

Svar

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn
frá Oddnýju G. Harðardóttur um makrílkvóta.

1. Hvað mælir gegn því að nýútgefinn makrílkvóti verði boðinn upp?

Í tilefni af fyrirspurninni skal upplýst að engum „nýútgefnum makrílkvóta“ er til að dreifa. Með fyrirspurninni er hins vegar greinilega vísað til yfirlýsingar ráðherra sjávarútvegsmála um að unnið sé að frumvarpi til laga um breytingu á lögum á sviði sjávarútvegs, þar sem lagt verði til að heimildir íslenskra skipa til veiða á makríl verði hlutdeildarsettar (þ.e. kvótasettar). Með hlutdeildarsetningu makríls yrði ekki lengur þörf á því að stjórna veiðum á makríl með útgáfu veiðileyfa sem byggjast á reglugerðum til eins árs í senn. Þá er rétt að geta þess að hlutdeildarsetningin helst í hendur við boðaða endurskoðun laga á sviði fiskveiðistjórnar, en í Laugarvatnsyfirlýsingunni, stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar, segir að áfram verði unnið með tillögur svonefndrar sáttanefndar um að sammingsbundin réttindi um nýtingu aflaheimilda taki við af núverandi skipulagi. Að auki verði lög um veiðigjöld endurskoðuð í þeim tilgangi að almennt gjald endurspegli afkomu útgerðarinnar í heild en sérstakt gjald taki sem mest mið af afkomu einstakra fyrirtækja.

Á árunum 2007–2009 voru veiðar á makríl frjálsar öllum skipum innan viðmiðunar um tiltekinn hámarksafla. Með reglugerð nr. 285, 31. mars 2010, um stjórn makrílveiða fyrir árið 2010 var vikið frá því fyrirkomulagi. Leyfilegum heildarafla, sem ákveðinn var 130 þúsund lestir, var skipt á milli eftirfarandi þriggja flokka:

1. 3.000 lestum var ráðstafað til skipa sem stunduðu línu, handfæri, gildru og netaveiðar, en netaveiðar voru bannaðar stuttu síðar vegna ábendinga um möguleika á meðafla af laxi (reglugerð nr. 310/2010). Úthlutun var ekki ákveðin í leyfum til einstakra skipa.
2. 15.000 lestum var ráðstafað til skipa sem ekki féllu undir aðra flokka. Þessum flokki var skipt milli skipa eftir stærð: A – skip 550 BT og yfir, B – skip frá 200 BT og að 550 BT og C – skip undir 200 BT. Magn var mismikið eftir því í hvaða hópi skip voru. Mestu var ráðstafað til stærstu skipanna en sett var hámark á heimild einstakra skipa.
3. 112.000 lestum var ráðstafað til skipa sem veitt höfðu í flottroll og nót árin 2007, 2008 og til 11. júlí 2009 (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). Þá voru undanskildar veiðar samkvæmt sérstökum heimildum í lögsögu Færeyja. 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.

Með reglugerðinni voru settar verulegar takmarkanir við framsali hámarksafla milli einstakra skipa og útgerða. Sérstakt veiðiskyldaákvæði var einnig sett þar sem kveðið var á um skyldu fiskiskipa til að veiða a.m.k. 70% af aflaheimildum sínum fyrir tiltekna dagsetningu. Telja verður að þessi breyting hafi gert það að verkum, eins og segir í skýrslu stjórnar Landsambands 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“.

Með reglugerð nr. 233, 4. mars 2011, var mælt fyrir um stjórn makrílveiða íslenskra fiskiskipa árið 2011. Leyfilegum heildarafla, 154.825 lestum, var skipt 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 borð en sýndu fram á að geta unnið aflann í landi. Þessum flokki var skipt milli skipa eftir stærð: A – skip 200 BT og stærri, B – skip undir 200 BT. Magn var mismikið eftir því í hvorum hópi skip voru en öll skip innan hvors hóps fengu sömu úthlutun.
3. 33.325 lestum var ráðstafað til svonefndra vinnsluskipa samkvæmt nánari reglum um ákvörðun á aflamagni hvers skips.
4. 112.000 lestum var ráðstafað til skipa sem veitt höfðu í flottroll og nót árin 2007, 2008 og 2009 með sama hætti og á fyrra ári.

