

Frumvarp til laga

um stjórn veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakríl.

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um stjórn veiða íslenskra fiskiskipa á Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum hvort sem veiðarnar eru stundaðar innan eða utan íslenskrar fiskveiðilandhelgi. Með íslenskri fiskveiðilandhelgi er átt við hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í lögum nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.

Ákvæði annarra laga á sviði fiskveiðistjórnar, svo sem ákvæði laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, gilda um stjórn veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum eftir því sem við getur átt.

Verði ósamræmi milli ákvæða þessara laga og annarra laga á sviði fiskveiðistjórnar skulu þessi lög gilda.

2. gr.

Ákvörðun heildarafla.

Ráðherra skal ákveða árlega með reglugerð heildarafla makríls sem íslenskum fiskiskipum er heimilt að veiða.

3. gr.

Tímabundnar aflahlutdeildir.

Aflahlutdeildir sem úthlutað er skv. 4. gr. eru tímabundnar og halda gildi sínu í sex ár frá gildistöku laganna. Óheimilt er að fella þær úr gildi, að hluta eða öllu leyti, með minna en sex ára fyrirvara. Sex ára gildistími aflahlutdeilda framlengist sjálfkrafa um eitt ár í senn hafi ákvæði þessu ekki verið breytt fyrir 1. janúar ár hvert.

4. gr.

Úthlutun tímabundinna aflahlutdeilda.

Veiðum á makríl skal stjórnað á grundvelli tímabundinna aflahlutdeilda sem úthlutað skal með þeim hætti sem hér segir:

- Fiskiskipum sem hafa verið að veiðum á makríl samkvæmt leyfi Fiskistofu, öðrum en þeim sem getur í b-lið, skal úthlutað 90% aflahlutdeildar í makríl á grundvelli aflareynslu þeirra á almanaksárunum 2011–2014. Aflahlutdeild sem úthlutað er samkvæmt

Þessum staflíð og aflamark sem byggt er á henni er ekki heimilt að nýta með línu eða handfærum.

- b. Úthluta skal 5% aflahlutdeildar til fiskiskipa sem hafa verið að veiðum á makríl með línu eða handfærum samkvæmt leyfi Fiskistofu, þó ekki strandveiðileyfi, á grundvelli aflareynslu þeirra á almanaksárunum 2009–2014. Við útreikning aflahlutdeildar þessara skipa skal makrílafli á almanaksárunum 2009–2012 hafa 43% aukið vægi umfram afla almanaksáranna 2013 og 2014. Aflahlutdeild sem úthlutað er samkvæmt þessum staflíð og aflamark sem byggt er á henni er einungis heimilt að nýta með línu eða handfærum.
- c. Úthluta skal 5% aflahlutdeildar til fiskiskipa sem tilgreind eru í a-lið, enda hafi makrílafli þeirra á almanaksárunum 2009 og 2010 að hluta eða öllu leyti verið unninn til manneildis, hvort sem sú vinnsla fór fram úti á sjó eða í landi. Eigendur þessara skipa skulu sækja um aflahlutdeild samkvæmt þessum staflíð og leggja fram gögn sem sýna með óyggjandi hætti, að mati Fiskistofu, magn þess makrílafla sem unninn var til manneildis úr afla þessara skipa. Úthluta skal aflahlutdeild samkvæmt þessum staflíð til fiskiskips samkvæmt samþykktri umsókn í hlutfalli við samþykkt heildarmagn makríls til manneildis.
- d. Hafi fiskiskip sem réttur til úthlutunar er bundinn við samkvæmt þessum lögum horfið úr rekstri þegar úthlutun á sér stað er síðasta eiganda skipsins, áður en það hvarf úr rekstri, heimilt að ákveða á hvaða skip sú hlutdeild skuli skráð.

Við ákvörðun aflamarks í makríl árið 2015 skal taka tillit til þess ef afli fiskiskips hefur vikið frá úthlutuðum aflaheimildum ársins 2014 í samræmi við 2. og 3. tölul. 4. gr. reglugerðar nr. 376/2014, um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2014.

Einungis er heimilt að flytja aflahlutdeild og aflamark af fiskiskipi sem fær úthlutun skv. b-lið 1. mgr. á skip sem fær úthlutun samkvæmt þeim staflíð eða á annað skip sem hefur eða getur fengið veiðileyfi með krókaafلامarki skv. 4. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þá er óheimilt að flytja aflahlutdeild eða aflamark af fiskiskipi sem úthlutað er skv. a- og c-lið 1. mgr. á skip sem fær úthlutun skv. b-lið 1. mgr. eða á annað skip sem hefur eða getur fengið veiðileyfi með krókaafلامarki skv. 4. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

5. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd þessara laga í reglugerð, m.a. nánari reglur um ákvörðun leyfilegs heildarafla, úthlutun aflahlutdeilda, bráðabirgðaúthlutun aflahlutdeilda, umsóknir, umsóknarfresti, fylgigögn vegna umsókna, gæði gagna og áreiðanleika vegna umsókna, birtingu forsendna og niðurstaðna um úthlutaðar aflahlutdeildir, heimilaðan flutning milli ára á ónýttu aflamarki eða árlegum umframafla frá aflamarki og hlutverk Fiskistofu.

6. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu, sem samið er í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, er lagt til að veiðum á Austur-Atlantshafsmakríl verði stýrt samkvæmt aflamarki á grundvelli tíma-

bundinna aflahlutdeilda til sex ára sem framlengjast um ár í senn nema breyting verði gerð á gildistíma aflahlutdeilda skv. 3. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpi til laga um veiðigjöld sem lagt verður fram samhliða þessu frumvarpi er lagt til að tekið verði viðbótarveiðigjald við löndun á makrflafla. Gjaldið skal renna í ríkissjóð.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, Laugarvatns-yfirlýsingunni, segir að grundvöllur fiskveiðistjórnunarkerfisins skuli vera aflamarkskerfi. Veiðum á makríl hefur frá árinu 2009 verið stjórnað með útgáfu veiðileyfa sem gilt hafa til eins veiðitímabils í senn á grundvelli reglugerða. Tímabært þykir að falla frá þessu fyrirkomulagi. Með frumvarpinu er lagt til að í stað þess verði settar aflahlutdeildir til veiða á stofninum til sex ára með framlengingar-ákvæði.

Þess skal getið að ráðherra nýtur þegar valdheimildar til að ákveða leyfilegan heildarafla til veiða á makríl og úthluta aflahlutdeildum í framhaldi. Séð í ljósi þróunar makrílveiða og þess ágreinings sem er um stjórn veiðanna þykir engu að síður eðlilegt að mælt verði fyrir um úthlutun aflahlutdeilda með sérlögum. Með því móti er unnt að tímabinda úthlutunina, tryggja smábátum sanngjarnan hlut og veita uppþætur vegna mannelisvinnslu á makríl, eins og lagt er til með frumvarpinu.

3. Tímabinding aflahlutdeildar.

Með frumvarpi þessu er lögð til úthlutun tímabundinna aflahlutdeilda til sex ára sem framlengist árlega um ár í senn nema lögnum sé breytt eða ný lög sett sem kveða á um annað fyrirkomulag.

Skýrt stendur í lögum að auðlindin í hafinu við Ísland sé þjóðareign. Lengi hafa staðið deilur um réttindi þeirra sem úthlutað hefur verið aflahlutdeildum og ekki síst eftir að heimild til framsals aflahlutdeilda var lögfest. Ekki hefur enn tekist að útkljá þau deilumál. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að samningsbundin réttindi um nýtingu aflaheimilda eigi að taka við af varanlegri úthlutun. Það er því mikilvægt við hlutdeildarsetningu nýrra stofna að kveða skýrt á um úthlutun tímabundinna réttinda.

Meiri óvissa er um makríl en um aðra stofna. Í fyrsta lagi hófst makrílveiði í íslensku lög-sögunni ekki í verulegum mæli fyrir en fyrir 7–8 árum og makrílínn gæti breytt hegðun sinni vegna breyttra aðstæðna í hafinu eða vegna breytinga á fæðuframboði. Í öðru lagi er ágrein-ingur um skiptingu stofnsins og enginn samningur milli Íslands og annarra strandríkja um nýtingu hans. Í þriðja lagi hafa tilteknar útgerðir fiskiskipa, sem veitt hafa makríl á grundvelli núverandi stjórnfyrirkomulags kosið að stefna íslenska ríkinu og krafist skaðabóta vegna meintrar rangrar úthlutunar í makríl. Stefnendur telja að skylda hafi stofnast til hlutdeildarsetningar makríls samkvæmt lögum á fyrri veiðitímabilum og þeir orðið af aflaverðmæti vegna þessa. Fyrirséð er að þessi málarekstur muni taka nokkur ár ef niðurstaða héraðsdóms verður borin undir Hæstarétt.

Enda þótt mikilvægt sé að festa ekki í sessi aflahlutdeild í makríl meðan ekki hefur verið útkljáð hvernig samningsbundnum nýtingarrétti verður ráðstafað, er engu síður mikilvægt að tryggja ákveðinn fyrirsjáanleika í veiðunum, að svo miklu leyti sem það er hægt, og er því kveðið á um að aflahlutdeild verði ekki felld niður að hluta eða öllu leyti með minna en sex ára fyrirvara. Þannig hafa útgerðir tryggingu fyrir því á hverjum tíma að halda sínum hlutdeildum næstu sex ár samhliða því að stjórnvöldum er tryggður réttur til breytinga á stjórn-fyrirkomulagi veiðanna.

