

## Atvinnuveganefnd Alþingis

Pórarinn Ingi Pétursson formaður

15. febrúar 2024

*Umsögn frá LS við frumvarp um breytingu  
á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi  
Íslands og lögum um stjórn fiskveiða  
(veiðistjórn grásleppu).*

*Mál nr. 521/2024*

Landssamband smábátæigenda (LS) leggst gegn kvótasetningu á grásleppu.

LS hefur að vel athuguðu máli komist að þeirri niðurstöðu að veiðistýring á grásleppu með aflamarki svarar engu af því sem ekki er hægt að uppfylla í núverandi veiðikerfi.

Áratuga reynsla er af núverandi stjórnun veiðanna og er því fátt sem getur komið á óvart. Hún takmarkar það magn sem veiða má með fjölda veiðidaga, veiðafæra og veiðileyfa. Jafnframt er einungis heimilt að stunda veiðarnar á bátum minni en 15 brúttótonn og nota net af skilgreindri stærð til veiðanna.

Í frumvarpinu er lagt til að allar framangreindar takmarkanir verði felldar úr gildi. Þar skulu nefnd:

- Stærðarmörk báta
- Tímabil sem stunda má veiðarnar
- Fjöldi neta og lengd þeirra og möskvastærð
- Fjöldi veiðidaga

Í framtíðinni verða því ekki tíu eða fleiri grásleppubátar sem hefja veiðar frá hinum dreifðu byggðum. Reynslan sýnir að kvótasetningu hefur víðtæk áhrif. LS gagnrýnir að hvorki atvinnuveganefnd né Matvælaráðuneytið hafi kallað til sérfræðinga til að leggja mat á afleiðingar fyrirhugaðra breytinga á hinar dreifðu byggðir, mannlíf, menningu og annarra verðmæta sem þær búa yfir. Hvaða áhrif það hefur að útgerð hefðbundinna grásleppubáta muni fjara út á næstu árum? Í þeirra stað kæmu stærri bátar þar sem handhafi aflahlutdeildarinnar væri í fæstum tilvikum um borð og áhöfnin ekki með heimilisfesti í plássinu.

## Brottkast

Stór veikleiki stjórnunar með aflamarki er brottkast. Grásleppa er víðförull fiskur og kemur í veiðarfæri skipa sem stunda uppsjávarveiðar á hafsvæðinu í kringum Ísland. Jafnframt hefur orðið vart við grásleppu við veiðar á kolmunna við miðlínu Skotlands og Færeyja. Eftirlit með þeim veiðum er veikburða og mun grásleppan vart verða sá meðafli sem kemur til löndunar.

Í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar segir:

*„Óheimilt er að hefja veiðiferð skips sem leyfi hefur til veiða í atvinnuskyni nema skipið hafi aflaheimildir sem telja má líklegt að dugi fyrir afla í ferðinni með hliðsjón af þeim veiðarfærum sem notuð eru.“*

Á upplýsingasíðu Fiskistofu voru 236 skip og bátar skráð með grásleppuafla á árinu 2023. Á vertíðinni það árið stunduðu 169 grásleppubátar veiðar. Samkvæmt því voru 67 skip með skráðan afla. Auk uppsjávarskipa, eru á skránni dragnóta-, neta-bátar og togarar. Dæmi um sláandi aflatölur:

Bárður SH - þorskanet	8.602 Kg
Óli Bjarnason - net og dragnót	1.927 Kg
Málmey SK - botnvarpa	8.086 Kg
Guðrún Þorkelsdóttir SU flotvarpa og nót	13.287 Kg

Vegna tilvitnaðs ákvæðis í umgengnislögum myndu þessi skip auk fjölda annarra verða að færa til sín aflahlutdeild eða aflamark í grásleppu. Grásleppa sem þeir veiða verður því ekki veidd af hefðbundnum grásleppubát

## Veiðiskylda

Í lögum um stjórn fiskveiða er ákvæði um veiðiskyldu.

