

Samráðsgátt stjórnvalda

Matvælaráðuneytið

Umsögn frá LS við drög að frumvarpi um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða og um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (veiðistjórn grásleppu). Mál nr. 67/2023.

22. mars 2023

Á aðalfundi Landssambands smábátæigenda dagana 20. og 21. október 2022 sl. fór fram ítarleg umræða um veiðistjórn grásleppu. Umræðunni lauk með eftirfarandi samþykkt

LS er andvígt kvótasetningu á grásleppu.

LS hefur allt frá árinu 2018 þegar hugmyndir um að kvótasetja grásleppu voru fyrst ræddar verið andvígt þeim og svo er enn.

LS harmar framkomin frumvarpsdrög og hvetur matvælaráðherra að láta hér staðar numið, setja frumvarpið á ís og efna til viðræðna við LS um framtíð grásleppuveiða. Þar verði ekki eingöngu fjallað um stjórn veiðanna, heldur rannsóknir og ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar, markaðsmál, umgengni um auðlindina, meðafla við veiðar og fleira. Að viðræðunum komi jafnframt fulltrúar hinna dreifðu byggða þar sem grásleppan hefur og er enn mikið búsílag, kaupendur grásleppu og grásleppuhrogn og framleiðendur grásleppukavíars.

Á sl. árum hefur félagið lagt til breytingar stjórnun veiða á grásleppu sem allar myndu verða til hagræðingar fyrir grásleppuveiðimenn, t.d. að veiðitími liggi fyrir áður en vertíð er hafin.

- það teljist veiðidagur þegar net eru í sjó. Með tímabundnu hléi á veiðum mætti forðast meðafla og netatjón vegna óveðurs. LS hefur margsinnis lagt þetta til og Fiskistofa telur ekki vandkvæðum bundið að koma á slíku fyrirkomulagi.
- að heimilt verði að sameina 2 grásleppuleyfi á bát
- að heimilt verði að stunda grásleppuveiðar frá og með 20. mars
- grásleppuleyfi hvers báts gildi að lágmarki í 25 veiðidaga. Heimilt verði að fjölga/fækka dögum eftir því hversu margir bátar fara til veiða. Við þá ákvörðun verði haft samráð við Hafró og LS.
- VS-aflaheimild við grásleppuveiðar verði 25%.
- að öllum sem stunda grásleppuveiðar verði tryggðir jafn margir veiðidagar.

- við ákvörðun heildarafla grásleppu sé tekið mið af markaðsaðstæðum á hverjum tíma en ekki eingöngu sveiflukenndu og vafasömu stofnstærðarmati Hafró.

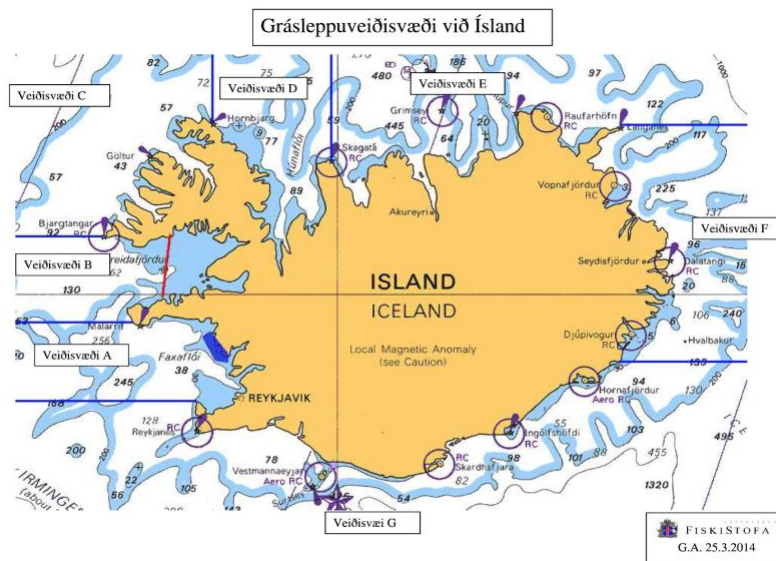
I. Um frumvarpsdrögin

Auk þeirra tillagna sem fram koma frá grásleppunefnd LS á frumvarpsdrögum leggur LS áherslu á að tekið verði tillit til eftirfarandi:

- Réttur þeirra sem hafa leyfi til grásleppuveiða á yfirstandandi vertíð verði tryggður.
- Að bætt verði við veiðiheimildir til strandveiða, m.t.t. álits Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna um að hægt verði að stunda veiðar úr sameiginlegri auðlind án þess að þurfa að leigja til sín veiðiheimildir. Með setningu aflamarks á grásleppu er annarri af tveimur stoðum sem íslenska ríkið hafði til að bregðast við áliti nefndarinnar kippt í burtu. Það er því óhjákvæmilegt að styrkja strandveiðar, verði frumvarpið að lögum.
- Að fyrir liggji lögfræðilít um að heimilt sé að svipta aðila sem litla eða enga aflareynslu hafa á tímabilinu [2014-2019] og árin 2021 og 2022, veiðirétti sem grásleppuleyfi veitir þeim í dag. Þar er um að ræða á annað hundrað bátar.
- Að skýrt verði kveðið á um að óheimilt verði að flytja aflahlutdeild á báta sem eru mældir 15 brúttótonn og stærri.
- Skoða verði sérstaklega rétt aðila með tilliti til eignaréttar þar sem leyfin eru þinglýst sem eign á bátana og báturinn eru í eigu einstaklinga.

II. Óbreytt stjórn veiða í áratugi

Frumvarpið gerir ráð fyrir að veiðistjórn sem byggt hefur verið á undanfarna fjóra áratugi verði kastað fyrir róða. Þar hefur heimild til grásleppuveiða verið háð árlegu veiðileyfi til aðila sem rekja réttindi sín til vertíðanna 1987 – 1990 (að þeim báðum meðtöldum). Að undanskilinni vertíðinni 2020 verða réttthafar að velja um eitt af átta svæðum til veiða á hverri vertíð.



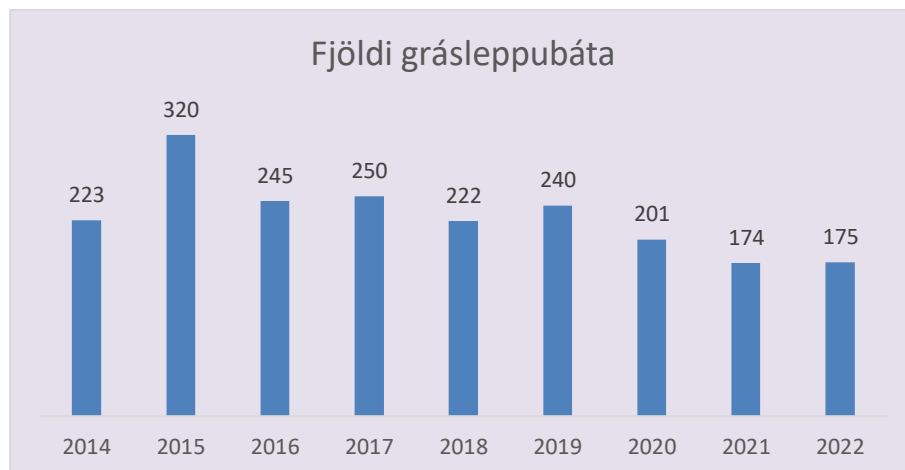
Aðrar takmarkanir í reglugerð eru:

- Fjöldi samfelldra daga sem stunda má veiðar
- Fjöldi neta (af skilgreindri stærð)
- Stærð báta

Auk þessa eru ófyrirsjáanlegar takmarkanir:

- Veðurfar
- Fiskgengd
- Heilsa sjómanna
- Stærð / gerð báts
- Markaðshorfur

Veiðistýring sem grundvölluð hefur verið á framangreindu hefur leitt til þess að á undanförunum níu vertíðum [2014-2022] hafa að meðaltali 228 bátar virkjað leyfi til grásleppuveiða. Helstu ástæður fyrir sveiflum í fjölda eru markaðshorfur (verð og magn), möguleikar til annarra veiða, aðrir tekjuaukandi þættir og eilífar upptakomur ráðamanna um kvótasetningu veiðanna.