4. Veiðar og veiðistjórn á makríl 2006–2014.

4.1 Makrílganga á Íslandsmið.

Á síðustu árum hafa verulegar breytingar orðið á útbreiðslu Norðaustur-Atlantshafsmakríls, eins verðmætasta fiskistofns Atlantshafsins, sem á tíma fæðuleitar á sumrum hefur leitað langt í vestur og norður frá venjulegum útbreiðslusvæðum. Ástæður fyrir breytingum á göngum fiskistofna eru jafnan margþættar. Breytingar á loftslagi og sjávarhita hafa mikla þýðingu en auk þess eru fiskistofnar næmir fyrir breytingum á fæðu, náttúrulegum búsvæðum og efnafræðilegum eiginleikum sjávar. Þá geta þeir orðið fyrir óbeinum áhrifum af breytingum á afkomu og útbreiðslu annarra tegunda sem þeir eru háðir. Sjávarhiti og fæðuframboð virðast hafa haft meginþýðingu um breytta göngu makrílstofnsins, en einnig má benda á að stofninn hefur verið í vexti. Fæðuframboð hefur minnkað umtalsvert í Noregshafi samtímis því að sjávarhiti hefur hækkað verulega við Ísland og skapað skilyrði fyrir makríllinn.

Um þróun þessarar göngu og áhrif hennar á aðra nytjastofna er erfitt að spá. Makríll hefur gengið til Íslands á fyrri hlýviðrisskeiðum, en látið síðar af þeirri göngu. Frá og með árinu 2012 hefur verið leitt í ljós að makríllinn hefur gengið æ vestar og hefur áætlað magn makríls innan íslensku lögsögunnar verið nokkuð stöðugt síðan þá.

4.2 Veiðar á makríl 2005-2008.

Árið 2005 veiddu íslensk skip 360 tonn af makríl, en þar var einkum um að ræða meðafla við síldveiðar fyrir Austurlandi. Árið 2006 veiddust rúm 4.200 tonn. Sumarið 2007 komst makrílafla síðan í 36.500 tonn, en áfram var um að ræða veiðar á makríl sem meðafla við veiðar á síld úti fyrir Austurlandi. Veiðar jukust síðan verulega 2008, en þá var aflu 112.353 tonn og að langmestu leyti í íslenskri fiskveiðilögsögu. Árið 2008 beindu mörg skip veiðum beint að makríl, en makríllinn veiddist nær einvörðungu í júlímánuði. Áfram var þó um verulegan meðafla að ræða á síldveiðum. Veiðar á makríl voru frjálssar öllum íslenskum skipum árið 2008, en þess má þó geta að með reglugerð nr. 863, 10. september 2008, var í fyrsta sinn mælt fyrir um leyfissskyldu til veiða íslenskra skipa á samningssvæði Norður-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar (NEAFC) utan lögsögu ríkja, í því skyni að tryggja að aflamagn utan lögsögunnar færi ekki yfir 20.000 lestir, en reglugerðin var sett eftir að sumarveiðunum við Ísland var lokið.

4.3 Stjórn makrílveiða 2009-2010.

Með reglugerð nr. 283, 13. mars 2009, um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2009, var mælt fyrir um útgáfu leyfa til veiða á makríl sem skyldi fella úr gildi færi aflamagn yfir 112 þús. tonn í íslenskri fiskveiðilögsögu og lögsögu NEAFC utan lögsögu strandríkja. Markmið reglugerðarinnar voru skýr, þ.e. að takmarka afla íslenskra skipa við tiltekna viðmiðun, en sú ákvörðun sem tekin var með útgáfu hennar var í samræmi við réttindi og skyldur Íslands skv. 61. og 62. gr. hafréttarsáttmálans. Stjórnvöld höfðu áhyggjur af veiðunum sem um sumt einkenndust meira af kappi en forsjá. Þannig var meðferð makrílflans ekki til fyrirmyndar, en aflanum var nær einvörðungu ráðstafað til bræðslu. Þetta vakti ekki síst háværar gagnrýnisráddir í Noregi þar sem frystur makrílafla er þýðingarmesta tekjulind uppsjávarflotans í Vestur-Noregi. Á móti má benda á að sæmilegt verð og mikil eftirspurn var eftir fiskimjöli þessum tíma, einkum frá norska fiskeldisíðnaðinum sem naut um þetta leyti góðra verða á mörkuðum.

Helsta markmið stjórnvalda við stjórn makrílveiða var frá upphafi að ýta undir manneldisvinnslu á makríl og tryggja þannig sem hagkvæmasta nýtingu þeirrar auðlindar sem spratt

fram með hingaðkomu makrílstofnsins. Þetta kom fram í samráði og viðtölum stjórnvalda við fulltrúa hagsmunasamtaka útgerðarinnar og í samskiptum við önnur ríki sem nýta makrílstofninn þar sem Ísland sat undir verulegu ámæli vegna meðferðar aflans. Það var í ljósi þessa sem þáverandi ráðherra sjávarútvegsmála, Steingrímur J. Sigfússon, hvatti eindregið til þess, samhliða útgáfu reglugerðar um stjórn veiðanna 2009, að sem mest af makrílafla yrði unnið til manneldis. Í fréttatilkynningu ráðuneytisins, nr. 9, 13. mars 2009, í tilefni af reglugerðinni, segir:

Fyrir liggur að mikil verðmæti liggja í nýtingu makrílstofnsins og þá ekki síst til manneldis. Á síðasta ári fóru liðlega 5% af heildarmakrílafla íslenskra skipa til vinnslu til manneldis sem skilar umtalsvert meiri verðmætum en fari aflinn til bræðslu og er auk þess meira í anda sjálfbærrar þróunar. Er því sérstaklega hvatt til þess af [ráðherra] að útgerðir leitist við að vinna sem mest af makrílafla sínum til manneldis. Þá er það skoðun ráðherra að þegar og ef til úthlutunar aflahlutdeildar komi, þurfi að eiga sér stað málefnaleg umræða, hvort taka eigi tillit til að hvaða marki veiðiskip hafi eða geti veitt makrílafla til manneldis og þá hvort þau njóti þess sérstaklega við úthlutun.

Aflabrögð voru góð á makrílveiðum sumarið 2009. Hinn 7. júlí var afli kominn yfir 90 þús. tonn sem varð til þess að leyfi til veiðanna voru felld niður samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins. Samhliða því var gerð breyting á reglugerð um stjórn veiða íslenskra skipa úr norsk-íslenska síldarstofninum 2009 sem kvað á um takmörkun við leyfilegu hlutfalli meðafla í makríl (10%). Það hlutfall reyndist lægra en nauðsynlegt var að teknu tilliti til heildar-aflaviðmiðunar í makríl. Hlutfallið var því hækkað í 12% og síðar í 20%, en auk þess var heimilað að flytja meðaflahlut í makríl milli skipa. Um tilefni þessara veiðistjórnaraðgerða sagði svo í fréttatilkynningu ráðuneytisins nr. 25, 9. júlí 2009:

Er gripið til þessara ráðstafana þar sem afar hratt hefur gengið á útgefna hámarks-aflaviðmiðun í makríl á síðustu dögum en það er 112 þúsund lestir. Ennfremur er ljóst að erfitt verður að veiða norsk-íslenska síld án þess að makrill fái sem meðafla og á þeim grunni þykir ástæða til að stöðva beinar veiðar á makríl með fyrrgreindum hætti.

Árið 2009 veiddust samtals um 116 þúsund tonn af makríl og er áætlað að heildarútflyttingsverðmæti hans hafi numið um 7 milljörðum króna. Langstærstum hluta þessa afla var ráðstafað til mjöl- og lýsisvinnslu sem voru umtalsverð vonbrigði. Að ástæðum þessa var að nokkru vikið í svohljóðandi aðalfundarályktun Landssambands íslenskra útvegsmanna 29.–30. október 2009:

Aðalfundurinn leggur á það áherslu að til þess megi ekki koma að makrílveiðar verði með „ólympísku“ fyrirkomulagi á næstu vertíð. Með því móti væri miklum verðmætum kastað á glæ. Afar mikilvægt er að útgerðum verði gert kleift að skipuleggja veiðarnar og gera þannig sem mest verðmæti úr veiddum afla. Til þess að svo megi verða þarf að setja aflamark á skip. Jafnframt verði tryggt að nýir aðilar geti komið að þessum veiðum og að hluti aflamarksins verði ætlaður þeim.

Sem viðbragð við þessu mælti ráðherra fyrir frumvarpi um breyting á lögum um stjórn fiskveiða, sem varð að lögum frá Alþingi 22. mars 2010, þar sem heimild kom í 11. gr. laganna til að ákveða með reglugerð að „skylt sé að vinna einstakar tegundir uppsjávarfisks til manneldis“ og er heimilt samkvæmt lögnum að mæla fyrir um það hlutfall afla sem ráðstafa skal til vinnslu. Til þess kom þó ekki að þessi heimild væri nýtt þá um vorið. Í stað þess stóðu fulltrúar ráðuneytisins og Landssambands íslenskra útvegsmanna að sameiginlegri yfirlýsingu, dags. 22. júní 2010, þar sem báðir aðilar lýstu yfir vilja til að vinna sem mestan hluta makrílafla til manneldis og var m.a. kveðið á um sérstaka upplýsingamiðlun um veiðarnar til Fiskistofu í því skyni.

Hefði verið ákveðið í reglugerð á þessum tíma að skylt væri að vinna makríl til manneldis hefði það valdið flestum útgerðarfyrirtækjum sem stundað höfðu veiðarnar verulegum erfiðleikum. Á veiðitíma Íslendinga, á sumrin, er fiskurinn lausholda og erfiður í vinnslu. Hráefnið er mjög viðkvæmt, m.a. vegna mikillar átu sem brýtur fiskinn hratt niður. Aðrar þjóðir veiða stofninn frekar á haustin eða veturna og því var lítilli eða engri reynslu til að dreifa af meðferð makrílafla við þessar aðstæður. Til að leita leiða til að bregðast við þessu var árið 2009 ráðist í átak fyrir atbeina ráðuneytisins, undir forustu Matvælaránsókna Íslands ohf., MATÍS, til að kanna með hvaða hætti væri hægt að koma makrílnum til manneldisvinnslu í landi og jafnframt nýta frystigetum um borð í frystiskipum. Til að vinna makrílinn þurfti að kæla aflann á einni klukkustund niður í a.m.k. $-1,5^{\circ}\text{C}$. Við það hægðist svo mikið á ensímum að það tókst að koma hráefninu í land óskemmdu og einnig varð fiskurinn stífur vegna kuldans svo það varð minni hætta á losmyndun í aflanum. Með aðferðum sem voru þróaðar með þessu átaki tókst þannig betur að vinna aflann til manneldis, sem ýtti undir aukna verðmætasköpun.