*„Veiði fiskiskip minna en 50% á fiskveiðiári af úthlutuðu aflamarki sínu og aflamarki sem flutt hefur verið frá fyrra fiskveiðiári, í þorskígildum talið, fellur aflahlutdeild þess niður og skal aflahlutdeild annarra skipa í viðkomandi tegundum hækka sem því nemur.“*

Margir grásleppubátar hafa ekki aflahlutdeild í neinni tegund. Setning aflamarks á grásleppu myndu skapa þeim þó nokkur vandræði. Þeir gætu t.d. ekki svarað tilboðum um lág verð frá kaupanda með því að hefja ekki veiðar. Veiði þeir ekki 50% eða meira

á hverri vertíð missa þeir aflahlutdeildina og þar með kvótann. Vegna þessa er sjálfhætt hjá fjölmörgum. Í stað þess að hafa ákveðinn fjölda veiðidaga á hverri vertíð blasir við; bátur án veiðiheimilda, verðlítill, með verðlausan búnað um borð ásamt veiðarfærum.

### **Samþjöppun – fækkun útgerðaraðila**

Allt frá upphafi grásleppuveiða í atvinnuskyni árið 1946 hafa þær eingöngu verið stundaðar á smábátum. Í árlegri reglugerð um hrognkelsaveiðar er leyfi til veiða takmarkað við báta minni en 15 brúttótonn. Í frumvarpinu eru, eins og áður var greint frá, engar takmarkanir á stærð báta. Við breytta veiðistjórn yrði gjörbreyting á, þar sem smábátar yrðu eins og dæmin sanna, undir í öflun veiðiheimilda. Samfara myndu veiðiheimildir og veiðar verða í höndum fáeinna útgerða. 1,5% hámark myndi þar litlu breyta, þar sem túlkun á skyldleika gerir fjölskyldumeðlimum kost á að stofna hver sitt félag. Þá skal bent á að 1,5% hámarkshlutdeild segir ekkert um hvað hver útgerð má veiða. Gæti þess vegna veitt 10% útgefina heimilda og notað til þess einn stóran bát hlaðinn netum og öðrum búnaði til veiðanna. Þannig væri hægt að teppaleggja stór veiðisvæði sem fjöldi smábáta er vanur að leggja á.

### **Óbreytt veiðikerfi uppfyllir megintilgang frumvarpsins**

Í nefndaráli meirihluta atvinnuveganefndar 6. júní 2023 við afgreiðslu til 2. umræðu kemur skýrt fram hvers ætlast er til með lagasetningunni. Þar segir:

- „*Megintilgangur frumvarpsins er að auka fyrirsjáanleika við grásleppuveiðar og að tryggja betur sjálfbærar og markvissar veiðar. Á undanförunum árum hefur veiðistjórn grásleppu sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar.*“

Við skoðun á staðhæfingu um fyrirsjáanleika kom í ljós að lítil innistæða er fyrir henni. Hafrannsóknastofnun staðhæfir að frumvarpið leiði ekki af sér meiri fyrirsjáanleika, hvað varðar veiðiráðgjöf og gang veiða. Sjómenn eru í óvissu um hversu mikið má veiða, framlagt frumvarp breytir engu þar um. Ráðgjöf stofnunarinnar um leyfilegan heildarafla getur ekki legið fyrir fyrir en við mánaðamótin mars – apríl eða 12 dögum eftir að hefðbundinn byrjunardag 20. mars. Ástæða þess er að stofnunin byggir á gögnum úr stofnmælingu botnfiska sem framkvæmd er í mars.

- „*tryggja betur sjálfbærar og markvissar veiðar*“,

er önnur staðhæfing sem vert er að fjalla um. Að mati stjórnvalda er megin forsenda fyrir sjálfbærum veiðum sú, að ekki skuli veitt umfram leyfilegan heildarafla. Ráðherra

tekur ákvörðun og byggir hana ráðgjöf frá Hafrannsóknastofnun. Myndin hér að neðan sýnir að við núverandi veiðistýringu hefur því markmiði verið náð.