III. Ákvörðun um fjölda veiðidaga

Á undanförunum árum hefur grásleppuvertíðin hafist 20. mars. Undantekning frá því var vertíðin 2020, sem hófst 10. mars. Áður en vertíð hefst hefur fjöldi veiðidaga verið gefinn út til bráðabirgða, á bilinu 20 - 25 dagar.

Hafrannsóknastofnun gefur ekki ráðgjöf um leyfilegan heildarafla fyrr en 1. apríl. Þannig hefur myndast svigrúm til að leggja mat á veiði m.t.t. ákvörðunar um endanlegan fjölda daga. 20. mars - 8. apríl (20 dagar) eða 13. apríl (25 dagar).

Við lok þessa tíma er oftast hægt að sjá hvernig veiðin þróast, ráða í hversu margir munu fara til veiða og ákveða endanlegan fjölda daga. Sé sú staða óljós er hægt að vinna sér tíma með því að bæta við nokkrum dögum. Við ákvörðun daga hefur ráðuneyti sjávarútvegs haft samstarf við LS.

Stjórn veiðanna með þeirri aðferð sem hér er lýst hefur gengið afar vel m.t.t. leyfilegs heildarafla og að tryggja að allir þeir sem þátt taka í veiðunum fái jafnmarga veiðidaga. Undanskilin er þó vertíðin 2020 sem hér verður sérstaklega fjallað um.

IV. Vertíðin 2020

Á vertíðinni (2020) fór stjórnun úr böndunum. Engu einu atriði er þar um að kenna og vel hægt að draga lærdóm af því sem miður fór. Margt lagðist til, sem varð til þess að tugir grásleppusjómannna fengu enga heimild til veiða. Reiði þeirra var sannarlega réttlát og engin furða að þeir hafi krafist breytinga. Ofan í kaupið veitti ráðherra völdum aðilum heimild til veiða í 15 daga á innanverðum Breiðafirði enda færi afli hvers báts ekki umfram 15 tonn.

Hér skulu nefnd nokkur atriði sem orsökðu þennan ójöfnuð á vertíðinni 2020:

1. Ráðuneytið virti að vettugi viðvaranir LS um aðgæslu á veiðitíma. Ekki verður séð að ráðuneytið hafi stjórnað veiðum m.t.t. að allir sjómenn hefðu rétt til jafnmargra veiðidaga þrátt fyrir að slíkt hefði mátt ætla af útgefnu veiðileyfi.
2. Samkvæmt tölum Hafró hækkaði vísitala um 17% á milli ára. Vegna breyttra reiknireglna stofnunarinnar lækkaði hins vegar ráðgjöfin milli ára. Þrátt fyrir að afli á sóknareiningu hafi margfaldast sá stofnunin ekki ástæðu til að endurskoða ráðgjöfina. Þetta er alvarlegur áfellingdómur yfir aðferðafræði Hafrannsóknastofnunar varðandi ráðgjöf um grásleppuveiðar.
3. Í reglugerð var ekki tekið fram að veiðar yrðu stöðvaðar þegar leyfilegum heildarafla yrði náð. Af þeim sökum kom ákvörðun ráðherra mönnum í opna skjöldu. Hefði slíkt legið fyrir hefði LS líklega mælt með 30 dögum sem tryggt hefði öllum veiðar í þann tíma.
4. Veiðar hófust 10 dögum fyrr en venjulega. Á aðalfundi LS 2019 var samþykkt að óska eftir að upphafstími veiða yrði 1. mars á svæðum D og E (frá Horni austur um að Fonti). Ráðherra ákvað hins vegar að gera landið að einu veiðisvæði og heimila upphaf veiða 10. mars alls staðar nema á innanverðum Breiðafirði.
5. Veiði á sóknardag jókst um 103% milli árána 2019 og 2020, sem jafngildir 87% meiri afla á dag á vertíðinni 2020, miðað við meðaltal 7 ára þar á undan. Þessi mikla veiði kom öllum á óvart, ekki síst þar sem Hafrannsóknastofnun hafði ráðlagt 5% minni leyfilegan heildarafla en stofnunin gerði á vertíðinni 2019.

