í að vera fyrsti valkostur um 24% neytenda.

Tillaga

- **Vinnustundir:** Íslandsstofa heldur ítarlega tímaskráningu. Samkvæmt kerfum Íslandsstofu fóru 13% vinnustunda í málefni sjávarútvegsins. Til samanburðar koma 16% heildartekna Íslandsstofu á árinu 2023 frá sjávarútveginum. Sé horft til útflutnings sjávarafurða sem hlutfalls af heildarútflutningstekjum, þá nemur það hlutfall, eins og áður segir 20%. Hins vegar þarf að horfa til þess að önnur markaðssetning á Íslandi kemur sjávarútveginum einnig til góða. Í ljósi þess að Íslandsstofa er vakandi fyrir skiptingu vinnustunda á málefni er ekki gerð bein tillaga um að tímafjöldi eða hlutfall vinnustunda verði fest við sjávarútveginn. Hvatt er til áframhaldandi áherslu á málaflokkinn innan Íslandsstofu. Í tillögum þessum eru lögð til ný verkefni til handa Íslandsstofu og munu þau kalla á aukinn tímafjölda, ef af verður.
- **Greiningar á mörkuðum:** Íslandsstofa hefur fram til þessa keypt þjónustu markaðsrannsóknna aðila í tengslum við sameiginlegt markaðsstarf sjávarútvegsins innan Íslandsstofu, „Seafood from Iceland“. Þátttaka í því verkefni er valkvæð. Greiningarnar eru fjármagnaðar af sjávarútveginum sjálfum, þ.e. þeim fyrirtækjum sem eru þátttakendur í verkefninu, og eru niðurstöður þeirra einungis aðgengilegar þeim fyrirtækjum. Út frá niðurstöðum rannsóknanna er tekin ákvörðun, af þátttakendunum í verkefninu, um það á hvaða markaði eigi að sækja með sameiginlegu markaðsherferðina og hver skilaboðin skuli vera. Mikið

kostnaðarhagræði er í því fyrir fyrirtækin að þessar greiningar séu kostaðar af þeim í sameiningu. Kostnaðarsamt yrði að koma upp alþjóðlegri greiningarstarfsemi innan Íslandsstofu. Kaup stakra fyrirtækja á slíkum greiningum af Íslandsstofu yrðu dýr. Ekki er lagt til að íslenska ríkið kosti markaðsrannsóknir geirans í gegnum Íslandsstofu. Ekki er því gerð tillaga um breytingu á þessu fyrirkomulagi. Íslandsstofa veitir fyrirtækjum hins vegar ákveðna einfaldari sölu- og markaðsráðgjöf utan áður nefnds verkefnis. Til að mynda upplýsingar er snúa að hagtolum og útflutningi, tollamálum o.s.frv. Þá er Íslandsstofa með samning við Business Sweden, sem veitir aðgengi að alþjóðlegu neti sérfræðinga og ráðgjafa í yfir fjórtíu löndum, sem Íslandsstofa getur vísað íslenskum fyrirtækjum til.

- **Fjármögnun verkefna Íslandsstofu:** Markaðsverkefni Íslandsstofu fyrir íslenskan sjávarútveg eru fjármögnuð af sjávarútveginum sjálfum. Þátttaka fyrirtækjanna er valkvæð. Eins og fram hefur komið er framlag íslensku fyrirtækjanna einungis lítið brot af því sem fer í markaðssetningu á norskum sjávarafurðum. Markaðssetning er verkefni sem kallar á sýnileika til langs tíma, til þess að árangur náist. Viðhalda þarf sýnileikanum og þar með fjárfestingunni í honum. Af þessu leiðir að ef sækja á inn á nýja markaði, til viðbótar við núverandi markaði, þarf að auka við fjárfestinguna. Ekki er hér lagt til að farin verði norska leiðin um skyldugreiðslur allra í sameiginlegan markaðssjóð. Sjávarútvegsfyrirtækin eru hins vegar hvött til þess að skoða hvort nægilegt fjármagn sé lagt til markaðsmála, þannig að árangur náist. Árangur felst í því að geta fengið hærra verð en samkeppnisaðilarnir, út frá sérstöðu vörunnar. Þá myndi það styrkja markaðssetninguna ef allir hagsmunaaðilar, útgerðir, vinnslur, söluaðilar og þjónustufyrirtæki yrðu þátttakendur í verkefni Íslandsstofu og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi. Sér í lagi hafi þeir aðilar sem ekki eru þátttakendur hagsmuni á þeim mörkuðum sem herferðir Seafood from Iceland beinast að. Í tengslum við ólíka hagsmuni íslensku fyrirtækjanna, hefur Íslandsstofa haft til skoðunar að tvískipta þátttökugjaldi í verkefnum í grunngjald og viðbótargjald, sem legðist á þátttakendur eftir verkefnum og hagsmunum þeirra.
- Framlag íslenska ríkisins felst í rekstri Íslandsstofu og vinnuframlagi starfsmanna Íslandsstofu. Meta þarf, í samstarfi við Íslandsstofu, þá auknu vinnu sem leiðir af tillögum úr Auðlindinni okkar, sbr. tillögur 28-32, og skoða hvort stofnunin þurfi aukið fjármagn vegna þeirra.

Tillaga

Lagt er til að aðlöguð bráðabirgðatillaga 28 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst

Gerð verði nánari þarfagreining í tengslum við þær tillögur sem lagðar eru fram í verkefninu Auðlindin okkar og falla undir verksvið Íslandsstofu, verkefni verði kortlögð og unnin verði nánari greining á vinnuframlagi og fjármagnsþörf verkefna, línur verði lagðar til lengri tíma en árs í senn þar sem reynslan í markaðssetningu sýnir að til að ná árangri þarf að viðhalda og ítra.

Bráðabirgðatillaga 29

Vinna stefnu um markaðssetningu Íslands (marketing of nations).

Lýsing tillögu

- Tilgangurinn er að styrkja ímynd Íslands og þar með hvers kyns íslenskra afurða á erlendri grundu.
- Unnin verði stefna með alþjóðlegum markaðssérfræðingum, þar sem samræmd verða skilaboð á milli geira og ákveðin ímynd þannig fest í sessi.

Nánari umfjöllun

Samkvæmt könnun sem Íslandsstofa lét gera í Bretlandi, Bandaríkjunum, Kanada, Frakklandi, Þýskalandi og Danmörku, hefur jákvætt viðhorf til íslenskra vara farið úr 26% á árinu 2011 í 68% á árinu 2019. Í könnun sem gerð var í Bretlandi, Bandaríkjunum, Frakklandi og á Spáni kváðust 68% neytenda sjávarafurða vilja vita meira um Ísland.

Íslandsstofa vann á árunum 2018-2019 útflutningsstefnu, með viðtæku samráði við atvinnugreinar landsins. Út úr þeirri stefnumótun kom sú framtíðarsýn til tíu ára að Ísland væri þekkt sem leiðandi land í sjálfbærni fyrir árið 2030. Jafnframt hefur verið unnin stefnumótun um markaðssetningu íslenskra sjávarafurða erlendis. Stefnan byggir á alþjóðlegum markaðsrannsóknnum og á grundvelli hennar hefur verið tekin ákvörðun um það inn á hvaða markaði skuli sækja og hver skilaboðin skuli vera. Heiti verkefnisins er *Seafood from Iceland*.

Tillaga

Markaðssókn þarfnast stöðugrar endurskoðunar og ítrunar. Nefnd útflutningsstefna Íslandsstofu felur í sér markaðssetningu Íslands. Ljóst er að mikið starf hefur einnig verið unnið innan Íslandsstofu hvað varðar markaðssókn íslensks sjávarútvegs.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 29 verði ekki hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Bráðabirgðatillaga 30

Koma á fót opinberum upplýsinga-, gæða- og sjálfbærnivettvangi.

Lýsing tillögu

- Stjórnvöld geta nýtt vettvanginn til að setja fram jákvæða hvata og verðlauna fyrir góðan árangur í málefnum sem ýta undir góða ímynd íslensks sjávarútvegs á erlendri grundu, s.s. í tengslum við upprunamerkingar, rekjanleika, fullvinnslu og árangur í sjálfbærnimálum, hvort sem snýr að umhverfi, félagslegum þáttum eða stjórnarháttum (UFS). Þau fyrirtæki sem stæðu sig best gætu fengið að skreyta sig ákveðnum gæðamerkjum íslenskra stjórnvalda til árs í senn.
 - Kaupendur íslenskra sjávarafurða geta nýtt sér vettvanginn til þess að fræðast um íslenskan sjávarútveg; fiskveiðistjórnunarkerfið, veiðarfæri, afurðir, heilnæmi sjávarafurðanna o.s.frv. Einnig geta kaupendur nýtt hann til þess að kynna sér hvernig íslensk sjávarútvegsfyrirtæki standi sig í UFS-málum.
 - Vettvangurinn getur nýst sjávarútvegsfyrirtækjum sem gagnagátt í tengslum við skýrslu- og upplýsingaskil fyrirtækja til stjórnvalda, einnig sem hluti af markaðsefni, bæði í tengslum við fyrirkomulag og sjálfbærni íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins.
 - Horfa mætti til írsku matvælaframleiðsluvettvangsins www.origingreen.ie, sem er ætlað að marka írskri matvælaframleiðslu sérstöðu, með sjálfbærni.
-

Nánari umfjöllun

Sjávarútvegurinn getur verið sveiflukenndur. Á erfiðum tímum er mikilvægt að íslenskar sjávarafurðir hafi **sérgreiningu**, sem gerir þær eftirsóknarverðari en vörur samkeppnisþjóða okkar. Íslenskur fiskur getur ekki keppt í magni. Til þess erum við of smá á alþjóðamörkuðum. Íslendingar veiða að jafnaði 1-2% af heimsaflanum. Ekki er heldur æskilegt að keppa í verðum, þar sem það hámarkar ekki virði afurðanna.

Hingað til hefur sérstaða íslensks fisks falist í gæðum. Það er m.a. arfleifð gömlu sölusamtakanna, sem unnu mikið samræmingarstarf, að gæðamál eru á góðum stað í íslenskum sjávarútvegi og íslenskur fiskur er þekktur á alþjóðavettvangi fyrir gæði. Gæði eru lykilatriði þegar kemur að ímynd. Ekkert stendur þó í vegi fyrir því að erlendir aðilar komi sér upp ferlum og gæðavottunum, fjárfesti í tækjum frá íslenskum tæknifyrirtækjum og komi sér þannig á sama stað og Íslendingar, hvað gæðin varðar.

Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið hefur jafnframt sérstöðu. Íslenskur sjávarútvegur er sá eini meðal 38 þjóða OECD sem skilar jákvæðri afkomu til ríkisins, með greiðslu veiðigjalda. Kerfið stuðlar að sjálfbærum veiðum og rekjanleika, sem byggir undir útreikning á kolefnisspori, sem er lágt vegna okkar grænu orku.

Alheimsleitni um hækkandi meðalaldur þjóða á okkar helstu mörkuðum, áhersla á heilnæmi fæðu og á sjálfbærni, þ.m.t. hringrásarhagkerfið og kolefnisspor, eru þættir sem setja íslenskar sjávarafurðir í kjörstöðu, hvað varðar aukna eftirspurn.

Besta leiðin til þess að búa til nýja siði eða festa ákveðna hegðun í sessi, svo sem að viðhalda gæðum og rekjanleika og efla áherslu á sjálfbærni, er að búa utan um kerfi, sem svo er viðhaldið. Dæmi um það er Origin Green, sem er áætlun Írlands um sjálfbæra matvælaframleiðslu. Áætlunin sameinar markmið stjórnvalda, framleiðenda og fyrirtækja í allri virðiskeðju matvæla og drykkja frá frumframleiðslu til sölu til neytenda. Áætlunin gerir írskum matvælaframleiðendum og söluaðilum matvæla kleift að setja sér mælanleg sjálfbærnimarkmið til framtíðar, með tilliti til umhverfissjónarmiða og samfélagslegrar ábyrgðar. Árlega eru síðan veitt verðlaun til þeirra fyrirtækja sem standa sig best á hverju sviði.

Sjávarútvegurinn hefur kallað eftir opinberri upplýsingavefsíðu um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið, veiðarfæri, afurðir, o.s.frv., sem nýta mætti við sölu og markaðssetningu á erlendum vettvangi.

Vettvangur sem þessi rímar vel við tíu ára framtíðarsýn úr útflutningsstefnu Íslandsstofu, um að Ísland sé þekkt sem leiðandi land í sjálfbærni, fyrir árið 2030.

Tillaga

Lagt er til að Íslandsstofa, matvælaráðuneytið og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, tilnefni hvert einn aðila í samstarfshóp, sem fái það hlutverk að móta umræddan vettvang. Í því myndi t.d. felast að skilgreina þau atriði sem leggja skuli áherslu á, svo sem sjálfbærnimál, tækni, gæði, bragð eða rekjanleika. Skilgreina hvernig mat á milli fyrirtækja skuli fara fram, hvers konar merkingar þeir sem bera sigur úr býtum skuli fá að nýta sér, o.s.frv.

Lagt er til að uppskeruhátíð, þar sem veitt yrðu verðlaun fyrir góðan árangur í þeim málefnum sem yrðu fyrir valinu, verði annaðhvort tengd Seafood Expo sýningunni í Barcelona, fyrir aukna erlenda athygli og möguleika á að bjóða álitlegum viðskiptavinum og öðru áhrifafólki, eða tengd Sjávarútvegsráðstefnunni sem haldin er hérlendis og er mjög vel sótt af sjávarútveginum og tengdum greinum. Ráðstefnusalir eru á efri hæð húsnæðis sýningarinnar í Barcelona, sem hægt er að leigja með tæknimanni. Haldin var íslensk ráðstefna á sýningunni þar á þessu ári, 2023, tengt íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum sem skrãð eru í Nasdaq Iceland, og gaf það góða raun. Áhugi er fyrir því að vera með árlegan íslenskan viðburð á sýningunni. Þá hefur fyrirvarsfólk Sjávarútvegsráðstefnunnar, sem haldin er í Hörpu, einnig sýnt viðburðinum mikinn áhuga og boðið þátttöku strax á næstu ráðstefnu í haust. Sjávarútvegsráðstefnan býr yfir póstlista sem telur yfir 3000 aðila innan sjávarútvegsins.

Lagt er til að opnuð verði vefsíða með upplýsingum um íslenskan sjávarútveg; fiskveiðistjórnunarkerfið, veiðarfæri, afurðir, heilnæmi sjávarafurða, rekjanleika, kolefnisfótspor

o.s.frv. Unnt væri að nýta síðuna einnig undir áður nefndan vettvang og sem fréttaveitu um íslenskan sjávarútveg. Margvíslegt efni sem nú þegar er til staðar mætti nýta inn á slíka upplýsingasíðu, svo sem um veiðiráðgjöf, staðsetningu skipa og tegundir sjávarlífvera, af síðu Hafrannsóknastofnunar og fréttir af sömu síðu og / eða frá 200 mílum. Vefsíðan yrði að vera aðgengileg á fleiri tungumálum, fyrir erlenda kaupendur. Þá væri einnig hægt að nýta síðuna sem sameiginlega gátt stjórnvalda fyrir ýmiss konar rafræn upplýsingaskil sjávarútvegsfyrirtækja.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 30 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum.

Hvað næst?

Lagt er til að Íslandsstofu verði falið að halda utan um verkefnið og koma því í framkvæmd, í samvinnu við matvælaráðuneytið, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Hafrannsóknastofnun.

Kostnaður

Ljóst er að vinnustundir myndu fara í skipulagningu vettvangsins og uppskeruhátíðarinnar. Ekki er á þessu stigi gerð tilraun til að áætla þann tímafjölda.

Kostnaður við þátttöku í Sjávarútvegsráðstefnunni í Hörpu er umsemjanlegur. Minnstur yrði hann 350.000 án vsk og mestur 1,3 milljónir króna án vsk. Ekki er gert ráð fyrir veitingum í þeim fjárhæðum. Kostnaður við leigu á ráðstefnusal á Seafood Expo í Barcelona, árið 2023, nam 3325 EUR fyrir heilan dag, auk 232 EUR fyrir aðstoð tæknimanneskju í hálfan dag. Ekki er gert ráð fyrir veitingum í þeim fjárhæðum.

Kostnaður við vefsíðu fer, eins og gefur að skilja, eftir ýmsu. Kostnaður við afar einfalda textasíðu gæti numið rúmri milljón króna. Gróft áætlaður kostnaður við flóknari síðu gæti numið þremur milljónum króna með virðisaukaskatti. Er þá ekki tekið tillit til vinnu við textagerð eða fyrir myndir á síðuna.

Bráðabirgðatillaga 31

Auka vitund um mikilvægi og heimild til notkunar íslenska fánans eða annarra upprunamerkinga á íslenskar sjávarafurðir.

Lýsing tillögu

- Einfalda ferli við skráningu vörumerkja sem innihalda íslenska fánann. Almennt er það hlutverk Hugverkastofu að veita réttindi en Neytendastofu að vera í eftirlitshlutverki. Þegar kemur að notkun fánans í vörumerki er hins vegar tekið það viðbótarskref að Neytendastofa þarf einnig að veita réttindin, þ.e. leyfi fyrir notkun fánans. Lagt er til að ferlið verði einfaldað á þann hátt að mat á því hvort heimilt sé að nota íslenska fánann í vörumerki verði fært yfir til Hugverkastofu, þannig að veiting réttindanna verði á einum stað.
- Fræðsla til aðila markaðarins.

Nánari umfjöllun

Það sem talið er hafa hvað mest jákvæð áhrif í markaðssetningu er stærð vörumerkis, þ.e. sýnileiki þess. Íslendingar veiða að jafnaði einungis 1-2% af heimsaflanum. Ljóst er að ef allir íslenskir framleiðendur nota sama merkið á vörur sínar, berst hróður íslenskrar framleiðslu víðar en ella. Nærtækast væri að nota íslenska fánann. Séu gæðamál í góðu horfi yrði það til aukinnar vitundar og styrkingar ímyndar og íslenskum efnahag til góðs ef íslenskar sjávarafurðir yrðu alla jafna merktar íslenska fánanum.

Að sama skapi þá vinna allar tilraunir til þess að takmarka notkun orðsins „Íslenskt“ eða „Icelandic“ á endanum gegn heildarhagsmunum íslenska ríkisins, séu gæði varanna eða þjónustunnar fullnægjandi.

Íslenskar sjávarafurðir eru þekktar á fyrirtækjamarkaði. Þær eru hins vegar lítið þekktar á neytendamarkaði (að Katalóníu undanskilinni) og fer vitund neytenda almennt minnkandi hjá yngri hópum, samkvæmt rannsóknum Íslandsstofu.

Lítið er um íslenskar merkingar til neytenda. Neytendur hafa þannig takmarkaðar upplýsingar um hvar þeir geta keypt íslenskar sjávarafurðir. Sú staða hefur einnig þá áhættu í för með sér að auðveldara er fyrir erlenda söluaðila, veitingastaði og verslanir, að skipta íslensku afurðunum út. Vitneskja neytenda um vöru skapar auk þess betri möguleika fyrir seljendur að stýra verði varanna.

Árið 2016 var lögum nr. 34/1944 um þjóðfána Íslendinga og ríkisskjaldarmerkið breytt á þann veg að heimilt var að nýta þjóðfánann í merki, á söluvarning, umbúðir og í auglýsingar, sé varan íslensk og fánanum ekki óvirðing gerð. Í lögnum er nánar skilgreint hvenær vara teljist íslensk. Samkvæmt upplýsingum frá aðilum innan sjávarútvegsgeirans, angrar það ýmsa að geta ekki notað íslenska fánann við ýmis tækifæri. Vera kann að misskilningur ríki um heimild til notkunar fánans.

Sú undantekning er í áðurnefndum lögum að fyrir notkun þjóðfánans í vörumerki þarf leyfi Neytendastofu, til viðbótar við skráningu hjá Hugverkastofu. Fyrir lagabreytinguna þurfti leyfi ráðuneytisins fyrir notkun fánans og sá lögreglan þá um eftirlit með málaflokknum. Við laga-breytinguna færðist eftirlitið yfir til Neytendastofu. Á ákveðnum tímapunkti í málsmeðferðinni var leyfisveitingin einnig færð yfir til Neytendastofu, án nokkurrar umfjöllunar eða skýringa, að því er virðist.

Samkvæmt upplýsingum frá Hugverkastofu og Neytendastofu er málsmeðferðin þannig að umsókn um vörumerki er send til Hugverkastofu, sem rannsakar skráningarhæfið. Ef vörumerkið inniheldur fánann, sendir Hugverkastofa málið til Neytendastofu. Umsækjandi þarf því einungis að leita til einnar stofnunar. Ekki hafa margar umsóknir um slík vörumerki verið lagðar fram, eða undir 30 frá árinu 2016. Flest vörumerkjanna hafa verið samþykkt. Samkvæmt Neytendastofu eru málin kláruð hjá þeim á um einni viku eftir að allar nauðsynlegar upplýsingar liggja fyrir. Að mati beggja stofnana eru þessi mál í góðu ferli og samvinna á milli stofnananna góð.

Íslandsstofa, í samvinnu við Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, reyndi að skrá myndmerki sem innihélt íslenska fánann, í tengslum við „Seafood from Iceland“. Málalýktir voru þær að umsóknin var dregin til baka, þar sem umgjörðin þótti of hamlandi. Ekki hefði til að mynda mátt merkja sam-settar neyslupakkningar, þar sem hráefnið var íslenskur fiskur með erlendu grænmeti, með merkinu „Seafood from Iceland“.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 31 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Kostnaður

Lagt er til að Íslandsstofu verði fengið það hlutverk, í samstarfi við Hugverkastofu, að kynna heimild og hag íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja af nýtingu íslenska fánans á íslenskar sjávarafurðir. Útbúið verði kynningarefni um notkun íslenska þjóðfánans á íslenskar vörur.

Lagt er til að samin verði breytingatillaga við 8. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1994, þess efnis að Hugverkastofa veiti leyfi fyrir notkun þjóðfánans í vörumerki.

Lagt er til að skoðuð verði nánar umgjörð umsóknar um vörumerki sem innihalda íslenska fánann, með það að markmiði að einfalda og skýra ferlið og kröfur innan þess.

Bráðabirgðatillaga 32

Brýsta á upprunaupplýsingar og upplýsingar um kolefnisspor.

Lýsing tillögu

- Brýsta á upprunaupplýsingar og upplýsingar um kolefnisspor á matseðlum og í verslunum. Upprunamerkingar eru leið til að ná til ferðamanna á Íslandi, en þeir eru óplægður akur.
- Brýsta á upprunamerkingar og upplýsingar um kolefnisspor íslenskra sjávarafurða á alþjóðavettvangi. Sjávarútvegurinn hefur kallað eftir auknum sýnileika æðstu ráðamanna á erlendri grundu. Pólitísk skilaboð stjórnvalda á erlendum vettvangi um sjálfbærar veiðar, gæðamál, hreina orku o.s.frv. styðja við ímyndarmál íslenskra sjávarafurða.

Nánari umfjöllun

Ekki er lagaskylda hérlandis að gefa upp uppruna sjávarafurða, eins og gildir um ferskar matjurtir, hunang og óunnið kjöt af nautgripum, svínunum, sauðfé o.fl.

Samkvæmt reglum sem gilda innan ESB (ekki EES og þar með ekki á Íslandi), þarf að upprunamerkja sjávarafurðir sem eru markaðssettar til neytenda eða stóreldhúsa í Evrópu-sambandslöndunum, sbr. IV. kafla reglugerðar ESB nr. 1379/2013, sem gjarnan er kölluð CMO reglugerðin. Fjöldi íslenskra fiskútflýjtjenda uppfyllir nú þegar þessar kröfur.

Í ljósi ákvæða EES-samningsins geta stjórnvöld ekki hvatt til neyslu innlendra vara umfram erlendra, með kröfum um merkingar. Þau geta ekki heldur gert meiri kröfur til íslenskra fyrirtækja en annarra. Þau geta hins vegar hvatt fyrirtæki til að ganga lengra og upplýst þau um þær leiðir sem eru í boði, svo lengi sem þau hygla ekki innlendum fyrirtækjum á kostnað fyrirtækja frá hinum EES-ríkjunum.

Samkvæmt framkvæmdastjóra Samtaka fyrirtækja í veitingageiranum eru engar samræmdar aðgerðir varðandi upprunamerkingar. Hér sé þó um ónýtt tækifæri að ræða, til þess að auka góða upplifun veitingahúsagesta. Áskorun gæti falist í ólíkum gerðum matseðla, þ.e. að sumir byggji á myndum og aðrir texta, og því hve ört matseðlar geta breyst. Það kallar á umstang sem getur verið áskorun, sérstaklega fyrir litla veitingastaði, og kostnaður getur aukist. Lagði hann til að nálgunin varðandi framsetningu upprunaupplýsinganna væri opin. Áhrifaríkast gæti verið að upprunaupplýsingarnar fælust í kynningu þjónsins á matseðlinum.

Í Finnlandi gildir sú regla að tilgreina skal upprunaland á umbúðum fersks og frosins kjöts í verslunum, en einungis er skylt að geta veitt upplýsingarnar munnlega á veitingastöðum. Gerð var sú tilraun árið 2019, að skylda matsölustaði, með reglugerð til tveggja ára, að upplýsa viðskiptavinum sína um uppruna kjöts í bæklingi eða á töflu, þannig að viðskiptavinurinn þurfi ekki að spyrja starfsmann, sbr. að upplýsingarnar þurfa ekki að vera á matseðlinum.

Íslandsstofa hefur undanfarna mánuði unnið að verkefni sem snýr að markaðssetningu á íslenskum sjávarafurðum til erlendra ferðamanna, m.a. í samstarfi við veitingahús.

Innan Evrópusambandsins er verið að vinna að breytingum á reglugerð um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda og er gert ráð fyrir að tillögur framkvæmdastjórnarinnar þess efnis verði birtar á þessu ári. Þar liggur fyrir að lagðar verða fram tillögur um samræmdar merkingar á matvælum sem eiga að upplýsa kaupendur á einfaldan hátt um heilsusemi matvæla. Nokkrar slíkar merkingar eru nú þegar í notkun hjá ákveðnum framleiðendum eða aðildarríkjum, s.s. NutriScore, en nú liggur fyrir að fella þessar merkingar undir eina samræmda löggjöf. Reglugerð ESB um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda er hluti af EES-samningnum og innleidd á Íslandi.

Ekki er heldur skylda hér á landi að merkja matvæli með kolefnisspori þeirra. Meðvitund neytenda um þörfina fyrir að minnka kolefnisspor sitt, og þar með þeirra vara sem þau neyta, fer hins vegar ört vaxandi. Samhliða þessu hefur færst í aukana að vörur séu merktar með ýmsum upplýsingum eða merkingum sem eiga að gefa til kynna umhverfisáhrif þeirra. Afar mikilvægt er að merkingar um umhverfisáhrif og kolefnisspor matvæla séu áreiðanlegar og neytendur geti treyst þeim upplýsingum sem þar koma fram. Þetta er ekki síst mikilvægt fyrir samkeppnisstöðu íslenskrar matvælaframleiðslu sem stendur vel hvað þetta varðar. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt fram tillögur að tilskipun („Green Claims Directive“) sem setur ramma fyrir valkvæðar umhverfismerkingar sem mikilvægt væri að horfa til við útfærslu á merkingum á kolefnisspori matvæla.

Íslandsstofa hefur til skoðunar nýtt fyrirkomulag varðandi viðskiptafulltrúa utanríkisþjónustunnar, sem eru íslenskum fyrirtækjum innan handar við fjölbreytt verkefni.

Tillaga

Teknar eru hér upp nokkrar tillögur samráðshóps á vegum atvinnu- og nýsköpunar-ráðuneytisins, um betri merkingar matvæla, frá árinu 2020.

- Lagt er til að sambærilegar kröfur verði gerðar hér á landi og í Evrópu, varðandi merkingar sjávarafurða til neytenda og stóreldhúsa, sbr. CMO-reglugerðin.
- Lagt er til að skoðuð verði skýrsla Finna til framkvæmdastjórnar ESB, um áhrif og virkni áðurnefndrar reglugerðar. Skýrslunni hefði átt að skila fyrir lok apríl 2021. Hafi reynslan verið góð er lagt til að skoðað verði hvort taka eigi upp sambærilegar reglur hér á landi, e.t.v. þannig að minni háttar rekstur verði undanþeginn. Einnig er lagt til að veitingahús og mötuneyti séu hvött til að eiga frumkvæði að því að upplýsa neytendur um uppruna.
- Lagt er til að ráðuneytið fylgist vel með umræðunni um breytingar á reglum um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda. Leggja þarf áherslu á að fyrirhugaðar breytingar verði innleiddar tímanlega í EES-samninginn og í landsrétt svo þær geti tekið gildi á sama tíma hér á landi og innan Evrópusambandsins.

- Lagt er til að stjórnvöld setji hvata til að stuðla að því að matvælaframleiðendur, vinnsluaðilar og verslanir greini og birti upplýsingar um kolefnisspor á umbúðum matvæla og að settur verði rammi fyrir slíkar merkingar sem tryggi áreiðanleika þeirra upplýsinga.
-

Ekki er þörf á að þrýsta á upprunamerkingar sjávarafurða á alþjóðavettvangi.

Sá opinberi vettvangur sem fjallað er um í tillögu 30, myndi auka sýnilega tengingu stjórnvalda við sjávarútveginn. Vísað er í þá tillögu.

Lagt er til að frekar verði notað orðalagið að hvetja til en að þrýsta á.

Lagt er til að aðlöguð bráðabirgðatillaga 32 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Íslandsstofa vinni með Samtökum fyrirtækja í veitingageiranum varðandi innlent átak um upprunamerkingar. Matvælaráðuneytið taki aðra þætti til skoðunar.

Kostnaður

Óverulegur beinn kostnaður. Kostnaður getur fallið á atvinnulífið í tengslum við aukna upplýsingagjöf. Markmiðið væri að slíkur kostnaður ynnist til baka með aukinni eftirspurn eftir íslenskum gæðavörum og þar af leiðandi hærra verði.

Bráðabirgðatillaga 33

Yfirfara regluverk og aðgerðir innan fiskveiðistjórnunar, hvort þar séu þættir sem hamli eða skapi neikvæða hvata gegn stöðugu framboði íslenskra sjávarafurða.

Lýsing tillögu

- Stöðugleiki í framboði sjávarafurða er stoð undir það annars vegar að kaupendur vilji stofna til langtíamaviðskiptasambanda og hins vegar að veitingahús og smásöluverslanir vilji gera sýnilegan uppruna íslenskra sjávarafurða. Upprunaupplýsingar eru þáttur í ímyndaruppbyggingu. Góð ímynd er forsenda fyrir góðu verði.

Nánari umfjöllun

Ýmsir náttúrulegir og kerfislægir þættir valda því að ekki er jafnt framboð á sjávarafurðum allt árið um kring.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 33 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

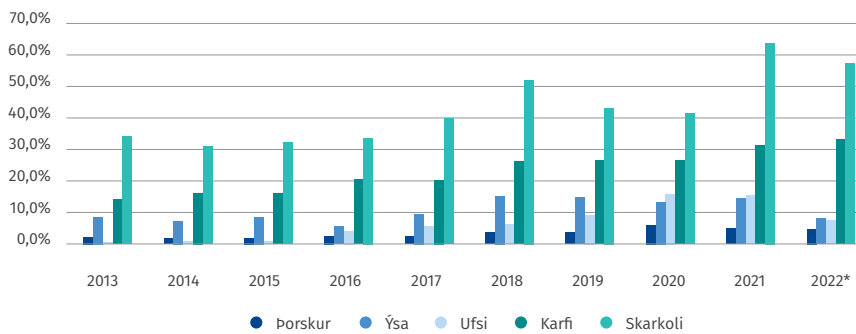
Hvað næst?

Lagt er til að verkefnið verði unnið innan matvælaráðuneytisins, í samstarfi við Hafrannsóknastofnun og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi.

15.4 Alþjóðasamskipti og orðspor (bráðabirgðatillaga 34)

Orðspor íslensks sjávarútvegs er gott hjá þeim sem til þekkja í alþjóðlegum sjávarútvegi. Fiskveiðikerfið þykir gott. Horft er til gæða, sjálfbærra veiða, hás tæknistigs og nýsköpunar. Samkeppnisstaða íslenskrar fiskvinnslu er að veikjast, m.a. vegna styrkja ESB til fiskvinnslu innan ESB. Nái erlendar vinnslur, með ódýrara vinnuafli og nálægð við markaði, upp sama tæknistigi og gæðum og innlendar vinnslur, þá verður samkeppnisstaða erlendra vinnslu enn betri.

Mynd 15.4.1. Útflutningur á ferskum heilum fisk — Hlutfall af heildarafla.



Heimild: Hagstofa Íslands

Aðilar markaðarins virðast nokkuð sammála um að vinnsluskylda og álagning á útflutning óunninna afurða sé ekki ákjósanleg. Vilji er innan SFS til aukinnar vinnslu innanlands.

Markmiðið er að hámarka verðmætasköpun hérlendis og fá hæstu verð úr unnum eða óunnum afla. Hafa þarf í huga hvaða verð fæst á hvaða stigi virðisæðjunnar og vinna aflann með tilliti til þess. Þó má ekki líta fram hjá hliðaráhrifum innlendrar vinnslu.

Tollar geta m.a. ýtt undir útflutning á óunnu hráefni sem ber engan toll inn í ESB. Karfi sem gámafiskur og sjófrystur fiskur ber 2,2% toll en tollur á karfa sem er verkaður innanlands ber 5,4% toll.

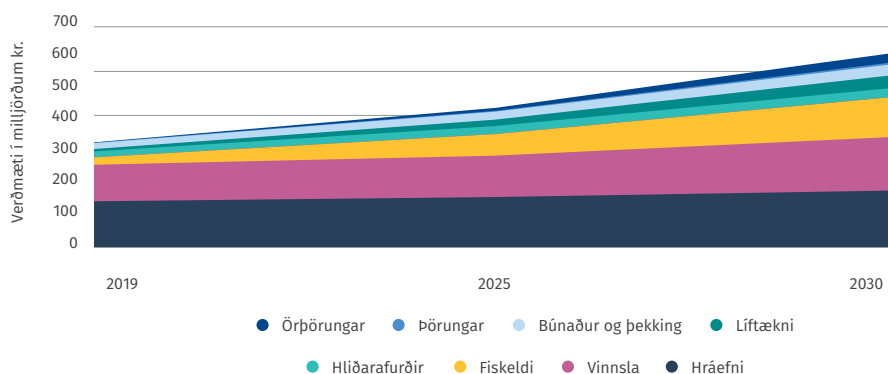
Brottnám tolla og fríverslun einfaldar viðskipti og eykur samkeppnishæfni. Fríverslun gæti leitt til meiri vinnslu hérlendis, vöruþróunar, nýsköpunar og tækniframfara, sem allt myndi leiða til aukinnar virðisæðjunnar fyrir íslenskt efnahagslíf.

Bretland, ESB og Bandaríkin eru mikilvægustu viðskiptalönd Íslands þegar kemur að sjávarafurðum. Japan, Kína og Úkraína eru einnig mikilvæg viðskiptalönd þegar kemur að uppsjávartegundum.

Fríverslunarsamningurinn við ESB er frá árinu 1994. Hann tók þá til 98% útflutningsafurða Íslands. Vegna breytinga á vöruframboði Íslendinga nær samningurinn í dag einungis til 68% útflutningsafurða Íslands. Niðurstaða nýlegra samningaviðræðna við Bretland, við útgöngu þeirra úr ESB, var óbreytt kjör í samræmi við samninginn frá 1994. Lágir tollar eru á innflutningi sjávarafurða til Bandaríkjanna en kynnt hefur verið frumvarp á Bandaríkjaþingi sem felur í sér gerð fríverslunarsamnings við Ísland.

Hefði Ísland verið með tollalaus viðskipti með fisk og fiskafurðir til ESB á árinu 2021 hefði ávinningurinn numið tæpum 2,4 milljarði króna.

Mynd 15.4.2. Spá um útflutningsverðmæti til 2030.



Spá um útflutningsverðmæti til 2030 samkvæmt Staða og horfur í íslenskum sjávarútvegi og fiskeldi, miðað við að vel sé hlúð að styrkleikum íslensks sjávarútvegs, svo sem nýtingarstefnu fiskstofna, fiskveiðistjórnunarkerfinu og öflugu samspili hefðbundinna sjávarútvegsfyrirtækja og tækni- og þekkingarfyrirtækja.

Bráðabirgðatillaga 34

Stjórnvöld vinni að því að ná fram hagstæðari tollasamningum / fríverslunarsamningum.

Lýsing tillögu

- Endurskoðun fríverslunarsamninga við Bretland og Evrópusambandið, þar sem horft er til fleiri tegunda afurða og unninna afurða. Hvatt til gerðar fríverslunarsamnings við Bandaríkin.
- Tryggja þarf að í samningunum sé endurskoðunarákvæði, sem boði reglulega endurskoðun í takt við þróun á vöruframboði frá Íslandi.

Nánari umfjöllun

- Brottnám tolla og fríverslun einfaldar viðskipti og eykur samkeppnishæfni. Fríverslun gæti leitt til meiri vinnslu héraðs, vöruþróunar, nýsköpunar og tækniframfara, sem allt myndi leiða til aukinnar virðisöpunar fyrir íslenskt efnahagslíf.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 34 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Viðræður Íslands við ESB hafa staðið yfir undanfarna mánuði.

15.5 Menntun (bráðabirgðatillögur 35–44)

Lokatillögur menntahópsins byggja á upphaflegum 10 bráðabirgðatillögum sem hér eru nánar útfærðar. Verkefni þessi eru samtvinnuð og byggja á samvinnu skóla, ráðnir yrðu sex starfskraftar sem mundu deilast á milli skólanna og ynnu þeir saman í þrjú ár að skipulagi og mótun framtíðar-menntunar í sjávarútvegi. Störfin skiptast milli Háskólans á Akureyri, Fisktækniskólans, Háskólans í Reykjavík, Tækniskólans, Háskóla Íslands og Verkmenntaskólans á Akureyri. Samstarfið yrði þó ekki bundið einvörðungu við þessa skóla og í framtíðarvinnu yrði hvatt til aðkomu fleiri. Lagður er til 100 milljóna króna styrkjapottur 2024, nánari kostnaðaráætlun um framhaldið myndi liggja fyrir síðar og væri þá reiknað með aðkomu sjávarútvegsins.

Lykilatriði þessara tillagna er að efla samstarf sjálfstæðra eininga og leysa fjögur meginvandamál:

1. Börn og ungt fólk á Íslandi hafa lítinn aðgang að hafinu og sjávarútvegi.
2. Of miklir múrar eru á milli skólastiga og skoða þarf staðsetningu náms með tilliti til skólastigs (t.d. efri stig í vélstjórn og skipstjórn).
3. Skólarnir hafa styrkleika og veikleika á mismunandi sviðum og auka þarf hvata til samvinnu.
4. Skortur á kennurum og sérfræðingum hjá stofnunum.

Bráðabirgðatillaga 35

Efla samráðsvettvang um menntun í sjávarútvegi fyrir sjávarútvegsfyrirtæki, rannsóknar- og menntastofnanir.

Lýsing tillögu

- Virkt samráð á milli sjávarútvegsfyrirtækja, rannsóknar- og menntastofnana, sér í lagi á framhalds- og háskólastigi, veitir sýn á framtíðarþarfir geirans varðandi menntun.
- Tenging menntunar, á öllum skólastigum, við það sem er að gerast í veiðum, vinnslu, flutningum, sölu, tækniþróun, o.s.frv., eykur skilning og áhuga. Aðferðirnar gætu spannað frá heimsóknum yfir í ítarleg hagnýt rannsóknarverkefni.

Nánari umfjöllun

Hópurinn hefur hafið störf sem er leitt af Fisktækniskólanum.

Hvað næst?

- Tryggja þarf fjármagn til að leiða þessa vinnu áfram
- Miðað er við fimm fundi á ári og einn lengri staðfund
- Fulltrúum frá ráðuneyti og frá sjávarútveginum verður boðið að vera með

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 35 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Áframhaldandi fundir þar sem aðgerðir verða ræddar. Einnig er lagður til styrkur til að sinna þessu hlutverki. Stendur til að kynna vettvanginn og bjóða atvinnulífnu til samvinnu á sjávarútvegsráðstefnunni haustið 2023. Fisktækniskólinn leiðir nú starfið en í framtíðinni færir það á milli skóla.

Kostnaður

- 2 milljónir króna á ári – einn og hálfur mannmánuður fyrir stofnun sem leiðir auk ferðakostnaðar á einn fund á ári.
- 100 milljóna króna sjóður sem verði stofnaður árið 2024 til að efla samstarf og nám tengt sjávarútvegi þvert á skólastig. Þessi sjóður virki svipað og nýlegur sjóður um samstarf háskóla. Sjóðurinn styrki frekara starf sem tengist tillögum hér að neðan.

Bráðabirgðatillaga 36

Tryggja að skólar geti tekið við og menntað fleiri nemendur.

Lýsing tillögu

- Til þess að hlutfall útskrifaðra úr iðn- og starfsnámi og úr tækni- og raungreinánámi verði í takt við þarfir framtíðarinnar þarf að tryggja að skólar geti tekið við og menntað vel þann fjölda nemenda sem þörf er á, í þeim greinum er tengjast sjávarútvegi.

Nánari umfjöllun

Nám tengt sjávarútvegi hefur gengið í gegnum margar sveiflur í gegnum tíðina þó segja megi að aðsókn sé ágæt undanfarið. Undantekningar eru þó t.d. á námi tengdu fiskifræði og sjávarlíffræði

sem kennt hefur verið við Háskóla Íslands og er það mikið áhyggjuefni hve fáir Íslendingar fara í slíkt nám. Einnig er það mikið áhyggjuefni að sérfræðinga og kennara vantar á háskólastigi, umsækjendur um auglýstar stöður eru fáir ef einhverjir. Tryggja þarf að námsbrautir tengdar sjávarútvegi geti fjármagnað sig í gegnum erfiða tíma svo ekki verði skortur í einstökum faggreinum. Hætta er á að námsgreinar leggist af ef nemendur eru tímabundið fáir. Einnig er mikilvægt að námsbrautum sem gengur vel og rík þörf er á séu tryggð nemendaígildi.

Þá þarf að tryggja að bestu fánlegu tæki og tól séu til staðar og má hugsa sér ýmsar leiðir eftir því hve metnaðurinn er mikill. Augljóst er að mikilvægar námsbrautir eins og skipsstjórn og vélstjórn eiga alltaf að hafa aðgang að nýjustu og bestu tækjum og tólum en einnig þarf að tryggja að t.d. sjávarútvegstengt háskólanám hafi góða aðstöðu til verektrar kennslu og góðan aðgang að skipi til kennslu.

Sem dæmi um mjög metnaðarfullt verkefni væri að reka skólaskip árið um kring. Þetta er gert víða erlendis og jafnframt eiga háskólar víða sín eigin rannsóknarskip. Það er þó ekki lagt til hér, þar sem rekstur skipa er best kominn undir hatti Hafrannsóknastofnunar eða Landhelgisgæslunnar, en frekar að fjármagn verði sérstaklega eyrnamerkt kennsluferðum fyrir háskóla og framhaldsskóla. Jafnvel mætti hugsa sér stakt skip yrði notað árið um kring fyrir öll skólastig.

Tillaga

- Kortlagning á þörfum sjávarútvegsins (SFS).
- Skuldbinding stjórnvalda að greiða ef þörf er á meiri menntun.
- Kortlagning á þörfum skóla fyrir mannauð og innviði.
- Horft sérstaklega á vélstjórn, skipsstjórn, sjávarútvegsfræði, fiskifræði, matvælafræði, fisktækni og fiskeldisfræði til að byrja með.
- Sjá þverfaglega menntun og kynningarátak síðar.
- Tryggja næg nemendaígildi (ársnemendur) til framhaldsskólanna og fylgja eftir stefnu um aukna- og bætta aðstöðu við iðn- og starfsnám.
- Kortlagning á tækjabúnaði og aðstöðu til kennslu tengdri sjávarútvegi. Kostnaðaráætlun vegna reksturs skólaskips.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 36 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Ráða aðila til að leiða vinnuna, viðkomandi yrði með starfsaðstöðu í Tækniskólanum.

Kostnaður

Eitt stöðugildi við Tækniskólann í tvö ár = 18 milljónir króna á ári.

Nánari kostnaðargreining liggja fyrir einu ári eftir að vinna er hafin.

Bráðabirgðatillaga 37

Stjórnvöld standi fyrir kynningarátaki á fjölbreyttum námsmöguleikum og störfum í sjávarútvegi fyrir öll skólastig.

Lýsing tillögu

- Aukinn sýnileiki kveikir áhuga, sem ýtir undir eftirspurn eftir menntun og störfum.
- Kynningarefni, á öllum skólastigum, sýni fjölbreytileika hvað varðar kyn, uppruna o.fl., tengt mismunandi störfum.
- Byggja mætti kynningarátakið meðal annars á starfsemi Sjávarútvegsskóla unga fólksins, Fiskeldisskóla unga fólksins og sjóferðum með grunnskólanema á Húna II.
- Sjávarútvegsskóli unga fólksins og Fiskeldisskóli unga fólksins eru reknir út frá Sjávarútvegsmiðstöð Háskólans á Akureyri en eru í boði víða um land. Um er að ræða fjögurra daga námskeið fyrir 14 til 16 ára nemendur. Markmið þeirra er að efla áhuga og auka þekkingu á sjávarútvegi og fiskeldi og benda nemendum á menntunar- og starfsmöguleika í heima- byggð. Önnur góð dæmi eru sumarskóli Fisktækniskólans í Grindavík og Húnavinafélagið sem á hverju ári fer í sjóferð með 6. bekinga í Eyjafirði.

Nánari umfjöllun

Kjarnavandamálið á Íslandi í dag er að aðgengi að sjávarútvegi er afar lítið út af öryggis- og hreinlætiskröfum. Mörg þeirra sem fremst standa í sjávarútvegi í dag fengu snemma snertingu við sjávarútveg, léku sér niðri á bryggju, unnu í frystihúsi eða fóru með pabba á sjó. Þetta er ekki hægt í dag og sjávarútvegur því horfinn bak við læstar dyr.

Eins og kemur fram hér að framan er ýmislegt gert til að reyna að leysa úr þessu, gjarnan í samstarfi við sjávarútvegsfyrirtæki. Þetta þarf að efla verulega, sérstaklega fyrir hið fjölmenna höfuðborgarsvæði. Tryggja þarf að sem flest börn og ungmenni fái að kynnast hafinu og sjávarútvegi á skólaferli sínum. Einnig er vísað í umfjöllun um skólaskip hér að framan.

Þá yrði skoðað hve mikið hafið og sjávarútvegur kemur inn í almenna kennslu á öllum skólastigum og leitað leiða til að auka vægi hans.

Tillaga

- Starfsemi Sjávarútvegsskóla unga fólksins og Sumarskólans útvíkkuð
- Skoðaðir verði möguleikar á að hafa ferðir líkt og á Húna II um land allt
- Samráðsvettvangur (tillaga 35) sér um greiningu og kynningarátak og móti hugmyndir

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 37 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Ráða aðila til að leiða vinnuna, viðkomandi yrði með starfsaðstöðu við Sjávarútvegs- miðstöðina við Háskólann á Akureyri.

Kostnaður

Eitt stöðugildi við Sjávarútvegsmiðstöðina við Háskólann á Akureyri í tvö ár = 18 milljónir króna á ári.

Nánari kostnaðargreining liggja fyrir einu ári eftir að vinna er hafin.

Bráðabirgðatillaga 38

Breyta/bæta ímynd og námsumhverfi á námsbrautum tengdum sjávarútvegi og laða að fjölbreyttari nemendahópa með tilliti til kyns og uppruna.

Lýsing tillögu

- Markviss vinna á karllægum námsbrautum tengdum sjómennsku/sjávarútvegi til að breyta ímyndinni og námsumhverfinu og laða að fjölbreyttari nemendahóp með tilliti til kyns og uppruna.
- Tryggja starfsfólki í sjávarútvegi sem er af erlendu bergi brotið aðgengi að menntun og starfsþróun.
- Gefa öllu erlendu starfsfólki tækifæri til að læra íslensku á vinnutíma.

Nánari umfjöllun

Ýmislegt hefur áunnist varðandi jafnrétti kynjanna í sjávarútvegi en þó þarf að halda þeirri vinnu áfram, sérstaklega hvað varðar störf sem tengjast beint sjómennsku. Einnig þarf að taka tillit til erlends starfsfólks sem vinnur við sjávarútveg.

Tillaga

- Finna leiðir til þess að yfirfæra þá menntun sem stærri sjávarútvegsfyrirtæki bjóða upp á til smærri fyrirtækja.
- Höfða til mismunandi kynja, aldurs og uppruna í kynningarefni. (sjá tillögu 37)
- Vinna markvisst í gegnum samstarfsvettvanginn að fræðslu til handa kennurum og starfsfólki á karllægum námsbrautum um jafnréttis- og kynjamál.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 38 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Ráða aðila til að leiða vinnuna, viðkomandi yrði með starfsaðstöðu við Fisktækniskólann.

Kostnaður

Eitt stöðugildi við Fisktækniskólann í tvö ár = 18 milljónir króna á ári.

Nánari kostnaðargreining liggja fyrir einu ári eftir að vinna er hafin.

Bráðabirgðatillaga 39

Bjóða og styðja við nám í tæknifögum, iðngreinum og fleiri lykilmögum sjávarútvegs sem næst heimabyggðum um allt land.

Lýsing tillögu

- Staðsetning náms hefur áhrif á val fólks á framtíðarþúsetu. Nám í eða nærri sjávarútvegi styður við það að sjávarútvegurinn hafi nægt aðgengi að þeim mannauði sem þörf er á.
- Í stað þess að byggja upp skóla og sjálfstæðar námsbrautir í heilu lagi, má auka samstarf milli menntastofnana.

Nánari umfjöllun

- Samstarf Háskólans í Reykjavík og Háskólans á Akureyri um tölvunarfræðikennslu á Akureyri hefur gert mörgum tugum einstaklinga kleift að ljúka háskólanámi í tölvunarfræði á staðnum, sem hefur verið mjög til hagsbóta fyrir fyrirtæki í landshlutanum, þar með talið sjávarútvegsfyrirtæki. Þá gerir samstarf Tækniskólans og VMA við aðra framhaldsskóla á landsbyggðinni fleirum en ella kleift að bjóða upp á nám í skipstjórn og vélstjórn á fyrri stigum undir þeim stöðlum og kröfum sem gerðar eru í dag.
- Leysa má þörf fyrir verklega þjálfun í verk- og tækninámi að hluta með aðkomu fyrirtækja á staðnum.
- Þegar eru til staðar áætlanir um uppbyggingu tæknifræði á Austurlandi þar sem aðstaða fyrirtækja er nýtt fyrir verklegan þátt námsins.
- Leggja þarf til fjármagn svo menntastofnanir á landsbyggðinni geti boðið fjölbreyttara nám í heimabyggð.

Tillaga

- Kortleggja í hvaða framhaldsskólum á landinu væri hægt að bjóða upp á og/eða auka starfsnám sem nýtist sjávarbyggðum.
- Skoða möguleika á farandkennslustofum.
- Koma á sjóði sambærilegum háskólasjóðnum sem hvetur til samstarfs framhaldsskóla og framhalds- og háskóla. (sjá tillögu 35)
- Nýsköpunarsjóður námsmanna nái einnig til iðn-, starfs- og tæknináms á framhaldsskólastigi.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 39 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Ráða aðila til að leiða vinnuna, viðkomandi yrði með starfsaðstöðu við Verkmenntaskólann á Akureyri.

Kostnaður

Eitt stöðugildi við Verkmenntaskólann á Akureyri í tvö ár = 18 milljónir króna á ári.

Bráðabirgðatillaga 40

Efla og þróa þverfaglegt nám sem tengist sjávarútvegi.

Lýsing tillögu

- Stórauka þarf framboð af sérfræðingum með þverfaglega þekkingu og menntun, þ.e. með tengingu á milli sjávarútvegsgreina og annarra viðfangsefna, svo sem tölvunarfræði.
- Sterkar hefðir standa í vegi því að nemendur geti sótt sér þekkingu sem brúar bil milli ólíkra viðfangsefna. Styrkja þarf viðurkenningu þverfaglegs náms og fá menntastofnanir til að minnka kjarna námsbrauta.

Nánari umfjöllun

Sjávarútvegur er í raun mjög fjölbreytt grein, þar spila saman náttúran, hátækni, hreinlæti og markaðir. Allt byggir þetta svo á samskiptum fólks. Í ljósi þess hvað Ísland er í raun lítið og margir skólar koma að kennslu tengdri sjávarútvegi þarf að tryggja að þeir vinni saman.

Fagþekking á sjávarútvegi er víða fyrir hendi innan skólakerfisins en byggir oft á örfáum, eða jafnvel bara einum sérfræðingi. Það er mikilvægt að þessir sérfræðingar geti þjónustað marga skóla.

Tillaga

- Gert verði markaðstorg sjávarútvegstengdra námskeiða sem einnig verða opin í gegnum símenntunarmiðstöðvar.
- Þessu yrði skipt upp í mismunandi flokka, framhaldsskólastig, grunnám í háskóla, framhaldsnám í háskóla eða það sem jafnvel hentar öllum.
- Námskeið sem yrðu í boði á þennan hátt yrðu sérstaklega styrkt.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 40 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Ráða aðila til að leiða vinnuna, viðkomandi yrði með starfsaðstöðu við Háskóla Íslands.

Kostnaður

Eitt stöðugildi við Háskóla Íslands í tvö ár = 18 milljónir króna á ári.

Nánari kostnaðargreining liggja fyrir einu ári eftir að þessi vinna er hafin.

Bráðabirgðatillaga 41

Draga úr íþyngjandi áhrifum löggildinga.

Lýsing tillögu

- Stórefla þarf sveigjanleika í námi bæði á framhaldsskóla- og háskólastigi svo aðlaga megi námið að hröðum breytingum í heiminum og þannig tryggja sjávarútveginum þá þekkingu sem þarf á hverjum tíma.
- Hér er engin afstaða tekin til lögverndunar starfsheita eða löggildingar almennt, en lagt til að breyta því hvernig staðið er að löggildingu svo draga megi verulega úr þeim íþyngjandi og takmarkandi áhrifum sem núverandi aðferðir hafa á framþróun náms og sveigjanleika í menntun einstaklinga.
- Í stað þess að löggilding sé byggð á stífri skilgreiningu náms og námsferla, verði löggilding fyrst og fremst byggð á staðfestri þekkingu og hæfni einstaklings til að sinna löggiltum störfum. Með því stóreykst sveigjanleiki menntastofnanna til að þróa nám í samræmi við hraðar framfarir og breyttar þarfir sjávarútvegs, um leið og færir einstaklingar eiga greiðari leið til að haga sínu námi eins og hentar best þeirra reynslu og markmiðum.

Nánari umfjöllun

Hefðbundin nálgun á löggildingu byggist á því að skilgreindar séu ákveðnar námsbrautir, ítarlegt námsefni og jafnvel einstakar menntastofnanir. Þar sem slíkar skilgreiningar eru jafnan áratuga gamlar, standa þær verulega í vegi fyrir framþróun náms og svigrúmi einstaklinga til að stýra eigin námi. Með því að breyta nálguninni á þann veg að meta eða mæla hvort einstaklingar hafi það sem til þarf til að standa undir löggildingu, þá er hægt bæði að stórefla framþróun námsbrauta og auka svigrúm einstaklinga til að fara ólíkar leiðir að námi sínu.

Lagt er til að hópur verði settur á laggirnar til að safna saman upplýsingum um öll þau störf tengd sjávarútvegi sem varða löggildingu, ásamt annars vegar þeim skilyrðum sem nú eru til staðar og hins vegar með lýsingum á þeim kröfum sem gerðar eru í dag til slíkra starfa. Með því verður kominn fyrsti grunnur að endurskoðun aðferðafræði og um leið gögn sem nýtast sjávarútveginum til að tryggja framþróun í menntun og aukið framboð sérfræðinga.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 41 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Kostnaður

3 milljónir króna til að standa undir störfum hóps þriggja til fimm einstaklinga við upplýsingaöflun.

Bráðabirgðatillaga 42

Færa seinni hluta lengri námslína í iðn- og tækninámi
á framhaldsskólastigi upp á háskólastig.

Lýsing tillögu

- Með því geta nemendur nýtt námið áfram til frekara háskólanáms í stað þess að þurfa að byrja frá grunni, vilji nemendur sækja sér háskólagráðu. Námið nýtist nemendum betur og verður eftirsóknarverðara.

Nánari umfjöllun

- Nám til D réttinda í vélstjórn og skipstjórn tekur í dag fimm ár á framhaldsskólastigi. Í báðum tilvikum hljóta nemendur jafnframt stúdentspróf.
- Meiri hluti nemendanna kemur ekki beint úr grunnskóla í námið og er því að meðaltali mun eldri en almennt gerist í framhaldsskóla og hefur aðrar þarfir.
- Nemendur hafa lent á veggjum þegar kemur að mati á námi þeirra inn í háskólana á Íslandi og upplifa að þeir þurfi að endurtaka sumt efni að óþörfu sem þeir hafa þegar numið í framhaldsskóla.
- Í löndum Evrópu sem við berum okkur saman við fer nám til efri réttinda í vélstjórn og skipstjórn iðulega fram á háskólastigi.

Tillaga

- Kortleggja hvernig náminu er hagað bæði í framhaldsskólum og háskólum í Evrópu.
- Kynna sér kosti og galla þess fyrirkomulags að taka seinni hlutann í háskóla.
- Gera tillögu að fyrirkomulagi námsins á Íslandi þannig að í þeim hluta sem kann að enda á háskólastigi hljóti nemendur það „besta af báðu“ en tapi ekki aðgengi að verklegri aðstöðu með tilheyrandi þjálfun eins og virðist hafa gerst víða þegar nám færir á háskólastig.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 42 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Ráða sérfræðing til ofangreindrar vinnu. Lagt er til að viðkomandi verði með starfsaðstöðu í mennta- og barnamálaráðuneytinu og/eða háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu.

Kostnaður

Eitt stöðugildi í eitt ár - 18 milljónir króna á ári til ráðuneytis menntamála og/eða háskólamála.

Bráðabirgðatillaga 43

Efla menntun og rannsóknir í upplýsingatækni á Íslandi, með áherslu á gervigreind og hagnýtingu stórra gagnasafna.

Lýsing tillögu

- Þekking á upplýsingatækni er undirstaða greininga og ákvarðanatöku á grunni fjölþátta gagna.
- Byggja þarf upp getu innan sjávarútvegsfyrirtækja til að nýta gögn og greiningar til að taka ákvarðanir, en til að svo megi verða þarf að efla aðgengi að sérfræðipekkingu og efla þverfaglega þekkingu þar sem saman koma til dæmis þekking á vinnslu og gagnagreiningu. (sjá tillögu um eflingu þverfaglegs náms í kafla 15.5 um menntun).
- Nauðsynlegt er að alþjóðlegt samstarf sé hluti af þessari framþróun, enda þróunin í þessum geira gríðarlega hröð. Auðvelda þarf erlendum sérfræðingum að vinna hér á landi og stofnunum og fyrirtækjum að vinna með erlendum samstarfsaðilum.
- Íslensk fyrirtæki í sjávarútvegi og tengdum greinum þurfa aðgengi að þeirri þekkingu og hæfni sem nauðsynlegt er til að þróa stafrænar lausnir innan fyrirtækja, milli aðila og fyrir stjórnvöld.
- Sjá einnig kafla 15.2 um nýtingu gagna.

Nánari umfjöllun

Meginmarkmiðið er að fyrirtæki geti nýtt stór gagnasöfn og greiningar til að stýra ákvörðunum sem auka hagkvæmni, minnka neikvæð umhverfisáhrif og auka verðmætasköpun. Þetta tengist náið tillögu um miðlægt stórt gagnasafn fyrir sjávarútveginn.

Tvær meginstoðir þarf til að þetta verði – annars vegar aukna þekkingu á Íslandi og hins vegar virkt alþjóðlegt samstarf svo þekkingin haldi í við þróun erlendis.

Til að auka þekkingu eru tvær leiðir:

- Efla menntun í gervigreind og gagnagreiningu, með sérstakri áherslu á nýtingu tækninnar til ákvarðanatöku. Þegar er til staðar kjarni þekkingar í gervigreind, en það myndi styrkja framþróun verulega að hraða þessari þróun markvisst, með því að bæta ákveðna sérfræðiþekkingu. Greiðsla launa nýs sérfræðings í fasta stöðu í eitt til tvö ár hjá háskóla með viðeigandi námsbrautir skilar miklu til langs tíma. Áætlaður kostnaður er 18-35 milljónir króna og gæti það komið frá sjávarútveginum.
- Auðvelda innflutning sérfræðinga til landsins og er þá horft til ríkisborgara utan EES. Stjórnvöld hafa þegar stigið ákveðin skref en mikilvægt er að klára þá vegferð svo hægt sé að ná sérfræðingi til landsins á innan við 1-2 mánuðum, enda samkeppni um slíkt vinnuafli mikil. Kostnaður er enginn.

Til að efla erlent samstarf þarf fyrst og fremst samstarf sjávarútvegs, háskóla og fyrirtækja í upplýsingatækni. Ekki þarf sérstakt fjármagn til þess en hægt er að leggja áherslu á slíkt samstarf í styrkveitingum og í miðlun upplýsinga um samstarfstækifæri sem háskólar eða stjórnvöld hafa aðgengi að.

Tillaga

Styrkur verði veittur til að ráða nýjan sérfræðing í gervigreind og greiningu gagna. Styrknum fylgi sú kvöð að kenna bæði námskeið í gagnavinnslu fyrir háskólanema og námskeið fyrir einstaklinga á vinnumarkaði, sér í lagi í sjávarútvegi, til að hagnýta þau töl sem til eru fyrir greiningu gagna til ákvarðanatöku. Enn fremur kemur til greina að nýr sérfræðingur komi að uppbyggingu gagnaauðlindar fyrir sjávarútveginn.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 43 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Kostnaður

18 milljónir króna á ári í tvö ár.

Bráðabirgðatillaga 44

Auka aðgengi greinarinnar að menntuðu fólki í markaðsfræði og sölustýringu í sjávarútvegi.

Lýsing tillögu

- Auka þarf og festa í sessi þekkingu á stefnumiðaðri markaðssetningu og sölustýringu, sem tóli til þess að tryggja aðgengi að erlendum mörkuðum, stöðuga eftirspurn og hátt verð.
- Skoða hvort auka þurfi menntun í markaðsfræði og sölustýringu í sjávarútvegi eða nýta í auknum mæli hvata til að fá til landsins erlenda sérfræðinga.
- Sjá einnig kafla 15.3 um markaðssetningu, sölu og orðspor.

Nánari umfjöllun

Beina markmiðið er að auka fjölda menntaðra í markaðsfræðum og sölustýringu í sjávarútvegi. Af þessu leiði svo að verðmætasköpun aukist á grundvelli betri markaðssetningar.

Ýmsar leiðir eru til að auka aðgengi að slíkri sérfræðiþekkingu. Ein er að fyrirtæki í sjávarútvegi kaupi, ein sér eða í samstarfi, aðgengi að nauðsynlegri þekkingu og þjónustu, til dæmis með erlendri eða innlendri ráðgjöf. Það krefst engra aðgerða.

Tillaga

Til að styðja við betra aðgengi að menntuðu fólki hér á landi, þarf að hrinda tveimur aðgerðum í framkvæmd:

- Efla menntun í markaðssetningu og sölustýringu, með sérstakri áherslu á nýtingu stafrænnar tækni í hvoru tveggja. Ekki þarf að stofna til heillar námsbrautar en styrkur til að sækja sérfræðiþekkingu til landsins myndi breyta miklu og mætti gera það í samvinnu háskóla og sjávarútvegsins.
- Auðvelda innflutning sérfræðinga til landsins og er þá horft til ríkisborgara utan EES. Stjórnvöld hafa þegar stigið ákveðin skref en mikilvægt er að klára þá vegferð svo hægt sé að ná sérfræðingi til landsins á innan við 1-2 mánuðum, enda samkeppni um slíkt vinnuafli mikil. Kostnaður er enginn.

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 44 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Unnið sé að öflun fjármagns til að styrkja ráðningu sérfræðings í markaðssetningu og sölustýringu. Viðkomandi sérfræðingur kenni í háskólanámi og í námskeiðum ætluðum sérfræðingum á vinnumarkaði, samhliða því að vinna með hagsmunaaðilum sjávarútvegs að aukinni þekkingu og vitund á nýjum leiðum og aðferðum til að efla greinina.

Kostnaður

18 milljónir króna á ári í tvö ár.



**16. Skref 3:
Sanngjörn dreifing**

16. Skref 3: Sanngjörn dreifing

Í þessum kafla verður fjallað nánar um bráðabirgðatillögur 45-60, þær kortlagðar og lagðar til aðgerðir. Kaflanum er skipt í auðlindagjöld (bráðabirgðatillaga 45-47), gagnsæi sjávarútvegsfyrirtækja (48-51), starfsumhverfi í sjávarútvegi (52-58) og löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar (59-60).

16.1 Auðlindagjöld (bráðabirgðatillögur 45–47)

Bráðabirgðatillaga 45

Hækka veiðigjald og einfalda útreikning þess.

Lýsing tillögu

- Hækkun veiðigjalds kynni að leiða til meiri sáttar um sjávarútveg en jafnframt verður að gæta að samkeppnishæfni útgerða á alþjóðlegum mörkuðum.
- Ætla má að sé útreikningur og álagning veiðigjalds einfaldur og gagnsær geti það aukið sátt um fyrirkomulagið.
- Veiðigjald verði ákveðið með reglubundnum hætti sem kr./kg hverrar tegundar og innheimt við löndun.
- Ákvörðun veiðigjalds t.d. með svipuðu sniði og ákvörðun skiptaverðs og tekur mið af afkomu sjávarútvegs á hverjum tíma.
- Rannsaka þarf betur útreikningsaðferðir og útfæra ákvarðanatöku.
- Sé ekki unnt að útfæra einfaldara fyrirkomulag veiðigjalda má hugsa sér breytingar á núverandi fyrirkomulagi veiðigjalds sem draga kynnu úr ókostum þess.

Nánari umfjöllun

Mælt er fyrir um álagningu veiðigjalds í lögum um veiðigjald nr. 145/2018. Í 4. gr. laganna segir að ríkisskattstjóri skuli gera tillögu um fjárhæð veiðigjalds fyrir hvern nytjastofn. Skal hún vera um að veiðigjaldið nemi 33% af reiknistofni hvers nytjastofns. Frá árinu 2010 hefur fjárhæð veiðigjalda verið mjög breytileg eða allt frá um 3,7 milljarði króna árið 2010, mælt á verðlagi ársins í ár, í 14,4 milljarða króna árið 2018 á sama verðlagi. Í Auðlindinni okkar hefur verið til skoðunar hvort unnt sé að einfalda fyrirkomulag og innheimtu veiðigjalda og ýmsum leiðum verið velt upp sem nánar er fjallað um í kafla 8, þjóðhagslegur ávinningur fiskveiðistjórnunarkerfisins. Einnig er nánari umfjöllun um sögu veiðigjalds og reiknistofns að finna í viðauka 1.

Að meðaltali hefur verið innheimt milli 16-18% af reiknaðri auðlindarentu í veiðigjöld síðustu tólf ár, sé miðað við útflutningsverðmæti afla á Íslandsmiðum og gefnar forsendur um auðlindarentu sem hlutfall af verðmæti. Bent hefur verið á að það sé ekki síður pólitískt en efnahagslegt viðfangsefni hversu hátt skatthlutfall veiðigjalds skuli vera. Hagræni hópurinn tók ekki afstöðu til þess. Í því samhengi er eðlilegt að taka einnig tillit til samkeppnisstöðu sjávarútvegs á alþjóðlegum mörkuðum og kröfu samfélagsins um að sjávarútvegurinn skili sanngjörnu afgangi til samfélagsins. Greining á svokallaðri auðlindarentu og hlutfalli veiðigjalda af henni er flókin. Mat hagræna hópsins er þó að fátt bendi til þess að álagt veiðigjald eftir síðustu breytingar laganna víki verulega frá því sem lagt var upp með, þ.e. 33% af metinni auðlindarentu af fiskveiðum án fiskvinnslu og markaðssetningar.

Í framlagðri þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2024-2028 er gert ráð fyrir hækkun veiðigjalda á tímabilinu, m.a. vegna aukinna útgjalda til rannsókna, vöktunar og eftirlits. Markmið laga um veiðigjald er að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar. Mat matvælaráðuneytisins á kostnaði við þjónustu ríkisins við sjávarútveg er um 8 milljarðar króna.

Lagt er til að skoðuð verði ný og einfaldari leið við álagningu og innheimtu veiðigjalda. Bent hefur verið á að tímaseinkun í útreikningi minnki fyrirsjáanleika og auki sveiflur milli ára. Ein leið til að svara þeirri gagnrýni væri að leggja gjaldið á aflaverðmæti hvernar veiðiferðar og gjaldfæra þannig í rauntíma. Nokkur atriði þyrfti þá að hafa í huga:

-
- Umreikna þyrfti álagsprósentuna úr 33% af reiknistofni í tiltekið hlutfall af lönduðu aflaverðmæti.
-
- Mögulega þyrfti að nota mismunandi hlutfallstölu fyrir botnfisk og uppsjávarfisk.
-
- Þessi leið myndi að óbreyttu valda því að innheimt gjald yrði mismunandi á milli skipa og tímabila, þ.e. ekki myndu öll skip greiða sama gjald fyrir sömu fisktegund. Þessu mætti mæta með því að nota meðalaflaverðmæti hvers mánaðar til þess að ákvarða krónugjald næsta mánaðar. Með því myndu öll skip greiða jafnt, þótt sveiflur á milli mánaða gætu orðið all nokkrar.
-
- Loks er hægt að hugsa sér eins konar staðgreiðslukerfi, þ.e. að við löndun sé reiknað gjald eins og að framan er lýst. Hins vegar séu útreikningarnir uppreiknaðir eftir skattframtölum og leiðréttir síðar við endanlega álagningu.
-

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 45 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Lagt er til að einfalda útreikning veiðigjalda og gera ferlið gagnsærra og yrði það liður í að auka sátt um fyrirkomulagið. Í ofangreindri umfjöllun eru lögð til nokkur atriði sem hafa þyrfti í huga við útreikning veiðigjaldsins. Einnig þarf, samhliða útfærslu á framkvæmdinni, að meta reiknistofn veiðigjalds í því skyni að endurspegla sem best auðlindarentu og sérstaklega horfa þá til áhrifa fjármagnskostnaðar, aukafyrninga og milliverðlagningar.

Bráðabirgðatillaga 46

Taka upp fyrningarleið.

Lýsing tillögu

- Í stað veiðigjaldsleiðar er hægt að beita samningaleið eða fyrningarleið.
- Með fyrningarleið fynast allar aflahlutdeildir um fastan hundraðshluta á ári en með því er komið á festu um varanleika hlutdeildanna um leið og umráðaréttur þjóðarinnar yfir auðlindinni er skýrt skilgreindur.
- Með hinum tímabundna en skýra afnotarétti sem í þessu felst er greitt fyrir því að handhafar aflahlutdeilda geti farið með þær sem óbein eignarréttindi, t.d. varðandi framsal og veðsetningu.
- Síðan er gert ráð fyrir að fyrndar aflahlutdeildir verði seldar jafnóðum aftur á markaði eða á uppboði.
- Rannsaka þarf áhrif upptöku fyrningarleiðar vandlega.

Nánari umfjöllun

Er það niðurstaða Auðlindarinnar okkar að veiðigjaldsleið sé vænlegri kostur samkvæmt bráðabirgðatillögu 45 og þá er lagt til að viðhalda aflamarkskerfinu í óbreyttri mynd samkvæmt bráðabirgðatillögu 17. Er því ekki lagt til að beitt verði samninga- eða fyrningarleið.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 46 verði ekki hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Bráðabirgðatillaga 47

Auðlindasjóður og lögbundin dreifing til sveitarfélaga.

Lýsing tillögu

- Krafa um að fjármunum sé varið í verkefni sem tengjast byggðaðróun.
- Tekjum af auðlindagjaldi gæti verið safnað í sérstakan auðlindasjóð og ætíð verði tiltækar upplýsingar um umfang sjóðsins og þróun hans yfir tíma.
- Lögbundið að ákveðið hlutfall sjóðsins renni til sveitarfélaga.
- Athuga þarf mögulegar útfærslur m.t.t. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 sem og reynslu af auðlindalögum nr. 57/1998 og þjóðlendlögum nr. 58/1998.

Nánari umfjöllun

Í Auðlindinni okkar er lagt til að úthlutun veiðiheimilda sem nú eru hluti af almennum byggðakvóta verði leigðar út og tekjurnar renni til sveitarfélaga í gegnum svokallaða innviðaleið. Þannig verði þau verðmæti sem skapast við að veiðiheimildir séu leigðar út nýttar til uppbyggingar á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum, án þess þó að slík uppbygging væri bundin við sjávarútveg. Ekki var tekin afstaða til þess með hvaða hætti fjármununum væri dreift til sveitarfélaga, hvort það væri á grundvelli íbúafjölda þeirra sjávarbyggða sem rétt eiga á fjármununum eða hvort unnt væri að nýta Jöfnunarsjóð sveitarfélaga við að dreifa þeim fjármununum sem verða til. Ekki er lagt til að stofnaður verði sérstakur auðlindasjóður, heldur nýttar aðrar leiðir til að koma fjármununum til sjávarbyggðanna og tryggja með því aukið gagnsæi.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 47 verði að hluta til samþykkt og hluti af lokatillögum og hagkvæmar leiðir fundnar til að koma fjármagni til sjávarbyggða.

16.2 Gagnsæi sjávarútvegsfyrirtækja (bráðabirgðatillögur 48–51)

Bráðabirgðatillaga 48

Aukið gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja.

Lýsing tillögu

- Tekin verði upp bætt miðlun rauntímaupplýsinga til stjórnvalda um eignarhald útgerða, svo og eigna- og stjórnunartengsl milli þeirra.
- Upplýsingar færðar í rafrænan gagnagrunn stjórnvalda sem stenst kröfur um persónuvernd – jafnframt er mikilvægt að efla samstarf stofnana á þessu sviði.

Nánari umfjöllun

Gagnsæi í eignarhaldi og starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja stuðlar að því að samfélagsleg sátt ríki um atvinnugreinina og traust sé borið til hennar. Jafnframt er mikilvægt að stjórnvöld hafi næga yfirsýn yfir eignarhald og aðra þætti í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja, bæði vegna pólitískrar stefnumótunar og framkvæmdar gildandi laga, þar á meðal reglna um hámarks-aflahlutdeild („kvótapak“).

Í niðurstöðum könnunar Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands birtist rík áhersla á gagnsæi í sjávarútvegi, þar á meðal eignarhaldi. Niðurstöðurnar sýna að það er til mikils að vinna að auka gagnsæi í sjávarútvegi til að undirbyggja traust til greinarinnar. Fiskistofa telur sig jafnframt skorta yfirsýn yfir eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl útgerða. Slík yfirsýn er á hinn bóginn forsenda þess að stofnunin geti framfylgt reglum um hámarksaflahlutdeild í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Með hliðsjón af framansögðu er lagt til að sett verði skýrari lagaákvæði um að Fiskistofu skuli veittar upplýsingar um eignarhald útgerða með reglubundnum og markvissum hætti. Jafnframt er lagt til að Fiskistofu skuli veittar upplýsingar um tengsl milli útgerða, eigenda þeirra og stjórnenda. Miðað er við að upplýsingagjöfin verði a.m.k. ársfjórðungsleg. Lagaákvæði um upplýsingaskyldu samkvæmt framansögðu miða að því að Fiskistofu búi á hverjum tíma yfir réttum og heildstæðum rauntímaupplýsingum um eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl í sjávarútvegi, líkt og stofnunin hefur kallað eftir í gegnum tíðina.

Yfirsýn yfir framangreind atriði er mikilvægust í tilvikum þeirra útgerða sem halda á stærstum hluta aflaheimilda. Það er aðallega í þeim tilvikum sem reynt getur á reglur um hámarksaflahlutdeild, auk þess sem uppbygging eignarhalds er jafnan flóknari hjá stærstu fyrirtækjunum en hjá þeim sem smærri eru. Því er lagt til að viðvarandi (ársfjórðungsleg) upplýsingagjöf til Fiskistofu (e. public-interest entities) samkvæmt framansögðu gildi a.m.k. um útgerðir sem flokkast sem einingar

tengdar almannahagsmunum í skilningi laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Í tilviki annarra útgerða verði Fiskistofu unnt að kalla eftir upplýsingum frá þeim eftir því sem nauðsynlegt þykir hverju sinni.

Mikilvægt er að fyrirkomulag upplýsingagjafar til Fiskistofu samkvæmt framansögðu verði skilvirkt og það eftir atvikum útfært sem rafrænt sjálfsafgreiðslufyrirkomulag. Gert er ráð fyrir að upplýsingar verði skráðar í gagnagrunn sem uppfylli kröfur varðandi meðferð persónuupplýsinga. Samhliða verður að gera þá kröfu til Fiskistofu að stofnunin vinni markvisst úr upplýsingum um eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl útgerða jafnóðum og þær berast stofnuninni samkvæmt nánari reglum í lögum.