- *Á undanförunum árum hefur veiðistjórn grásleppu sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar.*“

Telja verður víst að staðhæfingin sé að nokkru byggð á kafla 2.2. „Veiðistjórn grásleppu“ í greinargerð við frumvarp matvælaráðherra:

- *„Á vertíðinni 2020 komu ókostir núverandi veiðistjórnar grásleppu vel í ljós. Veiðar voru heimilaðar í tiltekinn fjölda daga en þegar á leið varð ljóst að stöðva yrði veiðarnar fyrr en ætlað var með hliðsjón af aftaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Þetta kom misjafnlega niður á þeim sem stunda veiðarnar þar sem mismunandi var hvenær veiðar hófust. Í innanverðum Breiðafirði hafði stöðvun veiða veruleg áhrif þar sem veiðar eru til að mynda heimilaðar síðar en á öðrum svæðum vegna áhrifa grásleppuveiða á æðarvarp og dúntekju.“*

Að mati LS voru megin ástæður þess að ekki tókst nægilega vel til á vertíðinni 2020 sú að sofið var á verðinum varðandi framgang veiðanna. Hægt hefði verið að grípa inn í og stöðva þær þegar ljóst var að veiði var umfram það sem reiknað var með þegar fjöldi daga var ákveðinn. LS bendir á að grásleppunefnd félagsins mælti með að vertíðin yrði 39 dagar, en sjávarútvegsráðuneytið gaf út reglugerð með 44 dögum.

- *„Ábyrg fiskveiðistjórn varðar almannahag og með hlutdeildarsetningu nytjastofna er fylgt stefnu stjórnvalda í fiskveiðistjórn. Kostir hlutdeildarsetningar í veiðistjórn grásleppu eru m.a. ábyrgari og fyrirsjáanlegri fiskveiðistjórn, aukinn sveigjanleiki fyrir þá sem stunda veiðarnar og einfaldari stjórnsýsla.“*

*Með frumvarpinu er leitast við að auka verðmætasköpun til lengri tíma, enda ýtir hlutdeildarsetning jafnan undir hagræðingu og bættu afkomu í rekstri“*

Tilvitnunin er úr 6. kafla greinargerðar frumvarps matvælaráðherra. LS bendir á að hagkvæmni og hagræðing í veiðum hefur tekið sinn toll fyrir hinar dreifðu byggðir. Eins og áður hefur komið fram verður breyting á veiðistýringu grásleppu þar engin undantekning. Bátum myndi fækka og færri sjómenn hefðu atvinnu af veiðunum. Þingsályktun um hækkun framlags úr 5,3% í 8,3% er birtingarmynd mótvægisáðgerðar við stýringu með aflamarki með frjálsu framsali aflaheimilda.

- *„Taldi starfshópurinn það kost að grásleppuveiðar væru gerðar út á smábátum og stundaðar vítt og breitt um landið. Einungis fiskiskip undir 15 brúttótonnum geta fengið úthlutað grásleppuveiðileyfi.“*

Tilvitnunin er úr kafla 2.3. í greinargerð frumvarps matvælaráðherra „*Greinargerð um veiðistjórnun hrognkelsaveiða frá 2018.*“ Þar sem undirritaður sat í starfshópnum sem hér er vitnað til vill hann vekja athygli á að enginn ágreiningur var um þetta atriði í hópnum, fullt samkomulag. Það eru því mikil vonbrigði ákveðið hafi verið án nokkurra skýringa að virða þessi sjónarmið að vettugi. Því er harðlega mótmælt.