Frá árinu 2011 hafa ekki verið gerðar meiri háttar breytingar á veiðistjórn á makríl. Árið 2013 var úthlutað aflamagni til skipaflokka sem hér segir: til smábáta 3.200 tonnum, til ís-fiskskipa 6.703 tonnum, til frystitogara 25.976 tonnum og til uppsjávarskipa 87.303 tonnum. Reglur um veiðarnar voru að öðru leyti nær óbreyttar frá fyrri árum, sbr. reglugerð nr. 327, 12. apríl 2013, um stjórn makrílveiða 2013.

Yfirlit um aflamagn íslenskra skipa á makríl 2007–2013 (tonn).

Skip	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skip sem voru að veiðum 2007–2009	36.500	112.353	116.147	103.987	111.186	101.778	92.903
Skip sem komu að veiðum 2010	Án vinnslu			16.678	7.330	8.162	8.547
	Með vinnslu				34.532	34.846	31.554
	Lína/handfæri			179	304	1.099	4.678
	Strandveiði			4	0	3	0
Samtals	36.500	112.353	116.147	120.848	153.352	145.888	137.682

Stjórn makrílveiða hefur þróast smám saman eftir því sem íslenskar útgerðir hafa náð betri tókum á veiðunum. Þannig hafa verið sett fyrirmæli um skyldu útgerða til að vinna stærstan hluta makrílafans til manneldis. Að auki eru í gildi fyrirmæli um veiðiskyldu, takmarkanir við framsali aflaheimilda milli skipa og útgerða o.fl., en þessum reglum var á sínum tíma ætlað að tryggja að flutningur heimilda væri bundinn við skip í eigu sömu útgerðar sem var í samræmi við stefnuyfirlýsingu þáverandi ríkisstjórnar þar sem talið var brýnt að „takmarka framsal á aflaheimildum, auka veiðiskyldu og endurskoða tilfærslur á heimildum milli ára“.

Sú ákvörðun, sem tekin var með setningu reglugerða um veiðistjórn á makríl árin 2010 og 2011, að setja á fót tiltekna skipaflokka og ráðstafa aflamagni til skipa innan þeirra, samkvæmt nánari reglum, var umdeild á sínum tíma enda var allnokkru aflamagni ráðstafað með því til aðila sem komu nýir að veiðunum. Við ákvörðunina var einkum horft til möguleika frystiskipa til að stunda makrílveiðar, en þau þurftu lengri tíma til að aðlaga sig að veiðunum en uppsjávarskipin. Þó að þetta hafi almennt verið litið jákvæðum augum af hálfu hagsmunaaðila hefur því verið haldið fram af einstaka útgerðum að þessi ákvörðun hafi verið ólögmat þar sem borið hafi að úthluta aflaheimild þá þegar á grundvelli veiðireynslu einvörðungu skv. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða. Ráðuneytið hefur hafnað þessu enda er makrill svonefndur deilistofn í skilningi 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands (út-

hafsveiðilög). Þá hefur verið bent á fyrirmæli 2. mgr., sbr. 4. mgr., 5. gr. úthafsveiðilaganna, þar sem mælt er fyrir um skyldu til hlutdeildarsetningar á deilistofni að nánari skilyrðum uppfylltum, en greinin hljóðar svo:

„Sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr [deili]stofni sem samfelld veiðireynsla er á skal aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögum þessum hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni a.m.k. þrisvar sinnum á undangengnum sex árum svarað til a.m.k. þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda (leturbr. ráðuneytis).

[...]