Ekki er ástæða til að ætla að reglur um upplýsingaskyldu íþyngi í raun fyrirtækjum sem falla undir hana, enda er um að ræða upplýsingar sem almennt liggja fyrir hjá fyrirtækjum eða auðvelt er að afla í öllu falli. Í ljósi markmiðsins um að undirbyggja traust til atvinnugreinarinnar má fremur ætla að ávinningurinn af auknu gagnsæi vegi töluvert þyngra en íþyngjandi áhrif upplýsingaskyldu ef einhver eru.¹⁴⁸

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 48 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum.

Hvað næst?

- Settar verði reglur um reglubundna og viðvarandi upplýsingagjöf til Fiskistofu um eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl útgerða, samkvæmt nánari útfærslu í lögum.
- Fiskistofa vinni markvisst úr upplýsingum sem henni berast á grundvelli reglna um upplýsingaskyldu og leggi rökstutt mat á þær með tilliti til reglna um hámarksaflahlutdeild samkvæmt nánari reglum í lögum. Upplýsingar verði færðar í gagnagrunn Fiskistofu, eða eftir atvikum sameiginlegan gagnagrunn hennar og annarra stofnana, sem uppfylli kröfur varðandi meðferð persónuupplýsinga. Þá verði ákveðnar grunnupplýsingar birtar með aðgengilegum hætti samkvæmt nánari afmörkun í lögum.

¹⁴⁸ Sjá nánar kafla 7.2 í skýrslu þessari.

Bráðabirgðatillaga 49

Aukið gagnsæi í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja.

Lýsing tillögu

- Tekjur og framlegð sundurliðuð í reikningsskilum eftir tegundum.
- Öll viðskipti með aflaheimildir verði háð skráningu í opinn gagnagrunn.
- Skapaðir hvatar fyrir útgerðir til að skrá sig á markað.

Nánari umfjöllun

Í tengslum við gagnsæi í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja er ástæða til að huga sérstaklega að viðskiptum með aflaheimildir. Meginreglan er að framsal aflaheimilda er frjálst, en tilkynna skal Fiskistofu um slík viðskipti til að hún geti metið hvort aflaheimildir viðtakanda rúmist innan hámarksaflahlutdeildar samkvæmt 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Þar sem þeirri upplýsingagjöf sleppir er mikilvægt að auka gagnsæi og upplýsingagjöf um hvers kyns viðskipti með aflaheimildir. Í því skyni er lagt til að viðskipti með aflaheimildir verði háð skráningu í miðlægt kerfi og að grunnupplýsingar um einstök viðskipti verði birtar opinberlega með sambærilegum hætti og á við um viðskipti með verðbréf og hrávöru. Slík skráning hefur margvíslegan ávinning í för með sér m.a. í formi aukins gagnsæis og aðgengis opinberra aðila að viðkomandi upplýsingum. Meðal annars er mikilvægt að skráning upplýsinga nái til þess hvernig aflaheimildir eru metnar til verðs í einstökum viðskiptum, hvort sem aflaheimild skiptir um hendur með framsali, samruna eða yfirtöku lögaðila eða öðrum hætti. Með miðlægri og opinberri skráningu viðskipta með aflaheimildir má jafnframt tryggja yfirsýn yfir rekjanleika viðskiptanna og réttindaskráningu varðandi aflaheimildir og rétthafa á hverjum tíma.¹⁴⁹

Telji löggjafinn eftirsóknarvert að hvetja til dreifðari eignaraðildar sjávarútvegsfyrirtækja gæti ein leið að því markmiði verið sú að hækka hámarksaflahlutdeild í tilviki fyrirtækja sem eru skráð á markað eða uppfylla skilyrði um dreift eignarhald samkvæmt nánari útfærslu í lögum. Áhrif af slíkri breytingu þyrfti að meta vandlega áður en lengra væri haldið.¹⁵⁰

Hvað varðar gagnsæi um reiknigrundvöll veiðigjalda er lagt til að það verði tekið til athugunar við endurskoðun á þeim almennu reglum sem gilda um þá gjaldtöku.

¹⁴⁹ Sjá einnig kafla 7.6 í skýrslu þessari.

¹⁵⁰ Sjá einnig kafla 7.5 í skýrslu þessari.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 49 verði að hluta til samþykkt og hluti af lokatillögum.

Hvað næst?

- Öll viðskipti með aflaheimildir verði háð skráningu í miðlægt kerfi og að grunnupplýsingar um einstök viðskipti verði birt opinberlega, þ.m.t. hvernig aflaheimildir eru metnar til verðs við framsal þeirra eða aðilaskipti með öðrum hætti.
- Samhliða endurskoðun á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verði lagt mat á hvort ástæða sé til að hækka hámarksaflahlutdeild í tilviki fyrirtækja sem eru skráð á markað og/ eða uppfylla skilyrði um dreift eignarhald samkvæmt nánari útfærslu í lögum.
- Gagnsæi um reiknigrundvöll veiðigjalda verði tekið til athugunar við endurskoðun á þeim almennu reglum sem gilda um þá gjaldtöku.

Bráðabirgðatillaga 50

Úttekt á áhrifum eigna- og stjórnunartengsla innan sjávarútvegs og í óskyldum greinum.

Lýsing tillögu

- Fiskistofa leggi mat á eigna- og stjórnunartengsl útgerða með reglubundnum og markvissum hætti og fái nauðsynleg verkfæri til þess.
- Gerð verði fræðileg úttekt á því hvaða áhrif eignatengsl innan sjávarútvegs og milli óskyldra greina geta haft á samkeppni og aðra almannahagsmuni.

Nánari umfjöllun

Samkeppniseftirlitið hefur hafið sérstaka athugun sem miðar að því að kortleggja eigna- og stjórnunartengsl sjávarútvegsfyrirtækja, þ.e. eignarhald í greininni, tengsl aðila innan greinarrinnar og tengsl við fyrirtæki á öðrum sviðum hér á landi. Niðurstöður athugunarinnar verða settar fram í sérstakri skýrslu sem gert er ráð fyrir að liggi fyrir í lok árs 2023. Í greinargerð Samkeppniseftirlitsins, „Athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi – Staða athugunar - Verkefnaáætlun“, dags. 5. apríl 2023, er fjallað nánar um ákvörðun eftirlitsins um að hefja athuginuna, til hvaða fyrirtækja hún tekur, áfanga hennar og lagagrundvöll.¹⁵¹ Samhliða úttektinni er stefnt að því að auka samstarf milli stofnana, svo sem Fiskistofu, Seðlabanka

¹⁵¹ <https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Stada-athugunar-verkefnaaetlun-sjavarutvegur.pdf>

Íslands og Skattsins. Í greinargerð eftirlitsins er rakið að aukið samstarf stofnana miði m.a. að því að aðgengi þeirra að nauðsynlegum upplýsingum, stuðla að samnýtingu upplýsingakerfa og efla þekkingu hjá viðkomandi stofnunum á þessu sviði. Bætt samstarf milli stofnana er þó óháð fyrrgreindri athugun Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi í þeim skilningi að sú athugun er alfarið unnin á grundvelli samkeppnislaga og þar af leiðandi á ábyrgð Samkeppniseftirlitsins.

Sjá einnig umfjöllun um bráðabirgðatillögu 48 hér að framan, hvað varðar aðkomu Fiskistofu að mati á eigna- og stjórnunartengslum í sjávarútvegi.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 50 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum.

Hvað næst?

- Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er unnið að kortlagningu eigna- og stjórnunartengsla í sjávarútvegi en ráðgert er að henni ljúki fyrir árslok 2023.

Bráðabirgðatillaga 51

Önnur viðmið um hámarkaflahlutdeild og tengda aðila.

Lýsing tillögu

- Hámarksaflahlutdeild samkvæmt 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er bundin við einstakar tegundir.
- Heildarkvótaþakið er reiknað út frá þorskígildum.
- Uppsjávartegundir hafa t.d. áhrif á þorskígildisútreikninga.
- Hægt væri að breyta 13. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 er varðar hámarksaflahlutdeild og falla frá þorskígildisviðmiði varðandi heildarkvótaþak og taka upp viðmið um hámarksaflahlutdeild í hverri tegund fyrir sig.
- Skilgreining á tengdum aðilum vegna kvótaþaks verði samræmd við það sem gildir á öðrum sviðum þannig að nái betur utan um ólíkar gerðir eigna- og stjórnunartengsla.
 - Hverfa frá eða breyta skilgreiningu um yferráð í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Styðjast þá við skilgreiningu á tengdum aðilum í öðrum lögum samhliða ríkari kröfum um upplýsingaskyldu af hálfu einstaklinga og lögaðila sem njóta nýtingarréttar skv. lögum um stjórn fiskveiða.

Nánari umfjöllun

Reglur um hámarksaflahlutdeild sem nú er að finna í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða eru í stórum dráttum óbreyttar frá lögfestingu þeirra 1998. Ákvæðið mælir fyrir um að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila, megi ekki nema meira en 12% í þorski, 35% í karfa, og 20% í öðrum tegundum eftir því sem nánar greinir í ákvæðinu. Jafnframt megi samanlögð aflahlutdeild einstakra og tengdra aðila ekki fara fram úr 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla.

Tekið var til skoðunar hvort rétt væri að rýmka skilgreiningu á tengdum aðilum í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða og miða hana við lægri mörk, t.d. 20% hlutafjár/atkvæðisréttar eða meira (hlutdeild), í stað yferráða. Réttaráhrif þess að aðilar teljast tengdir skv. 4. mgr. ákvæðisins eru þau að þeir eru virtir sem ein heild gagnvart kvótaþaki, þ.e. aflahlutdeild þeirra er lögð saman að öllu leyti. Slík samlagning allra aflaheimilda aðila virðist ekki rökrétt nema annar aðilinn fari beinlínis með yferráð yfir hinum, þannig að eðlilegt sé að líta á þá sem eina heild.

Fram hjá því verður þó ekki litið að þar sem gildandi skilgreining tengdra aðila í 13. gr. laganna miðast við yferráð, eins og áður var rakið, nær ákvæðið almennt ekki yfir tilvik þar sem fyrirtæki á beint eða óbeint *verulegan eignarhlut* (hlutdeild) í öðru fyrirtæki, þ.e. 20% eða meira, sem veitir hinu fyrrnefnda færi á að hafa veruleg áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu hins síðarnefnda (hlutdeildarfélag) án þess að um yferráð sé að ræða.

Telji löggjafinn nauðsynlegt að ákvæðið nái sjálfstætt utan um slík eignatengsl kemur til greina að setja reglu þess efnis að aflahlutdeild útgerða, sem tengdar eru með þessum hætti (gegnum a.m.k. 20% eignaraðild eða atkvæðisrétt), sé að hluta talin saman gagnvart kvótaþaki samkvæmt nánari útfærslu í lögum. Hér er miðað við að hvorugur aðili fari með yferráð yfir hinum, en séu slík yferráðatengsl hins vegar fyrir hendi gildir áfram sú regla að allar aflaheimildir beggja eru lagðar saman með tilliti til kvótaþaks.

Framangreind tillaga felur í sér að 13. gr. laga um stjórn fiskveiða myndi að ákveðnu marki ná utan um eign- og stjórnunartengsl sem fela ekki í sér yferráð en skapa aðila þó veruleg áhrif í fyrirtæki í framangreindum skilningi, í stað þess að slík eignatengsl hafi engin áhrif á hámarksaflahlutdeild. Með því að láta einungis hluta aflaheimilda viðkomandi fyrirtækja telja upp í kvótaþak við þessar aðstæður er jafnframt gengið skemur en að leggja slík eignatengsl að jöfnu við yferráð, þ.e. að aflaheimildir aðila séu lagðar saman að öllu leyti.

Þá er lagt til að skilgreining á yferráðum í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verði samræmd við skilgreiningu þess hugtaks í samkeppnislögum nr. 44/2005, sbr. 17. gr. laganna. Við beitingu 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verður þannig unnt að styðjast við sjónarmið og réttarframkvæmd í samkeppnisrétti við mat á því hvort aðilar teljist tengdir í skilningi ákvæðisins. Horfir lagasamræmi í þessum efnunum því til aukins skýrleika og skilvirkni við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild. Framangreind tillaga miðar jafnframt að því að skilgreiningin á yferráðum í 13. gr. laganna nái betur utan um ólíkar gerðir yferráða, þ.m.t. sameiginlegra yferráða.

Þá er lögð til sú breyting á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða að samlagning eignarhluta/atkvæðisréttar maka og skyldmenna í beinan legg verði ekki takmörkuð við 3. tölul. 4. mgr. ákvæðisins heldur nái hún til ákvæðisins í heild sinni. Jafnframt verði tekið af skarið um að reglan gildi hvort tveggja um hjón og sambúðarfólk. Þá virðist eðlilegt að þessi regla nái líka m.a. til einstaklinga sem eru í annars konar nánnum fjölskyldutengslum, t.d. systkina, og tengsla milli félags og stjórnarmanna og framkvæmdastjóra þess, í samræmi við hefðbundinn skilning á hugtakinu tengdir aðilar, m.a. samkvæmt reikningsskilastaðlinum IAS 24.¹⁵²

Þá er lagt til að við endurskoðun 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verði einnig tekið til skoðunar hvort rétt sé að falla frá þorskígildisviðmiði varðandi heildarkvótaþak og kveða aðeins á um hámarksaflahlutdeild í einstökum tegundum.

¹⁵² Sjá nánar kafla 7.3 í skýrslu þessari.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 51 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum.

Hvað næst?

- Reglur um hámarksafhlutdeild verði endurskoðaðar með það fyrir augum að afla-hlutdeild útgerða sé að hluta talin saman gagnvart kvótapakki ef viðkomandi útgerðir eru beint eða óbeint tengdar gegnum a.m.k 20% eignaraðild eða atkvæðisrétt, án þess að um yfirráð sé að ræða.
- Skilgreining á yfirráðum í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verði samræmd við 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.
- Samlagning eignarhluta/atkvæðisréttar hjóna, sambúðarfólks og skyldmenna í beinan legg eigi við um skilgreiningu á tengdum aðilum í heild sinni, sbr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Sú regla nái líka m.a. til einstaklinga í annars konar nánum fjölskyldutengslum, t.d. systkina, og tengsla milli félags og stjórnarmanna og framkvæmdastjóra þess.
- Við endurskoðun 13. gr. laga um stjórn fiskveiða verði tekið til skoðunar hvort rétt sé að falla frá þorskígildisviðmiði varðandi heildarkvótapak og kveða aðeins á um hámarksafhlutdeild í einstökum tegundum.

16.3 Starfsumhverfi í sjávarútvegi (bráðabirgðatillögur 52–58)

Bráðabirgðatillaga 52

Samstillt átak stjórnvalda og fyrirtækja í sjávarútvegi um sífellda og nútímalega öryggisfræðslu í sjávarútvegi.

Lýsing tillögu

- Markviss og nútímaleg öryggisfræðsla í iðn-, starfs- og tækninámi.
- Regluleg uppfræðsla á milli þess sem starfsmenn fara í Slysavarnarskólann.

Nánari umfjöllun

Í reglugerð um lögskráningu sjómanna nr. 817/2010 er gerð sú krafa að ekki megi ráða mann til starfa á íslensku skipi nema að hann hafi sótt námskeið í öryggisfræðslu hjá Slysavarnaskóla sjómanna eða öðrum viðurkenndum aðila. Endurnýja þarf skírteini á fimm ára fresti og ber umsækjanda að uppfylla ákveðin skilyrði sem kveðið er á um í lögum nr. 82/2022 um áhafnir skipa.

Dauðsföllum á sjó hefur fækkað allverulega á síðustu áratugum og eru banaslys fátíð en vinnuslysum um borð hefur ekki fækkað jafn mikið. Í Slysavarnaskóla sjómanna er öryggisfræðsla til fyrirmyndar og er Ísland almennt talið fyrirmynd annarra þjóða í öryggisfræðslu sjófarenda. Þó mætti skerpa á vinnueftirliti um borð í fiskiskipum.

Innan Samgöngustofu starfar siglingaráð sem vinnur nú að endurskoðun á öryggisáætlun sjófarenda. Undanfarin ár hefur verið unnið eftir áætlun um öryggi sjófarenda samkvæmt þingsályktunartillögu um samgönguáætlun. Áhersla er lögð á að vinna úr niðurstöðum rannsókna á sjóslysum í þeim tilgangi að sá lærdómur sem má af þeim draga skili sér inn í öryggisreglur sjófarenda.

Samgöngustofa starfar undir innviðaráðuneytinu og getur ráðuneytið þannig haft áhrif á siglingaráð og þar með öryggisáætlun sjófarenda, en einnig Slysavarnaskóla sjómanna. Ef áætlunin væri að koma á breytingu á öryggisnámskeiðum á námsskrá skipstjórnarnáms þyrfti mennta- og barnamálaráðuneytið að koma að því. Átak stjórnvalda og fyrirtækja í öryggisfræðslu færi ekki öðruvísi fram en í samstarfi við hagsmunasamtök og Samgöngustofu.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi leggja mikla áherslu á að aðildarfyrirtæki samtakanna sinni öryggis-, heilbrigðis- og vinnuverndarmálefnum. Samtökin hafa að leiðarljósi að fækka slysum og óhöppum í atvinnugreininni og hafa fyrirtækin tekið sífellt meiri þátt í þeirri vinnu. Snemma árs 2017 var stofnaður faghópur um öryggismál innan Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi með það að markmiði að fækka slysum og óhöppum í fiskvinnslum. Í faghópnum sitja ábyrgðarmenn öryggismála aðildarfyrirtækja Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 52 verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar þar sem siglingaráð vinnur nú að endurskoðun öryggisáætlunar sjófarenda og tillagan þegar í umbótaferli hjá ábyrgðaraðilum málaflokksins.

Bráðabirgðatillaga 53

Skylda öll fiskiskip til að innleiða öryggisstjórnunarkerfi.

Lýsing tillögu

- Skylda öll fiskiskip til að innleiða öryggisstjórnunarkerfi.
- Innleiðing skráningarkerfis rannsóknarnefndar samgönguslysa í sjávarútvegi, Atviks, á skilvirkan hátt.
- Markviss gagnasöfnun sem nýtist til úrbóta, t.d. í gegnum Atvik.

Nánari umfjöllun

Könnun sem gerð var fyrir Samgöngustofu árið 2019 bendir til þess að öryggisstjórnunarkerfi sé ekki alltaf til staðar um borð eða að áhöfn viti ekki til þess að öryggisstjórnunarkerfi sé til staðar. Talið er að einungis þriðjungur allra slysa á sjó skili sér til rannsóknarnefndar samgönguslysa.

Samkvæmt innviðaráðuneytinu er innleiðing nýs kerfis sem ber heitið Atvik yfirstandandi. Ekki eru öll vinnuslys um borð fiskiskipa tilkynnt og er innleiðing Atviks skref til bóta í þeim málum.

Ný heildarlög um áhafnir skípa tóku gildi í janúar 2023 en í þeim er kveðið á um innleiðingu á alþjóðlegu öryggisstjórnunarkerfi í samræmi við lög og reglur EE. Nýju lögin gilda um flutningaskip og farþegaskip en ná ekki til fiskiskipa.

Samgöngustofa heldur úti öryggishandbók fiskiskipa á heimasíðu sinni. Handbókin er grunnskjal öryggisstjórnunarkerfisins, en aðlaga skal bókina að hverju skipi fyrir sig. Gert er ráð fyrir að handbókin nýtist fyrir stór og lítil skip, verði til á pappírformi eða rafrænt í vefviðmóti. Til viðbótar við handbókina geta útgerðir nýtt sér [Safety Folder](#), breskt kerfi sem er aðgengilegt öllum að kostnaðarlausu á vefsíðunni en þar er haldið utan um áhættumöt, vinnuleiðbeiningar, öryggisbúnað o.fl. Unnið er að frekari aðlögun [Safety Folder](#) fyrir íslensk fiskiskip.

Nýtt öryggisstjórnunarkerfi fyrir fiskiskip, Alda, er nú einnig í prófun. Um er að ræða hugbúnað sem er einfaldur í notkun í snjallsímum og tölvum og heldur utan um helstu öryggisatriði hvers skips fyrir sig, nýliðaþjálfun, björgunaræfingar, neyðaráætlun og áhættumat, svo fátt eitt sé nefnt. Stefnt er að því að kerfið verði fullbúið til notkunar næsta haust.

Alda er gagnadrifið öryggisstjórnunarkerfi sem einfaldar allt utanumhald á öryggismálum sjómanna og útgerða á stafrænan máta. Það samræmir áherslur í öryggismálum um borð í öllum skipum í samræmi við íslenskar og alþjóðlegar kröfur um öryggismál fiskiskipa og sjómanna.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 53 verði samþykkt að hluta og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Mikil þróun er í öryggisstjórnunarkerfum fyrir fiskiskip. Lagt er til að senda erindi til innviðaráðuneytisins þess efnis að óskað verði eftir lagabreytingu á nýju lögunum um áhafnir skipa á þann veg að fiskiskipum verði skylt að innleiða öryggisstjórnunarkerfi.

Bráðabirgðatillaga 54

Bæta umgjörð um andlegt öryggi starfsmanna til sjós.

Lýsing tillögu

- Lögleiða vinnulöggjöf um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á sjó.
- Tryggja skilvirkt eftirlit með öryggis-, heilsu- og vinnuumhverfismálum þ.m.t. sálfélagsegum þáttum, til sjós líkt og í landi sbr. 25. gr. skipalaga nr. 66/2021.
- Áframhaldandi samræmdar mælingar á líðan starfsmanna til sjós og úrvinnsla þeirra.

Nánari umfjöllun

Skoðanakönnun sem gerð var fyrir Samgöngustofu með það að markmiði að kanna öryggi og líðan sjómanna bendir til að tæplega helmingur sjófarenda hafa orðið vitni að því að samstarfsmenn hafi orðið fyrir einelti um borð. Í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 eru siglingamál undanþegin og ná aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum þar af leiðandi ekki til starfsemi á sjó.

Starfshópur á vegum innviðaráðuneytis vinnur að því að innleiða samþykkt Alþjóðavinnuástafofnunarinnar (ILO) nr. 190 um aðgerðir gegn ofbeldi og áreitni á vinnustöðum og hvaða breytingar þurfi að gera til að fullgilda þessa samþykkt gagnvart Íslandi. Niðurstöður gætu leitt til breytinga á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 og breytinga á lögum um áhafnir skipa nr. 82/2022.

Samgöngustofa lét síðast gera könnun um öryggi og líðan sjómanna fyrir sig árið 2019 og þar á undan árið 2016.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 54 verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar þar sem nú þegar er unnið að umbótum hjá innviðaráðuneyti um aðgerðir á þessu sviði.

Bráðabirgðatillaga 55

Gildissvið löggjafar um kynjakvóta í stjórnnum verði útvíkkað þannig að skyldan nái til hagsmuna- og félagasamtaka yfir ákveðinni stærð.

Lýsing tillögu

- Í mars árið 2010 samþykkti Alþingi frumvarp þess efnis að bæði konur og karlar skuli eiga fulltrúa í stjórn einkahlutafélaga og hlutafélaga (Lög um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög) þar sem fleiri en 50 starfsmenn starfa að jafnaði þegar stjórn er skipuð þremur mönnum, og þegar stjórnarmenn eru fleiri en þrír skal tryggt að hlutfall hvors kyns fyrir sig sé ekki lægra en 40%. Í maí 2011 samþykkti Alþingi sambærileg lög um kynjakvóta í stjórnnum lífeyrissjóða. Þann 1. september 2013 tóku þessi lög gildi og eiga við um alla lífeyrissjóði, hlutafélög, einkahlutafélög, samlagshlutafélög og opinber hlutafélög þar sem starfa fleiri en 50 starfsmenn á ársgrundvelli.
- Lagt er til að eitt kyn (karl, kona, kvár) skuli ekki vera hærra hlutfall en 60% stjórnar.

Nánari umfjöllun

Umræðan hjá starfshópnum sneri einkum að því að í stjórn stærstu hagsmunasamtaka greinarnar voru engar konur og 19 karlar árið 2022. Rætt var um aukið jafnrétti í því að sömu lög og reglur um kynjakvóta giltu um hagsmuna- og félagasamtök og um einkahluta- og hlutafélög.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 55 verði ekki hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar. Breyta þyrfti lögum um félagasamtök til þess að þessi tillaga næði fram og þyrftu þá öll félagasamtök að gæta kynjajafnræðis. Þessi lagabreyting þarfnast mikillar samfélagslegrar umræðu og ljóst er að ólíklegt væri að samhljómur næðist um slíka lagabreytingu. Á sama tíma og jafnræði gæti aukist, kann það að vera að frelsi félagasamtaka skerðist umtalsvert.

Bráðabirgðatillaga 56

„Kvenna/kvára“ fyrsta togarann í íslenskum sjávarútvegi þannig að konur/kvár séu a.m.k. 30% starfsfólks um borð.

Lýsing tillögu

- Stundum þarf að þrýsta á fyrsta skref breytinga.
- Finna þarf áhugasamt útgerðarfélag, til samstarfs um verkefnið.

Nánari umfjöllun

Tillagan snýr að því að kvenna/kvára togara sem einskiptisaðgerð, þannig að veiðiferðin gæti verið fyrirmynd annarra kvenna og kvára í sjávarútvegi. Tillagan snýr ekki að setningu á tímabundnum/ótímabundnum kynjakvóta í íslenskum skipum.

Innviðaráðuneytið hefur verið með átaksverkefni, konur í siglingum þar sem sýndir eru starfsmöguleikar á sviði siglinga fyrir konur. Í frumvarpi með lögum um áhafnir skipa frá 2022 er umfjöllun um stöðu kynjanna í sjávarútvegi:

„Þegar litið er til þess hverjir teljast í dag til áhafna skipa á Íslandi þá eru það mestmegnis karlar. Sjósókn er karllægur atvinnuvegur og mikill kynjamunur í allri vinnu tengdri greininni. Það er engu að síður brýnt að jafna kynjahlutföllin við siglingar yfir höfuð og er hægt að færa margvísleg rök fyrir því. Merki eru um að öryggisvitund áhafnar hafi aukist þegar konum fjölgar við siglingar og að samskipti hafi batnað. Þá er þetta mikilvægur liður í að brjóta upp kynskiptan vinnurmarkað og getur stutt við önnur mikilvæg áform eins og byggð í landinu en í dag vantar störf í sjávarbyggðum sem henta konum sérstaklega. Ef ekki er farið í markvissar aðgerðir til að ná sérstaklega til kvenna þá má gera ráð fyrir að svo verði áfram. Innan samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins er í gangi verkefni um konur í siglingum sem er ætlað að draga úr þessum mun á þátttöku kynjanna í siglingum. Orðfæri innan þessarar atvinnugreinar sem og laga og reglna sem um það gilda er afar karllægt og er horft til þess að draga úr því eins og kostur er í frumvarpi þessu.

Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er markmið þess að stuðla að jöfnu aðgengi kynjanna að menntun, þjálfun og störfum um borð í íslenskum skipum. Í frumvarpinu hefur verið leitast við að draga úr karllægni í orðfæri. Til að mynda er orðið „fiskari“ notað í stað „fiskimanns“ og „útgerð“ í stað „útgerðarmanns“. Þá er talið að tillaga um stjórnvaldssektir geti haft jákvæð áhrif á aðkomu kvenna með því að bæta framfylgni við reglur um lágmarksfjölda skipstjórnarmanna sem er að finna í 16. og 17. gr. frumvarpsins. Þekkt er að konur eru frekar bundnar við ólaunuð umönnunar- og heimilisstörf og eiga ekki eins gott með langa fjarvinnu frá heimili og karlar. Með því að lögfesta skilvirkari úrræði á borð við stjórnvaldssektir er tryggt betur að skip sem mönnum eru miðað við 14 tíma reglu haldi sig innan þess tímaramma. Þannig gefst konum frekar tækifæri til að sinna störfum um borð í slíkum skipum.“

Þetta þyrfti að útfæra sem samstarfsverkefni ráðuneyta og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi/Landssambands smábátasjómana. Til hvatningar væri möguleiki að matvælaráðuneytið, innviðaráðuneytið og þau hagsmunasamtök sem óskuðu eftir því legðu saman út fyrir kostnaði á verðlaunagrip sem gæti heitið þuríðarbikarinn (þuríður formaður) og væru verðlaun stjórnvalda/hagsmunasamtaka til útgerðar sem fyrst yrði að hafa 30% áhafnar konur/kvár.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 56 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum.

Bráðabirgðatillaga 57

Skilja stöðu fjölbreytileikans.

Lýsing tillögu

- Halda áfram greiningum á stöðu kvenna í sjávarútvegi.
- Útvíkka greininguna yfir á öll kyn, kynhneigð og innlandan / erlendan uppruna.

Nánari umfjöllun

Sjávarútvegur hefur verið karllæg atvinnugrein í gegnum árin en breyting hefur orðið þar á. Konum fjölgar í flestum starfsflokkum og hlutfall kvenkyns framkvæmdastjóra hefur einnig hækkað samkvæmt könnun Kvenna í sjávarútvegi. Mikilvægt er að rannsaka stöðu kynja innan sjávarútvegsins til þess að hægt sé bæði að taka á jafnréttismálum sem og varpa ljósi á hvar greinin hefur staðið sig vel í jafnréttismálum. Kjarninn er að fjölbreytileikinn er af hinu góða.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 57 að hluta til verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar. Félag kvenna í sjávarútvegi hefur endurtekið gert könnun um stöðu kvenna í sjávarútvegi. Eins hefur Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri rannsakað stöðu kynjanna í sjávarútvegi. Síðustu árin hefur matvælaráðuneytið (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið) einnig sinnt áhugaverðu samstarfsverkefni á sviði jafnréttisfræða þar sem sendar eru inn hugmyndir að nemendaverkefnum í samstarfi við Háskóla Íslands. Námsbraut í kynfræði vinnur ýmis verkefni á þessu sviði sem hluta af náminu í námskeiðinu Hagnýting jafnréttisfræða.

Bráðabirgðatillaga 58

Hvetja til þess að laus störf í sjávarútvegi séu auglýst til umsókna.

Lýsing tillögu

- Hæft fólk af hvaða kyni sem er mun ekki sækja um störf sem þau vita ekki af.

Nánari umfjöllun

Tíðkast hefur í hefðbundnum sjávarútvegi að tiltekin störf eru sjaldnast auglýst. Þar mætti helst nefna störf um borð í fiskiskipum og stjórnunarstörf á landi. Afleiðingin kann að vera sú að nýlíðun er lítil í greininni og karlar fá frekar óauglýstar stöður. Ástæðan fyrir því kann að vera sú að sjávarútvegur á Íslandi hefur frá upphafi verið karllæg atvinnugrein. Hæft fólk af hvaða kyni og uppruna sem er sækir ekki um störf sem það veit ekki að séu á lausu og atvinnurekandi í greininni ræður frekar aðila sem þeim er kunnugur, sem er þá yfirleitt karlmaður. Á fiskiskipum er ferlið oftast þannig að lausráðið er í eina og eina veiðiferð og hægt að fá fastráðningu í starfið þegar fastráðinn áhafnar meðlimur segir plássi sínu lausu.

Sýnileg dæmi um jákvæð áhrif þess að auglýsa störf eru til dæmis fjölgun kvenna í æðstu stöðum hjá hinu opinbera en stjórnvöld þurfa lögum samkvæmt að auglýsa öll störf.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 58 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Að svo stöddu geta stjórnvöld ekki þvingað einkaaðila til þess að auglýsa störf en hægt væri að greina stöðuna og í framhaldinu efla til átaks með hagaðilum.

16.4 Löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar (bráðabirgðatillögur 59 og 60)

Bráðabirgðatillaga 59

Einfalda og samræma löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar í ein heildarlög.

Lýsing tillögu

- Einfalda og samræma regluverk um fiskveiðistjórnun og fiskveiðar í ein heildarlög m.a. lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, lög um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996, lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997, lög um vinnslu afla um borð í skipum nr. 54/1992, lög um sérstakt gjald vegna ólögsmæts sjávarafla nr. 37/1992, lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins nr. 44/1948 og svo framvegis.
- Endurskoða samhliða stjórnvaldsfyrirmæli er varða stjórn fiskveiða á grundvelli nýrra heildarlaga.
- Tilgangurinn er að skýra og einfalda regluverk um fiskveiðistjórnun með einum heildarlögum.
- Eyða fyrri réttaróvissu við framkvæmd laga og stjórnvaldsfyrirmæla þegar kemur að fiskveiðistjórnun.
- Framkvæmd löggjafarinnar gerð skýrari og aðgengilegri fyrir stofnanir, fyrirtæki og almenna borgara.

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 59 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Samning nýrra heildarlaga fer fram á tímabilinu júní til nóvember 2023. Áform um laga-setningu verða kynnt í Samráðsgátt stjórnvalda í ágúst 2023 og drög að frumvarpi kynnt í kjölfarið. Áætlað er að ný heildarlög um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar verði lögð fram á Alþingi í janúar 2024 og þingleg meðferð frumvarpsins fari fram vorið 2024. Nánar er fjallað um vinnslu nýrra heildarlaga í 12. kafla.

Bráðabirgðatillaga 60

Lögfesta í stjórnarskrá ákvæði um fiskveiðiauðlindina sem sameign þjóðarinnar.

Lýsing tillögu

- Tryggja að náttúruauðlindir séu í þjóðareign, þ.m.t. fiskveiðiauðlindin.
- Eyða þannig óvissu um inntak 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.
- Í stjórnarskrám er víða að finna ákvæði um náttúruauðlindir, má helst vísa til 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar þar sem segir að nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða.
- Lögfesta auðlindaákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
- Líta til frumvarps til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um m.a. auðlindir náttúru Íslands sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020-2021, þingskjal 787-466. mál.
- Markmiðsákvæði laga um stjórn fiskveiða og tengsl þess við stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir.

Nánari umfjöllun

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er kveðið á um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar, að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu, svo og að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Nokkur rökræða átti sér stað meðal fræðimanna á sviði lögfræði um inntak ákvæðisins, þ. á m. um eignarréttarlega stöðu veiðiheimilda sem úthlutað hefur verið á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Hin fræðilega rökræða varðaði nær einvörðungu fyrsta málslið 1. gr. þar sem segir að fiskistofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og snerist um hvort í sameign þjóðarinnar fælist einkaeignarréttur sem nyti verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar eða ekki. Þessi lögfræðilegu álitaefni hafa verið útkljáð og niðurstaða fræðimanna er sú að sameignarákvæðið sé einungis stefnuyfirlýsing sem tryggi hvorki íslensku þjóðinni né íslenska ríkinu neinn eignarrétt. Til eignar í merkingu eignarréttar verði ekki talin önnur réttindi en þau sem teljist til einkaeignarréttar og að hreinir hagsmunir eða heimildir sem réttarreglur tryggi almenningi til umráða eða nota verði ekki talin eign í þessari merkingu. Af því leiði að almenningur, þjóðin eða þjóðarheildin geti ekki verið eigandi í eignarréttarlegri merkingu, því þjóðin sé ekki handhafi neinna þeirra almennu heimilda sem fylgi einstaklingseignarrétti. Ótalmargar tillögur hafa komið fram um stjórnarskrárákvæði þess efnis að auðlindir skuli vera í sameign þjóðarinnar. Nú síðast lagði forsætisráðherra fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021 frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskránni, þar sem m.a. er gerð tillaga að slíku auðlindaákvæði.

Tilgangur stjórnarskrárákvæðis um náttúruauðlindir

Það er álit starfshóps Auðlindarinnar okkar að fyrst og fremst tvö atriði gefi tilefni til að setja þjóðareignarákvæði um auðlindir í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Með slíku ákvæði yrði annars vegar unnt að koma því til leiðar að veita ríkara viðnám fyrir því að ríkið geti með varanlegum hætti ráðstafað eignarrétti að auðlindum — annars vegar auðlindum sem ríkið hefur þegar forræði á og hins vegar eigendalausum auðlindum — og hins vegar að skapa grundvöll fyrir frekari samræmingu við ráðstöfun nýtingarréttar að auðlindum ríkisins og gjaldtöku fyrir slíkan nýtingarrétt, þannig að fylgt sé ítrustu kröfum um ráðstöfun opinberra verðmæta.

Fyrirmynd í frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi frá 2020–2021

Að báðum þessum röksemdum er hugað í ákvæði um auðlindir náttúru Íslands í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga sem lagt var fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Það er og álit starfshópsins að ákvæðið um auðlindir náttúru Íslands í frumvarpinu fangi í meginatriðum þau sjónarmið sem fram hafa komið á síðustu árum og áratugum og staðið hafa til þess að setja slíkt ákvæði í stjórnarskrána.

Atriði sem þarf að endurskoða áður en stjórnarskrárákvæði verður að veruleika

Lagt er þó til að eftirtalin atriði sem fram koma í ákvæðinu og athugasemdunum verði endurskoðuð.¹⁵³

1. Að styðjast við hugtakið „þjóð“ eins og gert er í 1. mgr. frumvarpstextans eða annað hliðstætt hugtak á borð við almenning, þjóðarheildina o.s.frv. og að auðlindir náttúru Íslands „tilheyri“ henni en forðast að skírskota til þess að auðlindirnar séu „sameign“ þjóðarinnar eða „ævarandi eign“ hennar.
2. Að endurskoða misvísandi staðhæfingu í athugasemdum með 1. mgr. frumvarpsins um hugtakið þjóðareign.
3. Að taka til athugunar hvort tiltaka þurfi berum orðum í auðlindaákvæði að auðlindanýting skuli ekki aðeins vera sjálfbær heldur einnig hagkvæm, því þótt miðað sé við það í athugasemdum með 1. mgr. frumvarpstextans að almennt skuli miðað við að auðlindanýting sé þjóðhagslega hagkvæm verði það ekki ráðið af 1. mgr. frumvarpstextans þar sem aðeins sé rætt um að nýta skuli auðlindirnar á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum.
4. Að misvísandi sé að vísa í 1. og 2. mgr. frumvarpstextans á einum stað til ríkisins en á öðrum til handhafa löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.
5. Að villandi sé í 2. mgr. frumvarpstextans að skírskota til þess að enginn geti fengið þessi gæði til „eignar“, því þótt ráðgert sé að auðlindirnar tilheyri þjóðinni sé jafnframt miðað við að heimilt sé að veita tímabundinn afnotarétt (takmarkaðan eignarrétt) yfir þeim, en sá réttur telst til einkaeignarréttar og nýtur stjórnskipulegrar eignarréttarverndar. Ummæli í þá veru í athugasemdum dugi ekki til sbr. 3. tölul. hér á undan.

¹⁵³ Sjá nánar álitserð í viðauka 4.

-
6. Að ef bann við varanlegu framsali eignarréttar yfir auðlindum verður að veruleika verði að athuga árekstur slíks stjórnarskrárákvæðis við síðari málslið 40. gr. stjórnarskrárinnar.

 7. Að rétt sé að taka til athugunar hvort tiltaka skuli í 3. mgr. frumvarpstextans að ekki skuli aðeins gæta jafnræðis og gagnsæis heldur og hagkvæmni í samræmi við reglur um ráðstöfun opinberra verðmæta.

 8. Að gæta þurfi að því til framtíðar að löggjafinn þarf að bregðast við komi fram nýir og áður óþekktir nýtingarmöguleikar í tengslum við náttúruauðlindir, sé það tilætlan hans að reisa skorður við slíkri nýtingu af hálfu landeiganda eða annars sem fer með einkaeignarrétt yfir hlutaðeigandi auðlind.
-

Tillaga

Lagt er til að bráðabirgðatillaga 60 verði samþykkt og verði hluti af lokatillögum Auðlindarinnar okkar.

Hvað næst?

Á vegum forsætisráðherra stendur nú yfir vinna í samræmi við það hvernig ákveðið var í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarflokkanna að halda áfram þeirri heildstæðu yfirferð yfir stjórnarskrána sem hófst á síðasta kjörtímabili. Þá voru meðal annars tekin fyrir ákvæði um auðlindir og umhverfismál og kafli um handhafa framkvæmdarvalds. Hefur forsætisráðherra falið sérfræðingum að taka saman greinargerðir um þá kafla stjórnarskrárinnar sem fjalla um Alþingi, dómstóla og mannréttindi. Koma þarf tillögunni á framfæri við forsætisráðuneytið í vinnunni sem þar stendur yfir við endurskoðun á stjórnarskránni.

16.5 Yfirlit yfir tillögur Auðlindarinnar okkar

Tillaga nr.	Heiti bráðabirgðatillögu	Hluti af lokatillögum
1	Efla hafrannsóknir og forgangsraða auknu fjármagni til hafrannsókna sem eru ekki bein ráðgjöf um nýtingu nytjastofna	Já
2	Skilja á milli ráðgjafar og rannsókna Hafrannsóknastofnunnar	Já
3	Hvetja til aukinnar samvinnu rannsóknaraðila, háskóla og fyrirtækja í sjávarútvegi (nýtingaraðila)	Já að hluta
4	Bæta upplýsingagjöf og almenna þekkingu um skattahagræði nýsköpunarfyrirtækja	Já
5	Nýjar nýtingarleiðir í sjó fari í umhverfismat og viskerfísnálgun beitt við ákvarðanatöku	Já
6	Vinna heildstæða stefnu um verndun hafsvæða sem tekur til fleiri þátta en fiskveiðistjórnunar	Já
7	Verndarmarkmið svæða í hafi skilgreind og svæðin stækkuð	Já
8	Veiðisvæði verði eingöngu miðuð við tegund veiðarfæra, en ekki stærð eða afl skipa	Já
9	Tryggja að lög og reglur dragi ekki úr hvötum til þróunar á veiðarfærum	Já
10	Setja hvata svo tilkynnt sé um öll töpuð veiðarfæri og innleiða staðlaðar merkingar á öll veiðarfæri	Já
11	Allur veiddur afli komi í land. Setja hvata til að tryggja að óæskilegur afli komi að landi	Já
12	Samræming vigtunar á afla	Já
13	Setja frekari skilyrði um gæði í meðhöndlun á fiski við strandveiðar	Já að hluta
14	Setja hvata til nýtingar og endurnýtingar	Já
15	Setja á fót sjóð þar sem orkuskipti í sjávarútvegi eru samfjármögnuð	Já
15a	Orkuskiptaáætlun í sjávarútvegi	Já
16	Við breytingar á strandveiðikerfi verði hugað að fyrirkomulagi sem hámarkar orkunýtingu	Já
17	Viðhalda aflamarkskerfinu	Já
18	Skerpa og endurskoða markmið strandveiða	Já
19	Tilfærsla almenns byggðakvóta	Já að hluta

Tillaga nr.	Heiti bráðabirgðatillögu	Hluti af lokatillögum
20	Endurskoða skel- og rækjubætur og línuviltun	Já
21	Ráðstöfun sértækra byggðakvóta til byggða þar sem veiðar og vinnsla eiga framtíð fyrir sér	Já að hluta
22	Afnema 5,3% kerfið og nýta afraksturinn til uppbyggingar dreifðra byggða	Nei
22a	Setja skýr markmið og mæla nánar fyrir um umfang og ráðstafanir byggðakerfa í lögum	Já
23	Skoða hvort, hvar og hvernig sé heppilegt að koma á kerfi með svæðisbundnum nýtingarrétti	Nei
24	Herða veiðiskyldu	Nei
25	Koma á rafrænni skráningu um rekjanleika afla í allri virðiskeðjunni	Já
26	Skilgreina og byggja upp miðlægt gagnasafn til að halda utan um öll gögn sem verða til í sjávarútvegi	Já
27	Fyrirtækjum í veiðum og vinnslu og stofnunum verði skylt að afhenda gögn í gagnagrunn	Já
28	Tryggja þarf áherslu á sjávarútveg innan Íslandsstofu	Já að hluta
29	Vinna við stefnu um markaðssetningu Íslands (marketing of nations)	Nei
30	Koma á fót opinberum upplýsinga-, gæða- og sjálfbærnivettvangi	Já
31	Auka vitund um mikilvægi og heimild til notkunar íslenska fánans eða annarra upprunamerkinga á íslenskar sjávarafurðir	Já
32	Þrýsta á upprunaupplýsingar og upplýsingar um kolefnisspor	Já að hluta
33	Yfirfara regluverk og aðgerðir innan fiskveiðistjórnunar, hvort þar séu þættir sem hamli eða skapi neikvæða hvata gegn stöðugu framboði íslenskra sjávarafurða	Já
34	Stjórnvöld vinni að því að ná fram hagstæðari tollasamningum/fríverslunarsamningum	Já
35	Efla samráðsvettvang um menntun í sjávarútvegi fyrir sjávarútvegsfyrirtæki, rannsóknar- og menntastofnanir	Já
36	Tryggja að skólar geti tekið við og menntað fleiri nemendur	Já
37	Stjórnvöld standi fyrir kynningarátaki á fjölbreyttum námsmöguleikum og störfum í sjávarútvegi fyrir öll skólastig	Já
38	Breyta ímynd og námsumhverfi á námsbrautum tengdum sjávarútvegi og laða að fjölbreyttari nemendahópa með tilliti til kyns og uppruna	Já
39	Þjóða og styðja við nám í tækni- og iðngreinum og fleiri lykilmöguleikum sjávarútvegs sem næst heimabyggðum um allt land	Já
40	Efla og þróa þverfaglegt nám sem tengist sjávarútvegi	Já
41	Draga úr íþyngjandi áhrifum löggildinga	Já
42	Færa seinni hluta lengri námslína í iðn- og tækninámi á framhaldsskólastigi upp á háskólastig	Já
43	Efla menntun og rannsóknir í upplýsingatækni á Íslandi, með áherslu á gervigreind og hagnýtingu stórra gagnasafna	Já

Tillaga nr.	Heiti bráðabirgðatillögu	Hluti af lokatillögum
44	Auka aðgengi greinarinnar að menntuðu fólki í markaðsfræði og sölustýringu í sjávarútvegi	Já
45	Hækka veiðigjald og einfalda útreikninga þess	Já að hluta
46	Taka upp fyrningarleið	Nei
47	Auðlindasjóður og lögbundin dreifing til sveitarfélaga	Já að hluta
48	Aukið gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja	Já
49	Aukið gagnsæi í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja	Já að hluta
50	Úttekt á áhrifum eigna- og stjórnunartengsla innan sjávarútvegs og í óskyldum greinum	Já
51	Önnur viðmið um hámarksafhlutdeild og tengda aðila	Já
52	Samstillt átak stjórnvalda og fyrirtækja í sjávarútvegi um sífellda og nútímalega öryggisfræðslu í sjávarútvegi	Já
53	Skylda öll fiskiskip til að innleiða öryggisstjórnunarkerfi	Já
54	Bæta umgjörð um andlegt öryggi starfsmanna til sjós	Já
55	Gildissvið löggjafar um kynjakvóta í stjórnnum verði útvíkkað þannig að skyldan nái til hagsmuna- og félagasamtaka yfir ákveðinni stærð	Nei
56	Kvenna/kvára fyrsta togarann í íslenskum sjávarútvegi þannig að konur/kvár séu a.m.k. 30% starfsfólks um borð	Já
57	Skilja stöðu fjölbreytileikans	Já að hluta
58	Hvetja til þess að laus störf í sjávarútvegi séu auglýst til umsókna	Já
59	Einfalda og samræma löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar í ein heildarlög	Já
60	Lögfesta í stjórnarskrá ákvæði um fiskveiðiauðlindina sem sameign þjóðarinnar	Já

A photograph of a lighthouse on a rocky island. The lighthouse is white with two prominent red horizontal bands. It has a lantern room at the top. A gravel path with a metal railing leads from the foreground to the lighthouse. The year '1897' is visible on the base of the lighthouse. The sky is overcast and the sea is visible in the background.

17. Tillaga að aðgerðaáætlun

17. Tillaga að aðgerðaáætlun

1. Umhverfi í öndvegi

Aðgerð nr.	Markmið	Aðgerð	Ábyrgð	Áætluð verklok	Bráðabirgða-tillaga nr.
1	Auka þekkingu á áhrifum athafna manna á vistkerfi hafsins	Vinna heildstæða rannsóknaráætlun um grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins og forgangsraða rannsóknum	Matvælaráðuneyti í samstarfi við Hafrannsóknastofnun	Haust 2024	1
2	Efla vöktun og grunnrannsóknir sem ekki er bein ráðgjöf um nytjastofna sjávar	Á grundvelli rannsóknaráætlunar verði skilyrt fjárframlög til grunnrannsókna í samræmi við rannsóknarþörf og forgagnsröðun m.t.t. vistkerfisnálgunar	Matvælaráðuneyti	Vor 2025	2
3	Auka samvinnu rannsóknaraðila, háskóla og þeirra sem nýta nytjastofna sjávar	Söfnun sýna og gagna einfölduð og tryggt aðgengi að gögnum sem nýtast við hafrannsóknir í gegnum gagnagrunn	Matvælaráðuneyti	Vor 2025	3
4	Bæta upplýsingagjöf og þekkingu á ívilnunum fyrir nýsköpunarfyrirtæki	Unnar samræmdar leiðbeiningar Stjórnarráðsins um ívilnanir, skattahagræði og annan stuðning við nýsköpunarfyrirtæki	Fjármálaráðuneyti, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, menningar- og viðskiptaráðuneyti	Vor 2024	4
5	Meta nýjar nýtingaleiðir í hafi út frá vistkerfisnálgun áður en nýting hefst	Innleiddar verði meginreglur umhverfisréttar í lög um stjórnun og nýtingu nytjastofna sjávar	Matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti	Vor 2024	5
6	Viðhalda og efla líffræðilega fjölbreytni í hafi og á hafsbotni	Innleiða Cartagena bókunin um lífvirk efni úr samningi um líffræðilega fjölbreytni (CBD)	Matvælaráðuneyti, umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti	Haust 2024	5
7	Að minnsta kosti 30% hafsvæða innan efnahagslögsögu Íslands njóti verndar	Skilgreina áherslur Íslands um vernd hafsvæða innan íslenskrar lögsögu	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	6 og 7
8	Veiðisvæði verði miðuð við tegund veiðarfæra í stað stærð skipa	Endurskoðuð ákvæði laga og reglugerð og kortlögð núverandi veiðisvæði miðuð við leyfd veiðarfæri og leyfilega stærð skipa og unnar tillögur að breytingum	Matvælaráðuneyti	Haust 2025	8 og 9
9	Öll veiðarfæri komi að landi og tilkynnt sé um týnd veiðarfæri	Innleiddar frekari reglur um merkingar veiðarfæra sem starfshópur um veiðarfæri gerir tillögur um	Matvælaráðuneyti	Haust 2025	10
10	Allt plast komi að landi	Innleiddur alþjóðlegur plastsamningur (Global Ghost Gear Initiative)	Utanríkisráðuneyti, umhverfis-, orku og loftlagsráðuneyti og matvælaráðuneyti	Haust 2026	10

Aðgerð nr.	Markmið	Aðgerð	Ábyrgð	Áætluð verklok	Bráðabirgða-tillaga nr.
11	Ná utan um raunverulegt brottkast á Íslandsmiðum	Þróa aðferð við mat á brottkasti, meta brottkast eftir veiðarfærum, áhrif brottkast á stofnstærðir, setja fram skýrari sýn á umgengni við auðlindina og auka fræðslu til að draga úr brottkasti	Matvælaráðuneyti, Fiskistofa og Hafrannsóknastofnun	Haust 2025	11
12	Einfalda og samræma vigtun sjávarafla	Innleiða nýtt aflaskráningarkerfi og samræma vigtun í samstarfi við hafnir, fiskmarkaði og aðila sem hafa heimavigtunarleyfi	Matvælastofnun og Fiskistofa	Haust 2025	12
13	Auka enn frekar gæði við meðhöndlun á fiski	Átak í fræðslu til sjómanna varðandi meðhöndlun afla	Matvælaráðuneyti og Matvælastofnun	Vor 2024	13
14	100% hringrás þar sem allt er nýtt og endurnýtt til að hámarka verðmæti	Átak í aukinni fræðslu um möguleika í hringrásarhagkerfinu við endurvinnslu og endurnýtingu	Umhverfis- orku- og loftlagsráðuneyti og matvælaráðuneyti	Haust 2024	14
15	Flýta orkuskiptum í sjávarútvegi	Setja á fót sjóð þar sem orkuskipti í sjávarútvegi eru samfjármöggnuð af útgerðum og ríki, og endurskilgreina verkefnasjóð	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	15
16	Lágmarksárangur í hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi	Orkuskiptaáætlun í sjávarútvegi	Matvælaráðuneyti, umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti og innanríkisráðuneyti	Haust 2025	15a
17	Auka orkusparnað við strandveiðar	Skoða hvort fella eigi brott kröfu um að veiðiferð skuli eigi standa lengur en 14 klukkustundir	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	16
18	Markmið strandveiða skýr og unnt verði að meta markvisst árangur strandveiða	Í nýjum heildarlögum sett fram skýr markmið, viðmið og árangursmælingar strandveiða auk þess að gerðar verði auknar kröfur um aðgengi að strandveiðum, til þess að ná betur fram upphaflegum markmiðum strandveiða	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	18
19	Tryggja að þau verðmæti sem byggðakerfin skila nýtist þeim sjávarbyggðum sem þurfa á slíkum stuðningi að halda	Veiðiheildir í almennum byggðakvóta verði leigðar út og tekjurnar renni til sveitarfélaga í gegnum svokallaða innviðaleið, þar sem þær veiðiheildir sem eru til ráðstöfunar eru leigðar út og þau auknu verðmæti sem við það skapast nýtt til uppbyggingar á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum til framtíðar en slík uppbygging væri ekki bundin við sjávarútveg	Matvælaráðuneytið í samstarfi við Fiskistofu og Bygðastofnun	Haust 2024	19
20	Einfalda byggðakerfin (5,3% kerfin)	Línuvinnun verði hætt og veiðiheildirnar renni til þeirra þátta kerfisins sem talið verður þjóna best markmiðum kerfisins á hverjum tíma	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	20
21	Einfalda byggðakerfin (5,3% kerfin)	Skel- og rækjubætur verði lagðar niður. Ekki er tekin afstaða til þess með hvaða hætti það yrði gert. Við útfærsluna verði litið til aðlögunartíma, byggðasjónarmiða og efnahagslegra hagsmuna	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	20

Aðgerð nr.	Markmið	Aðgerð	Ábyrgð	Áætluð verklok	Bráðabirgða-tillaga nr.
22	Einfalda og skýra markmið og skilyrði byggðakvóta Byggðastofnunar	Í nýjum heildarlögum verði sértækur byggðakvóti gerður markvissari og skilyrði fyrir vali og samningsskilyrði rýmkuð svo hægt sé að vanda valið á sveitarfélagi betur og hámarka nýtingu takmörkuðu gæðanna	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	21
23	Markmið byggðakerfa verði skýr og unnt verði að mæla umfang og ráðstafanir byggðakerfa	Í nýjum heildarlögum verði kveðið á um markmið, umfang og ráðstafanir byggðakerfis. Settir verði mælikvarðar um árangur byggðakerfa í samvinnu við Byggðastofnun, Fiskistofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagaðila og verði hluti af aðgerðaráætlun um sjávarútveg	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	22a
24	Samræma söfnun gagna sem verða til í sjávarútvegi og auka aðgengi að þeim gögnum	Skilgreina og setja upp tækniúhverfi til að tryggja markvissa og örugga gagnasöfnun með góðu aðgengi þeirra sem hafa heimild til notkun gagnanna	Matvælaráðuneyti og Stafrænt Ísland	Vor 2025	25 og 26
25	Öll gögn sem verði til í sjávarútvegi skili sér í sameiginlegan gagnagrunn	Við vinnslu nýrra heildarlaga verði sérstaklega litið til þeirra gagna sem verða til við nýtingu nýttastofna sjávar og hvað af þeim gögnum verði nýtingaradilum skylt að afhenda í gagnagrunn	Matvælaráðuneyti	Haust 2024	27
26	Aukin áhersla innan Íslandsstofu á sjávarútveg	Kortleggja helstu verkefni úr Auðlindinni okkar og vinna greiningu á vinnuframlagi og fjármagnspörf verkefnanna	Íslandsstofa	Vor 2024	28
27	Setja á fót opinberan upplýsinga-, gæða- og sjálfbærnivettvang	Settur á fót starfshópur sem mótar upplýsinga-, gæða- og sjálfbærnivettvang sjávarútvegs. Hlutverk hópsins væri að skilgreina áherslur vettvangsins, s.s. sjálfbærni, tækni, gæði, bragð og rekjanleika	Matvælaráðuneyti	Haust 2023	30
28	Bæta upplýsingagjöf um íslenskan sjávarútveg	Opna vefsíðu með upplýsingum um íslenskan sjávarútveg: fiskveiðistjórnunarkerfið, veiðarfærði, afurðir, heilnæmi sjávarafurða, rekjanleika, kolefnisfótspor o.s.frv.	Matvælaráðuneyti	Haust 2024	30
29	Fjölga vörumerkjum sjávarafurða sem innihalda íslenska fánann	Einfaldað ferli við skráningu vörumerkja sem innihalda íslenska fánann	Forsætisráðuneyti, Hugverkastofa og Íslandsstofa	Haust 2024	31
30	Fjölga vörumerkjum sjávarafurða sem innihalda íslenska fánann	Vinna kynningarefni um notkun íslenska þjóðfánans á íslenskar sjávarafurðir	Forsætisráðuneyti, Hugverkastofa og Íslandsstofa	Haust 2024	31
31	Auka upplýsingagjöf um uppruna íslenskra sjávarafurða m.a. á veitingastöðum	Átaksverkefni um upprunamerkingar matvæla	Matvælaráðuneyti í samstarfi við Íslandsstofu	Haust 2024	32
32	Birta upplýsingar um kolefnisspor á umbúðum sjávarafurða	Endurskoða reglugerðir um upprunamerkingar, m.a. merkingar sjávarafurða til neytenda og stóreldhúsa	Matvælaráðuneyti	Haust 2024	32

Aðgerð nr.	Markmið	Aðgerð	Ábyrgð	Áætluð verklok	Bráðabirgða-tillaga nr.
33	Draga úr þáttum sem skapa neikvæða hvata gegn stöðugu framboði sjávarafurða	Við vinnslu nýrra heildarlaga verði sérstaklega litið til þeirra þátta sem geta dregið úr jöfnu framboði sjávarafurða	Matvælaráðuneyti	Vor 2024	33
34	Auka samráð um menntun í sjávarútvegi	Settur hefur verið á fót samráðsvettvangur sem leiddur er af Fisktækni-skólanum. Tryggja þarf fjármagn til að þróa samstarfið áfram	Matvælaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti	Haust 2023	35
35	Efling samstarfs og náms tengt sjávarútvegi þvert á skólastig	Settur á fót sjóður með það hlutverk að styðja samstarf milli skólastiga og styðja við frekari tengingu menntunar í sjávarútvegi	Matvælaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti	Haust 2024	35
36	Fjölga nemendum í sjávarfengdu námi á öllum skólastigum í takti við þörf atvinnugreinarinnar	Kortlagðar verði þarfir atvinnugreinarinnar, kortlagðar verði þarfir skóla fyrir mannauð og innviði, s.s. tækjabúnað, aðstöðu til kennslu og mannauð	Matvælaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti	Vor 2026	36
37	Auka sýnileika námsframboðs í námi tengdu sjávarútvegi og málefnum hafsins	Kynningarátak á öllum skólastigum um námsframboð og víkka út þær leiðir sem til staðar eru til að kynna störf í sjávarútvegi	Matvælaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti	Vor 2026	37
38	Fá fjölbreyttari nemendahópa í nám sem tengt er sjávarútvegi	Nýta samráðsvettvang skólastiga í menntun tengda sjávarútvegi til að auka fræðslu til handa kennurum og starfsfólki	Mennta- og barnamálaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti	Vor 2026	38
39	Þjóða og styðja við nám í lykilfögum sjávarútvegs í heimabyggð	Kortleggja hvar og hvernig auka megi framboð fjölbreyttara náms í sjávarbyggðum og skoða möguleika á farandkennslustofum	Mennta- og barnamálaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti	Haust 2026	39
40	Aðgengi námsmanna að nýsköpunarstærkjum	Útvíkka hlutverk Nýsköpunarsjóðs námsmanna þannig að hann taki til iðn-, starfs- og tæknináms á framhaldsskólastigi	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti	Haust 2026	39
41	Efla þverfaglegt nám tengt sjávarútvegi	Sett verði upp markaðstorg sjávarútvegstengdra námskeiða á öllum skólastigum sem opin verði í gegnum símenntunarstöðvar í kringum landið	Matvælaráðuneyti, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti, Símenntunarstöðvar	Vor 2025	40
42	Uppfæra skilgreiningar að baki löggildingu starfa tengdum sjávarútvegi	Greina þau störf í sjávarútvegi þar sem gerð er krafa um löggildingu og endur skoða þær kröfur sem gerðar eru að baki slíkrri löggildingu. Uppfæra kröfurnar til samræmis við framþróun námsbrauta	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti	Vor 2025	41
43	Einfalda mat á námi tengdu sjávarútvegi á milli skólastiga	Kortleggja nám í framhaldsskólum og háskólum í Evrópu, meta kosti og galla þess að taka seinni hluta tiltekins náms á háskólastig	Mennta- og barnamálaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti	Haust 2026	42

Aðgerð nr.	Markmið	Aðgerð	Ábyrgð	Áætluð verklok	Bráðabirgða-tillaga nr.
44	Efla menntun í gervigreind og gagnagreiningu til að styrkja framþróun þekkingar og byggja upp sérfræðiþekkingu	Fjármagna stöðu sérfræðings á vegum háskóla með viðeigandi námsbrautir sem m.a. kennir námskeið í gagnavinnslu á háskólastigi og námskeið fyrir einstaklinga sem starfa í sjávarútvegi	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðuneyti	Vor 2026	43
45	Fjölga erlendum sérfræðingum í gervigreind	Auðvelda innflutning sérfræðinga utan EES þannig að þeir geti komið til starfa innan 1-2 mánaða	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðuneyti	Haust 2025	43
46	Fjölga einstaklingum með menntun í markaðsfræði og sölustýringu í sjávarútvegi	Fjármagna stöðu sérfræðings sem m.a. kennir námskeið í markaðssetningu og sölustýringu, með áherslu á nýtingu stafrænnar tækni	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi	Vor 2026	44
47	Einfalda útreikning veiðigjalda og auka gagnsæi	Tekin verði upp ný og einfaldari leið við álagningu og innheimtu veiðigjalda. Leitað verði leiða til að minnka tímaseinkun í útreikningi og draga úr sveiflum milli ára	Matvælaráðuneyti í samstarfi við Skattinn	Voru 2024	45
48	Auka gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja	Settar verði skýrar og einfaldar reglur um viðvarandi upplýsingagjöf til Fiskistofu frá stórum útgerðum og settur upp gagnagrunnur til að tryggja yfirsýn	Matvælaráðuneyti og Fiskistofa	Vor 2024	48
49	Auka gagnsæi í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja	Við vinnslu heildarlaga verið horft til þess hvort öll viðskipti með aflaheimildir verði skráð í opinn gagnagrunn og hvort skapa eigi hvata fyrir útgerðir að skrá sig á markað	Matvælaráðuneyti og menningar- og viðskiptaráðuneyti	Vor 2024	49
50	Auka yfirsýn á eigna- og stjórnunartengslum innan sjávarútvegs	Úttekt Samkeppniseftirlits í samstarfi við Fiskistofu, Skattinn og Seðlabanka Íslands	Matvælaráðuneyti	Haust 2023	50
51	Einfalda og skýra viðmið um heildaraflahlutdeild og tengda aðila	13. gr. laga um stjórn fiskveiða um hámarksaflahlutdeild verði endurskoðuð út frá meginreglum félaga-réttar er varðar áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu félaga. Yfirráð verði skilgreind í samræmi við 17. samkeppnislaga og tengdir aðilar endurskilgreindir í lögum um stjórn fiskveiða. Taka til skoðunar hvort falla eigi frá þorskígildisviðmiði varðandi heildaraflahlutdeild	Matvælaráðuneyti	Haust 2024	51
52	Sífelld og nútímaleg öryggisfræðsla í sjávarútvegi	Endurskoða öryggisáætlun sjófarenda	Innviðaráðuneyti	Vor 2024	52
53	Flýta innleiðingu öryggisstjórnunarkerfa um borð í fiskiskipum	Fiskiskipum verði gert skylt að innleiða öryggisstjórnunarkerfi í fiskiskipum	Innviðaráðuneyti	Vor 2024	53
54	Bæta umgjörð um andlegt öryggi starfsmanna til sjós	Innleiða samþykkt Alþjóðavinnuumála-stofnunarinnar (ILO) nr. 190 um aðgerðir gegn ofbeldi og áreitni á vinnustöðum og undirbúa mögulegar breytingar á lögum	Innviðaráðuneyti	Haust 2024	54

Aðgerð nr.	Markmið	Aðgerð	Ábyrgð	Áætluð verklok	Bráðabirgða-tillaga nr.
55	"Kvenna/kvára" fyrsta togarann í íslenskum sjávarútvegi	Samstarfsverkefni ráðuneyta, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi og Landssambands smábátaeigenda þar sem konur/kvár séu a.m.k. 30% starfsfólks um borð og verði þannig fyrirmynd annarra kvenna og kvára í sjávarútvegi	Matvælaráðuneyti í samstarfi við Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Landssamband smábátaeigenda	Vor 2025	56
56	Greina stöðu fjölbreytileikans í sjávarútvegi	Reglulegar kannanir um stöðu kynja innan sjávarúvegs og þátttaka stjórnvalda í samstarfi á sviði jafnréttisfræða	Matvælaráðuneyti og Forsætisráðuneyti	Vor 2025	57
57	Laus störf í sjávarútvegi verði sýnanlegri	Greina störf í sjávarútvegi og hvert hlutfall auglýstra starfa sé og í framhaldi þess efla til átaks um auglýsingu lausra starfa í sjávarútvegi	Matvælaráðuneyti í samstarfi við hagsmunaaðila	Vor 2024	58
58	Einfalda og samræma löggjöf sjávarútvegs	Ný heildarlög um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar þar sem sameinuð eru m.a. lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, lög um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996, lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997, lög um vinnslu afla um borð í skipum nr. 54/1992, lög um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafla nr. 37/1992, lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnins nr. 44/1948 og svo framvegis	Matælaráðuneyti	Vor 2025	59
59	Tryggja að náttúruauðlindir séu í þjóðareign	Við endurskoðun stjórnarskrár verði lögfest ákvæði um náttúruauðlindir. Með ákvæðinu væri unnt að veita ríkara viðnám fyrir því að ríkið geti með varanlegum hætti ráðstafað eignarrétti að auðlindum — annars vegar auðlindum sem ríkið hefur þegar forræði á og hins vegar eigendalausum auðlindum — og hins vegar að skapa grundvöll fyrir frekari samræmingu við ráðstöfun nýtingarréttar að auðlindum ríkisins og gjalddöku fyrir slíkan nýtingarrétt, þannig að fylgt sé ítrustu kröfum um ráðstöfun opinberra verðmæta	Forsætisráðuneyti	Haust 2024	60



An aerial photograph of a rugged, rocky coastline. The top half of the image shows dark, jagged rocks meeting the sea, with white foam from breaking waves. A wooden walkway curves along the edge of the rocks. In the lower right, a bright yellow tower with a red, octagonal roof stands on the rocks. The text "18. Fjármögnun aðgerða" is centered in the middle of the image, flanked by two horizontal white lines.

18. Fjármögnun aðgerða

18. Fjármögnun aðgerða

18.1 Fjármálaáætlun

Í lok mars 2023 kynnti ríkisstjórn Íslands þingsályktunartillögu um fjármálaætlun til næstu fimm ára, fyrir árin 2024-2028. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að fjárheimildir til matvælaframleiðslu verði auknar á ætlanartímabilinu, en aukningin er mest í sjávarútvegi eða um 18% að raunvirði frá fjárlögum 2023. Framlög verða aukin um alls 3 milljarða króna til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi. Þá eru framlög til málaflokksins aukin með það að markmiði að skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Öflugar hafrannsóknir og þekja í eftirliti með fiskveiðiauðlindinni eru forsenda þess að íslenskar sjávarafurðir séu samkeppnishæfar á alþjóðamörkuðum og nýting sjávarauðlinda sé sjálfbær og stuðli að vexti íslensks atvinnulífs og samfélags.

Í greinargerð um stöðu haf- og fiskirannsókna og leiðir til að efla þær sem Jóhann Sigurjónsson, fyrrum forstjóri Hafrannsóknastofnunnar, skilaði til Svandísar Svavarsdóttur, matvælaráðherra, er lögð áhersla á mikilvægi þess að auka fjárframlög til hafrannsókna:

”

„Það er úr vöndu að ráða varðandi fjármögnun rannsókna sem er forsenda skynsamlegrar nýtingar og verndar sjávarauðlindarinnar. Sem fyrr sagði ber samkvæmt varúðarnálgun að bregðast við aukinni óvissu sem hlýst af skorti á upplýsingum með því að fara varlegar í nýtingu. Væntanlega þess vegna var það samdóma álit aðila í atvinnugreininni, að efla bæri rannsóknastarfið...“

Rímar þetta vel við ábendingar hagaðila og sérfræðinga í tengslum við Auðlindina okkar. Segja má að auknar hafrannsóknir hafi verið rauður þráður í gegnum ábendingar og athugasemdir sem fengnar voru frá hagaðilum, sérfræðingum og almenningi í nefndarstarfinu.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 er einnig fjallað um endurskoðun á lögum um veiðigjald sem unnin er í samhengi við Auðlindina okkar. Tekið er fram að fyrir höndum er frekari greining á mismunandi útfærslum á veiðigjaldi með það fyrir augum að einfalda kerfið en um leið hækka veiðigjald á stærrí og samþættar útgerðir en á móti að hækka frítekjumark til hagsbóta fyrir litlar og meðalstórar útgerðir. Markmið laga um veiðigjald er einmitt að veiðigjald sé lagt á í þeim tilgangi að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar.

18.2 Verkefnasjóður sjávarútvegsins

Sagan

Verkefnasjóður sjávarútvegsins var stofnaður 30. desember 2003 með breytingu á lögum um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafla, nr. 37/1992. Verkefnasjóðurinn er ríkisaðili í A-hluta ríkissjóðs og í vörslu matvælaráðherra. Ráðherra setur reglur um sjóðinn og skipar stjórn hans sem gerir tillögu til ráðherra um úthlutun á því fé sem er til umráða í sjóðnum. Fjármunum

sjóðsins skal verja til rannsókna og nýsköpunar á sviði sjávarútvegs og til eftirlits með fiskveiðum skv. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1992.

Áður hafði gjald vegna ólögmæts sjávarafra runnið í sérstakan sjóð í vörslu sjávarútvegsráðuneytis og fjármunum úr honum varið í þágu hafrannsóknna og eftirlits með fiskveiðum. Árið 2003 var ákveðið að útvíkka hlutverk sjóðsins þannig að unnt væri að ráðstafa fé úr sjóðnum til rannsókna og nýsköpunar á sviði sjávarútvegs auk eftirlits.¹⁵⁴

Upphaflega starfaði Verkefnasjóður sjávarútvegsins í tveimur deildum, almennri deild og deild um sjávarrannsóknir, svonefndri samkeppnisdeild. Úr almennri deild var einungis úthlutað til Hafrannsóknastofnunar, fiskveiðieftirlits Fiskistofu og Matvælastofnunar, Matís ohf. sem og Rannsóknasjóðs um aukid verðmæti sjávarfangs (AVS-rannsóknasjóður) sem nú hefur runnið inn í Matvælasjóð. Samkvæmt reglum sjóðsins ákvað ráðherra á ári hverju hve hárrí fjárhæð af tekjum verkefnasjóðsins skyldi verja til samkeppnisdeildar og auglýsti eftir umsóknum um styrki til verkefna, en styrkirnir voru ætlaðir einstaklingum, fyrirtækjum, rannsókn-, þróunar- og háskólastofnunum. Hætt var að úthluta úr samkeppnisdeild sjóðsins árið 2014 og var öllum tekjum sjóðsins ráðstafað til Hafrannsóknastofnunar það ár og árin þar á eftir. Treysti stofnunin á tekjur úr sjóðnum um árabíl, en tekjur sjóðsins eru sveiflukenndar. Tekjur sjóðsins voru um 450 milljónir króna á ári allt til ársins 2017 þegar tekjurnar fóru að dragast saman og fóru niður í 250 milljónir króna á árinu 2018. Var því í fjárlögum fyrir árið 2019 ákveðið að hækka beint framlag til Hafrannsóknastofnunar vegna lægri tekna frá verkefnasjóði. Var tæplega 200 milljónum króna úthlutað á árinu 2021 úr sjóðnum til Hafrannsóknastofnunar vegna halla sem myndast hafði hjá stofnuninni. Að öðru leyti hefur úthlutun úr sjóðnum verið takmörkuð og hafa tekjur hans aukist aftur en þær námu 780 milljónum króna á árinu 2021 og 400 milljónum króna á árinu 2022. Í fjárlögum ársins 2023 er gert ráð fyrir 400 milljóna króna tekjum á fjárlagalið 04-413 og útgjaldaheimild upp á sömu upphæð.

Reglur um sjóðinn höfðu staðið nær óbreyttar frá árinu 2006 og voru núgildandi reglur staðfestar 26. janúar 2023. Þá var ný stjórn sjóðsins skipuð í febrúar 2023 en í stjórn sjóðsins sitja skrifstofustjórar skrifstofu fjármála og sjávarútvegs í matvælaráðuneytinu ásamt aðstoðarmanni ráðherra. Úthlutað hefur verið tæpum 80 milljónum króna úr verkefnasjóðnum á árinu 2023 til ýmissa verkefna sem snúa að eftirliti með fiskveiðum.

Tekjur verkefnasjóðs sjávarútvegsins

Í verkefnasjóðinn rennur gjald sem lagt er á fyrir veiðar, verkun, vinnslu eða viðskipti með ólögmætan sjávarafra. Ólögmætur sjávarafri er skv. 1. gr. laganna eftirfarandi afli:

- a. sem er umfram það aflamark eða krókaafamark sem veiðiskip hefur eða umfram hámarksafra sem veiðiskipi er settur með öðrum hætti,
- b. sem fenginn er án þess að tilskilin veiðileyfi hafi verið fyrir hendi,
- c. sem fenginn er utan leyfilegra veiðidaga, nema um eðlilegan meðafra sé að ræða,

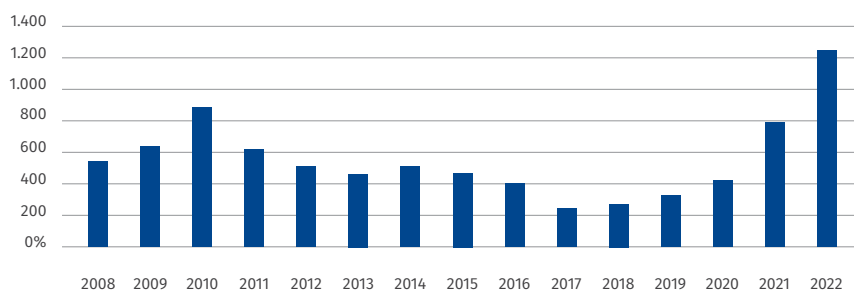
¹⁵⁴ Lög nr. 146/2006 um breytingu á lögum nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafra, með síðari breytingum. [<https://www.althingi.is/altext/130/s/0710.html>]

-
- d. sem fenginn er með óleyfilegum veiðarfærum,
-
- e. sem fenginn er á svæði þar sem viðkomandi veiðar eru bannaðar,
-
- f. sem er umfram uppgefin kaup eða aðföng skv. staðfestingu Fiskistofu skv. 2. mgr. 7. gr. laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla.
-

Með lögum um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur nr. 47/2018 voru gerðar breytingar á orðalagi ákvæðisins, þar sem gjald fyrir veiðar, verkun, vinnslu eða viðskipti með ólögmætan sjávarafla renna nú í ríkissjóð og ráðherra ákvarðar sjóðnum árlegt framlag á grundvelli fjárheimilda í fjárlögum á ári hverju.

Í 3. mgr. 1. gr. laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla nr. 37/1992 segir að gjald skv. 2. mgr. skal renna í ríkissjóð. Ráðherra skal á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum ákvarða fjárveitingu til sjóðs í vörslu ráðuneytisins, sem nefnist Verkefnasjóður sjávarútvegsins, og skal verja fé úr honum til rannsókna og nýsköpunar á sviði sjávarútvegs og til eftirlits með fiskveiðum. Ráðherra skal skipa stjórn verkefnasjóðsins sem skilar tillögum til ráðherra um ráðstöfun fjárens. Ráðherra setur reglur um stjórn sjóðsins og úthlutun úr honum.

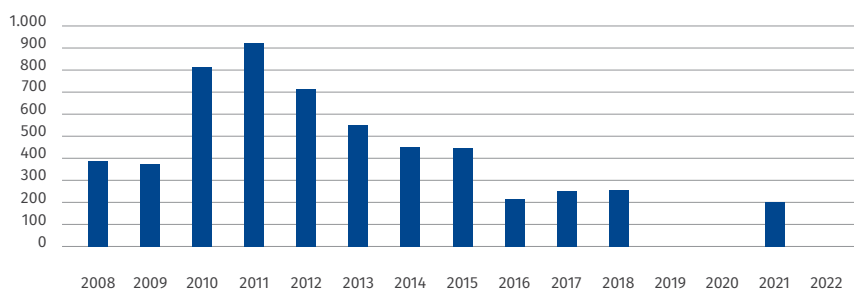
Mynd 18.2.1. Tekjur verkefnasjóðs sjávarútvegsins í milljónum króna, 2008-2022



Úthlutun úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins árin 2007 – 2022

Í reglum verkefnasjóðsins segir að fé úr sjóðnum skuli einungis úthluta til verkefna um hafrannsóknir eða eftirlit sem fellur undir verkefnasvið matvælaráðuneytisins, t.a.m. á vegum Hafrannsóknastofnunar, Fiskistofu, Matvælastofnunar, Matís ohf. sem og Matvælasjóðs.