- *„Þá kom fram að helstu ókostir núverandi veiðistjórnar fælust í því að hún er ómarkviss með tilliti til þess að fylgt sé ráðgjöf, þ.e. að veiði sé innan heildarafla. Heimildir til veiða eru bundnar ákveðnum samfelldum dögum sem þýðir að þegar leyfi er virkjað á skip hefst talning daga óháð veðri, sem getur ýtt undir að veitt sé þótt veður séu slæm eða óæskilegur meðafli sé mikill. Þá er ekki unnt að taka tillit til bilana, veikinda eða annarra ófyrirséðra tafa. Auk þess er breytilegt á milli ára hversu margir virkja leyfi til veiðanna. Einnig var talið til ókosta að ekki lægi fyrir í byrjun vertíðar hversu marga daga hverjum leyfishafa væri heimilt að stunda veiðarnar.“*

Tilvitnunin einnig úr kafla 2.3. Í stað þess að veiðitímabilið sé afmarkað af ákveðnum fjölda samfelldra daga, hafa heildarsamtök smábátæigenda – Landssamband smábátæigenda lagt til að veiðidagar teljist aðeins þeir dagar sem net eru í sjó. Með tímabundnu hléi á veiðum mætti þannig forðast meðafla og netatjón vegna óveðurs án þess að útgefnir veiðidagar teldu.

Fiskistofa hefur ætíð mælt gegn tillögu LS, segir hana kalla á aukið eftirlit og alls kostar óvíst með árangur. Á fundum með stofnuninni var varpað fram þeirri hugmynd að líklegt væri að ná mætti fram áherslum LS með því að miða við fjölda landana í stað veiðidaga. Að mati Fiskistofu væru engin vandamál hvað eftirlit varðar við þá veiðistýringu.

Jafnframt hefur LS óskað eftir tveimur öðrum breytingum á núverandi fyrirkomulagi grásleppuveiða:

- Heimilt verði að sameina tvö grásleppuleyfi á bát
- Grásleppuleyfi hvers báts gildir að lágmarki í 25 veiðidaga. Heimilt verði að fjölga dögum eftir því hversu margir bátar fara til veiða. Við þá ákvörðun verði haft samráð við Hafró og LS.
- „Þá afhentu grásleppusjómenn þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 8. desember 2020 stuðningsyfirlýsingu við frumvarpið (151. löggjafarþingi 2020–2021 (419. mál)) en yfirlýsingin var undirrituð af 244 leyfishöfum, eða 54% þeirra sem þá höfðu leyfi til veiða grásleppu.“

Tilvitnun sú þriðja úr kafla 2.3. *Greinargerð um veiðistjórnun hrognkelsaveiða frá 2018.*

Vakin er athygli á að haustið 2018 kostaði LS skoðanakönnun meðal félagsmanna sem höfðu rétt til grásleppuveiða. Gallup sá um framkvæmdina. Úrtakið var 451 og var þátttökuhlutfall 74,9%. Spurt var: Hvort vilt þú frekar núverandi fyrirkomulag veiðistjórnunar eða aflamarks á grundvelli aflahlutdeildar sem ákvarðast af veiðireynslu frá 2013-2018, þar sem miðað verður við þrjú bestu árin? 54,7% vildu halda sig við núverandi veiðifyrirkomulag.

[Sjá nánar um afstöðu sjómanna](#)

LS vekur athygli á að könnun sem vitnað er til í frumvarpinu var framkvæmd af aðilum sem voru fylgjandi því að sett væri á aflamark, auk þess sem könnunin fór fram í aðdraganda mikillar óánægju með mistök í stjórnun veiðanna vertíðina 2020 eins og áður er getið.

### Tilraunaúthlutun

Út frá gögnum Fiskistofu og frumvarpinu eins og það liggur fyrir ákvað LS að reikna út væntanlegar aflheimildir allra þeirra 440 báta sem virkjað hafa leyfi sín á árunum 2014-2019 og 2021-2022. Útreikningarnir (birt án ábyrgðar) eru byggðir á frumvarpi meirihluta atvinnuveganefndar og miðað er við heildarafla grásleppubáta á síðustu vertíð, 3.797 tonn. Taflan sýnir afladreifingu.