Athuga verður þó einnig að skip sem voru að veiðum á makríl á árunum 2008 og 2009 voru mjög misjafnlega í stakk búinn til að frysta aflann og ráðstafa til manneldis. Uppsjávarfrystiskip eins og Hákon EA, Aðalstein Jónsson SU, Vilhelm Þorsteinsson EA og Huginn VE áttu kannski auðhægast með að laga sig að manneldisvinnslu og skila sem verðmætustum afla í land, en fyrir aðra var það mun erfiðara og jafnvel fyrirséð að sumir hefðu ekki áhuga á að leggja í umtalsverðan kostnað við að bæta nýtingu makríls, ekki síst í ljósi áhættu um hvort makríl mundi yfirleitt eiga viðdvöl á Íslandsmiðum á næstu árum.

Vegna markmiða um aukna verðmætasköpun og jafnræði vegna veiða var nauðsynlegt að gefa fleiri aðilum með annars konar skip kost á að stunda makrílveiðar. Veturinn 2009–2010 aflaði ráðuneytið upplýsinga sem bentu ákveðið til þess að miðað við makrílafla síðustu ára væri lítil von til þess að markmið um verulega aukna vinnslu til manneldis tækjust væri eingöngu stuðst við uppsjávarflotann og frystihús í landi. Hér má í dæmaskyni geta þess að 24. febrúar 2010 stóð ráðuneytið í samstarfi við Hafránsóknastofnun fyrir opinni málstofu undir yfirskriftinni „makríl veiðar-vinnsla“. Meðal þeirra sem þar héldu erindi var framkvæmdastjóri Síldarvinnslunnar hf. í Neskaupstað. Í erindi hans kom skýrt fram að aukin verðmætasköpun við makrílveiðar sé sýnd veiði en ekki gefin og umtalsverðra fjárfestinga sé þörf í vinnslubúnaði og um borð í skipum. Þá muni nýting skipa (afkastageta) verða þrefalt minni með aukinni manneldisvinnslu. Framkvæmdastjórinn lagði mat á mögulega heildarvinnslugetu á makríl og áætlaði mögulegt verðmæti makrílafla eftir ólíkum vinnsluáðferðum.

Með reglugerð nr. 285, 31. mars 2010, um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010, var mælt fyrir um heimild Fiskistofu til að stjórna veiðum með veiðileyfum sem tóku mið af mismunandi flokkum skipa. Upphafsviðmiðun leyfilegs heildarafla, 130 þúsund lestum, var skipt á milli flokkanna, en þeir voru sem hér segir:

1. 112.000 lestum var ráðstafað til skipa sem veitt höfðu í flottroll og nót árin 2007, 2008 og 2009 til 11. júlí (miðað var við þá dagsetningu með tilliti til jafnræðissjónarmiða, en 8. júlí voru öll veiðileyfi til „hreinna“ makrílveiða felld úr gildi og óheimilt varð að veiða makríl nema sem meðafla á síldveiðum). Hverju skipi var úthlutað ákveðnu magni og var heimilt að flytja heimildir á milli skipa í eigu sömu útgerðar. Að öðru leyti gátu engin ný skip komið að veiðum í þessum flokki.
2. 3.000 lestum var ráðstafað til skipa sem stunduðu veiðar á línu, í handfæri, gildru og net, en netaveiðar voru bannaðar stuttu síðar vegna ábendinga um möguleika á meðafla af laxi (reglugerð nr. 310/2010). Hér var magni ekki skipt niður á einstök skip.
3. 15.000 lestum var ráðstafað til skipa sem ekki féllu undir ofangreinda tvo flokka. Þessum flokki var skipt milli skipa eftir stærð: a) skip 550 BT og yfir, b) skip yfir 220 BT en undir 550 BT og c) skip 200 BT og undir. Magn var mismikið eftir því í hvaða hópi skip voru. Mest fór í fyrsta hópinn og minnkaði magnið svo hlutfallslega. Sett var hámark á heimild einstakra skipa.

Veigamesta breytingin með reglugerðinni fólst í ráðstöfun viðmiðunar um aflamagn niður á einstök skip. Þá var einnig þýðingarmikið að 15.000 lestum var ráðstafað til skipa sem komu ný að veiðunum. Í þessu sambandi var horft til frystiskipanna sem þurftu lengri tíma til að aðlaga sig veiðum á makríl en uppsjávarskipin. Þetta naut víðtæks stuðnings hjá samtökum útgerðarmanna þótt að vísu væru skoðanir skiptar í hópi þeirra enda hagsmunir ólíkir. Að auki má nefna að tekið var frá aflamagn fyrir báta sem stunduðu veiðar á línu og handfæri, en afli þeirra hefur frá upphafi verið ætlaður til manneldis. Tilgangur þess var þó ekki síður að tryggja jafnræði við aðgang að veiðunum, en þróa þurfti nýjar aðferðir til að veiða makríl á línu frá grunni. Telja verður að þessi breyting hafi gert að verkum, eins og segir í skýrslu stjórnar Landssambands íslenskra útvegsmanna 2009–2010, að „ekki varð kapphlaup um að ná aflanum, með tilheyrandi kostnaði og sóun, og því reyndist unnt að vinna stóran hluta aflans til manneldis og skapa þannig mun meiri verðmæti.“

Af fréttatilkynningu ráðuneytisins nr. 23, 31. mars 2010, í tilefni af reglugerðinni 2010 má ráða að henni var ekki ætlað að marka stefnu til framtíðar um veiðistjórn makrílveiða. Í fréttatilkynningunni segir:

Tekið skal fram að ekki hefur náðst samkomulag við önnur strandríki um fyrirkomulag eða leyfilegt heildarmagn makrílveiða, og verða því leyfi til veiða á makríl einungis gefin út fyrir yfirstandandi ár. Áhersla er lögð á að ekki megi reikna með að veiðarnar í ár skapi grunn að veiðirétti í framtíðinni eða framtíðarfyrirkomulagi veiða að öðru leyti. Á það er jafnframt bent að ekki liggur fyrir samfelld veiðireynsla í skilningi laga og að mikilvægt er fyrir þjóðarbúið að ekki sé lokað fyrir möguleika á að aflað sé enn fjölbreyttari reynsla í vinnslu og veiðum en fyrir liggur nú. [...] Fylgst verður vandlega með veiðum og vinnslu á makríl á komandi vertíð og reynslan lögð til grundvallar reglusetningu um þær á næstu árum.

Allar veiðar á makríl í fiskveiðilandhelgi Íslands og á samningssvæði Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar (NEAFC) verða háðar leyfum. Ekki er verið að úthluta varanlegum heimildum til fleiri ára. Framsal verður óheimilt en tilflutningur milli skipa innan sömu útgerðar verður heimill.

Sú ákvörðun að ráðstafa langstærstum hluta aflamagns til flokks „veiðireynsluskipa“ án þess að taka tillit til annarra þátta vakti nokkra umræðu og gagnrýni, ekki síst í ljósi áður-

greindrar yfirlýsingar ráðherra sjávarútvegsmála fyrir veiðitímabilið 2009 um að málefnaleg umræða yrði að eiga sér stað um hvort taka ætti tillit til að hvaða marki veiðiskip hafi eða geti veitt makrúlafla til manneðis og þá hvort þau muni njóta þess sérstaklega við úthlutun. Á móti kom að því var lýst yfir að ekki væri „verið að úthluta varanlegum heimildum til fleiri ára“ eins og sagði í fréttatilkynningunni. Reyndin varð hins vegar sú að skipting aflaviðmiðunarinnar, sem með þessu var ákveðin, hefur gilt síðan. Gagnrýni á ákvörðunina átti ekki síst rót sína í því hvernig veiðarnar höfðu þróast á viðmiðunartímanum 2008–2009. Þannig var bent á að beinar veiðar á makrúl hafi ekki verið stundaðar í miklum mæli fyrr en 2009, heldur hafi makrúll einkum veiðst sem meðafli með norsk-íslenskri síld eða í tengslum við veiðar á þeim stofni. Þá var einnig bent á að verulegt kapphlaup hafði orðið við veiðarnar 2009 sem óeðlilegt væri að verðlauna. Þau skip sem hafi þannig fryst afla um borð eða lagt sig sérstaklega fram um að skila hráefni í góðu ástandi að landi, m.a. til frystingar, hafi ekki náð sama aflamagni og þau skip sem aðallega hugsuðu um að ná aflamagni – og þá ekki síst með það í huga að heyja sér aflareynslu, kæmi til úthlutunar á þeim grundvelli.

Í töflu 1 getur að líta yfirlit um skiptingu aflaviðmiðunarinnar 2010 milli skipa í eigu ólíkra útgerða þar sem jafnframt er til samanburðar sýnd aflahlutdeild í norsk-íslenskri síld á sama tíma.