Mynd 18.2.2. Úthlutun úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins í milljónum króna, 2008-2022



18.3 Tillaga að breytingum á Verkefnasjóði sjávarútvegsins

Í Verkefnasjóði sjávarútvegsins eru uppsafnaðir fjármunir og árlegar tekjur sjóðsins hafa um árabil verið milli 250 til 400 milljón króna á ári, en hafa aukist á síðustu tveimur árum. Sem hluti af verkefninu Auðlindin okkar hefur komið til skoðunar hvort og þá hvernig mætti nýta betur þá fjármuni sem renna í verkefnasjóðinn, ásamt því að endurskoða tilgang og hlutverk sjóðsins með tilliti til helstu niðurstaðna Auðlindarinnar okkar.

Tilgangur sjóðsins

Tilgangur sjóðsins verði skilgreindur að nýju með tilliti til meginmarkmiða nýrra heildarlaga og stefnu um sjávarútveg. Þannig gæti tilgangur sjóðsins verið að styðja við rannsóknir, eftirlit, orkuskipti og nýsköpunarstarf sem felur í sér að auka sjálfbærni sjávarútvegs til framtíðar

Styrkhæf verkefni

Samkvæmt núgildandi lögum skal gjald af ólögðum sjávarafla renna í ríkissjóð og ráðherra ákvarðar fjárveitingu til sjóðsins sem varið skal til rannsókna og nýsköpunar á sviði sjávarútvegs og til eftirlits með fiskveiðum.

Í verkefninu Auðlindinni okkar hefur ítrekað verið bent á mikilvægi þess að auknu fjármagni verði varið til grunnrannsókna á hafinu sem og að auka þurfi samstarf rannsóknaraðila, til að byggja upp betri þekkingu á hafinu svo m.a. sé unnt að bregðast við mögulegum breytingum í náttúrunni og áhrifum þeirra á auðlindir hafsins. Einnig hefur verið bent á mikilvægi þess að rannsóknargögnum sé safnað á einn stað og tryggt verði öruggt aðgengi rannsóknaraðila að þeim gögnum. Unnt væri því að nýta hluta af fjármunum verkefnasjóðsins til grunnrannsókna á hafinu. Þá væri einnig unnt að veita styrki til aukins samstarfs milli rannsóknaraðila sem stunda rannsóknir á hafinu, hvort sem er milli opinberra aðila eða einkaaðila, sem geta verið fyrirtæki, einstaklingar, opinberir aðilar sem og háskólar.

Í Auðlindinni okkar hefur einnig verið bent á að Ísland er og hefur verið leiðandi í hugviti og tæknibreytingum þegar kemur að sjávarútvegi og því mikilvægt að sjávarútvegur sé leiðandi í orkuskiptum og kolefnishlutleysi. Í bráðabirgðatillögum Auðlindarinnar okkar var m.a. lagt til að settur yrði á fót samfjármagnaður sjóður til orkuskipta í sjávarútvegi enda framundan flókin, umfangsmikil og kostnaðarsöm orkuskipti í sjávarútvegi. Ljóst þykir að Orkusjóður einn og sér muni ekki geta staðið undir þeim verkefnum. Unnt væri því að hluti fjármuna sem renna í verkefnasjóðinn yrðu nýttir til að styrkja orkuskiptaverkefni í sjávarútvegi. Þá með því móti að styrkir verði veittir á móti fjárfestingu fyrirtækja í greininni í tækni og búnaði sem flýta muni fyrir orkuskiptum í sjávarútvegi.

A photograph of three puffins perched on a rocky cliff. The puffin in the foreground is in sharp focus, looking towards the left. Two other puffins are visible behind it, slightly out of focus. The background shows a vast, calm ocean under a soft, hazy sky. The lighting is natural, suggesting a coastal environment.

**19. Vangaveltur um sátt
um sjávarútveg**

19. Vangaveltur um sátt um sjávarútveg

Samhliða verkefninu Auðlindin okkar voru nokkrir einstaklingar fengnir til að skrifa sínar vangaveltur um sáttina um sjávarútveg. Um er að ræða einstaklinga með ólíka þekkingu á sjávarútvegi og ólíkan bakgrunn. Hugmyndin var að freista þess að leita svara við því hvað felst í sátt um sjávarútveg, er hægt að ná sátt um sjávarútveg og hvað þarf til, svo sátt um sjávarútveg náist. Efnistöð einstaklinganna voru frjáls, hvort sem um væri að ræða fræðilega nálgun eða þælingar út frá ólíkum sjónarhornum. Eftirfarandi vangaveltur eru hér settar fram í stafrófsröð eftir nafni höfunda.

Bolli Héðinsson | Hagfræðingur

Sátt um sjávarútveg

Hversu oft höfum við ekki heyrt talað um mikilvægi þess að sátt ríki í samfélaginu um sjávarútveg. Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi slíkrar sáttar en viðurkenna um leið að sátt felur í sér að þeir aðilar sem málið varða munu hvorugur ganga sáttir frá borði. Spyrja má hvað hefur verið lagt af mörkum til þess að skapa sátt á vettvangi sjávarútvegs því óánægjan með hvernig arðinum af sjávarútvegi er skipt kraumar í samfélaginu og tóm mál að tala um „þjóðarsátt“ á hvaða sviði sem vera skal meðan svo háttar.

Einna oftast eru það hagsmunasamtök sjávarútvegsfyrirtækja sem minna á mikilvægi þessarar sáttar en þau hafa aldrei komið fram með hugmyndir um hvernig sáttin eigi að hljóða. Þegar þau eru spurð hvað sjávarútvegurinn sé reiðubúinn að leggja af mörkum til sáttar þá er svarið þögnin ein. Því hafa aðrir aðilar sem einnig átta sig á mikilvægi sáttarinnar reynt að móta tillögur sem væru til þess fallnar að skapa hina nauðsynlegu sátt.

Í þeirri vinnu er tekið tillit til mikilvægis þess að hrófla ekki við rekstrargrundvelli sjávarútvegsfyrirtækja en sjávarútvegurinn greiði eftir sem áður það sem honum ber og þjóðin getur sætt sig við. Hér á eftir fer lýsing á tillögu til að skapa sátt og eru lesendur hvattir til að lesa tillöguna til enda og gefa sér ekki í byrjun að hún sé of fræðileg því hún er það alls ekki þar sem nálgun að viðfangsefninu er með afar almennum hætti og lýsingin vonandi eftir því.

Samfelld úthlutun frá einu ári til annars

Veidigjald er ekki skattur heldur afnotagjald eða leiga af eign annarra í þessu tilviki þjóðarinnar. Öll framleiðslufyrirtæki þurfa að verða sér úti um hráefni til framleiðslu sinnar og greiða fyrir þau markaðsverð. Því skyldi annað gilda um útgerðir? Einnig má líkja veiðigjaldi við leigu fyrir afnot á húsnæði. Með sama hætti ber útgerðinni að greiða þjóðinni gjald fyrir afnot af eign þjóðarinnar samkvæmt markaðsverði eins og öll önnur framleiðslufyrirtæki gera. Þetta hefur ekkert með skattheimtu að gera frekar en húsaleiga eða hver önnur leiga eða greiðsla fyrir hráefni sem alltaf ákvarðast á markaði.

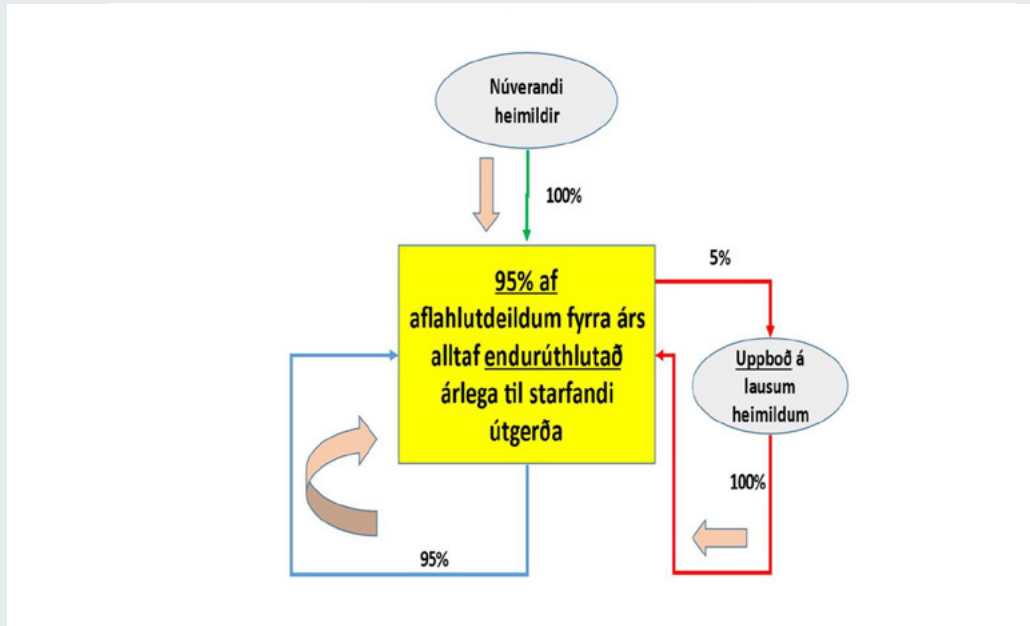
Fræðimenn á sviði „úthlutunar takmarkaðra gæða“ sem fiskimiðin við Ísland vissulega eru hafa sett fram hugmyndir sem ættu að geta stuðlað að sátt. Hugmynd þeirra er einföld og hróflar alls

ekki við afkomu útgerða frekar en t.d. tillögur Hafrannsóknarstofnunar um árlegt aflahámark. Í sem stystu máli gengur hugmynd þeirra út á að allar útgerðir fái árlega úthlutað 90-95% þeirrar aflahlutdeildar sem þeir höfðu árið áður. Ef við miðum við 95% þá er aðferðin þessi:

- Allir sem fengu úthlutað 100% aflaheimild á fyrra fiskveiðiári fáu 95% af því sama úthlutað á nýju fiskveiðiári. Þetta endurtekur sig svo árlega, 95% úthlutun til allra útgerða af aflaheimildum ársins á undan.
- Til að viðhalda aflaheimildum sínum óskertum þarf útgerð að taka árlega þátt í útboði afar lítils hluta aflaheimilda sinna. Í því felst það afgangur sem viðkomandi útgerð greiðir þjóðinni fyrir afnot af fiskveiðiauðlindinni.
- Þau 5% af heildarafla sem eftir standa á hverju ári eru boðin til úthlutunar samkvæmt vandlega útfærðri útboðsleið.
- Þjóði útgerð ekki í 5% sem eru til útboðs
 - » Þá fær hún á fyrsta ári eftir að breytta kerfið væri tekið upp 95% af þeim 100% sem hún hafði árið á undan
 - » á öðru ári 95% af þeim 95% sem hún hafði árið á undan o.sv.frv.
- Ekki er ástæða til að óttast að of miklar aflaheimildir safnist á fáar hendur þar sem lög í landinu banna slíkt og þeim lögum þarf einfaldlega að framfylgja.
- Nýliðun í útgerð verður auðveldari með gegnsæju einföldu kerfi byggðu á jafnréttisgrundvelli sem endurtekur sig með sama hætti frá ári til árs.

Meðfylgjandi mynd sýnir þetta. Vilji útgerðin halda í allar þær aflaheimildir sem hún hafði árið áður þá tekur hún þátt í útboðinu og sækist eftir að fá þau 5% sem hana ella mundi vanta til að njóta sömu aflahlutdeildar og árið áður. Allar útgerðir sem vilja halda 100% aflahlutdeild sinni þurfa því að „greiða“ árlega fyrir sína hlutdeild í úthlutun aflaheimilda ársins. Þær fá 95% aflahlutdeildar fyrra árs án sérstakrar greiðslu en þurfa að taka þátt í árlegu útboði 5% aflahlutdeildarinnar til að viðhalda 100% aflahlutdeild sinni. Það yrði þeirra árlega gjald fyrir afnot af þjóðareigninni.

Hér skiptir mestu máli „vandlega útfærð útboðsleið“. Ein hugmyndin er sú að útboðum verði hagað með þeim hætti að allir sem bjóða og fá kvóta greiði sama verð; lægsta verði sem tekið var s.k. „hollenskt útboð“. Smáútgerð sem bráðvantar kvóta eða stórútgerð sem vill viðhalda fiskveiðihlutdeild sinni bjóða báðar hátt en þurfa ekki að óttast að greiða meira en aðrir fyrir það sem kemur í þeirra hlut. Þessi aðferð er þrautreynd í faglegum útboðum.



Slíku útboði („hollensku útboði“) má lýsa með dæmi þar sem í heild væru 100 þús. tonn boðin út. Þrjár útgerðir gera tilboð:

- Útgerð **A** býður 500 kr. á kg í **15** þús. tonn sem hún telur að mundi nægja sér,
- Útgerð **B** býður 400 kr. á kg í **50** þús. tonn og
- Útgerð **C** býður 300 kr. á kg í **35** þús. tonn.

Samtals er þá búið að bjóða í **100** þús. tonn eða allt það sem var ráðstöfunar.

„Seinust inn“ var útgerð C sem bauð 300 kr. á kg. Hún fær 35 þús. tonninn sem hún bauð í við því verði sem hún bauð. - Hinar útgerðirnar, sem buðu hærra, (A og B) fá einnig það magn sem þær buðu í við sama verði og C þ.e. 300 kr. á kg sem var lægsta verðið sem tekið var í útboðinu. Tilhögun útboðsins skiptir öllu máli og mikilvægt að hafa í huga að slíkt útboð á lítið skylt við önnur algeng útboð sem menn kunna að þekkja til og hafa jafnvel sjálfir tekið þátt í. Framkvæmd útboða takmarkaðra almannagæða á borð við fiskveiðiauðlindar er sérstök fræðigrein og Nóbelsverðlaun voru veitt fræðimönnum á því sviði 2021.

Nýliðun

Það fyrirkomulag sem hér er lýst gefur nýliðum færi á bjóða árlega í fiskveiðiheimildir og þannig gert kleift að byggja sig upp frá ári til árs. Nýliðar geta treyst því að framhald verði á útboðunum og alltaf verði efnt til útboðs um sama hlutfall heildaraflans t.d. 10% eða 5% eins og hér hefur verið lýst.

Í dag geta nýliðar aðeins keypt kvóta af útgerðum sem fyrir eru í greininni og sá kvóti er eingöngu til eins árs í senn, verðlagning á honum er ógegnsæ og verð langt ofan við það sem þeir gætu vænst ef fram færi árlegt vandlega útfært opinbert útboð sem sýndi með gagnsæjum hætti verðmyndun aflahlutdeildarinnar.

Einfaldleiki – fyrirsjáanleiki

Þessi einfalda leið sem hér hefur verið stungið uppá auðveldar til muna álagningu veiðigjalda sem nú eru lögð á eins og um skatt væri að ræða með aðferðum sem er aðeins á færri fáeinna innmúraðra og innvígðra sérfræðinga að skilja. Auk þess að vera flóknar og breytanlegar frá ári til árs þá byggir sú álagning á upplýsingum liðins tíma.

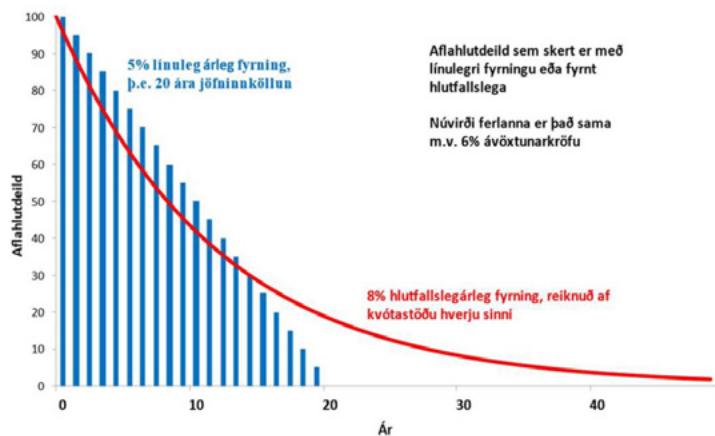
Einstakar útgerðir þekkja eigin rekstur betur en nokkur annar og vita því langbest hvað þær geta leyft sér að bjóða í mikið magn og við hvaða verði í þau 5% heildarafla næsta fiskveiðiárs sem boðin verða út. 95% af úthlutun fyrra árs fá útgerðirnar sjálfkrafa í sinn hlut endurgjalds-laust. Hver fjárhæðin verður sem innheimtist í ríkissjóð með þessum hætti verður að koma í ljós en hana mætti áætla áður en fyrstu útboð fara fram. Fyrirsjáanleiki útgerðanna yrði meiri en nú er og úthlutun ætti sér stað með gegnsærri aðferð á jafnréttisgrundvelli.

Einstakar útgerðir

Fyrir einstakar útgerðir liti dæmið þannig út að ef þeir sætta sig við að halda 95% þess sem þeir öfluðu árið á undan þá bjóða þeir ekki í þau 5% sem boðin verða út árlega. Þær greiða því ekkert fyrir þau 95% afnota sem þær hafa af auðlindinni það árið. Þannig verður þetta ár frá ári og ef útgerð tekur ekki þátt í árlegum útboðum á 5% heildarafla þá dragast aflaheimildir þeirrar útgerðar smátt og smátt saman. Útgerð sem kaupir í útboði 5% á hverju ári viðheldur óbreyttri 100% aflahlutdeild svo lengi sem hún býður árlega í aflaheimild og fær. Með þeirri tilhögun sem hér hefur verið lýst kemur tímabinding aflaheimildarinnar af sjálfu sér.

Hlutfallsleg úthlutun

- rauða línan sýnir á hve löngum tíma aflaheimildir dragast saman ef útgerð tekur ekki þátt í árlegu útboði



Hlutfallsleg- eða föst fyrning

Ef farin er önnur leið t.d. að bjóða alltaf út 5% aflaheimilda á hverju ári og leigja þær svo til 20 ára (föst fyrning) þá þýðir það að útgerð sem býður árlega í væri með aflaheimildir sem væru mis mikið fyrntar:

- Eftir 1 ár er í fórum þeirrar útgerðar ein heimild sem rennur út eftir 19 ár.
- Eftir 7 ár er í fórum þeirrar útgerðar ein heimild sem rennur út eftir 13 ár auk heimilda sem renna út eftir 12, 11, 10, 9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2 og 1 ár.
- Auk þess hefur hún aflað sér „nýrra“ heimilda til 20, 19, 18, 17, 16, 15, 14 og 13 ára sem hún aflaði sér á árum 1 - 7.
- Heimild hvers árs hefur því mis mikið verðgildi allt eftir því hvað er eftir af henni.

Þannig eru fólgin í hverri útgefni heimild mis mikil verðmæti allt eftir því hve langur tími er eftir af viðkomandi heimild. Þegar fyrningin er hlutfallsleg og ótímasett eins og fyrr var lýst þá er aðeins ein heimild á markaðnum hverju sinni. Að því leyti er hlutfallsleg fyrning til muna einfaldari heldur en bein fyrning með samningum til 20 ára og eins og áður segir þá kemur tímabindingin af sjálfu sér.

Byggðasjónarmið

Í umræðu um innheimtu veiðigjalds koma þau sjónarmið reglulega upp að innheimta gjalds með öðrum hætti en nú er gert geti komið sér illa fyrir einstakar útgerðir sem leika lykilhlutverk í atvinnulífi einstakra byggðarlaga. Svarið við því hlýtur að vera að ef það fyrirkomulag sem hér hefur verið lýst kann að valda búsjfjum í einstökum byggðarlögum þá getur það ekki verið atvinnugreinarinnar í heild að laga sig að þeim aðstæðum heldur verður ríkisvaldið að bregðast við vandkvæðum á þeim vettvangi með aðgerðum og fjármunum frá stofnunum byggðamálefna sem ríkisvaldið hefur falið að glíma við slík verkefni.

Hrund Gunnsteinsdóttir | Framkvæmdastjóri Festu

Þjóðarsátt, agúrka og lifandi, margslungin flækja

Ég fékk þá skemmtilegu áskorun, ásamt fleiri einstaklingum, að skrifa grein um mínar vangaveltur um sáttina í sjávarútvegi sem er hluti af verkefninu Auðlindin okkar. Spurningarnar sem settar voru fram eru eftirfarandi: Hvað felst í sátt í sjávarútvegi? Er hægt að ná henni? Hvað þarf til? Jafnframt kom fram að efnistöð væru frjáls og að höfundar greinanna kæmu með ólík sjónarhorn og þekkingu. Það lá beinast við að skrifa þessar vangaveltur út frá sjónarhorni þróunar- og átakafræðings (e. complex emergencies) með reynslu af slíkum störfum í Asíu og Evrópu, m.a. á vettvangi Sameinuðu þjóðanna á yfir tuttugu ára tímabili, auk reynslu og þekkingar á umbreytingarstjórnun, nýsköpun og sjálfbærum rekstri. Ég byrja þessar þælingar á þjóðarsátt og agúrku, tek stöðuna á hafinu í dag sem kallar á fjölbreyttari leiðir til ákvarðanatöku um málefni hafsins, og legg í lokin til fjögur skref til að hafa til hliðsjónar við þjóðarsátt.

ÞJÓÐARSÁTT

Á Íslandi ríkir samfélagssátt um að tryggja þurfi sjálfbæra nýtingu hafsins og að þörf sé á breytingum til að þjóðarsátt náist um sjávarútveginn. Nýleg könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sýnir að meirihluti fólks, eða 56 prósent, vill sjá breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu og mikill meirihluti, eða 83 prósent, telja að auðlindagjöldin ættu að vera hærri en þau eru í dag. Flest eru sammála um að nauðsynlegt hafi verið að koma á kvótakerfinu á sínum tíma til að vernda fiskistofna en í dag þurfi það endurskoðun.^{1,2}

Það sem svarendur sögðu að helst myndi auka sátt um sjávarútveginn var:

- ✓ aukið gagnsæi í eignarhaldi á kvóta (57,6 prósent)
- ✓ hærri veiðigjöld svo meira renni til samfélagsins (66,2 prósent)
- ✓ setja í stjórnarskrá að fiskurinn sé í eigu þjóðarinnar (61,8 prósent)

Það vekur líka athygli að um 60 prósent svarenda sögðust telja umræðuna um sjávarútveginn neikvæða. Það kemur skýrt fram að fólk vill endurskoða frekari samþjöppun í sjávarútvegi og forðast auðsöfnun á nýtingu þessarar auðlindar á hendur fátta.

Til að þjóðarsátt verði náð og til að hafið og sjávarútveginn sé sett í samhengi við samtímann og framtíðina, er mikilvægt að setja viðfangsefnið í nýtt samhengi (e. *reframe*), með aðferðum, viðmiðum og ásetningi sem eru í takt við tímann.

AGÚRKA

Við erum lánsöm þjóð þegar kemur að gjöfum jarðar. Auðlindir hafsins hafa spilað lykilhlutverk í því að gera Ísland að einu auðugasta velferðarríki heims.³ Þessi staða er ekki sjálfgæfin og greypt í stein. Hana þarf reglulega að endurskoða í ljósi þróunar, breytinga og nýrra upplýsinga.

Hafið er eftirsótt auðlind hvort sem litið er til fiskveiða, nýtingu á vistkerfum hafsins til að framleiða og selja mat-, snyrti- eða læknavörur og nú nýlegra hugmynda um að dæla í það umfram losun okkar á koltvíoxíð og stunda námugróft á dýrmætum efnum á hafsbotni.⁴

Ísland er 103.000 ferkílómetrar að stærð en ef við teljum landhelgina með, er Ísland samtals um 600.000 ferkílómetrar. Með hafsvæðinu sem við berum ábyrgð á er Ísland í rauninni 87 prósent ólgangi haf, eða eins og Andri Snær Magnason rithöfundur sagði í nýlegu samtali, er Ísland svolítið eins og agúrka, að mestu leyti vatn.

Við vitum ýmislegt um agúrkur en þekking okkar á hafinu er aftur á móti takmörkuð. Sú staðreynd kallar á auðmýkt gagnvart viðfangsefninu en ekki síður stórauðnar rannsóknir í ljósi róttækra breytinga sem eiga sér nú stað á veðurkerfum, vistkerfum og hafinu sjálfu.

HAFIÐ

Hafið þekur um 70 prósent af yfirborði jarðar og vísindamenn hafa áætlað að hafið framleiði að minnsta kosti helming af súrefninu á jörðinni. Agnarsmá svif, þörungar og tegundir baktería í sjónum framleiða súrefni í gegnum ljóstillífun.⁵ Í hafinu er að finna 97 prósent af öllu vatni á jörðinni og markast hringrás vatns af samspili andrúmslofts, hafs og lands sem mótar loftslag jarðar og mikið af breytingum á því. Áhrif loftslagsbreytinga á lífsskilyrði á jörðinni ákvarðast því fyrst og fremst af breytingum í hringrás vatns.^{6,7} og að sama skapi raskast bæði hringrás vatns og hreinleiki þess töluvert af mannana verkum.

Á sama tíma og hafið er grundvallarforsenda lífs á jörðinni, er þekking okkar á því, vistkerfum þess og lógík afar takmörkuð. Yfir 80 prósent af hafinu er ókortlagt, ókannað og órannsakað.⁸ Þetta er mikilvægt að hafa í huga þegar við leggjum á ráðin og grípum til aðgerða sem hafa áhrif á þessa dýrmætu auðlind og komandi kynslóðir.

Við vitum ekki bara lítið um hafið almennt, heldur eru þessi misserin og árin að verða á því breytingar sem við sjáum ekki fyrir endann á. Í júní skýrði Halldór Björnsson á Veðurstofu Íslands frá því á Rúv (21.júní) að nokkrar hitabylgjur geisa samtímis í Norður-Atlantshafi, sem hefur aldrei mælst jafnheitt. Hitabylgjur vegna hnattrænnar hlýnunar hafa keðjuverkandi áhrif á hafið og þar með veðurkerfi jarðar. Hitastig á yfirborði jarðar fór tímabundið yfir 1,5 gráðu hlýnun í byrjun júní (miðað við upphaf iðnvæðingar) og í apríl og maí á þessu ári mældist hitastig í hafinu það hæsta frá því mælingar hófust.^{9,10} Aukinn styrkur koltvíoxíðs og annarra gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu veldur ekki aðeins þessari hlýnun, heldur einnig súrnun sjávar.¹¹ Samkvæmt NOAA, Haf- og loftslagsstofnun Bandaríkjanna, mældist meðalhiti yfirborðs Norður Atlantshafsins í byrjun júní 0,7 gráðum hærra en árið á undan. Hálfri gráðu hærra en fyrra met. „Þetta er alveg svakalega mikið,“ segir Halldór Björnsson, haf- og

veðurfræðingur hjá Veðurstofu Íslands í nýlegu viðtali við Heimildina. „Atlantshafið er miklu heitara en það hefur verið mjög lengi“.¹²

Í Grænbók um líffræðilega fjölbreytni íslenskra vistkerfa frá 2022, kemur fram að hafið kringum Ísland er að súrna og að hraði súrnunar sé „meiri hér, en á flestum öðrum hafsvæðum á jörðinni vegna undirliggjandi umhverfisaðstæðna. Áhrif þess á lífríkið hér við land eru hins vegar lítt þekkt.“¹³ Í Grænbókinni er lögð áhersla á að það sé umfangsmikið verkefni að skilgreina vistkerfi í hafinu kringum Ísland. Grunnrannsóknir og sköpun þekkingargrunns sé aðkallandi og mikilvæg við auðlindastjórnun.

Hárblásari og teketill

Síðustu ár hefur mér fundist við ræða töluvert um loftslagsbreytingar en furðulega lítið um hlýnun og súrnun sjávar og breytingar á vistkerfum hafsins. Hvað hlýnun varðar má líkja muninum á hraða hlýnunar lofts og sjós við hárblásara og teketil. Loftið hlýnar hlutfallslega jafn hratt og hárblásari hitnar og hafið álíka hratt og teketill í samanburði. Hlýnun hafsins skilar sér því aðeins seinna en hlýnun lofts. Hafið hefur tekið á móti allt að 90 prósent af hlýnun jarðar og fjórðung af koltvísýringi sem við losum út í andrúmsloftið. Fjórðungur af heildarlosun okkar á ári er um 10 milljarðar tonna af koltvísýringi. Þó hafið spili veigamikili hlutverk í að tempra þau skaðlegu áhrif sem aukinn styrkur koltvísýrings hefur á veðrakerfi og hlýnun jarðar, eru afleiðingarnar þær að hafið súrnar með tilheyrandi ógn fyrir vistkerfi sjávar.¹⁴

Þótt umræðan um námugróft, olíuleit, plastmengun og siglingaleiðir um Norðurskautið hafi aukist síðastliðin ár þá grunar mig að flest okkar hugsi lítið út í þá staðreynd eða byggi sjálfsmynd sína á þeirri staðreynd að við tilheyrum Norðurskautssvæðinu. Stórfelldar breytingar á hafinu kringum Ísland hafa ekki beint verið miðlægt hugðarefni í samræðum héraendis þótt áherslur fari vaxandi. Bráðnun jökla, ekki síst Grænlandsjökuls, veldur hækkun á yfirborði sjávar með magvíslegum afleiðingar um allan heim.^{15 16} Sem dæmi er verið að færa höfuðborg Indónesíu frá Djakarta til eyjunnar Borneó m.a. vegna hækkunar sjávarmáls og gripið hefur verið til aðgerða til að verjast gegn hækkun sjávarmáls á Miami í Bandaríkjunum. Spár gera ráð fyrir að strandflóð aukist um 50 prósent vegna hækkaðrar sjávarstöðu sem aftur ógna eignum að verðmæti sem svarar til 20 til 25 prósent af vergrri heimsframleiðslu (GDP).¹⁷ Bráðnunin felur ennfremur í sér að umfang hafíssins minnkar hratt, ísinn dökknar við bráðnunina sem hraðar ferlinu og minnkar einnig getu hans til þess að varpa hita sólar frá jörðinni. Með bráðnun íss hækkar yfirborð sjávar, gróðurhúsalofttegundir losna úr ísnum út í andrúmsloftið og hitastig hafsins hækkar og hafið súrnar. Þessi alvarlega þróun er mikilvægur þáttur í hverskyns pælingum um sjávarútveg og bláa hagkerfið. „Við erum einfaldlega komin í heim sem er umbreyttur vegna loftslagsbreytinga,“ segir Halldór Björnsson, hjá Veðurstofu Íslands í fyrrnefndu viðtali sem birtist í júní sl.

ÓVISSA

Sá umbreytti heimur sem við búum í einkennist af óvissu og óvissan á við um ýmislegt, allt frá mörkuðum, pólitískum og félagslegum (ó)stöðugleika, lýðheilsu, áhrifum tækniþróunar en þó kannski *fyrst og fremst* áhrif loftslagsbreytinga og hnignunar líffræðilegrar fjölbreytni.¹⁸ Ég segi *fyrst og fremst* vegna þess að án náttúrunnar og þeirrar margvíslegu þjónustu sem vistkerfi jarðar veita okkur værum við ekki. Eftir því sem vistkerfum hnignar og veðrakerfi raskast, því

erfiðara verður að eiga við aðrar áskoranir. Ástandið er orðið það alvarlegt að 200 ríki heims hafa einsett sér að vernda að minnsta kosti 30 prósent af landi og sjó fyrir árið 2030 með Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework samningnum sem gerður var í lok árs 2020. Sumir myndu spyrja sig, *er ástandið orðið svona slæmt að við erum ekki að horfa stærra en til 30 prósent?* Stutta svarið við því er já, líffræðileg fjölbreytni hnignar nú hraðar en áður á þekktum jarðsögulegum tíma. Stefnan er að hækka hlutfall verndaðra svæða með árunum.^{19,20}

Í grein Hafdísar Hönnu Ægisdóttur í Vísbendingu árið 2021 fer hún yfir verðmætin sem felast í líffræðilegum fjölbreytileika og áhættunni fyrir ríki, fólk og fyrirtæki sem skapast þegar vistkerfin hnigna. Þar segir Hafdís Hanna meðal annars að „á síðustu 40 árum hefur tíðni öfga í veðurfari þrefaldast sem aftur hefur leitt til fimmföldunar á eignartjóni og þá er aðeins átt við tryggðar eignir. Þegar við nýtum auðlindir á ósjálfbæran hátt þá göngum við á höfuðstólinn. Sameinuðu þjóðirnar hafa áttað sig á þessu enda er áratugurinn 2021-2030 tileinkaður endurheimt vistkerfa og hafrannsóknunum.“²¹ Já, höfðustóllinn rýrnar og hafið spilar lykilhlutverk í þróuninni næstu árin. Að skilja breytingarnar í því og bregðast við þeim er aðkallandi verkefni fyrir okkur sem þjóð.

Í dag höfum við farið yfir sex af níu Þolmörkum Jarðar²², sem þýðir í stuttu máli að jörðin er að missa niður getuna til að endurnýja krafta sína og vistkerfi sem við reiðum okkur á þegar við öndum að okkur hreinu lofti, við matarframleiðslu, viðskiptaáætlanir og svo framvegis. Í lok árs 2020 höfðum við farið yfir fjögur Þolmörk Jarðar af níu. Þróunin er því hraðari en flesta grunaði, áhrif þessa eru ófyrirsjáanleg og erfitt að segja fyrir um hvar veltipunktarnir (*e. tipping point*) liggja.²³ Vinna þarf samtímis að lausn á loftslagsvandinum og verndun fjölbreytileika lífríkisins. Samkvæmt skýrslu Alþjóðaefnahagsráðsins frá árinu 2020, er talið að helmingur vergrar landsframleiðslu heimsins, um 44 billjónir Bandaríkjadala (*e. trillion USD*), velti á fjölbreytileika lífríkis og að eyðing þess stöðvist.²⁴

Grundvallar kerfisbreytinga er þörf

Í uppgjöri Loftslagsráðs birt 15. júní sl. kemur fram að þörf er á grundvallar kerfisbreytingum á öllum sviðum, þar með talið alþjóðlegum fjárfestingum og fjármálakerfum, ef við ætlum að ná markmiðum um að takmarka röskun loftslags við 1,5°C hækkun á hitastigi. Umskiptin þurfi einnig að vera réttlát og stuðla að vernd og endurheimt lífríkis. Þjóðarsátt um sjávarútveg þarf að skoða í samhengi við þá staðreynd að mikið vantar upp á þekkingu og rannsóknir á hafinu og breytingum á lífríki þess. Það er niðurstaða Loftslagsráðs sem senn lýkur fjögurra ára skipunartíma sínum, að „aðgerðir stjórnvalda í loftslagsmálum hafa ekki skilað tilætluðum árangri. Samdráttur hefur einungis náðst á nokkrum sviðum en heildarlosun hefur aukist. Markviss loftslagsstefna með tímasettum og mælanlegum markmiðum liggur enn ekki fyrir, þó svo að aðgerðaáætlun sé til staðar.“²⁵

Í grein Aðalheiðar Snæbjarnardóttur frá því í júní, fjallar hún um mikilvægi þess að fjármagn leiti í að byggja upp líffræðilega fjölbreytni, farsæld og umbreytingarferli í átt að sjálfbærari framtíð.²⁶ Í greininni má líka finna gagnlegar vísanir í lög og leiðarvísa til að stuðla að því að fjármagn styðji við sjálfbæra framtíð í stað þess að gera það ekki. „Ef fjármagni er ekki úthlutað í verkefni sem hafa neikvæð áhrif á loftslagið og líffræðilegan fjölbreytileika koma þau að sjálfsögðu ekki til framkvæmda,“ segir Aðalheiður í grein sinni.

Hafið er stór hluti af þeirri óvissu sem ríkir í heiminum í dag. Áhættustjórnun er að verða miðlægri þáttur í hverskyns rekstri og gerð áætlana. Um nýtingu á hafinu ríkir þess vegna líka mikil óvissa. Við þurfum að horfast í augu við hana og bregðast við.

ÁKVARÐANIR UM SJÁVARÚTVEG

Á óvissutímum tókum við ákvarðanir öðruvísi en þegar við þekkjum stærðirnar sem um ræðir, orsakir og afleiðingar. Þegar stærðir og aðstæður eru þekktar duga tölfræði og hefðbundin greining til að taka ákvarðanir og marka stefnur. Í óvissu er mikilvægt að þau sem fara með ákvarðanatökuvaldið geti sett sér fyrir sjónir, með innsýn inn í aðstæður sem er byggð á reynslu, þekkingu, vísindalegum gögnum og innsæi, nokkrar ólíkar og mögulegar útkomur af ákvörðunum sem þau taka. Þegar við tókum ákvarðanir þar sem óvissa ríkir, er ekki hægt að vita með vissu né lýsa í smáatriðum mögulegum útkomum. Það er vissulega hægt að marka ásetning, gildi og skýra sýn og stika leiðina að sjálfbærri framtíð, en að reikna nákvæmlega út hversu líkleg hún verði að veruleika eins og óskir standa til í dag, er ekki hægt.

Í dag þurfa stjórnvöld og fyrirtæki að taka allskyns ákvarðanir í óvissuástandi. Að fresta því að taka ákvörðun um stefnu er ákvörðun í sjálfu sér. Við slíkar aðstæður er grundvallaratriði, - og enn önnur spennandi áskorun, að gefa sér tíma til að byggja upp liðsheild og ásetning í átt að þjóðarsátt um sjávarútveg á þeirri leið sem er valin, jafnvel þótt óvissa ríki um hvort að óska útkoman náist. Að vita hvað við viljum, að hafa sýn, er mikilvægasti leiðarvísirinn. Á þessari vegferð þarf marga *hugrakka* leiðtoga sem hafa trú á virði vegferðinnar og tala fyrir ásetningnum af heilum og sannfærandi hug. Þessir leiðtogar þurfa m.a. að koma úr röðum stærstu leikenda á sviði sjávarútvegs og hverskyns nýtingu á lífríki hafsins. Við okkur blasir breytt landslag þegar kemur að þessari auðlind okkar. Reyndar eru stærstu breytingarnar ennþá ófyrirsjáanlegar, og hvað ætlum við að gera í því?

Hluti vegferðarinnar og aðferðafræðinnar er svo að fylgjast stöðugt með framvindunni og aðlaga næstu skref að nýjum upplýsingum eftir því sem líður á vegferðina. Hvað vegferðina varðar þá er hún í raun stöðug í óvissu sinni. Óvissuástandinu lýkur ekki og það er ekki markmið í sjálfu sér að því ljúki heldur að læra að sigla í ólgusjó, með skýran áttavita sem er sú sjálfbæra sýn sem þjóðin er sátt um. Leiðir liggja nefnilega til allra átta, mikilvægir hlutir eru í höndum okkar mannfólksins og heimurinn er stöðugum breytingum undirorpin. Að hugsa til langs tíma er mikilvægur partur af strategiunni og að skilja og taka góðar ákvarðanir þegar kemur að hafinu og sjávarútvegi. Áður en við víkjum að lengri tíma sjónarhorni skulum við taka auka snúning á óvissu og ákvarðanatöku í heimi náttúrunnar. Nokkuð sem við þurfum að hafa hugfast við þróun á þjóðarsátt um sjávarútveginn, vegna þess að nýr heimur kallar á breytta hugsun.

FERRARI OG REGNSKÓGUR

Samkvæmt *Global Risk* skýrslum Alþjóðaefnahagsráðsins síðastliðinna ára²⁷ má flokka helstu hættur sem blasa við fyrirtækjum, samfélögum og ríkjum í dag í þrjár stoðir sjálfbærinnar, fólk, jörð og hagsæld. Áhættur sem tengjast jörðinni beint eru til að mynda loftslagsbreytingar og stórleg rýrnun á líffræðilegri fjölbreytni sem skapa áhættur af margvíslegum toga sem við þurfum að taka með í reikninginn þegar við gerum áætlunir, ferðumst, byggjum, metum að verðleika, nýtum auðlindir, framleiðum og neytum.

Heimurinn sem við búum í er ekki bara flókinn, óstöðugur og margræður, heldur einkennist hann af flækjustigi sem er vert að staldra við.²⁸

Flækjustig eða margslungin flækja er tilraun til að þýða orðið complexity. Munurinn á því að eitthvað sé flókið (*e. complicated*) eða margslungið/flækja (*e. complexity*) má lýsa með muninum á Ferrari-bíl og regnskóg.

Ferrari er:

- Flókinn (**complicated**).
- Hann samanstendur af hlutum sem tengjast innbyrðis og mynda skýra heild.
- Hægt er að taka partana í sundur, setja saman aftur og bíllinn virkar sem fyrr.
- Samhengið er stöðugt, útkoman fyrirsjáanleg.

Regnskógurinn er:

- Margslunginn, flækja eða **complex**.
- Ofinn úr ólíkum þáttum og myndar lifandi heild eða vef.
- Hann myndar ekki skýra heild.
- Ekki hægt að taka í sundur og setja saman aftur.
- Þörf fyrir að fylgjast með þróun, aðlagast breytingum, ítra og gera tilraunir.
- Erfitt að spá fyrir um útkomu og mikilvægt að hafa skýra sýn sem áttavita.

Þær breytingar sem eru að eiga sér stað kalla á kerfislægar breytingar, öðruvísi leiðir til ákvarðanatöku en við erum von og markvissari áherslur á sjálfbærni. Þetta á við um hafið og sjávarútveg líka. Því betur sem við stillum okkur inn á að lesa í og skilja áhætturnar, möguleikana í núverandi stöðu, höfum ásetning um hvernig framtíð við viljum, getum við styrkt viðbrögð okkar, seiglu og samkeppnisforskot.

Samkeppnisforskot

Samkeppnisforskot Íslendinga á alþjóðlegum mörkuðum er hreinleiki náttúrunnar og sjálfbærni, hvort sem um er að ræða sjávar tengdar afurðir, eða ímynd landsins sem áningarstaðar og rödd á alþjóðlegum vettvangi. Trúverðugleikinn byggir á gagnsæi og heiðarleika gagnvart sjálfbærni-markmiðum þegar kemur að nýtingu auðlinda og viðskiptum um allan heim. Víðtæk Evrópulöggjöf sem verið er að innleiða á Íslandi rennir frekari stoðum undir þessar kröfur. Þjóðarsáttinn á að tryggja þessa þætti til framtíðar.

Á heimasíðu stjórnarráðsins segir: „Meginstefna Íslenskra stjórnvalda í sjávarútvegi er að stuðla að sjálfbærri og ábyrgri nýtingu lifandi náttúruauðlinda í hafi, byggðri á sterkum vísindalegum grunni. Heilbriggt lífríki og sjálfbær auðlindanýting er forsenda græns vaxtar og þar með öflugs atvinnulífs.“²⁹

Frjósöm og heilbrigð vistkerfi og líf í hafinu er markmið í sjálfu sér og verður að vera grunnurinn að þessari stefnu. Rannsóknir á verndarsvæðum í hafinu sýna að auðgandi umgengni við hafið, verndun vistkerfa og lífríki þess borgar sig, - líka fyrir fiskveiðar.^{30 31}

Í Grænbók um líffræðilega fjölbreytni kemur fram að svæðaverndanir hérlendis eru oftast til að vernda smáfisk, eða til að banna veiðar með ákveðnum veiðarfærum tímabundið. „Stefnumörkun er nauðsynleg fyrir aðra verndun og kerfi verndarsvæða í hafi, sérstaklega varðandi vistgerðir, búsvæði, líffræðilega fjölbreytni og viðkvæmar tegundir.“

FJÖGUR LEIÐARSTEF

Nú hef ég reifað nokkra grundvallarþætti sem blasa við okkur þegar við viljum setja hafið og sjávarútveginn í stærra samhengi (e. *reframe*), taka skynsamlegar ákvarðanir þegar við horfum til framtíðar með ásetning um sjálfbæra nýtingu, vernd og umgengni við hafið fyrir komandi kynslóðir. Eftirfarandi fjögur leiðarstef byggja á þessum grundvallarþáttum og gætu verið til hliðsjónar við gerð þjóðarsáttar.

✓ Nýtt samhengi og breytt ákvarðanatöku

✓ Framtíðarsýn og áttaviti

✓ Langtímahugsun

✓ Sjálfstæði og samkeppnisforskot

1. Nýtt samhengi og breytt ákvarðanatöku

Auðlindin okkar - hafið í kringum Ísland - er að ganga í gegnum miklar breytingar sem enginn sér fyrir endann á. Bæta þarf stórlega þekkingu um hafið og lífríki þess, og að auki ríkir um það samfélagssátt að mikilvægt sé að setja umgengni okkar, skilning á, nýtingu og efnahagslegan ávinning af þessari auðlind í nýtt samhengi (e. *reframe*). Setja þarf mikinn kraft í frekari rannsóknir til að auka þekkingu á hafinu.

Í Grænbók um líffræðilega fjölbreytni í hafinu segir að „ólíkt aðstæðum á landi, þá er hafsvæðið við Ísland síður en svo einangrað.“³² Yfirráð okkar yfir svo stóru hafsvæði þýðir að við þurfum að hugsa nálgun okkar að því í heilstæðu samhengi jarðarinnar, þar sem ábyrgð og sjálfbærni er leiðarljós að hverskyns ákvörðunum.

Nýtt samhengi þarf að innihalda ásetning um að við tökum ekki einstaka aðgerðir úr samhengi og lítum á þær sem aðskildar stærri, lifandi heild, hvort sem um er að ræða einstaka parta eins og fiskveiðistjórnunarkerfin, siglingarleiðir, ræktun og nýting, fagurfræði lífsins í hafinu, tilraunir

eða grænar lausnir í hafi. Þjóðarsátt um hagsmuni heildarinnar og komandi kynslóða má ekki víkja fyrir skammtíma hagsmunum, markmiðum og aðferðum sem eru barn síns tíma.

Í *Diverse Values and Valuation of Nature*, matskýrslu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna (IPBES) frá 2022, segir að heilt yfir sé of mikil áhersla meðal ríkja á skammtímagróða og hagvöxt sem gengur á mörk náttúrulegra vistkerfa. Skýrsluhöfundar segja aðferðir til að tryggja stöðuga sýn og stefnu í pólitískri ákvarðanatöku, þar sem náttúran er hluti af opinberri stefnumótun, vera „af skornum skammti“. Heilt yfir hafi efnahagslegar og pólitískar ákvarðanir stutt við markaðsframleiðslu til dæmis á stórtæka matvælaframleiðslu á kostnað þess hvernig breytingar í náttúrunni hafa áhrif á lífsgæði fólks.³³

2. Framtíðarsýn og áttaviti

Það er fagnaðarefni að við séum að leggja tíma, orku og fjármagn í að komast að þjóðarsátt um sjávarútveginn. Við erum fámennit land, hagsmunir í sjávarútveginum eru sterkir og það getur verið bæði flókið og sársaukafullt að gera breytingar. En breytinga er þörf, á því leikur enginn vafi. Þegar þörf er á sátt er gagnlegt að horfa markvisst fram á veginn, leyfa okkur að taka stökk fram í tímann en ekki festa okkur í að ræða hvar ósættið nákvæmlega liggur. Verkefnið er að stíga upp úr skotgröfum, hafa breitt sjónarhorn og merkja sameiginlega framtíðarsýn og hvað við viljum sjá þegar við horfum til baka eftir 30, 50 og 150 ár.

Framtíðarsýnin verður þannig ásetningur og áttaviti sem við mátum okkur reglulega við. Þegar framtíðarsýnin er komin, og hún þarf ekki að vera ofur flókin, vinnum við okkur aftur á bak og kortleggjum leiðina frá og með deginum í dag, að settu marki og sameiginlegri sýn.

3. Langtímahugsun

Eins og fram hefur komið er mikilvægt að horfa til langs tíma og láta ekki ársfjórðungsuppgjör eða 4. ára kosningatímabil standa okkur fyrir þrifum í því að halda kúrs. Góð teygja og praktísk nálgun væri að hugsa um umgengni okkar um hafið í samhengi við sjö kynslóðir fram í tímann. Um það bil 150 ár. Sjö kynslóðir kann að hljóma langur tími en er það í raun alls ekki í þessu samhengi. Við getum spurt okkur þegar við leggjum línurnar í sjávarútvegi og málefnum hafsins, hvaða áhrif mun þessi ákvörðun hafa á sjöundu kynslóðina fram í tímann? Það er sannarlega ekki auðvelt að halda fókusi og sameiginlegri sýn þegar tæknin, vísindin og þróun vistkerfa og samfélaga er eins ör og raun ber vitni. Langtímasýn hefur svosem aldrei heldur verið styrkur okkar. Eins og segir í Uppgjöri Loftslagsráðs: „Skortur á langtímasýn og fyrirsjáanleika háir þannig öllum aðgerðum stjórnvalda, fyrirtækja og heimila.“³⁴ Svo nú reynir á.

4. Sjálfstæði og samkeppnisforskot

Við erum lánsöm þjóð hvað efnahagslega, umhverfislega og félagslega þætti varðar. Ef einhver þjóð getur náð sátt um sjálfbæran sjávarútveg og blátt hagkerfi og sýnt gott fordæmi þá erum það við. Í stefnu okkar um sjávarútveginn býr frumkvæði sem getur verið öðrum leiðarljós í breyttum heimi. Hafið er nefnilega landamæralaust í raun, eins og fram hefur komið.

Samkeppnisforskot okkar á alþjóðlegum mörkuðum er ímyndin um sjálfbæra auðlindastjórn og hreinleiki náttúrunnar. Þetta er dýrmæt staða. Hún er ekki skotheld, og hana þarf að standa vörð um, þvert á skammtíma hagsmunagæslu eða skammtímahugsun af öðru tagi.

Í þessu sambandi þurfum við að huga að breyttu landslagi á mörkuðum, verðlagningu og fjárfestingaviðmiðum. Þessi misserin eru á Íslandi, ásamt öðrum löndum í Evrópu, að innleiða sjálfbærnilög sem styðja enn frekar við sjálfbæra nýtingu auðlinda. Við færumst úr línulegu hagkerfi yfir í hringrásarhagkerfi og þar hefur Ísland gríðarleg tækifæri til að skara fram úr á alþjóðlegum mörkuðum. Að auki hefur Ísland undirritað ýmsa alþjóðlega og svæðisbundna samninga sem lúta að verndun vistkerfa, fiskveiðistjórnun, loftslagsmarkmiðum og umgengni um auðlindir jarðar. Málafni hafsins voru tekin fyrir í Parísarsamkomulaginu frá 2015, en það var ekki fyrr en árið 2019 sem viðræður í tengslum við hafið og loftslagsbreytingar urðu hluti af COP-ferlum loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna. Hafið hefur nú meiri vigt í loftslagsviðræðum, þ.á.m. um kolefnishringrás jarðar og mögulegar breytingar í hringrás sjávarstrauma vegna bráðnunar íss á suður- og norðurskauti.³⁵

Við þurfum að verðleggja með reisu nýtingu hafsins. Bæði gagnvart samfélagi okkar um allt land og vistkerfum hafsins. Veiðigjöld, önnur gjöld af ræktun, þ.m.t. eldisræktun eða annarri nýtingu hafsins, þurfa að endurspeglar verðmæti auðlindarinnar. Við eigum ekki að selja aðgang að auðlindinni okkar á niðurgreiddu verði, við þurfum að sýna í verki að við skiljum virði hennar. Skynsamlegt væri að stofna þjóðarsjóð með tekjum af nýtingu hafsins sem væri helgaður rannsóknnum til að viðhalda sjálfbærri umgengni og nýtingu á lífríki hafsins, tryggja réttláta nýtingu og dreifingu á arðsemi af auðlindinni sem og að tryggja að áttavitinn, framtíðarsýn okkar, - sjó kynslóðir fram í tímann, - sé höfð að leiðarljósi í ólgusjó markaðsafla og lýðræðislegra breytinga á kjörnum fulltrúum.

Vangaveltur um þjóðarsátt um sjávarútveginn leiðir hugann ósjálfrátt að nýsköpun og hugviti. Hafið er gríðarlega spennandi vettvangur til rannsókna, athafna og hreinlega bara til að skoða það og kynna betur. Mér finnst það með ólíkindum að Íslendingum sé ekki leyfilegt, samkvæmt tollalögum, að sigla kringum landið á skemmtiferðaskipi og kynna þeim hluta landsins sem er haf og öllu sem í því býr. Ef við þekkjum ekki viðfangsefnið er erfðara að tengja við það og þykja vænt um það. Það er gríðarlega mikilvægt fyrir okkur að vera áfram meðvituð um mikilvægi þess að hagnýta vísindalega þekkingu og hugvit sem á sér rætur á Íslandi, og tryggja að eignarhald haldist að mestu héraendis en leki ekki úr landi. Því er mikilvægt að halda áfram að hvetja til þess að einkaleyfi séu yfir höfuð tryggð þar sem það á við, sem og eignarhald yfir lausnum á nýtingu hafsins. Slíkur rammi gæti einnig hjálpað til við að tryggja sjálfbæra nálgun og nýtingu á hafinu til langs tíma.

Heimildaskrá

- ¹ Arnar Þór Ingólfsson. „Meirihluti landsmanna ósáttur með kvótakerfið – 83 prósent telja auðlindagjöld eiga að vera hærri.“ *Heimildin.is*, 17. apríl 2023. <https://heimildin.is/grein/17429/>
- ² Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. „Auðlindin okkar Viðhorf Íslendinga til sjávarútvegsmála.“ *könnun, mars 2023*. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MAR/Fylgiskjol/20230417%20Au%c3%b0lindin_okkar_sk%c3%bdrsla_F%c3%a9lagsv%c3%adsindastofnun.pdf
- ³ World Data. „The 50 richest countries in the world.“ <https://www.worlddata.info/richest-countries.php>
- ⁴ Aistė Klīmašauskaitė and Eoghan P Reeves, University of Bergen. „NorwayLetter: Deep-sea mining start-ups should be careful what they wish for.“ *Financialtimes.com*, 21. júní 2023. <https://www.ft.com/content/fd1ab24e-a96d-4e71-ae78-7c442ba7d114> og Gwladys Fouche og Nerijus Adomaitis. „Norway moves to open its waters to deep sea mining.“ *Reuters.com*, 20. júní 2023. <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/norway-moves-open-its-waters-deep-sea-mining-2023-06-20/>
- ⁵ National Ocean Service. „How much oxygen comes from the ocean?“ <https://oceanservice.noaa.gov/facts/ocean-oxygen.html>
- ⁶ NASA Science. „Water Cycle.“ <https://science.nasa.gov/earth-science/oceanography/ocean-earth-system/ocean-water-cycle>
- ⁷ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. „Global Environmental Change: Research Pathways for the Next Decade.“ Washington, DC: *The National Academies Press*. <https://doi.org/10.17226/5992>.
- ⁸ National Ocean Service, „How much of the ocean have we explored?“ <https://shorturl.at/qwBER>
- ⁹ Sasja Beslik. Fréttabréf: ESG on a Sunday Week 24: „Inferno, Purgatorio, Paradiso... Divine Hypocrisy 2023.“
- ¹⁰ Camilla Hodgson. „Climate graphic of the week: first days of June bring record heat Oceans remain at record levels for the second month.“ *financialtimes.com*, 17. júní 2023. <https://www.ft.com/content/0341c2d0-b982-47c0-af8f-b415d09c520a>
- ¹¹ Margrét Hugadóttir. „Hreint haf.“ *Landvernd í samvinnu við Menntamálastofnun*, 2020, https://vefir.mms.is/flettibaekur/namsefni/hreint_haf/20/
- ¹² Arnar Þór Ingólfsson, „Kólnunin gekk til baka með offorsi.“ *Heimildin.is* 17. Júní 2023. <https://heimildin.is/grein/18111/>

- ¹³ Umhverfis, orku og loftslagsráðuneytið. „Grænbók um líffræðilega fjölbreytni íslenskra vistkerfa.“ bls. 49-50. Umræðuskjal fyrir opið samráð, september 2022.
- ¹⁴ Sameinuðu þjóðirnar. Climate action. „The ocean – the world’s greatest ally against climate change.“ <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/ocean>
- ¹⁵ Veðurstofan. „Breytingar á jöklum, vatnafari og sjávarstöðu.“ https://www.vedur.is/media/rannsóknir/Loftlagsskýrsla_Vefur-Kafla-5-Breytingar-a-joklum,-vatnafari-og-sjavarstodu.pdf
- ¹⁶ Loftslagsráð. „Bráðnun jökla að aukast.“ 1. júní 2023. <https://www.loftslagsrad.is/efst-a-baugi/faersla/2023/06/01/Bradnun-jokla-ad-aukast/>
- ¹⁷ Hafdís Hanna Ægisdóttir. „Fjárfestum í framtíðinni – verndum og endurheimtum náttúruauðinn fyrir loftslagið og lífríkið.“ *Vísbending* 46, nr. 39 (2021).
- ¹⁸ Náttúrufræðistofnun Íslands. „Alþjóðlegur dagur líffræðilegrar fjölbreytni er í dag.“ <https://www.ni.is/is/frettir/2023/05/althjodlegur-dagur-liffraedilegrar-fjolbreytni-er-i-dag>
- ¹⁹ Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework samningurinn. <https://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222>
- ²⁰ Hafrannsóknarstofnun. „Úthafssáttmáli Sameinuðu þjóðanna.“ <https://www.hafogvatn.is/is/midlun/frettir-og-tilkynningar/uthafssattmali-sameinudu-thjodanna>
- ²¹ Hafdís Hanna Ægisdóttir. „Fjárfestum í framtíðinni – verndum og endurheimtum náttúruauðinn fyrir loftslagið og lífríkið.“ *Vísbending* 46, nr. 39 (2021).
- ²² Stockholm Resilience Centre. „Þolmörk jarðar.“ <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/the-nine-planetary-boundaries.html>
- ²³ Collingwood Environmental Planning. „Vendipunktur og þolmörk Jarðar.“ dæmisögur og leiðarvísar, <https://www.cep.co.uk/tipping-points-and-planetary-boundaries>
- ²⁴ World Economic Forum í samstarfi við PwC, „Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy.“ <https://www.weforum.org/reports/nature-risk-rising-why-the-crisis-engulfing-nature-matters-for-business-and-the-economy/>
- ²⁵ Loftslagsráð. „Uppgjör Loftslagsráðs.“ 15. júní 2023. Loftslagsrad.is
- ²⁶ Aðalheiður Snæbjarnardóttir. „Líffræðilegur fjölbreytileiki lykillinn að farsæld – líka í fjármálum.“ <https://www.landsbankinn.is/umraedan/samfelagid/liffraedilegur-fjolbreytileiki-lykillinn-ad-farsaeld-lika-i-fjarmalum>
- ²⁷ World Economic Forum. „Global risk.“ <https://www.weforum.org/global-risks>
- ²⁸ VUCA-world. (Aðferðarfræði sem er oft notuð til að ná utan óvissu í leið að sjálfbærum lausnum) <https://www.vuca-world.org/>

- ²⁹ Stjórnarráð Íslands. „Sjávarútvegur.“ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/sjavarutvegur-og-fiskeldi/sjavarutvegur/>
- ³⁰ Fabio Favoretto, Catalina López-Sagástegui, Enric Sala, Octavio Aburto-Oropeza. „The Largest fully protected marine area in North America does not harm industrial fishing.“ *Science Advances* .9, nr .22 (2023) <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adg0709>.
- ³¹ National Geographic. „Pristine Seas.“ <https://www.nationalgeographic.org/projects/pristine-seas/>
- ³² Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. „Grænbók um líffræðilega fjölbreytni íslenskra vistkerfa.“ bls. 47.
- ³³ Sameinuðu þjóðirnar. „UN report: Value of nature must not be overridden by pursuit of short-term profit.“ Fréttatilkynning, 1. júlí 2022. <https://news.un.org/en/story/2022/07/1122322>
- ³⁴ Loftslagsráð. „Uppgjör Loftslagsráðs,“ bls. 2, 15. júní 2023. Loftslagsrad.is
- ³⁵ Helen Czerski. „Why we need to respect Earth’s last great wilderness – the ocean.“ *Theguardian.com*, 4. júní 2023. <https://www.theguardian.com/environment/2023/jun/04/why-we-need-to-respect-earths-last-great-wilderness-the-ocean>

Indriði H. Þorláksson | Hagfræðingur

Sátt um sjávarútveg

Hvað felst í sátt í sjávarútvegi? Er hægt að ná henni? Hvað þarf til?

Er sátt um sjávarútveg raunhæfur kostur? Svar við því ræðst af því hvernig orðið sátt er skilið. Eigi sáttin að uppfylli óskir allra eða að allir fallist á hana má fullyrða að sú sátt finnist ekki. Ágreiningur tengdur sjávarútvegi er margvíslegur, eign á fiskveiðirétti, úthlutun veiðiheimilda, skipting þeirra eftir gerð veiðiskipa, landshluta og byggðarlaga, tengsl veiða og vinnslu, veiðiaðferðir, markaðsmál og margt fleira. Sumt verður ekki leyst nema með lögum.

Samræmd auðlindastefna og sjávarútvegur

Stærstu ágreiningsmálin í sjávarútvegi snerta grundvallarréttindi borgara landsins og samfélagið í heild. Um slík mál ríkir sjaldan alger einhugur. Koma þar til mismunandi félagsleg viðhorf og misjafnir hagsmunir. Þau mál verða ekki leyst með allsherjarsátt og geta ekki verið andlag málamiðlana eða samkomulags en verður að leiða til lykta í samræmi við vilja þjóðarinnar í lýðræðislega settri stjórnarskrá og lögum þótt um þau hafi ríkt ágreiningur. Dæmi um slíkt er þýska stjórnarskráin frá 1949, af mörgum talin ein bestu stjórnskipunarlæg sem völ er á. Hún var samþykkt með um 80% atkvæða á stjórnlagabinginu, sem falið hafði verið að semja hana og hún var hún felld í einu sambandsríkjanna af átta við fyrstu atkvæðagreiðslu en samþykkti þar síðar.

Í umræðu um sjávarútveg þarf að gera skýr skil á milli samfélagslegra grundvallaratriða sem leiða verður til lykta með lagalegum og lýðræðislegum hætti og álitamála sem snúa að fjárhagslegum, skipulagslegum eða tæknilegum atriðum sem geta verið tilefni til samráðs og eftir atvikum einhvers konar samkomulags.

Þau álitafni í sjávarútvegi sem krefjast lýðræðislegra lausna með ákvörðunum í stjórnarskrá eða öðrum lögum eru fyrst og fremst eignarhald þjóðarinnar á fiskveiðiauðlindinni og þau skilyrði sem gilda eiga um nýtingu hennar. Fiskveiðirétturinn eru hluti af náttúrauðlindum landsins. Um allar auðlindirnar eiga að gilda sömu grundvallarreglur hvað varðar eign og nýtingu og þær geta ekki verið byggðar á eða háðar samkomulagi eða sáttum um eða innan einstakra atvinnugreina. Þessar reglur skipta alla landsmenn máli og þær verður að setja á grundvelli almannahagsmuna og almannaréttar en ekki sérhagsmuna.

Þessi álitafni hverfast um þrjá samofna þætti, eignarhald á fiskveiðiauðlindinni, vald til að ákveða nýtingu á henni og það hvernig verðmætum af nýting hennar skuli skipt. Þetta þrennt, eignarhald, ráðstöfunarvald og arðskipting eru úrlausnarefni varðandi allar náttúruauðlindir landsins og nauðsynlegt að þau séu leidd til lykta með samræmdum hætti. Það gerist ekki með samkomulagi eða sáttum við einstaka hagsmunaaðila heldur með lýðræðislega teknum ákvörðunum.

Sameign á náttúruauðlindum

Eign á landi og náttúrugæðum hefur víða verið tilefni til ágreinings og átaka. Í flestum samfélögum virðist hafa verið litið svo á að land og önnur náttúrugæði séu ekki eign einstaklinga heldur almanna-eign, þ.e. sameign íbúa tiltekinnar heildar, byggðarlags, sveitarfélags eða lands í heild sem íbúarnir hafi rétt til nýta. Í nýlegri grein Gro Steinsland prof. emeritus við Oslóháskóla¹ segir hún sögu almennaréttar í Noregi í þúsund ár og rekur hvernig hann var í tímans rás skertur með valdboði og hluti hans færðir í hendur einstaklinga. Að breyttu breytanda á þessi lýsing vel við um Ísland.

Megininntak greinar Gro Steinsland er að landið og auðlindir þess til lands og sjávar hafi frá fornu fari verið eign samfélagsins sem meðlimir þess hafi haft rétt til að nýta sér og sínum til framfæris en nýting umfram þær þarfir hafi verið álitin rán frá samfélaginu. Með valdi kirkju og konunga á miðöldum og síðar konungseinveldinu hafi verið gengið á almennaréttinni og almanna-eign sölsuð undir þessa valdhafa og villdarmenn þeirra. Að mati Gro Steinsland eru auðlindir lands og sjávar enn eign samfélagsins að fornum rétti. Honum hafi ekki verið breytt með lýðræðislegum hætti og sé því enn í fullu gildi. Með hliðsjón af greiningu Gro Steinsland má líta svo á að ránsfengur kirkjulegs og veraldlegs valds á fyrri tímum sé nú kominn í hendur öflugustu sérhagsmunaaðila samtímans, eigenda fjármagnsins, sem eigna sér auðlindir, ráða nýtingu þeirra og hirða arð af þeim víða um heim þar á meðal hér á landi.

Í ályktun Sameinuðu þjóðanna frá 1962 um ævarandi yfirráð þjóða yfir náttúruauðlindum landa sinna² felst efnislega að þjóðin sem landið byggir eigi auðlindir þess, hafi umráð yfir nýtingu þeirra og eigi réttinn til arðsins af þeim. Það að einstaklingar eigi náttúruauðlindir geti framselja þær og/ eða nýtingu þeirra og arð til annarra samrýmist ekki þessari ályktun og flest ríki áskilja sér rétt til að stýra nýtingu náttúruauðlinda í landinu, m.a. fiskveiði í lögsögu sinni, og krefjast gjalds fyrir hana almenningi til hagsbóta. Um slíka nýtingu náttúruauðlinda má t.d. lesa í grein Jóns Baldvins Hannibalssonar fyrrverandi utanríkisráðherra í [kjarninn.is](https://www.kjarninn.is) 25. maí 2020³

Það að líta beri á eign á landi og náttúruauðlindum öðrum augum en eign á lausafé eða fasteignum er ekki bara að finna í norrænni réttarhugsun og ályktun SP. Það er einnig stutt hagfræðilegum rökum. Martin Wolf aðalsérfræðingur Financial Times í efnahagsmálum bendir á það í grein í blaði sínum⁴ að eign á landi sé annars eðlis en eign manngerðra og framleiddra hluta svo sem fasteigna og framleiðslutækja, m.a. sé hún ekki byggð á förn eða frestun neyslu eins og sú síðarnefnda. Telur hann þennan mismun kalla á sérstakan skatt á landareign sem gæti leyst tekjuskatt í Bretlandi af hólmi að miklu leyti.⁵ Slíkur skattur væri ígildi auðlindagjalds, þ.e. endurgjalds fyrir nýtingu á landi. Wolf vekur einnig athygli á því að auk ameríska hagfræðingsins Henry George, sem var talsmanns slíkrar skattlagningar, hafi klassískir hagfræðingar sem lögðu grunn

¹ Gro Steinsland: Felles eie i tusen år, Klassekampen (No), 21. nóvember 2022. Endursögn hér: [Sameign í þúsund ár](#).

² General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources"

1. The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.

2. The exploration, development and disposition of such resources, as well as the import of the foreign capital required for these purposes, should be in conformity with the rules and conditions which the peoples and nations freely consider to be necessary or desirable with regard to the authorization, restriction or prohibition of such activities.

³ [Um Alaskaarðinn og íslenska arfinn](#)

⁴ Martin Wolf: The case for land value tax is overwhelming. Natural resources are quite different from the capital stock created out of human effort, Financial Times, 5. febrúar 2023.

⁵ Í grein Martin Wolf kemur fram að eignir sem ekki eru manngerðar í heildareignum sé nærri 60% heildareigna í Bretlandi og um 50% í BNA.

að hugmyndafræði frjástra viðskipta og frjálshyggju svo sem Adam Smith, Ricardo, feðgarnir James Mill og John Stuart Mill o.fl. gert greinarmun á uppsafnaðri eign (accumulated capital) annars vegar og landseign (auðlinda) hins vegar og litið á hvort um sig sem sérstakan framleiðsluþátt sem að meðtalinni vinnu voru því þrír og þáttatekjurnar þrennar, laun, hagnaður og renta. Nýklassísk hagfræði og peningahagfræðin tileinka hins vegar fjármagninu hlutdeild lands og auðlinda og vinnur aðeins með tvo framleiðsluþætti vinnu og fjármagn.

Í stjórnarskrá landsins er ekki kveðið sérstaklega á um eignarhald á náttúruauðlindum landsins og eins er ekkert heldur þar að finna sem renni stoðum undir kröfu einstaklinga á slíku eignarhaldi. Í könnun meðal landsmana á tillögum um nýja stjórnarskrá á árinu 2012 kom fram að yfir 80% þjóðarinnar var fylgjandi því að stjórnarskráin kveði ótvírætt á um sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins⁶ og rétt hennar til arðsins af þeim. Það náði einnig til sjávarauðlindanna. Í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 er skýrt tekið fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu ævarandi eign þjóðarinnar og úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt⁷ Það mikilvæga ákvæði er í raun undirstaða fiskveiðistjórnunarkerfisins og forsenda ákvarðana stjórnvalda um nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Því hefði átt að fylgja eftir með tilkalli til alls arðs af auðlindinni en það hefur ekki verið gert í núverandi framkvæmd.

Sameign þjóðarinnar á sjávarauðlindinni með fullu ráðstöfunarvaldi og óskoruðum arðsrétti getur ekki verið andlag samkomulags eða sáttagerðar við einn eða neinn. Eignarréttur þjóðarinnar er ekki umsemjanlegur og getur ekki verið andlag málamiðlana í sáttagerð. Stjórnvöld eru í þessu efni bundin af fornum almannarétti og lögum, eiga að virða ályktun SP og ekki síst að hlíta skýrum vilja þjóðarinnar.

Ráðstöfun og nýting fiskveiðiauðlindarinnar

Eign og umráðum yfir náttúruauðlind fylgja skyldur og réttindi. Frumskylda stjórnvalda sem fara með umsýslu um fiskveiðiauðlindina er að tryggja sjálfbæra nýtingu hennar þeim ber einnig að sjá til þess að nýtingin skili sér í aukinni velsæld almennings, eiganda hennar. Þetta felur annars vegar í sér að stýra sókn í fiskistofna þannig að ekki verði á þá gengið og sjávargæðum ekki spillt og hins vegar að fiskveiðar, vinnsla og sala sjávarafla sé hagkvæm og skili sem mestum tekjum til þjóðarbúsins og arði af auðlindinni til almennings.

Sókn í fiskveiðar, stórbætt veiðitækni og betri skipakostur á síðustu öld leiddu til ofveiði fiskistofna hér við land eins og víða um heim. Við því var brugðist með ýmsum hætti. Stærstu

⁶ Tillaga stjórnlagaráðs að auðlindaákvæði stjórnarskrárinnar var svohljóðandi:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

⁷ Lög um stjórn fiskveiða 1. gr.: Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

áfangarnir voru stækkun fiskveiðilögsögunnar sem batt enda á veiði erlendra skipa við landið og upptaka fiskveiðistjórnun sem takmarkaði veiðar innan lögsögunnar við veiðipóli fiskistofnanna að vísindalegu mati. Þessar ákvarðanir eru í senn forsenda sjálfbærra nýtingar og hagkvæmrar útgerðar. Þessi árangur náðist ekki með förnunum af hálfu útgerðarinnar eins og stundum heyrst. Þvert á móti voru það samfélagslegu ákvarðanir sem gerðu fiskveiðar arðbærar og skila nú útgerð hagnaði og skapa auðlindaarð sem þjóðin á tilkall til.

Auk sjálfbærni er margs að gæta við nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar og álitaefnin mörg eins og umræður um fiskveiðistjórnunarkerfið undanfarna áratugi sýna. Úthlutun veiðiheimilda snertir hagsmuni margra. Auk útgerða eru það m.a. byggðarlög, einkum sjávarbyggðir vítt um land. Við stefnumótun og ákvarðanir er því eðlilegt að samráð sé haft við hagsmunaaðila og reynt að skapa sem víðtækasta sátt um úthlutun og skiptingu veiðiheimilda og fyrirkomulagi veiða. Niðurstaða slíks samráðs verður að vera í samræmi við lög og almenna auðlindastefnu, m.a. að því er varðar eignar- og arðsrétt, varanleika veiðiheimilda og skiptingu arðs af nýtingu auðlindarinnar milli ríkisins og sveitarfélaga.

Hagnaður af fiskveiðum

Óánægja almennings yfir skiptingu hagnaðar af fiskveiðum hefur aukist mjög eftir ljóst varð hve mikill hagnaður útgerðar er vegna fákeppni og einokunar í skjóli kvótakerfisins. Stór hluti hans er arður af fiskveiðiauðlindinni, þ.e. hagnaður umfram rekstrarhagnað fyrirtækja í samkeppnisrekstri. Þessi umframhagnaður rennur nær óskiptur til handhafa veiðileyfanna, einkum stórútgerðarinnar. Tilraunir til að auka hlut þjóðarinnar í honum hafa ekki skilað miklum árangri vegna andstöðu stjórnmalaflokka sem setja sérhagsmuni stórútgerðanna ofar hagsmunum almennings. Þrátt fyrir að yfir 80% landsmanna hafi í könnunum sýnt sig fylgjandi hærri gjalddöku fyrir afnot útgerðarinnar af fiskveiðiauðlindinni er hún enn svo lítil að varla dugir fyrir beinum kostnaði af þjónustu hins opinbera fyrir atvinnugreinina.

Svo lengi sem eigendur útgerðanna geta treyst því að þeir nái betri árangri með því að beita pólitískum þrýstingi en að taka þátt í málefnalegu samstarfi er samstarf ekki líklegt til árangurs.

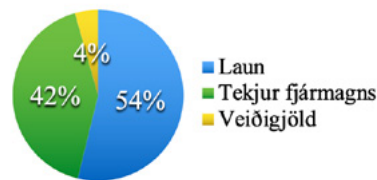
Hefur það sýnt sig hér á landi og hliðstæðu þess má finna í Noregi þar sem eigendur fiskeldis í sjó hafa ekki viljað taka þátt í umræðu um skiptingu hagnaðar af því. Mikilvægt er að í stjórnarskrá verði kveðið afdráttarlaust á um sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum og fullt tilkall hennar til auðlindarentu af þeim þannig að pólitískir flokkar geti ekki leikið þann skollaleik að ganga erinda sérhagsmuna en vanvirða almannahag.

Sátt um verulega breytingu á skiptingu hagnaðar af fiskveiðum er ekki líkleg. Núverandi handhafar veiðileyfa líta á þau sem sína eign og að þeim beri allur hagnaður af fiskveiðum. Viðhorf þetta er greipt í stefnu samtaka þeirra þar sem stórútgærðir fara með öll völd og hafa þau eflst í þessari afstöðu á undanföllum árum. Til þess að skipting heildarhagnaðar af fiskveiðum milli rekstrarhagnaðar útgerðar og auðlindarentu almennings geti orðið tilefni til samráðs við útgerðina verður hún að viðurkenna eignarhald þjóðarinnar á fiskveiðiauðlindinni og forræði á nýtingu hennar. Án slíkrar viðurkenningar er samráð tilgangslaust og skipa verður þessu með lögum.

Tekjur framleiðsluþátta. Meðaltal á ári 2010 - 2020

Framleiðsluþáttur, tekjur	Mrd. kr.	%
Laun og tengd gjöld	83,6	54%
Tekjur fjármagnseigenda	64,9	42%
Auðlind, veiðigjöld	6,8	4%
Samtals	155,3	100%

Tekjur skipting



Rekstrarhagnaður og auðlindarenta

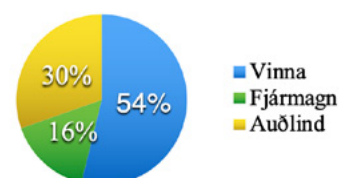
Hagnaður af útgerð á síðustu árum mótast óhjákvæmilega afstöðu útgerðareigenda til samkomulags eða sáttu. Hann hefur fært þeim auð og fjárhagsleg og pólitísk völd. Þennan hagnað og þær eignir sem hann hefur byggt upp má sjá í afkomu stóru útgerðarfélaganna og ekki síður í bókum eignarhaldsfélaga eigendanna sem sýna hvernig útgerðargróðinn hefur orðið að eignarhald á annarri atvinnustarfsemi sem safnast óðum á hendur útgerðareigenda og skylduliðs.

Í greinum í kjarninn.is á síðasta ári⁸ sýndi ég hver rekstrarhagnaður í sjávarútvegi var á árunum 2010 til 2020 og hvernig hann skiptist á framleiðsluþættina. Þær niðurstöður eru í fullu samræmi við greiningu þriggja hópa fræðimanna sem rannsakað hafa efnið á síðustu árum.⁹ Samkvæmt öllum þessum rannsóknum var auðlindarentan talin vera hátt í 20% af útflutningsverðmæti sjávarafurða á þessum tíma.

