

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn sandkola og hryggleysingja).

Frá minni hluta atvinnuveganefndar.

Við allar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða er mikilvægt að hafa það grundvallarstef í huga að líta ber á sjávarauðlindina sem sameiginlega og ævarandi eign íslensku þjóðarinnar. Í íslenska aflamarkskerfinu eins og það er skilgreint í lögum um stjórn fiskveiða felst takmörkun á þessum rétti þjóðarinnar þar sem aflaheimildum er úthlutað með hætti sem færir fáum aðilum langvarandi eignarráð yfir sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar og heimild til ráðstöfunar á þeim.

Engu að síður er núverandi kerfi það sem íslenska þjóðin býr við og mikilvægt að gæta þess að öll lagasetning byggist á þeim raunveruleika sem núverandi lagaumhverfi býður upp á. Í frumvarpinu er lagt til að heimilað verði að úthluta aflahlutdeild til veiða á nytjastofnum hryggleysingja (einna helst sæbjúga en einnig ígulkeri), auk þess sem lagt er til að aflahlutdeild í sandkola verði afmörkuð nánar. Þannig er um að ræða annars vegar kvótasetningu á nýjum hópi, þ.e. hryggleysingjum, og hins vegar endurreikning á aflahlutdeild í sandkola samkvæmt reglum sem nánar eru tilgreindar í tveimur nýjum bráðabirgðaákvæðum í 2. gr. frumvarpsins.

Minni hlutinn tekur fram að hann styður breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar, sem eru tæknilegs eðlis en taka ekki á stærri viðfangsefnum málsins, sem reifaðar eru hér að neðan.

Málið var áður til meðferðar á 151. löggjafarþingi en varð ekki útrætt. Við framlagningu málsins á 152. löggjafarþingi voru felld út ákvæði er varða hlutdeildarsetningu grásleppu. Þegar væntingar eru til þess að slík kvótasetning kunni að fara fram skapar það hvata til kappveiða þar sem veiðimenn keppast við að ná veiðireynslu sem verði grundvöllur til kvótaúthlutunar. Slíkt er afar óheppilegt, bæði fyrir sjómenn sem leggja á sig aukna vinnu og aukna slyshættu, en einnig fyrir nytjastofninn sjálfan. Leggur minni hlutinn áherslu á að hugað verði að því hvernig megi draga úr kappveiðum meðan ráðherra hefur aflahlutdeildarsetningu í undirbúningi.

Sandkoli.

Frumvarp um sama efni var áður lagt fram á 151. löggjafarþingi (þskj. 626 í 419. máli). Í greinargerð með frumvarpinu voru reifaðar tillögur Hafrannsóknastofnunar um að sandkoolaafli fiskveiðiársins 2020–2021 færi ekki yfir 319 tonn og eins að sérstakt aflamarkssvæði frá Snæfellsnesi suður að Stokksnesi yrði lagt niður og að öll sandkolamið yrðu því undir aflamarki, en Hafrannsóknastofnun hefur um langt skeið einungis lagt til aflamark á fyrrgreindu svæði. Breyting varð á árið 2016 þegar stofnunin hóf ráðgjöf fyrir Íslandsmið. Undanfarin fimm fiskveiðiár áður en frumvarpið var lagt fram á 151. löggjafarþingi var aflinn utan aflamarkssvæðisins á bilinu 11–45%. Taldi ráðherra í ljósi þessa nauðsynlegt að endur-

reikna aflahlutdeild í sandkola sem tekur til fiskveiðilandhelginnar í heild til að ná fram markvissri stjórn á sandkolaveiðum sem væri í samræmi við ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Lögð var til tiltekin útfærsla á því hvernig aflahlutdeild skyldi ákveðin, þannig að veiðireynsla þriggja ára réði skiptingu milli þeirra sem þegar hefðu hlutdeild á aflamarkssvæðinu og þeirra sem stundað hefðu frjálsar sandkolaveiðar samkvæmt hlutfallinu 75/25.