Tafla 1. Skipting aflaviðmiðunar fyrir „veiðireynsluflokk“ í makrúl samkvæmt reglugerð nr. 285/2010, um stjórn makrúlveiða íslenskra skipa árið 2010, og samanburður við aflahlutdeildir í norsk-íslenskri síld.

| Eigandi skips 2010/2011 | Nr. | Nafn | Stærð (BT) | Veiði-ár: | Viðmiðun (t) | % | % N-Í síld ² |
|----------------------------------|------|---------------------------------------------------|------------|-----------|---------------|--------------|-------------------------|
| Síldar-vinnslan hf. | 1293 | Birtingur NK 124. Nóta- og togveiðiskip | 1467 | 07–09 | 10.279 | | |
| | 1807 | <i>þar af Birtingur NK 119</i> | | 08–09 | (2.854) | (0,24) | |
| | 2730 | Beitir NK 119. Nóta- og togveiðiskip ¹ | 2188 | 07–09 | 8.138 | | |
| | 1060 | Súlan EA 300. Nótaskip | 651 | 08–09 | 2.285 | | |
| | | | | | 20.702 | 17,48 | 21,19 |
| Ísfélag Vestmannaeyja hf. | 2643 | Júpíter ÞH 363. Nóta- og togveiðiskip | 1201 | 07–09 | 6.186 | | |
| | 2772 | Álsey VE 2. Skuttogari | 2156 | 08–09 | 5.411 | | |
| | 1031 | <i>þar af Carpe Diem HF 32, gamla Álsey</i> | 966 | 2007 | (1.070) | (0,90) | |
| | 2600 | Guðmundur VE 29. Nóta- og togveiðiskip | 2490 | 07–09 | 4.568 | | |
| | 1903 | Þorsteinn ÞH 360. Frystitogari og nótaskip | 1835 | 07–09 | 3.174 | | |
| | 183 | Sigurður VE 15. Nótaskip | 1228 | 09 | 462 | | |
| | | | | | 19.800 | 16,72 | 20,15 |
| HB Grandi hf. | 2388 | Ingunn AK 150. Nóta- og togveiðiskip | 1981 | 07–09 | 7.231 | | |
| | 1742 | Faxi RE 9. Nóta- og togveiðiskip | 1411 | 07–09 | 4.253 | | |
| | 155 | Lundey NS 14. Nóta- og togveiðiskip | 1424 | 07–09 | 3.571 | | |
| | 220 | Víkingur AK 100. Nótaskip | 1170 | 09 | 1.377 | | |
| | | | | | 16.432 | 13,88 | 14,10 |
| Vinnslu-stöðin hf. | 2281 | Sighvatur Bjarnason VE 81. Nóta- og togv. | 1153 | 07–09 | 6.135 | | |
| | 2363 | Kap VE 4. Nóta- og togveiðiskip | 1087 | 07–09 | 4.789 | | |
| | 1062 | Kap II VE 7. Nóta- og netabátur | 575 | 09 | 1.597 | | |
| | | | | | 12.521 | 10,57 | 6,82 |
| Eskja hf. | 1525 | Jón Kjartansson SU 111. Nóta- og togv. | 1693 | 07–09 | 6.625 | | |
| | 2699 | Aðalsteinn Jónsson SU 11. Nóta- og togv. | 3132 | 07–09 | 5.213 | | |
| | | | | | 11.838 | 10,00 | 8,57 |
| Huginn ehf. | 2411 | Huginn VE 55. Nóta- og togveiðiskip | 2188 | 07–09 | 10.596 | 8,95 | 4,65 |
| | 1610 | <i>þar af Ísleifur VE 63</i> | 756 | 09 | (1.755) | (1,48) | |

| Eigandi skips 2010/2011 | Nr. | Nafn | Stærð (BT) | Veði- ár: | Viðmiðun (t) | % | % N-Í síld ² |
|----------------------------------|------|----------------------------------------------|---------------|--------------|-----------------|-------------|----------------------------|
| Samherji Ísland ehf. | 2410 | Vilhelm Þorst. EA 11 Frystitog. og nótaskip | 3239 | 07–09 | 6.709 | 5,67 | 5,42 |
| | 2654 | þar af Háberg EA 299 | 2056 | 09 | (670) | (0,57) | |
| Skinney- Þinganes hf. | 2780 | Ásgrímur Halldórs. SF 250. Fjölveiðiskip | 1528 | 08–09 | 3.366 | | |
| | 2618 | Jóna Eðvalds SF 200. Nóta- og togveiðiskip | 1741 | 07–09 | 2.762 | | |
| | 1809 | Jóna Eðvalds II SF 208. Nóta- og togveiðisk. | 1221 | 07 | 548 | | |
| | | | | | 6.675 | 5,64 | 8,97 |
| Loðnu- vinnslan hf. | 2345 | Hoffell II SU 802. Nóta- og togveiðiskip | 1293 | 08–09 | 4.589 | 3,88 | 0,45 |
| Runólfur Hall. hf. | 2287 | Bjarni Ólafsson AK 70. Frystitog. og nótask. | 1593 | 07–09 | 4.427 | 3,74 | 2,35 |
| Gjögur hf. | 2407 | Hákon EA 148. Frystitogari og nótaskip | 3003 | 07–09 | 4.125 | 3,48 | 7,32 |
| Samtals | | | | | 118.414 | 100 | 100 |

¹ Af því 6.000 tonn flutt árið 2010 á Vilhelm Þorsteinsson EA.

² Norsk-íslensk síld.

Af þessari töflu má ráða að greinileg fylgni er milli handhafnar síldarkvóta og ráðstöfunar til veiðireynsluskipanna árið 2010. Stærstu aðilarnir, Síldarvinnslan, Ísfélagið og HB Grandi ná reyndar ekki makrílúthlutun sem samsvarar síldarkvóta þeirra. Vinnslustöðin og Eskja gera hins vegar gott betur. Bestum árangri nær útgerð Hugins ehf., en þar hefur þýðingu bæði hversu skip félagsins er aflahátt, en ekki síður að „aflakapphlaups-sumarið“ 2009 fékk útgerðin selt á leigu skipið Ísleif VE sem eins og fleiri ný skip að veiðunum árið 2009 náði verulegu aflamagni áður en veiðarnar voru stöðvaðar.

Loks er rétt að taka fram að reglugerðir um stjórn makrílveiða á árunum 2008–2014 hafa verið settir með vísan til valdheimilda laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, og laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. t.d. 8. gr. reglugerðar nr. 283, 13. mars 2009, um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2009. Með sama hætti hafa leyfi til veiða á makríl á sama tímabili verið gefin út með vísun til þessara laga. Hér hafa sérstaka þýðingu ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í greininni er mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að setja skilyrði fyrir veitingu leyfa sem varða fjölda, staðsetningu, stærð og fyrri veiðar skipa. Tekið er fram að það eigi m.a. við ef þörf er á að skipuleggja veiðar úr stofnum sem ekki hafa verið aflahlutdeildarsettir, „t.d. vegna óvissu um veiðipól viðkomandi stofns“, eins og segir í greininni. Þá hafa jafnframt þýðingu fyrir mæli 5. mgr., sbr. 2. mgr., 4. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, þýðingu, en þar segir m.a. að binda megi veiðileyfi „nauðsynlegum skilyrðum“ og er kveðið á um að ákvæði „5. og 6. gr. gild[i] í þessum tilvikum eftir því sem við getur átt“, en þar eru sett hliðstæð fyrir mæli sem heimila að gerður sé greinarmunur á einstökum skipum eftir stærð, gerð og búnaði þeirra.

4.4 Stjórn makrílveiða 2011.

Alltaf stóð til að meta árangurinn af veiðunum 2010 við mótun veiðistjórnarreglna og útgáfu veiðileyfa árið 2011. Veturinn 2010–2011 var starfandi þverfaglegur vinnuhópur um makrílveiðar sem tók saman upplýsingar um veiðarnar 2010 og gerði tillögur að veiðistjórn fyrir árið 2011. Í greinargerð hópsins frá janúar 2011 koma fram upplýsingar um vinnslugetu

á makríl þar sem afköst eru áætluð fyrir frystihús, uppsjávarskip og frystitogara miðað við heilan makríl 2010. Í greinargerðinni segir:¹

Afköst frystihúsa eru áætluð um 2.000 tonn á sólarhring. Hér er ekki tekið tillit til afkasta frystihúsa sem aðallega frysta bolfisk. Áætla má að afköst uppsjávarskipa² séu rúm 700 tonn á sólarhring og frystitogara um 800 tonn á sólarhring. Þá er miðað við þá frystitogara sem árið 2010 stunduðu einhverjar makrílveiðar og þeirra frystitogara sem ekki tóku þátt í þessum veiðum³.

Tölur um afköst sem eru birtar hér að ofan eru hámarksafköst en gefa ekki rétta mynd af raunafköstum yfir lengri tíma. Við mat á raunafköstum þarf að hafa í huga áhrif ýmissa þátta, meðal annars siglinga til og frá miðum og landana, stíma, veðurs, aflaleysis, útbúnaðar til geymslu og kælingar á afla um borð og veiða og vinnslu á síld. Þá þarf að hafa í huga að afkastageta hér er miðað við heilan fisk.

² Tvö þessara skipa veiddu bæði úr 15 þúsund tonna hlutum og 112 þúsund tonna hlutum.

³ 2010 notuðu fleiri en eitt skip sama veiðarfærið í ákveðnum tilvikum.

Vinnuhópurinn kallaði eftir upplýsingum um aflanýtingu árið 2010. Í greinargerð hans var áætlað að stærstur hluti aflans hafi farið í frystingu eða um 60%, þar af hafi 33% verið fryst um borð í vinnsluskipum og 27% í landi. Um 40% aflans hafi farið í bræðslu. Það var umtalsverð breyting frá 2009 þegar 80% aflans fór í bræðslu. Um aflanýtingu segir í greinargerðinni (bls. 21):

Alls lönduðu skip 14 útgerða meira en þúsund tonnum af makríl [...] Allar þessar útgerðir gerðu út uppsjávarskip nema þær þrjár síðastnefndu sem gerðu út skip sem veiddu úr 15.000 tonna hlutum.

Ráðstöfun afla úr skipum þessara 14 útgerða var annaðhvort til manneldis⁴ eða bræðslu⁵ og skiptist á eftirfarandi hátt: þrjár útgerðir lönduðu á bilinu 91–100% afla til manneldis, tvær lönduðu 78–89% aflans til manneldis, átta lönduðu 50–69% til manneldis og tvær lönduðu 24–38% til manneldis.

Ráðstöfun aflans við löndun úr þeim skipum sem veiddu úr 15.000 tonna pottinum var 83% til manneldis og 17% til bræðslu.

⁴ Frágangur við löndun: heill, í frystingu, óslægt og slægt.

⁵ Frágangur við löndun: í bræðslu eða mjöl.