Framlegð framleiðsluþátta. Meðaltal á ári 2010 - 2020

Framleiðsluþáttur, framlegð	Mrd. kr.	%
Vinna	83,6	54%
Fjármagn	24,5	16%
Auðlind	47,2	30%
Samtals	155,3	100%

Framlegð skipting



⁸ Fiskveiðiauðlindin og þjóðin

⁹ 1) Stefán B. Gunnlaugsson, Hörður Sævaldsson, Daði M. Kristófersson. 2020. "Resource Rent and its Distribution in Iceland's Fisheries." *Marine Resource Economics* 35(2)

2) Flaate, O., K. Heen, and T. Matthíasson. 2017. "Profits and Resource Rent in Fisheries." *Marine Resource Economics* 32(3) (2017)

3) Gunnlaugsson S. B. and S. Agnarsson. 2019. Late Arrival: The Development of Resource Rent in Icelandic Fisheries." *Fisheries Research* 214. (2019)

Klassísk hagfræði skýrir tekjur af framleiðslu sem endurgjald fyrir þá vinnu, fjármagn og land (auðlindir) sem notað er til framleiðslunnar. Vinnuaflið fær laun, fjárfest kapítal fær fjármagnstekjur og landið eða auðlindirnar fá umframhagnaðinn sem stendur eftir þegar fjárfest kapítal hefur fengið hliðstæða ávöxtun og almennt gerist. Til saman eru þessir þættir virðisaukinn af starfseminni og hlutur hennar í landsframleiðslunni.

Niðurstaða greiningarinnar er að á þessu tímabili hafi tekjur af sölu fiskafurða verið að meðaltali um 240 mrd. kr. á ári. Rekstrarkostnaður án launa og fjármagnskostnaðar var um 85 mrd. kr. á ári þannig að eftir stóðu virðisauki um 155 mrd. kr. á ári til skipta á framleiðsluþættina, vinnu, fjármagn og auðlind. Miðað við fræðilegar forsendur fyrir skiptingunni tekna samkvæmt uppruna virðisaukans hefði hún verið þessi:

Hlutur vinnu, laun og launatengd gjöld, var um 84 mrd. kr. á ári, 54% þess sem til skipta var. Hluti fjármagns, þ.e. sá hagnaður sem þurft hefði til að viðhalda verðgildi rekstrarfjármuna og greiða ávöxtun á bundið fé sambærilega því sem almennt var í atvinnurekstri var um 25 mrd. kr. eða 16%. Hluti auðlindarinnar var um 47 mrd. kr. á ári eða um 30% virðisaukans.

Sé hins vegar litið til þess hvaða tekjur voru greiddar framleiðsluþáttunum er myndin önnur. Laun eru hin sömu og framlegð vinnu en mikið vantar á jafnvægi framlegðar og endurgjalds hinna þáttanna. Tekjur fjármagnseigenda eru 42% virðisaukans þ.e. nærri þrefalt hærri en reiknuð framlegð fjármagns en tekjur eigenda auðlindarinnar eru um 5% virðisaukans og aðeins um sjötti hluti framlegðar hennar.¹⁰

Fjárhagslegir hagsmunir

Tölur þessar sýna þá miklu fjárhagslegu hagsmuni sem tengdir eru fiskveiðum. Virðisauki í sjávarútvegi á árunum 2010 til 2020 var að meðaltali yfir 6% af VLF og auðlindarentan ein og sér var um 2% af VLF. Með hliðsjón af verðlagsbreytingum síðan má ætla að hún sé nú yfir 60 mrd. kr. á ári. Fjárhagsleg átök um sjávarútveg snúast um þá fjárhæð og þá spurningu hvort rentan, arðurinn af auðlind þjóðarinnar, eigi að renna í sameiginlegan sjóð hennar eða fara sem umframhagnaður til stórútgerðarinnar til viðbótar við eðlilega ávöxtun á þeim fjármunum sem hún hefur bundið í starfseminni. Það er ólíklegt að þeim sem tekist hefur að ná þessum tekjum til sín láti þau átakalaust af hendi.

En það er einnig ljóst að almenningur verður ekki fús til að falla frá þeirri kröfu að auðlindarentan renni í sameiginlegan sjóð landsmanna og samþykki í stað þess að hún byggi upp auð og völd fámenns hóps sem að hluta hefur ekkert með sjávarútveg að gera. Af hálfu almennings hlýtur sátt um sjávarútveg að byggjast á fullri viðurkenningu á eignarhaldi þjóðarinnar á fiskveiði-auðlindinni og því að hún hafi óskorað tilkall til auðlindarentunnar.

Afstaða fyrirtækja í sjávarútvegi hefur verið að sitja yfir fengnum hlut án tillits til þess hvernig hann er fenginn og án tillits til réttinda og vilja almennings. Það sýndi sig á árunum 2009 til 2012 þegar reynt var að beita stjórnvöld þrýstingi í stað málefnalegrar samvinnu og engin

¹⁰ Skilgreining á auðlindarentu og útreikningarnir hennar byggjast á kenningum markaðshagfræði, þ.e. að í frjálstri samkeppni ráðist tekjur framleiðsluþáttanna af jaðarframlegð þeirra, laun ráðist af samningum á vinnumarkaði og reiknað endurgjald fyrir fjármagn af meðalávöxtun í öðrum atvinnugreinum. Er þetta í samræmi við skilgreiningar á auðlindarentu í Environmental-Economic Accounting (SEEA, 2014) Sp, sjá Fiskveiðiauðlindin og þjóðin, sem vísað er til að framan.

breyting er þar á síðan. Þessi afstaða er í sjálfu sér rökrétt. Einokunarstaða þeirra er fengin með vildargjörningum stjórnámálanna og svo lengi sem treysta má þeirri vild er lítið tilefni fyrir þau til sátta.

Samantekt

Ólíklegt er að unnt sé að ná sátt allra um viðurkenningu á eign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins og á rétti þjóðarinnar til arðsins af þeim og því er óhjákvæmilegt að gera út um það efni með lýðræðislegum ákvörðunum þ.e. lögum sem kveði skýrt og afdráttarlaust á um rétt þjóðarinnar. Viðurkenning á eign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins breytir ekki því að ýmis atriði í framkvæmd fiskveiðistjórnunar og fyrirkomulagi gjaldtöku af nýtingarleyfum o.fl. geti verið tilefni til samráðs og eftir atvikum samkomulags við aðra haghafa þótt endanleg og formleg ákvörðun sé ríkisvaldsins sem ber að gæta almannahags í þessum efnum. Má í því samhengi nefna atriði eins og tæknilega afmörkun auðlindarentu, ávöxtunarkröfu m.t.t. áhættu, form gjaldtöku (uppboð, veiðigjöld, leiga), úthlutun veiðileyfa og dreifing þeirra eftir skipagerðum o.fl.

Meginrökin fyrir þessari niðurstöðu má draga saman í eftirfarandi:

1. Ágreiningur í sjávarútvegi er af margvíslegum toga. Sum álitamálin eru þess eðlis að þau verður að leiða til lykta með lýðræðislegum ákvörðunum landsmanna en geta ekki verið andlag samninga eða sátta.
2. Fiskveiðiauðlindin er ein af mörgum náttúruauðlindum landsins. Um þær allar þurfa að gilda sömu grundvallarreglur um eigngnarhald, ráðstöfun og arð af nýtingu. Lausnir sem miða að samningum um eða innan einstakra atvinnugreina eru því útilokaðar.
3. Sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins byggir á mörgum og margvíslegu rökum m.a. fornum og nýjum almannarétti, alþjóðlegum rétti og hagfræðilegum rökum. Sameign þjóðarinnar á fiskistofnunum er lögbundin. Yfirgnæfandi meirihluti þjóðarinnar er þeirrar skoðunar að það eigi að gilda um allar náttúruauðlindir landsins. Sameign á náttúruauðlindum er ekki samningsatriði.
4. Auðlindaarður af nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar er til kominn með samfélagslegum ákvörðunum en ekki fjárfestingum útgerðarmanna eða öðrum fórnun þeirra. Arðurinn af nýtingunni er þess vegna þjóðarinnar og á ekki að vera andlag samninga.
5. Virðisauki í sjávarútvegi var um 155 mrd. kr. að meðaltali á ári frá 2010 til 2020. Þar af var framlegð auðlindarinnar um 47 mrd. kr. eða um 30% virðisaukans. Einungis 4% hans voru greidd sem veiðigjöld í sameiginlegan sjóð landsmanna. Full skil á auðlindarentunni til þjóðarinnar er rökleg afleiðing af þjóðareign á auðlindinni og á ekki að vera samningsatriði.

-
6. Fjárhagslegir hagsmunir í sjávarútvegi eru miklir. Virðisauki í honum er yfir 6% af VLF. Þar af er framlegð fiskveiðiauðlindarinnar um 2%. Á verðlagi nú eru það yfir 60 mrd. kr. Það er réttlætismál að auðlindarentan skili sé að fullu til þjóðarinnar og innheimta hennar er fjárhagslegt stórmál fyrir ríkissjóð til fjármögnunar á velferð í landinu og myndi eftir atvikum létta sköttum af almenningi og/eða renna styrkari stoðum undir velferð í landinu.

 7. Fjárhagslegir sérhagsmunir útgerðareigenda og varðstaða stjórn málaafla um þá kemur í veg fyrir niðurstöðu sem er viðunandi fyrir almenning. Sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins, þ.m.t. fiskveiðiauðlindinni, og óskoraðan rétt almenning til arðs af nýtingu þeirra þarf að festa í stjórnarskrá og lögum. Að því gerðu geta ýmsir þættir í framkvæmd og fyrirkomulagi fiskveiða verið tilefni til samráðs og eftir atvikum samkomulags við haghafa í útgerð og í byggðum landsins.

Ingunn Agnes Kro | Stjórnarmaður og ráðgjafi

Sátt í sjávarútvegi

Að vera himinlifandi eða að vera sáttur?

Af hverju tekur maður að sér að skrifa pistil um sátt í sjávarútvegi? Það er jafngáfulegt og að hlaupa í bleikum, loðnum kanínubúning yfir paint-ball-völl. Og fá að líkindum skot á sig úr báðum áttum.

Þessi skrif eru móður minni að kenna. Án þess þó að hún viti af þeim. Hennar forritunarkóði til mín er: „Það er svo gott að geta gert gagn.“ Nú er ég ekki að segja að ég sé ekki einhver stóridómur um hvaða skoðun fólk eigi að hafa á sjávarútvegi. Ég hef ekki verið mikið viðloðin sjávarútveg í gegnum tíðina. Síðustu mánuði hef ég hins vegar fengið tækifæri til að sökkva mér ofan í hann og komist að þeirri niðurstöðu að ég sé sátt. Ekki himinlifandi með allt – heldur sátt. Ef þú, kæri lesandi, hefur áhuga á að heyra hvernig ég komst þangað og ef til vill mæta þig við mínar vangaveltur, þá er kannski eitthvað gagn af þessum skrifum.

Svo ég klæði mig í þennan kanínubúning og hef hlaupin...

Er mark á mér takandi?

Út frá samtalinu í samfélaginu ímynda ég mér að það verði auðvelt að „missa salinn“. Það séu töluverðar líkur á því að ég láti eitthvað út úr mér sem lesandinn meti að eigi heima hinu megin við víglínuna - og dæmi allt þaðan í frá ómarktækt. Það verður þá bara að vera þannig. Sjálfri finnst mér ég ekki vera í neinu liði. Bara vera Jón Jónsson með bestunarblæti.

Til þess að þú getir ákveðið með hvaða gleraugum þú munt lesa þennan texta er rétt að þú fáir stutta bakgrunnsýningu. Þér er líka velkomið að hlaupa yfir hana.

Foreldrar mínir hafa verið sauðfjár-, og loðdýrabóndi, húsmóðir, framkvæmdastjóri, alþingismaður, verkamaður, ráðherra og ferðaþjónustubóndi. Hafandi verið barn stjórnálamanns er ég með króniska móttpróastreyturöskun gagnvart stjórnámalum, þrátt fyrir að stjórnámal hafi aldrei verið rædd við kvöldverðarborðið. Ég ólst samtímis upp á sveitabæ, sem var þó nálægt sjávarþorpi, og í vesturbæ Reykjavíkur. Í dag bý ég í Grafarholti. Ég er gift og á þrjár dætur. Við stundum hópípróttir. Ég er lögfræðingur, með meistaraþróf í stjórnun (MBA). Með mjög fínar einkunnir – en fólk getur verið fáfrótt engu að síður. Ég hef unnið (í mismiklu mæli) á ferðamanna- stað, á pizzastað, hjá Seðlabanka Íslands, EFTA-dómstólum, á lögfræðistofum og hjá olíufélagi. Ég hef síðustu ár unnið sem yfirlögfræðingur, framkvæmdastjóri og nú undanfarið sem stjórnar- maður hjá félögum í orkugeiranum, tryggingageiranum, loftslagsmálum, fjárfestingastarfsemi og sjávarútvegi – nánar hjá tiltekið Iceland Seafood International (ISI). ISI er ekki með útgerð eða vinnslu á Íslandi. Það selur íslenskan fisk erlendis. Starfsemin er þó víðtækari en svo og er fyrirtækið með starfsstöðvar víða um Evrópu og í Suður-Ameríku. ISI er skráð í kauphöllinni. Síðastliðið árið hef ég unnið fyrir matvælaráðuneytið að verkefni Auðlindin okkar. Ég leiddi hópinn Tækifæri í því starfi. Okkar hlutverk var að reyna að finna úrbótatækifæri í sjávarútvegi, í tengslum við ýmsa málaflokka; rekjanleika afla, stafræna umbreytingu, markaðssetningu,

menntun og jafnrétti, svo eitthvað sé nefnt, og tókum við viðtöl við ótal aðila í því samhengi. Já, og svo er ég miðjubarn.

Það er eflaust hægt að búa til fína sálfræðigreiningu út frá þessum texta. En er mark á mér takandi? Það þarf ekkert að vera. Ég held samt áfram að hlaupa.

Nálgun

Þetta verður einföld nálgun. Enda er ég ekki að þykjast vera flókin manneskja. Málefnið er hins vegar hægt að flækja endalaust. Ég vil taka skýrt fram að ég ætla mér alls ekki að bjaga sannleikann á nokkurn hátt og ef það gerist þá er það með öllu óviljandi.

Deiluefnið

Það er mín upplifun að þetta sé algeng skoðun:

„Fiskveiðistjórnunarkerfið er gallað, þar sem það gaf fáum aðilum milljarða króna arð af auðlindum sjávar, sem eru í eigu þjóðarinnar.“

Að mínu mati er sumt rétt og sumt rangt við þessa fullyrðingu. Ég ætla að búa þetta aðeins niður:

Fiskveiðistjórnunarkerfið

Byrjum á söguskýringu: Hér áður fyrr var ofveiði. Við vorum að veiða það mikið að fiskarnir náðu ekki að fjölga sér nógu hratt til þess halda stofninum jafnstórum. (Sjá skýrslur Hafrannsóknarstofnunar 1975 og 1983.) Fiskveiðistjórnunarkerfinu var komið á til þess að takmarka fiskveiðar við það sem náttúran myndi þola. (Sjá frumvarp til laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.) Sjálfbærni. Ef allir fengju að veiða það sem þeir vildu, þá yrði ekki til sjávarauðlind fyrir næstu kynslóðir.

Verandi mikil sjálfbærnimanneskja finnst mér fiskveiðistjórnunarkerfi ekki bara jákvætt, heldur gríðarlega nauðsynlegt.

Hverjir fá að veiða?

Segjum að við séum búin að taka ákvörðun um sjálfbærar (takmarkaðar) veiðar. Þá þarf næst að ákveða hverjir fá að veiða. Það getur ekki verið annað en óvinsæl ákvörðun.

Þegar kerfinu var komið á var ákveðið að byggja veiðiréttindi á veiðireynslu. Persónulega finnst mér það ekki galin hugmynd. Ef ég á leigubílastöð, þá vil ég að þau sem aki bílunum séu reynslumiklir bílstjórar, svo allt gangi sem best fyrir sig. Þá eru minni líkur á slysum og tjónum og meiri líkur á því að bílstjórnarnir viti hvar kunnana sé að finna og hvernig beri að umgangast þá. Viðskiptin verði meiri og ég, sem fæ hluta af hagnaði bílstjóranna, fæ þar af leiðandi meiri pening í vasann. Sama mætti segja um fiskveiðar.

(Ástæðan fyrir því að leigubílakerfið hefur síðan verið að opnast, t.d. með Uber, er sú að þar er ekki raunveruleg þörf á að takmarka neitt. Það er t.d. ekki nauðsyn að takmarka fjölda viðskiptavina leigubíla. Ólíkt fiskveiðum. Við þurfum að takmarka fjölda veiddra fiska.)

Árið 2009 var búið til nýtt hliðarkerfi til þess að hleypa fleiri aðilum að veiðunum. Nýliðun. Handfæraveiðar á strandveiðum. Hluti af magninu sem er heimilt að veiða fer þangað. Samtals nema slík hliðarkerfi 5,3% af kerfinu. Strandveiðar eru ekki eins efnahagslega arðbærar fyrir þjóðina og stórútgerðin. [Sjá nánar Vísbendingar um byggðafestuáhrif, í kafla 11.] Tilgangur þeirra er annar og gildi þeirra líklega misjafnt fyrir fólki; að hleypa fleirum að veiðunum, bæjarbragur, jafnvel að minnka stórútgerðina, o.s.frv. Niðurstöður þeirrar skoðunarkönnunar sem var hluti af verkefninu Auðlindin okkar sýndi að fólk var almennt jákvætt í garð strandveiða. Töldu um 72% að hlutfall strandveiða af heildarafla ætti að vera hærra. [Sjá umfjöllun um skoðanakönnun í kafla 6.]

Framsal

Það eru sumir sem tala um að heimildin til að framselja veiðiréttindin hafi verið það sem eyðilagði fiskveiðikerfið. Sem sagt það, að það væri heimilt að selja / kaupa réttinn til að veiða.

Þegar það má kaupa og selja eitthvað, þá hefur það þau áhrif að það kemur til nýr eigandi. Sá eigandi gæti verið að koma algjörlega nýr inn í spilið eða verið að bæta við sig. Það sem getur líka gerst er að það sem verið er að kaupa / selja færist úr stað.

Verandi miðjubarnið sem ég er get ég séð kosti og galla við þetta allt. Það fer allt eftir því úr hvaða átt og með hvaða gleraugum þú vilt horfa á þetta. Einstaklingsbundnir hagsmunir, staðbundnir hagsmunir eða hagsmunir þjóðar. Hagsmunir fárra, sumra, allra. Miklir hagsmunir eða litlir hagsmunir.

Það er sjaldan að það er engin hugsun að baki stórum ákvörðunum. Til að skilja betur, finnst mér gott að horfa til kringumstæðna þegar ákvörðun er tekin. Þegar ákveðið var að það skyldi vera heimilt að kaupa / selja héldu margir aðilar á veiðiréttindunum. Þeim gekk mörgum illa að ná endum saman. Afkoma sjávarútvegsins hafði verið „grafalvarleg“ á árunum áður. Margir höfðu keypt tæki og skip, sem í eðli sínu kosta mikið, með lánum eða styrkjum frá ríkinu. Tæki og skip voru fleiri í landinu en þurfti til að sinna auðlindinni. Svokölluð offjárfesting. [Sjá t.d. skýrsluna Verstöðin Ísland, 2016.] Svólítið eins og flestir leigubílstjórar keyrðu rútur.

Ef þú ert að borga eldsneyti, vexti af lánum o.s.frv., fyrir rútu en ert bara með tekjur frá 3 farþegum, þá eru líkur á að reksturinn gangi ekki vel. Það eru líkur á að þú sért í tapi. Þú ert ólíklega að greiða háa, ef einhverja skatta. Enn síður nokkurs konar auðlindagjöld til þjóðarinnar vegna góðrar afkomu.

Hvort vill maður halda þeirri stöðu eða gefa leigubílstjórunum færi á að sameinast? Þ.e.a.s. selja aðra rútna burt og losna við það lán, minnka eldsneytiskostnaðinn og sameina farþegana í einni rútu. Jafnvel halda áfram að sameinast, þar til rútan er orðin full. Tekjur af 30 farþegum, fjárfesting bara í 1 rútu en ekki 10 og verulega minni eldsneytiskostnaður. Jákvæður rekstur, skattar til ríkisins og jafnvel viðbótarferðamannaskattur eða með öðrum orðum veiðigjald. Það verða færri rútur og líklega færri eigendur að rútum en þær skila hagnaði. Peningar frá rútnum til þjóðarinnar, í stað peninga frá þjóðinni til rútnanna. Þ.e.a.s. sjávarútvegsfyrirtækjanna.

Samrunar og sameiningar eru almennt umdeildar. Enda hafa þær mismunandi áhrif á ólíka aðila. Neikvæð áhrif fyrir fólk sem missir vinnuna. Neikvæð áhrif fyrir svæði sem missa frá sér starfsemi og útsvar. Jákvæð áhrif fyrir ríkiskassann og þjóðina í heild sinni, ef reksturinn gengur þeim mun betur.

Sá á kvölinu sem á völinu.

Ef við horfum á hagsmuni heildarinnar - þjóðarinnar - þá eru framsal og sameiningar skynsöm leið. Sú leið sem var farin. Svo má nefna að það eru takmörk í lögum fyrir því hvað hægt er að sanka stóru hlutfalli veiðiheimildanna að sér. En hvað um þá sem bíða lægri hlut? Samfélög sem missa frá sér starfsemi? Nálgunin hefur verið sú að mæta þeim með stuðningi. Þeim veittur svo-kallaður byggðakvóti. Þ.e. réttur til veiða á ákveðnu magni. Það má svo deila um hvort sá stuðningur sé rétt útfærður. Vill næsta kynslóð endilega kvótann? Er betra að gefa fermingarbarninu vinnutól foreldra sinna eða er betra að gefa því peninginn og leyfa því að finna sínar eigin leiðir, í takt við nútímann. Erum við að halda samfélögum í fortíðinni? Nú, þegar hægt er að vinna hvaðan sem er í heiminum, væru þau þá betur sett með betri innviði: vegi, traust raforkukerfi, góða menntun og fullkomnar fjarvinnuaðstöður? Eða fjármuni til að byggja upp nýja atvinnuvegi, t.d. í ferðaþjónustu eða hvers konar nýsköpun? Eigum við að styrkja leigubílstjórnann til rútukaupa eða til að stofna nýsköpunarfyrirtæki með deiliahagkerfisnálgun á rafbíla?

Ég er á þeirri skoðun að ég vil mjög gjarnan hafa blómlega byggð um allt land. Byggð í kringum landið hefur líka mikla þýðingu í tengslum við þjónustu við ferðamannaíðnaðinn. Fyrir mér snýst spurningin hins vegar ekki um hvort rétt hafi verið að leyfa framsal á veiðiréttindum, heldur hvernig sé best að koma til móts við þau samfélög sem slík ákvörðun bitnar á? Hvernig samfélögin nýti best fermingarpeninginn sinn til þess að byggja upp sjálfbæra framtíð, mögulega á allt öðrum vettvangi. Það er auðvelt að segja það...

Gefins ríkidæmi

Sumir eru reiðir yfir því að ákveðnir aðilar hafi fengið gefins frá ríkinu réttindi sem eru í dag milljóna- eða milljarða króna virði. Það getur maður vel skilið. En það er auðvelt að vera vitur eftir á. Á þeim tíma var verið að veita leyfi til að vera í starfsemi í óarðbæru umhverfi. [Sjá t.d. skýrsluna Sjávarútvegur Íslendinga – Þróun, staða og horfur, frá 1999.] Þeir sem fengu leyfin þurftu síðan að vinna að því að gera umhverfið arðbært. Einhverjir seldu sín réttindi án þess að gera mikið annað og græddu á því. Ef til vill hefði átt að skattleggja þá sölu hærra. Ef markmiðið var hins vegar að gera sjávarútveginn arðbæran, þá þurfti sameiningar og þá þurftu einhverjir að selja. Kerfið mætti ekki á sama tíma vinna á móti því, með of mikilli skattlagningu. Þeir sem keyptu voru að taka áhættu. Taka sénsinn á að ná fram betri rekstri, með stærðarhagkvæmni. Taka lán til kaupanna og borga af þeim vexti. Byggja upp fyrirtæki. Gera sjávarútveginn arðbæran. Sumum gekk vel. Mjög vel. Öðrum gekk illa. Eftir stöndum við með ekki svo mörg, en gríðarlega öflug sjávarútvegsfyrirtæki, sem eru heilsársvinnustaður fjölda fólks, með alls konar færni. Íslenskur sjávarútvegur er sá eini í ríkjum OECD sem borgar meira til þjóðarinnar en hann fær greitt frá henni. [Sjá skýrsluna Staða og horfur í íslenskum sjávarútvegi, 2021.]

Jú, það eru einhverjir forríkir í sjávarútvegi. Það eru líka einhverjir forríkir í íslenskum lyfjaiðnaði. Það voru einhverjir forríkir í bankabransanum á sínum tíma og meira að segja voru eigendur matvöruverslana forríkir þar áður. Þegar fyrirtækjum gengur vel, þá geta eigendur þeirra orðið forríkir. Það sem er öðruvísi við sjávarútveginn er að þar er takmörkuð auðlind, í eigu þjóðar, sem ríkið veitir leyfi til að nýta og fyrirtækin byggja starfsemi sína á. Það er þjóðinni í hag að sjávarútvegsfyrirtækjum gangi vel. Því fylgir að eigendur þeirra hagnast. Spurningin ætti frekar að vera, að mínu mati, hvort ríkið og þjóðin séu að fá sanngjarna greiðslu fyrir afnotin af auðlindinni.

Annars langar mig líka að benda örstutt á það að hver sem er getur orðið eigandi að hlut í sjávarútvegsfyrirtæki og þannig tekið beinan þátt í afkomunni, með því að kaupa hlutabréf í þeim sjávarútvegsfyrirtækjum sem eru skráð í Nasdaq Iceland kauphöllina.

Ágóði til þjóðarinnar

Sjávarútvegsfyrirtæki greiða skatta, eins og önnur fyrirtæki landsins. Til viðbótar greiða þau veiðigjald, sem nemur (í einföldu útgáfunni) 33% af afkomu af veiðum. [Sjá nánar viðauka 1 við þessa skýrslu.] Allir sem hafa komið nálægt nokkurs konar rekstri vita að það er stór partur. Annars er gjaldtaka alltaf línudans, að mínu mati. Hún getur nefnilega komið í bakið á manni, ef hún er of há. Ef þú ert t.d. lífeyrisþegi og allar tekjur sem þú færð dragast frá lífeyrinum, þá er nú ekki mikill hvati til þess að vinna neitt. Þar verður ríkið af skatttekjum og þínu framlagi til samfélagsins. Of há gjöld geta dregið úr hvötum til að skapa verðmæti. Þannig gæti þjóðin verið betur settur með lægri gjöldum og miklu framlagi, heldur en hærri gjöldum. En hvað er hátt og hvað er lágt og hvað er sanngjarnt? Ég er ekki rétta manneskjan til að dæma um það. Ég bendi frekar á umfjöllun um auðlindarentu og auðlindagjöld í kafla 8 í þessari skýrslu.

Eins og ég kom inn á áður hefur staðan farið frá óarðbærum rekstri, þegar fiskveiðistjórnunarkerfinu var komið á, yfir í að íslenski sjávarútvegurinn er sá eini í ríkjum OECD sem greiðir meira til ríkisins en hann fær greitt frá ríkinu. Fjárhæð veiðigjalda hefur sveiflast frá um 3,7 milljörðum króna árið 2010 í 14,4 milljarða króna árið 2018, mælt á sama verðlagi. [sjá viðauka 1 með þessari skýrslu.]

Það sem ég held að skorti er upplýsingagjöf. Það eina sem maður heyrir er að einhverjir séu forrjúkir af því að þeim var gefin auðlindin og að fyrirtækin þurfi að borga miklu meira til þjóðarinnar. Maður heyrir aldrei hversu mikið fyrirtækin eru að greiða til þjóðarinnar eða hversu stór hluti af afkomu þeirra það er. Bara að það þurfi að borga meira.

Ég held að það gæti líka hjálpað til við að ná sátt um sjávarútveginn ef stofnaður yrði sérstakur, gagnsær og sýnilegur sjóður með þeim fjármunum sem renna til ríkisins frá sjávarútvegi. Okkar eigin olíusjóður. Við getum þá öll fylgst með því hverju sjávarútvegurinn skilar þjóðinni og haft á því upplýsta / upplýstari skoðun.

Sátt samfélag

Ég kom inn í vinnuna við Auðlindina okkar með því hugarfari að vilja finna bestu niðurstöðuna út frá hag heildarinnar. Hvernig yrði ágóði þjóðarinnar af sjávarútvegi hámarkaður? Hver Íslendingur fengi sem mest í sinn skerf, í krónum talið. Þannig myndi skapast sátt. Væri möguleiki á að hækka auðlindagjaldið eða væri betri kostur að bæta rekstrarumhverfi sjávarútvegsfyrirtækja, þannig að þau hefðu betri afkomu og skiluðu þannig hærri skatttekjum? Ef maður ætlaði að vera trúr þessari nálgun myndi maður finna hvaða kerfi sjávarútvegsins væri arðbærast og einbeita sér að því. Stórútgærd eða strandveiðar eða... Láta önnur kerfi sigla sinn sjó. Fórna hagsmunum færri fyrir hagsmuni fleiri. Fleiri krónur í vasa hvers Íslendinga.

Myndi það skapa sáttina? Með þeirri aðferð gætu efnaðir aðilar orðið enn efnaðari, samtímis því að við fengjum fleiri krónur í ríkiskassann. Þó svo að mér sé sama þótt einhverjir einstaklingar verði efnaðari, sér í lagi á meðan ég hagnast í leiðinni sem hluti af þessu samfélagi, þá eru ekki allir þar. Afbrýðissemi er ekki góð ástæða fyrir neinni ákvörðun en vilji til þess að það verði

ekki of mikill ójöfnuður í samfélaginu getur verið sjónarmið að baki sátt. Kannski er samfélagið sáttara með aukinn jöfnuð, á kostnað aukinnar efnahagslegrar velsældar.

Líklega verðum við aldrei öll himinlifandi með sjávarútvegskerfið. Þetta er takmörkuð auðlind og hagsmunir skarast. Væntanlega verður þetta alltaf einhver millivegur. Málamiðlun. Vonandi getum við sem flest orðið sátt. Mér finnst við ekki mega gleyma því að við fórum úr ótakmarkaðri veiði, tapi og ríkisstyrkjum yfir í sjálfbærar veiðar, þar sem það er eitthvað skiptana. Það hefur ekki verið sársaukalaust en við eigum þjóðhagslega arðbæran og blómlegan sjávarútveg og það er ekki sjálfgefið.

Ég skal viðurkenna að það litar viðhorf mitt að ég sé glasið almennt hálfullt. Það eru ekki allir þar, af ýmsum skiljanlegum ástæðum. Það hefur áhrif á alla mína sýn. Þar með talið sýn á sjávarútveg. Þegar ég les þetta yfir sé ég að einhverjir gætu haldið að ég væri á launaskrá hjá fyrri stjórnvöldum eða stórútgærðinni. Það er ég ekki. Mögulega hefur miðjubarnssyndrómið hér einhver áhrif. Hlutverkið að sætta systkini sín getur setið djúpt í manni. Að draga fram jákvæða punkta fyrir þann sem nær ekki að svara fyrir sig. Það er vissulega skrítið að hugsa til þess að stjórnvöld og stórútgærðin séu ekki að ná að svara fyrir sig en ég skil það vel. Af hverju ætti fólk að henda sér á það sverð sem samfélagsumræðan er. Gallinn er hins vegar sá að ef við höfum ekki báðar hliðar málsins, þá mun umræðan ekkert þróast áfram í átt að sátt. Ég ítreka samt að sjálfri finnst mér ég ekki vera í neinu liði. Ég er bara Jón Jónsson, með bestunarblæti og hálfullt glas af Somersby.

Ég er sátt. Hefjið skothríðina!

Lokaorð

Frekar en að deila um ágóðann af sjávarútveginum, ættum við ekki frekar að vera að einblína á aðgerðir til að vinna gegn loftslagsbreytingum? Hlýnun og súrnun sjávar mun hafa áhrif á vistkerfi sjávar og þar með fiskistofna. Ef við gerum ekkert varðandi loftslagsbreytingar verður þá e.t.v. engin auðlind? Enginn arður til að þræta um? Þrætumálið leysist af sjálfu sér!

Kjartan Páll Sveinsson | Formaður Strandveiðifélags Íslands

Sæmd er hverri þjóð að eiga sægarpa enn

Þegar skoða á hvað gæti stuðlað að sátt um sjávarútveg er ágætt að byrja á því að skoða hverju ósættið snýr að. Í grunninn er svarið við þeirri spurningu afar einfalt: að örfáir einstaklingar sitji einir að auðlindinni, hleypi engum öðrum að og neiti að deila sanngjörnum hluta arðsins með þjóðinni. Eðli málsins samkvæmt ætti ósættið að gefa okkur vísbendingar um hvernig hægt væri að stuðla að frekari sátt.

Þetta kemur skýrt fram í skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands þar sem fram kemur að meirihluti Íslendinga telur íslenskan sjávarútveg vera spilltan, mengandi og skapa verðmæti fyrir fáa. Engu að síður virðist þjóðin vera staðföst í skoðun sinni að fiskveiðar séu mikilvægar fyrir efnahag landsins. Könnunin sýnir því ekki eingöngu að þjóðin sé vel meðvituð um hvernig kvótakerfið hefur grafið undan atvinnumöguleikum þjóðarinnar og tekið sjálfsákvörðunarrétt af fólki heldur líka hvernig megi lagfæra það sem aflaga hefur farið í kerfinu. Það er greinilega sterk réttlætiskennnd í landinu sem sést á skoðunum almennings um hvað myndi stuðla að sátt um sjávarútveginn. Efst á lista eru gagnsæi á kvótaeign, hækkuð veiðigjöld, ákvæði í stjórnarskrá að þjóðin eigi fiskinn, bann á framsali kvóta, og auknar smábátaveiðar. Það er engin ástæða til þess að halda að þjóðin viti ekki hvað hún sé að segja með þessu, en ágætt engu að síður að greina þessar niðurstöður og setja þær í samhengi.

Hugmyndafræðilegur grunnur kvótakerfisins

Hugmyndafræðilegur grunnur kvótakerfisins er kredda. Kerfið byggir á hugmyndum hagfræðingsins Garrett Hardin (1968) um „harmleik almenninganna“ (e. tragedy of the commons). Einkunnarorð þessarar hugmyndafræði er „það sem flestir eiga, gæta fæstir“ og þar af leiðandi er eingöngu hægt að sporna við vistfræðilegri hnignun með því að einkavæða sameiginlegar auðlindir og færa nýtingu þeirra á færri hendur.

Til að útskýra mál sitt studdist Hardin við ímyndað dæmi („Picture a pasture open to all...“) um sameiginleg beitolnd í Bretlandi 19. aldarinnar þar sem bændur leiddu búfé sínu á beit án þess að hugsa um hversu mikla beit landið gæti þolað. Sökum eiginhagsmunagæslu einstaklinga yrði að lokum gengið svo stíft á þennan almenning að ofbeit leiðir til vistfræðilegs hruns og almenningurinn væri þar með ónýtur.

Síðan þá hafa fjölmargir fræðimenn bent á dæmi úr raunheimum sem afsanna þessa kenningu, og Hardin (1994) sjálfur leiðrétti tilgátu sína til að fyrirbyggja frekari misskilning, enda voru beitolndin og nærsamfélöginn sem hann skrifaði um aldrei til. Samt sem áður hafa einkavæðingarsinnar í meira en hálföld básúnað þetta ímyndaða dæmi sem sönnun þess að einkaeign sé eina leiðin til að ná ábyrgri og sjálfbærri nýtingu auðlindar. Þannig varð aflamarkskerfi með framseljanlegum kvóta til. Úr sér gengin og afsönnuð kredda var grundvöllurinn fyrir því að útvöldum voru færð sameign þjóðarinnar á silfurfati.

Það er Íslendingum löngu orðið ljóst að kvótakerfið hefur ekki skilað þeim árangri sem lagt var upp með. Vistfræðilega hefur illa tekist til að stækka nytjastofna og kerfið hefur hyglt þeim sem

menga mest og valda mestum umhverfisskaða á kostnað umhverfsvænni veiða. Byggðarlega hefur kerfið haft afar neikvæð áhrif þar sem fjölmörg sjávarþorp komu mjög illa út úr kvóta-setningu. Félagslega hefur kerfið aukið ójöfnuð og minnkað réttindi almennings til að velja sér vinnu í sinni heimabyggð. Efnahagslega hafa umsvif kvótaeigenda þanist langt út fyrir fiskveiðar og eiga þeir nú og stjórna stórum hluta fjölmiðlamarkaðarins, fasteignamarkaðarins og tryggingarfyrirtækja. Stjórnmalalega hafa ítök og afskipti stærstu útgerðanna leitt til aukinnar spillingar, fyrirgreiðslu og stjórnsýslulegs fúsks.

Nýjar og spennandi leiðir að sjálfbærum almenningum

Það er því fullreynt að kvótakerfið í núverandi mynd sé lausnir á þeim „harmleik almenninga“ sem sjávarauðlindir Íslendinga eru orðnar og tími til kominn að skoða nýjar leiðir. Í því samhengi má leita í smiðju annars hagfræðings, Elinor Ostrom, sem hlaut nóbelsverðlaun í hagfræði fyrir kenningar sínar á almenningum. Frekar en að byggja kenningarnar á ímynduðu dæmi, þá benti Ostrom (1990) á fjölmörg raundæmi þar sem smærri staðbundin nærsamfélög hafa nýtt sameiginlega náttúruauðlind á sjálfbæran hátt án aðkomu einkavæðingar eða ríkisvalds. Fólk af holdi og blóði var sem sagt að hegða sér á annan hátt en hinir ímynduðu sauðfjárbændur Hardins.

Kosturinn við kenningar Ostroms er að þær eru lausar við kreddur og innihalda engar töfra-lausrir. Ostrom segir þvert á móti að skoða þurfi hvert tilfelli fyrir sig og sníða staðbundnar og marglaga lausrir sem passa við staðbundin og marglaga vandamál. Stjórnmal og stjórnsýsla eiga vissulega aðkomu að því, sem og markaðurinn, en til þess að lausrirnar vinni á vandamálunum þurfa þær að vera unnar í samvinnu við staðbundin nærsamfélög. Hún kryfur fjölmörg raundæmi máli sínu til stuðnings: beitilendur í Sviss og Japan; vatnsveitukerfi í Filippseyjum; uppistöðulón í Kaliforníu; smábátaútgerðir í Tyrklandi og Kanada. Rauði þráðurinn í þessum dæmum er sá að verndun og sjálfbær nýting almenninga ganga best upp þegar nærsamfélög almenninganna eru í lykilstöðu hvað varðar ákvarðanatöku, enda þekki þau almenningana og takmarkanir þeirra hvað best. Út frá þessum hugleiðingum ætti samstjórnun (*e. co-management*) að vera farsælasta lausnir á hnignandi almenningum.

Fjölmargar rannsóknir hafa staðfest að kenningar Ostroms eigi vel við fiskveiðistjórnunarkerfi. Gutiérrez, Hilborn og Defeo (2011) birtu samantekt í *Nature* á 130 fiskveiðisvæðum í 44 löndum. Yfirlit þeirra leiddi í ljós að samstjórnun væri vissulega farsæl leið til þess að stuðla að sjálfbærri nýtingu sameiginlegra auðlinda en bentu jafnframt á að innan þessarar samstjórnunar væru fleiri þættir sem þarf að skoða. Mikilvægastir eru góðir leiðtogahæfileikar (bæði í miðlægrri stjórnsýslu og innan nærsamfélagsins), félagslegir fiskveiðipottar, samfélagsleg samstaða og verndarsvæði (skilgreind í samvinnu við nærsamfélög).

Samspil ólíkra kerfa

Það er mikilvægt að hafa það í huga að einfaldar lausrir á flóknum vandamálum virka aldrei, eins og raun ber vitni með kvótakerfið. Fiskveiðistjórnun á Íslandi er flókið vandamál og því full ástæða til þess að skoða marglaga lausrir frekar en að ginnast af gylliboðum einfaldleikans. Þegar bráðabirgðaniðurstöður Auðlindarinnar okkar voru kynntar var haft að orði að best væri að hafa fiskveiðistjórnunarkerfið sem einfaldast og færa jafnvel félagslega pottinn inn í kvótakerfið í nafni einföldunar. Þetta viðhorf gengur út frá því að kvótakerfið sé töfralausn. Skipafloti Íslands

er fjölbreyttur þar sem ýmis útgerðarform eru brúkuð til þess að sækja ólíkan fisk við fjölbreyttar vistkerfislegar aðstæður. Kerfið verður að endurspegla og gera ráð fyrir þessum fjölbreytileika.

Röksemdafærslan í þessari ritgerð er ekki sú að kvótakerfið hafi með öllu brugðist og að það þurfi að sópa því út og byrja upp á nýtt. Margar jákvæðar breytingar hafa átt sér stað í íslenskum sjávarútvegi undanfarna áratugi og það er mikilvægt að halda því til haga. Enginn heldur því fram að smábátar geti eða eigi að veiða allan fisk í íslenskri lögsögu. Togarar munu halda áfram að gegna lykilhlutverki í fiskveiðum um ókomna framtíð og mikilvægt er að veita þeim svigrúm til þess að þróa vistvænni veiðiaðferðir. Að sama skapi þarf að horfast í augu við það að kvótakerfið hefur leitt til fjölmargra og alvarlegra vandamála sem eru uppistaða þess samfélagslega ósættis sem raun ber vitni. Enn og aftur endurspeglar þetta vísu íslensku þjóðarinnar. Í afstöðu hennar til stærðar fyrirtækja í sjávarútvegi töldu lang flestir heppilegast að það væri jafnvægi milli fárra stórra fyrirtækja og margra smærri fyrirtækja (tafla 134).

Einu eiginlegu rökin fyrir aflamarkskerfi sem grundvallast á framseljanlegum eignarkvóta er hagkvæmni. Það sem strandveiðar hafa sýnt og sannað síðan 2009 er að það er vel hægt að stunda hagkvæmar fiskveiðar á umhverfissvænan og félagslega ábyrgan hátt. Það er alls ekki augljóst eða útséð að stærstu útgerðarfélögin séu hagkvæmust og best til þess fallin að hámarka afrakstur af nýtingu auðlindarinnar. Það er ekki nóg að staðhæfa það. Það þarf að sýna það svart á hvítu. Þær sannanir liggja hvergi fyrir, en við vitum það þó að smábátar selja fiskinn sinn á hærra verði en kvótaeigendur. Árið 2021 var meðalverð þorsks frá strandveiðum 337 kr/kg, en 271 kr/kg frá skuttogurum. Það er erfitt að sjá hvernig það geti á nokkurn hátt verið þjóðhagslega hagkvæmara að fá lægra verð fyrir útflutningsvöru heldur en hærra.

Eins og Ostrom bendir á, þá hefur verið litið svo á innan stjórnsýslunnar að eina lausnin við harmleik almenninganna sé ríkisvald og einkaeign. Hún segir ekki að sú nálgun sé endilega röng, heldur frekar að sú hugmynd hafi hrakið allar aðrar nálganir burt. Kerfið er því orðið of einsleitt og of fáir útgerðarflokkar sem rúmast innan þess. Einhæfni í hugmyndafræði og hugsunarhætti hefur leitt af sér kerfislæga einsleitni, sem hefur aftur leitt til þess að þrengt hefur verulega að útgerðarflokkum sem rúmast illa innan kerfis sem hvetur til samþjöppunar.

Grundvallarforsenda að sátt í sjávarútvegi er því sú að hlúa að fjölbreyttum útgerðarformum og hafa opnar dyr fyrir fólk sem vill stunda sjóinn á eigin forsendum. Styrkja þarf hið svokallaða félagslega kerfi og þá sérstaklega strandveiðikerfið innan þess. Aðrar mögulegar útfærslur væri leigupottur á vegum ríkisins. Sá pottur væri eingöngu fyrir kvótalausar/kvótalitlar útgerðir og einskorðaður vistvænar veiðar. Þeir sem eiga kvóta fyrir þyrftu að klára sinn kvóta fyrst. Óheimilt væri að leigja frá sér kvóta og ókláraðum heimildum yrði skilað aftur í pottinn. Tekjur ríkisins af leigunni yrði svo nýttar í uppbyggingu á landsbyggðinni. Þá mætti skoða samvinnufélagslegan kvóta, þar sem byggðarfélög ættu báta sem ungt fólk gæti leigt yfir sumarmánuðina. Þannig gæti það aflað sér reynslu undir handleiðslu reyndari sjómanna og safnað sér um leið fyrir eigin bát. Eins er mikilvægt að leita leiða til þess að greiða götu þeirra sem vilja færa sig úr félagslega kerfinu yfir í kvótakerfið.

Það eru margar lausnir til, það eina sem þarf er hugmyndaflug og lausnamiðað hugarfar en það er oft svo að kreddur kæfa skapandi hugsun.

Lokaorð

Hafið og auðlindir þess eru miðlægur punktur í sjálfsmynd Íslendinga. Í grein sinni „Sæmd er hverri þjóð að eiga sægarpa enn: Hafið í sjálfsmynd Íslendinga“ reifar Unnur Dís Skaptadóttir (1998) hvernig hafið og sjósókn hefur mótað þjóðina í aldanna rás. Hún tengir umræðu um sjávarútveg við sjálfsmynd Íslendinga og bendir á hvernig talað er um „nálægð Íslendinga við óblíð náttúruöfl í norðurhöfum og hvernig baráttan við þau og árstíðabundnar sveiflur hefur skapað persónuleika Íslendinga. Það að byggja á sjávarútvegi hafi skapað hjá þjóðinni skynsamleg viðhorf til nýtingar náttúruauðlinda sem einkennast jafnframt af virðingu fyrir náttúrunni“ (bls. 82). Þarna birtist ef til vill annað sjónarhorn á ósættinu: framferði stórútgerðarinnar brýtur í bága við það sem gerir okkur að Íslendingum.

Frá kvótasetningu hafa sægarparnir þurft að víkja fyrir annars konar „hagrænum“ hetjum: „Í núverandi orðræðu um hafið er meiri áhersla lögð á hagrænt gildi þess og hvernig það beri að nýta auðlindir þess á þann hátt að sem best þjóni efnahagslegum og pólitískum hasmunum „þjóðarinnar“ innanlands og á alþjóðlegum vettvangi. Sjómenn hafa lítið gildi í þessari orðræðu. Það er í auknum mæli lítið á þá sem hverja aðra verkamenn“ (bls. 85). Eflaust spilar þetta stóran þátt í ósættinu. „Sameiginleg sjálfsmynd, eins og sameiginleg þjóðernisvitund, hjálpar okkur að skilja hver við erum með því að vísa til sameiginlegrar fortíðar, nútíðar og framtíðar“ (bls. 80). Með kvótasetningu og einkavæðingu auðlindarinnar okkar hefur myndast rof milli sjós og lands og þar með höfum við misst sjónar af því hver við erum. Það er búið að taka hafið af okkur sem þjóð. Við biðjum um að því sé skilað aftur til okkar.

Heimildaskrá

Gutiérrez, N.L., Hilborn, R. og Defeo, O. (2011). Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries. *Nature* 470: 386–389

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* 162 (3859): 1243-1248

Hardin G. (1994). The tragedy of the unmanaged commons. *Trends Ecol Evol* 9(5): 199

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Skaptadóttir, U. D. (1998). Sæmd er hverri þjóð að eiga sægarpa enn. Hafið í sjálfsmynd Íslendinga.

Í M. Snædal, & T. Sigurðardóttir (Útg.), *Frændafundur* 3 (80-90). Háskólaútgáfan.

Pór Sigfússon | Stofnandi Sjávarklasans

Sátt í sjávarútvegi

Íslenski sjávarklasinn hóf sína vegferð fyrir röskum 12 árum. Markmiðið var að kynna þau tækifæri sem nýsköpun getur stuðlað að í sjávarútvegi. Sú vegferð var aldrei hugsuð sem einhvers konar leið til að skapa sátt um sjávarútveg heldur til að fjölga frumkvöðlum, skapa fleiri tækifæri og verðmæti. Þessi vegferð fullnýtingar hófst ekki heldur með Sjávarklasnum því hún á sér mun lengri sögu. Fyrir röskum 35 árum síðan skrifaði dr. Jón Bragi Bjarnason grein í Morgunblaðið um líftækni og fiskiðnað. Þar fjallaði hann um ensímvinnslu sína sem þá var ný af nálinni í fiskiðnaði og með öllu óþekkt á Íslandi. Þetta þótti framandi og ekki voru allir sannfærðir um arðsemi af slíkri starfsemi. Nú eru þessi einstöku dæmi um frumkvöðla á þessu sviði á níunda áratug síðustu aldar orðin að stórrí hreyfingu margra sprota og fyrirtækja áratugum síðar.

Segja má að ekki hefði verið hægt að stofna Íslenska sjávarklasann á heppilegri tíma en árið 2011. Áhugaverð sprotaverkefni í fullvinnslu höfðu þegar vakið áhuga erlendis, útgerðir stóðu traustari fótum og rannsóknarsjóðir höfðu verið eflir. Þau öflugu fyrirtæki, sem standa að útgerð héraðs hafa mörg hver verið ótrauð að lyfta grettistaki með frumkvöðlafyrirtækjum í áframvinnslu og tækni.

Eftir að hafa heimsótt flest sjávarútvegssvæði í nágrennlöndum okkar undanfarinn áratug hef ég hvergi rekist á álíka samvinnu frumkvöðla og sjávarútvegs eins og héraðs. En þrátt fyrir þessa sérstöðu Íslendinga og þá menningu, sem hér hefur skapast um m.a. betri nýtingu afurða og sjálfbærni, þá hefur viðhorf Íslendinga til sjávarútvegsins í heild ekki breyst. Þótt heimurinn sé heillaður af árangri íslensks sjávarútvegs þá virðast heimamenn ekki eins hrifnir!

Klasinn framkvæmdi fyrir nokkrum árum lauslega athugun á umræðunni um sjávarútveg í nokkrum Evrópulöndum. Það var ekkert sérstaklega vísindalegt við þessa athugun; leitarorðin voru annars vegar „sjávarútvegur“ og hins vegar tiltekin lönd. Síðan máttum við 200 vísanir eftir því hvort umræðan í umfjölluninni um sjávarútveg í þessu tiltekna landi var jákvæð, neikvæð eða hlutlaus. Næsta skref var að kanna arðsemi sjávarútvegs á þessum sömu svæðum. Niðurstaðan var sú að jákvæðasta umræðan var í þeim löndum þar sem sjávarútvegur stendur hvað höllustum fæti og sú neikvæðasta var þar sem ábati greinarinnar var mestur!

Eins og nefnt hefur verið var hér ekki um vísindalega athugun að ræða en hún getur verið vísbending um hversu flókin umræðan um sátt í sjávarútvegi er og yfirleitt viðhorf almennings til fyrirtækja. Kannski má í þessu sambandi skoða viðhorf fólks til landbúnaðar héraðs. Þar er grein sem er kvótasett en einkennist af erfiðum rekstrarskilyrðum, fámennum hópi nýsköpunarfyrirtækja og að stórum hluta veikburða og smáum fyrirtækjum. Viðhorf almennings til landbúnaðar héraðs eru mun jákvæðari heldur en til sjávarútvegs.

Hafa ber í huga að viðhorf til hlutfallslega stórra og ábatasamra fyrirtækja í flestum löndum eru á svipaða lund. Í bandarískum athugunum kemur glögglega í ljós að almenningur þar í landi telur að meiri hagnaður sé hjá fyrirtækjum og atvinnugreinum sem sýna minni samfélagslegan

áhuga. Þar að auki benda kannanir ytra til þess að almenningur telji að margvíslegir skaðlegir viðskiptahættir – þar á meðal svikastarfsemi, misnotkun starfsmanna og neikvæð menning á vinnustað séu algengari hjá atvinnugreinum sem skila góðum rekstrarbata. Yngra fólk er einnig enn líklegra til að hafa slík viðhorf í frammí en eldri kynslóðir.

Flest þau íslensku einkafyrirtæki, sem búa við sterka markaðsstöðu innanlands og hafa skilað góðum ábata, eða hagnast á auðlindanýtingu, hafa búið við fremur neikvæð viðhorf almennings.

Að framansögðu tel ég að hugmyndin um að setja sér sjálfstætt markmið um að vinna að sátt við heila atvinnugrein eins og sjávarútveginn sé ekki líklegt til árangurs. Að mínu mati á að leggja kapp á að opna atvinnugreinina fyrir fleiri hluthöfum og frumkvöðlafyrirtækjum. Ytri áhrifin af slíkri stefnu kunna síðan að vera bætt viðhorf til sjávarútvegsfyrirtækja. Eftirfarandi verkefni til að opna greinina mætti setja í forgang og mögulega geta þau bætt „hliðarsjálfr“ sjávarútvegsins í augum almennings:

Almenningshlutafélög

Í fyrsta lagi tel ég mjög æskilegt að fleiri sjávarútvegsfyrirtæki skrái sig á hlutabréfamarkað og verði almenningshlutafélög. Almannaæðing er farsæl leið til að virkja almenning til þátttöku í sjávarútvegi. Hvetja mætti til þess að sjávarútvegsfyrirtæki skrái sig á markað með því að opna á að kvótaeign almenningshlutafélaga í sjávarútvegi geti farið yfir þau mörk á hámarkskvóta sem nú eru sett í kvótakerfinu og styrkt þannig samkeppnisstöðuna.

Nýliðun

Í öðru lagi tel ég að nýliðun þurfi að vera stöðugt partur af stefnu stjórnvalda í tengslum við greinina. Sjávarklasinn hefur um árabíl fylgt frumkvöðlum í „nýjum veiðum“ m.a. í skelfiski. Huga þarf að því að ef eða þegar nýjar fisktegundir fara að veiðast hér við land, eins og mun líklega gerast hér með t.d. skelfisk, þá sé gætt hagsmuna þeirra, sem hófu tilraunir með þessar veiðar og eru oft lítil fyrirtæki. Þar kann líka að skapast tækifæri til nýliðunar. Nýliðun getur verið af sama meið og almannaæðing; tengt fleiri frumkvöðla við atvinnugreinina og aukið flæði þekkingar og samkeppni.

Nýsköpun

Styrking samkeppnissjóðanna á undanförunum árum hefur haft mikið að segja um þann uppgang sem orðið hefur í mörgum nýsköpunarfyrirtækjum sem Sjávarklasinn hefur innan sinna vebanda. Þessi stuðningur hefur opnað tækifæri fyrir nýjan hóp til að koma af krafti í sjávarútveginn. Viðurkenning vísinda- og samkeppnissjóða á starfi einstakra nýsköpunarfyrirtækja, sem falist hefur í framlagi til þeirra, hefur reynst þeim einskonar aðgöngumiði í fjárfestaheiminn. Fjárfestar hafa nú tekið verulega við sér og aukin þekking er að verða til í fjármögnun fyrirtækja sem tengjast bláa hagkerfinu. Það er gríðarlega brýnt að halda í og efla enn frekar styrki á samkeppnisgrundvelli til nýsköpunarfyrirtækja í bláa hagkerfinu.

Stefnumótun um bláa hagkerfið

Í fjórða lagi tel ég að víðtæk stefnumótun um bláa hagkerfið hérlendis geti stuðlað að auknum skilningi á tækifærum fyrir Íslendinga á þessu sviði. Stefnuvinna matvælaráðherra í tengslum við veiðar og eldi er til fyrirmyndar og klárlega mikilvægur partur af heildstæðri stefnu um bláa

hagkerfið. Hérlandis höfum við mörg dæmi um einstakan árangur í bláa hagkerfinu sem fáar þjóðir geta státað af. Við þurfum að byrja að móta heildræna hugsun um hin fjölmörgu tækifæri sem Ísland hefur til þess að skapa enn þá meiri verðmæti úr sínu einstaka sambandi við auðlindir hafsins. Hér er hnykk á mikilvægi heildstæðrar stefnu um bláa hagkerfið þar sem mér finnst stundum að allir nýju og bláu sprotarnir, sem ekki falla undir sjávarútveg, líði fyrir visst sinnuleysi. Öll orkan fer í sáttina í veiðum á villtum stofnum - í greininni sem hefur einna minnstu möguleika til a vaxa. Á meðan ríkir óvissa m.a. um ræktun og nýtingu skóga hafsins, eldi á fjölbreyttari fisktegundum og hryggleysingjum á landi og sjó og stefnumörkun í alþjóðlegri ráðgjöf Íslendinga á sviði sjávarútvegs svo eitthvað sé nefnt.

Á næstu árum verða ýmsar breytingar á bláa hagkerfinu sem geta haft áhrif á sjávarútveginn. Stærsta breytingin er líklega sú að nýjar greinar munu taka sér stöðu við hlið sjávarútvegsins sem uppistaða bláa hagkerfisins. Í stað þess að sjávarútvegurinn, þ.e. veiðar og frumvinnsla, standi þar einn eins og áratugin þar á undan, þá munu bæði eldi, bæði fisk- og þörungaeldi, tæknibúnaður og fullnýting afurða, verða nýjar stoðir sem mögulega verða komnar með meiri veltu en grunnatvinnuvegurinn á innan við tíu árum. Hvaða áhrif þessi þróun mun hafa í för með sér er erfitt að segja til um. Sjávarútvegsfyrirtækin hafa tekið þátt í verkefnum á þessum nýju sviðum og fjárfest umtalsverðum fjárhæðum en þau eru þó í nær öllum tilfellum minnihlutaeigendur í fyrirtækjunum. Allt í einu verður semsagt sviðsmyndin eftir tíu ár að bláa hagkerfið samanstendur af grunnatvinnuveginum, veiðum og vinnslu, sem vex mest megnis í takti við hagvöxt, og öðrum greinum sem í bláa hagkerfinu sem vaxa mun hraðar. Hvort þessi þróun getur haft áhrif á viðhorf til hefðbundinna veiða er erfitt að segja til um. Ef hins vegar horft er til reynslu Norðmanna hefur vöxtur í öðrum haftengdum greinum en veiðum og vinnslu fært linsuna mun meira yfir á olíuboranir og síðar eldi en veiðar á villtum stofnum.

Íslenski sjávarklasinn hefur bent á þau fjölmörgu tækifæri sem eru til staðar í bláa hagkerfinu. Styrking samkeppnisstöðu sjávarútvegs með þeim leiðum, sem hér hafa verið nefndar, virkja fleiri inn í greinina sem eigendur í almenningshlutafélögum og sem frumkvöðla í veiðum, áframvinnslu og tækni, er farsælasta leiðin áfram. Með henni kann meiri sátt að skapast sem er þá verðmæt „hliðarafurð“ kraftmikillar sjávarútvegsstarfsemi.

Bórólfur Matthíasson¹¹ | Prófessor í Hagfræði

Sátt um sjávarútveg

Hugtakið sátt hefur margar skírskotanir. Að einhver sé sáttur við eigið hlutskipti getur þýtt að hann sé ánægður með lífið. Á hinum enda skalans getum við haft afstöðu aðila vinnumarkaðarins sem undirgangast sáttatillögu sáttasemjara, þó aðilar beggja vegna borðs séu ósáttir við niðurstöðuna. Mögulega er hægt að ná þeim árangri í mótun sjávarútvegsstefnu að stór hluti landsmanna séu ánægðir með, eða sáttir við, veiðiaðferðir, meðhöndlun afla og önnur tæknileg úrlausnarefni. Umræða um hvalveiðar í kjölfar birtingar [skýrslu MAST](#) vorið 2023 opinberar mikilvægi þessháttar sáttar fyrir greinina og þá stjórnámálamenn sem eru ábyrgir fyrir regluverkinu sem snýr að veiðiaðferðum og [umgengni við sláturdýrin](#). Óhætt er að fullyrða að fæstir þeirra sem eru andsnúnir hvalveiðum hafi marktæk fjárhagsleg tengsl eða afgerandi fjárhagslega hagsmuni tengda veiðunum. Ósætti almennings snýst um siðferði og sjálfsmynd þjóðarinnar frekar en efnahagslegt tap.

Mun erfiðara er að ná sátt og ánægju með stefnuþætti sem hafa bein eða óbein áhrif á fjárhagslega afkomu eða athafnasemi. Veiðiréttarhafar í laxveiðiám ásamt laxveiðimönnum verða seint sáttir við að eldiskvíum sé komið fyrir nálægt gönguleiðum laxa, sbr. [umfjöllun](#) um stjórnsýsluákvæðanir því tengt.

Sömuleiðis hefur stór meirihluti landsmanna verið ósáttur við framkvæmd sjávarútvegsstefnu alveg frá upphafi vega. [Gallup kannaði](#) afstöðu landsmanna til kvótakerfisins árið 1998, þá lýstu 12% sig ánægð (sátt?) með kerfið. Árið 2004 voru 18% ánægð (sátt?). Árið 2012 [studdi 83% kjósenda](#) að það yrði fest í stjórnarskrá að auðlindir sem ekki eru í einkaeign skuli lýstar þjóðareign. Samkvæmt könnun [Félagsvísindastofnunar fyrir Matvælaráðuneytið](#) var 22,4% landsmanna sáttur við fiskveiðistjórnunarkerfið (tafla 25) í mars 2023. Með sama áframhaldi verður meirihluti landsmanna sáttur við fiskveiðistjórnunarkerfið á árabílinu 2090 til 2100!

Þeir þættir sem erfiðast er að ná sátt um tengjast fjárhagslegum hagsmunum. Fyrrverandi formaður Landssambands íslenskra útvegsmanna (nú Samtaka í sjávarútvegi) fullyrðir að það séu „[Draumórar að ætla að ná einhverri allsherjarsátt um fiskveiðistjórnunina](#)“. Líklega á hann við sátt um skiptingu arðsins af veiðunum frekar en veiðiaðferðir og skipulag veiðanna.

Sagan, þorskastríðin og sáttin

Frá árunum eftir seinni heimstyrjöld og fram á áttunda áratug 20. aldar snerist sjávarútvegsstefna íslenskra stjórnvalda um að Íslendingar færu með stjórn á sókn í fiskistofnana umhverfis landið og að það væru „íslensk“ skip sem næðu í aflann. Innanlands var sátt um megindrætti þessarar stefnu en minni um útfærslu og hraða. Útvegsmenn, sjómenn, fiskverkafólk í hafnarbæjum í nokkrum meginlandslöndum og Stóra Bretlandi voru eðlilega ósáttir, enda ljóst að þessi stefna myndi skerða athafnafrelsi þessara aðila á Íslandsmiðum. Stjórnvöld í Stóra Bretlandi

¹¹ Þessi texti er tekinn saman að ósk sjávarútvegsráðherra Svandísar Svavarsdóttur í lok maí 2023. Skilafrestur var fremur stuttur sem skýrir fljótaskriftarbrag. Höfundur stendur í þakkarskuld við Stefán Gunnlaugsson, Háskólanum á Akureyri, Gyðu Þórðardóttur og Atla Pál Helgason hjá Hagstofu Íslands, Pál Kolbeins og Jón Ásgeir Tryggvason hjá Ríkisskattstjóra, Þorvaldur Gylfason, Indriði Þorláksson og Jóna Guðmundsdóttir lásu ritgerðina og gáfu góð ráð. Missagnir og ranghermi sem enn kunna að vera í skrifum þessum eru að fullu á ábyrgð höfundar.

undirstrikuðu ósætti sitt við markmið og aðgerðir íslenskra stjórnvalda með því að senda herskip til að koma í veg fyrir að íslensk stjórnvöld næðu sínum markmiðum. Skal sú saga ekki rakin áfram. En þessi saga minnir á að íslensk sjávarútvegsstefna hefur gegnum tíðina frekar einkennst af átakavilja en sáttarvilja.

Rök Íslendinga í landhelgismálum voru margvísleg. Vísað var til réttinda íbúa strandsvæða til aðgangs að náttúruauðlindum við dyragættina, bæði með hliðsjón af sanngirni og sögulegum hefðum. Jafnframt að íbúum strandríkja væri best treystandi til að haga veiðiálagi í samræmi við hásmörkunar afla og/eða tekna af veiðunum. Þá vísuðu Íslendingar til breytinga á alþjóðarétti. Í stað þess að litið væri á auðlindir sjávar sem alþjóðlegan almenning væri litið á hafsvæði innan 12, 50 eða 200 sjómílna sem almenning á forræði strandríkisins. Forsvarsmenn Breta og Þjóðverja vísuðu til þess að íbúar landa sinna hefðu stundað veiðar við Íslandsstrendur í áhrundruð, að efnahagur íbúa sumra svæða í löndunum væri háður þessum veiðum. Þá var vísað til alþjóðalaga, hefða um aðgengi að hafalmenningum og þegar gerðra samninga um aðgang erlendra fiskiskipa að Íslandsmiðum. Íslendingar beittu fyrir sig rökum um réttlæti og siðferði, Bretar og aðrar þjóðir beittu fyrir sig siðferðisrökum, lagarökum og hefðarrökum. Að lokum náðist sátt sem m.a. byggði á þeirri staðreynd að fá ríki höfðu hag af að skilgreina hafsvæði upp að fjörugrjóti sem alþjóðlegan almenning. Sömuleiðis höfðu hótanir um breytingar á stöðu Íslands gagnvart NATO áhrif á stuðning eða stuðningsleysi annarra aðildarþjóða við afstöðu Stóra Bretlands. Sáttin í því tilviki knúin áfram af hörðu hagsmunamati.

Sagan og sáttin

Á árunum 1945 til 1960 voru sjávarútvegsafurðir 90% af verðmæti alls útflutnings frá Íslandi, (Jónsson, 2017). Verðbreytingar sjávarafurða erlendis og aflabrögð heimavið réðu í raun öllu um afkomu þjóðarbúsins. Ekki var mikil festa í ríkisfjármálum auk þess sem [tekjuskattskerfið var fremur götött](#). Framkvæmdaákafi var mikill. Reynt var að halda aftur af innflutning með höftum, tollum og vöruskiptaverslun. Fjárfestingarævintýri nýsköpunarstjórnarinnar eftir seinna stríð þegar drjúgur hluti stríðsgróðans var notaður til að kaupa togara endaði [reyndar í skömmtun á nauðsynjavörum](#). Gengi krónunnar var stöðugt haldið of háu miðað við jafnvægi í viðskiptum við útlönd. Það takmarkaði fjárstreymi til sjávarútvegsins og gat haft þau áhrif að útgerðin sinni ekki þjóðhagslega hagkvæmum þáttum veiðiskaparins. Þá var gripið til undanþága. Spaugileg er sagan af gotupeningunum sem (Jónsson, 2017) rekur: Útflytjendur hrogna (gotu) gátu notað andvirði gotunnar til vörukaupa erlendis, með 70% álagi. Sérstaklega var tekið fram að tekjur af hrognasölu mátti nota til innkaupa á „lúxusvarningi“ á borð við reiðhjól, ávexti og snyrtivörur.

Almennir tollar á innflutning eru ígildi tvöfaldrar eða margfaldrar gengisskráningar: Gengi krónunnar var mjög hátt skráð sem takmarkaði tekjur sjávarútvegsins í krónum. Hátt gengi torveldaði innlendum framleiðendum samkeppni við innflutning. Til að jafna þann leik voru lagðir tollar á innflutning. Tolla var hægt að nota til að bæta hag innlendra framleiðenda gagnvart erlendum með einföldu pennastriki. Þetta var ekki uppfinning Íslendinga. Á árunum upp úr kreppunni miklu gripu margar þjóðir til tolla til að efla hag innlendra framleiðslu. Tollamúrar risu umhverfis þjóðríkin, alþjóðaviðskipti drógust saman. Eftir lok seinni heimstyrjaldar blésu alþjóðlegir vindar í þá átt að afnema tolla bæði á vettvangi Almenna samningsins um tolla og viðskipti (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade). Af ýmsum ástæðum var þátttaka Íslands dræm, en með undirbúningi að og inngöngu í EFTA var Ísland dregið af krafti inn

þróunina. Lækkun tolla og lægra gengi krónunnar kallar þá fram ofurhagnað í sjávarútvegi sem aftur kallar á fjárfestingu í skipum og búnaði sem svo aftur kallar á ofveiði og rekstrarvanda í útgerðinni! Eins og rakið er hér fyrir neðan lögðu hagfræðingar fram með einfalda lausnin á þessum hagstjórnarvanda: Nefnilega að takmarka ofurhagnaðinn í sjávarútveginum með veiðigjaldi sem legðist á hvert kíló sem landað væri.

Líta má á skömmunarkerfi eftirstríðsáranna sem aðferð til að leggja skatt á útgerðina. Ríkissjóður naut aðflutningsgjaldanna sem aftur kom almenningi til góða í lágum sköttum á tekjur og eignir. En mestur var kannski ávinningur þeirra sem komu að innflutningsversluninni.

Reynt var að vinda ofan af hágengis- og innflutningshaftakerfinu árið 1950 með 42,6% gengisfellingunni, [(Jónsson, 2017) bls. 271]. Sú tilraun mistókst. Viðskiptakjör versnuðu (verðfall á fiskafurðum) sem var mætt með margföldu gengi og millifærslum innan sjávarútvegsins. Tíu ár liðu uns ný atлага að millifærslukerfum var gerð undir merkjum viðreisnarstjórnarinnar. Markmið viðreisnarstjórnarinnar var að færa viðskiptahætti til frjálsræðis, m.a. með því að hverfa frá margfaldri gengisskráningu. En það gekk ekki þrautalaust að stilla gengisskráninguna þannig að haldið væri aftur af offjárfestingu með tilheyrandi ofveiði í sjávarútveginum á sama tíma og samkeppnisiðnaði væri gefið færi á að keppa við sjávarútvegin um vinnuafli og við erlenda keppinauta um kúnna. Niðurstaðan varð keðjuverkun gengisfellinga, kaupkrafna og verðbólgu sem endaði í allsherjar vanda á 9. áratugnum.

Tillaga um að nota verðkerfið frekar en boð og bönn til að stjórna efnahagslegum tengslum sjávarútvegs og annarra hluta íslensks efnahagslífs

Fá ár liðu frá lokum síðasta þorskastríðsins við Breta þar til Íslendingar komust að raun um að rök þeirra sjálfra um að íbúar strandríkja færu sjálfkrafa af skynsemi með auðlindir sjávar voru harla léttvæg.

Hafrannsóknastofnun og Rannsóknaráð ríkisins birtu báðar skýrslur um bággt ástand fiskveiði-auðlindarinnar í kringum landið. Engin sátt ríkti um viðbrögð. Hagfræðingar með Bjarna Braga Jónsson í broddi fylkingar bentu á að viðbótarferð einstaks skips á miðin skapaði tekjur í bókhaldi viðkomandi útgerðar og kostnað sömuleiðis. Útgerðin tæki mið af þessu tvennu við ákvörðun um sókn. En útgerðin tæki ekki inn í sína útreikninga að aukin sókn eigin skipa myndi draga úr afla á sóknareiningu hjá skipum allra annarra útgerðarfyrirtækja. Ákvarðanir útgerðarinnar höfðu þannig ekki einvörðungu áhrif á tekjur og gjöld þess sem ákvörðunina tók heldur drægju þær óbeint úr tekjum allra hinna sem útgerð stunda. Á hagfræðimáli er talað um *ytri áhrif* (e. externalities). Sáttargjörð markaðarins, verðkerfið, virkar, en kallar fram soun þar sem svona háttar. Jafnvægi getur komist á, en þá án þess að fullnýta afraksturgetu þeirrar auðlindar sem sóknin beinist að. Verðkerfið hvetur til ofsóknar og þar með efnahagslegrar og líffræðilegrar sounar. Bjarni Bragi Jónsson fjallaði um áskoranir í íslensku efnahagslífi á ársfundi norrænna hagfræðinga í Reykjavík 1974 og í grein í Fjármálatíðindum 1975. Hann rekur, eins og gert er hér að ofan, hvernig innflutningstollar voru notaðir til að hafa taumhald á tekjustreymi til sjávarútvegsins eins og áður var rakið. Bjarni Bragi bendir á að einfalda lausnin á þessum hagstjórnarvanda sé að takmarka ofurhagnaðinn með veiðigjaldi (Bjarni talaði reyndar um auðlindaskatt en aðrir um veiðileyfagjald. Nafngiftin veiðigjald er komin frá Þorvaldi Gylfasyni, sjá (Matthíasson, 1977), (Matthíasson, The Icelandic debate on the case for a fishing fee: a non-technical introduction, 2001)). Rétt ákvarðað veiðigjald hækkar kostnað einstakra útgerða

við að auka sókn. Því má líta á veiðigjald sem óbeina greiðslu fyrir þann skaða sem einstakir útgerðarmenn valda öðrum útgerðarmönnum með því að byggja skip til að veiða fisk sem þeir gætu ella veitt. Þess má geta að svipuðum aðferðum má beita og er beitt gagnvart losun mengandi efna í andrúmsloft, vatn eða land Bjarni Bragi Jónsson (Fjármálatíðindi 1975, bls 103-122) rekur sögu auðlindagjalds eða veiðigjaldshugmynda auk þess sem hann fjallar um þær fræðilega. Skýr fræðileg sýn kemur fram í grein Bjarna Braga í Morgunblaðinu 11. ágúst 1979. Margir aðrir hagfræðingar leggjast á sömu sveifna. [Þorvaldur Gylfason nefnir í sögulegu yfirliti sínu](#) Gylfa Þ. Gíslason, Þorkel Helgason, Jónas Haralz, Jón Sigurðsson forstjóra Þjóðhagsstofnunar, Þóroð Frið-Jónsson, Jóhannes Nordal auk Rögnvaldar Hannessonar og Kristjáns Friðrikssonar sem um skeið var varaformaður Framsóknarflokksins. Gunnar Tómasson bendir á í grein/viðtali í Eimreiðinni 1974 að hægt sé að nota auðlindagjald í sjávarútvegi til að halda aftur af umfangi sjávarútvegsins í hagkerfinu þegar vel árar í þeirri grein. Það sé mun hagkvæmara en að nota tolla, gengisskráningu, gengisfellingar og verðbólgu í sama skyni.

Bjarni Bragi Jónsson segir veiðigjaldalausnina jafn einfalda og lausn Kólumbusar á því hvernig ætti að láta egg standa upp á endann. Með því að leggja hæfilegt veiðigjald á útgerðarfyrirtæki væri hægt að stilla sókn þeirra þannig að veiðiálag væri hæfilegt og jafnframt væri hægt að stilla gengið með hliðsjón af vaxtarþörf og vaxargetu iðnfyrirtækjanna. Á sama tíma væri hægt að standa við alþjóðlegar skuldbindingar um tollalækkanir án umfangsmikilla undanþága og án þess að stefna þjóðhagslegu jafnvægi í voða.

En voru tengsl milli fræðilegra niðurstaðna um ofsókn og raunveruleikans? Jú, það kom í ljós að ofsóknarvandinn bæði mælanlegur og mældur. Í Morgunblaðinu þann 23. júní 1979 er fjallað um ráðstefnu þar sem Ragnar Árnason, Þorkell Helgason og Einar Júlíusson kynna niðurstöður líkanatilrauna. Raunvísindamenn höfðu þá nokkra reynslu af að nota reiknilíkön sem hjálpartæki í tilraunastofum. Nýlunda var að nota reiknilíkön á félagsvísindaleg viðfangsefni. Í viðtali segir Ragnar að minnka þurfi sókn um 40-65%. Hann mælir með því að hið opinberi selji einstökum útgerðum veiðileyfi og ráðstafi tekjunum m.a. til að kaupa upp skip og minnka þannig fiskveiðiflotann. Jón Sigurðsson forstjóri Þjóðhagsstofnunar bendir á í ræðu 2. nóvember 1983 (birt í 1. hefti Fjármálatíðinda 1984 undir heitinu [Útvegur í öldudal](#)) að á árabílinu 1971 til 1983 hafi stærð togaraflota landsmanna sjöfaldast á sama tíma og afli fimmfaldaðist. Á árabílinu 1982 til 1983 stækkaði flotinn enn, en afli dróst saman um 10%. Hjá bátaflotanum skiptust á skin og skúrir árin 1971 til 1983, en verðmæti flotans jókst um 20% að raungildi meðan aflaverðmæti dróst saman um sömu prósentutölu frá upphafi til niðurlags. Þessar niðurstöður eru vel samrýmanlegar kenningum hagfræðinganna um orsakir vandans: Þegar einstakar útgerðir fjárfesta í skipum taka þær ekki tillit til þess samdráttar í afla sem sú ákvörðun hefur í för með sér. Í greininni tæpir Jón á lausn sem er við fyrstu sýn nokkuð á skjön við tillögur Bjarna Braga og margra annarra hagfræðinga:

„Ég hef tæpt á einni hugmynd - fjárhagslegri endurskipulagningu með skilmálum um takmörkun sóknar-. Einnig þyrfti að kanna, hvort ekki mætti bjóða útvegsmönnum val milli veiðimarks (kvóta) á þorsveiðum á skip í stað „skrapdagakerfisins sem hlýtur að vera kostnaðarsamt, eða jafnvel að leggja skipi alveg hluta úr ári til þess að fullnægja sóknartakmörkun.“

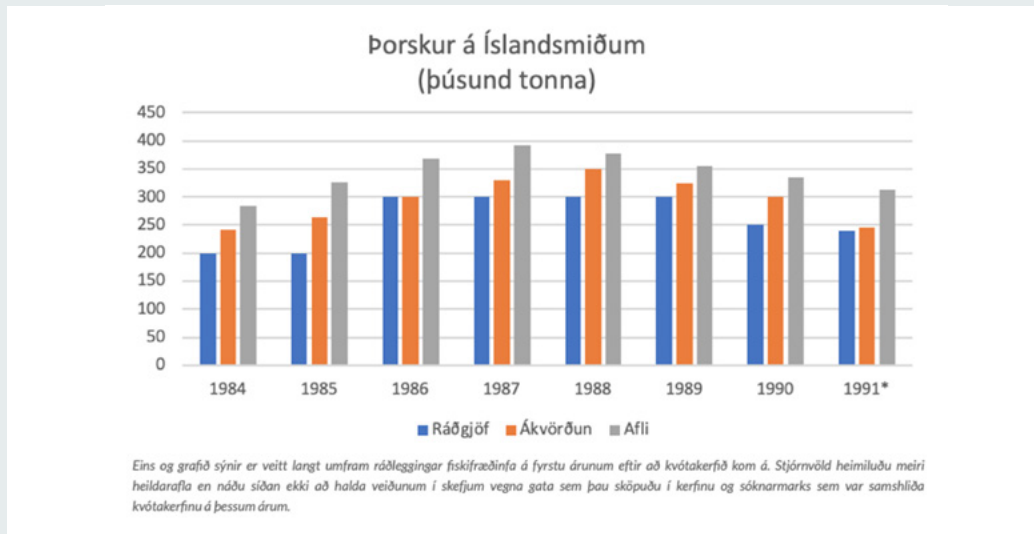
Varfærnislegt orðalag Jóns, sem þó kunni þá list mörgum betur að koma sjónarmiðum sínum skýrt á framfæri, undirstrikar hversu umdeild hugmyndin var. Enda segir Kristján Ragnarsson, þáverandi formaður LÍÚ, frá því að hann hafi verið afar andsnúinn kvótasetningu niður á einstök skip í upphafi. Fulltrúar deildar Fiskifélagsins á Austurlandi (Fjórðungssamband Austurlands) á Fiskípingi lögðu fram tillögu um kvótasetningu veiðanna á Fiskípingi 1978. Fulltrúar Vestfirðingar á þinginu voru alfarið á móti og höfðu meirihlutann með sér lengi vel. Fiskíping hafði ályktað gegn kvótasetningu. En [breyting verður í desember 1983](#). Fiskíping samþykkir ályktun til stuðnings við eins árs tilraun með kvótakerfi í botnfiskveiðum. Flotanum skipt í tvennt, stærri en 12 brúttótonn og 12 brúttótonn eða minni. Stærri skipin fá úthlutað kvóta sem sé hægt að framselja. Minni skipin veiði úr sameiginlegum potti. Formaður LÍÚ skipti um skoðun rétt eins og Fiskípingameirihlutinn.