Grásleppuveiðimenn hafa harðlega gagnrýnt þá aðferðafræði að togararall sé notað til ráðgjafar varðandi mælingar á stofnstærð grásleppu. Hafi þeirra mál einhverntíma verið sannað er það ráðgjöfin fyrir árið 2020 og raunveiðin á sóknareiningu. Þar ber himinn og haf á milli. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að ICES, Alþjóðahafrannsóknaráðið hefur enn sem komið er ekki lagt blessun sína yfir þá aðferðafræði sem Hafró notast við varðandi hrognkelsastofninn.

LS hvetur til þess að gerð verði hlutlaus fagleg úttekt á forsendum og tölulegum grunni Hafrannsóknastofnunar þegar hún ákveður stofnstærð og heildarafla á grásleppu ár hvert.

V. Umræða um aflamark

- [Skoðanakönnun LS](#)

Á undanförunum árum hafa komið upp raddir meðal félagsmanna um breytingar, að veiðunum verði stýrt með aflamarki. LS fékk Gallup til að framkvæma skoðanakönnun. Framkvæmdatíminn var 15.-18. september 2018. Úrtakið var 451 forsvarsmaður báta með grásleppuveiðileyfi. Þáttökuhlutfall var 74,9%. Spurt var:

„Hvort vilt þú frekar núverandi fyrirkomulag veiðistjórnunar eða úthlutun aflamarks á grundvelli aflahlutdeildar sem ákvarðast af veiðireynslu frá 2013-2018, þar sem miðað verður við þrjú aflamestu árin?“

54,8% svarenda vildu halda áfram með núverandi veiðistjórnun, 45,2% vildu stjórnun með aflamarki.

Í ljósi þess að matvælaráðherra virðist byggja ákvörðun sína á framlagningu frumvarpsdragana á undirskriftum sem vitnað er til í kafla 2.3. (Greinargerð um veiðistjórnun á hrognkelsaveiðum 2018), hlýtur LS að velta því fyrir sér hvort sú krafa félagsins um lögbundna 48 veiðidaga í strandveiðikerfinu myndi öðlast stuðning matvælaráðherra ef sama hlutfall strandveiðimanna myndi skrifa undir slíka yfirlýsingu.

VI. Greinargerð frumvarpsdragana - athugasemdir

Í greinargerð er það gegnumgangandi stef að veiðistjórn grásleppu hafi sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg.

Engar útskýringar eða efnisleg rök eru færð fyrir þessum fullyrðingum.

Grásleppan gengur upp á landgrunnið í byrjun þriðja mánaðar og jafnvel fyrr. Undanfarin ár hefur vertíðin hafist 20. mars en það er mat þeirra sem best til þekkja að þá sé tilhlýðilegt að hefja veiðarnar.

Atvinnuveiðar á grásleppu hófust árið 1939. Frá 1964 og hefur þeim eingöngu verið stýrt með sóknartakmörkunum, þ.e. dagafjölda, fjölda neta (ásamt lengdar og dýptartakmörkunum), svæðaskiptingum og tímatakmörkunum innan þeirra, stærðartakmörkunum báta og takmörkun á fjölda veiðileyfa. Árangurinn er ekki verri en svo að hrognkelsastofninn hefur sjaldan, ef nokkru sinni, verið öflugri en nú, tæpum 60 árum síðar. Enginn fiskistofn í aflamarkskerfinu getur státað af því sama.

Árið 2011 hóf Hafró að gefa ráðgjöf um heildarafla í grásleppuveiðum. Ráðgjöf stofnunarinnar liggur hins vegar ekki fyrir fyrr en í byrjun apríl, 10-15 dögum eftir að vertíðinn hefst. Það verða því að teljast undarleg rök að kvótasetning geri veiðarnar fyrirsjáanlegri. Hver eru rökinn fyrir þeirri staðhæfingu?

Kvótasetning grásleppunnar hefur aukaáhrif sem hvergi er minnst á í greinargerðinni. Fækkun báta í veiðunum er óhjákvæmileg og augljóst að ásóknin í strandveiðikerfið mun aukast af þeim sökum.