Samkvæmt þessu náðist umtalsverður árangur við að auka manneldisvinnslu á makríl þótt veruleg vonbrigði hafi falist í slakri frammistöðu hluta uppsjávarútgerðanna. Miklum árangri var náð af hálfu þeirra skipa sem komu ný að veiðunum, enda að mestu leyti um að ræða sér-

¹ Jóhann Guðmundsson (SLR/formaður), Friðrik J. Arngrímsson (LÍÚ), Hrefna Gísladóttir (SLR), Hrefna Karlsdóttir (SLR), Sigurjón Arason (MATÍS), Sveinn Sveinbjörnsson (Hafrannsóknastofnun) og Þórhallur Ottesen (Fiskistofu): *Vinnuhópur um makrílveiðar. Greinargerð unnin fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðherra*. Janúar 2011, bls. 19–20.
<http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Skyrslur/Greinargerð-makrill-2010.pdf>

útbúin frystiskip eða skip sem áttu auðhægt með að koma með aflann vel kældan að landi til vinnslu til mannelldis. Ljóst var þó að til að gæði yrðu fullnægjandi í veiðum ísfisktogaranna þurfti að gæta þess vandlega að hol væru lítil, hraða kælingu og að ekki væri veitt of langt frá landi. Um 83% af afla þessara skip var ráðstafað til mannelldis samkvæmt skýrslu vinnuhópsins. Því má segja að ákvörðun um að ráðstafa aflaviðmiðun til þeirra hafi tekist eins og að var stefnt og þannig hafi fiskiskipaflotinn í heild komið með árangursríkum hætti að veiðunum.

Vinnuhópurinn gerði nokkrar rökstuddar tillögur að leiðum til að bæta frekar árangur við stjórn veiðanna sem hafa nokkurt upplýsingagildi um þróun veiðanna. Tillögurnar hljóða svo (bls. 28–29):

1. Starfshópurinn telur að við stjórn veiða á makríl þurfi að hámarka verðmæta-sköpun, efla mannelldisvinnslu og skapa skilyrði til fjölbreyttra veiðiaðferða.
2. Leyfilegt heildarmagn fyrir árið 2011 er 146.818 lestir og við það bætast u.þ.b. 8.000 lestir frá fyrra ári sem ekki voru veiddar. Mikilvægt er að fiskveiðistjórnunin stuðli að því að frysti- og vinnslugeta á sjó og í landi verði nýtt eins og mögulegt er.
3. Fyrir liggur að mikil náttúruleg óvissa fylgir veiðum á makríl og því er mikilvægt að skapa fyrirsjáanleika hvað aðra þætti varðar.
4. Mikilvægt er að ákvörðun um stjórn á makrílveiðum verði tekin svo fljótt sem verða má. Til að hámarka verðmætin er nauðsynlegt að útgerðir viti hvaða magn af makríl þær hafi til ráðstöfunar þannig að unnt sé að skipuleggja veiðar, vinnslu og sölu afurða sem best.
5. Reynsla síðustu vertíðar sýnir að mögulegt er að nýta ísfiskskip og frystitogara til makrílveiða enda sé þess gætt að ekki séu tekin stór hol og að fyrir hendi sé búnaður til kælingar aflans. Reynslan sýnir einnig að hægt er að stunda króka-veiðar á makríl með árangri.
6. Fyrir liggur að mikill árangur náðist í mannelldisvinnslu makríls á síðustu vertíð. Þó var misjafnt hversu hátt hlutfall einstök fyrirtæki unnu til mannelldis. Starfshópurinn telur að áfram eigi að vinna að því að sem mest af aflanum fari til mannelldis. Jafnframt telur starfshópurinn að fiskveiðistjórnun á makríl þurfi að vera sveigjanleg þannig að hægt sé að ná þessu markmiði.

Við undirbúning að setningu reglna um makrílveiðar 2011 lá fyrir, eins og hér kemur fram, að aflamagn mundi aukast umtalsvert frá fyrra ári. Með aukinni mannelldisvinnslu minnka óhjákvæmilega afköst við veiðarnar. Með því að fjölga skipum við veiðarnar er hægt að draga úr þeirri áhættu sem stutt veiðitímabil hefur í för með sér, en eins og áður segir var mikil óvissa fyrir hendi um hvort og í hvaða mæli makríllinn mundi ganga í íslensku fiskveiðilögsögunum og hversu veiðanlegur hann yrði.

Með reglugerð nr. 233, 4. mars 2011, var mælt fyrir um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011. Viðmiðun leyfilegs heildarafla, 154.825 lestum, var skipt samkvæmt útgefnum veiðileyfum á milli fjögurra flokka sem hér segir:

1. 2.500 lestum var ráðstafað til skipa sem stunduðu línu- eða handfæraveiðar.
2. 7.000 lestum var ráðstafað til skipa sem ekki frystu afla um bord en sýndu fram á að geta unnið aflann í landi. Þessum flokki var skipt milli skipa eftir stærð: a) skip 200 BT og

yfir, b) skip undir 200 BT. Magn var mismikið eftir því í hvaða hópi skip voru. Öll skip í hvorum hópi fengu sömu úthlutun.

3. 33.325 lestum var ráðstafað til vinnsluskipa í hlutfalli við „heildarafkastavísitölu“ skipa. Úthlutun miðaði við að vinnsluskip, sem hefði heildarafkastavísitölu yfir 85 tonn á sólarhring, fengi úthlutað tvöfalt meira magni af makríl en skip sem eru undir þeirri heildarafkastavísitölu.
4. 112.000 lestum var ráðstafað til skipa sem veitt höfðu í flottroll og nót árin 2007, 2008 og 2009, með sama hætti og árið áður.

Í reglugerðinni fólust þrjár meiri háttar breytingar, þ.e. að: 1) mælt var fyrir um að útgerðir skyldu ráðstafa mánaðarlega 70% af makrílafla einstakra skipa til vinnslu, 2) heimildir vinnsluskipa (frystiskipa) voru auknar í allt að 33.325 lestir og 3) bætt var við flokki ísfiskskipa sem úthlutað var allt að 7.000 lestum. Að öðru leyti var við veiðistjórn 2011 í megindráttum stuðst við sömu reglur og giltu árið 2010. Þannig var t.d. heimilt að flytja heimildir á milli skipa með leyfi til veiða á makríl sem voru í eigu sömu útgerðar. Útgerðum sem áttu skip í 2. og 3. flokki, samkvæmt yfirlitinu úr reglugerðinni, var einungis heimilt að flytja aflaheimildir milli skipa þegar skip hafði veitt 40% af aflaheimildum sínum. Í viðaukum við reglugerðina voru annars vegar umsóknarform um aflaheimild í makríl 2011 fyrir skip með frystigetum umfram 85 tonn á sólarhring og hins vegar greinargerð um forsendur heildarafkastavísitölu frystingar undir yfirskriftinni: „Heilfrysting makríls um borð í vinnsluskipum“. Frystigetuvísitalan var hugsuð sem einföld aðferð til að greina afkastagetu í heilfrystingu á makríl í plötufrystum um borð í frystitögurum sem notuð yrði til viðmiðunar um úthlutun aflamagns á frystiskip.

Athygli er vakin á því að veiðileyfi skipa skv. 2.–4. tölul. í reglugerðinni féllu úr gildi 5. ágúst 2011 hefðu skip ekki veitt a.m.k. 20% af leyfilegum hámarksafla sínum. Sama gilti ef skip sem leyfi hafði til makrílveiða hefði ekki landað a.m.k. 50% af leyfilegum makrílafla sínum 20. ágúst 2011. Þetta var til að tryggja að afli mundi nást við veiðarnar. Ónýtum heimildum skipa skyldi ráðstafa til annarra skipa í sama flokki. Þó var ráðherra heimilt að ráðstafa ónýtum heimildum milli flokka, mætti ætla að skip í viðkomandi flokki mundu ekki geta veitt það aflamagn sem þeim var ætlað. Sem dæmi var aflamagni sem ráðstafað var til skipa sem stunduðu veiðar með línu eða handfærum ráðstafað á skip í öðrum flokkum þegar leið á vertíðina.

4.5 Stjórn makrílveiða 2012–2014.

Með reglugerð nr. 329, 4. apríl 2012, var mælt fyrir um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2012. Viðmiðun leyfilegs heildarafla, 145.227 lestum, var skipt á milli fjögurra flokka sem hér segir:

1. 845 lestum var ráðstafað til skipa sem stunduðu línu- eða handfæraveiðar.
2. 8.066 lestum var ráðstafað til skipa sem ekki frystu afla um borð en sýndu fram á að geta unnið aflann í landi. Þessum flokki var skipt milli skipa eftir stærð með sama hætti og árið 2011.
3. 31.259 lestum var ráðstafað til vinnsluskipa sem fengið höfðu úthlutun árið 2011, en úthlutuninni var skipt í þrjá stærðarflokka, skip yfir 800 BT, skip milli 800–2400 BT og skip yfir 2400 BT.
4. 112.000 lestum var ráðstafað til skipa sem veitt höfðu í flottroll og nót árin 2007, 2008 og 2009 með sama hætti og árið á undan.

Um veiðarnar giltu að mestu leyti sömu reglur og á árinu 2011 að því frágreindu að reglum um úthlutun afla í vinnsluskipaflokkum var breytt til samræmis við tillögur samráðshóps útgerðaraðila á vegum LÍÚ þannig að tekið var mið af stærð skipa en ekki ætlaðri frystigetu sem valdið hafði verulegri óánægju.

Með reglugerð nr. 327, 12. apríl 2013, var mælt fyrir um stjórn makrílveiða 2013. Með reglugerðinni var úthlutað aflamagn til skipaflokka þannig að til smábáta færu 3.200 tonn, til ísfiskskipa 6.703 tonn, til frystitogara 25.976 tonn og til uppsjárskipa 87.303 tonn. Reglur um veiðarnar voru að öðru leyti nær óbreyttar frá fyrra ári. Athygli er vakin á því að ákveðið var að fjórfalda aflamagn smábáta frá fyrra ári þrátt fyrir nokkra lækkun á heildarmagn. Sú ákvörðun var tekin, eins og segir í fréttatilkynningu ráðuneytisins frá 16. apríl 2013, með hliðsjón af því magni sem þeim var upphaflega áætlað árið 2010 og svo því að ganga makrils á grunnslóð hefði stöðugt verið að aukast og þekking og tók smábáta á þessum veiðum hefði tekið miklum framförum.