Tillögur Fiskípingu eru fyrirmynd að lagafrumvarpi sem kynnt var 12. desember 1983. Lögunum var ætlað að taka gildi þremur vikum síðar, 1.1.1984. Nokkrar andstöðu gætti á Alþingi, en miklu skipti að frumkvæðið kom, í orði kveðnu að minnsta kosti frá Fiskípingi. Lög 82/1983 voru samþykkt milli jóla og nýárs. Útfærsla var lögð í hendur ráðherra með heimildum til að ákveða mikilvæga þætti í reglugerð (Reglugerð 44/1984). Meginreglan varð að binda leyfilegan hámarksafli einstakra skípa (kvóta) við veiðireynslu þeirra síðustu þrjú ár. Undanþágur voru nokkrar. Þannig gátu útgerðir skípa með óvenjulega sögu kosið milli þess að fá sama kvóta og sambærileg skip fengu ella að velja sóknarkvóta þar sem hámarksafli var ákveðinn með sama hætti að viðbættum 15%. Mikið vald var fært ráðherra og lítil krafa um gagnsæi. En hér var um bráðabirgðaráráðstafanir að ræða. Andstæðingar kerfisins líklega margir búist við að það myndi ekki reynast betur en skrapdagakerfi og önnur áður prufuð bráðabirgðaúrræði. Formaður LÍÚ, sem áður var andsnúinn kvótasetningu veiðanna, vann að því ásamt öðrum í umboði þáverandi sjávarútvegsráðherra, Halldórs Ásgrímssonar, að koma aflamarkskerfinu í framkvæmd.

Á þessum árum voru ritstjórar Morgunblaðsins ákafir talsmenn þess að nota veiðigjald til að takmarka sókn og stærð fiskiskípaflotans. Andaði fljótlega mjög köldu milli þeirra og formanns LÍÚ eins og glöggst má sjá á [dagbókarskrifum](#) annars ritstjórans, Matthíasar Jóhannessen 29. apríl 1995: „Kristján Ragnarsson, formaður LÍÚ, talaði líklega fyrir munn allmargra á síðasta Rótarýfundi þegar hann sagði stundarhátt við nær staddra, að því mér er sagt, að nú geti menn séð svart á hvítu að Morgunblaðið sé kratablað!!“.

Sjónarmið LÍÚ og formanns þeirra samtaka urðu sjónarmiðum Morgunblaðsins yfirsterkari á vettvangi Sjálfstæðisflokksins. Ritstjórar blaðsins fara ekki dult með óánægju sína skv. dagbók Matthíasar: „En það má bara ekki greiða réttum eigendum fyrir afnotin, þ.e. þjóðinni sjálfri. Áfram skal víst kaupa það sem aðrir eiga, þ.e. þjóðin; selja það sem aðrir eiga; veðsetja það sem aðrir eiga og erfa það sem aðrir eiga“. Lítið sáttarhljóð heyrðist í ranni Sjálfstæðisflokksins ef marka má þessi dagbókarskrif.

Svo fór að bráðabirgðafyrirkomulag festi sig í sessi. Stærri hluti flota og veiða féll undir kvótann uns fyrirkomulagið var gert varanlegt með lagasetningu árið 1990. Á fyrstu árum kerfisins voru sjávarútvegsráðherrarnir ragir við að fylgja ráðleggingum fiskifræðinga um heildarafla sbr. mynd 1:



Mynd 1: Þorkveiðiheimildir, ráðgjöf og veiði. Heimild (<https://audlindin.is/2020/12/28/ekki-far-id-ef-tir-ytrustu-radleggingum-fiskifraedinga-fyrr-en-2009/>) eða jólablað Ægis 2020

Myndin sýnir tvennt: Í fyrsta lagi að heildaraflamark var umfram ráðleggingar fiskifræðinga og í öðru lagi að veiðarnar voru umfram aflamarkið. Á fyrra atriðinu var tekið með því að taka upp ákvæði um aflareglu í lög um stjórn fiskveiða. Í stað þess að fiskifræðingar Hafrannsóknastofnunar meti árlega hvað sé hæfileg veiði er tekin grundvallarafstaða til þess hversu stóran hluta viðmiðunarstofns væri óhætt að veiða. Seinna atriðið tengist bæði umfangi sóknarkvóta innan kerfisins og millifæranleika afla milli fiskveiðiára.

Veiðigjaldið hefði getað orðið hið stóra sáttarafi í íslensku efnahagslífi, en varð það ekki. Reynslurök þvinguðu útgerðina til að samþykkja verulega íþyngjandi aðgerðir til að koma böndum á sóknina. Í nafni tilraunamennsku var farið af stað með magnstýringu þar sem hentara hefði verið að beita verðstýringu. Þegar magnstýringin skilaði þeim árangri að draga úr ofveiði lögðu talsmenn útgerðar talsvert púður í að eyða umræðu um ágæti verðstýringar. Meðal útgerðarmanna voru uppi sjónarmið þess efnis að úthlutaður kvóti væri eign viðkomandi útgerðar. Að kvótaúthlutunin hefði skipt þjóðinni í tvennt: þá sem eiga kvóta og þá sem ekki eigi kvóta. Líta má á ákvæði í 1. gr. fiskveiðistjórnunarlagann þess efnis að „(n)ytjastofnar á Íslandsmiðum (séu) sameign íslensku þjóðarinnar“ svar Alþingis við þeirri umræðu. Verðstýring þýðir að sá hluti þjóðarinnar sem fénytir auðlindina greiðir verð sem beint eða óbeint rennur til hins hlutans sem ekki hefur sama aðgang að auðlindinni. Magnstýring í formi aflamarks felur í sér að stór hluti þjóðarinnar er útilokaður frá að fénytá auðlindina.

Samþjöppunin og sáttin

Ákvæði um hámark kvóta á hendi einnar útgerðar koma fyrst inn í lög um stjórn fiskveiða árið 1998 með samþykkt laga nr. 27/1998. Samkvæmt upphaflega ákvæðinu skyldu útgerð og tengdir aðilar ekki ráða meiru en 8% af heildaraflaheimildum; þar af að hámarki 10% af aflaheimildum í ýsu og þorski, en 20% í öðrum tegundum. Núgildandi ákvæði kveða á um að hámarkið sé 12% í þorski, en 20% í öllum öðrum tegundum. Ákvæðinu er augljóslega ætlað að draga úr hættu á

sambjööppun aflaheimilda á hendi fárra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa. Ákvæðinu var líklega ætlað að slá á gagnrýnisraddir sem töldu völd og áhrif innan sjávarútvegsins safnast á fáar hendur. Til að koma í veg fyrir að fyrirtæki gætu farið í kringum lögin með stofnun dótturfyrirtækja og flutnings kvóta til þeirra (mætti kalla þak-hopp, hliðstætt fyrirbæri tengt sjávarútvegsstefnu ESB sem kallað var kvóta-hopp). Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum 27/1987 er þetta skýrt svo: „Ef móðurfyrirtækið A á t.d. 30% hlutafjár í lögaðilanum X og lögaðilarnir B og C, sem eru dótturfyrirtæki A, eiga 30% í X telst A eiga með óbeinum hætti meiri hluta í X. Sama á við ef A á engan hlut í X en dótturfyrirtækið B á eitt sér eða með C yfir 50% hluta fjár í X. Aðilarnir A, B, C og X teljast þá allir tengdir og A telst móðurfyrirtæki X.“ Það sem er athyglivert við þessa reglu er að hún er á skjön við sambærilega reglu á fjármálamörkuðum þar sem nægir að fyrirtæki eigi 20% í öðru til að vekja upp reglur um „tengda aðila“ (Lög 161/2002, §18). Athygli hefur vakið að fyrirtækin Samherji og Síldarvinnslan töldust ekki tengdir aðilar þar sem Samherji fór „aðeins“ með 49% af hlutafé Síldarvinnslunnar, en sú eign dugði til þess að forstjóri Samherja var á tímabili stjórnarformaður Síldarvinnslunnar. Jafnframt kom fram í tengslum við svokallað Namíbíumál að Samherji kynnti Síldarvinnsluna sem uppsjávararm samstæðunnar á erlendum vettvangi. Fiskistofu er ætlað að hafa eftirlit með lögunum. Ríkisendurskoðun kemst að þeirri niðurstöðu í stjórnýsluendurskoðunarskýrslu frá 2019 að Fiskistofa sinni þessu eftirlitshlutverki sínu ekki nægjanlega vel. Sjávarútvegsráðherra undirbjó breytingar á ákvæðinu um tengda aðila á árunum 2019-2020 en dofnað virðist hafa yfir þeirri vinnu. Nánari upplýsingar og tilvísanir [hér](#), bls. 80-81.

Sveinn Agnarsson, Florence Giri og undirritaður [könnuðu sambjööppun aflaheimilda eftir útgerðum og landssvæðum](#) frá fiskveiðiarinu 2001/2002, bæði í almenna aflamarkskerfinu og krókakerfinu sem svo er kallað. Fyrirfram er ekki hægt að gefa sér margt um áhrif aflamarkskerfisins á dreifingu kvótans milli útgerðarfyrirtækja. Nefna má að árið 1990/1991 var hlutur stærsta útgerðarfyrirtækisins 4,3%; um aldamótin var hlutdeildin þess stærsta komin í 5,7%; fimm árum síðar var hlutdeildin 10,7% og hefur aukist síðan. Hlutfallslega er stærsta fyrirtækið því 2-3 sinnum stærra en við upphaf kerfisins. Þetta á ekki bara við um stærsta fyrirtækið í greininni. Stóru fyrirtækin auka hlutdeild sína í kvótanum sem sést á því að Gini-stuðullinn í veiðunum mældist 0,77 árið 1992 (Pálsson og Helgason) en var kominn upp í 0,96 árið 2014/2015. Þess má geta að væri allur kvóti á hendi eins fyrirtækis myndi Gini-stuðullinn sýna gildið 1,0000. Sambjööppun kvóta á hafnir er ekki orðin jafn skörp og sambjööppun á fyrirtæki, en þróunin er í sömu átt.

Sáttin og skatturinn

Framleiðendur sem framleiða vöru eða þjónustu sem ekki byggir á nýtingu takmarkaðra auðlinda geta brugðist við verðhækkunum á framleiðsluvöru sinni með því að auka framboðið. Leggi ríkisvaldið skatt eða framleiðslugjöld á framleidda einingu mun framleiðandinn bregðast við eins og um verðlækkun væri að ræða. Strax á 18. öld áttuðu frumkvöðlar hagfræðinnar sig á að þetta samhengi hækkandi skatta og framboðs afurða á ekki við í framleiðslu sem byggir á nýtingu takmarkaðrar auðlindar. Hærra eða lægra skilaverð til framleiðandans hefur ekki áhrif á frjósemi fiskistofna eða vaxtarhraða plantna. Eða með orðum Adam Smiths í Auðlegð þjóðanna, öðrum hluta um skatta: „Bæði auðlindaarður og leigugjald af landi eru tekjur þess eðlis að þær renna til eiganda landnáðisins án þess að hann þurfi fyrir því að hafa. Sé hluti af þessum tekjum frá honum teknar til að standa straum af kostnaði við rekstur ríkisins mun það ekki hindra athafnasemi hans. Árleg framleiðsla lands og vinnu í samfélaginu, raunveruleg auðlegð og tekjur

meirihluta landsmanna myndi sá sami eftir slíkar álögur og þær voru áður en skatturinn kom til“. (Both ground-rents and the ordinary rent of land are a species of revenue which the owner, in many cases, enjoys without any care or attention of his own. Though a part of this revenue should be taken from him in order to defray the expenses of the state, no discouragement will thereby be given to any sort of industry. The annual produce of the land and labour of the society, the real wealth and revenue of the great body of the people, might be the same after such a tax as before.). Viðbrögð eigenda auðlinda við gjalddöku eru önnur en annarra framleiðenda. Í stað þess að minnka framboð á auðlinda-afurðum helst framboðið óbreytt í kjölfar gjaldaaukningar. Að taka gjald af auðlindaarði veldur minni þjóðhagslegum skaða en sé gjalddöku beint t.d. að vinnuframlagi.

Tvær eru helstu uppsprettur skatttekna af sjávarútveginum: Veiðigjald og tekjuskattur lögaðila. Útgerðin greiðir einnig atvinnuþryggingargjald og önnur launatengd gjöld. Sum þeirra gjalda renna gegnum ríkissjóð en eru fyrst og fremst ætlað að standa straum af þjóðfélagslegum kostnaði við starfsmannahaldið (rekstur atvinnuleysistrygginga, foreldraorlof o.fl.). Tekjuskattur sjávarútvegsfyrirtæki lýtur sömu lögmálum og tekjuskattur annarra lögaðila. Skatturinn reiknast af hreinum tekjum viðkomandi aðila. Vaxtagreiðslur (t.d. vegna lána sem tekin eru til kaupa á kvóta) lækka bæði hreinar tekjur og skattgreiðslur. Söluhagnaður sem myndast við sölu á kvóta telst til tekna hjá lögaðilanum. Undantekning er ef andvirðinu er varið til kvótakaupa (t.d. þegar kvóti í einni tegund er seldur til að afla kvóta í annarri tegund). Sé söluhagnaður vegna kvótasölu greiddur út til eigenda er greiddur fjármagnstekjuskattur af þeirri upphæð. Almenn er því háttáð þannig að tekjur fyrirtækja eru skattlagðar hjá fyrirtækinu sjálfu og síðan aftur hjá eiganda þegar/ef hagnaður er greiddur út sem arður. Þetta er höfuðeinkenni hins [norræna tvenndarskattkerfis](#) (e. dual tax-system). Skattahlutföll tekjuskatts fyrirtækja og fjármagnstekjuskatts eru stemmd af með það í huga að heildarskattbyrðin verði ekki hærri en hæsti jaðarskattur í tekjuskattskerfi einstaklinga. Samkvæmt grunnhugmyndinni sem liggur til grundvallar norræna tvenndarskattlagningunni ætti því seljandi kvóta að greiða allt að 37,6% skatt af söluhagnaði að því tilskyldu að söluhagnaður sé greiddur sem arður til einstakra eigenda. En í gildandi skattalögum er að finna „skattasmugu“. Nú stofnar einstaklingur „A“ hlutafélagið „Ahf“ um hlutafjáreign í sjávarútvegsfyrirtækinu „Bhf“. Bhf hefur fengið úthlutað aflahlutdeild á þeim tíma sem eignarhald A á Ahf hefur staðið án þess að greiðsla hafi komið fyrir af hálfu Bhf. Selji Ahf hlutafé Bhf til Chf er líklegt að söluverðið endurspeglí þá verðmætisaukningu sem úthlutun aflahlutdeilda hafði í för með sér fyrir Bhf. Í raun jafngildir sá gjörningur sölu á kvóta og því ætti salan á hlutabréfum Bhf að mynda skattstofn við álagningu tekjuskatts á lögaðilann Ahf. En þá kemur til ákvæði liðs 9a í 31. grein laga númer 90/2003 sem heimilar Ahf að draga söluhagnaðinn vegna hlutabréfanna í Bhf frá tekjum sínum! Ákvæðinu í áður nefndum lið 9a er ætlað að auðvelda starfsemi eignarhaldsfélaga með því að koma í veg fyrir tví- eða margsköttun óúthlutaðs arðs og gengishagnaðar. En ákvæðið verður til þess að létta skattbyrði íslensks sjávarútvegs! Selji fyrirtæki Bhf kvóta að verðmæti 20 milljarða króna myndast skattkvöð upp á 4 milljarða hjá Bhf og síðan upp á 3,52 milljarða króna hjá eigendum Bhf greiði Bhf tekjurnar út sem arð. Sé hins vegar farin sú leið sem lýst er að ofan þannig að það séu hlutabréf Bhf sem eru seld myndast skattkvöð upp á 4,4 milljarða króna ef og þegar Ahf greiðir eigendum söluverðmætið sem arð. Munurinn er 3,12 milljarðar króna!

Sumarið 2022 seldu eigendur Vísis hf fyrirtæki sitt til Síldarvinnslunnar. Í tengslum við þá sölu komu upp spurningar tengdar söluverðinu. Bent var á að söluverðmæti félagsins væri nokkru lægra en svaraði til svokallaðs upplausnarvirðis þess. Þegar upplausnarvirði er fundið er gengið útfrá því að kvóti sé seldur á markaði og af því greitt bæði tekjuskattur félaga og fjármagnstekjuskattur. Með því að selja félag í heilu lagi má haga hlutum þannig, hafi eigendur hluta í Vísi haldið hlutabréfaeign sinni í sérstöku félagi, að aðeins komi til greiðslu fjármagnstekjuskatt þegar og ef eignarhaldsfélögin greiða eigendum sínum arð. Þessi staðreynd kann að hafa áhrif á verðlagningu kvóta þegar hann er seldur sem hluti af félagi samanborið við það þegar seldir eru „slattar“.

Skattstofn veiðigjalds hefur breyst mikið í áranna rás og skal ekki gerð tilraun til að rekja allar þær kollsteypur sem þar hafa verið teknar. Núgildandi veiðigjald er reiknað samkvæmt forskrift í 5. gr laga númer 145/2018. Líta má á forskriftina sem gefin er í lögnum sem meingallaða aðferð til að reikna út auðlindaarð á hvert kíló kvótasettra fiskitegunda. Meðferð fjármagnskostnaðar á sinn þátt í því. Samkvæmt lögnum skal reikna fjármagnskostnaðan jafnan afskriftum! Nú er það þannig að form lána til sjávarútvegs, bæði veiða og vinnslu, hafa tekið mið af gengisfellingar- og verðbólguumhverfinu á liðnum áratugum. Stór hluti lána sjávarútvegsfyrirtækja eru þess vegna bundin gengi eða í erlendri mynt. Séu reikningar fyrirtækjanna gerðir upp í íslenskum krónum geta gengisbreytingar haft umfangsmikil áhrif á reiknaðan gengishagnað eða gengistap þessara lána. Þannig getur fjármagnskostnaður sem eðlilegt væri að dreifa á mörg ár reikningsfærst á einu gengisfellingarári. Því er erfitt að nálgast mat á raunverulegum fjármagnskostnaði með því að skoða skattaframtöl fyrirtækjanna. Hagstofa Íslands og þar áður Þjóðhagsstofnun hafa nýtt svokallaða árskostnaðaraðferð til að meta fjármagnskostnað. Þá er litið til verðmætis fjármuna sem bundnir eru í rekstri fyrirtækisins og gengið útfrá að rekstur fyrirtækisins standi undir 6% raunvöxtum af þeirri fjárhæð. Þá er tekið tillit til kostnaðar við að viðhalda fjármagnsstofninum. Þessari aðferð hefur verið beitt í á fimmta áratug, fyrst í tengslum við fiskverðsákvarðanir á árum áður. Eðlilegt hefði verið að nota aðferðafræði Hagstofunnar við ákvörðun reiknistofns fyrir veiðigjald. Það er ekki gert heldur er búin til ný regla eins og áður sagði: vaxtagjöld „áætluð“ jöfn skattalegum fyrningum fastafjármuna, jafnframt því sem gefnar eru rúmar heimildir til flýtifyrninga!

Við ákvörðun reiknistofns veiðigjalds er ekki gerð tilraun til að meta í hvaða mæli sjávarútvegsfyrirtæki beita milliverðlagningu til að flytja tekjur frá veiðum til vinnslu. En með milliverðlagningu er átt við að félög sem reka bæði útgerð og fiskvinnslu haldi verði á ferskum fiski lágum og flytji tekjur þannig milli deilda í fyrirtækinu. Slík milliverðlagning hefur í för með sér tvíþættan hag fyrir fyrirtækjasamstæðuna. Í fyrsta lagi með því að lækka greiðslur til sjómanna vegna lægra skiptaverðs og í öðru lagi til að lækka reiknistofn veiðigjalds.

Í 4. gr laganna er nefnt að veiðigjaldið skuli nema sem næst 33% af reiknistofni hvers nytjastofns. Af orðanna hljóðan mætti ætla að hugmyndin sé að ná inn 33% af auðlindaarðinum sem skatttekjum til ríkisins. Tölurnar sem sýndar eru hér fyrir neðan benda til þess að það takist ekki. Hvort milliverðlagning eða ofáætlaður fjármagnskostnaður eiga þar hlut að máli verður ekki fullyrt á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga.

Gögn um skattgreiðslur fyrirtækja í sjávarútvegi eru ekki auðaðgengileg nema með sérvinnslu, sem Hagstofa Íslands vann af mikilli lipurð fyrir greinarhöfund. En nefna má að Stefán Gunnlaugsson og félagar (Gunnlaugsson, Hordur Saevaldsson, & Agnarsson, 2020) fóru þá leið að safna saman upplýsingum úr sjávarútvegsgrunni Deloitte og skýrslum Íslandsbanka um sjávarútveginn til að fá mynd á tekjuskattsgreiðslur sjávarútvegsins. Mynd 4 úr grein þeirra er endurprentað hér sem mynd 2.

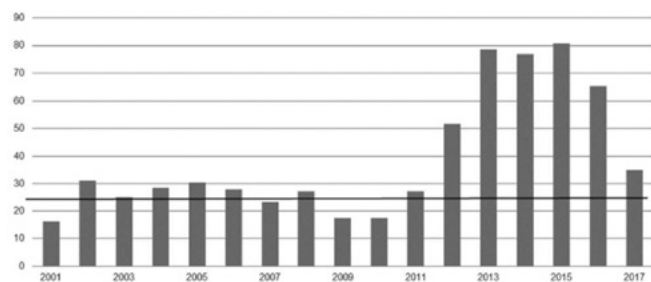


Figure 4. Corporate Taxes Paid by the Icelandic Fishing Industry from 2001 to 2017 (million USD) at Constant Prices
 Note: The solid line is the average from 2001 to 2010 (i.e., 24.2 million USD).
 Source: Íslandsbanki (2017) and Deloitte (2018).

Mynd 2: Mynd 4 úr grein Stefáns Gunnlaugssonar og féлага frá 2020.
 Skattgreiðslur sjávarútvegsfyrirtækja á föstu verðlagi (í milljónum 2017 dollara).

Mynd 3 sýnir tekjuskatt sjávarútvegsfyrirtækja sem hlutfall útflutningstekna á árabílinu 2001 til 2021.



Mynd 3: Tekjuskattur sjávarútvegsfyrirtækja sem hlutfall af útflutningstekjum sjávarafurða, heimild Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

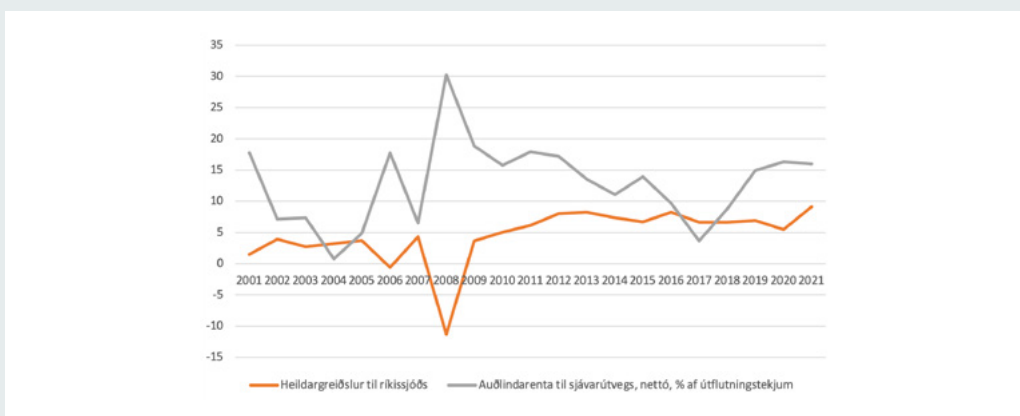
Mynd 3 ber með sér að tekjuskattur fyrirtækja í sjávarútvegi sveiflaðist milli þess að neikvæður árin 2006 og 2008 í það er vera sex prósentu af útflutningstekjum árið 2021. Fyrir hrun var tekjuskattur sjávarútvegsfyrirtækja 2-3% af útflutningstekjum. Eftir 2009 er þetta hlutfall á bilinu 4-4,5%, en

hækkar talsvert árið 2021. Skattgreiðslur jukust mikið á árunum 2013 og 2014 en fara síðan að dragast aftur saman mælt á mælikvarða útflutningsteknanna.



Mynd 4: Veidigjöld, tekjuskattur og samtala þessara greiðslna til ríkissjóðs frá sjávarútvegsfyrirtækjum frá 2001 til 2021. Heimild, Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Mynd 4 sýnir umfang veiðigjalds (þróunarsjóðsgjald eða önnur sértæk gjöld fyrir álagningu veiðigjalds) mælt á mælikvarða útflutningstekna. Umfang þessara greiðslna hafa heldur þokast uppávið á því árabili sem til skoðunar er. Veiðigjöldin eru um 1,7% af útflutningstekjum að meðaltali yfir tímabilið, en tekjuskatturinn um 2,3%. Árin 2017 til 2021 hækkar meðaltalsveiðigjaldið í 2,8% af útflutningstekjum og meðaltekjuskatturinn verður 4,1% af útflutningstekjum.



Mynd 5: Auðlindarenta sem rennur til útgerðarfyrirtækja (nettó, þ.e.a.s. að frádragnum tekjuskattsgreiðslum) annars vegar og samtala tekjuskatts og veiðigjalds hins vegar.

Mynd 5 sýnir þróun auðlindarentu sem rennur til sjávarútvegsfyrirtækja annars vegar og til ríkissjóðs hins vegar. Að meðaltali rann upphæð sem jafngildir 4% af útflutningstekjum til hins opinbera

Í formi tekjuskatts sjávarútvegsfyrirtækja og veiðigjalds sé litið til tímabilsins 2001 til 2021. Til útgerðar og vinnslu renna á sama tíma tæp 12,6% af útflutningstekjum. Hlutdeild hins opinbera af sjávarútvegsarðinum er þannig innan við fjórðungar af því sem rennur til sjávarútvegsfyrirtækjanna eftir að þau hafa greitt tekjuskatt. Árið 2017 varð tímabundið bakslag í arðsköpuninni ([m.a. vegna 30% samdráttar](#) í uppsjávarveiðum). Sá samdráttur hafði ekki áhrif á reikni-grundvöll veiðigjaldsins fyrr en seinna. Töfin 1-3 ár. Það var kveikja að enn einni endurskoðun á regluverkinu kringum veiðigjaldið. Þegar mat er lagt á umfang greiðslna sem sjávarútvegur innir af hendi til ríkissjóðs er vert að hafa í huga að nágrannaríki ganga mun lengra í gjaldtöku fyrir aðgang að auðlindum í þjóðareigu. Hér að neðan er t.d. dregið fram að Norðmenn miða við að um 80% af tekjum af olíuvinnslu renni í olíusjóðinn.

Erlent dæmi um sátt um ráðstöfun tekna af auðlind í almannaeigu

Olíuævintýri norðmanna hófst á sjöunda áratug síðustu aldar. Uppbyggingu olíuiðnaðar og notkun olíutekna innanlands geta valdið ofþenslu og grafið undan samkeppnishæfni útflutningsfyrirtækja eða fyrirtækja sem keppa við innflutning. Sömuleiðis var ljóst að lítil þekking á olíuvinnslu var til staðar innanlands. Olían í Norðursjó gat orðið til gæfu ef vel var með farið. En dæmi um „[bölvun auðlinda](#)“ vel þekkt. Ráðist var í mikla vinnu við að greina helstu áskoranir. Stefnan sem mörkuð var dregin saman í svokölluðum [olíuboðorðin 10](#) (sjá Appendix A) sem samþykkt voru einróma í Stórþinginu í júní 1972. Olíuboðorðin kveða á um að þróun olíuvinnslunnar skuli gerð á grundvelli hagsmuna norsku þjóðarinnar; að leit, þróun og vinnsla skuli í höfuðatriðum vera í höndum norskra fyrirtækja; að gas sem komi upp með olíu sé nýtt en ekki brennt og að sérstakrar aðgátar skuli gætt við leit og vinnslu norðan 62. breiddargráðu vegna þess að lífríki og félagslegar aðstæður eru mjög viðkvæmar á þeim slóðum. Ein reglan kveður á um að olíuiðnaðurinn skuli starfa í góðri sátt við aðrar atvinnugreinar. Til að ná markmiðum boðorðanna var stofnað sérstakt olíuleitar- og olíuvinnslufyrirtæki í eigu ríkisins (síðar einkavætt að hluta) sem smám saman varð stór þátttakandi í olíuvinnslu innanlands og erlendis. Mikil þekking og reynsla tengt olíuvinnslu safnaðist upp innan fyrirtækisins. Seint á árinu 1974 tilkynntu norsk stjórnvöld olíufyrirtækjum sem störfuðum í norska hluta Norðursjávar að þeim yrði gert að greiða aukaskatt af tekjum tengdum olíuvinnslunni (Cleary, 2016). Þessi aukaskattur kom til viðbótar við 50% almennan tekjuskatt lögaðila, samtals reiknað með [að hlutdeild hins opinbera í olíutekjunum](#) yrði um 80%. Reglur hafa verið slípaðar og agnúar fjarlægðir, en skattbyrðin enn svipuð, um 78%.

Bankakreppa skall á í Noregi árið 1986. Árin áður hafði olíuverð verið í hæstu hæðum og stjórnvöld höfðu aukið ríkisútgjöld í aðdraganda kosninga árið 1985. Reynslan sýndi ótvírætt að óbeisluð notkun olíuþeninga væri ekki góð lausn á aðsteðjandi efnahagsvanda. Í framhaldinu var ákveðið að hafa betri stjórn á streymi olíufjármuna inn í hagkerfið. Það var gert með stofnun olíusjóðsins árið 1990. Í fyrstu voru inngreiðslur óverulegar enda olíuverð lágt og samdráttur ríkjandi í efnahagslífi Noregs. Samkvæmt lögunum um sjóðinn skyldi hann í umsjón Seðlabanka Noregs. Lögin kváðu einnig á um að sjóðurinn skyldi beina fjárfestingum sínum að erlendum eignum til að koma í veg fyrir að starfsemi hans hefði áhrif á norskt kostnaðarstig. Stórþingið er ráðandi eigandi sjóðsins, en Fjármálaráðuneytið er formlegur eigandi. Allar nýjar olíutekjur leggjast við höfuðstól sjóðsins. Árið 2001 reglufesti ríkisstjórn Jens Stoltenberg hversu miklu má

ráðstafa úr sjóðnum á hverju ári. Reglan er sú að aðeins skuli ráðstafa raunávöxtunar sjóðsins á hverjum tíma. Þessi regla þýðir að á meðan olíutekjur streyma í sjóðinn heldur sjóðurinn áfram að stækka þar sem aldrei er gengið á raungildi höfuðstólsins. Þegar olían þverr eða olíuvinnslu verður hætt af öðrum sökum mun norskur almenningur áfram njóta vaxtateknanna af sjóðseigninni. Markmið sjóðsins er að dreifa Norðursjávartekjunum milli kynslóða með réttlátum og sanngjörnum hætti.

Gildi olíuboðorðanna 10

Á grundvelli olíuboðorðanna 10 og stífrar (en sanngjarnar) skattheimtu tryggði Noregur og norska Stórþingið sér mun beinni yfirráð og ráðstöfunarrétt yfir olíutekjunum en gert var t.d. í Bretlandi og Danmörku, en olíusvæði þessara landa voru þróuð á svipuðum tíma og olíusvæði Noregs. Auðlindagjaldið sem lagt er á olíuvinnsluna tryggir norska ríkinu lagalegt forræði yfir stórum hluta teknanna sem skapast í Norðursjónum.

Forsendur þess að hægt sé að byrja að ræða sátt

Það er áhugavert að bera saman hvernig grundvallarákvarðanir um nýtingu og ráðstöfun auðlindar í eigu þjóðar eru teknar á Norska Stórþinginu annars vegar og á Alþingi Íslendinga hins vegar. Olíuboðorðin norsku verða til í kjölfar mikillar greiningarvinnu og umræðna á þinginu. Að lokum komast stjórnáráðgjafar til samkomulags um grundvallarstefnuna og samþykkja þingsályktun þar að lútandi mótatkvæðalaust. Flokkarnir á Stórþinginu deildu áfram um útfærslu stefnunnar. En ekki hefur verið kvikað frá þeirri grunnstefnu sem mótuð er í olíuboðorðunum að olíuvinnslan skuli auka velferð norsku þjóðarinnar allrar, en ekki útvalins lítils hóps. Kvótakerfið Íslenska er samþykkt sem bráðabirgðarráðstöfun á nokkrum fundum milli jóla og nýárs árið 1983. Útlínur kerfisins komu frá hagsmunaaðilum á Fiskþinginu. Andstaða meðal þingmanna talsverð þó einhverjir létu sig hafa það að greiða málinu atkvæði gegn eigin sannfæringu („...ég treysti mér ekki til að mæla með annarri leið hér á Alþingi en þeirri sem hagsmunaaðilar sjávarútvegsins vilja fara, þó ég sjálfur hefði kosið að öðruvísi yrði staðið að málum“, Halldór Blöndal í 2. umræðu um málið).

Tekjustreymi tengt norska olíuauðnum rennur til landsmanna allra, ekki jafnt, en samkvæmt reglum sem meirihlutinn sættir sig við. Spyrja má hvort það sama eigi við um tekjustreymi frá íslensku sjávarauðlindinni. Umræða um og viðbrögð við samþjöppun í greininni bendir til að almenningur óttist að regluverkið hygli litlum hópi útvalinna einstaklinga.

Óvönduð vinnubrögð við stefnumótun auka líkur á mistökum og ósætti þegar farið er að vinna eftir stefnunni: Eins og þegar hefur verið nefnt hafa 80-90% þjóðarinnar lýst sig óánægð eða ósátt við sjávarútvegsstefnuna allt frá því að kvótasetning niður á skip var kynnt til sögunnar um miðjan 9. áratug 20. aldar. Kerfið felur í sér takmarkanir á aðgengi almennra borgara að fiskveiðiauðlindinni. En það eru ekki þær takmarkanir á réttindum almennings sem óánægjan beinist að. Fæstir þessara 80-90% hafa brennandi áhuga á að stunda sjóinn sjálf. Óánægjan beinist að öðrum þáttum kerfisins. Margir eru óánægðir með skiptingu auðlindaarðsins. Hér að ofan hef ég bent á all mörg atriði sem gætu haft þýðingu ef ætlunin er að sætta þessi 80-90% þjóðarinnar við fiskveiðistjórnunarkerfið. Ríkisstjórnir hafa komið og farið, sumar hafa fíktað smávegis í kerfinu, aðrar hafa reynt að teygja sig í átt til þeirra 80-90% sem ósátt eru. Allan

tímann hafa samtök útgerðarinnar (að smábátaútgerðarmönnum undanskildum) barist hatrammlega gegn öllum hugmyndum um breytingar á skiptingu auðlindaarðsins milli almennings og útgerðar. Eftir að veiðigjaldi var komið á hefur reiknigrundvelli þess verið margbreytt með alls konar röksemdum. Skattaleg meðferð söluhagnaðar hefur lítt eða ekkert komið til skoðunar. Ég leyfi mér að draga saman í punktaformi helstu atriði sem breyta þarf:

1. Ákveða þarf með hvaða hætti veiðigjald er innheimt. Núverandi aðferðafræði er meingölluð. Hægt er að leita í smiðju til nágrannaþjóða varðandi útfærslu. Hægt að nota uppboð, fyrningu eða leita í smiðju Norðmanna varðandi aðferðir við að meta gjaldstofninn. Færeyjningar hafa aflað mikilvægrar, en takmarkaðrar, reynslu af uppboðsaðferðum.
2. Hækka veiðigjaldshlutfallið með hliðsjón af reynslu Norðmanna og Dana af gjaldtöku af olíuvinnslu í Norðursjó. Fulltrúar Phillips Petroleum og annarra brugðust ókvæða við þegar norðmenn hækkuðu sérskatta á olíuvinnslu 1974 og hótuðu að hætta starfsemi í Norðursjónum. Það reyndust innantómar hótanir. En hefðu Norðmenn gefið eftir væri staða núlifandi íbúa Noregs lakari, að ekki sé talað um framtíðarkynslóðirnar.
3. Lagfæra þarf skattalögin þannig að söluhagnaður af kvóta verði skattlagður með sama hætti og annar söluhagnaður óháð félagsformi.
4. Kanna þarf möguleika á að koma á útgönguskatti vegna þeirra sem hverfa frá sjávarútvegi og selja frá sér veiðirétt sem fenginn var á lágu verði í upphafi kvótakerfisins.
5. Kanna hvort ástæða sé til þess að breyta skilgreiningu aflaheimilda sem „óefnislegum eignum“ í skattalögum og að lögbinda viðmiðun við staðal Alþjóðareiknings-skilaneftardarinnar um meðhöndlun styrkja og stuðnings frá hinu opinbera (IAS 20) við reikningskil sjávarútvegsfyrirtækja.
6. Stofna þarf sérstaka auðlindatölfræðideild við Hagstofu Íslands. Auk þess sem slík deild vinni með Fiskistofu og öðrum að þróun gagnaveitna er lúta að nýtingu og notkun auðlinda verði miðlun upplýsinga sem snúa að tekjusköpun og dreifingu tekna af auðlindanotkun stórefld. Fyrirmyndir má fá frá nágrannalöndum.

Fiskveiðistjórnunarkerfið hefur skapað ákveðnum hópi landsmanna verulegan auð og gefið þeim svigrúm í íslensku efnahagslífi sem á sér lítinn samjöfnuð sé litið til seinni alda. Sátt í sjávarútvegi getur ekki orðið eða grundvallast á óbreyttu ástandi, status quo.


Heimildir án beinna vísana í heimasíður:

Jónsson, G. (2017). Smáþjóð á heimsmarkaði. tímabilið 1914-2010. In S. R. Ísleifsson, *Líftaug landsins* (pp. 111 - 440). Reykjavík: Skrudda ehf og Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.

Matthíasson, Þ. (1977). Veiðigjald. *Fjármálatíðindi*, 40-51.

Matthíasson, Þ. (2001). The Icelandic debate on the case for a fishing fee: a non-technical introduction. *Marine policy*, 303-312.

Gunnlaugsson, S. B., Hordur Saevaldsson, D. M., & Agnarsson, S. (2020). Resource Rent and its Distribution in Iceland's Fisheries. *Marine Resource Economics*.

A person is silhouetted against a sunset over a volcanic landscape. The foreground is dark, rocky terrain. The middle ground shows a vast, reddish-brown volcanic plain with some snow patches. In the background, there are snow-capped mountains under a teal and orange sky. The text is centered in the middle of the image, flanked by two horizontal white lines.

20. Viðauki 1 —
Veiðigjöld — saga, útfærsla
og mat á áhrifum

20. Viðauki 1 — Veiðigjöld — saga, útfærsla og mat á áhrifum

20.1 Tilefni og þróun veiðigjalda

Uppþöku veiðigjalds í sjávarútvegi má rekja til tillagna svonefndrar auðlindanefndar sem skipuð var fulltrúum allra stjórn málaflokka og starfaði um aldamótin. Þrátt fyrir að veiðigjald hafi verið tekið upp árið 2002 og lagt fyrst á fiskveiðiárið 2004/2005 voru skiptar skoðanir um aðferðafræði og reikniforsendur veiðigjalda, bæði hvað varðar afkomutengingu og frádráttarliði.

Í lögum um veiðigjald nr. 85/2002 var lagt til grundvallar aflaverðmæti miðað við tiltekið tímabil. Frádráttarliðir voru síðan tilgreindir fyrir sama tímabil s.s. reiknaður olíukostnaður sem taki breytingum miðað við meðaltal á skráðu verði á gasolíu á Rotterdammarkaði, reiknaður annar rekstrarkostnaður sem taki breytingum miðað við vísitölu neysluverðs og reiknaður launakostnaður sem miðast við 39,8% af aflaverðmæti. Þessum gjaldstofni var svo deilt jafnt á aflamagn umreiknað til þorskígilda. Veiðigjald komandi árs skyldi síðan vera 9,5% af þeim reiknistofni. Ætlað var að veiðigjaldsprósöntunni yrði komið á í nokkrum skrefum.

Skiptar skoðanir voru um setningu þessara laga og sagt var að veiðigjaldið kæmi misjafnlega niður á fyrirtækjum og eftir landssvæðum og í umræðunni var m.a. talað um að ríkisstjórnin væri að setja á „landsbyggðarskatt“. Um viðfangsefnið áttu þó eftir að fara fram mun meiri umræður, einkum á árunum eftir gjaldþrot viðskiptabankanna. Þetta leiddi, með öðru, til skipunar þeirrar nefndar sem lagði fram tillögur sem voru uppistaðan í því frumvarpi sem varð að lögum um veiðigjald nr. 74/2012. Veiðigjaldið var þá tvíþætt, almennt veiðigjald annarsvegar og sérstakt veiðigjald hins vegar. Almenna veiðigjaldinu var ætlað að standa undir fiskveiðistjórnunarkerfinu og var 9,50 krónur á hvert þorskígildiskíló. Því sérstaka var ætlað að fanga auðlindarentu fyrir botnfisksveiðar annarsvegar og uppsjávarfisk hins vegar. Með lögnum, eins og þau voru í upphafi, var leitast við að byggja ákvörðun um veiðigjöld hvers árs á grundvelli umfangsmikillar áætlunar um rentu við fiskveiðar og fiskvinnslu. Í því skyni var horft til söluverðmætis eftir að búið var að greiða allan áætlaðan tilfallandi rekstrarkostnað, það fjármagn sem áætlað var að lagt hefði verið fram, þ.e. verðyrnun rekstrarfjármuna og fjármagnskostnað og loks var dregið frá almenna veiðigjaldið. Sérstakt veiðigjald var síðan 65% af niðurstöðunni. Ráðherra skipaði þrjá menn til fimm ára í senn til að ákvarða sérstaka veiðigjaldið og gera tillögur um lækkun sérstaka veiðigjaldsins eða undanþágur frá greiðsluskyldu þess. Til þess að koma til móts við minni aðila í greininni var sett upp frítekjumark þannig að af fyrstu 30.000 þorskígildiskílóum greiddist ekkert gjald, af næstu 70.000 þorskígildiskílóum greiddist hálf gjald og af þorskígildiskílóum umfram 100.000 greiddist fullt gjald. Ætlað var að veiðigjaldsprósöntu sérstaks veiðigjalds yrði komið á í nokkrum skrefum.

Á sumarpingi 2013 voru gerðar breytingar á hinum nýsamþykktu lögum um veiðigjald.¹⁵⁵ Ákvæði um ákvörðun reiknaðrar rentu á þorskígildiskíló eftir veiðiflokkum og álagningu sérstaks veiðigjalds komu ekki til framkvæmdar á fiskveiðiárinu 2013–2014. Þess í stað voru veiðigjöld fiskveiðiársins 2013–2014 fastsett með bráðabrigðaákvæði við lögin þannig að þau væru samþærigleg þeim gjöldum sem voru ákveðin fyrir fiskveiðiárið þar á undan.

¹⁵⁵ <https://www.althingi.is/alttext/stjt/2013.084.html>

Í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 84/2013 sagði að „með þessu væri ekki aðeins gefið svigrúm til endurskoðunar laganna á næsta reglulega löggjafarþingi í ljósi stefnumótunar ríkisstjórnarinnar og þeirrar gagnrýni sem hefur að þeim beinst, heldur einnig brugðist við þeim erfiðleikum sem hefðu komið í ljós við framkvæmd þeirra“.¹⁵⁶ Það hafði sýnt sig að lögín voru í raun óframkvæmanleg þar sem ekki voru til fullnægjandi gögn til að skipta rekstrarfjárumunum í þá fjóra flokka sjávarútvegs sem reikna skyldi sjálfstæða rentu fyrir, þ.e. veiðar og vinnslu annars vegar og bolfisk og uppsjávarfisk hins vegar.

Vorið 2014 voru lagðar til breytingar á lögnum, til eins árs, um að álagningin yrði ákveðin sem tiltekin krónutala á hvert kíló. Heildarfjárhæðin var reiknuð sem 35% af grunni sem var allur hagnaður við veiðar og 20% af hagnaði við fiskvinnslu, eftir skýrslu Hagstofu Íslands, *Hagur veiða og vinnslu*, reiknað annars vegar fyrir botnfisk og hins vegar fyrir uppsjávarfisk. Allur hagnaður af mjöl- og lýsisvinnslu var reiknaður sem vinnsla uppsjávarfisks, sem og 22% af hagnaði í frystingu.¹⁵⁷ Með hagnaði er hér átt við svonefndan hagnað fyrir skatt (EBT, e. Earnings Before Taxes).

Vorið 2015 voru síðan enn gerðar nokkrar breytingar á lögnum þannig að mælt var fyrir um að gjaldið skyldi ákveðið samkvæmt reiknigrunni sem 33% alls hagnaðar við veiðar og tiltekin hluti hagnaðar við fiskvinnslu, samkvæmt nýjustu útgáfu skýrslu Hagstofu Íslands, *Hagur veiða og vinnslu*. Lögín mæltu fyrir að reikna skyldi gjaldið með þessum hætti þrisvar sinnum áður en lögín féllu úr gildi í heild, 31. desember 2018.¹⁵⁸ Þá var frítekjumarki breytt þannig að hver gjaldskyldur aðili ætti rétt á því að fá 20% afslátt af fyrstu 4,5 milljónum króna álagðs veiðigjalds og 15% afslátt af næstu 4,5 milljónum króna álagningarinnar. Í því skyni að koma til móts við smærri útgerðir sem bera meiri þunga veiðigjalda en áður.

Í gildandi lögum um veiðigjald nr. 145/2018 sem tóku gildi 29. desember 2018 og komu í stað laga sama efnis nr. 74/2012 var veiðigjaldsnefnd felld niður og voru gerðar töluverðar breytingar á þeirri aðferð sem notuð er við ákvörðun veiðigjalds. Nýr reiknistofn veiðigjalds sem byggður er á afkomu við veiðar hvers nytjastofns var lögfestur, veiðigjald 33% af reiknistofni, veiðigjald ákveðið fyrir almanaksárið í stað fiskveiðiárs og stjórnýslu veiðigjalds breytt. Einnig voru gerðar breytingar í þá veru að frítekjumark nemi 40% af fyrstu 6 milljónum króna álagningar hvers árs, var þetta lagt til af meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis með það fyrir augum að bregðast við erfiðri rekstrarstöðu lítilla og meðalstórra fyrirtækja sem njóta ekki stærðarhagkvæmni stórútgerðarinnar en skapa mikla byggðafestu í sínu byggðarlagi. Minni útgerðir eru mun háðari afkomusveiflum og hefur það leitt til samþjöppunar og fækkunar starfa og byggðaröskunar. Lögum um veiðigjald nr. 145/2018 hefur verið breytt þrisvar. Með lögum nr. 150/2019 voru gerðar breytingar á lögum um veiðigjald í tengslum við lög um innheimtu opinberra skatta og gjalda en ekki voru gerðar breytingar á forsendum veiðigjalds. Með lögum nr. 65/2022 var sjávargróður (klóþang) undanskilinn veiðigjaldi. Hins vegar var með lögum nr. 111/2022 gerðar breytingar á forsendum veiðigjalds er varða skilgreiningar á föstum kostnaði. Þannig var bætt við ákvæði þar sem skattalegar fyrningar um tilgreind mörk er dreift á næstu fimm ár, en ákveðið var að vaxtagjöld skuli vera sama fjárhæð og þær fyrningar sem lagðar eru til grundvallar útreikningi á veiðigjaldi á ári hverju.

¹⁵⁶ <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efrir-thingum/ferill/?ltg=142&mnr=15>

¹⁵⁷ <https://www.althingi.is/altext/143/s/0989.html>

¹⁵⁸ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2015.073.html>

Þrátt fyrir framangreindar breytingar á lögum hafa í raun ekki verið gerðar grundvallar breytingar á forsendum sem notaðar eru við ákvörðun veiðigjalds og markmið veiðigjalda er óbreytt.

20.2 Framkvæmd veiðigjalds

Samkvæmt lögum um veiðigjald nr. 145/2018 skal reikna gjaldið sem hlutfall af skilgreindum reiknistofni sem endurspeglar afkomu af veiðum hvers nytjastofns. Fiskistofa leggur veiðigjöld á aflann og tekjur veiðigjalda renna í ríkissjóð. Gjaldstofn til álagningar veiðigjalds er allur aflí íslenskra fiskiskipa úr nytjastofnum sjávar samkvæmt aflaskráningarkerfi Fiskistofu, að frátöldum afla sem reiknast ekki til aflamarks skips skv. 9. mgr. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, ólögætum sjávarafla, rannsóknarafla og afla úr stofnum sem ekki er stjórnað með aflamarki, öðrum en makríl. Reiknistofninn er aflaverðmæti hvers stofns að frádregnum breytilegum og föstum kostnaði við veiðarnar. Til breytilegs kostnaðar við fiskveiðar telst launakostnaður áhafna, eldsneyti eða annar orkugjafi fiskiskipa, veiðarfærakostnaður, viðhald fiskiskipa, frystikostnaður og umbúðir, löndunarkostnaður, hafnargjöld og eftirlits- og leyfisgjöld í fiskveiðum önnur en veiðigjald, flutningskostnaður, tryggingar, sölukostnaður og stjórnunarkostnaður. Til fasts kostnaðar við fiskveiðar teljast skattalegar fyrningar skipa og skipsbúnaðar.

5. gr. laga um veiðigjöld tilgreinir hvernig reikna skal gjaldstofninn og má segja að eftirfarandi reikniregla sé notuð:

Reiknistofn = (Aflaverðmæti – breytilegur úthaldskostnaðar – fastur kostnaður)

Skatturinn reiknar fyrst afkomu hvers skips og þannig er fundin afkoma fyrir hvern nytjastofn. Frá aflaverðmæti stofnsins er dreginn sá hluti útgerðarkostnaðar, breytilegur og fastur kostnaður, sem nemur hlutdeild stofnsins í heildaraflaverðmæti skipsins. Næst er lögð saman afkoman fyrir öll skip sem veiddu nytjastofninn. Síðast er svo deilt í samtöluna með öllu aflamagni stofnsins hjá öllum skipum sem hann veiddu. Veiðigjaldið er síðan 33% af þeim reiknistofni og þannig reiknað til króna á kílógramm landaðs óslægðs afla. Sér reglur gilda um útreikning á verðmæti afla sem frystur er um borð (lækkað um 10%) og um verðmæti uppsjávarafla, þ.e. síld, loðna, kolmunni og makríll (hækkað um 10%). Ríkisskattstjóri reiknar ekki veiðigjald vegna hvalveiða og þangskurðar (hrossaþara og stórþara), sem er ákvarðað samkvæmt sérákvæði. Ráðherra gefur út auglýsingu byggða á tillögu ríkisskattstjóra um fjárhæð veiðigjalds hvers nytjastofns, sbr. 5. gr. laganna, fyrir komandi veiðigjaldsár.

Við útreikninginn er byggt á afkomu af fiskveiðum og notast við upplýsingar sem skilað er með skattframtölum um aflaverðmæti og útgerðarkostnað. Þessar upplýsingar koma fram á sérstöku eyðublaði, RSK 4.29 (Greinargerð um aflaverðmæti og rekstrarkostnað fiskiskipa), sem útgerðaraðilum ber að skila með skattframtali sínu. Við framkvæmdina er byggt á upplýsingum frá Fiskistofu um landaðan afla allra íslenskra fiskiskipa niður á fisktegundir; afla í kílóum og verðmæti í krónum. Upplýsingarnar eru áritaðar á RSK 4.29 blað hjá öllum útgerðaraðilum, eitt blað fyrir hvert þeirra skipa og báta sem lönduðu afla á árinu. Aflí sem frystur er um borð er sérgreindur og einnig aflí sem veiddur er utan fiskveiðilögsögu.

Á eyðublaðinu færir framteljandi inn upplýsingar um allan útgerðarkostnað hvers skips; laun, eldsneyti, veiðarfæri, frystingu, löndun og viðhald, sem og fyrningar og hlutdeild í stjórnarkostnaði. Upplýsingar um breytilegan úthaldskostnað eru þannig fengnar úr skattframtölum, á eyðublaðinu RSK 4.29. Til fasts kostnaðar (fyrningar og vaxtagjöld) teljast skattalegar fyrningar skipa og skipsbúnaðar sem safnað er af embætti ríkisskattstjóra (fyrningarskýrslur). Til frádráttar reiknistofni veiðigjalds eru dregnar tvöfaldar skattalegar fyrningar veiðiskipa, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Með þessu er ætlunin að ná bæði til fyrningar skipa og vaxtakostnaðar sem speglar ávöxtun þess fjármagns sem bundið er í framleiðslutækjum vegna veiða. Ein ástæðan fyrir þessu er að ekki eru í boði aðrar áreiðanlegar/samfelldar opinberar upplýsingar um vaxta- og fjármagnskostnað, en ýmsar aðrar leiðir eru þó inni í myndinni. Talið var að skattalegar fyrningar veittu meiri stöðugleika milli ára og væru minna háðar mati stjórnenda fyrirtækjanna en bókhaldslegar fyrningar.

20.3 Tilgangur veiðigjalds

Markmið laga eins og segir í 1. gr. laga um veiðigjald er að „mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar.“

Greinin mælir fyrir um að veiðigjald skuli mæta kostnaði við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum. Í greinargerð með frumvarpi til laga um veiðigjald er kostnaðurinn metinn sem 3% af aflaverðmætum þess tíma, og er tekið þar fram að það sé áþekkt hlutfall og Ragnar Árnason, prófessor í fiskihagfræði komst að niðurstöðu um sem meðaltal fyrir tímabilið 1990–1998, en þá nam hlutfallið á bilinu 2,8–4,3% af aflaverðmæti. Til samanburðar var talið á sama tíma að kostnaður af stjórn fiskveiða hafi þá numið í Ástralíu um 10% af aflaverðmæti, á Nýfundnalandi 15–25%, í Bandaríkjunum um 15% og í Noregi um 8%. Mat matvælaráðuneytisins á kostnaði ríkisins á grunn- og þjónusturannsóknnum á fiskstofnum eða lífríki hafsins, stjórnsýslu fiskveiða sem og eftirlit og löggæslueftirlit með fiskveiðum nemi um 8 milljörðum króna. Sú fjárhæð er nálægt 4,1% af aflaverðmæti íslenskra fiskiskipa árið 2022. Við mat matvælaráðuneytisins var notast við nálgun um viðeigandi hlutfall af framlagi úr ríkissjóði til hvers málaflokks fyrir sig en í matinu eru talin hluti framlaga úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum 2023 til Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Landhelgisgæslu Íslands, Siglingadeild samgöngustofu, Framlög til alþjóðastofnanna, Verðlagsstofu skiptaverðs, skrifstofu sjávarútvegs í matvælaráðuneytinu, strandveiða og ýmissa framlaga í sjávarútvegi. Séu framlög úr ríkissjóði til Vaktstöðvar siglinga, Matís, menntunar í sjávarútvegi, framkvæmda við vita og hafnir og til hafnarbótarsjóðs talin með er kostnaður við þjónustu ríkisins við sjávarútveg 11 milljarðar króna árið 2023. Ekki liggur fyrir upphæð veiðigjalds fyrir árið 2023, né tölur um aflaverðmæti og því ekki mögulegt að reikna hlutfall kostnaðar af aflaverðmæti árið 2023. Á árunum 2018–2022 var veiðigjald að meðaltali 5,1% af aflaverðmæti.

Greinin mælir einnig fyrir um að veiðigjald sé lagt á til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar. Ef breyta á veiðigjaldi með það að markmiði að hækka eða lækka heildar veiðigjald til þess að mæta markmiðum laga um

veiðigjald, án þess þó að grunnforsendum gjaldheimtunnar sé breytt eru ýmsir möguleikar fyrir hendi, það eru breytingar sem hafa áhrif á reiknistofn til ákvörðunar veiðigjalds eða breytingar sem hafa áhrif á innheimtu samkvæmt reiknistofni.

20.4 Álagning veiðigjalds

Útreikningur reiknistofns veiðigjalda byggir á upplýsingum sem skilað er með skattframtölum auk upplýsinga frá Fiskistofu. Þannig eru þessar upplýsingar breytilegar frá ári til árs með hliðsjón af tekjum, þ.m.t. aflaverðmæti og gjöldum. Jafnframt er leyfilegur heildaraflí hvernar tegundar breytilegur frá ári til árs og einnig geta átt sér stað tilfærslur á aflamarki innan fiskveiðiársins því eru í raun allar breytur veiðigjaldsins fljóttandi, sem gerir allar spár um heildaráhrif breytinga á forsendum veiðigjalds erfiðar í framkvæmd. Af þeim sökum er nauðsynlegt er að gefa sér ákveðnar forsendur til þess að geta spáð fyrir um áhrif á heildar veiðigjald vegna breytinga. Allt mat á áhrifum breytinga á söluhagnaði eða fyrningum s.s. aukafyrningum eða á fjármagnskostnaði er því snúið og erfitt að meta. Að því sögðu eru fimm forsendur fastar, sem breytast ekki milli ára og eru ákvarðaðar í lögum. Því má segja að þær forsendur sem unnt er að meta breytingar á samkvæmt núverandi lögum um veiðigjald séu: hlutfall veiðigjalds af reiknistofni (33%), breytingar á verðmæti frysts afla (-10%), breytingar á verðmæti uppsjávarafla (+10%), hlutfall frítekjumarks (40%) og viðmiðun frítekjumarks (6 milljónir króna, framreiknað m.v. vísitölu neysluverðs). Þegar spáð er um áhrif á heildar fjárhæð veiðigjalda vegna þessa breytinga er æskilegast að breyta forsendum afturvirkir að öðru óbreyttu og meta þannig áhrif aftur í tímann. Sé spáð fyrir um framtíðaráhrif á heildar fjárhæð veiðigjalda þarf að gefa sér fleiri forsendur, meðal annars um aflamagn, aflaverðmæti og kostnaðarliði, svo sem olíukostnað.

20.5 Frádráttarliðir gjaldstofns

Af framansögðu má því ætla að val á aðferð og reikniforsendum veiðigjalda hafi áhrif þegar kemur að frádráttarliðum. Að sama skapi er snúið að meta hversu mikil þessi áhrif eru á einstaka rekstraraðila þar sem frádráttur þeirra getur verið mjög mismunandi. Engu að síður ættu frávik eða áhrif einstakra aðila með notkun á frádráttarliðum þegar á heildina er litið að vera óveruleg til lengri tíma þótt sveiflur geti átt sér stað í núverandi kerfi. Spurningin er þá sú hvort breyta eigi lögum og setja inn takmarkanir á þá frádráttarliði sem hafa áhrif á reiknistofn veiðigjalds. Þannig myndi slíkt leiða til hækkunar á reiknistofni, sem síðan ætti að skila sér í hærri veiðigjaldi. Því mætti mögulega miða við frádráttarliði sem tilkomnir eru vegna breytilegs rekstrarkostnaðar annars vegar og þeirra frádráttarliða sem eru tilkomnir vegna fjárfestinga og fyrninga hins vegar. Þannig mætti aftengja fastan kostnað sem frádráttarlið vegna reiknistofns veiðigjalda óháð því hvernig slíkt væri á tekjuskattshliðinni. Nauðsynlegt væri þó að greina nánar þessar breytingar þar sem þær gætu haft áhrif á ákvörðun þess hlutfalls sem innheimt er af reiknistofni veiðigjalds. Að svo stöddu er því ekki hægt að fullyrða með vissu um hver áhrif á heildarfjárhæð veiðigjalda verða við fyrrnefndar breytingar, en líkur eru þó á að allar slíkar breytingar myndu leiða til hækkunar á reiknistofni sem ætti að skila sér að öðru óbreyttu í hærri veiðigjöldum.

Snúið er að meta áhrif fyrninga á reiknistofn veiðigjalda. Því er nauðsynlegt að skoða hvernig fyrningar skiptast, með því að skoða hlutfallslega skiptingu gjalda og tekna. Skatturinn hefur metið áhrif einstakra fiskiskipa á heildina óveruleg, þar sem fjöldi fiskiskipa sem landa veiðigjaldsskyldum aflu er um og yfir 1.000 en þó breytilegur eftir árum. Taflan hér að neðan sýnir hlutfallslega skiptingu tekna og gjalda fyrir öll fiskiskip sem lögð voru til grundvallar vegna álagningar veiðigjalds 2020. Fyrningar skips og búnaðar á þessum tíma voru 8,43% af heildargjöldum.

Tafla 20.5.1. Hlutfallsleg skipting gjalda fyrir öll fiskiskip árið 2020.

Skip	Hlutfall af heildargjöldum
Laun af aflahlutum	31,94%
Önnur laun	1,78%
Launatengd gjöld	7,16%
Samtals laun og launatengd gjöld	40,88%
Fyrning skips og búnaðar	8,43%
Orkukostnaður	11,37%
Viðhaldskostnaður	7,85%
Veiðarfærakostnaður	4,58%
Frystikostnaður	0,12%
Umbúðakostnaður	0,96%
Löndunarkostnaður	3,80%
Flutningskostnaður	0,91%
Tryggingar	1,43%
Sölu­kostnaður	1,13%
Stjórnunarkostnaður	3,90%
Önnur rekstrargjöld	14,65%
Samtals annar kostnaður	59,12%
Samtals gjöld	100,00%

Miðað við fyrirbyggjandi gögn þá er ekki unnt að svo stöddu að meta áhrif þess með einhverri nákvæmni hvaða áhrif það myndi hafa á reiknistofn ef ekki væri leyfilegt að draga söluhagnað eða aukafyrningar frá reiknistofni. Sama á við um ef breyta ætti tilhögun um fjármagnskostnað. Þó myndi hvoru tveggja leiða til lægri frádráttar á aflaverðmætum sem leiðir til einhvers hækkunar á reiknistofni. Eins og segir hér að framan væri þó skynsamlegt að fara í nánara áhrifa-mat með tilliti til mögulegra áhrifa á einstaka rekstraraðila.

20.6 Áhrif milliverðlagningar á veiðigjald

Þar sem veiðigjald er lagt á landaðan afla, sem er í raun hráefni til vinnslu, er aflaverðmæti einungis fyrsta skrefið í virðiskeðjunni, þó með undantekningum um afla frystiskipa. Veiðigjaldið fangar því ekki virðisauka sem á sér stað á síðari stigum í virðiskeðjunni. Engu að síður er mögulegt að milliverðlagning hafi einhver áhrif, þá sér í lagi í samþættum fyrirtækjum, þar sem sala hráefnis þ.e. aflaverðmæti er fyrsta stig virðiskeðjunnar. Verðlagsgögn sem lögð eru til grundvallar eru þau gögn sem Fiskistofa hefur undir höndum, bæði varðandi beina sölu fisks í samþættum veiðum og vinnslu, sölu á fiskmörkuðum og annarri sölu vegna miðlunar. Hins vegar er vandkvæðum bundið að skoða þau áhrif nákvæmlega og því þyrfti að styðjast við forsendur, um frávik frá meðalverði ef meta ætti áhrif milliverðlagningar innan lóðrétt samþættra fyrirtækja á innheimtu veiðigjalds.

Tafla 20.6.1. Skipting sölu á þorski 2022.

Tegund sölu	Magn (kg)	Magn hlutfall (%)	Verðmæti (kr)	Meðalverð 2022	Frávik frá meðalverði (kr)	Frávik frá meðalverði (%)
Bein sala	157.855.009	83,10%	54.147.857.042	343,02	-14,77	-4,13%
Markaðir	32.100.736	16,90%	13.817.421.937	430,44	72,64	20,30%
Heildarsumma	189.955.745	100,00%	67.965.278.979	357,80		

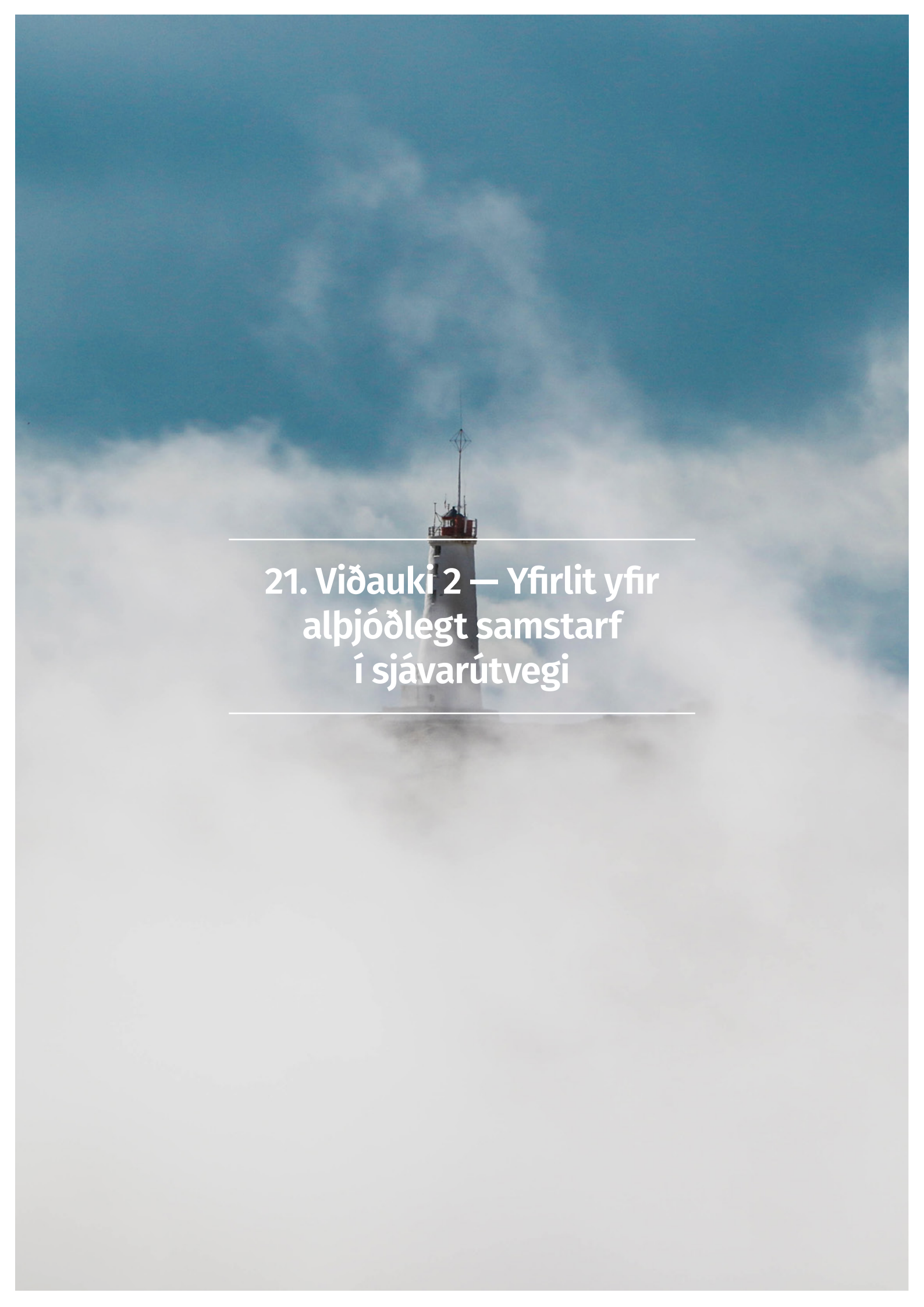
Eins og sjá má á töflunni hér að ofan þá er 83% þorsks seldur í beinni sölu milli útgerðar og vinnslu og verðfrávik í beinni sölu á þorski frá meðalverði er yfir 4%. Þannig mætti beita þeirri nálgun að gróflega áætla 4% vanmat á verði fyrir 83% af magninu í þorski.

20.7 Sérstakur tekjuskattur sem veiðigjald

Við vinnslu þess frumvarps sem varð að lögum nr. 145/2018 um veiðigjald, kom til athugunar hvort sérstök tekjuskattlagning á útgerðaraðila gæti komið, a.m.k. að hluta til, í stað veiðigjalds.¹⁵⁹ Óskað var eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytis til tiltekinna álitafna

¹⁵⁹ <https://www.althingi.is/altext/149/s/0144.html>

er þetta varðaði. Annars vegar hvort eitthvað stæði þessu í vegi með tilliti til kerfislegs samræmis skattlagningar og jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Hins vegar hvernig skynsamlegast væri að útfæra slíka skattlagningu. Að áliti fjármála- og efnahagsráðuneytisins er mögulegt að leggja sérstakan tekjuskatt á útgerðaraðila sem endurgjald aflaheimilda. Vísað var til þess að dæmi finnast um áþekka skattlagningu í sérstökum fjársýsluskatti og skattlagningu kolvetnisvinnslu. Einnig var nefnt að útgerðaraðilar hefðu þegar sætt sérstakri aukalegri skattlagningu með veiðigjaldi. Ráðuneytið taldi að hvort tveggja kæmi til greina, setning sérлага um málefnið eða breytingar á lögum um tekjuskatt. Hið síðarnefnda væri þó æskilegra þar sem í tekjuskattslögum væru ákvæði um skattskylda aðila og skattstofn sem mundu nýtast. Ekki gafst þó tími til að kanna þessa möguleika frekar.

A photograph of a lighthouse tower, likely the Puffin Lighthouse in Iceland, rising from a thick layer of white clouds. The sky above is a clear, deep blue. The lighthouse is white with a dark top section and a red lantern room. The text is centered over the image, flanked by two horizontal white lines.

21. Viðauki 2 — Yfirlit yfir
alþjóðlegt samstarf
í sjávarútvegi

21. Viðauki 2 – Yfirlit yfir alþjóðlegt samstarf í sjávarútvegi

Alþjóðlegt samstarf

Virk þátttaka Íslands á alþjóðavettvangi og frumkvæði í ábyrgri og sjálfbærri nýtingu auðlinda er nauðsynlegur grundvöllur þess að sjávarútvegur og önnur auðlindadrifin starfsemi geti dafnað og eigi áfram sterka markaði fyrir afurðir á heimsvísu. Mikilvægt er því að hagsmunum Íslands sé gætt á alþjóðavettvangi í sjávarútvegsmálum.

Málefni hafsins hafa verið eitt helsta áhersluatriði Íslands á alþjóðavettvangi frá lýðveldisstofnun, oft með góðum árangri. Færa má rök fyrir því að niðurstaðan í landhelgismálinu sé stærsti sigurinn í sögu íslenskrar utanríkisstefnu.

Fyrirsvar Íslands á alþjóðavettvangi þegar kemur að málefnum hafsins, hafrétti, og sjávarútvegi er víðfeðmt og felur m.a í sér beina fiskveiðistjórnun og setningu reglna og/eða stefnuviðmiða sem varða málefni hafsins og sjávarútveg.

Megináherslur Íslands í alþjóðlegum sjávarútvegsmálum, málefnum hafsins og hafrétti eru m.a.:

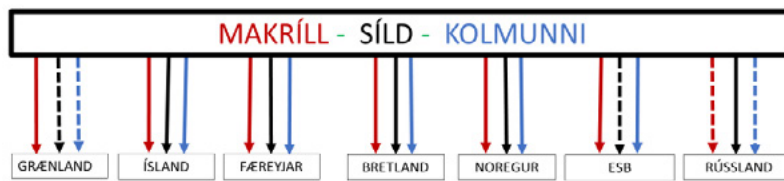
- a. Hafid sem uppspretta fæðu
- b. Hreint haf
- c. Heilbriggt vistkerfi þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið
- d. Sjálfbærni
- e. Vísindalegur grunnur
- f. Praktísk nálgun – hagkvæmni
- g. Nálægðarregla – ákvarðanir séu teknar nálægt einstökum ríkjum

Ísland tekur þátt í margs konar samstarfi um málefni hafsins á alþjóðavettvangi:

- Beinni alþjóðlegri fiskveiðistjórnun á vettvangi strandríkjasamráðs, tví- og þríhliða samstarfs og samstarfs innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana (Ísland er aðili að þremur slíkum: NEAFC, NAFO og ICCAT).
- Setningu almennra alþjóðlegra reglna og/eða stefnuviðmiða sem varða sjávarútveg, m.a. svæðisbundið samstarf innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana og hnattrænt samstarf, m.a. á vettvangi FAO.
- Vísindasamstarf á vettvangi Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES) sem og í gegnum Evrópu og norrænt samstarf, þá með þátttöku fræðasamfélagsins.

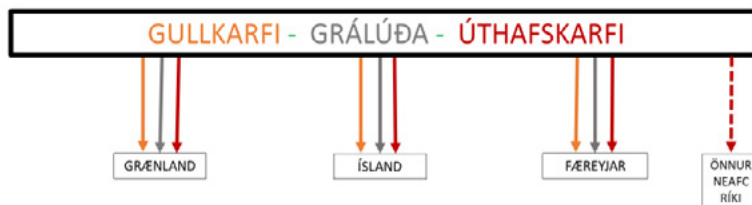
Til viðbótar við svæðisbundnar fiskveiðistjórnunarstofnanir er beinni alþjóðlegri fiskveiðistjórnunum sinnt í strandríkjasamningum og tví- og þríhliða samningum, þeir eru:

Strandríkjasamningar – stóru deilistofnarnir þrír – makrill, síld og kolmunni



Mynd 1: Heil lína = strandríki. Brotin lína = veiðiríki.

Strandríkjasamningar – vest-norrænir deilistofnar – gullkarfi, grálúða og úthafskarfi



Mynd 2: Heil lína = strandríki. Brotin lína = veiðiríki

Strandríkjasamningar – loðna

Smugusamningurinn var gerður árið 1999 og er enn í gildi. Samkvæmt samningnum hefur Ísland veiðiréttindi í þorski á Barentshafi í samkomulagi við Noreg og Rússland.

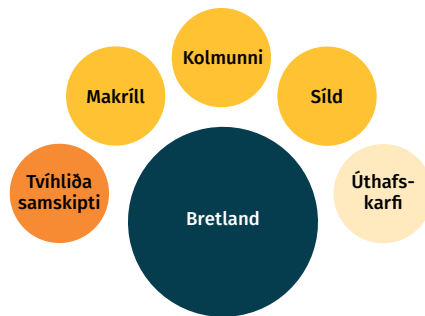


Mynd 3: Þrjú strandríki eru í loðnu. Loðnan er alfarið veidd í íslenski lögsögu.