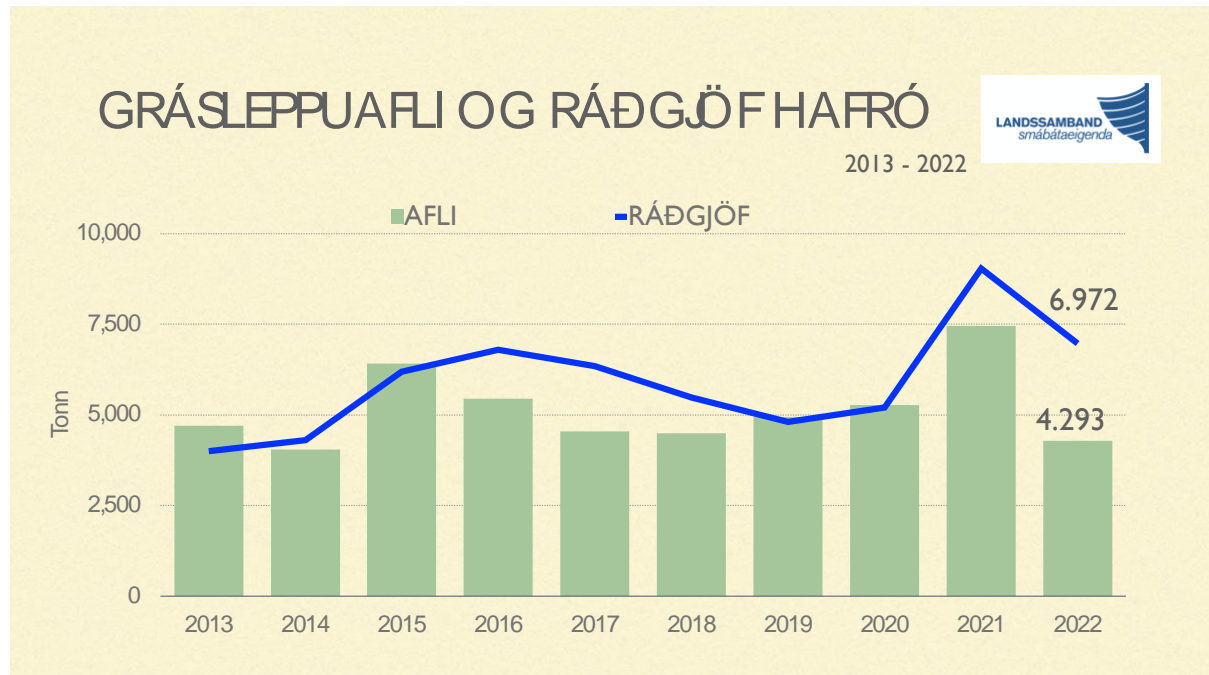
Varðar 2. kafla í greinargerð frumvarpsins

„Tilfni og nauðsyn lagasetningar“

- I. Í kafla 2.3. er vitnað í greinargerð starfshóps „að helstu ókostir núverandi veiðistjórnar fælust í því að hún er ómarkviss með tilliti til þess að fylgt sé ráðgjöf, það er að veiði sé innan heildarafla“.

Vegna þessa óskar LS eftir að leitað verði til Hafrannsóknastofnunar um hvort stofnunin telji að afli undanfarinna 10 ára hafi farið umfram þau skekkjumörk sem hún gefur sér með tilliti til ráðgjafar um leyfilegan heildarafla. Jafnframt hvort mismunur á afla og ráðgjöf, ef einhver er, hafi haft áhrif á ráðgjöf stofnunarinnar.

LS vekur athygli á að sjálfbærni stofna felst ekki síst í að umgangast þá að varfærni. Á sl. 10 vertíðum 2013-2022 var ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar að meðaltali 5.915 tonn. Afli úr sjó var hins vegar 5.160 tonn. Veiðistjórnunin stenst því að öllu leyti kröfur um sjálfbærni þar sem byggt er á vísindalegri ráðgjöf, afli um 13% lægri en ráðgjöf.



II. Kostir sem starfshópur nefndi er ekki að finna í frumvarpinu.

„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“.