4.6 Yfirlit um veiðar, nýtingu og útflutningsverðmæti makrils 2007–2014.

Í eftirfarandi töflum er yfirlit um þróun veiðanna. Sérstök athygli er vakin á verðmætisaukningu á árunum 2009–2011 sem tengist aðgerðum stjórnvalda á þeim tíma sterkum böndum.

Tafla 2. Yfirlit um aflamagn íslenskra skipa á makríl 2007–2013 (t) (Fiskistofa).

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|---------------|------------------|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Uppsjárveiðiskip: | 36.500 | 112.353 | 116.147 | 103.987 | 111.186 | 101.778 | 92.903 | 107.301 |
| Skip án veiðireynslu ¹ | Lína/handfæri | Strandveiðileyfi | Án vinnslu: Með vinnslu: | 16.678 | 7.330 | 8.162 | 8.547 | 10.536 |
| | | | | 179 | 304 | 1.099 | 4.678 | 7.466 |
| | | | | 4 | 0 | 3 | 0 | 1 |
| Samtals (t) | 36.500 | 112.353 | 116.147 | 120.848 | 153.352 | 145.888 | 137.682 | 154.712 |

¹ Árið 2010 var ekki skilið á milli skipa með og án vinnslu.

Tafla 3. Yfirlit um upphafsviðmiðun afla eftir skipaflokkum 2010–2014 (t) – reglugerðir.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Uppsjárveiðiskip | 112.000 | 112.000 | 105.057 | 87.303 | 117.156 |
| % | 86,2 | 72,3 | 72,3 | 70,9 | 69,8 |
| Frystiskip | 15.000 | 34.825 | 31.259 | 25.976 | 34.858 |
| % | 11,5 | 22,5 | 21,5 | 21,1 | 20,8 |
| Ísfiskskip | – | 6.000 | 8.066 | 6.703 | 8.995 |
| % | – | 3,9 | 5,6 | 5,4 | 5,4 |
| Lína/handfæri | 3.000 | 2.000 | 845 | 3.200 | 6.817 |
| % | 2,3 | 1,3 | 0,6 | 2,6 | 4,1 |
| Samtals (t) | 130.000 | 155.000 | 145.227 | 123.182 | 167.826 |
| Reglugerð nr. | 285/2010 | 233/2011 | 329/2012 | 327/2013 | 616/2014 |

Tafla 4. Útflutningsverðmæti makrílafurða (Hagstofa Íslands).

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------------|--------------|------------|------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Heilfrystur makrill ¹ | tonn | 58 | 4.784 | 14.215 | 55.018 | 114.447 | 104.538 | 114.235 |
| | m.kr. | 4,2 | 794 | 2.584 | 8.649 | 24.601 | 18.954 | 21.494 |
| Fryst makrílflök ² | tonn | | | 2,4 | 742 | 210 | 2.106 | 757 |
| | m.kr. | | | 0,54 | 270 | 90 | 577 | 245 |
| Ferskur, heill makrill ³ | tonn | | | 15 | 0,8 | 252 | 3 | 213 |
| | m.kr. | | | 3,5 | 0,2 | 18 | 0,5 | 16 |
| Fersk makrílflök ⁴ | tonn | | | | 2.452 | | 72 | 257 |
| | m.kr. | | | | 114 | | 36 | 89 |
| Samtals verðmæti | m.kr. | 4,2 | 794 | 2.588 | 8.921 | 24.709 | 19.568 | 21.844 |

¹ Fram til 1. mars 2013, tollskrárn. 0303.7400. Síðar undir þessum lið: tollskrárn. 0303.5410 heilfrystur óslægður með haus, 0303.5420 heilfrystur slægður hausskorinn og 0303.5490 heilfrystur ótalinn annars staðar.

² Ýmsar gerðir frosinna flaka, tollskrárn. 0304.2953, 0304.2952, 0304.8926, 0304.8946, 0304.8925, 0304.2997 og 0304.2996 (sum óvirk).

³ Tollskrárn. 0302.6400.

⁴ Fersk flök, með og án roðs, tollskrárn. 0304.1923, 0304.4915, 0304.4925.

Tafla 5. Útflutningsverðmæti fiskimjöls (Hagstofa Íslands).¹

| Vörunr. | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2301.2029 | tonn | – | – | 36.917 | 31.722 | 41.394 | 33.720 | 15.087 | 29.082 | 21.756 | 20.547 |
| Annað mjöl ² | m.kr. | 5.307 | 4.054 | 2.887 | 2.769 | 4.034 | 4.717 | 3.267 | 5.367 | 3.965 | 4.390 |
| 2301.2014 | tonn | 11.094 | 7.013 | 32.788 | 35.842 | 59.403 | 57.720 | 27.691 | 20.264 | 15.765 | 21.967 |
| Síldarmjöl | m.kr. | 530 | 288 | 2.981 | 2.847 | 5.474 | 9.506 | 5.736 | 3.544 | 3.279 | 4.620 |

¹ Fiskimjöl úr makrill er ekki sérstakur vöruflokkur í tollskrá, en líklegast er að makrilmjöl hafi verið sett í tollskrárnúmer 2301.2029 (annað mjöl úr fiski, krabba, lindýrum o.þ.h.).

² Athyglisvert er að umtalsvert magn er flutt út af „öðru mjöli“ á árunum 2006–2009 og 2011, en nokkru minna var flutt út og heimfært á vörulíðinn árin 2010 og 2012–2013. Þá vekur athygli að útflutt síldarmjöl virðist nokkuð stöðugt að magni til á árunum 2006–2007, eykst síðan verulega 2008 og 2009, en minnkar síðan umtalsvert árin 2010–2012.

Tafla 6. Áætlað hlutfall þess makrílafra íslenskra skipa sem ráðstafað hefur verið til manneldis.

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Afli (t) | 36.500 | 112.353 | 116.147 | 120.848 | 153.352 | 145.888 |
| Manneldishluti (t) ¹ | 73 | 5.980 | 17.790 | 78.191 | 146.827 | 138.843 |
| % | 0 | 5 | 15 | 64 | 95 | 95 |

¹ Áætlað af ráðuneytinu, með aðstoð MATÍS ohf., á grundvelli upplýsinga í töflum 4 og 5 og aðferða við meðferð og vinnslu makrils.

5. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að:

- ráðherra ákvarði árlega leyfilegan heildarafla í makrill,
- 90% hlutdeildar í heildarafla (heildaraflahlutdeildar) verði ráðstafað til fiskiskipa á grundvelli veiðireynslu á árunum 2011–2014,
- 5% heildaraflahlutdeildar verði ráðstafað sérstaklega til fiskiskipa sem stundað hafa veiðar með línu og handfærum árin 2009–2014,
- 5% heildaraflahlutdeildar verði ráðstafað í hlutfalli við þann hluta makrílafra skipa sem var unninn til manneldis á árunum 2009 og 2010,

- aflahlutdeildum samkvæmt frumvarpinu sé úthlutað til sex ára en þær framlengist árlega um eitt ár í senn, meðan lögin standa óbreytt, og verði ekki felldar niður nema með minnst sex ára fyrirvara.

5.1. Tillaga um ákvörðun leyfilegs heildarafla í makríl.

Samkvæmt ICES, Alþjóðahafrannsóknaráðinu, hafa veiðar úr makrílstofninum aukist verulega frá 2005–2006 og hafa verið í kringum 900 þúsund tonn síðan 2010. Frá 2009 var ekkert heildstætt samkomulag í gildi um veiðar á stofninum með þeim afleiðingum að heildarveiði var langt umfram ráðgjöf ICES. Tafla 7 sýnir annars vegar ráðlagðan heildarafla ICES og hins vegar heildarveiði samkvæmt skýrslum ICES.

Tafla 7. Yfirlit um ráðlagðan afla ICES og heildarveiði allra ríkja úr makrílstofninum.

| | Ráðgjöf (þús. t) | Heildarveiði (þús. t) | Umframveiði |
|------|--------------------|-----------------------|-------------|
| 2009 | 578 | 738 | 28% |
| 2010 | 572 | 876 | 53% |
| 2011 | 672 | 947 | 41% |
| 2012 | 639 | 892 | 40% |
| 2013 | 542 | 932 | 72% |
| 2014 | 1.011 ¹ | 1.400 ² | 28% |

¹ Endurskoðað stofnmat. ² Áætlað.

Frá því að makrílveiðar hófust að ráði hefur verið óvissa um göngumynstur makrílsins og er enn. Hann birtist skyndilega í miklu magni í íslensku lögsögunni og gengur mun lengra norður og vestur en þekkt hefur, a.m.k. um langt árabil, og er nú farinn að ganga í stórum stíl inn í lögsögu Grænlands. Enginn treystir sér til að segja fyrir um hvernig þessari þróun mun fram vinda á næstu árum.

Skilyrði þess að veiðar á nytjastofni verði hlutdeildarsettar er að ákveðinn sé leyfilegur heildarafla til veiða á stofninum. Ákvörðun um setningu leyfilegs heildarafla er stjórnvalds-ákvörðun. Við töku hennar er ráðherra skylt að meta nauðsyn þess að veiðar verði takmarkaðar með útgáfu aflamarks, séð í ljósi ástands og veiðiálags viðkomandi stofns, annarra stjórnunarreglna og markmiða laga um stjórn fiskveiða. Þær aðstæður sem hér er lýst hafa haft þýðingu við þá ákvörðun ráðherra að gefa ekki út leyfilegan heildarafla. Fleira hefur þó haft þýðingu, m.a. að núverandi skipulag veiðanna hefur gefist vel, en veiðarnar hafa verið í örri þróun eins og rakið var hér að framan. Með 2. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að ráðherra verði skylt að gefa út leyfilegan heildarafla til veiða á stofninum, í framhaldi þess að lögin öðlast gildi, og þykir eðlilegt að mælt verði skýrt fyrir um það í frumvarpinu.

5.2 Úthlutun samkvæmt aflareynslu.