Tvíhliða samstarf

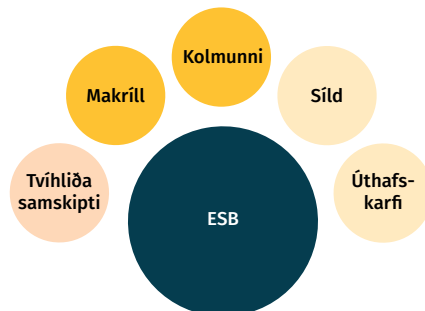
Ísland á í tvíhliða samskiptum við mörg ríki í tengslum við alþjóðleg málefni hafsins, hafrétt, hafrannsóknir og sjávarútveg. Nánasta samstarfið er við eftirfarandi aðila:

Bretland



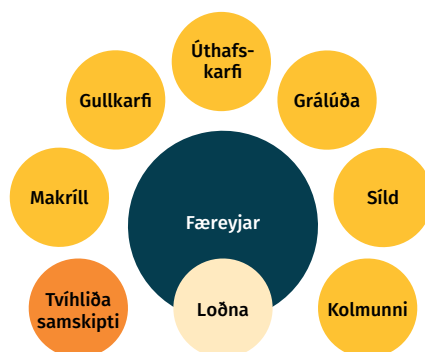
Mynd 1: Hringur í fullum gulum lit = strandríki. Hringur með daufum gulum lit = veiðiríki. Hringur með appelsínugulum lit = tvíhliða samstarf er í fullri virkni.

Evrópusambandið



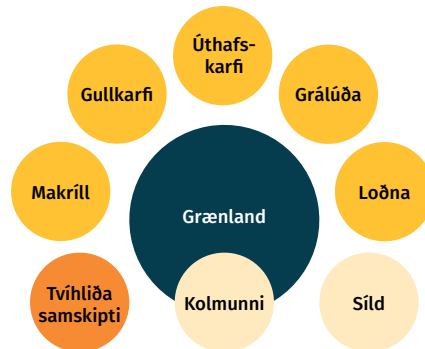
Mynd 2: Hringur í fullum gulum lit = strandríki. Hringur með daufum gulum lit = veiðiríki. Hringur með daufum appelsínugulum lit = tvíhliða samstarf í endurvakningarferli.

Færeyjar



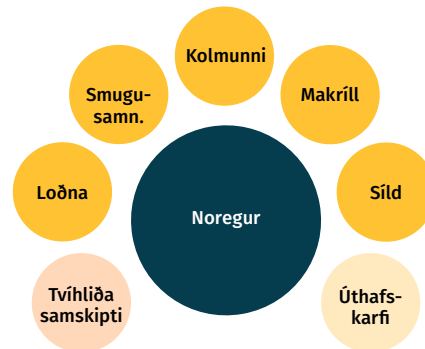
Mynd 3: Hringur í fullum gulum lit = strandríki. Hringur með daufum lit = veiðiríki. Hringur með appelsínugulum lit = tvíhliða samstarf er í fullri virkni.

Grænland



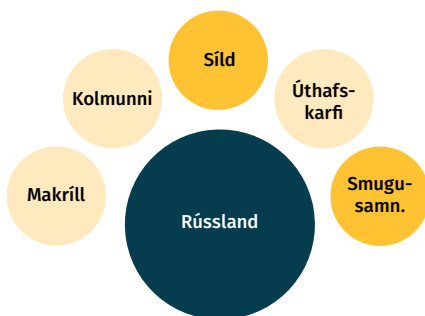
Mynd 4: Hringur í fullum gulum lit = strandríki. Hringur með daufum lit = veiðiríki. Hringur með appelsínugulum lit = tvíhliða samstarf í fullri virkni.

Noregur



Mynd 5: Hringur í fullum gulum lit = strandríki. Hringur með daufum gulum lit = veiðiríki. Hringur með daufum appelsínugulum lit = tvíhliða samstarf í endurvakningarferli.

Rússland



Mynd 9: Hringur í fullum gulum lit = strandríki. Hringur með daufum gulum lit = veiðiríki.



22. Viðauki 3 —
Greinargerð um stöðu
haf- og fiskirannsókna

Október 2022



Greinargerð um stöðu haf- og fiskirannsóknna og leiðir til að efla þær

Tekið saman fyrir
matvælaráðherra af Jóhanni
Sigurjónssyni

Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands

Greinargerð um stöðu haf- og fiskirannsókna

og leiðir til að efla þær

Október 2022

mar@mar.is

www.mar.is

Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

©2022 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-9669-3-3

Efnisyfirlit

1. Inngangur	.....
2. Saga haf- og fiskirannsóknna á Íslandi	.....
2.1 Upphaf kerfisbundinna rannsókna	.....
2.2 Ofveiði og þörf fyrir auknar rannsóknir	.....
2.3 Löggjöf um haf- og fiskirannsóknir	.....
3. Helstu viðfangsefnin og árangur síðustu ára	.....
3.1 Umhverfisrannsóknir og vistkerfisnálgun við stjórn fiskveiða	.....
3.2 Fiskirannsóknirnar, ráðgjöfin og árangurinn	.....
3.3 Samráðsfyrirkomulag og samstarf innanlands og utan	.....
3.3.1 Samráð og samtal innanlands	.....
3.3.2 Ráðgjöfin og samstarfið við ICES	.....
3.3.3 Staða fiskistofnanna	.....
4. Fjárhagur og rekstur	.....
4.1 Stöðugildi	.....
4.2 Útgjöld og velta	.....
4.3 Tekjuöflun	.....
5. Framtíðar áskoranir og tækifæri	.....
5.1 Helstu áskoranir – sjávarútvegur, haf- og fiskirannsóknir	.....
5.2 Helstu áskoranir og tækifæri í haf- og fiskirannsóknnum	.....
5.2.1 Rannsóknir á vistkerfi hafsins	.....
5.2.2 Fiskirannsóknir – Áskoranir og tækifæri	.....
6. Samráð og stjórnsýsla	.....
7. Fjármögnun rannsóknastarfsins	.....

7.1 Áskoranir.....

7.2 Tækifærin.....

8. Nýliðun og háskólar

9. Tillögur um haf- og fiskirannsóknir

10. Lokaorð

11. Eftirmáli og þakkir.....

VIÐAUKAR

Viðauki 1: Lög um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna.....

Viðauki 2: Ráðgjafarnefnd Hafrannsóknastofnunar (af vef Hafrannsóknastofnunar).....

Viðauki 3: Starfsstöðvar Hafrannsóknastofnunar (af vef Hafrannsóknastofnunar)

Viðauki 4: Nokkrar úttektir um fiskifræðilegan grundvöll ráðgjafar
Hafrannsóknastofnunar.....

Viðauki 5: Árleg vöktunarverkefni til mats á stofnstærðum nytjastofna.....

Viðauki 6: Yfirlit yfir rekstrarkostnað Hafrannsóknastofnunar, helstu kostnaðarliði 2020
og framlag ríkissjóðs fyrir árið 2021 (gögn frá yfirstjórn Hafrannsóknastofnunar
2022).....

Viðauki 7: Viðmælendur um haf- og fiskirannsóknir í júní-ágúst 2022

Viðauki 8: Spurningar fyrir fundi um haf- og fiskirannsóknir í júní-ágúst 2022

Viðauki 9: Gildi og framtíðarsýn Hafrannsóknastofnunar (af vef
Hafrannsóknastofnunar)

Gildi Hafrannsóknastofnunar.....

Framtíðarsýn Hafrannsóknastofnunar

Ágrip

Greinargerð þessi er unnin að beiðni matvælaráðherra og er ætlað að gefa yfirlit yfir stöðu haf- og fiskirannsóknna á Íslandi, mikilvægi þeirra og leiðir til að efla þær á næstu árum og áratugum. Hún byggist á áratugalangri reynslu höfundar á sviði haf- og fiskirannsóknna, ýmsum fyrirliggjandi gögnum frá Hafrannsóknastofnun sem uppfærð hafa verið eftir því sem unnt var, en einnig á ítarlegum samtölum við um 40 aðila á Hafrannsóknastofnun, innlenda og erlenda samstarfsaðila í stjórnsýslunni, háskóla- og stofnanaumhverfinu og meðal hagaðila.

Í fyrsta hluta (kaflar 1-3) er saga haf- og fiskirannsóknna á Íslandi rakin með sérstöku tilliti til starfsemi Hafrannsóknastofnunar fyrir og eftir samruna hennar við Veiðimálastofnun árið 2016. Í 4. kafla er til umfjöllunar fjárhagur og rekstur stofnunarinnar þar sem kemur fram að í dag eru árleg heildarútgjöld rúmlega 4 ma kr. þar sem útgerðarþátturinn er um 34% veltunnar, en á stofnuninni starfa nú um 185 manns. Þó heldur hafi bæst við fastan fjárlagaramma stofnunarinnar síðustu ár, er ljóst af öllu að stofnunin glímir við viðvarandi fjárhagsvanda ef rækja á lögboðnar skyldur hennar.

Í kafla 5 eru tíundaðar helstu áskoranir og tækifæri í haf- og fiskirannsóknnum sem við blasa í dag. Annars vegar er litið til verkefnisins m.t.t. kröfu sjávarútvegsins, bæði hvað snertir rannsóknir sem nauðsynlegar eru til að tryggja hóflegar veiðar nytjastofna, en einnig og ekki síður rannsóknir sem eiga að stuðla að því að veiðar séu stundaðar með sjálfbærum hætti þannig að umhverfinu stafi ekki ógn af þeim. Ljóst er að þessi þáttur rannsóknanna er grundvöllur að nútíma vottun afurða sjálfbærni veiða. Hér er lykilatriðið að kanna sem best áhrif veiða á vistkerfið. Stærstu tækifærin til sóknar liggja e.t.v. í að nota nýja tækni sem ekki var áður í boði, m.a. til að nýta betur en gert er í dag upplýsingar og gögn frá fiskvinnslum og flotanum.

Hins vegar er litið til áskorana og tækifæra haf- og fiskirannsóknanna sjálfra, en þegar rætt er um hafrannsóknir í þessu samhengi er átt við allar þær rannsóknir sem til þarf og snúa að hafeðlis- og hafefnafræði sjávar, straummælingum og öllu er lýtur að umhverfi og lífríki hafsins. Hér er stærsta áskorunin vöktun og rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á fiskistofnana og lífríkið í heild, m.a. súrnun sjávar. Í þessu

sambandi eru margar tækninýjungar, sem geta dregið úr kostnaði við rannsóknir, en kannski fyrst og fremst sem geta bætt núverandi aðferðir og styrkt þannig þekkingaröflunina.

Í 6. kafla er fjallað um mikilvægi samráðs sérfræðinga, stjórnvalda, atvinnulífsins og almennings, bæði svo sátt og skilningur náist fyrir nauðsynlegum verndaraðgerðum þar sem það á við, en einnig er ljóst að með virku samtali aðila fæst meiri og betri skilningur á viðfangsefninu og rannsóknirnar geta orðið markvissari.

Í greinargerðinni kemur skýrt í ljós að mun meiri rannsókna er þörf, en vegna fjárskorts verður þessu ekki nægilega sinnt án þess að breyting verði á fjárhagsgrundvelli rannsókna. Í 7. kafla kemur fram að flatur niðurskurður á fjárlögum, sem viðhafður hefur verið um árabíl, hentar afa illa árlegum vöktunarleiðangum umhverfis og fiskistofna, sem má segja að séu hornsteinn haf- og fiskirannsóknar. Þessir leiðangrar eru staðlaðir og mega helst ekki breytast frá ári til árs svo samanburðarhæfni þeirra skerðist ekki. Ræddar eru ýmsar hliðar þessa máls og gerðar tillögur sem skoða þarf ef haf- og fiskirannsóknirnar eiga að komast út úr því öngstræti sem nú er.

Í 9. kafla greinargerðarinnar eru lagður fram fjöldi tillagna sem leitt gætu til framfara í haf- og fiskirannsóknum hér á landi. Allt frá tillögum að breyttri lagaumgjörð (snertir m.a. samráðsvettvang, ráðgjafarnefnd, aðkomu Hafrannsóknastofnunar að fiskeldismálum og lögbindingu sjálfbærni viðmiða) til samstarfs stofnana og háskóla, sérstakra rannsóknáhersla og tillagna er snerta fjármögnun rannsókna.

1. Inngangur

Greinargerð þessi er unnin að beiðni matvælaráðherra og er ætlað að gefa yfirlit um stöðu haf- og fiskirannsóknna á Íslandi, mikilvægi þeirra og leiðir til að efla þær á næstu árum og áratugum. Greinargerðin er tilraun til stöðumats og snýr að haf- og fiskirannsóknum Hafrannsóknastofnunar (nú Hafrannsóknastofnun – Rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna) í sjó og samstarfsaðila hér á landi. Á þeim grunni eru settar fram hugmyndir um eflingu starfseminnar.

Þessi greinargerð byggir á reynslu höfundar á sviði haf- og fiskirannsókna og meira en tveggja áratuga störfum í yfirstjórn Hafrannsóknastofnunar eða til ársins 2016. Hér liggja til grundvallar ýmis fyrirliggjandi gögn frá Hafrannsóknastofnun, sem uppfærð hafa verið eftir því sem unnt var, en einnig ítarleg samtöl við um 40 aðila á Hafrannsóknastofnun og samstarfsaðila þeirra í stjórnsýslunni, háskóla- og stofnanaumhverfinu og meðal hagaðila. Einnig var nokkuð horft til nágrennalanda varðandi fyrirkomulag og þróun haf- og fiskirannsókna og á helstu strauma og stefnur m.a. á vettvangi Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES) og EFARO (Samtaka evrópskra rannsóknarstofnana á sviði haf- og fiskirannsókna og á sviði fiskeldisrannsókna).

Í febrúar 2022 var lögð fram áætlun matvælaráðherra um „Áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla“¹ þar sem tilgreindir voru tólf þættir sem skoða þyrfti sérstaklega og snertu haf- og fiskirannsóknir, m.a. umgengni um sjávarauðlindina, rannsóknir á lífríki hafsins og vísindaleg ráðgjöf, ásamt veiðigjöldum. Þá eru nefndar sérstaklega áskoranir og tækifæri í tólf liðum, sumar þeirra sem snerta eftirfarandi greinargerð, þ.e. efnisflokkarnir vistkerfisnálgun, sjónarmið varúðar og aflareglur, rannsóknir, þróun og nýsköpun, og loks nýliðun og menntun. Sérstakir starfshópar munu fjalla um þessi efni og er ætlað að skila fyrstu niðurstöðum í nóvember 2022. Að lokum gerir áætlunin ráð fyrir ítarlegri úttekt á hêrlendum fiskeldismálum. Fiskeldi snertir margvíslega starfsemi Hafrannsóknastofnunar og skal vísað til ofangreindrar úttektar á þeim málum sem nú stendur yfir.

¹ Matvælaráðuneytið. 2021. „Áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla“, Stjórnarráð Íslands – Matvælaráðuneytið, 21 bls.

2. Saga haf- og fiskirannsóknna á Íslandi

2.1 Upphaf kerfisbundinna rannsókna

Upphaf hafrannsókna við Ísland má rekja til loka 19. aldar er Danir sendu skip til fiski- og sjórannsóknna á Íslandsmiðum². Upp úr aldamótunum 1900 hóf Bjarni Sæmundsson síðan frumkvöðulsstarf sitt á sviði haf- og fiskirannsóknna. M.a. fyrir tilstilli Bjarna hófust skipulegar fiskirannsóknir á vegum Fiskifélags Íslands árið 1931. Með stofnun fiskideildar atvinnudeildar Háskólans árið 1937 urðu þáttaskil í íslenskum haf- og fiskirannsóknnum.

Eftir síðari heimsstyrjöld varð mikil gróska í íslenskum haf- og fiskirannsóknnum og rannsóknasvið fiskideildar jókst þannig jafnt og þétt með tilkomu sérmenntaðs fólks í hinum ýmsu greinum haf- og fiskifræði. Á áttunda áratugnum hafði sívaxandi skipastóll og örar tækniframfarir við veiðar orðið til þess að flestir nytjastofnar voru fullnýttir og sumir ofveiddir. Til að svara kalli tímans var Hafrannsóknastofnun komið á fót sem sjálfstæðri stofnun frá 31. maí 1965^{3 4}.

2.2 Ofveiði og þörf fyrir auknar rannsóknir

Hafrannsóknastofnun birti árið 1975 skýrslu um bággt ástand fiskistofna á Íslandsmiðum og á svipuðum tíma kom jafnframt út skýrsla rannsóknaráðs ríkisins um sama málefni. Skýrslurnar leiddu til mikillar umræðu um stjórn fiskveiða og hagkvæma nýtingu fiskistofna.⁵ Til að renna styrkari stoðum undir ráðgjöf um nýtingu fiskimiðanna sneri Hafrannsóknastofnun sér í vaxandi mæli að rannsóknnum sem höfðu að markmiði að meta stærð og afrakstursgetu nytjastofnanna, en áður var fiskileit, og ekki síður lýsing á náttúrufyrirbærum í sjónum og skrásetning lífríkisins,

² Jón Jónsson. 1988. „Hafrannsóknir við Ísland I. Frá öndverðu til 1937“. Bókaútgáfa Menningarsjóðs, Reykjavík, 340 bls.

³ Jón Jónsson. 1990. Hafrannsóknir II. Frá 1937. Menningarsjóður, Reykjavík, bls. 447.

⁴ Ólafur S. Ástþórsson, Jóhann Sigurjónsson og Hjörtur Gíslason. 2005. Frá fiskileit til fiskverndar, bls. 103–134, „Í ljósi vísindanna – saga hagnýtra rannsókna á Íslandi“, rit III í ritröð VFÍ, Reykjavík.

⁵ Sjá ofar Ólaf S. Ástþórsson, Jóhann Sigurjónsson og Hjörtur Gíslason. 2005.

snar þáttur starfseminnar. Smám saman hafa rannsóknirnar þróast í þá veru að útskýra og tengja saman orsök og afleiðingu í hafinu og vistkerfi þess og leiða í ljós hvað það er sem ræður stærð og þróun fiskistofnanna. Fiskveiðiráðgjöfin og grundvöllur hennar hafa því verið megináhersla starfseminnar þó að ýmis önnur verkefni hafi bæst við og orðið ríkari hluti starfseminnar síðustu árin.

2.3 Löggjöf um haf- og fiskirannsóknir

Hafrannsóknastofnun vann um árabíl á grundvelli lagasetningar frá árinu 1965 með breytingum, en endurskoðun laganna var gerð árin 1984 og 2015 (lög nr. 112/2015, sjá viðauka 1) vegna samruna Veiðimálastofnunar og Hafrannsóknastofnunar 1. júlí 2016. Höfuðverkefni stofnunarinnar hafa ávallt verið þau sömu, þ.e. rannsóknir á umhverfi og lífríki hafsins, hafstraumum og fiskistofnum í lögsögu landsins, að veita ráðgjöf til stjórnvalda um sjálfbæra nýtingu á auðlindum hafsins og að miðla upplýsingum til stjórnvalda, hagsmunaaðila í sjávarútvegi og almennings. Eftir samruna stofnananna bættust við samsvarandi verkefni í ferskvatni, ám og vötnum landsins (sjá viðauka 1).

Stofnuninni eru enn fremur falin verkefni í sérlögum um hvalveiðar (nr. 26/1949) og lögum um stjórn fiskveiða (nr. 38/1990). Í lögum um stjórn fiskveiða er m.a. kveðið á um að ráðherra sjávarútvegs mála beri, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, skuli ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (nr. 79/1997) ber ráðherra að leita umsagnar Hafrannsóknastofnunar varðandi takmörkun dragnótaveiða og takmörkun á tilteknum skaðlegum veiðum. Og að síðustu skulu nefnd lög um fiskeldi (nr. 71/2008 með síðari breytingum), sem kveða m.a. á um stjórnsýsluhlutverk Hafrannsóknastofnunar í fiskeldi.

Lengst af var Hafrannsóknastofnun skipuð stjórn samkvæmt breytilegu fyrirkomulagi tilnefninga og skipun ráðherra, en frá 2016 hefur stofnunin ekki haft á að skipa stjórn. Þá hefur ávallt verið heimild til að kalla til starfa ráðgjafarnefnd, með mismunandi fjölda fulltrúa og skipan, en í upphafi og síðar aftur með lögum frá 2015 hefur nefndin verið skipuð hagaðilum eingöngu. Með lagasetningunni 1984 varð skipan mála sveigjanlegri og á hendi stjórnar að ákveða hvernig nefndin væri

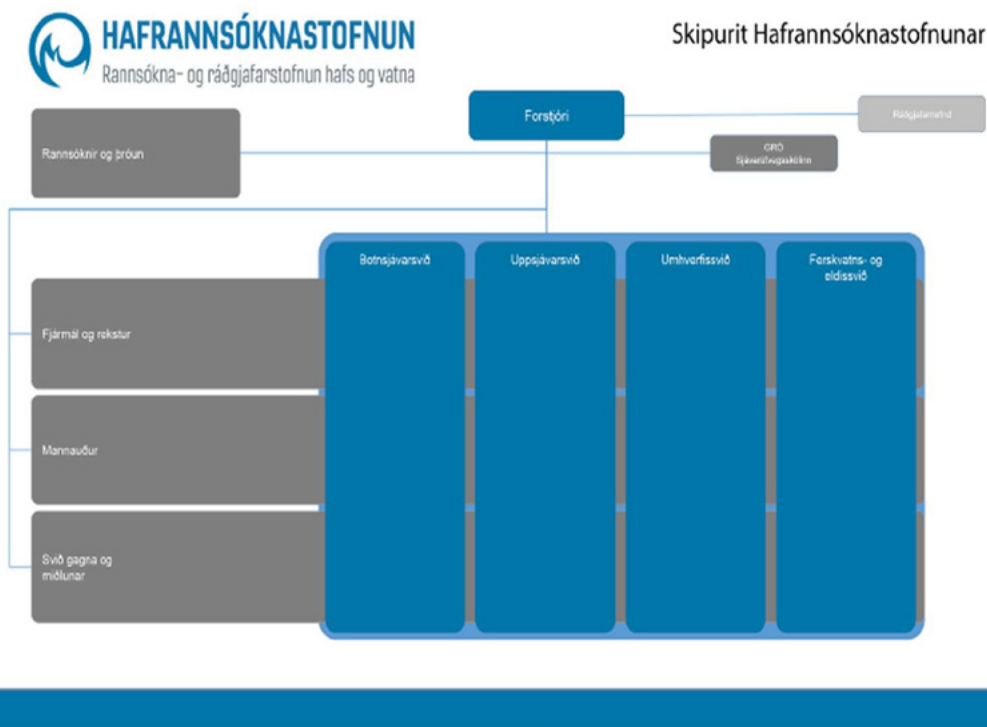
skipuð, en í nokkur ár var hún skipuð hagaðilum og fulltrúum ýmissa stofnana og samtaka, allt að 20 fulltrúum þegar mest var. Þetta þótti ekki veita mikið faglegt aðhald eða stuðning, heldur snerist oft um deilur um stjórn fiskveiða, enda á tímum fyrstu ára aflamarkskerfisins. Árið 2005 var skipuð níu fulltrúa ráðgjafarnefnd með tilnefningu og skipun þriggja hagaðila, þriggja fulltrúa úr samfélaginu (m.a. háskólum), og þriggja fulltrúa erlendra stofnana. Þetta fyrirkomulag lagðist af vegna hagræðingar í kjölfar fjármálahrunsins, en gaf gott færi á árlegri yfirferð afmarkaðra þátta starfseminnar, sem reyndist gagnlegt. Í dag er ráðgjafarnefnd skipuð níu fulltrúum eftir tilnefningu jafnmargra aðila (viðauki 2).

Þó að markmið starfseminnar hafi lítið breyst í gegnum tíðina hefur skipulag og stjórnun tekið nokkrum breytingum⁶. Fyrstu árin var hún deildaskipt í litlum einingum, en frá 1984 var starfseminni skipt í tvö meginrannsóknasvið, þ.e. Sjó- og vistfræðisvið og Nytjastofnasvið, auk stoðdeilda (m.a. tæknideild, reiknideild, bókasafn og útgerð). Árið 1998 var síðan bætt við Veiðiráðgjafarsviði (ráðgjöf um aflahámark og útgáfa skýrslu um nytjastofna sjávar og aflahorfur). Í dag eru fjögur fagsvið⁷, þ.e. Botnsjávar-, Uppsjávar-, Umhverfis-, Ferskvatns- og eldissvið, ásamt stoðsviðum um Fjármál og rekstur, Mannauð og sviðs Gagna og miðlunar.

Fiskistofa annaðist tölvuþjónustu fyrir stofnunina frá árinu 1992 samkvæmt sérstökum samningi, en hann rann út árið 2017 og voru þá öll verkefni er lúta að rekstri tölvukerfa og gagnagrunna flutt til Hafrannsóknastofnunar. Höfuðstöðvarnar voru fluttar í ný húsakynni í Fornubúðum 5 í Hafnarfirði árið 2020, en stofnunin rekur nú auk þess (sjá viðauka 3) sex aðrar starfsstöðvar (Akureyri,

⁶ Sjá ofar Ólaf S. Ástþórsson, Jóhann Sigurjónsson og Hjört Gíslason. 2005.

⁷ Sjá <https://www.hafogvatn.is/is/um-okkur/svid>



Mynd 1 - Skipurit Hafrannsóknastofnunar

Hvammstangi, Ísafjörður, Neskaupstaður, Ólafsvík, Vestmannaeyjar), sem koma að haf- og fiskirannsóknnum, tvær (Hvanneyri og Selfoss) sem eingöngu snúa að ferskvatnsrannsóknnum, auk tilraunaeldisstöðvar að Stað í Grindavík. Stofnunin rekur tvö rannsóknaskip, R/S Árna Friðriksson (byggður 2000) og R/S Bjarna Sæmundsson (byggður 1970). Nú er í byggingu nýtt skip sem koma mun í stað Bjarna Sæmundssonar í lok árs 2023.

Til viðbótar við þá tengingu við hagaðila og aðra aðila í samfélaginu, sem áður fyrr fékkst með setu fulltrúa í stjórn Hafrannsóknastofnunar, hefur stofnunin leitast við að halda úti kynningu og umræðu um starfsemina og viðfangsefnin á hverjum tíma með ýmsum hætti, svo sem með útgáfustarfsemi, öflugri heimasíðu og skipulögðu fundahaldi. Þá hafa verið fengnir utanaðkomandi fagaðilar, erlendir og innlendir, til að taka út starfsemina (sjá viðauka 4), einkum fiskirannsóknirnar og fiskveiðiráðgjöfina, sem oft hefur orsakað deilur og skoðanir verið skiptar. Þá hafa sérfræðingar stofnunarinnar verið í miklu samstarfi við erlenda vísindamenn innan vébanda Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES). Á síðustu árum hafa allir helstu

nytjastofnar Íslendinga ásamt deilistofnum sem nýttir eru með öðrum þjóðum verið teknir út af ICES og veitt um þá ráðgjöf um skynsamlega nýtingu þeirra með reglubundnum hætti. Enn fremur hafa sérfræðingar stofnunarinnar átt samstarf og hlotið verulega fjármuni til rannsókna úr rannsóknasjóðum Evrópusambandsins.

Á árinu 1998 tók Sjávarútvegsskóli Háskóla Sameinuðu þjóðanna til starfa, en hann er formlegt samstarfsverkefni Matís, Háskólans á Akureyri og Háskóla Íslands undir forystu Hafrannsóknastofnunar. Frá árinu 2020 hefur skólinn starfað undir hatti UNESCO sem Sjávarútvegsskóli GRÓ á Íslandi. Rekstur skólans er að stærstum hluta greiddur af utanríkisráðuneytinu og um árabíl runnu um 8% af heildarframlagi Íslands til þróunaraðstoðar til skólans. Fagfólk frá ýmsum sviðum sjávarútvegs í þróunarlöndunum stundar nám við skólann.

3. Helstu viðfangsefnin og árangur síðustu ára

3.1 Umhverfissrannsóknir og vistkerfisnálgun við stjórn fiskveiða

Þó veruleg þróun hafi verið á megin verkefnum haf- og fiskirannsókna á Íslandi á síðastliðinni hálfri öld hefur ávallt verið lögð áhersla á vöktun umhverfisþátta með árlegum leiðöngrum á föstum stöðvum allt í kringum landið⁸, mælingum á hita, seltu, næringarefnum, frumframleiðni og átu, mest á vorin, en einnig að nokkru leyti á öðrum árstímum⁹. Þannig hefur verið unnt að fylgjast með breytingum á ástandi sjávar innan hvers árs og langtímabreytingum þar á. Með þessu hefur verið aflað gagna, sem eru einstök og munu ávallt verða uppspretta rannsókna í síbreytilegu vistkerfi hafsins í kringum Ísland og til skilnings á breyttum aðstæðum á Íslandsmiðum. Á síðari árum hefur svo bæst við umfangsmikil vöktun mengunarþátta, sem einnig hafa mikla þýðingu í sambandi við mat á umhverfi sjávar.

Frá aldamótum hefur staðið yfir kortlagning hafsbotnsins innan efnahagslögsögu Íslands með hárrí upplausn, sem leggja mun grunn að flokkun botnsjávarbúsvæða, en það er afar mikilvægt starf og lykillinn að skynsamlegri ákvarðanatöku um vernd og nýtingu sjávarauðlindarinnar. Þetta starf hefur þó sóst heldur hægt, en í dag er vel innan við helmingur efnahagslögsögunnar mældur með fjölgeisladyptarmæli og enn minni hluti hennar flokkaður í búsvæði á grundvelli frekari rannsókna. Mikilvægt er að fjölgeislarmælingum og flokkun búsvæða verði sinnt af meiri krafti á komandi árum svo unnt sé að uppfylla kröfur alþjóðasamninga og markaðskröfur.

Samþykkt FAO (Matvæla og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna) frá árinu 1994 um varúðarnálgun (Precautionary Approach) við stjórn fiskveiða segir að miða skuli ráðgjöf um nýtingu fiskistofna við að yfirgnæfandi líkur séu á að stofninn sé fyrir

8 Sjórannsóknir | Hafrannsóknastofnun (hafogvatn.is)

9 Sjá ofar Ólaf S. Ástþórsson, Jóhann Sigurjónsson og Hjört Gíslason. 2005.

ofan fyrirfram skilgreind viðmiðunarmörk.¹⁰ Þetta hefur verið ítrekað, m.a. árið 2012 á 20 ára afmæli RÍÓ-yfirlýsingarinnar¹¹. Vel ígrunduð aflaregla í fiskveiðum er mikilvægur þáttur vistkerfisnálgunar (Ecosystem Approach) við stjórn fiskveiða sem verður nú stöðugt meira áberandi í umfjöllun um stöðu fiskistofna um heim allan. Aflaregla er í raun veiðiáætlun sem prófuð hefur verið með hermilíkani miðað við mismunandi forsendur í þróun stofns og veiðiálags. Með slíkri aflareglu er ákvarðaður hæfilegur heildarafli, með hámarksafkastur og alþjóðleg sjálfbærni viðmið að leiðarljósi.

Í vistkerfisnálguninni felst m.a. að almennt sé gætt varúðar við nýtingu fiskistofnanna og að reynt sé að meta áhrif veiða, ekki eingöngu með tilliti til þess stofns sem nýttur er, heldur einnig lífríkisins í heild. Þannig hefur á síðustu árum verið litið mun meira en áður var til meðafla í fiskveiðum, vernd viðkvæmra búsvæða á hafsbotni, auk þess að tryggja betur en áður að stofnar séu ekki ofveiddir eða að nýting þeirra leiði til annarra óæskilegra áhrifa á lífríkið.

Árið 2007 var birt yfirlýsing sjávarútvegsráðherra, Hafrannsóknastofnunar, Fiskistofu og Fiskifélags Íslands um ábyrgar fiskveiðar¹², sem segja má að hafi verið leiðarstef stjórnvalda um bætta umgengni um auðlindina. Síðustu tvo áratuginu hefur enda sívaxandi krafa markaðarins verið á eina leið, þ.e. að fiskveiðar séu stundaðar með ábyrgum hætti, þar sem neytendur og fyrirtæki krefjast þess við markaðssetningu afurða að fiskur sé veiddur með sjálfbærum hætti úr sterkum stofnum, og að tekið sé tillit til umhverfispáttá í nýtingunni svo ekki hljótist skaði af. Þróaðir hafa verið staðlar í þessu sambandi, byggðir á alþjóðlegum viðmiðum FAO og á grundvelli þeirra eru fiskistofnar og veiðar úr þeim vottaðar af viðurkenndum vottunaraðilum. Ljóst er að ef Ísland nær að halda sterkri stöðu sinni hvað viðkemur þeim þáttum sem hér er litið til stuðlar það ekki einungis að sjálfbærri nýtingu stofnanna, heldur einnig og ekki síður að sterkri markaðsstöðu íslenskra sjávarafurða.

10 FAO. Code of conduct for responsible fisheries. Rome: FAO; 1995, bls. 41.

11 UN. The future that we want. Outcome of the United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro, Brazil; 20–22 June 2012.

12 Yfirlýsing um ábyrgar fiskveiðar 2007 (responsiblefisheries.is)

3.2 Fiskirannsóknirnar, ráðgjöfin og árangurinn

Síðustu tvo áratugin hafa fiskirannsóknirnar beinst að mati á afrakstri helstu nytjastofna, sem annars vegar hafa grundvallast á rannsóknum sem lúta að aldri, vexti og viðgangi stofnanna, en hins vegar á árlegri vöktun í svokölluðum stofnmælingaleiðöngnum, stöðluðum gagnasöfnunarleiðöngnum, sem farið er í árlega, rannsóknir gerðar með sama hætti og á sama tíma (sjá viðauka 5). Slíkir leiðangrar hafa verið farnir til að safna gögnum um fjölmarga nytjastofna og eru nauðsynlegir til að glögg mynd fái af breytingum á ástandi stofnanna og veiðipóli. Ljóst er að þessir stöðluðu vöktunarleiðangrar, sem farnir hafa verið um langt árabil eða um áratuga skeið, mynda afar verðmætan grunn til rannsókna á ástandinu nú og til rannsókna á þróun stofnstærðar, m.a. vegna breyttra umhverfisaðstæðna. Þessi gögn verða stöðugt verðmætari eftir því sem árin líða og þau hafa verið og munu áfram verða mikill efniviður rannsókna fyrir sérfræðinga við Hafrannsóknastofnun og háskólastofnanir og þá ekki síst fyrir nemendur í framhaldsnámi.

Óhætt er að segja að Ísland hafi verið brautryðjandi með setningu aflareglu fyrir þorskveiðar árið 1995 (þ.e. sem byggði á nútíma aðferðafræði), en á síðustu 10–15 árum hefur verið sérstakt átak í setningu slíkra veiðireglna fyrir flesta mikilvægustu fiskistofna við landið, bæði þá sem einvörðungu eru innan íslenskrar efnahagslögsögu og svokallaða deilistofna (t.d. makríl, síld og kolmunna), enda slíkt orðið mjög almennt við stjórn veiða um heim allan. Þannig hafa verið í gildi aflareglur fyrir þorsk frá 1995, ufsa og ýsu frá 2013, gullkarfa frá 2014, löngu og keilu frá 2016, og íslenska sumargotssíld frá árinu 2017 (þó hafði verið fylgt nokkurs konar aflareglu eftir hrun stofnsins upp úr 1970). Þá tóku áður gildi afbrigði af aflareglum fyrir loðnu (fyrst upp úr 1980) og norsk íslenska vorgotssíld (fyrst í kringum 1995). Markmið aflareglna er að tryggja hámarksafrakstur stofnanna til langtíma og að stofnar séu innan skilgreindra varúðarmarka.

3.3 Samráðsfyrirkomulag og samstarf innanlands og utan

3.3.1 Samráð og samtal innanlands

Þó svo að Hafrannsóknastofnun og fiskifræðingar hennar séu ekki í hlutverki stjórnvalds þegar kemur að stjórn fiskveiða hefur löngum verið svo að mikið hefur mætt á starfsmönnum stofnunarinnar við að útskýra undirstöður fiskifræðinnar og grundvöll fiskveiðiráðgjafarinnar. Þessu ákalli um samtal hefur ávallt verið vel sinnt, enda sérfræðingarnir bestir til að útskýra sínar ráðleggingar og mikilvægt að þeir komi að þessu verki ef tillögur þeirra eiga að komast til framkvæmda.

Samtalið hefur verið með ýmsum hætti í gegnum tíðina, m.a. óformlegt spjall sjómanna og útgerðaraðila við einstaka sérfræðinga, formlegir samráðshópar um tiltekna fiskistofna, almennir kynningar- og umræðufundir í sjávarplássum um allt land og að síðustu árleg röð funda sérfræðinga með samtökum útgerðaraðila og sjómanna um nýjustu úttekt á ástandi fiskistofnanna og fiskveiðiráðgjöfina. Þá hafa starfsmenn Hafrannsóknastofnunar ritað í innlend blöð og tímarit til að útskýra grundvöll ráðlegginga stofnunarinnar, stofnunin kom að sérstökum sjónvarpsþáttum og reglulegri málstofu fyrir almenning um fiskifræðileg málefni, haldið hefur verið úti heimasíðu með margvíslegu efni um starfsemina og gefnar út ársskýrslur til útskýringar starfseminni.

Ljóst er að samtal þetta hefur gegnt lykilhlutverki við að eyða misskilningi og afla fylgis meðal hagaðila við ábyrgar fiskveiðar, sem ráðgjöfin hefur alltaf að leiðarljósi. Einnig er ljóst að samtal sérfræðinga við sjómenn og útgerðaraðila er mikilvægur þáttur rannsóknastarfseminnar, þar sem nýjar hugmyndir og upplýsingar geta leitt til framfara í rannsóknunum. Ekki er þar með sagt að öllum efasemdum aðila í atvinnugreininni hafi verið með öllu eytt með samtalinu, enda ekki óeðlilegt að sjónarmið séu mismunandi og ekki einu sinni óæskilegt þótt sæmilegur friður þurfi að ríkja um þessi mál.

Síðustu tvo áratuginna hefur hins vegar borið á því að almenningur sé tregari til að mæta til auglýstra funda og eins er lestur dagblaða og annarra prentmiðla á undanhaldi svo draga má þá ályktun að þetta samtal hafi veikst. Líka kann að hafa hér áhrif, að með bættu ástandi stofnanna hafi áhugi manna og ef til vill óánægjan

minnkað. Einnig er því ekki að neita að svo virðist sem almennt aðgengi hagaðila að stjórnslunni á síðustu árum hafi minnkað af ýmsum ástæðum (sjá nánar kafla 6).

Allt þetta gerir að verkum að mikilvægt er að nýta nýjar aðferðir til að ná þessu samtali, nýja tækni, nýja miðla og allt það sem tryggja má til að samráð og upplýsingagjöf til atvinnulífsins og almennings eigi greiða leið. Svo virðist einnig vera að almenningur hafi fjarlægst frumframleiðslu atvinnugreinarinnar og yngri kynslóðin sérstaklega hafi takmarkaðan áhuga og skilning á hafinu og nytjum sjávar, hugsanlega vegna langvarandi átaka um stjórn fiskveiða. Ef svo háttar, er mikilvægt að sérfræðingar Hafrannsóknastofnunar aðstoði við að koma á fræðslu á öllum stigum skólakerfisins, enda grundvallaratriði að í framtíðinni dragi sjávarútvegur og fræðin sem stuðla að sjálfbærni veiðanna til sín áhugasamt og vel menntað ungt fólk.

3.3.2 Ráðgjöfin og samstarfið við ICES

Sem fyrr sagði hefur Hafrannsóknastofnun tekið virkan þátt í samstarfi þjóða við Norður-Atlantshaf á vettvangi Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES) frá árinu 1938, en ráðið var stofnað var árið 1902¹³ ¹⁴. Nú eru aðildarþjóðir ráðsins 20 talsins beggja megin Atlantskála með samstarfsnet um 6000 vísindamanna á 700 stofnunum er tengjast hafrannsóknunum. Á vettvangi ráðsins eru starfandi um 100 vinnunefndir er lúta að öllum sviðum hafrannsóknna, þ.e. eðlis- og efnafræði sjávar, vistfræði þörunga og dýrasvifs, líffræði og stofnstærðarbreytingum nytjastofna, mengun sjávar, veiðarfærarannsóknunum, rannsóknunum á sjávarspendýrum og eldi sjávardýra. Árlega taka um 2500 vísindamenn frá aðildarlöndum þátt í starfi nefndanna.

Árangur alþjóðlegra hafrannsóknna er ekki einungis háður faglegri samvinnu heldur líka umræðu og rökstuddri gagnrýni. Samhæfing rannsókna og úttekt á fiskistofnum hafa verið mikilvægir þættir í starfsemi Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES) allt frá stofnun þess. Niðurstöður þessarar starfsemi allrar mynda grunninn að sameiginlegum úttektum á fiskistofnum og starfi ráðgjafanefndar ráðsins sem veitir stjórnvöldum aðildarríkja og alþjóðlegra stofnana ráðgjöf varðandi sameiginlega stjórnun fiskveiða og aðgerðir vegna mengunar á umhverfi sjávar. Þetta

¹³ Sjá ofar Ólaf S. Ástþórsson, Jóhann Sigurjónsson og Hjört Gíslason. 2005.

¹⁴ Heimasíða ICES: www.ices.dk

samhæfingarstarf er lykilatriði fyrir stjórnvöld á Íslandi þó innlendir rannsóknaraðilar annist vöktun og rannsóknir sem til þessa þarf, annist greiningu gagna að mestu leyti og séu ábyrgir fyrir tillögugerð til stjórnvalda hérlendis. Einnig er mikilvægt að íslenskir vísindamenn séu í fremstu röð og taki þátt í að móta efnistöð ICES því ljóst er að þau viðmið sem þar eru mótuð verða fljótt að leiðarljósi við úttektir og grundvöllur staðla sem stuðst er við þegar veiðar þjóða eru metnar og bornar saman m.t.t. sjálfbærni og hafa því áhrif á markaðsstöðu afurðanna.

Mótun og miðlun fiskveiðiráðgjafar er mikilvægur hluti starfsemi Hafrannsóknastofnunar sem eins og fyrr segir þarf að fara fram í nánú samtali margra aðila, þar sem öflun upplýsinga frá sjómönnum og útgerðaraðilum er nauðsynleg.

3.3.3 Staða fiskistofnanna

Þó eflaust verði seint allir sammála um mat á ástandi fiskistofnanna og því sé jafnvel haldið fram að allar tilraunir til uppbyggingar fiskistofnanna með virkri stjórn veiða á grundvelli vísindalegra rannsókna hafi mistekist, er mikilvægt að horfa á stöðuna hlutlægt og öfgalaust því mikið er í húfi.

Fullyrða má að árangur fiskveiðistjórnunarinnar á grundvelli ráðgjafar fiskifræðinnar hafi gengið eftir í meginatriðum, þ.e. hófleg nýting uppvaxandi árganga sem þannig hefur verið hlíft við veiði á unga aldri. Endurteknar úttektir á þessu (sjá viðauka 4) hafa alltaf leitt til sömu niðurstöðu, nefnilega að gildandi aflaregla fyrir þorsk er skynsamleg langtíma viðmiðun. Enn eru helstu áhrifavaldar nýliðunar þorsks þó ráðgáta, þ.e. hvað helst ræður árgangastærð, ekki síst orsakir lélegrar nýliðunar eftir 1985 (nýliðun að meðaltali yfir 30% lægri eftir 1985 m.v. áratuginna á undan¹⁵).

Þeirri spurningu er gjarnan varpað fram af hverju ekki er hægt að veiða meira af þorski nú en á síðustu öld. Staðreyndin er sú að á seinni hluta 20. aldar var að því er virðist stöðugt veitt umfram afkastagetu stofnsins og því eru tilvísanir í 300–500 þúsund tonna þorskafli ekki réttmætar. Þetta sést best á því að aldurssamsetning þorsks í afla í lok síðustu aldar samanstóð af mun yngri fiski en um miðbik aldarinnar. Hvers vegna nýliðun eftir 1985 stenst ekki samanburð við það þegar mest var um miðbik aldarinnar, er án efa samspil margra þátta, m.a. þessara:

¹⁵ Heimasíða Hafogvatn.is, 2022: þorskur | Hafrannsóknastofnun (hafogvatn.is)

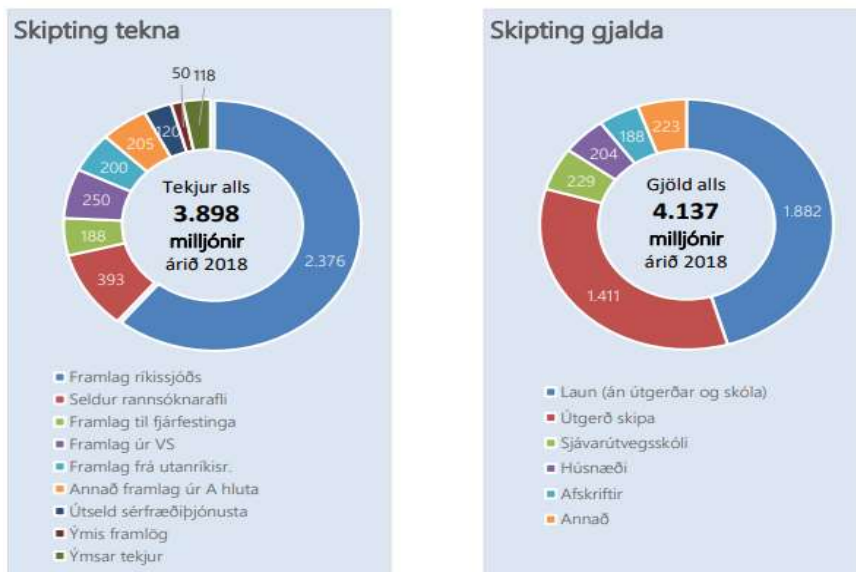
- Vel þekkt er að umhverfisþættir í Norðaustur-Atlantshafi sveifluðust mjög á síðustu öld, frá „hlýskeyði“ á tímabilinu upp úr 1920 til 1965, hafísáranna 1965 fram yfir 1970, var mun kaldara og síðasta aldarfjórðung 20. aldar voru skilyrðin breytileg frá ári til árs.
- Í lok aldarinnar og síðustu tvo áratugi hafa skilyrðin meira líkst „hlýskeyði“.
- Það sem mestu skipti e.t.v. varðandi árgangastærðina og gerði að verkum að mögulegt var að veiða mikið mörg árin voru svokallaðar Grænlandsgöngur (þorskur klakinn út við Ísland, uppvaxinn við Grænland þar til hann veiddist á hrygningarslóð við Ísland), en þær báru uppi veiðarnar sum árin á fyrri hluta 20. aldar.
- Engar slíkar göngur hafa komið á Íslandsmið síðustu tvo áratugi.
- Aðrar skýringar sem nefndar hafa verið eru hugsanleg neikvæð áhrif
 - a. virkjana síðustu hálfu öldina og breytt ferskvatnsáhrif af þeim völdum, einkum á suðvesturhorni landsins,
 - b. stækkandi hvalastofna á seinni hluta 20. aldar og í byrjun þessarar aldar og hugsanleg breytt/aukin samkeppni um fæðuna á Íslandsmiðum,
 - c. langvarandi veiðiþrýstings og stærðarvals veiðarfæra sem getur hafa haft áhrif á erfðasamsetningu stofnsins.

Augljóslega er hér viðtækrar rannsóknar þörf, en enginn vafi er á að hófleg sókn síðustu 15–20 árin hefur haft jákvæð áhrif á sjálfbæra nýtingu fiskimiðanna.

4. Fjárhagur og rekstur

Starfshópur á vegum atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins gaf út skýrslu í september árið 2019¹⁶ þar sem m.a. var fjallað um þróun og eðli fjárhags Hafrannsóknastofnunar og því verður ekki farið ítarlega yfir þau mál hér, en þó stiklað á stóru.

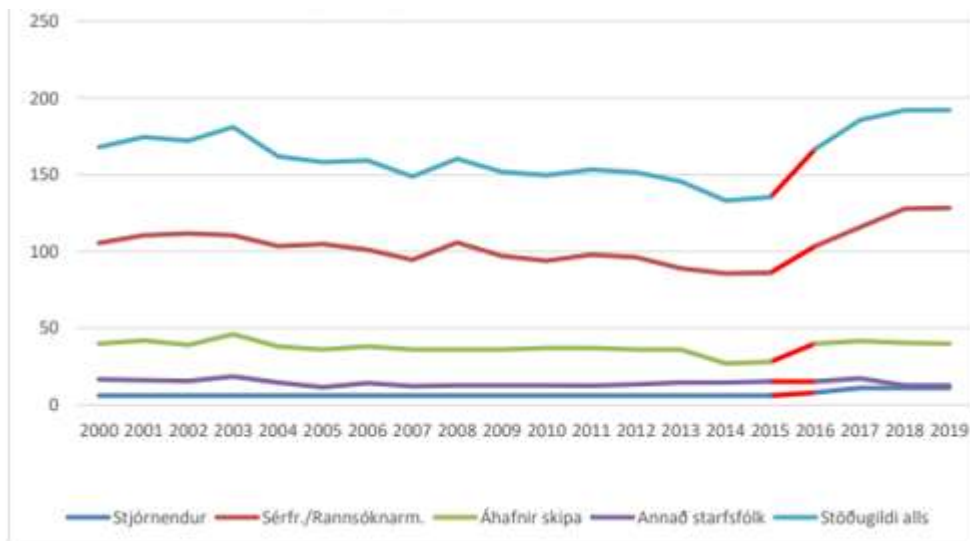
Á Hafrannsóknastofnun starfa nú um 185 manns og veltir stofnunin rúmlega 4 milljörðum króna á ári. Hún er í mörgu tilliti ólík öðrum stofnunum ríkisins hvað rekstri viðkemur, þar sem útgerðarþáttur starfseminnar er um 34% árlegrar veltu, en starfsmannakostnaður er um 60% af heildarútgjöldum stofnunarinnar. Þó stofnunin njóti árlegra fjárveitinga samkvæmt fjárlögum hafa aðrar tekjur um árabil verið háðar óvissuþáttum, svo sem óreglulegar fjárveitingar úr samkeppnissjóðum, sala rannsóknarafla, útseld þjónusta til veiðifélaga og útleiga rannsóknaskipanna. Þá hafa útgjöldin einnig verið að nokkrum hluta óvissu háð, svo sem vegna breytilegs tíðarfars, sveiflna í eldsneytisverði, sem telja mikið í rekstri skipakostsins og óvænts viðgerðarkostnaðar skipa.



Mynd 2 - Lykiltölur í rekstri Hafrannsóknastofnunar árið 2018⁽¹⁶⁾

¹⁶ Skýrsla um úttekt á fjármálum Hafrannsóknastofnunar, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, september 2019, 21 bls.

Eins og alltaf í rekstri fyrirtækja og opinberra stofnana setur þróngur fjárhagur starfseminni skorður. Þannig hefur líka verið alla tíð með hafrannsóknirnar – skortur á fjárveitingum og takmarkaðir möguleikar til tekjuöflunar hafa alltaf verið eitt megin viðfangsefni stjórnenda Hafrannsóknastofnunar. Haf- og fiskirannsóknir eru líka afar kostnaðarsamar og lágmarksúthald mikið svo uppfylltar verði þær kröfur sem til stofnunarinnar eru gerðar. Eins og sést á 4. mynd hefur neikvæð afkoma stofnunarinnar oft verið viðfangsefnið, ekki síst síðustu árin eftir samruna Hafrannsóknastofnunar og Veiðimálastofnunar árið 2016, sem er sannarlega áhyggjuefni þegar horft er til framtíðar.



Mynd 3 - Þróun stöðugilda hjá Hafrannsóknastofnun tímabilið 2000-2019. Athugið að fyrir 2016 vantar stöðugildi Veiðimálastofnunar á myndina en þau voru tæp 20 talsins.

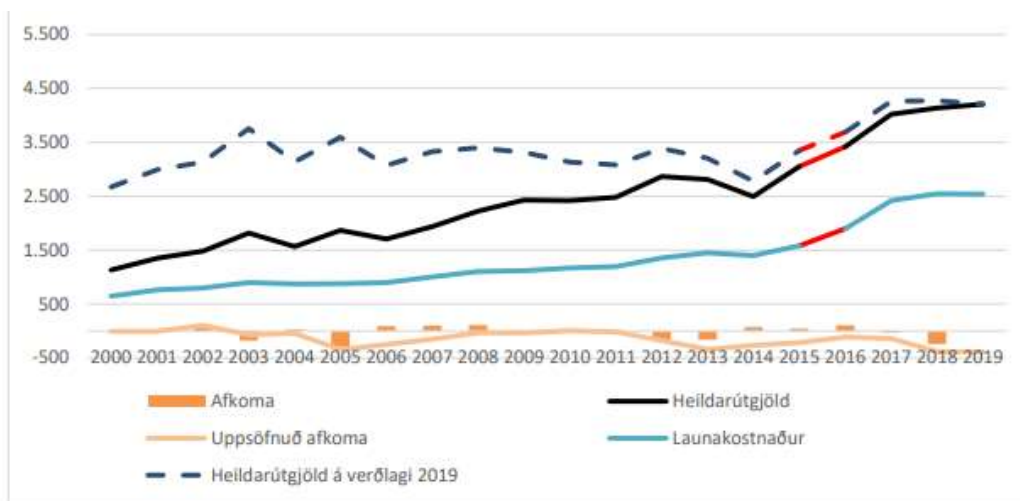
4.1 Stöðugildi

Í ofangreindri úttekt á fjármálum Hafrannsóknastofnunar má sjá þróun stöðugilda 2000–2019 (sjá mynd 3, athuga þó að fyrir 2016 vantar stöðugildi Veiðimálastofnunar á myndina, tæp 20 talsins) og útgjöld stofnunarinnar á föstu verðlagi m.v. 2019 (mynd 4) á sama tímabili. Stöðugildum fækkaði heldur á tímabilinu frá aldamótum til ársins 2015, en við samruna stofnunarinnar við Veiðimálastofnun árið 2016 fjölgaði þeim

lítilllega og eru þau nú heldur fleiri en samanlagður fjöldi stöðugilda hvorrar stofnunar fyrir sig þegar mest var. Af myndinni má ráða að aukningin hafi verið að mestu í hópi sérfræðinga og rannsóknafólks, þ.e. á fagsviðum nýrrar stofnunar.

4.2 Útgjöld og velta

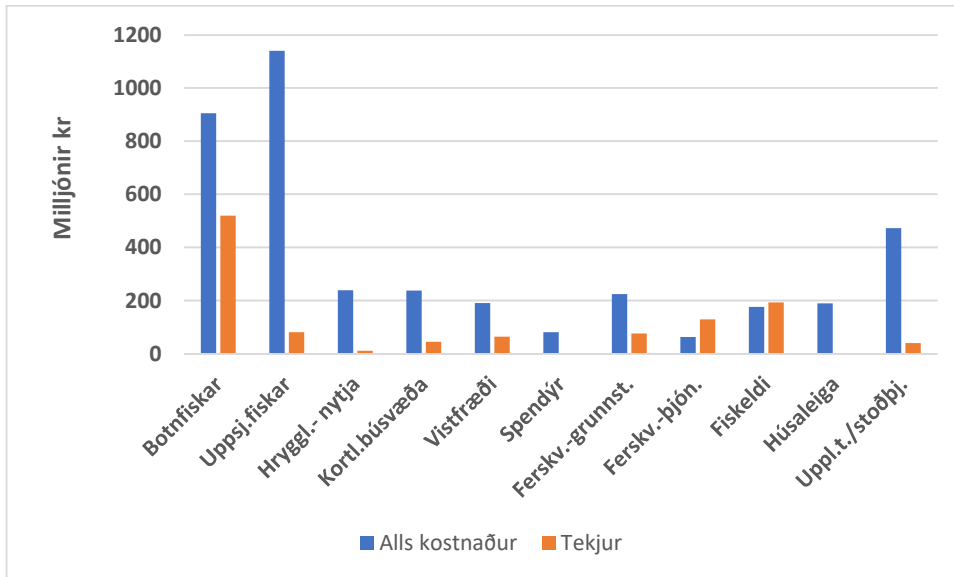
Af 4. mynd sést að fyrir sameiningu var ársveltan nokkuð breytileg eða á bilinu 3–3,7 milljarðar kr., en eftir samruna stofnananna árið 2016 hefur veltan aukist nokkuð. Þar munar mestu um að fjárlagaramminn stækkaði 2016 með um 140 millj.kr árlegum framlögum til kortlagningar hafsbotsins (í tilefni 50 ára afmælis Hafrannsóknastofnunar, til 12 ára), 2017 var ramminn aukinn um nálgægt 100 millj.kr vegna nýrra verkefna í tengslum við fiskeldi, árið 2018 um 160 millj.kr vegna loðnurannsókna og þá hafa fjárveitingar úr Umhverfissjóði sjókvíaeldis numið um 90 millj.kr síðustu árin.



Mynd 4 - Útgjöld Hafrannsóknastofnunar og afkoma tímabilið 2000–2019¹⁷ á föstu verðlagi m.v. árið 2019. Athuga að fyrir 2016 vantar útgjöld Veiðimálastofnunar á myndina (var t.d. 2014 230 milljónir kr á verðlagi þess árs).

Hafrannsóknastofnun hefur um langt skeið verið rekin á grundvelli skilgreindra verkefna þar sem kostnaður er greindur og sundurliðaður á verkþætti (sjá viðauka 6). Sem fyrr segir er um þriðjungur rekstrarkostnaðar stofnunarinnar skiparekstur, þ.m.t. launakostnaður áhafna. Launakostnaður (að frádregnum launum áhafna) er tæp 39%

heildarkostnaðar, 58% ef rekstur skipa er ekki meðtalinn. Þá er rekstur húsnæðis í höfuðstöðvum 5,7% af rekstrarumfangi og rekstur útibúa (með launum) 8,8%. Heildarrekstur Hafrannsóknastofnunar árið 2020 nam 4,2 milljörðum kr. (2,8 án skipa), en heildarframlag ríkissjóðs fyrir 2020 nam 2,949 milljörðum kr.¹⁷ eða um 70% af rekstrarumfanginu. Um 30% voru fjármögnuð með öðrum hætti.



Mynd 5 - Hafrannsóknastofnun: Helstu kostnaðartölur ársins 2020 (byggt á viðauka 6).

Á 5. mynd er sýnd kostnaðarskipting helstu verkefnaflokka ársins 2020 (um 93% af heild). Þar sést að um 56,2 % rekstrarins fara til rannsókna, vöktunar og ráðgjafar nytjastofna, um 10,2% til vöktunar umhverfis (að hluta í fersku vatni) og kortlagningar búsvæða, 6,8% til vöktunar og rannsókna ferskvatnstegunda (grunnstarfsemi) og þjónustu, 4,2% til rannsókna á sviði fiskeldis og um 15,6% til húsaleigu, upplýsingatækni og annarrar stoðþjónustu.

4.3 Tekjuöflun

Þegar horft er til tekjuöflunar eftir verkefnaflokkum voru tekjur alls 1164 milljónir kr. á móti 3,921 milljónum kr. kostnaði eða um 30%. Af þeim tekjum eru styrkir úr erlendum samkeppnissjóðum að jafnaði um 100 milljónir á ári, aðallega úr H2020-

¹⁷ Ársskýrsla Hafrannsóknastofnunar 2020.

áætlun Evrópusambandsins. Hlutfallið er afar hátt í ferskvatnsrannsóknum (þjónusta við veiðifélög, landeigendur og ýmsa framkvæmdaaðila þar sem Landsvirkjun er þó stærsti viðskiptavinurinn), verulega hátt í botnfiskrannsóknum eða um 28%, en mun minna í öðrum nytjategundum. Þess ber að geta að reiknaðar tekjur til botnfiskrannsókna má að mestu rekja til úthlutunar aflaheimilda (leigukvóta) til greiðslu fyrir leigu á fiskiskipum sem taka þátt í rannsóknaleiðöngnum og sölu afla sem fengist hefur í rannsóknaleiðöngnum og oftast er varið til leigu fiskiskipa til rannsókna. Þessi tilhögun hefur verið við lýði allt frá árinu 1986. Fram til ársins 2014 var þetta einungis bundið við vorrallið, en síðar hefur líka verið greitt fyrir þátttöku skipa í haustralli með aflaheimildum í stað peningagreiðslna¹⁸. Á árunum 2014–2019 voru árlega gefnar út heimildir í þorskígildistonnum á bilinu 974–1340, en það samsvaraði árlegri fjárhæð á bilinu 177–286 milljónir kr. Þessar aflaheimildir eru utan kvóta, þ.e. ekki hluti af þeim aflaheimildum sem Hafrannsóknastofnun leggur til við stjórnvöld um hámarksafla. Veruleg gagnrýni hefur komið fram um þessar úthlutanir, einkum frá útgerðaraðilum.

Í kortlagningu búsvæða eru 19% sem flokkast sem sértekjur (sérfjárveiting vegna sérstaks átaks) og 33% í öðrum vistfræðirannsóknum, m.a. vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Allur kostnaður tengdur fiskeldisrannsóknum árið 2020 var dekkjaður með utanaðkomandi tekjum, einkum úr Umhverfissjóði sjókvíaeldis en einnig af sölu hrognkelsa sem nýtt eru til aflúsunar í fiskeldi.

Langstærsti útgjaldaliður Hafrannsóknastofnunar er tengdur umhverfis- og fiskistofnavöktun. Kostnaðurinn við vöktunina ásamt rekstri rannsóknaskipa stofnunarinnar er nokkuð svipaður og þær fjárveitingar sem ákvarðaður er í fjárlögum eða um 70% af heildarrekstrinum. Aðalsmerki vöktunarverkefna er að þau séu framkvæmd með sama hætti ár hvert og með sem allra minnstum breytingum (helst engum) svo vöktunin skili sér í vönduðum stofnúttekjum og sem vísitölur í stofnmatslíkönum, sem eru grundvöllur ráðgjafar allra helstu fiskistofnanna. Að breyta slíkri vöktun hefur verið líkt við að tommustokknum sé breytt og mælingar gerðar ómarktækar. Það að gerðar séu árlega hagræðingarkröfur í ríkisrekstrinum er

¹⁸ Skýrsla um úttekt á fjármálum Hafrannsóknastofnunar, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, september 2019, 21 bls.

Í afar mikilli mótstöðu við þessi megin viðfangsefni. Á þessu verður því að finnast lausn ef ekki á að fara illa í vöktun fiskistofna og umhverfis.

5. Framtíðar áskoranir og tækifæri

Víst er að sagan og nútíminn leggja grundvöll að framtíðinni og þess vegna hafa þessir þættir verið raktir hér að framan. En til betri glöggvunar á því sem í hönd fer átti höfundur kerfisbundin samtöl við um 40 einstaklinga (sjá viðauka 7), sem vel þekkja til margvíslegra hliða rannsóknahverfisins sem hér er til umfjöllunar, vísindamenn og stjórnendur á sviði rannsókna og samstarfsaðila þeirra í stjórnsýslunni, háskóla- og stofnanaumhverfinu og meðal hagaðila. Þar gafst færi á að ræða áskoranir og tækifæri til framtíðar ásamt möguleikum til að efla rannsóknastarfsemina á komandi árum.

Sem grundvöll að samtölum þessum hafði viðmælendum verið sendar spurningar nokkrum dögum fyrr, en fundir voru ýmist í raunheimum í Reykjavík eða með rafrænum hætti, og stóðu oftast yfir í 1–1 ½ klst. Nokkur eðlismunur var á spurningum eftir því hver viðmælandinn var (sjá viðauka 7), en það var aðalmerki fundanna að þeir voru óformlegir og viðmælendur töluðu í eigin nafni í krafti þekkingar sinnar á viðfangefninu. Þó viðmælendur hafi stundum tekið saman skriflega punkta til hagræðingar eru niðurstöður og tillögur í þessari greinargerð á ábyrgð höfundar.

Áður en gerð verður grein fyrir helstu áskorunum og tækifærum sem fram komu í viðtölunum, skal vísað í heimasíðu Hafrannsóknastofnunar¹⁹ þar sem metnaðarfull framtíðarsýn er tíunduð og fram kemur m.a. að vettvangur rannsókna sé öll efnahagslögsaga Íslands og norðurslóðir, viðfangsefnin nýtingarráðgjöf nytjastofna með vistkerfisnálgun að leiðarljósi, vöktun vistkerfa, og þróun í fiskeldi í sátt við náttúru. Jafnframt að mannauðsstefnan sé framsækin, jafnréttissinnuð, og stefnt sé að því að laða að ungt fólk og samstarfsaðila. Einnig skuli miðla þekkingu til almennings og vísindasamfélags héraendis jafnt sem erlendis.

5.1 Helstu áskoranir – sjávarútvegur, haf- og fiskirannsóknir

Sem fyrr segir eru höfuðverkefni haf- og fiskirannsókna í dag og á komandi árum að tryggja vísindalegan grunn fiskveiðiráðgjafarinnar til stjórnvalda og fyrir

19 Gildi & framtíðarsýn | Hafrannsóknastofnun (hafogvatn.is)

atvinnugreinina til að stuðla að sjálfbærum veiðum á nytjastofnum innan og utan íslensku efnahagslögsögunnar. Gott og áreiðanlegt stofnmat nytjastofna í síbreytilegu umhverfi er mikil áskorun, ekki síst þegar framtíðin í umhverfislegu tilliti er óvissari en oftast áður. Óhætt er að halda því fram að vel hafi til tekist í mörgu tilliti, t.d. hefur síðustu árin verið tiltölulega góð sátt um fiskifræðilegan grundvöll ráðgjafarinnar, enda hóflegar veiðar leitt til lágmarkskostnaðar og hagfelldari útgerðar en áður, minni sóunar og dregið hefur úr sótspori flotans.

Ljóst er að ekki má draga úr rannsóknastarfsemi á þessu sviði og gefa þarf gaum ýmsum þáttum sem bæta þarf í framtíðinni svo íslenskur sjávarútvegur standist samkeppni á alþjóða vettvangi. Jafnframt verður að hafa hugfast að skortur á rannsóknum getur hæglega leitt til að stofnar séu annað hvort vannýttir eða ofnýttir, og að samkvæmt varúðarnálgun beri að bregðast við aukinni óvissu með því að fara varlegar í nýtingu.

- Lykilatriði er að íslenskur sjávarútvegur standist ströngustu sjálfbærni viðmið sem vottun afurða byggir á. Mælikvarðar vottunar um veiðar munu byggja á mati á ástandi stofna, að til staðar sé langtímanýtingarstefna og áreiðanlegt fiskveiðistjórnunarkerfi, að veiðarnar hafi ekki skaðleg áhrif á umhverfið (svo sem óæskilegur meðafli fugla, spendýra og brjóskfiska), annað lífríki og líffræðilegan fjölbreytileika. Einnig skal liggja fyrir samkomulag ríkja um stjórn veiða úr deilistofnum sem fara milli lögsögu ríkja.
- Með tilliti til fiskirannsókna, stjórnunar fiskveiða og aðgengis upplýsinga fyrir vottunaraðila og fiskkaupendur er sameining upplýsinga og gagna úr fiskirannsóknum, frá útgerðaraðilum og frá stjórnvöldum um auðlindina í aðgengilega gagnagrunna stór áskorun til framtíðar.
- Sinna þarf af meiri krafti á komandi árum rannsóknum og vöktun á nytjastofnum á grunnslóð. Margs konar veiðarfæri og fiskiskip eru við veiðar á grunnslóðinni svo sem króka-, netaveiði- og dragnótabátar, sem veiða m.a. flatfisk, bolfisk, rækju, humar o.fl. Vitneskjan er langmest um þorsk og ýsu á grunnslóð, en minni um marga aðra stofna. Mikill fjöldi útgerðar- og sjómanna verður því í vanda um framkvæmd veiðanna vegna óvissu um ástand þessara stofna og e.t.v. ófullkominnar ráðgjafar.

- Ljóst er að helstu fiskistofnarnir eru fullnýttir og að meginsóknarfærið varðandi þá er að stilla sókn í hóf svo hámarka megi verðmæti þess sem landað er og að veiðarnar séu ekki of kostnaðarsamar. Þar ríður á góðri þekkingu á veiðipoli stofnanna, þróun veiðiaðferða og skapandi þróunarstarfi í nýtingu afurða – allt þættir sem Hafrannsóknastofnun og samstarfsaðilar þurfa að vinna saman að í samvinnu við atvinnugreinina.
- Samt er það svo að enn liggja tækifæri í nýjum stofnum, veiðum og annarri nýtingu, sem blasir við að þurfi að rannsaka og þróa (t.d. ljósvörputilraunir). Þar er efst á blaði nýting miðsjávarfiskitegunda, nýting krabbasvifdýra (átu) og þörunga stórra og smárra, sem jafnvel gæti verið þáttur í mótvægisáðgerðum vegna losunar gróðurhúsalofttegunda.
- Stóra verkefnið fram undan er að meta með skipulagðari hætti en nú er gert áhrif veiða á vistkerfið, enda það m.a. framtíðarkrafa neytenda og vottunaraðila að gögn séu til um þann þátt mála. Aukin áhersla á kortlagningu búsvæða á hafsbotni er lykilatríði í þessu samhengi. Á vettvangi ICES²⁰ er stöðugt unnið að þróun aðferða til að meta vistkerfin og áhrif athafna mannsins heildstætt (integrated ocean assessments), en til þess þarf m.a. margvíslega þekkingu og skilning á víxlverkunum umhverfis og nytjastofna og kortlagningu búsvæða (sjá síðar).
- Síðast en ekki síst ber að nefna mikilvægustu áskorun haf- og fiskirannsóknna á komandi árum, sem eru rannsóknir á eðli loftslagsbreytinga og áhrifum þeirra á hafið og lífríki þess, þar með fyrir íslenskan sjávarútveg. Umhverfisbreytingar felast í breytingum á samsetningu lífríkisins, stofnstærðarsveiflum og útbreiðslubreytingum. M.a. hefur súrnun sjávar af völdum aukins koltvísýrings í andrúmslofti fengið vaxandi athygli á síðustu árum, enda rannsóknir Hafrannsóknastofnunar m.a. leitt í ljós hraðari súrnun á norðlægum slóðum en annars staðar. Aukin súrnun sjávar mun hafa áhrif á lífsafkomu margra tegunda, m.a. þörunga, hryggleysingja og e.t.v. fiska, þ.e. lífvera sem fella út kalk í líkamanum (svo sem frumuveggir, skel eða bein).

²⁰ ICES. 2019. Advisory Plan. <http://doi.org/10.17895/ices.pub.5468>

- Í nýlegri úttekt Hafrannsóknastofnunar um stöðu umhverfis og vistkerfa í hafinu við Ísland og horfur næstu áratugina²¹ (kölluð Hvítbókin) segir m.a.: „Íslendingar eiga mikið undir afkomu sjávarauðlindarinnar og sjálfbærri nýtingu hennar en umhverfis- og vistkerfisvöktun og öflugar hafrannsóknir eru forsenda hennar og því þjóðhagslega mikilvægar. Frekari greining á samhengi umhverfisbreytinga og breytinga á stofnstærð og útbreiðslu helstu nytjastofna er þörf en ljóst er að aukna áherslu þarf að leggja á grunnrannsóknir á nýliðun og vistfræði“.

5.2 Helstu áskoranir og tækifæri í haf- og fiskirannsóknnum

Í Hvítbókinni kemur skýrt fram að mun meiri rannsóknir þarf til að skilja betur víxlverkanir af völdum umhverfisbreytinga á lífríkið, hvað þá heldur að spá fyrir um framvinduna með nokkurri vissu. Hér á eftir verður sjónum beint að faglegum áskorunum í haf- og fiskirannsóknnum, sem vitaskuld þurfa einnig að þjóna megin markmiðinu, sem er að afla þekkingar til að tryggja sem best sjálfbærni sjávarnytja og í sjálfu sér snerta líka sjávarútveginn beint eða óbeint þegar til lengdar lætur.

5.2.1 Rannsóknir á vistkerfi hafsins

Áskoranir

Sveiflur í umhverfi hafsins við Ísland hafa verið afar miklar á liðinni öld. Því má draga mikinn lærdóm af þróun mála síðastliðna öld einkum eftir að umhverfismælingar ýmiss konar komu til sem varpað hafa ljósi á sveiflur í lífríkinu. Ýmislegt bendir hins vegar til að breytingarnar framundan í loftslagi og sjónum við landið geti verið fordæmalausar og því mikilvægt að gera ráðstafanir til að mæta þeim.

Það er því ljóst að reglubundin vöktun í hafinu umhverfis Ísland er hornsteinn í hlutverki stofnunarinnar við ráðgjöf um breytingar á þáttum sem áhrif geta haft á lífríkið. Þó tilhneiging sé til að draga úr þessari vöktun í sparnaðarskyni liggur í hlutarins eðli að ekki verði slakað á þessari starfsemi og jafnframt að fundnar verði leiðir til að efla umhverfisvöktunina. Þannig mætti með öflugri reiknivinnu og líkangerð öðlast betri færni í að spá um framvindu lífríkisins. Jafnframt þarf að fylgja

²¹ Guðmundur J. Óskarsson (ritstj.). 2021. Staða umhverfis og vistkerfa í hafinu við Ísland og horfur næstu áratuga. Hafrannsóknastofnun, Haf- og vatnarannsóknir, HV 2021–14, 126 bls.

reglubundin vöktun á framleiðni á öllum stigum vistkerfisins, djúpt og grunnt innan efnahagslögsögunnar.

Þó ekki sé ljóst hvernig veiðum og nýtingu stórhvalastofna á Íslandsmiðum verður háttað í framtíðinni, er mikilvægt að hafa í huga, að hvalir eru stór þáttur lífkeðjunnar í hafinu við Ísland. Í nýlegri alþjóðlegri úttekt þar sem afrán sjávarspendýra, hvala og sela, í norðaustanverðu Atlantshafi^{22 23} er skoðað heildstætt, kemur fram að metið afrán, einkum hvala, telur milljónir tonna sjávarfangs á hafsvæðinu Austur-Grænland/Ísland/Jan Mayen eða 13,4 milljónir tonna (95% öryggismörk 5,6–25,0), þar sem langreyður, hrefna, grindhvalir og hnúfubakur eru langstærstu afræningjarnir. Þó áhrif þessa á fiskveiðar á svæðinu sé ekki umfjöllunarefni hér, er þó ástæða til að vekja athygli á að árlegar fiskveiðar á sama svæði nema um 1,5 milljónum tonna. Afar mikilvægt er að vakta reglulega hvalastofnana eins og annað lífríki hvernig sem nýtingu þeirra verður háttað. Einnig þarf að halda uppi reglulegu eftirliti með selastofnum hér við land, þó e.t.v. af öðrum ástæðum.

Með neðansjávarmyndavélum og auknum vísindarannsóknum á hafsbotni undanfarin ár hafa komið í ljós áður óþekkt vistkerfi og vistgerðir. Hafsbotninn við Ísland er sérlega fjölbreyttur og hefur t.d. að geyma neðansjávarfjöll, gil, virkt eldsumbrotasvæði, heitt uppstreymi, sandbreiður, malarhjalla, jökulgarða og uppstreymisop sem komið hafa í ljós við rannsóknir Hafrannsóknastofnunar síðustu tvo áratugina. Einnig hafa fundist áður óþekkt kóralsvæði, sæfjaðragarðar, ormamottur, skeljabreiður, þaraskógar og svampabreiður. Þennan mikla fjölbreytileika þarf að varðveita²⁴. Þar að auki eru verðmæti þessara búsvæða mikil sem skjól fyrir ungvíði nytjategunda og m.t.t. framtíðar nýtingar (t.d. hafa ensím og efnasambönd sem sumir sjávarhryggleysingar framleiða nýst við þróun sýklalyfja). Eins við úrlausn framtíðar áskorana, t.d. við rannsóknir á uppruna lífs á jörðinni og þá hefur verið nefnt að þekking okkar á búsvæðum hafsbotsins geti hjálpað í

22 Skern-Mauritzen, Mette, Ulf Lindstrøm, Martin Biuw, Bjarki Elvarsson, Thorvaldur Gunnlaugsson, Tore Haug, Kit M Kovacs, Christian Lydersen, Margaret M McBride, Bjarni Mikkelsen, Nils Øien and Gísli Víkingsson. 2022. Marine mammal consumption and fisheries removals in the Nordic and Barents Seas. ICES Journal of Marine Science 79 (5): 1583–1603.

23 Havforskningsinstituttet. 2022. Nordøst-Atlanten: Sel og hval spiser 25 millioner tonn sjømat i året <https://www.hi.no/hi/nyheter/2022/juni/sel-og-hval-spiser-25-millioner-tonn-sjomat-i-aret>

24 Steinunn Hilma Ólafsdóttir (ritstj.), Stefán Á. Ragnarsson, Julian M. Burgos, Einar Hjörleifsson, Klara Jakobsdóttir og Guðmundur Þórðarson. 2021. Vernd viðkvæma botnvistkerfa. Samantekt upplýsinga og mat á fimm þáttum er varða viðkvæm botnvistkerfi fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Haf- og vatnarrannsóknir, 62 bls. <https://www.hafogvatn.is/static/research/files/hv2021-50.pdf>.

baráttunni við áskoranir tengdar loftslagsbreytingum og eru þaraskógar og marhálmsvæði dæmi þar um.

Líffræðilegur fjölbreytileiki á hafsbotni og almennt við Íslandsstrendur virðist mun meiri en reiknað var með. Fram undan er mikilvægt að þróa aðferðir til að kortleggja búsvæðin og fjölbreytileika lífríkisins í hafinu við Ísland, bæði með hefðbundnum flokkunarfræðilegum aðferðum, en einnig og ekki síður með sameindafræðilegum aðferðum, sem stöðugt verða aðgengilegri.