Varðar 3. kafli í greinargerð frumvarpsins

„Meginefni frumvarpsins“

- „benti stofnunin (Hafró) á að engin fiskifræðileg rök væru fyrir því að viðhalda svæðaskiptingu fyrir grásleppuveiðar, enda hafi skip ekki mikið verið að flytja sig milli svæða. Þó benti stofnunin á að æskilegt væri að ráðherra yrði heimilt að grípa til ráðstafana ef aðstæður kalla á aukna stýringu. Því er lagt til með 1. gr. frumvarpsins að heimilað verði að ákveða staðbundin veiðisvæði við grásleppuveiðar þannig að aðeins geti þar stundað veiðar bátar sem skráðir séu frá byggðarlagi eða verstöð við hlutaðeigandi veiðisvæði og útgerð.“

Þar sem ekki er í frumvarpinu lagðar til takmarkanir á stærð grásleppubáta óskar LS eftir m.t.t. niðurstaðna starfshópsins hvað hafi breyst við grásleppuveiðar frá árinu 2018 þannig að ráðuneytið telji rétt að hverfa frá því.

LS fagnar því að standa eigi vörð um svæðaskiptingu rétt eins og téður starfshópur taldi til kosta. Vakin er athygli á eftirfarandi athugasemd Þorsteins Sigurðssonar þáverandi sviðsstjóra Hafrannsóknastofnunar og núverandi forstjóra í samráðsgátt við greinargerð starfshópsins:

„Stofnunin bendir á að ef ákveðið verði að breyta stjórn veiðanna yfir í aflamarkskerfi þá gæti verið þörf á að hafa ákveðna svæðaskiptingu og stjórn á því hversu mikið yrði veitt innan hvers svæðis. Ástæða þess er að möguleiki gæti annars skapast á ofveiði ákveðinna svæða. Telur stofnunin að ef ákveðið verði að breyta stjórn veiðanna þurfi því að fara vandlega yfir mögulega svæðaskiptingu sem og hlutfallslega skiptingu aflaheimilda innan þeirra svæða.“

Varðar 6. kafli í greinargerð frumvarpsins „Mat á áhrifum“

„Ábyrgari og fyrirsjáanlegri fiskveiðistjórn, aukinn sveigjanleiki fyrir þá sem stunda veiðarnar og einfaldari stjórnsýsla“ er nefnt sem kostir við breytta veiðistjórn.

Eftirlit Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar með veiðunum verður einfaldara og skilvirkara, m.a. þar sem ekki þarf að fylgjast með dagafjölda hvers báts á grásleppuveiðum“.

LS ítrekar áður framkomið að öllum þessum þáttum er hægt að ná í þeirri veiðistýringu sem nú er með því að skilgreina veiðidag þegar net eru í sjó. Til eftirlitsþáttar vísast til sjálfvirknivæðingar gegnum öpp og AIS tæki.

VII. Lokaorð

Kvótasetning grásleppu er flókin, ekki síst með tilliti til jafnræðis. Því er mikilvægt að gæta varúðar við framkvæmd og lagasetningu þar um. Hingað til hefur kvótasetning stuðlað að sameiningu útgerða og fækkun aðila sem stunda viðkomandi veiðar. Á því verður engin undantekning með samþykkt þessa frumvarps. Samþjöppun mun verða á þá leið að þeir sem hafa aðgang að fjármagni munu kaupa upp veiðirétt hinna. Þannig mun kvótasetning fækka útgerðaraðilum og bátum sem stunda veiðarnar.

Í frumvarpinu er ákvæði um að samanlögð aflahlutdeild í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila eða í eigu tengdra aðila megi ekki vera hærri en 2%. Eins og dæmin sanna hafa slík ákvæði í lögum um stjórn fiskveiða reynst haldlítil. Því er þörf á breytingum á lögum um stjórn fiskveiða hvað varðar þessi atriði.

Vakin er sérstök athygli á að í dag eru einu tækifærin fyrir sjómenn til að hefja sjálfstæða útgerð og vinna sig inn í atvinnugreinina bundin við grásleppu- og strandveiðar.

Virðingarfyllt


Arthur Bogason formaður


Örn Pálsson framkvæmdastjóri