Með frumvarpinu er lagt til að úthlutun aflahlutdeilda verði aðallega byggð á aflareynslu skipa sem notið hafa leyfa til veiða á makríl frá Fiskistofu. Alls verði 90% hlutdeildarinnar ráðstafað með þeim hætti til uppsjávarveiðiskipa, frystiskipa og ísfiskskipa. Með því er höfð hliðsjón af ákvæðum laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Um skipulag veiðanna, þ.m.t. skiptingu skipa í ólíka flokka, er fjallað hér að framan (sjá t.d. kafla 4.4 um reglugerð nr. 233, 4. mars 2011, um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011). Með því að miða aflareynslu við tímabilið 2011–2014

er leitast við að byggja á þeirri skiptingu aflaviðmiðunar sem fólst í hinum ólíku skipaflokkum þannig að hver útgerð sem hefur starfað að veiðunum haldi sínu. Útgerðirnar geta jafnframt sótt um viðbótarafhlutdeild vegna veiða til mannelis á árunum 2009 og 2010 eins og fjallað er um í kafla 5.3. Sérstakar reglur gilda um veiðar á línu og handfæri sem fjallað er um hér á eftir í kafla 5.4.

5.3 Úthlutun viðbótarhlutdeildar vegna mannelisvinnslu.

Með frumvarpinu er lagt til að 5% heildaraflahlutdeildar verði ráðstafað til að koma til móts við þær útgerðir sem stunduðu mannelisvinnslu á makrílafli á árunum 2009 og 2010 og tóku með því ákalli þáverandi stjórnvalda um aukna mannelisvinnslu. Gera má ráð fyrir því að þau fiskiskip sem lönduðu afla sínum til mannelis hafi landað minni afla en þau sem það gerðu ekki (minni hól, lengri löndunartími og sigling með minni farma). Þá er með þessu litið til þeirra væntinga sem þáverandi ráðherrar gáfu um að skoðað yrði með málefnalegum hætti hvernig taka skyldi tillit til þessa við úthlutun aflahlutdeilda. Um þetta og aðstæður við veiðarnar vísast að öðru leyti til umfjöllunar í kafla 4.3 og 4.4. Útgerðir þessara skipa þurfa að sækja um þessar aflahlutdeildir og leggja fram gögn sem sanna með óbyggjandi hætti magn þess makrílafli sem unninn var til mannelis úr afla viðkomandi skips.

5.4 Veiðar á línu og handfæri.

Veiðar smábáta, sem veitt hafa makríl með línu eða handfærum, hafa byggst á árlegu aflaviðmiði og veiðar hvers báts ekki takmarkaðar að öðru leyti. Frumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir að bátum í þessum flokki verði úthlutað sérstakri aflahlutdeild.

Veiðisókn bátanna var frjáls allt til ársins 2014 en þá voru veiðar þeirra stöðvaðar við rúm 7.400 tonn. Það liggur fyrir að smábátar veiddu 300–400 tonn á síðustu dögum makrílvertíðarinnar 2014. Þetta bendir til mikillar afkastaukningar sem að óbreyttu mun leiða til mikillar óhagkvæmi þar sem bátum fjölgar þar til afkoman er orðin bersýnilega neikvæð.

Gera má ráð fyrir að hlutdeildarsetning makríls hjá bátum sem veiða makríl með línu og handfærum muni auka arðsemi veiðanna þar sem eigendur báta geta þá stýrt veiðisókn sinni í stað kapphlaups og þannig valið að veiða makrílinn t.d. í auknum mæli á haustin, þegar verðmæti hans er mest.

Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að makrílafli smábáta á almanaksárunum 2009–2012 hafi 43% aukið vægi við útreikning aflahlutdeildar umfram afla almanaksárin 2013 og 2014. Þetta aukna vægi felur í sér 5% ívilnun fyrir þessa báta að meðaltali. Með þessu fyrirkomulagi er gert ráð fyrir að bátar sem hófu veiðar á makríl með línu og handfærum árin 2009–2012 og þróuðu veiðiaðferðirnar, sem síðan hafa verið notaðar, njóti þessa frumkvöðlastarfs. Aðrir sem seinna komu að veiðunum hafa nýtt þá þekkingu og kunnáttu sem þarna var aflað.

Ekki er gert ráð fyrir að þessir bátar geti sótt um í 5% heimild skv. c-lið 4. gr. frumvarpsins vegna mannelisvinnslu á árunum 2009 og 2010 þó að þekkt sé að afli þeirra hafi ætíð farið til mannelisvinnslu. Þessir bátar stunduðu litla veiði á þessum árum og jafnframt er bent á að tillaga er um að hlutur þeirra verði heldur meiri en veiði þeirra var á árinu 2014 sem kemur þar á móti.

Eftirfarandi yfirlit sýnir hvernig sókn smábáta í makríl þróaðist á árunum 2010–2014:

Tafla 8. Aflamagn báta með leyfi til veiða með línu og handfærum.

| Tonn | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| 0 | 12 | | | 2 | |
| 0–5 | 7 | 11 | 3 | 23 | 10 |
| 5–25 | 2 | 5 | 3 | 15 | 23 |
| 25–50 | 1 | 3 | 3 | 14 | 27 |
| 50–75 | | 2 | 1 | 19 | 17 |
| 75–100 | | | 4 | 7 | 14 |
| 100–125 | 1 | | | 5 | 8 |
| 125–150 | | | 2 | 5 | 5 |
| 150–175 | | | | 3 | 4 |
| 175–200 | | | | 3 | 4 |
| 200–225 | | | | | 1 |
| 225–250 | | | 1 | | |
| Samtals bátar | 23 | 21 | 17 | 96 | 114 |
| Aflamagn (t) | <i>179</i> | <i>304</i> | <i>1.099</i> | <i>4.678</i> | <i>7.423</i> |

6. Samræmi við stjórnarskrá.

Með frumvarpi þessu er lagt til að úthlutað verði aflahlutdeildum til veiða úr makrílstofninum sem gildi til sex ára. Aflahlutdeildirnar framlengjast árlega um ár í senn þar til Alþingi kveður á um annað fyrirkomulag með nýjum lögum. Þessi lög tryggja þó að aflahlutdeildir verði ekki felldar niður nema með minnst sex ára fyrirvara. Í ljósi þess hvernig dómstólar hafa túlkað heimildir löggjafans til að setja reglur um fiskveiðar, sbr. t.d. Hrd. 2000, bls. 1534, verður að telja að efni þessa frumvarps gefi ekki ástæðu til að ætla að það geti farið í bága við stjórnarskrávarin réttindi einstaklinga eða fyrirtækja.

7. Samráð.

Við undirbúning þessa frumvarps var haft samráð við Fiskistofu og fjármála- og efnahagsráðuneytið um tiltekin atriði.

8. Mat á áhrifum.

Þar sem veiðar á makríl hafa ekki verið hlutdeildarsettar hafa mörg þýðingarmikil ákvæði laga á sviði fiskveiðistjórnar ekki gilt um veiðarnar. Þar hefur einkum þýðingu að ekki hefur verið dregið tiltekið hlutfall af heildarafla til ráðstöfunar til annarra þarfa, þ.e. „byggðalegra og félagslegra aðgerða“ sbr. 3. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða. Verði frumvarpið að lögum mun þannig svigrúm stjórnvalda til byggðalegra aðgerða aukast nokkuð. Stjórnsýslan er vel í stakk búin til að framkvæma ákvæði frumvarpsins. Fiskistofa mun annast nauðsynlega stjórnsýslu vegna hlutdeildarsetningarinnar. Í töflu 9 er gefið yfirlit um áhrif frumvarpsins.

Tafla 9. Áhrif frumvarpsins.

| | Jákvæð áhrif: | Neikvæð áhrif: |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Þjóðhagsleg áhrif: | Stuðlað að aukinni hagkvæmni og bættri afkomu við veiðarnar. | Áhrif samþjöppunar aflahlutdeilda á landsvæði. |
| Áhrif á stjórnarsýslu ríkis eða sveitarfélaga: | Óveruleg áhrif, en nefna má að draga mun nokkuð úr þörf á sérstakri reglusetningu. | Engin áhrif. |
| Áhrif á reglubyrði atvinnulífsins: | Stjórn veiðanna felld undir sambærilegt skipulag og gildir um alla meiri háttar nytjastofna. | Óveruleg áhrif. |
| Áhrif á umhverfið: | Þegar frá líður er líklegt að færri skip muni stunda veiðar sem þýðir minni umhverfisáhrif. | Engin áhrif. |
| Áhrif á reglubyrði borgaranna: | Engin áhrif. | Engin áhrif. |
| Tengsl við EES-rétt: | Engin. Sjávarútvegsmál eru utan gildissviðs EES-samningsins. | |

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið kveður á um gildissvið laganna en lög gilda um allar makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar fiskveiðilandhelgi. Í ákvæðinu kemur fram að önnur ákvæði laga um stjórn fiskveiða og laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands gilda eftir því sem við á um stjórn makrílveiða þegar ákvæðum þessara laga sleppir. Í ákvæðinu er áréttað að þessi lög gildi komi í ljós ósamræmi milli þessara laga og annarra laga á sviði fiskveiðistjórnar.

Um 2. gr.

Í þessari grein er það áréttað að ráðherra ákveði árlega heildarafla Norðaustur-Atlantshafs-makríl sem íslenskum fiskiskipum er heimilt að veiða. Þannig er heildarafla makríls gefinn út með sérstakri reglugerð fyrir hvert veiðitímabili. Aflamark veiðiskips á hverju veiðitímabili ræðst af árlegum leyfðum heildarafla í makríl og hlutdeild þess veiðiskips í þeim heildarafla að frádregnu tilteknu hlutfalli, sem nú er 5,3%, í samræmi við lög um stjórn fiskveiða og lög um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um úthlutun tímabundinna aflahlutdeilda í Norðaustur-Atlantshafs-makríl. Aflahlutdeildum skal úthlutað til sex ára, en framlengjast árlega um eitt ár í senn þar til ákvæðinu er breytt eða nýtt ákvæði er sett í lög sem mælir fyrir um annað fyrirkomulag. Til að stuðla að ákveðnum fyrirsjáanleika í veiðunum er kveðið á um að úthlutun aflaheimilda gildi í sex ár og verði ekki felld niður að hluta eða öllu leyti nema með minnst sex ára fyrirvara.