1 Bátur	> 30 tonn
24 Bátar	> 20 tonn
71 Bátar	> 15 tonn
369 Bátar	< 15 tonn
272 Bátar	< 10 tonn
150 Bátar	< 5 tonn

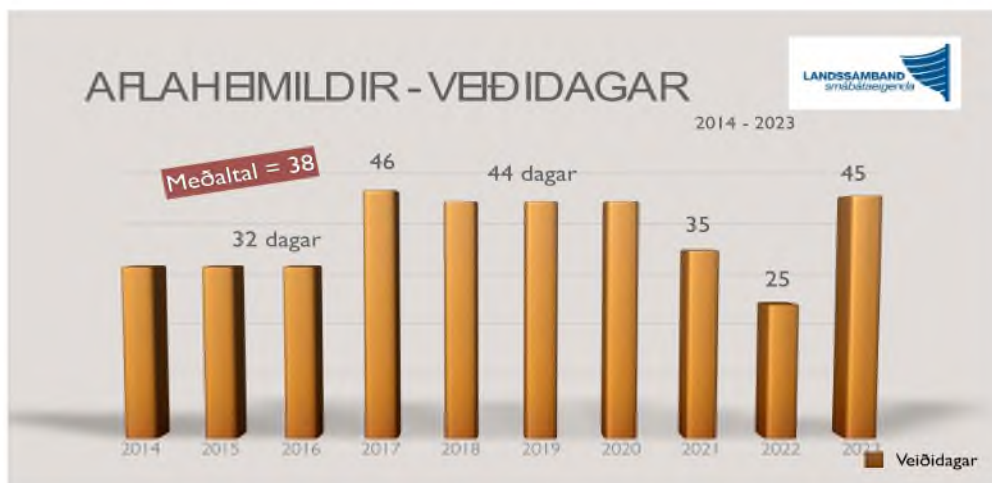
Á vertíðinni 2023 voru 98 bátar (58%) með meira en 15 tonna afla. Samkvæmt útreikningnum verður úthlutun samkvæmt frumvarpinu og áðurfefnum forsendum um 37% af meðaltali þriggja bestu viðmiðunaráranna.

### Ábendingar

- Við beinar veiðar á grásleppu eru notuð net. Krókaafلامarksbátar hafa eingöngu heimild til að veiða með línu og handfærum, þeim er óheimilt að nota net til veiða á tegundum í aflamarki. Með óbreyttu frumvarpi verður krókaafلامarksbátum óheimilt að nýta aflamark í grásleppu með veiðum.
- Í frumvarpið vantar skýringar á hvaða veiðisvæði aflamark lendir þegar aflareynsla er fengin á fleiri en einu svæði. Heimilisfesti báts jafnvel utan þeirra svæða.
- Grásleppusjómenn eru nú í óða önn að undirbúa sig fyrir komandi vertíð. Miða áætlanir við ákveðnar veiðiheimildir. Haft er samband við skrifstofu LS og spurt um markaðshorfur og verð, en ekki minnst á veiðiheimildir, ganga útfrá því að allir fái jafnmarga daga.

Verði frumvarpið að lögum standa margir grásleppusjómenn frammi fyrir því að aflaverðmæti veiðiheimilda nægja ekki fyrir þeim kostnaði sem þeir hafa lagt í. Dæmi þar um: Meðaltal þriggja bestu ára viðmiðunartímabilsins 21,8 tonn væntanleg úthlutun 8,1 tonn.

Veiðiheimild á síðustu vertíð takmarkaðist við 45 daga. Þá voru 77 bátar (46%) sem fiskuðu meira en 20 tonn, verði leyfilegur heildaraflí á komandi vertíð sá sami og síðasta vertíð gaf – 3.797 tonn – fá aðeins 24 bátar úthlutað meira 20 tonn. Það jafngildir 14% þess fjölda sem réri á vertíðinni 2023.