Allt frá því að Hafrannsóknastofnun hóf að leggja til úthlutun aflamarks í sandkola hefur ráðlagt veiðimagn farið verulega lækkandi. Frá því að ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar hófst veiðiárið 1997–1998 hefur úthlutað aflamark farið úr 7.000 tonnum í 319 tonn. Slík lægð hlýtur að valda áhyggjum og undirstrikar minni hlutinn mikilvægi þess að framtíðarhagsmunir stofnsins verði hafðir að leiðarljósi, bæði varðandi eflingu hafrannsóknna á stofnum við Íslandsstrendur og eins við alla ákvarðanatöku um úthlutun veiðiheimilda. Fram kemur í gögnum Hafrannsóknastofnunar að veiðar hafi nánast aldrei farið fram úr ráðgjöf stofnunarinnar á undanförunum áratugum og því vandséð að kvótasetning muni leysa vanda stofnsins. Efast má um markmiðið með slíkri kvótasetningu þegar ekki er um að ræða þátt í stærri áætlun. Minni hlutinn telur að rannsaka þurfi nánar ástæður þess mikla samdráttar sem hefur orðið og raunar hefði það mat átt að fara fram í aðdraganda breytinga á fiskveiðistjórn stofnsins.

Aðrar veiðar á sandkola.

Fram kom við umfjöllun nefndarinnar að samkvæmt upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun væri langstærst hlutfall af lönduðum afla sandkola veitt með dragnót. Magn sem veiddist í önnur veiðarfæri væri óverulegt og var bent á að ónauðsynlegt væri að þrengja að veiðum þar sem veiddist einn og einn sandkoli í botnvörpu, net, línu eða á handfæri. Minni hlutinn lýsir yfir áhyggjum af minnkandi stofni sandkola og tekur undir það sjónarmið að slíkar takmarkanir kunni að hafa öflug áhrif. Minni hlutinn bendir á að ef allar gerðir veiða verða settar undir aflamarkskerfið að óbreyttu kunni það að hafa áhrif á brottkast enda er magn sandkola sem meðafla óverulegt.

Útvíkkun kvótakerfisins.

Grundvallaratriði við fiskveiðistjórnun er að viðhöfð sé vísindaleg stjórn á því hvaða veiði er heimiluð og hvernig aflahlutdeild er úthlutað. Það er nauðsynlegt til að vernda nytjastofna við Íslandsstrendur, stuðla að sjálfbærum veiðum og standa vörð um atvinnu þeirra sem stunda veiðar. Við útvíkkun kvótakerfisins, eins og þá sem lögð er til með kvótasetningu sæbjúga, vakna þó spurningar um grundvöll kerfisins sem byggt er á. Það er óumdeilt að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi, þar sem aflahlutdeild er úthlutað á grundvelli veiðireynslu og þar sem framsal aflahlutdeildar er heimilað, hefur leitt til þess að yferráð yfir sjávarauðlindum landsins hafa safnast á fáar hendur. Fáir aðilar hafa nú mikil yferráð í íslenskum sjávarútvegi og njóta þeirra takmörkuðu eignarréttinda sem aflahlutdeild fylgir, sem er þó ekki takmarkaðri en svo að þeir geta nokkurn veginn gengið að nýtingu hennar vísri um ókomna tíð. Hagnýting auðlindanna er þar með orðin nokkurs konar einkamál þessarar konungsfjölskyldu íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins. Það að færa fleiri nytjastofna undir þetta sama kerfi mun að lokum leiða til sömu samþjöppunar og sést hefur í öðrum nytjastofnum.

Veiðireynsla sem grundvöllur aflahlutdeildar.

Um þá aðferð að úthluta aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu má segja að hún verðlauni frumkvöðla innan greinarinnar og þá sem hafa lagt á sig vinnu við að útfæra nýjar aðferðir til veiða og nýtingar á nýjum nytjastofnum. Það er jákvæður hvati sem er mikilvægur í hvers konar nýsköpunarumhverfi. Á hinn bóginn verður að líta til þess að slíkt kann að torvelda

nýliðun í greininni seinna jafnframt því sem það býr til mjög óæskilega hvata við veiðar á tegundum sem ekki hafa enn verið kvótasettar. Slíkt getur orsakað kappveiðar í aðdraganda lagasetningar þar sem útgerðir keppast við að auka veiðireynslu til að auka aflahlutdeild sína. Þessi ákefð er fylgifyskur þess ófullkomna kerfis sem við búum við, þar sem tímabundin veiðireynsla skapar í raun varanlega nýtingarheimild, og verðmæti aflahlutdeildarinnar endurspeglar það. Ef hlutdeildin væri ekki varanleg væri hvatinn til kappveiða ekki jafnafgerandi.