Þá er mikilvægt að hafa í huga þjónustuhlutverk Hafrannsóknastofnunar varðandi öflun grunnþekkingar á eðli, ástandi og stöðu vistkerfisins á grunnsævi, t.d. vegna strandsvæðaskipulags, mats á umhverfisáhrifum vegna ýmiss konar verklegra framkvæmda, útgáfu heimilda til fiskeldis, skipaferða og annarrar atvinnustarfsemi. Sárlega hefur vantað ýmsar grunnupplýsingar þegar slík mál hafa verið til umfjöllunar á undanförunum árum, sem m.a. hefur haft í för með sé verulega seinkun útgáfu leyfa svo dæmi sé tekið. Þar er til dæmis um að ræða vöntun á upplýsingum um hrygningarsvæði nytjafiska, grunnlíffræði nytjategunda og annarra hluta vistkerfisins, og farleiðir ferskvatnsfiska á grunnslóð. Oftast vantar einnig grunnupplýsingar um hafeðlis- og hafefnafræði á strandsvæðunum, t.d. geta straumaupplýsingar í mun hærri upplausn en oftast liggja fyrir í dag verið nauðsynlegar við mat á tilflutningi næringar- og mengunarefna strandsvæðanna. Nauðsynlegt er sérstaklega að efla vöktun plastmengunar í sjó.

Öflun grunnupplýsinga á strandsvæðunum er því mikil áskorun fyrir Hafrannsóknastofnun og aðra þá aðila sem komið geta að þessu verki.

Tækifærin

Aðalsmerki umhverfis- og fiskistofnavöktunar er stöðlun mælinga svo grunngögn séu hæf til samanburðar og nýtist til ráðgjafar. Ekki er ráðlegt að draga úr umfangi vöktunar Hafrannsóknastofnunar, heldur frekar bæta í augljósar eyður þar á. Á hinn bóginn hafa á síðustu árum komið fram ýmsar tækninýjungar sem líklegt er að geti veitt verðmætar viðbótarupplýsingar um umhverfið og lífríkið. Nokkur dæmi þar um eru nýjungar í:

- Fjarkönnunartækni til rannsókna á hafstraumum og lífríki.

- Myndgreiningartækni til að greina og flokka lífverur, sem gera rannsóknir á vistkerfinu auðveldari.
- Sameindalíffræðilegar aðferðir (t.d. eDNA aðferðir), sem greina samsetningu lífríkis í vatnsmassa, og háþróuð tölfræðiúrvinnsla í risatölvum og gervigreind.
- Merki og sýnatökubúnaður fyrir ákvörðun á stöðugum samsætum, fitusýrum og stofnerfðafræði hvala hafa opnað möguleika á rannsóknum.
- Notkun dróna til myndatöku og talninga úr lofti skapar einnig ný tækifæri þótt ekki sé ljóst hvort þeir geti leyst af hólmi t.d. kostnaðarsamar talningar hvala og sela úr lofti eða frá skipum.
- Ómönnuð djúpsjávarför til myndatöku og rannsókna á miklu dýpi hafa einnig verið þróuð á síðustu áratugum og gætu gegnt hlutverki í framtíðinni við vöktun og rannsóknir á umhverfisþáttum.
- Í söfnun haffræðilegra gagna með
 - „dopplers“ sem hægt er að koma fyrir á föstum baujum eða með öðrum hætti og mæla strauma,
 - „gliders“, sjálfvirk ómönnuð för sem hægt er að forrita og láta safna upplýsingum með því að „svífa“ frá yfirborði um undirdjúpin og skrá upplýsingar um hita, seltu og strauma á leiðinni, enn sem komið er geta þessi tæki þó ekki gert nákvæmar efnamælingar (t.d. næringarefni, súrefni, kolefni),
 - „sondur“ á föstum baujum, sem mæla hita og eðlisþætti sjávar,
 - umhverfisgögnum frá fiskiskipum eða öðrum skipum. Hér eru án efa ónýtt tækifæri, en notkun slíkra gagna krefst nákvæmrar kvörðunar og eftirlits með tækjabúnaði, svo mælingar standist kröfur.

Yfirleitt er sammerkt með þeim möguleikum sem hér eru nefndir til eflingar hafeðlis- og hafefnafræðilegra rannsókna að þeir eru þeim annmörkum háðir að mælingar til að reikna út strauma og stefnur í hafinu þurfa að vera afar nákvæmar og standast þessi tæki því ekki alltaf þessar kröfur. Á hinn bóginn er ekki alltaf svo og oft gefa þau mikilvæg gögn til stuðnings öðrum. En þessi nýi tækjabúnaður er gjarnan dýr í innkaupum og ekki síður krefst hann oft verulegs mannafla svo gagn verði af honum. Þá uppfyllir hann ekki alltaf kröfur um möguleika á sýnatökum til

rannsókna í samanburði við tæki sem notuð eru um borð í hefðbundnum rannsóknaþingum.

Að síðustu skulu nefndir ýmsir alþjóðlegir gagnagrunnar um allt mögulegt, sem snertir hafið og lífríki þess, t.d. á vettvangi ICES, alþjóðlegi Pangea-gagnagrunnurinn (sem er hluti af World Data System) og EmodNet (á vegum Evrópusambandsins). Aðgengi að þessum grunnum er yfirleitt greiður og notendum að kostnaðarlausu og því hægt að gera samanburðarathuganir með ýmsum hætti til frekari skilnings á eðli hafsins og lífríki þess.

5.2.2 Fiskirannsóknir – Áskoranir og tækifæri

Áskoranir

Sem fyrr segir hefur almennt verið nokkuð góð sátt um ráðgjöf og stjórn veiða úr helstu botnfiskstofnunum þó þar á séu undantekningar, sem kalla á sérstaka athygli. Árangur í nýtingu þorsstofnsins verður að teljast góður þó uppi séu sterkar gagnrýnisraddir um að ekki hafi tekist að ná markmiðum um afla, sem menn horfðu á fyrr á árum og vikið var áður að. Við endurskoðun aflareglu fyrir þorsk hefur ítrekað fengist sama niðurstaða um að 20–22% veiðihlutfall sé skynsamlegt markmið og tryggja sjálfbærni veiðanna (sjá viðauka 4).

Enn er þó léleg nýliðun þorsks eftir 1985 mikil ráðgáta, sem brýnt er að svara á komandi árum með auknum grunnrannsóknum. Þá hefur verið nefnt að fiskifræðingar hafi ekki nægilegar upplýsingar um samband þorsks á Íslandsmiðum og þorsks við Grænland, en svokallaðar Grænlandsgöngur (þorskur klakinn út við Ísland, uppvaðinn við Grænland þar til hann veiðist á hrygningarslóð við Ísland) báru uppi veiðarnar sum árin á fyrri hluta 20. aldar.

Almennt er eðli nýliðunar fiskistofna mikilvæg spurning við mat á ástandi þeirra og mikið skortir á að orsakasambandi breytilegrar nýliðunar, umhverfis og framleiðni stofnanna sé þekkt (t.d. lélegrar nýliðunar humars og sandsílis fyrir nokkrum árum). Mjög brýnt er að rannsóknir á nýliðun þessara og annarra stofna verði eflað.

Varðandi aðra stofna en þorsstofninn, blasir við að betri þekking þarf að liggja fyrir um ýmsa verðmæta stofna á grunnslóð, einkum flatfiska og á síðustu misserum hefur einnig borið á gagnrýni á mat og ráðgjöf varðandi stofn gullkarfa, þar sem reiknigrunnurinn (Gadget-líkan) er dreginn í efa. Kanna þarf hvort ekki sé tímabært að koma á fót sérstökum vöktunarleiðingum á grunnslóð og e.t.v. efla vöktunina á

gullkarfaslóðinni vestan við landið. Vanda þarf hins vegar afar vel til skipulags og hönnunar slíkra leiðangra áður en af stað er farið, þar sem leiðangrar af þessu tagi skila ekki árangri fyrr en að nokkrum árum liðnum og miklir fjármunir eru bundnir í rekstri rannsókna.

Mikilvægt er að halda áfram vöktunarverkefnum á fiskistofnum eins og fyrr segir, enda vöktun hornsteinn hagnýtrar ráðgjafar um veiðipól stofnanna. Hafa verður í huga að endurskoðun og/eða hagræðing á vöktun þessara stofna getur hæglega skaðað og rýrt gildi tímaraðanna. M.ö.o. þeir krefjast sambærilegrar aðferðafræði áfram. Vissulega er þó eðlilegt að umfang þeirra sé stöðugt í endurskoðun.

Önnur megin áskorun er að þróa aðferðir sem taka meira mið af núverandi ástandi andstætt við langar tímaraðir mælinga sem lagt hafa grunn að fyrri rannsóknum, því framtíðin er óræðari og hugsanlega sveiflukenndari en fyrr, m.a. vegna loftslagsbreytinga. Bergmálmælingar uppsjávarstofna miðast t.d. við að mæla stofnana eins og þeir eru án mikilla viðmiðana í fortíð þó sagan sé ávallt höfð til hliðsjónar í þessum rannsóknum. Eins liggur fyrir að möguleikar á notkun gagna um afla frá fiskvinnslum og veiðiskipum geta skapað ýmis tækifæri sem stutt geta við vinnu fiskifræðinga við mat á ástandi nytjastofna og²⁵ til að fylgja eftir breytingum á hegðun fiskveiðiflotans með síkviku eftirliti og vöktun veiða. Áður en það er hægt þarf hins vegar að kosta til töluverðri þróunarvinnu í samvinnu við útgerðaraðila og stofnanir í sjávarútvegi. Á vettvangi ICES er þessi vinna talin mikið forgangsatriði^{26 27}, enda eftir miklu að slægjast, en samhæfing aðferða og samstarf um lausnir er afar mikilvægt í þessu sambandi.

Að lokum skal lögð áhersla á mikilvægi þess að þróa vistvæn veiðarfæri, sem fara vel með aflann og draga úr óæskilegum meðafla, m.a. sjávarspendýrum og sjófuglum.

Tækifærin

Augljóst er að ná má betri árangri í fiskirannsóknunum og stofnmati nytjastofna með þróun nýrrar tækni og samstarfi atvinnugreinar og rannsóknaraðila. Til þess þarf þó

²⁵ EFARO 2020. Innovations in marine data collection - consequences for advice and management, 42 bls. 2012039_Efaro_brochureSPR-WG-Innovation_2020.pdf.

²⁶ ICES. 2019. Workshop on Science with Industry Initiatives (WKSCINDI). ICES Scientific Reports. 1:68. 67 pp. <http://doi.org/10.17895/ices.pub.5610>

²⁷ ICES. 2021. ICES Workshop on Standards and Guidelines for fisheries dependent data (WKDSG; Outputs from 2020 meeting). ICES Scientific Reports. 3:38. 90 pp. <https://doi.org/10.17895/ices.pub.8038>

að verja verulegri orku og fjármunum svo árangur náist þannig að ráðgjöf og spár fiskifræðinga verði áreiðanlegri og leiði til betri stjórnunar veiðanna.

Afladagbækur fiskiskipa hafa löngum verið notaðar að einhverju leyti við stofnmat og rannsóknir á nytjastofnunum. Miklar tækniframfarir hafa þó orðið í flokkurum fiskvinnslunnanna og þar liggja gríðarmikil gögn um þyngdardreifingu, lengd og stærðir (m.a. myndgreiningargögn) í afla sem Hafrannsóknastofnun hefur ekki nýtt sér að marki fram til þessa. Þar liggja því mikil tækifæri til að bæta grundvöll stofnmats, en einnig gætu slík gögn verið til glöggvunar á umfangi brottkasts fyrir hverja tegund eftir veiðarfærum, tímabili og svæðum, upplýsingum um samsetningu þessa afla með tilliti til aldurs, lengdar, þyngdar, kyns, kynþroskastigs o.fl. Góð viðbót í þessu samhengi gæti verið innleiðing nokkurs konar viðmiðunarflota²⁸, að í viðbót við vöktunarleiðangra kæmu upplýsingar frá fiskiskipum, sem söfnuðu upplýsingum í nánu samstarfi við fiskifræðinga eftir stöðluðum aðferðum. Í Noregi hafa slíkir flotar mismunandi fiskiskipa verið í gangi frá aldamótum. Söfnun á merktum fiskum, hvort sem merki eru endurheimt af sjómönnum eða í fiskvinnslum gefa einnig möguleika í þessu sambandi (t.d. sjálfvirkir skannar fyrir makríl- og síldarmerki).

Þá væri eftirsóknarvert að tengja veiðar og verðmæti saman með greiningu afla og rafrænna upplýsinga úr fiskiðnaðinum í samstarfi Hafrannsóknastofnunar, annarra rannsóknarstofnana (t.d. Matís), Fiskistofu og aðila í atvinnugreininni. Þróun veiðarfæra er að tryggja betra hráefni er einnig áhugavert samstarfsverkefni sömu aðila, en með vistkerfisnálgun við stjórn fiskveiða gegna nýjar veiðarfæralausnir mikilvægu hlutverki og ber því að leggja áherslu á þær.

Í mati á veiðiþoli uppsjávarstofna er viðhöfð töluvert ólík nálgun miðað við rannsóknir á botnfiskum og virðast nýjungar í tækni og rannsóknaraðferðum geta breytt miklu varðandi almenna nálgun rannsókna. Þar koma til sjálfkeyrandi rannsóknarfley (nú á teikniborðinu í samstarfi við bátaframleiðandann Rafnar eftir hönnun Össurar Kristinssonar), sem gætu komið að bergmálsmælingum – einnig eru stór fjarstýrð för (sail-drones) komin á markað sem sigla á yfirborði sjávar og geta nýst við bergmálsmælingar. Þessi tæki koma þó ekki í stað skipa vegna nauðsynlegrar

28 Referanseflåten | Havforskningsinstituttet (hi.no)

sýnatöku, þau eru hægfara í samanburði við skip og háð góðum veðurskilyrðum. Þá hafa verið nefnd til sögunnar nýjar aðferðir á sameindatækni sviði, svokölluð eDNA-tækni, sem aðstoðað getur við að greina lífríkið í vatnsmassanum og við leit að torfufiski, annað hvort með sýnatöku á hreyfanlegri sýnatökustöð eða á föstum stöðvum (baujum). Aðrar tækninýjungar, sem einfaldað geta túlkun á gögnum með tilliti til tegunda eða tegundahópa er breiðbandstækni við bergmálmælingar og greiningu gagna. Einnig hefur sónartækni (til fiskileitar) þróast hratt, sem þarf einnig að koma í not við gagnavinnslu.

6. Samráð og stjórnýsla

Öllum er ljóst að samráð fiskifræðinga, stjórnvalda og atvinnugreinarinnar er nauðsynlegt. Með jákvæðum samskiptum skapast gagnkvæmt traust sem er lykilatriði. Með skipulögðu samráði er hægt að koma á framfæri útskýringum á ráðgjöf, kynnast viðhorfum og reynslu sjómanna og útvegsaðila, sem styrkir fræðilegan grunn rannsókna og ráðgjafar.

Staðreyndin er hins vegar sú að aðgengi atvinnugreinarinnar að stjórnvöldum hefur minnkað á síðastliðnum árum – stjórnýslan hefur fjarlægst greinina almennt af ýmsum ástæðum, t.d. af öryggissjónarmiðum og vegna nýrra leiðbeiningarreglna um samband stjórnýslu við hagaðila. Hjá Hafrannsóknastofnun hefur þetta almenna aðgengi án efa breyst líka. Stofnunin hefur heldur ekki sl. sjö ár haft stjórn og hafa samskiptin við forystu samtaka í sjávarútvegi því minnkað. Fram til 2016 var stofnunin skipuð stjórn (forstjóra einungis til ráðgjafar) eftir tilnefningum úr atvinnugreininni til ráðherra, sem skapaði verðmæt tengsl við samtök sjómanna og útgerðarmanna. Stjórnin hittist 5–6 sinnum á ári. Þá var ráðgjafarnefnd á ýmsu formi, sem þegar best lét var faglegur bakhjarl með þátttöku erlendra sérfræðinga á sviði haf- og fiskirannsókna og gaf jafnframt tengsl við atvinnulífið. Oft tókst með þessu samtali að ræða og útskýra málin eða heyra hvað helst brann á atvinnugreininni, sem gagnlegt var, en auk þess áttu fiskifræðingar eins og nú reglubundið samtal við sjómenn og útvegsmenn í tengslum við árlega ráðgjöf og á persónulegum grunni um afmörkuð efni.

Nú eru engir utanaðkomandi aðilar sem skipa stjórn á Hafrannsóknastofnun og aðeins fjölskipuð ráðgjafarnefnd, sem fundar einu sinni á ári. Þó svo að fundir um ráðgjöfina og samskipti við sjómenn gangi enn sem fyrr, er merkjanleg breyting í samskiptum sem þarf einnig að huga að. Í því sambandi hafa aðilar í sjávarútvegi nefnt að ráðgjafarnefndin sé skipuð fólki með hagsmuni í ferskvatni, sem e.t.v. hentar ekki vel til að ræða málefni sjávarútvegsins. Til að styrkja „samtalið“ væri því ekki úr vegi að skipta ráðgjafarnefndinni í tvö svið, svið ferskvatns og svið haf- og fiskirannsókna, og fjölga fundum þannig að betra ráðrúm fái til skoðanaskipta, gagnlegrar greiningarvinnu og tillögugerðar. Þannig yrði ráðgjafarnefndin báðum

sviðum stofnunarinnar sterkari faglegur bakhjarl en nú er. Ennfremur væri rétt að kanna hvort ekki væri fyllsta ástæða til að efna til nokkurs konar samráðsvettvangs um haf- og fiskirannsóknir, eins og þekkist í Norður-Ameríku og á vettvangi Evrópusambandsins, þar sem aðilar sem telja sig eiga erindi eða væru tilnefndir, kæmu að borðinu til samráðs og samvinnu um rannsóknir, ráðgjöf og vöktun auðlinda hafsins.

Hafrannsóknastofnun gegnir lykilhlutverki í fiskveiðistjórnun á Íslandsmiðum. Stofnunin er rannsókn- og ráðgjafarstofnun og veitir því ráðgjöf, umsagnir og kemur með tillögur til stjórnvalda um marga mismunandi þætti sem lúta að fiskveiðistjórnun. Ráðherra tekur hins vegar ávallt ákvarðanir um fiskveiðistjórnun. Það virðist gæta misskilnings hjá sumum um að Hafrannsóknastofnun hafi ákvörðunarvald þar sem aflareglur eru í gildi og því mikilvægt að halda því á lofti að stjórnvöld ákveða aflareglur í fiskveiðum, þ.e. langtíma nýtingarstefnu, en fiskifræðingar og fleiri aðstoða við að hanna regluna þannig að hún sé í samræmi við stefnu stjórnvalda. Síðan gefa fiskifræðingar ráðgjöf um hvort afli sé innan þeirra marka sem stjórnvöld hafa sett sér með aflareglu.

Hið sama ætti að gilda um fiskeldi. Þar ætti Hafrannsóknastofnun eingöngu að hafa rannsókn- og ráðgjafarhlutverk. Ítrekað var gagnrýnt af viðmælendum höfundar að þáttur stofnunarinnar samkvæmt lögum um fiskeldi væri ekki eðlilegur m.v. hefðbundið hlutverk Hafrannsóknastofnunar. Það gæti hæglega grafið undan trúverðugleika stofnunarinnar að ákvarða eldissvæði, meta erfðablöndun villtra stofna og koma einnig að mati á burðarþoli fjarða. Betra væri að stofnunin væri umsagnaraðili um þessa þætti og að framkvæmdavaldið setti línurnar og tæki ákvörðun um hvernig þessu skuli háttað.

Varðandi fyrirkomulag ráðgjafarinnar og samstarf á erlendum vettvangi er það nokkurt áhyggjuefni að ICES-ráðgjafarferlið virðist vera í nokkru uppnámi um þessar mundir vegna umfangsmikilla og reglulegra úttekta á langtíma veiðistýringu aðildarlanda, m.a. vegna skorts á sjálfbodaliðum til að vinna allar þær óháðu úttektir sem krafist er, ICES að kostnaðarlausu. Vegna þessa hefur borið á því að nokkuð skorti á sveigjanleika í aðkomu ICES, t.d. reynist róðurinn stundum þungur þegar gera þarf smávægilegar breytingar og ferlið er bæði langt og strangt. Íslensk stjórnvöld eru háð ráðgjöf ICES um deilistofna, en hafa frjálsari hendur varðandi stofna innan

efnahagslögsögunnar. Hugsanlega væri skynsamlegt að kanna aðra nálgun varðandi prófanir og endurskoðunarferli aflareglu, t.d. með því að stjórnvöld ráði óháða utanaðkomandi aðila til verksins og tryggi að vottunaraðilar séu sáttir við þá leið, í stað þess að stjórnvöld séu alfarið háð aðkomu ICES.

7. Fjármögnun rannsóknastarfsins

7.1 Áskoranir

Það er ekki í frásögur færandi að nánast allir viðmælendur voru þeirrar skoðunar, að miðað við fyrirliggjandi áskoranir á sviði haf- og fiskirannsóknna, væri peningaleysið sífellt takmarkandi þáttur. Slíkt var svo sem viðbúið hjá þeim sem eru ábyrgir fyrir rannsóknunum eða eru að afla fjár fyrir rannsóknir sínar – þar skortir venjulega fé. En þetta sjónarmið var einnig uppi í stjórnsýslunni, þ.e. meðal þeirra sem háðir eru rannsóknastarfinu og þiggja ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Og meðal aðila í atvinnugreininni telja flestir að haf- og fiskirannsóknirnar séu undirfjármagnaðar, að skortur á rannsóknnum og þekking á auðlindinni geti jafnvel hamlað þróun greinarinnar. Þeir telja að styrking rannsókna sé óumflýjanleg og tækifærin séu mörg, svo sem ný tækni og hagkvæmari rekstur með því að halda lengur úti rannsóknaskipum í stað þess að þau liggi stóran hluta árs við landfestar.

Það er hins vegar ljóst að eins og stefna ríkisfjármála hefur verið, föst árleg hagræðingarkrafa á hendur öllum ríkisstofnunum, er ekki að vænta mikillar innspýtingar í rannsóknastarfið af fjárlögum. Viðvarandi niðurskurður til hafrannsóknna er því mikil áskorun. Fullyrt er að Hafrannsóknastofnun sé varla í stakk búin til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Í raun virðist nauðsynlegt að skoða fjármögnunarhlið haf- og fiskirannsóknna frá grunni í samstarfi Hafrannsóknastofnunar, matvælaráðuneytis og fjármálaráðuneytis.

Hagræðingarkröfunni hefur fyrst og fremst verið mætt með samdrætti í vöktun nytjastofna, t.d. karfa, loðnu, síldar, rækju, humars og hörpudisks, en einnig hefur verið dregið úr söfnun sýna úr afla sem og í stofnmælingarleiðöngurum og mannskapi fækkað um borð og við úrvinnslu gagna í landi. Óhjákvæmilega hefur þetta líka haft þau áhrif að svigrúm til mikilvægra grunnrannsókna á nytjastofnum hefur minnkað verulega, svo sem rannsóknnum á afföllum þorsks frá botntöku og til nýliðunar, nýliðun humars, lífsferli loðnu eða rannsóknnum á fjölstofna áhrifum veiða. Að síðustu hefur hagræðingarkrafan leitt til þess að um langt árabíl hefur ekki verið komið að vöktun á karfa í Irminger-hafi, sem er samstarfsverkefni nokkurra þjóða (deilistofn) þar sem Ísland er þó strandríki með mestu hagsmunina.

Í viðbót við að þrengt sé að beinu framlagi ríkissjóðs til Hafrannsóknastofnunar virðast möguleikar í samkeppnissjóðum hafa nokkuð versnað undanfarin ár, þ.e. þegar kemur að sértækum sjóðum fyrir sjávarútveg og fiskveiðirannsóknir, m.a. með brotthvarfi AVS-sjóðsins og VS-sjóðsins (sem þó var fellt inn í fastan fjárlagaramma árið 2019 og dró úr sveiflum á ráðstöfunarfé stofnunarinnar). Þá er ljóst að hvorki Rannsókn- né Tæknisjóður RANNÍS hentar vel til styrkingar starfseminnar vegna eðlis hennar (t.d. vöktun) og umfangs, en sá síðarnefndi er afar fyrirtækjamiðaður.

Að síðustu ber að geta greiðslufyrirkomulags með aflaheimildum, sem verður stöðugt mikilvægara í fiskistofnavöktun stofnunarinnar, þar sem stofnuninni eru færðar aflaheimildir og/eða að hún hafi heimild til sölu rannsóknafila, sem hún ráðstafar (greiðir með) til útgerða sem koma að vöktunarleiðöngurum. Í samtölum kom oftlega fram að þetta væri ekki talið eðlilegt. Það sem er verra er að heimildir þessar eru yfirleitt settar í viðbót við útgefið aflamark og stuðla þannig að því að veiðar fari umfram ráðlagðan afla, sem dregur úr trúverðugleika fiskveiðistjórnunarinnar. Réttast væri að leggja þessar heimildir af og að ríkissjóður komi jafngildi þeirra í fjárlagaramma til að standa straum af vöktunarleiðöngurum.

7.2 Tækifærin

Það er úr vöndu að ráða varðandi fjármögnun rannsókna sem er forsenda skynsamlegrar nýtingar og verndar sjávarauðlindarinnar. Sem fyrr sagði ber samkvæmt varúðarnálgun að bregðast við aukinni óvissu sem hlýst af skorti á upplýsingum með því að fara varlegar í nýtingu. Væntanlega þess vegna var það samdóma álit aðila í atvinnugreininni, að efla bæri rannsóknastarfið. Hins vegar voru svörin um fjármögnunina ekki eins skýr, þó yfirleitt hafi borið á því að vilji væri fyrir hendi hjá útgerðaraðilum til að koma í auknum mæli að rekstri rannsókna, eins og útgerðir hafa m.a. gert myndarlega við loðnuleit og rannsóknir á undanförunum árum og gert hefur gæfumuninn í kostnaðarsamri vöktun loðnustofnsins. Einnig nú nýverið við vöktunarrannsóknir á humri úti fyrir suðurströndinni svo fleiri dæmi séu nefnd.

Það viðhorf að núverandi veiðileyfagjaldi sé ætlað að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af hafrannsóknum og öðru utanumhaldi fiskveiðanna er ríkjandi viðhorf, en jafnframt að auknar skyldur í fjármögnun megi ekki veikja samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs. Sú skoðun heyrir jafnvel að kostun og

rekstri rannsóknanna sé best komið á hendi útgerðaraðilanna ef ekki er hægt að afmarka veiðileyfagjöld í ríkiskassanum þannig að þau renni í innviði sjávarútvegs.

Ef lausnin lægi í frekari beinni aðkomu útgerðar, sem aukið gæti rannsóknarátakið, þyrfti alltaf að gæta armslengdarsjónarmiða er kemur að fjármögnun greinarinnar á vöktun, ráðgjöf og rannsóknum. Mikilvægt er fyrir trúverðugleika Hafrannsóknastofnunar að óumdeilt sé að stofnunin sé sjálfstæð og óháð atvinnugreininni og stjórnmalum. Hins vegar væri ekki óeðlilegt að til kæmi einhvers konar viðurkenning stjórnvalda ef frjáls framlög frá útgerð til vöktunar og rannsókna kæmu til í ríkari mæli, umfram þann takmarkaða skattaafslátt sem nú er heimill í lögum²⁹. Hægt væri með sérstökum skattaávilnunum til þeirra sem legðu af mörkum til rannsókna og vöktunar að örva slíkt framlag.

Annað sem er athugunarvert er hvort ráðherra sjávarútvegsmála þurfi ekki sérhæfða einstaklinga til að ræða fagleg málefni Hafrannsóknastofnunar á jafnréttisgrundvelli svo ráðuneytið geti ávallt átt tvíhliða samtal við fulltrúa stofnunarinnar um þessi málefni. Í dag er nokkur vísir að þessu í tengslum við svokölluð fjárveitingabréf, sem lítil reynsla er þó komin á. Ekki síst á þetta við þegar þröngt er í búí og draga þarf saman seglin en þá er forgangsöröðun verkefna stofnunarinnar mjög mikilvæg og e.t.v. eðlilegt að ráðuneyti hafi þar skoðun á. Hugsanlega væri auðsóttara að fjármagna reglulega starfsemi, ef farið yrði í nákvæma skilgreiningu verkefna stofnunar sem tengjast stofnmati, ráðgjöf og vöktun, og tryggja fjármagn til þeirra ár hvert. Mögulega er einnig tímabært að samtal eigi sér stað og skilgreining á skyldum Hafrannsóknastofnunar svo hægt sé betur að meta fjárþörfina og forgangsraða.

Í þessu sambandi er ástæða til að nefna skynsamlega hugmynd, sem gert gæti stjórnvöldum forgangsöröðun auðveldari, sem er skipulegt mat á ábata tiltekinna rannsókna. Þó ekki sé skynsamlegt að láta slíkt mat alltaf ráða för, hlýtur það að vera eðlilegur hluti ákvörðunarferlis að horfa til kostnaðar við tiltekið rannsóknarverkefni á móti hugsanlegum fjárhagslegum ávinningi af því. Í þessu sambandi voru

29 Lög nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki.

loðnumælingaleiðangrar nefndir, þar sem ábati af viðbótar leiðangri getur leitt til aukinna útgefinna aflaheimilda sem nema tugi þúsunda tonna (milljarða verðmæti) sem ella fari forgörðum. Þetta gæti verið hluti af langtímastefnumótun stofnunar og ráðuneytis um forgangsröðun verkefna.

Vegna grunnrannsókna og vöktunar, sem Hafrannsóknastofnun þyrfti að stunda af meira afli og snerta sérstaklega stjórnsýslustofnanir, þyrfti að tryggja betri fjárhagslegan grundvöll. Hér er sérstaklega átt við þjónusturannsóknir á grunnslóð vegna umhverfismats í tengslum við verklegar framkvæmdir og vegna strandsvæðaskipulags. Umhverfissjóður fiskeldis má segja að anni að mestu þörfinni á því sviði og eins er samkvæmt fiskeldislögum gert ráð fyrir að framkvæmdaraðilinn kosti vöktun mengunar samkvæmt fyrirfram ákveðinni áætlun. Þar gildir hið svokallaða Polluter-pays-principle, þar sem meginreglan í umhverfisgeiranum er að framkvæmdaraðili borgi fyrir rannsóknir sem þarf að gera til að fá heimild til að stofna til framkvæmda. En þar sem enginn einn framkvæmdaraðili er til staðar heldur um að ræða rannsóknir sem nauðsynlegar eru til almennari ákvarðanatöku væri æskilegt að viðkomandi stjórnsýslustofnanir sem þjónustunnar þarfnast mörkuðu stefnu um hvaða lágmarks upplýsingar þurfa að liggja fyrir af hálfu Hafrannsóknastofnunar og gerðu svo ráðstafanir til að afla fjármuna til verksins, t.d. með samstarfs- og/eða þjónustusamningi við Hafrannsóknastofnun um það sem gera þarf.

Vert er að nefna að haf- og fiskirannsóknir eru oftast stórskalarannsóknir, og eru ekki á færi lítilla vanmáttugra stofnana eða háskóladeilda en krefjast gjarnan samstarfs og samtakamáttar margra aðila. Tækifæri felst án efa í auknu samstarfi innlendra og erlendra aðila við öflun fjármagns til stórra verkefna. Með þéttara samstarfi Hafrannsóknastofnunar og samstarfsaðila í rannsóknum, t.d. við MATÍS og háskóla landsins, væri hægt að ná ýmsum samlegðaráhrifum. Sú hugmynd hefur verið nefnd að koma á fót rannsóknaklasa hér á landi, öndvegissetri í haf- og fiskirannsóknum, sem gæti sótt saman í alþjóðlega rannsóknasjóði. Eins væri hægt að hugsa sér sérstakt átak RANNÍS um öndvegisverkefni á sviði haf- og fiskirannsókna, t.d. í tengslum við loftslagsbreytingar, eins og fyrir er um rannsóknir á áhrifum breytinganna á landi. Hafa skal þó í huga mikilvægi þjónustuhlutverks Hafrannsóknastofnunar, sem hefur ákveðnum skyldum að gegna og getur ekki færst

í fang verkefni utan lagarammans, nokkuð sem háskólarnir og einkaaðilar þurfa ekki að binda sig við í sama mæli. Með öðrum orðum þó fjármagnið sé oft drifkrafturinn mega grunnskyldurnar ekki víkja.

Í þessu sambandi er ágætt að minnst þess að með því að skilgreina stóran „pakka“ rannsóknaverkefna með skýrum markmiðum og skilgreindum áföngum tókst Hafrannsóknastofnun að afla sér fjármögnunar stjórnvalda til þeirra verka, sem skiptu miklu máli. Í því sambandi skulu nefnd metnaðarfull verkefni sem skiluðu svörum við stórum spurningum, þ.e. hvalrannsóknáttak og fjölstofnarannsóknir á níunda áratug síðustu aldar, rannsóknir á vistkerfi Íslandsmiða, sem kostaðar voru af Lýðveldissjóði á tíunda áratugnum, og Íslandshafsfrannsóknirnar með fókus á göngur og umhverfi loðnu eftir aldamótin síðustu, allt afar stór og fjölþætt verkefni sem skiluðu verðmætum upplýsingum um vistkerfi Íslandsmiða og sem ella hefðu ekki fengist. Árið 2015 hétu stjórnvöld myndarlegu átaki í kortlagningu hafsbotsins, langtímaverkefni sem enn er í gangi en hefur því miður liðið fyrir árlega hagræðingarkröfu og niðurskurð.

8. Nýliðun og háskólar

Því er haldið fram að mikið vanti á að grunn- og framhaldsskólar bjóði uppá nægilegt námsefni, sem örvað geti áhuga nema á hafinu og auðlindum þess. Það hefur óhjákvæmilega áhrif á val ungs fólks á framtíðar atvinnu og snertir nýliðun fagfólks í haf- og fiskirannsóknnum. Sérfræðingar þurfa að aðstoða við að útbúa áhugavert námsefni fyrir öll skólastigin til að bæta hér úr.

Á síðustu árum hefur Hafrannsóknastofnun gert samninga við háskólastofnanir til að stuðla að fjölgun nema á þessu sviði. Það verður að teljast umhugsunarvert, að Háskóli Íslands virðist ekki vera nægilega einbeittur í að sinna þessu mikilvæga nýliðunar hlutverki, m.a. er ekki starfandi í dag við háskólann fiskifræðingur í fullu starfi og um nokkurt skeið var enginn sérfræðingur á sviði hafeðlisfræði í röðum kennara. Svo virðist sem greinar tengdar haf- og fiskirannsóknnum séu ekki í forgangi á verkefnasviði skólans og kann það að einhverju leyti að helgast af hinu akademíska frelsi, sem mæta þarf með einhverjum ráðstöfunum. Aðrir skólar eru því miður ekki nægilega vel í stakk búnir til að gegna hlutverki við grunnrannsóknir í hafvísindum þó þar sé að finna nokkra viðleitni til sérhæfingar á sviði sjávarútvegsfræða.

9. Tillögur um haf- og fiskirannsóknir

1. Lögbinda þarf stofnun samráðsvettvangs um haf- og fiskirannsóknir:
 - a. almennur opinn vettvangur um viðfangsefnið í breiðu samhengi,
 - b. samráðsvettvangur – sértæk/sérhæfð málefni með tilnefningum.
2. Huga þarf að endurskoðun ráðgjafarnefndar Hafrannsóknastofnunar, skipan nefndar og vinnulagi svo hún nýtist rannsóknastarfinu sem best og verði í auknum mæli til samráðs við atvinnugreinina.
3. Endurskoða þarf aðkomu Hafrannsóknastofnunar að fiskeldismálum, einkum varðandi val á eldissvæðum.
4. Lögfesta þarf setningu ramma fyrir fiskveiðarnar og aflareglur fyrir mikilvægustu fiskistofnana og framfylgd þeirra af hendi matvælaráðherra sem hafi langtíma fiskverndarmarkmið, vernd og sjálfbæra nýtingu fiskistofna að leiðarljósi í anda nútíma vistkerfisnálgunar ásamt formlegri óháðri og utanaðkomandi endurskoðun/úttekt á fimm ára fresti.
5. Gera þarf reglubundna utanaðkomandi/alþjóðlega úttekt á verkefnavali og starfsemi Hafrannsóknastofnunar með aðstoð utanaðkomandi ráðgefandi aðila.
6. Tryggja þarf alþjóðasamstarf með virkri þátttöku í ICES og samstarfsverkefnum á vettvangi ESB og annars staðar sem slíkt býðst.
7. Bindast þarf háskólasamfélaginu með nemastyrkjum og verkefnum – auka áhuga á haf- og fiskirannsóknnum:

- a. gera þarf sérstakt átak í miðlun upplýsinga um hafið í grunn- og framhaldsskólum landsins og meðal almennings, þar sem sérfræðingar leggi skólum lið,
 - b. gera þarf formlega samstarfssamninga við háskóla um framhaldsnám með áherslu á fiskifræði og vistfræði sjávar til eflingar kennslu og sameiginlegra rannsókna og til að tryggja nauðsynlega nýliðun fagfólks,
 - c. kanna þarf möguleika á stofnun sérstakra sjóða til að styrkja nema á þessu sviði.
8. Kanna þarf möguleika á stofnun sérstakra sjóða til að styrkja verkefni sem beinast að tækninýjungum í haf- og fiskirannsóknum, t.d. á vegum RANNÍS, enda liggja fjölmörg sóknarfæri á því sviði. Einnig að kanna að koma á fót rannsóknaklasa, öndvegissetri í haf- og fiskirannsóknum, sem gæti sótt um styrki í alþjóðlega rannsóknasjóði.
9. Rannsóknir og áherslur í starfseminni.
- Styrkja þarf:
- a. vöktun og rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á lífríki og umhverfi hafsins, m.a. súrnun sjávar,
 - b. vöktun og rannsóknir á áhrifum veiða á vistkerfi sjávar og víxlverkunum veiða og loftslagsbreytinga,
 - c. vöktun umhverfis (lífríki) og mengunar á grunnslóð, m.a. vegna vöntunar grunnupplýsinga til ákvarðanatöku stjórnsýslunnar,
 - d. vöktun smærri fiskistofna á grunnslóð, einkum flatfiska,
 - e. kortlagningu hafsbotns í lögsögu Íslands,
 - f. kortlagningu og greiningu búsvæða á hafsbotni,
 - g. rannsóknir á nýliðun nytjastofna,
 - h. rannsóknir á erfðasamsetningu nytjastofna og hugsanleg áhrif áratuga veiðiþrýstings og stærðarvals veiðarfæra,
 - i. rannsóknir á ónýttum auðlindum, svo sem miðsjávartegundum, átu og stórum og smáum þörungum,

- j. rannsóknir á stækkandi hvalastofnum og hugsanlegum áhrifum þess á afrakstur nytjastofna,
- k. þróun vistvænna veiðarfæra, sem lágmarka óæskilegan meðafla og minnka sótspor flotans,
- l. gerð opinna gagnagrunna með áreiðanlegum upplýsingum fyrir rannsakendur í stofnunum og háskólum, sem jafnframt auki gagnsæi og nýtist t.d. vottunaraðilum sjávarafurða,
- m. þróun og notkun gagna frá fiskvinnslum og fiskiskipum, sem nýtast mega í mati á ástandi fiskistofnanna.

10. Fjármögnun:

- a. stuðla að því að veiðileyfagjald á hverjum tíma renni til starfsemi Hafrannsóknastofnunar og annarrar innviðastarfsemi í sjávarútvegi,
- b. kostnaðargreina helstu þætti rannsóknastarfseminnar og ábatagreina valda þætti sem hafa beina þjóðhagslega skírskotun,
- c. skilgreina hrein vöktunarverkefni, sem í eðli sínu þarf að framkvæma óbreytt reglulega og ekki geta undirgengist flata árlega „hagræðingu“ án þess að missa marks,
- d. kanna möguleika á að leggja af greiðslur vegna vöktunarleiðangra með útgáfu aflaheimilda, enda komi fjárveitingar í stað þess,
- e. fá viðurkenningu fjárveitingavalds á aðgreiningu vöktunarverkefna og annarrar starfsemi,
- f. ræða reglulega forgangsröðun og val verkefna við matvælaráðuneyti, m.a. á grundvelli heildarráðstöfunarfjár stofnunarinnar, þjóðhagslegrar hagkvæmni og vöntunar fiskifræðilegrar þekkingar til að veita ráðgjöf á hverjum tíma,
- g. nýta vilja sjávarútvegsfyrirtækja til að leggja skipatíma og aðra aðstoð við loðnurannsóknir eða aðrar rannsóknir á nytjastofnum og meta slíka aðstoð til fjár þannig að framlag þeirra sé metið til samræmis við mikilvægi þess að þau leggi sitt af mörkum,
- h. kanna möguleika á hvort skilgreina megi auknar lögbundnar skyldur atvinnugreinar til rannsóknafamlags:

- framlag í formi gagna, m.a. rafræns eftirlits veiða og rafrænum aðgangi að veiði- og vinnslugögnum,
 - framlag í formi skipatíma,
- i. veita fyrirtækjum skattalegan afslátt eða skattalega ívilnun fyrir framlag til rannsóknastarfseminnar eða heimila þeim að telja slíkt framlag sem hluta veiðileyfagjalds þeirra.

10. Lokaorð

Í vaxandi mæli sinnir Hafrannsóknastofnun miðlun upplýsinga til kaupenda íslenskra sjávarafurða varðandi ástand fiskistofna og stjórn fiskveiða á Íslandsmiðum. Þar er annars vegar spurt um stöðu fiskistofnanna, hins vegar hvort haldið sé úti nauðsynlegri vöktun og rannsóknum og að tryggt sé að ekki sé gengið á stofnana og lífríki hafsins. Að þrengt sé svo að grunnstarfsemi Hafrannsóknastofnunar eins og nú er gert er hættuspil. Hér er orðspor Íslands og forskot í markaðslegu tilliti vegna ábyrgra fiskveiða í hættu. Þá er vottun afurða, sem háð er því að vel sé haldið á rannsóknum á auðlindinni og stjórn veiða, sett í uppnám.

Starfsemi Hafrannsóknastofnunar hlýtur að teljast til kjarnastarfsemi íslensks sjávarútvegs og nauðsynlegur hluti innviða samfélagsins. Óvissa um fjármögnun haf- og fiskirannsókna undanfarin ár vegur að grunnforsendum sjálfbærrar nýtingar fiskistofnanna og þar með efnahagsþróunar í landinu. Það er því brýnt að fulltrúar atvinnugreinarinnar og stjórnvöld taki höndum saman og tryggi að málum verði nú komið í öruggan farveg.

11. Eftirmáli og þakkir

Lokadrög þessarar greinargerðar lágu fyrir og var dreift á fundi samráðsnefndar verkefnisins „Auðlindin okkar“ þann 14. september 2022. Að þeim fundi loknum var óskað eftir athugasemdum og ábendingum nefndarmanna áður en gengið yrði frá lokaútgáfu greinargerðarinnar. Fram komu nokkrar efnislegar athugasemdir, sem tekið hefur verið tillit til í texta greinargerðar og aðrar sem ekki reyndist unnt að gera skil að sinni. Þar skal helst nefna svæðafriðanir (e. Marine protected areas), sem mikið eru í umræðunni á alþjóða vettvangi. Hafrannsóknastofnun býr yfir afar verðmætum sögulegum gögnum um svæðalokanir og sókn fiskiskipa, sem nýta ætti til framsækinnar stefnu stjórnvalda á þessu sviði, en í því sambandi skal nefnt að stofnunin lauk afar ítarlegri úttekt um vernd viðkvæmra vistkerfa árið 2021. Þá er nefnt að ekki sé fjallað í skýrslunni um brottkast nytjafiska og eftirlit með fiskveiðum, sem hvorutveggja er á verksviði Fiskistofu, en skipta engu að síður miklu máli hvað varðar áreiðanleika gagna og upplýsinga við úttektir á fiskistofnunum. Ekki vannst tími til að fjalla um þetta efni.

Að síðustu skal nefnt að nefndarmenn töldu að viðmælendur höfundar hefðu ekki allskostar valist rétt, m.a. með tilliti til kyns, atvinnu eða annarra þátta og skal tekið undir það að gagnlegt hefði verið að ná til enn fleiri aðila við gerð skýrslunnar, en tími og aðstæður leyfðu ekki að fleiri kæmu beint að borðinu. Hins vegar verður því varla á móti mælt, að vegna reynslu höfundar og fyrri starfa, hefur hann átt þess kost að kynnast sjónarmiðum flestra sem að rannsóknunum snúa og gerði sér því far um við ritun greinargerðarinnar að öllum sjónarmiðum væri gert jafnt undir höfði, enda fjarri lagi að samtölin ein hafi verið einu gögnin við greiningu og tillögugerð.

Höfundur vill þakka Ólafi S. Ástþórssyni, fyrrverandi aðstoðarforstjóra fyrir yfirllestur á drögum greinargerðar og gagnlegar athugasemdir. Einnig er Sigrúnu Ásmundsdóttur, þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins þakkað fyrir vandaðan yfirllestur og ábendingar við lokadrögin og Fríðu Sigríði Jóhannsdóttur, verkfræðingi fyrir yfirllestur og mikilvæga aðstoð við lokafrágang greinargerðarinnar. Að lokum skal viðmælendunum mínum 40 (sjá nöfn þeirra í viðauka 7) sérstaklega þakkað afar

gagnlegt samtal og aðstoð, en lögð skal áhersla á það hér að allar ályktanir og tillögur sem fram koma í þessari greinargerð eru á ábyrgð höfundar.

VIÐAUKAR

Viðauki 1: Lög um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna

2015 nr. 112 10. Desember

Tóku gildi 1. júlí 2016.

Ef í lögum þessum er getið um ráðherra eða ráðuneyti án þess að málefnasvið sé tilgreint sérstaklega eða til þess vísað, er átt við **matvælaráðherra** eða **matvælaráðuneyti** sem fer með lög þessi. Upplýsingar um málefnasvið ráðuneyta skv. forsetaúrskurði er að finna [hér](#).

■ 1. gr. *Rannsókn- og ráðgjafarstofnun.*

Starfrækja skal sjálfstæða rannsókn- og ráðgjafarstofnun, Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna, sem heyrir undir ráðherra.

■ 2. gr. *Markmið.*

Markmið með lögum þessum er að efla vísindalega þekkingu á umhverfi og lifandi auðlindum í hafi og ferskvatni og stuðla í senn að sjálfbærri og arðbærri nýtingu auðlindanna.

■ 3. gr. *Forstjóri.*

Ráðherra skipar forstjóra Hafrannsóknastofnunar, rannsókn- og ráðgjafarstofnunar hafs og vatna til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa háskólamenntun á verkefnasviði stofnunarinnar.

Forstjóri ber ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi stofnunarinnar gagnvart ráðherra og gerir rekstraráætlanir fyrir hana. Forstjóri ræður annað starfsfólk.

■ 4. gr. *Ráðgjafarnefnd.*

Forstjóri hefur sér til ráðuneytis níu manna ráðgjafarnefnd sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Einn nefndarmaður skal skipaður án tilnefningar og er hann

formaður, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra sem fer með umhverfismál, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra menntamála, og skal sá valinn úr hópi háskólakennara eða annarra fræðimanna við háskólastofnun, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands fiskeldisstöðva, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands smábátæigenda, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands stangaveiðifélaga, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands veiðifélaga, einn samkvæmt tilnefningu Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi og einn samkvæmt sameiginlegri tilnefningu Sjómannasambands Íslands og Farmanna- og fiskimannasambands Íslands. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Forstjóri situr fundi með ráðgjafarnefnd.

- Ráðgjafarnefndin skal funda einu sinni á ári og oftár ef þurfa þykir. Formaður ráðgjafarnefndar kveður hana saman til fundar.
- Verkefni nefndarinnar er að vera forstjóra til ráðuneytis um langtímastefnumótun starfseminnar og vera tengiliður við hagsmunaaðila um fagleg málefni.

■ 5. gr. *Hlutverk.*

- Hlutverk Hafrannsóknastofnunar skal vera sem hér segir:

1. Að afla með rannsóknum alhliða þekkingar á hafinu, ám og vötnum landsins og lífríki þeirra, með áherslu á hvernig nýta megi lifandi auðlindir með sjálfbærum hætti.

2. Að afla þekkingar um eðlis- og efnafræðilega eiginleika ferskvatns og sjávar umhverfis Ísland með tilliti til áhrifa á lífríkið.

3. Að afla þekkingar og viðhalda gagnagrunni um jarðfræði og eðliseiginleika landgrunnsins, áa og vatna, einkum með tilliti til sjálfbærra fiskveiða og sjálfbærrar nýtingar annarra lifandi auðlinda.

4. Að rannsaka lífsskilyrði og lifnaðarhætti gróðurs, dýrasvifs og botndýra, einkum vistfræðileg tengsl hinna ýmsu samfélaga og samhengi þeirra við nytjastofna í sjó og í ferskvatni.

5. Að treysta undirstöður vísindalegrar ráðgjafar um nýtingu og ræktun nytjastofna sjávar, áa og vatna.

6. Að gera tilraunir með og þróa veiðarfæri og veiðibúnað í þeim tilgangi að bæta hagkvæmni sóknar og koma í veg fyrir skaðleg áhrif veiða á lífríkið.

7. Að stunda rannsóknir sem miða að aukinni nýsköpun og fjölbreytni í öflun

sjávarfangs og nýtingu ferskvatnsvistkerfa.

8. Að stunda rannsóknir á eldi í sjó og ferskvatni og veita ráðgjöf þar um.
9. Að rannsaka hvernig fiskeldi og fiskrækt megi best stunda í sátt við íslenska náttúru og villta stofna.
10. Að annast gegn gjaldi rannsókna fyrir einstaklinga eða fyrirtæki á umhverfi eða lífríki í ám, vötnum og sjó, m.a. vegna framkvæmda.
11. Að annast aðrar rannsóknir og tengd verkefni sem ráðherra felur stofnuninni með reglugerð.
12. Að veita lögboðnar umsagnir og vera ráðuneyti og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni á verkswiði stofnunarinnar.
13. Að veita stjórnvöldum og hagsmunaaðilum ráðgjöf og þjónustu varðandi sjálfbæra nýtingu á lifandi auðlindum í sjó og ferskvatni á grundvelli sjálfbærra viðmiða og nýtingarstefnu stjórnvalda.
14. Að veita ráðgjöf um lífríki áa, vatna og sjávar varðandi framkvæmdir og mannvirkjagerð.
15. Að leggja mat á og veita ráðgjöf um verndargildi vistkerfa og náttúruminja í ferskvatni og í sjó.
16. Að miðla upplýsingum til stjórnvalda, hagsmunaaðila og almennings um sjálfbærar nytjar á íslensku hafsvæði, í ám og vötnum, greina frá niðurstöðum rannsóknastarfseminnar og veita aðgang að gögnum stofnunarinnar eftir því sem tók eru á.
17. Að annast milliríkjasamstarf og erlend samskipti á fagsviði stofnunarinnar.
18. Að annast önnur verkefni sem ráðherra kann að fela stofnuninni.

■ **6. gr.** *Samstarf við háskóla og rannsóknastofnanir.*

Hafrannsóknastofnun skal stuðla að virkum samskiptum og rækta samstarf við háskóla og rannsóknastofnanir á fagsviði sínu, m.a. með þátttöku nemenda í framhaldsnámi í rannsóknaverkefnum stofnunarinnar.

■ **7. gr.** *Fjármögnun.*

Kostnaður við starfrækslu Hafrannsóknastofnunar greiðist af fjárveitingum úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum. Hafrannsóknastofnun aflar sér enn fremur tekna með sölu á þjónustu á verkswiði stofnunarinnar, sbr. 5. gr., og með þjónustugjöldum fyrir úrvinnslu og afgreiðslu gagna. Gjaldtaka fyrir slíka þjónustu skal taka mið af

kostnaði og byggjast á kostnaðargreiningu. Stofnunin skal gefa út gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og afgreiðslu gagna samkvæmt þessari málsgrein sem ráðherra staðfestir og skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda. Einnig er stofnuninni heimilt að afla tekna með leigu tækja og búnaðar, sölu afla sem fellur til vegna rannsókna og sölu hlutdeildar í félögum, sbr. 8. gr. Þá getur stofnunin sótt um rannsókna- og þróunarstyrki jafnt innan lands sem utan og tekið við framlögum sem samrýmast hlutverki stofnunarinnar.

Þann hluta starfsemi Hafrannsóknastofnunar, sem rekinn er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði, skal skilja fjárhagslega frá öðrum þáttum rekstrarins og skal endurgjald vegna hans taka mið af markaðsverði. Hafrannsóknastofnun setur viðmiðunargjaldskrá fyrir þessi verkefni. Sala á þjónustu samkvæmt þessari málsgrein skal byggjast á samningum.

■ **8. gr.** *Aðild að rannsókna- og þróunarfyrirtækjum.*

Hafrannsóknastofnun er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að eiga aðild að rannsókna- og þróunarfyrirtækjum, hvort heldur hlutafélögum eða öðrum félögum með takmarkaðri ábyrgð, er þrói hugmyndir og hagnýti niðurstöður rannsókna- og þróunarverkefna sem stofnunin vinnur að hverju sinni.

■ **9. gr.** *Reglugerðarheimild.*

Ráðherra getur með reglugerð mælt nánar fyrir um starfsemi Hafrannsóknastofnunar og um aðra framkvæmd þessara laga.

■ **10. gr.** *Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2016. Frá sama tíma tekur til starfa ný stofnun, Hafrannsóknastofnun, rannsókna- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna. Við gildistöku þessara laga er Hafrannsóknastofnun lögð niður, en hún er starfrækt samkvæmt núgildandi lögum um rannsóknir í þágu atvinnuveganna, nr. 64/1965, en þau lög falla einnig úr gildi frá sama tíma. Enn fremur falla úr gildi lög um Veiðimálastofnun, nr. 59/2006, og er stofnunin lögð niður um leið. Hin nýja stofnun tekur við réttindum og skyldum þeirra stofnana sem lagðar eru niður.

■ **Ákvæði til bráðabirgða.**

Öll störf hjá Hafrannsóknastofnun og Veiðimálastofnun eru lögð niður við gildistöku laga þessara. Öllum starfsmönnum Hafrannsóknastofnunar og Veiðimálastofnunar skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Embætti forstjóra

Hafrannsóknastofnunar og Veiðimálastofnunar eru lögð niður við gildistöku laga þessara. Þjóða skal forstjórunum starf hjá hinni nýju stofnun.

☐ Starfsmenn Hafrannsóknastofnunar og Veiðimálastofnunar sem ráðnir verða til starfa hjá hinni nýju stofnun halda réttindum sem þeir hafa áunnið sér til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest samkvæmt kjarasamningi Félags íslenskra náttúrufræðinga og fjármálaráðherra sem miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun.

☐ Um réttarstöðu starfsmanna og forstjóra fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

☐ Er lög þessi hafa verið samþykkt er ráðherra heimilt, að undangenginni auglýsingu, að skipa forstjóra Hafrannsóknastofnunar og skal forstjórinn hafa heimild til að undirbúa starfsemi stofnunarinnar fyrir gildistöku laganna í samráði við ráðherra.

Viðauki 2: Ráðgjafarnefnd Hafrannsóknastofnunar (af vef Hafrannsóknastofnunar)

Í 4. gr. laga nr. 112/2015 um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna er fjallað um skipan ráðgjafarnefndar sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Einn nefndarmaður skal skipaður án tilnefningar og er hann formaður, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra sem fer með umhverfismál, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra menntamála, og skal sá valinn úr hópi háskólakennara eða annarra fræðimanna við háskólastofnun, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands fiskeldisstöðva, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands smábátæigenda, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands stangaveiðifélaga, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands veiðifélaga, einn samkvæmt tilnefningu Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi og einn samkvæmt sameiginlegri tilnefningu Sjómannasambands Íslands og Farmanna- og fiskimannasambands Íslands. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Forstjóri situr fundi með ráðgjafarnefnd. Ráðgjafarnefndin skal funda einu sinni á ári og oftari ef þurfa þykir. Formaður ráðgjafarnefndar kveður hana saman til fundar. Verkefni nefndarinnar er að vera forstjóra til ráðuneytis um langtímastefnumótun starfseminnar og vera tengiliður við hagsmunaaðila um fagleg málefni.

Í kjölfar tilnefninga hefur ráðherra skipað eftirfarandi aðila til setu í nefndinni til ársloka 2024:

Gunnar Stefánsson, formaður, skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,
Erla Björk Örnólfsdóttir, tilnefnd af mennta- og menningarmálaráðherra,

Varamaður: Sigurjón Arason,

Danfríður K. Skarphéðinsdóttir, tilnefnd af umhverfis- og auðlindaráðherra,

Varamaður: Hugi Ólafsson,

Erla Pétursdóttir, tilnefnd af Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi,

Varamaður: Kristján Þórarinsson,

Gunnar Steinn Gunnarsson, tilnefndur af Landsambandi fiskeldisstöðva,

Varamaður: Eva Dögg Jóhannesdóttir,

Örn Pálsson, tilnefndur af Landsambandi smábátæigenda,

Varamaður: Einar Helgason,

Sveinbjörn Eyjólfsson, tilnefndur af landsambandi veiðifélaga,

Varamaður: Drífa Hjartardóttir,

Jón Þór Ólason, tilnefndur af Landssamband stangveiðifélaga,

Varamaður: Ragnheiður Thorsteinsson,

Valmundur Valmundsson, tilnefndur sameiginlega af Sjómannasambandi Íslands og Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands,

Varamaður: Árni Bjarnason.

Viðauki 3: Starfsstöðvar Hafrannsóknastofnunar (af vef Hafrannsóknastofnunar)

Akureyri

Hafrannsóknastofnun hefur starfrækt starfsstöð á Akureyri frá árinu 1990 og felst stór hluti starfseminnar í sýnatöku úr lönduðum afla á Norðurlandi. Starfsstöðin er tengiliður stofnunarinnar við sjávarútveginn á svæðinu.

Grindavík

Hafrannsóknastofnun hefur yfir að ráða fullkominni rannsóknastöð á Stað í Grindavík sem starfrækt hefur verið í 30 ár. Stöðin er með um 50 eldisker af mismunandi stærðum og heildarrúmtak þeirra er um 500 m³.

Hvammstangi

Rannsóknastöðin á Hvammstanga hóf starfsemi árið 2009, í samstarfi við Selasetur Íslands. Einn mikilvægasti þáttur starfseminnar er vöktun á ástandi landssels og útsels við Ísland, en reglulegar talningar eru gerðar úr flugvél.

Hvanneyri

Starfsstöðin á Hvanneyri er hluti af Ferskvatns- og eldissviði Hafrannsóknastofnunar. Helstu verkefni starfsstöðvarinnar eru þjónustu- og vöktunarrannsóknir í laxám á Vesturlandi og Vestfjörðum, auk þátttöku í margvíslegum grunnrannsóknum á ferskvatnsfiskum.

Ísafjörður

Starfsstöðin á Ísafirði hefur verið starfrækt í sama húsi síðan 1976. Viðfangsefnin hafa alla tíð verið af margvíslegum toga og endurspeglast nokkuð af viðfangsefnum stofnunarinnar í heild en einnig af því umhverfi sem starfsemin fer fram í.

Ólafsvík

Starfstöð Hafrannsóknastofnunar í Ólafsvík er staðsett að Norðutanga við höfnina í hjarta bæjarins. Starfsemin er fjölbreytt og mótast að miklu leiti af hinum ýmsu rannsóknarverkefnum stofnunarinnar en sérstök áhersla er lögð á vistkerfi Breiðafjarðar.

Selfoss

Starfsstöð á Selfossi hefur verið starfrækt frá árinu 1986. Hún er til húsa í Búnaðarmiðstöðinni við Austurveg. Tveir fastráðnir starfsmenn starfa á Selfossi. Starfsstöðin kemur að öllum þeim helstu verkþáttum sem varðar ferskvatn.

Vestmannaeyjar

Hafrannsóknastofnun hefur rekið starfsstöð í Vestmannaeyjum frá árinu 1986 og er hún tengiliður stofnunarinnar við sjávarútveginn þar. Gagnasöfnun úr lönduðum afla er veigamikill þáttur í starfseminni, auk ýmissa annarra verkefna.

Hafnarfjörður

Höfuðstöðvar Hafrannsóknastofnunar eru í Fornubúðum 5, Hafnarfirði. Tæplega 2/3 hluti starfsmanna hefur þar aðsetur og þar eru einnig skrifstofur forstjóra og sviðsstjóra.

Neskaupsstaður

Starfstöð Hafrannsóknastofnunar í Neskaupstað er í ysta hluta bæjarins í nýuppgerðu húsi við Nesbakka 3 sem kallast Múlinn. Byggingin skiptist í skrifstofuklasa og hýsir fjölmörg fyrirtæki og stofnanir.

Viðauki 4: Nokkrar úttektir um fiskifræðilegan grundvöll ráðgjafar Hafrannsóknastofnunar

Vinnuhópur um nýtingu fiskistofna. 1993. Hagkvæm nýting fiskistofna. Áfangaskýrsla.

Vinnuhópur um nýtingu fiskistofna. 1994. Hagkvæm nýting fiskistofna. Lokaskýrsla.

Pope, J. ofl. 2000. Úttekt á stofnmati þorskstofns við Ísland að beiðni forstjóra Hafrannsóknastofnunar, óbirt skýrsla.

Rosenberg, A., G. Kirkwood, M. Mangel, S. Hill og G. Parkes. 2002. Investigating the Accuracy and Robustness of the Icelandic Cod Assessment and Catch Control Rule. MRAG Americas, Inc., Florida, 55 bls.

Tumi Tómasson. 2002. Fagleg gagnrýni á stofnmat og veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar, Samantekt og greining. Skýrsla samin að beiðni sjávarútvegsráðherra.

Nefnd um langtímanýtingu fiskistofna. 2003. Mat á aflareglu fyrir þorsk. Áfangaskýrsla, apríl 2003.

Nefnd um langtímanýtingu fiskistofna. 2004. Aflaregla fyrir þorskveiðar á Íslandsmiðum. Lokaskýrsla, 2004.

Hagfræðistofnun. 2007. Þjóðhagsleg áhrif aflareglu. Skýrsla nr. C07:09. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Skúli Skúlason, Sveinn Kári Valdimarsson, Daði Már Kristófersson, Jóhann Sigurjónsson, Einar Hjörleifsson, Kristján Þórarinsson, Örn Pálsson, og Árni Bjarnason. 2011. Skýrsla samráðsvettvangs sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um nýtingu helstu nytjafiska, Reykjavík, 57 bls.

Viðauki 5: Árleg vöktunarverkefni til mats á stofnstærðum nytjastofna

Verkefni	Helstu marktegundir	Megin rannsóknasvæði	Rannsóknatími
Stofnmæling botnfiska að vori (Togararall)	Þorskur, ýsa, gullkarfi og margir aðrir botnfiskar	Umhverfis landið	mars
Netarall	Hrygningarstofn þorsks	Suðvesturmið	apríl
Faxaflóarall	Skarkoli, sandkoli	Faxaflói	júlí
Stofnmæling botnfiska að hausti	Grálúða, djúpkarfi, gullkarfi, þorskur	Djúpslóð umhverfis landið	Október
Norsk-íslensk síld	síld	Austurdjúp	maí-júní
Stofnstærð íslenskrar sumarsíldar	síld	Umhverfis landið	nóvember.- desember
Stofnstærð loðnu	loðna	Norðvestur-, norður- og norðausturmið	nóvember
Stofnstærð loðnu	loðna	Norðaustur-, austur-, og suðurmið	janúar-febrúar

Útbreiðsla kolmunna	kolmunni	Austur- og suðausturmið	júní-júlí
Stofnmæling úthafsækju	rækja	Norðvestur-, norður- og norðausturmið	júlí-ágúst
Stofnmæling innfjarða rækju	rækja	Vestfirðir og Norðurland	september- október
Stofnmæling innfjarða rækju	rækja	Vestfirðir og Norðurland	febrúar
Stofnmæling hörpudisks	hörpudiskur	Breiðafjörður	apríl
Stofnmæling á humri	humar	Jökuldjúp- Lónsbugur	maí
Stofnmæling úthafskarfa	Úthafskarfi, djúpkarfi	Suðvesturdjúp	Annað hvert ár í júní-júlí

Viðauki 6: Yfirlit yfir rekstrarkostnað Hafrannsóknastofnunar, helstu kostnaðarliði 2020 og framlag ríkissjóðs fyrir árið 2021 (gögn frá yfirstjórn Hafrannsóknastofnunar 2022).

Tafla 1. Yfirlit yfir rekstrarkostnað Hafrannsóknastofnunar árið 2020 og áætlun ársins 2021. Framlag úr ríkissjóði fyrir árið 2021 er einnig sýnt.

	2020		2021	
Útgerð - Rannsóknarskip	1.400.100.133	33,3%	1.365.587.229	32,9%
Launakostanaður (án áhfnar og útib.)	1.632.996.659	38,8%	1.571.626.787	37,8%
Hlutfall án t.t. Skipareksturs		67%		65%
Rekstur Fornubúða	241.441.649	5,7%	301.802.061	7,3%
Rekstur útibúa	370.814.824	8,8%	380.085.195	9,1%
Fjárfestingar - endurnýjun tækja	217.000.000	5,2%	204.000.000	4,9%
Gró - sjávarútvegsskóli	153.608.369	4%	200.111.789	4,8%
Tölvur og hugbúnaður	61.872.543	1%	62.000.000	1,5%
Annar rekstrarkostnaður	132.280.613	3,1%	69.816.013	1,7%
Rekstrarkostnaður alls	4.210.114.790		4.155.029.074	
Rekstrarkostnaður án Rannsóknaskipa	2.810.014.657		2.789.441.845	

Framlag ríkissjóðs fyrir árið 2021

Rekstur	3.023.700.000
Fjárfestingu	204.100.000
	3.227.800.000

Tafla 2. Yfirlit yfir helstu kostnaðarliði ársins 2020 samkvæmt verkefkhaldi. Afskriftir eru ekki inni í tölum yfir kostnað.

	Launak.	Annar kostnaður	Alls kostnaður	Tekjur	Afkoma
Botnfiskar	483,6	421,2	904,8	250,3	-654,5
Uppsývarstofnar	446,7	693,5	1.140,2	81,8	-1.058,4
Hryggleysingjar - nytja	55,4	183,6	239,0	11,5	-227,5
Kortlagning og búsvæði	63,0	175,3	238,3	45,3	-193,0
Vistfræði	108,8	82,1	190,9	64,0	-126,9
Spendýr	63,0	18,7	81,7	1,0	-80,7
Ferskvatn - grunn	191,7	33,0	224,7	77,0	-147,7
Ferskvatn -þjónusta	57,6	5,2	62,8	129,0	66,2
Fiskeldi	123,7	53,1	176,8	193,8	17,0
Húsaleiga		189,1	189,1		-189,1
Upplýsingatækni / stoðþjónusta	309,7	162,8	472,5	40,2	-432,3
Samtals	1.903,2	2.017,6	3.920,8	893,9	-3.026,9

Viðauki 7: Viðmælendur um haf- og fiskirannsóknir í júní-ágúst 2022

Sérfræðingar

Björn Björnsson, Hafrannsóknastofnun (20.6.)

Chris Pampoulie, Hafrannsóknastofnun (18.8. og síðan skriflegt)

Einar Hjörleifsson, Hafrannsóknastofnun (23.6.)

Guðmundur J. Óskarsson, Hafrannsóknastofnun (22.8. og skriflegt)

Karl Gunnarsson, Hafrannsóknastofnun (29.8. og skriflegt)

Ólafur S. Ástþórsson, fyrrv. aðst.forstj Hafrannsóknastofnunar (1.7. og skriflegt)

Steinunn Hilma Ólafsdóttir, Hafrannsóknastofnun (23.6. og skriflegt síðar)

Sveinn Margeirsson, Brim ehf áður Matís ohf (12.6.)

Þorsteinn Sigurðsson, forstj. Hafrannsóknastofnunar (27.5. og síðar)

Hagaðilar og atvinnulíf

Örn Pálsson, LS (30.6.)

Árni Bjarnason, FS (29.6.)

Árni Sverrisson, FS (29.6. og skriflegt)

Heiðrún Lind Marteinsdóttir, SFS (23.6.)

Guðmundur Þórðarson, SFS (23.6. og skriflegt)

Kristján Þórarinsson, fyrrv. starfsm. SFS (23. og 30.6.)

Kristinn Hjálmarsson, ISF (16.8.)

Háskólar

Jón Atli Benediktsson, rektor HÍ (22.6.)

Sigurður Garðarsson, HÍ (22.6.)

Snæbjörn Pálsson, HÍ (22.8. og skriflegt)

Steingrímur Jónsson, HA (27.6. og skriflegt)

Steven Campana, HÍ (23.8.)

Ráðuneyti og stofnanir

Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir, Umhverfisstofnun (19.8.)

Anna K. Daníelsdóttir, Matís (24.6.)
Áslaug Eir Hólmgeirsdóttir, MAR (24.6.)
Brynhildur Benediksdóttir, MAR (28.6.)
Egill Þórarinsson, Skipulagsstofnun (11.8.)
Ester Anna Ármannsdóttir, Skipulagsstofnun (11.8.)
Jónas R. Viðarsson, Matís (24.6.)
Kolbeinn Árnason, MAR (30.6.)
Kristján Freyr Helgason, MAR (27.6.)
Magnús Jóhannesson, fyrrv. ráðuneytisstjóri (17.8.)
Stefán Ásmundsson, MAR (9.6. og síðar)
Ögmundur Knútsson, Fiskistofa (30.6.)

Fyrirtæki og einstaklingar - atvinnulíf

Guðmundur Smári Guðmundsson, GRUN (18.8.)
Guðmundur Kristjánsson, Brim (8.6. og 1.7.)
Kristján Jóakimsson, HG Gunnvör (22.6.)
Pétur H. Pálsson, Vísir (29.6.)
Sigurgeir Brynjar Kristgeirsson, Vinnslustöðin (28.6.)

Erlendar stofnanir og einstaklingar

Lotte Lotte Worsøe Clausen, ICES, head of Advice Department,
(9.6. og 26.8.) Luc van Hoof, EFARO (8.6. og skriflegt)

Víðauki 8: Spurningar fyrir fundi um haf- og fiskirannsóknir í júní-ágúst 2022

A. Með sérfræðingum

1. Hverjar eru áskoranir og tækifæri sjávarútvegs framundan, sem Hafrannsóknastofnun þarf nauðsynlega að koma að ásamt atvinnugreininni ?
 - a. Auðlindir og umhverfi
 - b. Nýjungar í tækni og rannsóknaraðferðum
2. Hverjar eru helstu áskoranir og tækifæri í haf- og fiskirannsóknnum ?
 - a. Auðlindir og umhverfi
 - b. Nýjungar í tækni og rannsóknaraðferðum
 - c. Nýliðun í rannsóknnum
 - d. Gæði rannsókna
3. Hvernig má styrkja samstarf og samráð atvinnugreinar og rannsóknar- /ráðgjafaraðila og auka traust milli aðila ?
4. Hvernig má afla upplýsinga frá flotanum til að undirbyggja mat á ástandi fiskistofna?
5. Hvernig má tryggja betri fjármögnun rannsóknastarfseminnar ?
6. Hvernig má betur tryggja eftirfylgni ráðgjafar ?

B. Með aðilum í háskólum

1. Hverjar eru áskoranir og tækifæri sjávarútvegs framundan, sem Hafrannsóknastofnun þarf nauðsynlega að koma að ásamt samstarfaðilum, háskólum stofnunum og fyrirtækjum ?
 - a. Auðlindir og umhverfi
 - b. Nýjungar í tækni og rannsóknaraðferðum
2. Hverjar eru helstu áskoranir og tækifæri í haf- og fiskirannsóknnum og hvernig verður þeim best sinnt í samstarfi aðila ?
 - a. Auðlindir og umhverfi
 - b. Nýjungar í tækni og rannsóknaraðferðum

- c. Nýliðun í rannsóknum
 - d. Gæði rannsókna
3. Hvernig má styrkja samstarf og samráð háskóla og Hafrannsóknastofnunar ?
 - a. Varðandi nýliðun í faginu
 - b. Varðandi þróun tækni við haf- og fiskirannsóknir
 4. Hvernig má tryggja betri fjármögnun rannsóknastarfseminnar, bæði starfsemi Hafrannsóknastofnunar og háskólasamfélagsins ?

C. Með aðilum í atvinnugreininni

1. Hverjar eru áskoranir og tækifæri sjávarútvegs framundan, sem Hafrannsóknastofnun þarf nauðsynlega að koma að ásamt atvinnugreininni ?
2. Hverjar eru helstu áskoranir og tækifæri í haf- og fiskirannsóknum ?
3. Hvernig má styrkja samstarf og samráð atvinnugreinar og rannsóknar- /ráðgjafaraðila og auka traust milli aðila ?
4. Hvernig má afla upplýsinga frá flotanum til að undirbyggja mat á ástandi fiskistofna?
5. Hvernig má tryggja betri fjármögnun rannsóknastarfseminnar ?
6. Gæti atvinnugreinin tekið á sig meiri skyldur varðandi fjármögnun rannsókna og gagnaöflun en nú er ?
7. Hvernig má betur tryggja eftirfylgni ráðgjafar ?

D. Með aðilum í stjórnsýslunni

1. Hverjar eru áskoranir og tækifæri sjávarútvegs framundan, sem Hafrannsóknastofnun þarf nauðsynlega að koma að ásamt atvinnugreininni ?
2. Hverjar eru helstu áskoranir og tækifæri í haf- og fiskirannsóknum ?
3. Hvernig getur Hafrannsóknastofnun þjónað betur verkefnum fiskveiðistjórnunar og almennt stjórnsýslunni ?
4. Hvernig má styrkja samstarf og samráð atvinnugreinar og rannsóknar- /ráðgjafaraðila og auka traust milli aðila ?
5. Hvernig má tryggja betri fjármögnun rannsóknastarfseminnar ?
6. Hvernig má betur tryggja eftirfylgni ráðgjafar og markvissari stjórn veiða á grundvelli vísinda og rannsókna ?

Viðauki 9: Gildi og framtíðarsýn Hafrannsóknastofnunar (af vef Hafrannsóknastofnunar)

Gildi Hafrannsóknastofnunar

- Þekking

Þekking á vistkerfum hafs og vatna er forsenda sjálfbærrar nýtingar auðlinda landsins. Við byggjum starf okkar á langtímasýn og metnaðarfullum rannsóknum á fagsviðum Hafrannsóknastofnunar.

- Samvinna

Árangur stofnunarinnar byggist á samvinnu, innan stofnunar sem utan. Við berum sameiginlega ábyrgð, komum fram hvert við annað af virðingu og göngum að hverju verki með jákvæðu hugarfari.

- Þor

Við erum framsækin, beitum nýjustu þekkingu og tækni og höfum metnað til að standa í fararbroddi í verkefnum okkar. Við höfum hugrekki til að segja hlutina eins og þeir eru og drögum ekkert undan.

Framtíðarsýn Hafrannsóknastofnunar

Hafrannsóknastofnun verði í fremstu röð í

- haf- og ferskvatnsrannsóknum í lögsögu Íslands og á norðurslóðum
- nýtingarráðgjöf nytjastofna með vistkerfisnálgun að leiðarljósi
- vöktun vistkerfa í hafi og ferskvatni
- rannsóknum og þróun í fiskeldi í sátt við náttúru

Hafrannsóknastofnun verði eftirsóknarverður vinnustaður með

- framsækinni mannauðsstefnu sem stuðlar að samkeppnishæfni stofnunarinnar
- markvissri jafnréttisstefnu

- aðstæðum þar sem árangursríkt starf og faglegur metnaður gefur dafnað
- aukinni nýliðun starfsmanna og spennandi tækifærum fyrir nemendur

Hafrannsóknastofnun verði eftirsóttur samstarfsaðili með því að

- miðla þekkingu til vísindasamfélagsins og almennings
- hafa á að skipa öflugri stoðþjónustu og besta fánlega tækjabúnaði
- vera virk á alþjóðavettvangi

**23. Viðauki 4 — Álitsgerð
varðandi setningu auðlinda-
ákvæðis í stjórnarskrá**



Til: Löggjafarhóps Auðlindar okkar, starfshóps matvælaráðherra varðandi stefnu um sjávarútveg
Frá: Dr. Valgerði Sólnes dósent við Lagadeild Háskóla Íslands

Á L I T S G E R ð
um bráðabirgðatillögu Auðlindarinnar okkar nr. 60
varðandi setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá

Með tölvubréfi Benedikts Árnasonar ráðuneytisstjóra matvælaráðuneytis var svonefndum úrvinnsluhópum falið að útfæra nánar einstakar tillögur úr bráðabirgðatillögum starfshópa Auðlindarinnar okkar sem matvælaráðherra skipaði 2022. Nánar tiltekið var úrvinnsluhópum falið að taka einstakar tillögur og skrifa texta um nánari útfærslu þeirra og hvaða mögulegu aðgerða þarf að grípa til svo hrinda megi tillögunum í framkvæmd. Er úrvinnsluhópum þannig falið að vinna texta um nánari útfærslu einstakra tillagna og setja fram aðgerðir til að hrinda tillögum í framkvæmd, sem „hugsað [er] sem innlegg í aðgerðaáætlun sem verkefnastjórn svo vinnur.“ Svonefndum löggjafarhópi, sem auk undirritaðrar er skipaður Rebekku Hilmarsdóttur og Friðriki Árna Hirst Friðrikssyni, var falið svofellt verkefni:

Hlutverk hópsins er að leggja mat á það hvaða núgildandi löggjöf skuli fella saman í ein heildarlög og gerir tillögu til ráðherra. Vinnur nánari texta um tillögur 59 og 60. Vinnur drög að nauðsynlegum lagabreytingum í samræmi við þær tillögur sem starfshóparnir leggja til og ráðherra tekur ákvörðun um að vinna með inn í heildarlög. Vinnur mat á áhrifum þeirra breytinga sem lagðar eru til, m.a. jafnréttismat og kostnaðarmat sem verður hluti af frummati fyrir frumvarpið.