Um 4. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þeim skipum sem hafa verið á makrílveiðum samkvæmt leyfi Fiskistofu verði úthlutað aflahlutdeildum í makríl. Hér er um að ræða eftirfarandi flokka skipa:

1. Báta sem veiddu makríl með línu eða handfærum.
2. Ísfiskskip sem ekki frystu makrílafla um borð.
3. Frystiskip sem unnu makrílafla um borð.
4. Uppsjárveiðiskip sem veiddu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009.

Samkvæmt a-lið 1. mgr. ákvæðisins skal úthluta 90% aflahlutdeildar í makríl til fiskiskipa sem hafa verið á makrílveiðum skv. 2.–4. tölul. hér að framan. Við úthlutun hlutdeildar til þessara skipa skal miða við aflareynslu þeirra fjögur síðustu ár, þ.e. 2011, 2012, 2013 og 2014. Gert er ráð fyrir að veiðireynsla reiknist frá árinu 2011, en það ár var fyrsta árið þar sem þessi flokkun skipa var lögð til grundvallar veiðum, sbr. reglugerð um makrílveiðar íslenskra skipa. Þessi flokkun fiskiskipa hefur verið óbreytt á tímabilinu 2011–2014. Árið 2014 veiddu þessi skip rétt rúm 95% af heildarafla makríls. Í ákvæðinu er lagt bann við því að nýta aflahlutdeild og aflamark sem úthlutað er samkvæmt ákvæðinu með línu og handfærum þannig að hvers konar ráðstöfun aflahlutdeildar eða aflamarks milli báta skv. 1. tölul. hér að framan og fiskiskipa skv. 2.–4. tölul. hér að framan er óheimil.

Samkvæmt b-lið 1. mgr. ákvæðisins skal úthluta 5% aflahlutdeildar í makríl til fiskiskipa sem hafa verið á makrílveiðum með línu og handfærum skv. 1. tölul. hér að framan. Þetta ákvæði gildir um báta sem höfðu makrílveiðileyfi frá Fiskistofu en ekki þá báta sem á einhverjum tíma veiddu makríl með strandveiðileyfi skv. 6. gr. a laga nr. 116/2006. Við úthlutun hlutdeildar til þessara báta skal miða við aflareynslu þeirra sex síðustu ár, þ.e. 2009–2014. Frumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir að makrílafla þessara báta á árunum 2009–2012 hafi 43% aukið vægi við útreikning aflahlutdeildar umfram afla á árunum 2013 og 2014. Ákvæðið byggist á þeirri forsendu að um 5% af heildarafla línu- og handfærabáta á árunum 2009–2014 verði úthlutað sérstaklega sem ívilnun til frumkvöðla sem veiddu makríl 2009–2012. Heildarafla línu- og handfærabátanna 2009–2014 var tæp 13.728 tonn. Aflinn 2009–2012 var 1.583 tonn og við þann afla er bætt, við útreikning hlutdeildar, 686 tonnum (5% af 13.728). Það verður því 43% ívilnun sem kemur á afla allra báta sem veiddu makríl á árunum 2009–2012. Meðal aflahlutdeild báta sem njóta þessarar ívilnunar hækkar um 0.09 prósentustig. Með þessu fyrirkomulagi er gert ráð fyrir að bátar sem hófu veiðar á makríl með línu og handfærum árin 2009–2012 og þróuðu veiðiaðferðirnar, sem síðan hafa verið notaðar, njóti þessa frumkvöðlastarfs. Aðrir sem seinna komu að veiðunum hafa nýtt þá þekkingu og kunnáttu sem þarna var aflað. Bátar samkvæmt þessum flokki veiddu rétt rúm 4,8% af heildarafla makríls árið 2014. Í ákvæðinu er áréttað með sama hætti og a-lið 1. mgr. ákvæðisins að ráðstöfun aflahlutdeildar og aflamarks milli skipaflokka sé óheimil.

Samkvæmt c-lið 1. mgr. ákvæðisins skal úthluta 5% aflahlutdeildar í makríl til fiskiskipa sem teljast til 2.–4. tölul. hér að framan og hafa unnið makrílafla til manneldis að hluta eða öllu leyti. Miða skal við árin 2009 og 2010 en á þessum upphafsárum veiðinnar landaði hluti fiskveiðiflotans afla sínum til manneldis meðan aðrir lönduðu afla sínum til bræðslu. Gera má ráð fyrir því að þau fiskiskip sem lönduðu afla sínum til manneldis, m.a. vegna hvatningar stjórnvalda, hafi landað minna aflamagni en þau sem það gerðu ekki. Af þessum sökum er eðlilegt að þessi fiskiskip fái leiðréttingu við úthlutun hlutdeildar í makríl. Samkvæmt ákvæðinu telst vinnsla makríls til manneldis öll vinnsla önnur en bræðsla í mjöl og lýsi. Ekki skiptir hér máli hvort vinnsla makrílafla skipsins til manneldis fór fram úti á sjó eða í landi. Útgerðir þessara skipa þurfa að sækja um þessar aflahlutdeildir til Fiskistofu og leggja fram gögn sem sanna með óyggjandi hætti magn þess makrílafla sem unninn var til manneldis af afla viðkomandi skips. Úthluta skal aflahlutdeild til fiskiskips samkvæmt samþykkttri umsókn í hlutfalli við samþykkt heildarmagn makríls til manneldis á árunum 2009 og 2010. Frum-

varpið gerir ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um þessar umsóknir, sbr. 5. gr. frumvarpsins, svo sem um efni umsókna, frekari skilyrði úthlutunar, hvaða gögn þurfi að leggja fram með umsókn, umsóknarfrest og hlutverk Fiskistofu.

Í d-lið 1. mgr. ákvæðisins er fjallað um þau tilvik þar sem skip sem réttur til úthlutunar er bundinn við hefur horfið úr rekstri þegar úthlutun á sér stað. Með ákvæðinu er lagt til að eiganda skips sem aflareynsla er bundin við vegna veiða á viðmiðunartímabili verði heimilað að ráðstafa hlutdeildinni sem skip hans hefði fengið við úthlutun á það skip sem hann kýs, hafi skip hans horfið úr rekstri áður en til úthlutunar kemur. Er lagt til að aflareynslan renni í þessum tilvikum til síðasta eiganda skipsins áður en það hverfur úr rekstri. Er með þessu lagt til að núverandi framkvæmd fiskveiðistjórnarlaganna verði lögð til grundvallar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að við úthlutun aflamarks í makríl árið 2015 skuli taka tillit til þess hvort fiskiskip hefur nýtt heimildir í 2. eða 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 376/2014, um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2014, til að veiða allt að 10% umfram úthlutaða heimild eða geyma allt að 10% heimildar til næsta árs.

Í 3. mgr. er lagt bann við því að ráðstafa aflahlutdeild eða aflamarki á milli kerfa, þ.e. af bátum sem fá úthlutað hlutdeild á grundvelli handfæra- eða línuveiða yfir á önnur skip og eins að færa hlutdeild eða aflamark af ísfiskskipum, frystiskipum eða uppsjávarveiðiskipum (2.–4. tölul. hér að framan) yfir á línu- og handfærabátana (1. tölul. hér að framan). Sömu rök gilda um þetta fyrirkomulag og aðskilnað aflaheimilda í krókaaflamark og aflamark samkvæmt lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Um 5. gr.

Ráðherra er í þessu ákvæði veitt reglugerðarheimild til að setja nánari fyrirmæli um framkvæmd þessara laga, m.a. nánari reglur um ákvörðun leyfilegs heildarafla, úthlutun aflahlutdeilda, bráðabirgðaúthlutun aflahlutdeilda, umsóknir, umsóknarfresti, fylgigögn vegna umsókna, gæði gagna og áreiðanleika vegna umsókna, birtingu forsendna og niðurstaðna um úthlutaðar aflahlutdeildir, heimilaðan flutning milli ára á ónýttu aflamarki eða árlegum umframafla frá aflamarki og hlutverk Fiskistofu.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um tímabundna stjórn veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakríl.

Með frumvarpi þessu er lagt til að veiðum á Austur-Atlantshafsmakríl verði stýrt samkvæmt aflamarki á grundvelli tímabundinna aflahlutdeilda til sex ára, sem framlengjast um ár í senn hafi lögin ekki verið endurskoðuð fyrir framlengingu hverju sinni. Samhliða þessu frumvarpi er lagt fram frumvarp til laga um veiðigjöld þar sem gert er ráð fyrir sérstöku álagi

á veiðigjald á makríl sem renni í ríkissjóð en í umsögn um það frumvarp er fjallað heildstætt um tekjuáhrif veiðigjalda á ríkissjóð. Veiðum á makríl hefur frá árinu 2009 verið stjórnað með útgáfu veiðileyfa sem gilt hafa til eins veiðitímabils í senn á grundvelli reglugerða. Með frumvarpi þessu er fallið frá því fyrirkomulagi og lagt til að í stað þess verði aflahlutdeildir settar til veiða úr stofninum til sex ára sem fyrr segir.

Gert er ráð fyrir að aflahlutdeildum í makríl verði í fyrsta lagi skipt þannig að 90% aflahlutdeilda verði úthlutað tímabundið til fiskiskipa sem veitt hafa með öðrum veiðarfærum en línu og handfærum á grundvelli veiðireynslu þessara skipa árin 2011–2014. Í öðru lagi verði 5% aflahlutdeilda í makríl úthlutað tímabundið til fiskiskipa sem stundað hafa veiðar með línu og handfærum á grundvelli veiðireynslu þessara skipa árin 2009–2014. Í þriðja lagi verði 5% aflahlutdeilda í makríl úthlutað tímabundið til fiskiskipa, samkvæmt fyrsta lið hér á undan, í hlutfalli við það hve stór hluti makrílafla þessara skipa var unninn til manneldis á árunum 2009 og 2010.

Gert er ráð fyrir að framkvæmd laganna muni rúmast innan núverandi fjárheimilda Fiskistofu. Ekki verður séð að frumvarp þetta muni því leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð verði það óbreytt að lögum.