Það sem er þó alvarlegast við núverandi kerfi um úthlutun aflahlutdeildar er eflaust að í því felst gjöf á því sem er í raun varanleg nýtingarheimild á sameiginlegri auðlind þjóðarinnar, sem hefur mjög mikið fjárhagslegt verðmæti, án nokkurs endurgjalds. Utgerðir greiða árleg veiðigjöld fyrir nýtingu hvers árs í sumum nytjastofnum, en ekkert gjald er innheimt fyrir upprunalegu kvótaúthlutunina, sem stríðir gegn þeirri grundvallarhugmynd að auðlindir lands og sjávar séu sameign þjóðarinnar.

Veidistjórnun hryggleysingja.

Hafrannsóknastofnun veitir nú ráðgjöf um staðbundna nýtingu á hryggleysingjum á nokkrum svæðum. Ráðgjöf um ígulker er veitt fyrir þrjú svæði og um sæbjúga á átta svæðum. Þá er veitt ráðgjöf fyrir beitukóng á tveimur svæðum. Stjórn veiða á sæbjúga sérstaklega hefur verið nokkrum vandkvæðum bundin. Í skýrslu Hafrannsóknastofnunar um ástand nytjastofna sjávar og ráðgjöf frá árinu 2021 segir: „Hafrannsóknastofnun getur ekki metið stöðu stofnsins og veiðiálag m.t.t. aðgerðarmarka hámarksafraksturs (MSY) og varúðarnálgunar (PA) þar sem viðmiðunarmörk hafa ekki verið skilgreind.“

Ef ekki liggja fyrir rökstudd aðgerðarmörk og haldbetri þekking á líffræði sæbjúga er meira en lítið vafasamt að gefa út heildaraflamark og ótímabundin réttindi sem snúa að framtíðartilhögun veiða. Nauðsynlegt er að fá yfirlit um hvernig veiðum er stjórnað á öðrum hafsvæðum, m.a. upplýsingar um hvort sett séu einhver skilyrði um hve stórtæk veiðarfæri eru notuð við veiðarnar. Það kemur verulega á óvart að ráðherra sem kennir sig við umhverfisvernd skuli ekki einmitt líta til þeirra þátta, þ.e. til þess hve vistvæn veiðarfæri eru talin vera þegar lagður er fram stefnumarkandi vegvísir um nýtingu sameiginlegra auðlinda þjóðarinnar.

Mikilvægt er að standa vörð um uppvaxtarsvæði fiska, þaraskógar og kóraldýra sem kunna að verða fyrir áhrifum vegna veiða á sæbjúga. Áréttar minni hlutinn mikilvægi þess að Hafrannsóknastofnun rannsaki og láti í ljós álit sitt á áhrifum veiðanna á lífríki sjávar.

Lokaorð.

Markmið laga um stjórn fiskveiða er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Að mati minni hlutans gengur frumvarpið þvert á markmið laganna um vernd fiskstofna, almannahag og byggðasjónarmið og snýr frekar að því að útvíkka núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi sem hefur sætt vaxandi gagnrýni almennings um árabíl. Kvótakerfið er mannanna verk og ekki meitlað í stein. Við alla endurskoðun, breytingu eða útvíkkun á því verða hlutaðeigandi að þora að spyrja sig hvort kerfið þjóni heildarhagsmunum þjóðarinnar. Ef svo er ekki verða stjórnámálemenn að hafa til þess þor og hugrekki að gera þær breytingar á kerfinu sem þörf er á. Minni hlutinn telur ljóst að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi þjóni ekki heildarhagsmunum þjóðarinnar og hafi aukið misskiptingu í íslensku samfélagi.

Helga Vala Helgadóttir, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkt álit þessu.

Alþingi, 24. mars 2022.

Gísli Rafn Ólafsson,
frsm.

Dagbjartur Gunnar Lúðvíksson.

Helga Þórðardóttir.