Á fundi löggjafarhóps var undirritaðri falið að útfæra nánar bráðabirgðatillögu nr. 60.

SAMANTEKT

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er ákvæði þar sem segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar, að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu, svo og að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Nokkur rökræða átti sér stað á meðal fræðimanna á sviði lögfræði um inntak ákvæðisins sem nú er í 1. gr. laga nr. 116/2006, þ. á m. um eignarréttarlega stöðu veiðiheimilda sem úthlutað hefur verið á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Hin fræðilega rökræða varðaði nær einvörðungu um fyrsta málslíð 1. gr. þar sem segir að að fiskistofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og snerist um hvort í sameign þjóðarinnar fælist einkaeignarréttur sem nyti verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar eða ekki. Þessi lögfræðilegu álitafni hafa verið útkljáð og niðurstaða fræðimanna er sú að þetta sameignarákvæðið sé einungis stefnuyfirlýsing sem tryggi hvorki íslensku þjóðinni né íslenska ríkinu neinn eignarrétt. Til eignar í merkingu eignarréttar verði ekki talin önnur réttindi en þau sem teljist til einkaeignarréttar og að hreinir hagsmunir eða heimildir sem réttarreglur tryggi almenningi til umráða eða nota verði ekki talin eign í þessari merkingu. Af því leiði að almenningur, þjóðin eða þjóðarheildin geti ekki verið eigandi í eignarréttarlegri merkingu, því þjóðin sé ekki handhafi neinna þeirra almennu heimilda sem fylgi einstaklingseignarrétti. Ótalmarkar tillögur hafa komið fram um stjórnarskrárákvæði þess efnis að auðlindir skuli vera í sameign þjóðarinnar. Nú síðast lagði forsætisráðherra fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021 frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskránni, þar sem m.a. er gerð tillaga að slíku auðlindaákvæði.

Það er álit undirritaðrar að fyrst og fremst tvö atriði standi til þess að setja þjóðareignarákvæði um auðlindir í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Með slíku ákvæði yrði annars vegar unnt að koma því til leiðar að veita ríkara viðnám fyrir því að ríkið geti með varanlegum hætti ráðstafað eignarrétti að auðlindum — annars vegar auðlindum sem ríkið hefur þegar forræði á og hins vegar eigendalausum auðlinda — og hins vegar að skapa grundvöll fyrir frekari samræmingu við ráðstöfun nýtingarréttar að auðlindum ríkisins og gjaldtöku fyrir slíkan nýtingarrétt, þannig að fylgt sé ítrustu kröfum um ráðstöfun

opinberra verðmæta. Að báðum þessum röksemdum er hugað í ákvæði um auðlindir náttúru Íslands í frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Það er og álit undirritaðrar að ákvæðið um auðlindir náttúru Íslands í frumvarpinu fangi í meginatriðum þau sjónarmið sem fram hafa komið á síðustu árum og áratugum og staðið hafa til þess að setja slíkt ákvæði í stjórnarskrána. Það er þó einnig álit undirritaðrar að ástæða sé til að endurskoða eftirtalin atriði sem fram koma í ákvæðinu og athugasemdunum:

1. Að styðjast við hugtakið „þjóð“ eins og gert er í 1. mgr. frumvarpstextans eða annað hliðstætt hugtak á borð við almenning, þjóðarheildina o.s.frv. og að auðlindir náttúru Íslands „tilheyri“ henni en forðast að skírskota til þess að auðlindirnar séu „sameign“ þjóðarinnar eða „ævarandi eign“ hennar.
2. Að endurskoða misvísandi staðhæfingu í athugasemdum með 1. mgr. frumvarpsins um hugtakið þjóðareign.
3. Að taka til athugunar hvort tiltaka þurfi berum orðum í auðlindaákvæði að auðlindanýting skuli ekki aðeins vera sjálfbær heldur einnig hagkvæm, því þótt miðað sé við það í athugasemdum með 1. mgr. frumvarpstextans að almennt skuli miðað við að auðlindanýting sé þjóðhagslega hagkvæm verði það ekki ráðið af 1. mgr. frumvarpstextans þar sem aðeins sé rætt um að nýta skuli auðlindirnar á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum.
4. Að misvísandi sé að vísa í 1. og 2. mgr. frumvarpstextans á einum stað til ríkisins en á öðrum til handhafa löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.
5. Að villandi sé í 2. mgr. frumvarpstextans að skírskota til þess að enginn geti fengið þessi gæði til „eignar“, því þótt ráðgert sé að auðlindirnar tilheyri þjóðinni sé jafnframt miðað við að heimilt sé að veita tímabundinn afnotarétt (takmarkaðan eignarrétt) yfir þeim, en sá réttur telst til einkaeignarréttar og nýtur stjórnarskipulegrar eignarréttarverndar. Ummæli í þá veru í athugasemdum dugi ekki til sbr. 3. tölul. hér á undan.
6. Að ef bann við varanlegu framsali eignarréttar yfir auðlindum verður að veruleiki verði að athuga árekstur slíks stjórnarskrárákvæðis við síðari málslíð 40. gr. stjórnarskrárinnar.
7. Að rétt sé að taka til athugunar hvort tiltaka skuli í 3. mgr. frumvarpstextans að ekki skuli aðeins gæta jafnræðis og gagnsæis heldur og hagkvæmni í samræmi við reglur um ráðstöfun opinberra verðmæta.

EFNISYFIRLIT:

- I BRÁÐABIRGÐATILLAGA NR. 60
- II LAGAGRUNDVÖLLURINN
 - A Lög um stjórn fiskveiða
 - B Lagaleg merking þjóðareignarhugtaks 1. gr. laga um stjórn fiskveiða
 - C Auðlindaákvæði í stjórnarskrá
- III TILGANGUR STJÓRNARSKRÁRÁKVÆÐIS UM AÐ AUÐLINDIR SKULI VERA Í SAMEIGN ÞJÓÐARINNAR
- IV TILLAGA AÐ STJÓRNARSKRÁRÁKVÆÐI SEM TEKUR MIÐ AF FRUMVARPI TIL STJÓRNARSKIPUNARLAGA SEM LAGT VAR FRAM Á 151. LÖGGJAFARÞINGI 2020–2021
 - A Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni
 - B Fyrirmæli um þau markmið sem að skal stefnt með nýtingu náttúruauðlinda
 - C Aðkoma hins opinbera að eftirliti og umsjón með meðferð og nýtingu auðlinda annars vegar og forræði yfir þeim hins vegar
 - D Bann við varanlegu framsali auðlinda
 - E Sjónarmið um ráðstöfun opinberra verðmæta
 - F Tilkoma nýrra réttinda

I

BRÁÐABIRGÐATILLAGA NR. 60

Í bráðabirgðatillögum Auðlindarinnar okkar 17. janúar 2023 er umfjöllun um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 þar sem segir:

Hugmyndir um auðlindaákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eiga sér langa forsögu og er ástæðan einna helst það mikla umfang auðlinda á Íslandi og efnahagslegt mikilvægi þeirra.

Flestar grunnstoðir íslenskra útflutningsatvinnuvega byggjast á þessum auðlindum; í sjávarútvegi, orkufrekum iðnaði og á síðustu árum einnig í ferðaþjónustu.

Fyrirkomulag auðlindanýtingar skiptir því miklu máli fyrir framtíð efnahagsþróunar á Íslandi og miklir hagsmunir eru í húfi, enda hafa mjög skiptar skoðanir verið um stjórn auðlindamála og meðferð auðlinda í eigu og forsjá ríkisins.¹

Í bráðabirgðatillögum er einnig fjallað um að ágreiningur hafi verið um inntak þess nýtingarréttar sem einstaklingum og lögaðilum hafi verið fenginn á grundvelli eldri og gildandi laga um stjórn fiskveiða. Þar segir:

Styr hefur staðið um inntak þjóðareignarhugtaks 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Ágreiningur hefur einnig ríkt um inntak þess nýtingarréttar sem einstaklingum og lögaðilum er fenginn með lögum um stjórn fiskveiða. Fiskveiðistjórnarkerfinu komið á fót með lögum og hægt er að breyta því eða afnema með lögum. Hættan sú að nytjastofnar á Íslandsmiðum (og aðrar náttúruauðlindir) verði varanlega framseldar með lögum.²

Þessu næst er í bráðabirgðatillögum kynnt tillaga nr. 60, um að sett skuli ákvæði um fiskveiðiauðlindina sem sameign þjóðarinnar. Tillagan er svofelld:³

- Tryggja að náttúruauðlindir séu í þjóðareign, þ.m.t. fiskveiðiauðlindin.
- Eyða þannig óvissu um inntak 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.
- Í stjórnarskrám víða er að finna ákvæði um náttúruauðlindir, má helst vísa til 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar þar sem segir að nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða.
- Lögfesta auðlindaákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Ísland.
- Líta til frumvarps til stjórn[ar]skipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1994 um m.a. auðlindir náttúru Íslands sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021, þingskjal 787 — 466. mál.

Þótt verkefni starfshópa Auðlindarinnar okkar séu bundin við fiskveiðistjórnunarkerfið og fiskveiðiauðlindin hafa tillögur um auðlindaákvæði í stjórnarskrá varðað ekki einungis nytjastofna á Íslandsmiðum heldur og aðrar auðlindir og tekur eftirfarandi umfjöllun mið af því.

II

LAGAGRUNDVÖLLURINN

A

Lög um stjórn fiskveiða

Nýju fiskveiðistjórnunarkerfi (aflamarkskerfi/kvótakerfi) var komið á fót með lögum nr. 82/1983 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Lögin breyttu eldri lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands til eins árs frá 1984 að telja og þau voru svo framlengd í þriggung uns sett voru lög nr. 38/1990

¹ *Bráðabirgðatillögur Auðlindarinnar okkar* 17. janúar 2023, 196. Sótt 27. mars 2023 á <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MAR/Fylgiskjol/221219%20Matvaelaraduneytid%20Audlindin%20okkar%20Kynning%20V7.pdf>.

² Sama heimild, 197.

³ Sama heimild, 198.

um stjórn fiskveiða sem festu kvótakerfið í sessi.⁴ Í 1. gr. laga nr. 81/1976 var ákvæði þar sem sagði að tilgangur laga þessara væri að stuðla að viðgangi og hagkvæmstu nýtingu fiskistofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi. Í lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1991 var svofellt nýmæli í 1. gr. laganna: „Fiskistofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.“ Í lögskýringargögnum segir í athugasemdum við þetta ákvæði: „Ákvæði þetta er almenn stefnuyfirlýsing um tilgang frumvarpsins. Svipað ákvæði er að finna í l. nr. 81 31. maí 1976.“⁵

Líkt ákvæði rataði í 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, þar sem tveir fyrstu málsliðirnir voru óbreyttir en lokamálsliðurinn fól í sér nýmæli sem kom inn við þinglega meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 38/1990, þannig að nú var ákvæðið svofellt: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.“ Í athugasemdum með frumvarpinu segir um tvo fyrri málsliðina (varðandi að fiskistofnar á Íslandsmiðum væru sameign íslensku þjóðarinnar og markmið laganna):

Grein þessi er efnislega samhljóða 1. gr. núgildandi laga um stjórn fiskveiða. Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru langmikilvægasta auðlind íslensku þjóðarinnar og forsenda fyrir þeirri þróun íslensks efnahagslífs og íslensks samfélags er orðið hefur á þessari öld. Það hefur kostað Íslendinga mikla baráttu að ná forræði yfir þessari auðlind. Með fyrsta málslið greinarinnar er minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni. Jafnframt felst í þessu sú sjálfsagða stefnumörkun að markmiðið með stjórn fiskveiða er að nýta fiskstofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Enda þótt frumvarpið byggði á því að fiskstofnarnir verði skynsamlegast nýttir með því að fela þeim sem daglega starfa að fiskveiðum víðtækt ákvörðunarvald í þessum efnunum má það ekki verða til þess að með því verði talin myndast óafturkallanlegt og stjórnskrárvæð forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það verður að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi. Síðari málsliður greinarinnar er svipaður upphafsákvæði laga nr. 81 31. maí 1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Með því móti einu að tryggja hámarksafkastur nytjastofnanna til langs tíma með lágmarkstilkostnaði er unnt að skapa traustar forsendur fyrir atvinnu og byggð í landinu.⁶

Í nefndaráliti 1. minnihluta sjávarútvegsnefndar segir um lokamálsliðinn (varðandi það að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum):

Lagt er til að bætt verði inn í 1. gr. til áhersluaukningar ákvæði þar sem ótvírætt er tekið fram að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum stofni ekki eignarrétt né skerði forræði löggjafans til að ákveða síðar, án bótaskyldu til einstakra útgerða, breytingu á fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða. Það hlýtur ávallt að vera ákvörðunarefni Alþingis á hverjum tíma hvað skipulag teljist best henta til að nýting fiskveiðiauðlindarinnar þjóni sem best hagsmunum heildarinnar.⁷

Lög nr. 38/1990 voru endurútfegin sem lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og var ákvæðið tekið óbreytt upp í 1. gr. nýju laganna, það er allir þrjú málsliðirnir.

Fiskveiðistjórnunarkerfi sem komið hefur verið á fót með lögum, sbr. núgildandi lög nr. 116/2006, byggir í meginatriðum á því að ákveðinn er *heildarafl* sem veiða má á ákveðnu tímabili úr einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á (sjá 1. mgr. 3. gr.). Enginn má

⁴ Sama heimild, 43. Sjá einnig t.d. *greinargerð Karls Axelssonar 1. september 2001 vegna nánar tilgreindra hugmynda um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra*, 3–6. Sótt 27. mars 2023 á <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Skyrslur/Nidurst-nfd-um-endursk-l-um-stjorn-fiskveida-asamt-fylgiskjolom.pdf>; *minnisblað Lúðvíks Bergvinssonar og Karls Axelssonar 17. ágúst 2010 til starfshóps um endurskoðun laga um fiskveiðistjórnun*, 4–8. Sótt 27. mars 2023 á <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/skyrslur/meginskyrsla.pdf>.

⁵ Alþt. 1987–1988, A-deild, bls. 1060 (þskj. 201 — 181. mál).

⁶ Alþt. 1989–1990, A-deild, bls. 2547 (þskj. 609 — 352. mál).

⁷ Sama heimild, bls. 4721 (þskj. 1109 — 352. mál).

stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess *veiðileyfi* (sjá 1. mgr. 4. gr.) og skal veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, úthlutað til einstakra skipa (sjá 2. mgr. 8. gr.). Hverju skipi skal síðan úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar og nefnist það *aflahlutdeild* skips og helst hún óbreytt á milli ára (sjá 2. mgr. 8. gr.). *Aflamark* skips á hverju veiðitímabili ræðst síðan af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og aflahlutdeild skipsins í þeim heildarafla (sjá 3. mgr. 8. gr.).⁸ Nyttjastofnar á Íslandsmiðum eru takmörkuð gæði á forræði ríkisins og í fiskveiðistjórnunarkerfinu eru veitt leyfi til að nýta þessi takmörkuðu gæði fyrir milligöngu ríkisins. Í aflahlutdeild skips felast óumdeilanlega takmörkuð eignarréttindi (hagnýtingarréttur) sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst m.a. að kerfum um veitingu t.d. nýtingarleyfa verður ekki breytt nema að uppfylltum þeim skilyrðum sem 1. mgr. 72. gr. gerir,⁹ svo og að unnt er að t.d. framselja og veðsetja slíkan takmarkaðan eignarrétt né nema því séu settar skörður í lögum, en þetta eru tvær mikilvægustu heimildir eignarréttarins. Í lögum nr. 116/2006 eru einmitt fyrirmæli um heimilt sé að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti (sjá 6. mgr. 12. gr.) en óheimilt að framselja aflamark nema að takmörkuðu leyti (sjá 6. mgr. 10. gr.). Þá er í fyrri málslið 4. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997 um samningsveð lagt bann við því að veðsetja réttindi til nýtingar í atvinnurekstri sem skráð séu opinberri skráningu á tiltekið fjárverðmæti og stjórnvöld úthluti lögum samkvæmt, þ. á m. aflahlutdeild fiskiskips. Á hinn bóginn segir í síðari málslið ákvæðisins að hafi fjárverðmæti það sem réttindi séu skráð á verið veðsett sé eiganda þess óheimilt að skilja réttindin frá fjárverðmætinu nema með þinglýstu samþykki þeirra sem veðréttindi eigi í viðkomandi fjárverðmæti. Þótt óheimilt sé að veðsetja aflahlutdeild skipa og hún geti þannig ekki verið sjálfstætt andlag veðréttar samkvæmt fyrri málslið 4. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997, er með óbeinum hætti unnt að veðsetja aflahlutdeildina með fiskiskipi, því litid er á fjárverðmætið (fiskiskipið) og hin úthlutaðu réttindi (aflahlutdeildina) sem eina heild. Veðhafar og veðsalar geta á hinn bóginn samið um það að veðsala sé heimilt að skilja viðkomandi réttindi frá veðandlaginu.¹⁰

B

Lagaleg merking þjóðareignarhugtaks 1. gr. laga um stjórn fiskveiða

Nokkur rökræða átti sér stað á meðal fræðimanna á sviði lögfræði um inntak ákvæðisins sem nú er í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þ. á m. um eignarréttarlega stöðu veiðiheimilda sem úthlutað hefur verið á grundvelli laga um stjórn fiskveiða.¹¹ Hin fræðilega rökræða varðaði nær einvörðungu

⁸ Sjá t.d. *greinargerð Karls Axelssonar 1. september 2001 vegna nánar tilgreindra hugmynda um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra*, 5.

⁹ Sjá t.d. Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 266–270; Valgerður Sólnes: „Institutional Changes to Property in the Context of the Strasbourg Court's Case Law on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights“ í *Liber Amicorum Robert Spano* 2022, 651–670.

¹⁰ Sjá Þorgeir Örlygsson: *Veðréttur* 2002, 124. Sjá einnig t.d. Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“. *Úlfjótur* 1997, 587–618; Guðrún Gauksdóttir: „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar?“ í *Þjóðareign: Þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar* 2007 (ritst. Birgir Tjörvi Pétursson), 73–104 (95).

¹¹ Sjá Tryggvi Gunnarsson: „Stjórnarskráin og stjórnun fiskveiða og búvöruframleiðslu“. *Tímarit lögfræðinga* 1989, 109–125; Jón Steinar Gunnlaugsson: „Geta aflaheimildir talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár?“ *Úlfjótur* 1995, 200–202; Skúli Magnússon: „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignarréttarverndar sem atvinnuréttur?“ *Úlfjótur* 1995, 199–200; Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, 587–618; Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson: *Álitsgerð um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra* 1998, 105–156 (145–153). Sótt 27. mars 2023 á <https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/skyrslur/2kafla.pdf>; Sigurður Líndal: „Nyttjastofnar á Íslandsmiðum: Sameign þjóðarinnar“ í *Afmælisrit: Davíð Oddsson fimmtugur* 1998 (ritn. Hannes Hólmsteinn Gissurarson o.fl.), 781–808; Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“ *Tímarit lögfræðinga* 1998, 28–59; Ágúst Geir Ágústsson: „Eignarréttarleg vernd veiðiheimilda“. *Tímarit lögfræðinga* 2003, 199–205; Guðrún Gauksdóttir: „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar?“ í *Guðrúnarabók: Afmælisrit til heiðurs Guðrínu Erlendsdóttur* 2006 (ritn. Pétur Kr. Hafstein o.fl.), 249–275; Guðrún Gauksdóttir: „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar?“ í *Þjóðareign: Þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar* 2007 (ritst. Birgir Tjörvi Pétursson), 73–104; Sigurður Líndal: „Um þjóðareign“ í *Þjóðareign: Þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar* 2007 (ritstj. Birgir Tjörvi Pétursson), 53–71; Davíð Þorláksson: „Getur þjóð átt eign?“ í *Þjóðareign: Þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar* 2007 (ritstj. Birgir

fyrsta málslið 1. gr. þar sem segir að að fiskistofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og snerist um hvort í sameign þjóðarinnar fælist einkaeignarréttur sem nyti verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar eða ekki. Þessi lögfræðilegu álitæfni hafa verið útkljáð. Því hefur reyndar verið haldið fram að vart hafi verið um það ágreiningur í lögfræðilegri umræðu að inntak slíks réttar eigi lítið skylt við hefðbundinn einstaklingseignarrétt heldur feli fremur í sér markmiðsyfirlýsingu. Pólitísk þýðing ákvæðisins hafi á hinn bóginn valdið djúpstæðum deilum.¹²

Niðurstaða fræðimanna er sú að þetta sameignarákvæðið sem nú er í 1. gr. laga nr. 116/2006 sé einungis stefnuyfirlýsing sem tryggi hvorki íslensku þjóðinni né íslenska ríkinu neinn eignarrétt. Það er þannig sameiginlegur skilningur fræðimanna að til eignar í merkingu eignarréttar verði ekki talin önnur réttindi en þau sem teljist til einkaeignarréttar og að hreinir hagsmunir eða heimildir sem réttarreglur tryggi almenningi til umráða eða nota verði ekki talin eign í þessari merkingu. Af því leiði að almenningur, þjóðin eða þjóðarheildin geti ekki verið eigandi í eignarréttarlegri merkingu, því þjóðin sé ekki handhafi neinna þeirra almennu heimilda sem fylgi einstaklingseignarrétti.¹³ Fræðimenn hafa og talið að þegar þetta sé haft í huga sé orðalag fyrsta málsliðar 1. gr. um sameign þjóðarinnar óheppilegt og villandi að því leyti að það hafi verið túlkað sem hreint eignarréttarákvæði og þannig ýtt undir deilur. Auk þess vekur athygli að hvergi í lögunum sé minnst á hver fari með þennan eignarrétt þjóðarinnar.¹⁴ Um þetta segir Sigurður Línadal enn fremur m.a. í fræðigreini sinni um hugtakið þjóðareign:

Að framangreindum hugleiðingum slepptum virðist sú ályktun nærtækust að með orðunum þjóðareign og sameign þjóðarinnar sé átt við fullveldi íslenszka ríkisins. Í því felst að löggjafarvaldið, sem mikilvægasti handhafi þess, geti í umboði þjóðarinnar sett reglur um meðferð og nýtingu auðlinda innan þeirra marka sem fullveldisréttur ríkisins nær til, þar á meðar sett eignar- og atvinnuréttindum manna almenn málefnaleg takmörk, þar sem jafnréttis og annarra réttlætissjónarmiða sé gætt. Um þetta eru ótal dæmi í íslenskri réttarsögu og álitæfni einungis hversu langt má ganga og hvort framangreindra sjónarmiða sé gætt, enda eru þessi réttindi varin í stjórnarskránni. Með þjóðareignarákvæði í stjórnarskrá er í reynd verið að takmarka fullveldi Alþingis frekar en gert er í öðrum ákvæðum hennar og færa það til stjórnarskrárgjafans og þá að nokkru leyti til þjóðarinnar. Hér er því ekki verið að færa þjóðinni neinn eignarrétt, heldur beinan fullveldisrétt.¹⁵

Í orðalagi annars málsliðar 1. gr. laga nr. 116/2006 felist á hinn bóginn markmiðsyfirlýsing af hálfu löggjafans um að nýta beri auðlindir nytjastofna á Íslandsmiðum til hagsbóta fyrir þjóðarheildina, sbr. *Hrd. 6. apríl 2000 (12/2000)*.¹⁶

Þá hafi löggjafinn hafi með ákvæðinu og orðunum í þriðja málslið 1. gr., um að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir aflaheimildum viljað færa handhöfum ríkisvalds umtalsvert svigrúm til að stýra fiskveiðum og draga úr væntingum um að aflaheimildir gætu talist bein eignarréttindi.¹⁷

Tjörvi Pétursson), 15–52; Helgi Áss Grétarsson: *Þjóðin og kvótinn: Um íslenska fiskveiðistjórnkerfið 1991–2010 og stjórnskipuleg álitæfni*. Codex 2011; Sigurður Línadal: „Hugtakið þjóðareign“. *Úlfjótur* 2012, 101–125; Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi* 2. útg. 2019, 44, 478–479; Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 257–270, 278–280.

¹² Karl Axelsson: „Vatneyrardómur: Um dóm Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í málinu nr. 12/2000“. *Úlfjótur* 2000, 270–274 (271); Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 278–279.

¹³ Sjá t.d. Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“. *Tímarit lögfræðinga* 1998, 48; Sigurður Línadal: „Hugtakið þjóðareign“. *Úlfjótur* 2012, 101–125; Valgerður Sólmes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 49; Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti*, 279.

¹⁴ Sigurður Línadal: „Hugtakið þjóðareign“, *Tímarit lögfræðinga* 2012, 121. Sjá einnig t.d. Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 262.

¹⁵ Sigurður Línadal: „Hugtakið þjóðareign“, *Tímarit lögfræðinga* 2012, 121.

¹⁶ Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti*, 279.

¹⁷ Sigurður Línadal: „Hugtakið þjóðareign“. *Tímarit lögfræðinga* 2012, 121. Sjá einnig Helgi Áss Grétarsson: *Þjóðin og kvótinn*, 29 o.áfr.; Helgi Áss Grétarsson: „Um sameign íslenszku þjóðarinnar“ í *Rannsóknir í félagsvísindum VIII: Lagadeild* 2007, 61–110 (103–106).

Eins og áður greinir geta almenningur, þjóðin eða þjóðarheildin ekki verið handhafar einkaeignarréttar og farið með heimildir eignarréttar en það getur íslenska ríkið á hinn bóginn.¹⁸ Ef skilgreina á einhvers konar þjóðareign á auðlindum í stjórnarskrá skiptir mestu að í slíkum rétti er ekki fölginn hefðbundinn einkaeignarréttur sem nýtur stjórnkipulegrar verndar heldur er um að ræða sérstakt eignarform; almannarétt.

Þegar fjallað er um eignarrétt og inntak hans er fyrst og fremst átt við einkaeignarrétt. Einungis einkaeignarréttur nýtur verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.¹⁹ Einkaeignarréttur felur í sér að eignarréttarlegir hagsmunir eða verðmæti þurfa að standa í nánum tengslum við tiltekinn mann, einn eða fleiri, til þess að lagaregla geti fengið honum (eigandanum) einkaréttarleg yfirráð yfir hlutaðeigandi hagsmunum eða verðmæti.²⁰ Ríkið getur verið handhafi einkaeignarréttar rétt eins og hver annar einstaklingur eða lögaðili, t.d. átt fasteignir.²¹ Aðstaða þar sem eignir eru í *sérstakri sameign* tveggja eða fleiri manna telst í þessum skilningi ein tegund einkaeignarréttar.²² Ríkið getur þannig verið eigandi í lagalegri merkingu þótt þjóðin eða þjóðarheildin geti það ekki. Hér er til þess að líta að í ákveðnum tilvikum er eignarandlagið þess eðlis að tiltekinn eigandi (hér: ríkið) getur ekki hagnýtt þann eignarrétt sem í hlut á nema til komi kerfi þar sem hagnýtingu eignarréttarins sé stýrt með sérstökum hætti.²³ Sem dæmi um þetta má nefna hvernig í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta er kveðið á um að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti.²⁴ *Samandregið er þannig með eignarrétti í lagalegri merkingu átt við einkaeignarrétt og sá réttur nýtur stjórnkipulegrar eignarréttarverndar.*

Af þessu leiðir að hvers kyns hagsmunir eða heimildir sem eru fengnar almenningi með lagareglum, til ráðstöfunar eða nota í mismiklum mæli, verða ekki talin til eignarréttar (einkaeignarréttar).²⁵ Slíkur almannaréttur eða almannaeygn er í reynd andstæða einkaeignarréttar.²⁶ Þetta eignarform skírskotar til sameiginlegrar auðlindar, þar sem enginn einn maður eða lögaðili er ákvörðunarbær í áðurgreindri merkingu.²⁷ Þegar almannaeygn tekur til takmarkaðra gæða, eða gæða sem ekki er unnt að nýta af öllum þeim sem vilja nýta þau, áskilur þetta eignarform að komið sé á fót málsmeðferð til að ákveða sanngjarna úthlutun nýtingarréttar til þeirra sem þess óska.²⁸ Hvers kyns almannaréttur er ágætt dæmi, til dæmis umferðarréttur.²⁹ Annað augljóst dæmi eru fyrirmælin í 1. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006

¹⁸ Sjá t.d. Sigurður Líndal: „Hugtakið þjóðareign“. *Úlfjótur* 2012, 101–125 (105, 122); Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 49; Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 279.

¹⁹ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Doktorsritgerð 1969, 53. Sjá einnig Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarrétti I* 1998, 6.

²⁰ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Doktorsritgerð 1969, 53. Sjá einnig Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 49.

²¹ Thor Falkanger: *Fast eiendoms rettsforhold*, 31; Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I* 1982–1983, 130. Sjá einnig Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 49–50.

²² Jeremy Waldron: *The Right to Private Property* 1988, 40. Sjá einnig Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 50.

²³ Michael E. Heller: „The anticommon lexicon“ í *Research Handbook on the Economics of Property Law* 2011, 57–74 (62). Sjá einnig Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Doktorsritgerð 1969, 73; Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 50.

²⁴ Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 50.

²⁵ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Doktorsritgerð 1969, 53, 79. Sjá einnig Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 262; Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 49.

²⁶ Michael E. Heller: „The anticommon lexicon“, 63. Sjá einnig Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 50.

²⁷ Michael E. Heller: „The anticommon lexicon“, 62. Sjá einnig Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 50–51.

²⁸ Michael E. Heller: „The anticommon lexicon“, 62. Sjá einnig Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 51.

²⁹ Lorentz Rynning: *Allemandsret og særret*. *Belyst ved forskjellige arter av raadighet over fremmed grund, som ikke gaar ind under de almindelige bruksrettigheder* 1928, 25. Sjá almennt Aagot Vigdís Óskarsdóttir: „Almannaréttur: Frjáls för og dvöl“. *Tímarit lögfræðinga* 2015, 102–104; Thor Falkanger: *Allmenningsrett* 4. útg. 2011, 125–126. Sjá einnig Valgerður Sólunes: *Clarifying land title*. Doktorsritgerð 2018, 51.

sem segja til um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. *Samandregið er þannig með almannarétti ekki átt við hefðbundinn eignarrétt heldur sérstakt eignarform sem ekki nýtur stjórnskipulegrar eignarréttarverndar.* Sérstaklega þarf að gæta þarf að því að gera greinarmun að aðkomu ríkisins sem eiganda í einkaeignarréttarlegri merkingu þegar ríkið hefur þurft að koma á fót kerfi til hagnýta slíkan rétt eins og t.d. hefur verið gert með lögum nr. 58/1998 annars vegar og aðkomu ríkisins sem handhafa almannaréttar þar sem ríkið hefur sömuleiðis þurft að koma á kerfi til að útteila takmörkuðum gæðum til almennings, þjóðarinnar eða þjóðarheildarinnar eins og t.d. hefur verið gert með lögum nr. 116/2006.

C

Auðlindaákvæði í stjórnarskrá

Vinna við að setja sérstakt auðlindaákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 hefur staðið yfir frá því snemma á 9. áratug síðustu aldar.³⁰ Árið 1983 mun dr. Gunnar Thoroddsen fyrstur hafa gert tillögu um stjórnarskrarákvæði um náttúruauðlindir, þar sem sagði að náttúruauðlindir landsins skyldu vera ævarandi eign Íslendinga, auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu skyldu vera þjóðareign, svo og að eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skyldi skipað með lögum.³¹ Í álitserð Auðlindanefndar 2000 kom og fram tillaga um auðlindaákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í álitserðinni segir m.a.:

Um náttúruauðlindir sem nú eru taldar í þjóðareign en þær eru nytjastofnar á Íslandsmiðum, auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og náttúruauðlindir í þjóðlendum, gilda mismunandi lagaákvæði. Nefndin leggur til að eignarréttarleg staða þessara auðlinda verði samræmd með þeim hætti að tekið verði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrá þar sem þessar náttúruauðlindir verði lýstar þjóðareign eftir því sem nánar verði ákveðið í lögum. Veita megi einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota á þessum náttúruauðlindum gegn gjaldi að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum. Slík afnotaheimild njóti verndar sem óbein eignarréttindi.

Með þessu er bæði stefnt að því að sömu reglur gildi um allar náttúruauðlindir sem lýstar eru þjóðareign á hverjum tíma og að hægt sé að veita notendum þeirra tryggn og lögvarinn afnotarétt. Vegna breytilegrar nýtingar og mikilvægis einstakra auðlinda er eðlilegt að löggjafinn ákveði hvaða náttúruauðlindir falli undir þetta ákvæði á hverjum tíma. Til dæmis komi til greina að ýmsar náttúruauðlindir sem nú eru ekki taldar undirorpnar eignarrétti, eins og t.d. rafsegulbylgjur til fjarskipta og vindorka, verði síðar meir skilgreindar sem þjóðareign.³²

Auðlindanefnd lagði til að tekið yrði upp svofellt ákvæði í VII kafla stjórnarskrárinnar um náttúruauðlindir sem ekki væru háðar einkaeignarrétti og lýstar þjóðareign:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmasta hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.³³

Í skýringum Auðlindanefndar við ákvæðið segir:

³⁰ Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál (sjá bls. 23).

³¹ Sama heimild (sjá bls. 24.).

³² *Álitserð Auðlindanefndar 2000*, 11–12. Sótt 27. mars 2023 á https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Auðlindir/Skyrslur-95-04/2000_Skýrsla%20auðlindanefndar.pdf.

³³ Sama heimild, 27.

Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr.

Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömmuleiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Ákvæði þessara laga þyrfti að laga að hinu nýja stjórnarskrárákvæði.

Samkvæmt framansögðu er ekkert því til fyrirstöðu að löggjafinn felli fleiri eignir en þær sem að framan greinir undir þjóðareignarhugtakið. Segja má að það hafi þegar verið gert með lögum nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Á sama hátt væri með einfaldri lagabreytingu unnt að gera einhverjar af umræddum eignum háðar einkaeignarrétti í stað þjóðareignarréttar.

Í 2. mgr. er því lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eignum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu-, afnota- og ítaksréttindi.

Samhliða setningu stjórnarskrárákvæðis eins og þessa þyrfti að endurskoða 40. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að ekki megi selja eða láta af hendi neina af fasteignum landsins, þ.e. ríkisins, né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.³⁴

Síðan þá hafa ótalmargar atlögur verið gerðar að því að setja í stjórnarskrá auðlindaákvæði áþekkt því sem auðlindanefnd lagði til, en ekki er ástæða til að víkja nánar að sérhverri tillögu þar að lútandi.³⁵ Rétt er þó að nefna þrjár tillögur í dæmaskyni. Í fyrsta lagi tillögu að svofelldu auðlindaákvæði í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007 sem er frábrugðið flestum öðrum tillögum sem fram hafa komið:

Náttúruauðlindir Íslands skuli vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Ber að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.³⁶

Í öðru lagi svofellda 34. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna um náttúruauðlindir:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hagsbotns innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.³⁷

³⁴ Sama heimild, 27–28.

³⁵ Sjá nánar Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál (sjá bls. 23–29 þar sem raktar eru þær tillögur í þessa veru sem fram hafa komið á Alþingi).

³⁶ Alþt. 2006–2007, A-deild, þskj. 1064 — 683. mál

³⁷ *Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum*. Stjórnlagaráð 2011, 14. Sótt 27. mars 2023 á http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-til-stjornarskipunarlaganna.pdf.

Í þriðja lagi nýjustu tillöguna í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga),³⁸ sem forsætisráðherra lagði fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021 og endurspeglar vinnu stjórnarskráarnefndar á árunum 2013–2017,³⁹ en einnig að nokkru marki einnig fyrri vinnu t.d. stjórnlagaráðs og auðlindanefndar sem áður er getið.⁴⁰ Þar er gerð tillaga að svofelldu ákvæði sem skyldi verða ný 80. gr. stjórnarskrárinnar:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær skal nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði yfir þeim í umboði þjóðarinnar.

Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.⁴¹

Athugasemdir með þessu ákvæði í frumvarpinu eru ítarlegar og þar er fjallað um meginefni ákvæðisins sem skiptist í umfjöllun almennt um ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda, auðlindir og landsréttindi í þjóðareign, þjóðlendur, auðlindir hafsbotsins, kolvetni, nytjastofna á Íslandsmiðum og veitingu nýtingarleyfa.⁴²

Almennt ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda.

Í b-lið 22. gr. frumvarpsins er fjallað um auðlindir í náttúru Íslands. Lagt er til að nýtt ákvæði bætist við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og verði 80. gr. hennar.

Í 1. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarpsins er fjallað almennt um auðlindir í náttúru Íslands. Þar er lögð áhersla á tengsl þjóðarinnar við auðlindir landsins. Samkvæmt ákvæðinu tilheyra auðlindirnar íslensku þjóðinni en það orðalag vísar ekki til eignarréttar heldur þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Þær geta eftir sem áður verið háðar eignarrétti og þá ýmist verið í eigu einkaaðila, ríkisins eða sveitarfélaga eða verið þjóðareign, sbr. 2. mgr. greinarinnar og nánari umfjöllun hér á eftir.

Í 2. málsli. 1. mgr. eru sett fram tvö meginstefnumið sem liggja eiga til grundvallar allri auðlindanýtingu óháð eignarhaldi. Annars vegar að nýtingin sé sjálfbær en krafan um þetta er þáttur í vernd náttúrunnar og í samræmi við grundvallarsjónarmið umhverfis- og náttúruverndar, sbr. ákvæði frumvarpsins um umhverfisvernd. Hugtakið sjálfbær þróun var skilgreint í Brundtland-skýrslunni svonefndu frá 1987 sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Í þessu felst m.a. að ekki skuli gengið óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda og að endurnýjanlegar auðlindir séu nýttar á þann hátt að þær nái að endurnýja sig. Ákvæði 1. mgr. felur í sér að auðlindanýting skuli vera sjálfbær í þeim skilningi sem hér er lýst.

Hins vegar skal nýting auðlinda vera til hagsbóta landsmönnum öllum. Þetta stefnumið felur í sér að almennt skuli miðað við að auðlindanýting sé þjóðhagslega hagkvæm. Jafnframt hefur stefnumiðið sérstaka þýðingu varðandi auðlindir og landsréttindi í þjóðareign og í eigu ríkisins eins og nánar er fjallað um síðar í greinargerðinni.

³⁸ Sama heimild.

³⁹ Sjá nánar Alþt. 2015–2016, A-deild, þskj. 1577 — 841. mál. Sótt 27. mars 2023 á

<https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Stjornskipan-og-Thjodartakn/Stjornarskrarvinna/Frumvarp%20til%20stjornarskipunarlaganna.pdf> (frumvarp stjórnarskipunarnefndar, sjá auðlindaákvæði á bls. 1 og athugasemdir með því á bls. 12–29).

⁴⁰ Sjá nánar Aðalheiður Jóhannsdóttir, Björg Thorarensen og Friðrik Árni Friðriksson Hirst: *Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og samanburður þeirra við eldri frumvörp til stjórnarskipunarlaganna á tímabilinu 2011–2016*. Reykjavík: Lagastofnun Háskóla Íslands 2021. Sótt 12. apríl 2023 á https://www.althingi.is/altxt/pdf/151/fylgiskjol/s0787-f_II.pdf (þar sem gefur að líta ítarlegan samanburð á ákvæðum frumvarpsins við sambærileg ákvæði í eldri frumvörpum um nýja stjórnarskrá frá 2011–2016, í tilefni af álitum Feneyjanefndarinnar á frumvarpi forsætisráðherra til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Sjá sömu heimild, 8–9. Í skýrslu Lagastofnunar er m.a. að finna umfjöllun um ákvæðið um auðlindir náttúru Íslands. Sjá sömu heimild, 48–68).

⁴¹ Alþt. 1989–1990, A-deild, þskj. 1109 — 352. mál (sjá bls. 4).

⁴² Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál (sjá bls. 29–32).

Samkvæmt 3. másl. málsgreinarinnar er gert ráð fyrir að ríkið hafi, á grundvelli lagasetningar, eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna, þar á meðal eftirlit með því að framangreindra stefnumiða sé gætt. Ekki hafa verið sett lög um allar auðlindir sem undir ákvæðið kunna að falla og ekki hefur hingað til verið talin þörf á að stýra nýtingu allra auðlinda með sérstökum reglum. Að því marki sem nýtingu auðlinda er stýrt með lögum leggur ákvæðið löggjafanum á herðar skyldu til að tryggja svo sem kostur er að nýtingin samrýmist stefnumiðunum.

Auðlindir og landsréttindi í þjóðareign.

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarpsins er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og jafnframt er sérkennum þjóðareignarréttarins lýst. Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Auðlindir og landsréttindi sem ekki eru undirorpin einkaeignarrétti eru hér lýst þjóðareign.

Bæði einstaklingar og lögaðilar geta verið handhafar einkaeignarréttar, þar á meðal ríki og sveitarfélög. Sem dæmi um eignir sem undirorpnar eru einkaeignarrétti og ríkið er eigandi að má nefna ríkisjarðir. Eignarheimildir ríkisins gagnvart ríkisjörðum eru þær sömu og hvers annars eiganda jarðar, hvort sem um er að ræða einstakling eða lögaðila, nema lög geri þar undantekningar á.

Tvær ástæður geta verið fyrir því að auðlindir falla ekki undir einkaeignarrétt. Annars vegar getur það verið vegna þess að enginn skilgreindur eigandi er að þeim, en dæmi um þetta eru sólarljós og vindorka. Hins vegar getur orsökinni verið sú að viðkomandi auðlindir eða landsréttindi hafa verið lögð til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus. Dæmi um þetta eru þjóðlendur, sbr. lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, og auðlindir hafsbotsins, sbr. lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990.

Í 2. másl. 2. mgr. er lýst sérkennum þjóðareignarréttarins. Tekið er fram að enginn geti fengið þau gæði sem teljast til þjóðareignar eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og þar með girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Af þessu leiðir að óheimilt er að selja auðlindirnar eða landsréttindin og af sömu ástæðu verða þessi gæði ekki veðsett. Jafnframt þurfa nýtingarheimildir að vera tímabundnar eða uppseggjanlegar. Nánar er fjallað um þessi atriði síðar í greinargerðinni.

Samkvæmt 3. másl. 2. mgr. fara handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds með forræði auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar en í því felst að þessir valdhafar fara með ráðstöfunarrétt gæðanna innan þeirra marka sem frumvarpsgreinin setur.

Helstu auðlindir sem falla mundu undir ákvæði 2. mgr. eru þær sem nú verða taldar.

Þjóðlendur.

Land og hvers konar landsréttindi og hlunnindi í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (þjóðlendulaga). Hér undir heyrir veiðiréttur á spendýrum og fuglum í þjóðlendum samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994 (veiðilögum), sbr. þó sérreglu 1. mgr. 8. gr. laganna um rétt almennings til veiða á afréttum og almenninum utan landareigna lögbýla. Einnig í einhverjum tilvikum veiðiréttur á ferskvatnsfiskum sem að jafnaði fylgir þeim fasteignum sem liggja að viðkomandi veiðivatni skv. 2. mgr. 5. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006 (lax- og silungsveiðilaga), sbr. þó sérreglu 7. gr. laganna um veiðirétt á afrétti í þjóðlendu.

Auðlindir í jörðu í þjóðlendum, sbr. 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalaga) og réttindi yfir yfirborðsvatni í þjóðlendum, sbr. 2. gr. vatnalaga, nr. 15/1923.

Auðlindir hafsbotsins.

Auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990 (hafsbotslaga).

Kolvetni.

Kolvetni utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001 (kolvetnislaga).

Nytjastofnar á Íslandsmiðum.

Nytjastofnar á Íslandsmiðum en samkvæmt 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (fiskveiðistjórnarlaga) eru þeir sameign íslensku þjóðarinnar.

Undir ákvæðið mundu jafnframt falla *hafsvæði og hafid utan netlaga* og allt lífríki hafsins sem Ísland hefur fullveldisrétt til að nýta og stjórna að því marki sem þau réttindi falla ekki undir auðlindir hafsbots í skilningi hafsbotslaga og kolvetnislaga og nytjastofna sjávar í skilningi fiskveiðistjórnarlaga.

Auk þessa verður óhjákvæmilega staðnæmst við fleiri auðlindir. Sumar hverjar lúta sérstökum fyrirmælum í lögum um nýtingu. Sem dæmi má nefna takmarkanir á nýtingu skóga í eigu og umsjá ríkisins, sbr. lög um skóga og skógrækt, nr. 33/2019; beitarrétt (upprekstrarrétt á afrétti), sbr. nánari fyrirmæli í 7. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986; tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og fjörugróðurs og skeldýra í fjörum þeirra, sbr. 27. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013; fjarskiptatíðnir, sbr. 7. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003; sjávarföll, vind og sólarljós sem fjallað er um í raforkulögum, nr. 65/2003, sbr. 11. tölul. 3. gr. laganna, en ekki hefur á hinn bóginn verið mótuð stefna í lögum um forræði og tilhögun á nýtingu þessara orkugjafa með sama hætti og á til að mynda við um jarðrænar auðlindir, sbr. auðlindalög. Í þessu sambandi verður að geta þess að sólarljósið, líkt og fleiri náttúrufrýrbæri, svo sem andrúmsloftið, eru ekki undirorpin yfirráðum einstakra ríkja og þau eru almennt tengd sameiginlegum hagsmunum alls mannkyns. Allir hafa aðgang að slíkum auðlindum með þeim takmörkunum sem leiðir af reglum sem flestar falla undir réttarsvið umhverfisréttarins. Hliðstætt gildir um vindorku. Að lokum má geta þess að Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni en eitt markmiði hans er sanngjörn og réttlát skipting hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda. Á grundvelli samningsins var árið 2010 samþykkt sérstök bókun um þetta efni sem og um aðgang að erfðaauðlindum, svonefnd Nagoya-bókun, og tók hún gildi 12. október 2014. Ísland hefur ekki enn gerst aðili að bókuninni en önnur norræn ríki hafa undirritað hana og fullgilt.

Áréttað skal að framangreind upptalning er ekki tæmandi á nokkurn hátt þó svo að þess sé freistað að gera grein fyrir helstu auðlindum og landsréttindum sem falla mundu undir viðkomandi ákvæði yrði það lögfest. Þá er líka rétt að undirstrika þá framsetningu að lögð er neikvæð skilgreining til grundvallar þannig að auðlindir og landsréttindi sem ekki eru sannanlega háð einkaeignarrétti skoðast sem þjóðareign í skilningi þess.

Veiting nýtingarleyfa.

Ákvæði 3. mgr. fjallar um heimildir til nýtingar auðlinda og landsréttinda sem eru í þjóðareign eða í eigu íslenska ríkisins. Hafa ber í huga að gildandi lög gera ekki kröfu um að heimildar sé aflað til allrar auðlindanýtingar. Ákvæði 3. mgr. gilda einungis um þau tilvik þegar nýting er háð sérstakri heimild.

Í 3. mgr. er áskilið að veiting nýtingarheimilda grundvallast á lögum sem þýðir að í lögum þurfa að koma fram meginskilyrði fyrir veitingu heimildanna og þau sjónarmið sem ákvörðun skal byggjast á. Það leiðir þegar af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að gæta þarf jafnræðis við úthlutun heimilda til nýtingar á sameiginlegum gæðum. Allt að einu er áréttað í ákvæðinu að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við veitingu heimilda.

Þá mælir ákvæðið fyrir um að með lögum skuli kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum og landsréttindum sem ríkið hefur forræði yfir. Löggjafanum er hér gert skylt að mæla fyrir um gjaldtöku fyrir slík afnot. Dæmi um nýtingu í ábataskyni eru fiskveiðar í atvinnuskyni og virkjun vatnsafls og jarðhita til framleiðslu rafmagns í hagnaðarskyni. Það er lagt í hendur löggjafans að ákveða fyrirkomulag gjaldtöku, t.d. hvort gjaldið er ákvarðað í lögum eða hvort það ræðst af samningum. Löggjafanum er jafnframt veitt svigrúm til að ákveða hversu hátt gjaldið skuli vera í þeim tilvikum þegar það er lögákveðið. Við mat á þessu er löggjafinn þó bundinn af stefnumiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé þjóðinni til hagsbóta. Það á einnig við um stjórnvöld þegar þeim er falin samningsgerð um nýtingu auðlinda eða landsréttinda í þjóðareign eða í eigu ríkisins. (Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál (sjá bls. 29–32).)

Á síðustu árum hafa einnig komið fram tillögur um að sett verði í stjórnarskrá sérstakt ákvæði um umhverfisvernd. Í áðurgreinda frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021 er einmitt gerð tillaga að slíku ákvæði.⁴³ Í þessu samhengi hefur t.d. verið bent á að allt frá 1992 hefur slíkt ákvæði verið að finna í 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar.⁴⁴ Þar er í síðari málslið 1. mgr. 112. gr. tiltekið að nýta skuli náttúruauðlindir með langtíma- og heildarhagsmuni að leiðarljósi þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða. Náin tengsl geta þannig verið á milli stjórnarskrárákvæða um auðlindir og vernd náttúru og umhverfis, svo og eftir atvikum eignarréttarverndar.⁴⁵ Hér er þó til þess að líta að tilvitnað ákvæði norsku stjórnarskrárinnar er að öðru

⁴³ Sama heimild.

⁴⁴ Ákvæði 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar er svofellt: „Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevne og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponeras ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten og for kommande slekter. / Borgarene har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slikt at deil kan tryggje den retten dei har etter førre leddet. / Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.“

⁴⁵ Sjá t.d. Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl.: *Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og samanburður þeirra við eldri frumvörp til stjórnarskipunarlaganna á tímabilinu 2011–2016*, 48–49; Álit

leyti eðlisólíkt auðlindaákvæðinu sem ráðgert hefur verið að setja í íslensku stjórnarskrána, því síðargreinda ákvæðið varðar ekki umhverfisvernd með almennum hætti heldur eignarhald á og eignaraðild að náttúruauðlindum á íslensku forráðasvæði, nýtingu auðlindanna í almannapágu og bann við varanlegu framsali slíkra auðlinda sem eru á forræði ríkisins. Þótt í bráðabirgðaniðurstöðum Auðlindarinnar okkar hafi verið skírskotað til þess að í stjórnarskrám væri víða að finna ákvæði um náttúruauðlindir, þ. á m. í 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar,⁴⁶ er því rétt að greina á milli umhverfisverndarákvæðis og auðlindaákvæðis. Að þessu virtu og í samræmi við þau verkefni sem Auðlindinni okkar var falið og afmörkuð eru í bráðabirgðatillögu nr. 60 er einungis auðlindaákvæði til umfjöllunar hér.

III

TILGANGUR STJÓRNARSKRÁRÁKVÆÐIS UM AÐ AUÐLINDIR SKULI VERA Í SAMEIGN ÞJÓÐARINNAR

Meðal fyrirferðamestu auðlindanna sem í dag er að finna á íslensku forráðasvæði eru landsréttindi, jarðrænar auðlindir, yfirborðsvatn, nytjastofnar á Íslandsmiðum og eldisstofnar á íslenskum land- og hafsvæðum — þótt ekki sé um tæmandi talningu að ræða. Hér má og benda á að í athugasemdum með auðlindaákvæði í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi þess 2020–2021 var eins og greinir í kafla II.C hér á undan sérstaklega skírskotað til helstu auðlinda sem þjóðlendna, auðlinda hafsbotsins, kolvetni og nytjastofna á Íslandsmiðum.⁴⁷ Löggjöf um helstu auðlindirnar er misjafnt farið. Þá er réttarstöðunni varðandi aðkoma ríkisins að þessum auðlindum sömuleiðis ólíkt farið eins og eftirtalin dæmi sýna. Í dæmaskyni má nefna að í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eru fyrirmæli varðandi rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og í vatnalögum nr. 15/1923 með síðari breytingum eru fyrirmæli um nýtingu yfirborðsvatns. Í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta eru síðan viðbótarfyrirmæli varðandi auðlindanýtingu í þjóðlendum. Í tilviki nytjastofna á íslensku hafsvæði hefur löggjafinn komið á fót kerfi um fiskveiðistjórnun, sbr. nú lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, og með kerfinu ráðstafar hið opinbera nýtingarrétti að þeirri auðlind. Öðru slíku kerfi hefur verið komið á fót með lögum um fiskeldi, sbr. lög nr. 71/2008 um fiskeldi. Með öllum þessum lagabálkum hefur löggjafinn í reynd sem handhafi ríkisvalds í skjóli valdheimilda sinna, sett reglur um meðferð og nýtinga þeirra eignarréttinda að auðlindunum sem um er að ræða. Með réttarreglunum má segja að þessar auðlindir hafi verið færðar í hendur ríkisins sem hafi eftirleiðis forræði á þeim. Sumar auðlindanna voru áður eigendalausar og eftir atvikum aðeins háðar almannarétti, en eru eftirleiðis á forræði ríkisins og aðgengilegar aðeins fyrir milligöngu ríkisins.

Þá vaknar spurning um af hverju þessi réttarstaða sé ekki fullnægjandi. Sömuleiðis vaknar spurning um af hverju hefur til fjölda ára hefur verið kallað eftir stjórnarskrárákvæði um þjóðareign að auðlindum á íslensku forráðasvæði. Að áliti undirritaðrar eru það fyrst og fremst tvö atriði sem kunna að standa til þess að setja slíkt þjóðareignarákvæði í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar:

Fyrra atriðið snýr að því að bann við varanlegu framsali eignarréttar að auðlindum er aðeins í lögum á stöku stað. Þannig eru t.d. varnaglar í lokamálslið 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þar sem segir að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Þá segir í 1. mgr. 3. gr. a í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sbr. 6. gr. laga nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, að ríkinu, sveitarfélögum og fyrirtækjum alfarið í þeirra eigu sé óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að tilgreindum jarðrænum auðlindum umfram heimilis- og búsparfir. Lögum er á hinn bóginn hægt að breyta með lögum. Þótt ríkinu hafi síðan verið fenginn eignarréttur yfir þjóðlendum með þjóðlendulögunum er einnig hægt að gera lagabreytingu á þeim lögum. Í því samhengi segir meðal annars í síðari málslið 40. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr.

Fenejjanefndarinnar 9. október 2020, nr. 997/2020 (CDL-AD(2020)020), 20–21. Sótt 12. apríl 2023 á [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)020-e).

⁴⁶ *Bráðabirgðatillögur Auðlindarinnar okkar* 17. janúar 2023, 198.

⁴⁷ Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál (sjá bls. 29–32).

33/1944 að ríkið megi ekki selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Hér dugar aftur til lagaheimild til að ráðstafa varanlega eignarrétti að auðlindum, því fasteignareigandinn á öll gögn og gæði fyrir landi sínu, þ. á m. auðlindir sem þar eru, nema eignarréttur fasteignareigandans hafi verið takmarkaður með lögum. Þetta hefur þó eðli máls samkvæmt ekki þýðingu fyrir auðlindir utan netlaga fasteigna. Ríkari varnagli yrði í stjórnarskrárákvæði sem myndi lýsa auðlindir sem eru á forræði ríkisins þjóðareign og mæla fyrir um bann við varanlegu framsali þeirra.

Síðara atriðið varðar sundurleysi í gildandi löggjöf um einstakar auðlindir sem eru á forræði ríkisins, þar er ólíku farið eftir einstökum auðlindum. Til dæmis er kveðið á um eitt leyfisveitingakerfi í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, annað í II. kafla laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, það þriðja í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og það fjórða í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi o.s.frv. Sömuleiðis er gjaldtaka fyrir nýtingu auðlindanna með ýmsu móti. Í 20. gr. laga nr. 116/2006 og lögum nr. 145/2018 um veiðigjald er kveðið á um samnefnt gjald; á grundvelli laga nr. 58/1998 hefur forsætisráðherra sett sérstaka stefnu um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum,⁴⁸ málefni jarðrænna auðlinda eru á forræði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, málefni fiskeldis eru á forræði matvælaráðuneytis o.s.frv. Öll eru þessi stjórnvöld samt sem áður bundin af óskráðum reglum um ráðstöfun opinberra verðmæta, sem gera þær kröfur að beitt sé opinberum auglýsingum þegar til stendur að ráðstafa takmörkuðum gæðum sem fyrirsjáanlegt er að færri getið gengið að en vilja, auk þess sem jafnræðisregla stjórnáhræðingaráttar hvílir á stjórnvöldum við ráðstöfun slíkra takmarkaðra gæða, þótt efnisreglur fjármunaráttar gildi síðan um gerð samninga um slík gæði.⁴⁹ Yrði því lýst yfir í stjórnarskrá að þær auðlindir sem eru á forræði ríkisins væru þjóðareign, myndi slíkt ákvæði eftir atvikum geta markað skýra umgjörð um heimildir handhafa opinbers valds til að setja reglur um meðferð og nýtingu auðlindanna og þá jafnframt skapað grundvöll fyrir frekari vinnu um að koma á samræmdu kerfi, einu eða fleirum, um ráðstöfun nýtingarréttar og gjaldtöku fyrir slíkan rétt.

Hér er mikilvægt að benda á að með þjóðareignarákvæði yrði alls ekki gengið á einkaeignarrétt landeigenda eða annarra handhafa einkaeignarréttar að auðlindum. Slíkt ákvæði myndi annars vegar geta tekið til auðlinda sem ríkið hefur þegar forræði á (eins og þjóðlendur eða nytjastofnar á íslensku hafsvæði) og hins vegar eigendalausra auðlinda (t.d. jarðrænna auðlinda þar sem einkaeignarrétti landeigandans sleppir).⁵⁰

Samandregið yrði með slíku ákvæði fyrst og fremst unnt að koma því til leiðar að veita ríkara viðnám fyrir því að ríkið geti með varanlegum hætti ráðstafað eignarrétti að auðlindum — annars vegar auðlindum sem ríkið hefur þegar forræði á og hins vegar eigendalausum auðlindum — auk þess að skapa grundvöll fyrir frekari samræmingu við ráðstöfun nýtingarréttar að auðlindum ríkisins og gjaldtöku fyrir slíkan nýtingarrétt, þannig að fylgt sé ítrustu kröfum um ráðstöfun opinberra verðmæta. Að báðum þessum röksemdum er hugað ákvæði um auðlindir náttúru Íslands í frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020–2021.⁵¹

⁴⁸ Stefna um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum. Reykjavík: Forsætisráðuneytið 2019. Sótt 19. janúar 2023 á <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Stefna%20um%20samþykki%20fyrir%20nytingu%20lands%20og%20landsrettinda%20%C3%AD%20þjóðlendum.pdf>.

⁴⁹ Sjá t.d. *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2015*. Umboðsmaður Alþingis 2016. Sótt 27. mars 2023 á <https://www.umbodsmadur.is/assets/Arsskyrsla2015.pdf> (sjá bls. 23); *Hrd. 23. mars 2000 (407/1999)*; *álit umboðsmanns Alþingis 15. nóvember 2022 (3163/2001)* og *31. desember 2010 (6093/2010)*. Sjá einnig t.d. Valgerður Sólmes: „Ritstjórnarpistill: Einkavæðing fjármálaáhræðingaráttar og nýjar verklags- og ritrýnireglur fyrir Tímarit lögfræðinga“. *Tímarit lögfræðinga* 2021, 475–485 (480–482).

⁵⁰ Sjá t.d. Víðir Smári Petersen: „Eignarréttur að auðlindum í jörðu — ný álitaefni og áskoranir“. *Tímarit lögfræðinga* 2022, 383–429 (sjá 409–411 varðandi síðargreinda tilvikið um jarðrænna auðlindir þar sem einkaeignarrétti landeiganda sleppir), DOI: <https://doi.org/10.33112/tl.72.3.3>.

⁵¹ Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál.

Almennu mótrökin sem hér væri hægt að tína til, gegn stjórnarskrárákvæði um þjóðareign á auðlindum, eru t.d. þau að ástæðulaust sé að standa í vegi varanlegu framsali auðlindanna, að þessum málum skuli einfaldlega skipað með lögum eins og nú er og að hið opinbera geti síðan beitt eignarnámi sem úrræði ef það þarf á annað borð að nýta tilgreinda auðlind í almannabágu. Ég tel þessi rök vart standast skoðun, því þar sem auðlindirnar eiga í hlut er um að ræða afar mikilvæg verðmæti sem hið opinbera getur hvort sem er í skjóli valdheimilda sinna á hverjum tíma sett reglur um varðandi meðferð og nýtingu. Þess vegna standa hvoru tveggja einka- og almannahagsmunir til þess að *stjórnskipulegi ramminn* um auðlindirnar, meðferð þeirra og nýtingu, sé skýr og faglegur og að til staðar séu hömlur á að auðlindirnar séu varanlega framseldar.

IV

TILLAGA AÐ STJÓRNARSKRÁRÁKVÆÐI SEM TEKUR MIÐ AF FRUMVARPI TIL STJÓRNARSKIPUNARLAGA SEM LAGT VAR FRAM Á 151. LÖGGJAFARÞINGI 2020–2021

Það er álit undirritaðrar að ákvæðið um auðlindir náttúru Íslands í frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020–2021 fangi í meginatriðum þau sjónarmið sem fram hafa komið á síðustu árum og áratugum og staðið hafa til þess að setja slíkt ákvæði í stjórnarskrána. Eins og greinir í kafla II.C hér á undan er í frumvarpinu gerð tillaga um svofellt ákvæði sem skyldi verða ný 80. gr. stjórnarskrárinnar auk þess sem frumvarpið hefur að geyma ítarlegar athugasemdir með ákvæðinu.⁵² Til upprifjunar er auðlindaákvæði frumvarpsins svofellt:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær skal nýta á sjálfbærnan hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði yfir þeim í umboði þjóðarinnar.

Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar á ábataskyni.⁵³

Það er einnig álit undirritaðrar að ástæða sé til að endurskoða eftirtalin atriði sem fram koma í ákvæðinu og athugasemdunum áður en gengið er frá endanlegri tillögu að slíku stjórnarskrárákvæði.

A

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni

Með því að styðjast við hugtakið *að tilheyra* og skírskota til þess að auðlindir náttúru Íslands „tilheyri“ íslensku þjóðinni í fyrsta málslíð 1. mgr. frumvarpstextans er unnt að koma til móts við ábendingar fræðimanna um að villandi sé að ræða um „sameign“ þjóðarinnar, enda er ekki um að ræða hefðbundna sameign í einkaeignarréttarlegum skilningi því þjóðin getur ekki verið handhafi einkaeignarréttar og farið með heimildir eignarréttar, sbr. fyrri umfjöllun í kafla II.B hér á undan. Í eldri skrifum á sviði eignarréttar var raunar byggt á hugtökunum „vörslu“ annars vegar og „tilheyrslu“ hins vegar. Var þar byggt á að það væri tilheyrsla, það er hin ósýnilega innri réttarafstaða sem tengdi eign varanlega við einhvern mann, fæli í sér rétt mannsins til eignarinnar og réði réttaráhrifunum, en ekki varsla eignar sem einungis fæli sér ytri afstöðu sem einhver maður sem stendur væri í gagnvart einhverri eign.⁵⁴ Bent skal á að þótt í frumvarpinu sem lagt var fram á Alþingi 151. löggjafarþingi 2020–2021 sé stuðst við þjóðarhugtakið, breytir eins og áður greinir engu í þessu samhengi hvort skírskotað sé til almennings, þjóðarinnar, þjóðarheildarinnar eða einhvers annars í þessum dúr. Á hinn bóginn skal forðast að styðjast við hugtök á borð við sameign þjóðarinnar eða ævarandi eign hennar, því þau hugtök skírskota með villandi hætti til einkaeignarréttar. Loks skal á það bent að í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpinu segir m.a.: „Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og

⁵² Sama heimild (sjá ákvæðið á bls. 4 og athugasemdir með ákvæðinu á bls. 29–32).

⁵³ Alþt. 1989–1990, A-deild, þskj. 1109 — 352. mál (sjá bls. 4).

⁵⁴ Ólafur Lárusson: *Eignarréttur I* 1950, 144–149.

lögaðila sem nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.“ Þetta er misvísandi staðhæfing sem fær ekki stuðning í fræðunum, sbr. umfjöllun í kafla II.B hér undan, þótt þetta hugtak þjóðareign sé útskýrt ágætlega í því sem á eftir kemur í athugasemdunum. Það rétt er að í þjóðareign felst ekki einkaeignarréttar, heldur sérstök tegund eignarréttar sem ríkið á aðild að (ríkiseign og/eða almennaréttur) og nýtur ekki verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Betur færi á að endurskoða frumvarpstextann til samræmis við þetta.

B

Fyrirmæli um þau markmið sem að skal stefnt með nýtingu náttúruauðlindanna

Í frumvarpstextanum er í öðrum málslið 1. mgr. tiltekið að auðlindirnar skuli nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Í textanum er þannig skírskotað til sjálfbærrar nýtingar annars vegar og nýtingar í almannabágu hins vegar. Ekki er á hinn bóginn berum orðum vísað til hagkvæmrar nýtingar. Hér má benda á að í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og forvera þess lagaákvæðis hefur markmið laga um stjórn fiskveiða verið að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Sjálfsagt má halda því fram að unnt sé að túlka sjálfbæra nýtingu auðlinda og verndun auðlinda með líku móti en í frumvarpstextanum er á hinn bóginn aðeins rætt um nýtingu auðlinda til hagsbóta landsmönnum öllum. Í texta ákvæðisins er þannig ekki berum orðum rætt um hagkvæma nýtingu auðlinda. Þótt í athugasemdunum með frumvarpinu segi m.a. að þetta stefnumið feli í sér að almennt skuli miðað við að auðlindanýting sé þjóðhagslega hagkvæm, leiðir þetta ekki af texta ákvæðisins. Bent skal á að þetta gæti valdið vandkvæðum við túlkun ákvæðisins í framkvæmd.

C

Aðkoma hins opinbera að eftirliti og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna annars vegar og forræði yfir auðlindunum hins vegar

Í þriðja málslið 1. mgr. frumvarpstextans er tiltekið að „ríkið“ hafi eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna. Í þriðja málslið 2. mgr. frumvarpstextans er síðan tiltekið að „handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds“ fari með forræði yfir auðlindunum í umboði þjóðarinnar. Hér vakna spurningar um af hverju fyrirsvar fyrir ríkið er skilgreint á ólíkan hátt í sitthvorri málsgreininni, í hverju forræði yfir auðlindunum felist og hvort undir það falli ekki að hafa eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu þeirra. Tilkall ríkisins til auðlindanna á grundvelli auðlindaákvæðis í stjórnarskrár myndi byggjast á fullveldisrétti, eins og fræðimenn hafa slegið föstu, en ekki hefðbundnum einkaeignarrétti. Það er í eðli sínu ríkið sem fer með þann fullveldisrétt, það er forræðið yfir auðlindunum. Í því felst að það er auðvitað handhafi löggjafarvalds sem þá getur sett reglur um auðlindir og nýtingu þeirra á meðan handhafar framkvæmdarvalds geta framkvæmt lögin. Dómsvaldið er annars eðlis. Bent skal á að misvísandi er að vísa í frumvarpstextanum á einum stað til ríkisins en á öðrum til handhafa löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og getur það verið til þess fallið að valda vandkvæðum við túlkun í framkvæmd. Eina fræðilega gagnrýnin þessu tengd sem fram hefur komið er það sem Sigurður Líndal benti á, að hvergi í lögum um stjórn fiskveiða sé minnst á hver fari með eignarrétt þjóðarinnar,⁵⁵ sbr. það sem rakið er í kafla II.B hér á undan. Ætla má að tilvísun til ríkisins í því samhengi sé nægjanleg, þótt einnig væri hægt að fara að t.d. fordæmi laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Þar er ríkið lýstur eigandi lands, landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og forsætisráðherra fer með forræði þeirra, en ekki fjármálaráðherra líkt og við á í tilviki eigna sem ríkið á og háðar eru hefðbundnum einkaeignarrétti.

D

Bann við varanlegu framsali auðlindanna

⁵⁵ Sigurður Líndal: „Hugtakið þjóðareign“, *Tímarit lögfræðinga* 2012, 121. Sjá einnig t.d. Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 262

Í öðrum málslið 2. mgr. frumvarpstextans segir að enginn geti fengið þessi gæði eða réttindi (náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti og séu þjóðareign) til eignar eða varanlegra afnota. Villandi er að skírskota til „eignar“, því þótt ráðgert sé að auðlindirnar tilheyri þjóðinni og séu á forræði ríkisins er til þess að líta að jafnframt er ráðgert að heimilt sé að veita tímabundinn afnotarétt yfir þeim. Eins og lýst var í kafla II.A hér á undan felast takmörkuð (óbein) eignarréttindi í tímabundnum afnotarétti sem teljast til eignar í einkaeignarréttarlegri merkingu eignaréttar og njóta sannanlega verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst m.a. að kerfum um veitingu t.d. nýtingarleyfa verður ekki breytt nema að uppfylltum þeim skilyrðum sem 1. mgr. 72. gr. gerir,⁵⁶ svo og að unnt sé að t.d. framselja og veðsetja slíkan takmarkaðan eignarrétt né nema því séu settar skorður í lögum. Í frumvarpstextanum var væntanlega ætlunin að banna framsal á beinum eignarrétti yfir auðlindunum og varanlegum afnotarétti (takmörkuðum eignarréttindum) yfir þeim. Fær sá skilningur og stoð í athugasemdum með frumvarpinu.⁵⁷ Lagfæra þarf orðalag ákvæðisins til samræmis við þessi sjónarmið. Ummæli á athugasemdum með frumvarpinu duga ekki til. Ef til vill væri ástæða til að styðjast við t.d. nálgunina í 3. gr. a í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sbr. 6. gr. laga nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði. Önnur útfærsla væri að skipta út orðinu „eign“ fyrir „beinan eignarrétt“. Loks er rétt að benda á að ef bann við varanlegu framsali auðinda í stjórnarskrá yrði að veruleika yrði að athuga áreksstur slíks stjórnarskrárákvæðis við 40. gr. stjórnarskrárinnar og eftir atvikum gera breytingar á síðari málslið 40. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir að ekki megi taka lán er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétti þeirra nema samkvæmt lagaheimild, rétt eins og bent var á í álitgerð Auðlindanefndar 2000 og lýst var kafla II.C hér á undan.

E

Sjónarmið um ráðstöfun opinberra verðmæta

Í fyrri málslið 3. mgr. frumvarpstextans er tiltekið að veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem séu í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skuli grundvallast á lögum og gæta skuli jafnræðis og gagnsæis. Hér er þess að gæta að ákvæði 3. mgr. hefur rýmra gildissvið en 2. mgr., sem aðeins kveður á um bann við varanlegu framsali náttúruauðlinda og landsréttinda í þjóðareign, því 3. mgr. tekur einnig til náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru háð einkaeignarrétti íslenska ríkisins.⁵⁸ Um þetta ákvæði segir í athugasemdunum með frumvarpinu: „Í 3. mgr. er áskilið að veiting nýtingarheimilda grundvallist á lögum sem þýðir að í lögum þurfa að koma fram megin skilyrði fyrir veitingu heimildanna og þau sjónarmið sem ákvörðun skal byggjast á. Það leiðir þegar af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að gæta þarf jafnræðis við úthlutun heimilda til nýtingar á sameiginlegum gæðum. Allt að einu er áréttað í ákvæðinu að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við veitingu heimilda.“

⁵⁶ Sjá t.d. Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignaréttur I: Almennur hluti* 2020, 266–270; Valgerður Sólnes: „Institutional Changes to Property in the Context of the Strasbourg Court's Case Law on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights“ í *Liber Amicorum Robert Spano* 2022, 651–670.

⁵⁷ Sjá Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál (sjá bls. 35, þar sem segir m.a. í kafla 4.5: „Bann 2. mgr. b-liðar 22. gr. við framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign á ekki við um heimildir til nýtingar þessara gæða sem ríkið úthlutar einstaklingum eða lögaðilum. Í gildandi löggjöf er bann við framsali og veðsetningu slíkra afnotaréttinda ekki fortakslaut enda þótt í mörgum lögum sé það meginreglan. Þessi lög gera gjarnan ráð fyrir að hægt sé að fá sérstaka heimild til framsals eða veðsetningar réttinda sem þar er fjallað um. Nefna má sem dæmi 32. gr. auðlindalaga, 35. gr. raforkulaga, 30. gr. kolvetnislaga og 17. gr. laga um fiskeldi, nr. 71/2008. Einnig má sjá í þessu sambandi 6. mgr. 12. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna um framsal aflahlutdeildar skips. Enda þótt frumvarpsgreinin feli ekki í sér bann við framsali nýtingarheimilda er löggjafinn eftir sem áður frjálss að því að mæla fyrir um slíkt bann í einstökum lögum.“) Sjá einnig Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl.: *Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og samanburður þeirra við eldri frumvörp til stjórnarskipunarlaganna á tímabilinu 2011–2016*, 58–59 (þar sem af texta auðlindaákvæðisins í frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna og tilvitnuðum athugasemdum með frumvarpinu er ályktað að 2. mgr. b. liðar 22. gr. frumvarpsins sé ætlað að girða m.a. fyrir sölu og veðsetningu þjóðareigna og að samhlíða sé áréttað í athugasemdunum að bann við framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign eigi ekki við um heimildir til nýtingar þessara gæða sem ríkið úthluti einstaklingum og lögaðilum).

⁵⁸ Sjá Aðalheiður Jóhannsdóttir o.fl.: *Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og samanburður þeirra við eldri frumvörp til stjórnarskipunarlaganna á tímabilinu 2011–2016*, 61.

Hér er til þess að líta að samkvæmt þeim skráðu og óskráðu reglum sem gilda um ráðstöfun opinberra verðmæta verður ráðið að reglur stjórnáhrættar gilda þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins og um samning þar að lútandi (t.d. leigusamning) gilda efnisreglur eftir því sem við geta átt. Jafnframt að jafnræðisregla stjórnáhrættar hvílir á stjórnvöldum og að gera verði þær kröfur til þeirra að þau beiti opinberum auglýsingum þegar til stendur að ráðstafa takmörkuðum gæðum sem fyrirsjáanlegt er að færri geti gengið að en vilja, sbr. umfjöllun í kafla III hér á undan. Fallast verður á að frumvarpstextinn endurspeglar þessi sjónarmið. Þessu til viðbótar má þó benda á að lagaákvæði sem gefa almenningi t.d. kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu eru almennt reist á sjónarmiðum um að tryggja beri hagkvæmni ráðstöfunar og jafnræði þeirra sem hug hafa á kaupum. Í dæmaskyni má benda á 45. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál þar sem fjallað er um meginreglur við kaup, sölu og leigu eigna. Þar segir að við sölu, leigu eða aðra ráðstöfun ríkiseigna, og eigna sem þarf að kaupa eða leigja vegna þarfa ríkisins, skuli leggja áherslu á *gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni*. Jafnframt skuli gætt að samkeppnissjónarmiðum við slíka ráðstöfun eftir því sem við geti átt. Einnig má t.d. benda á 3. gr. laga nr. 155/2012 um sölumæðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í athugasemdum með frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna segir m.a. um veitingu nýtingarleyfa að löggjafanum sé veitt svigrúm til að ákveða hversu hátt gjaldið skuli vera í þeim tilvikum þegar það sé lögákveðið en að við mat á þessu sé löggjafinn þó bundinn af stefnumiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé þjóðinni til hagsbóta. Eins og fram kom í kafla IV.B hér undan er ekki sjálfgefið að frumvarpstextinn sé til þess fallinn að tryggja hagkvæma nýtingu auðlindanna. Rétt er að taka til athugunar hvort tiltaka skuli í frumvarpstextanum að ekki aðeins skuli gæta jafnræðis og gagnsæis heldur og hagkvæmni. Breyting í slíka veru myndi og koma til móts við tillögur tengdar gjaldtöku sem fram hafa komið í fyrri stjórnarskrárvinnu.⁵⁹

F

Tilkoma nýrra réttinda

Að endingu er rétt að vekja athygli á breytilegu eðli eignarréttinda sem er sérlega áberandi í tilvikum auðlinda og auðlindanýtingar því sífellt koma fram á sjónarsviðið nýjar og áður óþekktra auðlindir og nýtingarmöguleikar í tengslum við þær. Falla slíkir nýtingarmöguleikar almennt til eiganda auðlindarinnar nema löggjöf reisi við því skorður eða mæli fyrir um annað skipulag.⁶⁰ Í athugasemdunum með frumvarpinu er m.a. tiltekið að ákvæði 3. mgr. frumvarpstextans fjalli um heimildir til nýtingar auðlinda og landsréttinda sem séu í þjóðareign eða í eigu íslenska ríkisins og að hafa beri í huga að gildandi lög geri ekki kröfu um að heimildar sé aflað til allrar auðlindanýtingar. Því sé ráðgert að ákvæði 3. mgr. gildi einungis um þau tilvik þegar nýting sé háð sérstakri heimild. Við búum því við aðstæður þar sem löggjafinn þarf að bregðast við komi fram nýir og áður óþekktir nýtingarmöguleikar í tengslum við auðlindir sé það tilætlan hans að reisa skorður við slíkri nýtingu af hálfu landeiganda eða annars sem fer með einkaeignarrétt yfir hlutaðeigandi auðlindum.

Reykjavík, 18. apríl 2023

Valgerður Sólnes

⁵⁹ Sjá t.d. sama heimild, 62–66 (þar sem fjallað er um fyrir tillögur þar sem kveðið hefur verið á um töku t.d. fulls gjalds eða eðlilegs gjalds).

⁶⁰ Sjá t.d. Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Eignarréttur I: Almennur hluti* 2020, 255.