- Þar sem frumvarpið fjallar um lífsviðurværi hundruð sjómanna er alþingismönnum nauðsynlegt að kalla eftir útreikningum á aflaheimild hvers báts og upplýsa kjósendur sína. Þannig verður ekki hægt að segja eftir á „nú var þetta svona, ég hefði aldrei samþykkt þessar breytingar ef ég hefði vitað að þær myndu binda endi á grásleppuútgerðina hjá þér“.
- Samfara tilraunaúthlutun sem hér var nefnd þarf að greina hlut hvers svæðis með tilliti til möguleika á að gera út. Líklegt er að framboð og eftirspurn á veiðiheimildum leiði til þess að verð á þeim verði afar misjafnt milli veiðisvæða.

## Samantekt

### I. Inngangur

Breytingar sem meirihluti atvinnuveganefndar leggur til að gerðar verði á lögum um stjórn fiskveiða og lögum á veiðum í fiskveiðilandhelgi Íslands fela m.a. í sér eftirfarandi:

*Í stað þess að stjórna grásleppuveiðum með leyfum sem rekja má til þeirra sem rétt áttu til veiða á grásleppuvertíðinni 1997, er lagt til að þeim aðilum, 450 að tölu, skuli úthlutað aflahlutdeild samkvæmt veiðireynslu þriggja bestu veiðitímabili viðkomandi frá og með árinu 2014 til og með árinu 2022 að undanskildu árinu 2020.*

*Um 50 af þeim 450 leyfum hafa ekki verið nýtt á tilgreindu veiðitímabili.*

### II. Hvað breytist verði frumvarpið að lögum?

- Frá árinu 1997 (27 ár) hafa allir 450 leyfishafarnir haft jafnan rétt til að stunda grásleppuveiðar. Þeir sem virkja leyfin fá jafnmarga veiðidaga á viðkomandi vertíð. Frumvarpið mun skerða réttindin og gera möguleika margra til veiða að engu. Það gæti leitt til málaferla þar sem látið yrði reyna á stjórnskrárvarinn rétt.
- Úthlutað aflamark í grásleppu mun ekki nægja til að skila hagnaði hjá fjölmörgum. Veiðiheimildir munu því að nokkrum árum liðnum tilheyra fáum fjársterkum aðilum. Á þeim tíma gæti markaður fyrir afurðina að engu orðið þar sem veiðin mun ekki nægja til að svara eftirspurn. Jafnframt mun breytingin leiða til þess að sjálfstæði nýrra aðila mun ekki lengur verða fyrir hendi.
- Í stað þess að veiðarnar hafi eingöngu verið stundaðar á smábátum, munu þær færast til stærri báta þar sem frumvarpið takmarkar ekki stærð eins og nú er.



- Sá ljómi og menning sem einkennt hefur hinar dreifðu byggðir á gráslepputímabilinu mun hverfa.
- Líklegt er að breytingin leiði til fjölgunar báta á strandveiðum umfram það sem verið hefur þannig að krafa um aukinn hlut þeirra í þorski réttmæt.
- Allt frá upphafi grásleppuveiða hafa afurðaverð og markaðir stýrt fjölda báta á veiðum. Séu verð há samfara góðum markaðshorfum flykkjast rétthafar til veiða, að sama skapi fækkar í hópnum þegar verð eru lág og erfitt með sölu.
- Á útgerð grásleppubáta leggst sú skylda að veiða þarf a.m.k. 50% af úthlutuðu aflamarki í þorskígildum talið til að viðhalda aflahlutdeild.
- Veiðigjald leggst á afla grásleppubáta.

Auk þess sem hér er fram komið bendir LS á [umsögn félagsins í samráðsgátt](#) við drög að frumvarpinu auk [umsagnar grásleppunefndar LS](#).

Að öllu þessu sögðu er ítrekuð upphafs setning umsagnarinnar:

**„Landssamband smábátæigenda (LS)  
leggst gegn kvótasetningu á grásleppu“.**

Virðingarfyllt



framkvæmdastjóri