Ráðherra getur bundið úthlutun skv. 2. og 6. mgr. því skilyrði að skip afsali sér aflaheimildum innan lögsögu Íslands er nemi, reiknað í þorskígildum, allt að 15% af þeim aflaheimildum sem ákveðnar eru á grundvelli þeirra málsgreina. Þær útgerðir, sem ekki geta uppfyllt skilyrði þessarar málsgreinar, skulu sæta skerðingu á úthlutuðum aflaheimildum samkvæmt þessari grein sem þessu nemur.“

Ráðuneytið hefur hafnað því að skylt hafi verið að hlutdeildarsetja makríl á grundvelli þessarar lagagreinar þar sem ekki hafi verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla í makríl í skilningi greinarinnar, en gert er ráð fyrir því að fyrir hendi sé samningur milli strandríkja um heimildir til veiða úr deilistofni svo unnt sé að líta svo á að íslensk stjórnvöld hafi „heildarafla“ „til ráðstöfunar“, eins og segir í greininni. Samningar hafa ekki tekist milli strandríkja um stofninn eins og alkunna er. Þá hefur verið bent á að „samfelld veiðireynsla“ í skilningi 2. mgr. lagagreinarinnar var ekki fyrir hendi árið 2010, en í því felst að ráðherra hefði verið mögulegt að neyta mun rýmri heimilda til að byggja á við ákvörðun aflahlutdeilda í makríl, sbr. 5. mgr. 5. gr. laganna.

Það er ljóst að miklir hagsmunir eru tengdir úthlutun aflahlutdeilda í makrílstofninn. Þess má vænta að þær útgerðir, sem telja sig eiga rétt á aflahlutdeild, reyni til hins ýtrasta að fylgja rétti sínum eftir. Það má m.a. marka af því að umboðsmaður Alþingis hefur nú til meðferðar tvö erindi frá útgerðarfélögum sem tengjast setningu reglna um stjórn makrílveiða á árunum 2010–2012. Í ljósi þessa verður að telja ábyrgara, til framtíðar litið, að leggja til við Alþingi að kveðið verði á með lögum um að setja makríl í aflahlutdeildir með líkum hætti og gert var með lögum nr. 38/1998, um stjórn veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum, en það er upphaf þeirra laga að ákvæði 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, gildi ekki um úthlutun veiðiheimilda úr þeim stofni.

Við undirbúning sérstaks lagafrumvarps um hlutdeildarsetningu á makríl er óhjákvæmilegt að líta til þess að það er skýr meginregla samkvæmt úthafsveiðilögum að veiðireynsla skuli ráða við úthlutun aflahlutdeilda þegar samfelld veiðireynsla er fyrir hendi. Á það má einnig benda að aflahlutdeildarsetning hefur aldrei farið fram hér á landi með uppboði hlutdeilda. Þá hafa útgerðarfélög lengi vænst þess og gengið út frá því við veiðar sínar og fjárfestingar, ekki síst í búnaði til að auka verðmæti makrílafra, að þær veittu þeim rétt á heimildum til makrílveiða sem þau hafa notið með allföstum hætti í hið minnsta fjórar vertíðir, frá árinu 2010 að telja. Það er mikilvægt bæði frá þjóðhagslegu sjónarmiði og sjónarmiði rekstraröryggis í sjávarútvegi að staðið sé vörð um þá hagsmuni sem felast í stöðugu og fyrirsjáanlegu rekstrarumhverfi.

Með sérstöku lagafrumvarpi um hlutdeildarsetningu á makríl gefst Alþingi tækifæri til að taka til athugunar hvort og með hvaða hætti megi sérstaklega koma til móts við útgerðir sem sýndu frumkvæði við manneldisvinnslu á makríl á sínum tíma eins og gefinn var ádráttur um af þáverandi stjórnvöldum við setningu reglna um veiðistjórn á makríl vorið 2009. Að sama

skapi hefur Alþingi möguleika á að taka til athugunar með hvaða hætti sé rétt að stjórna veiðum smærri báta sem hafa veitt makríl á línu eða handfæri á síðustu árum.

Lítið hefur verið svo á að ráðstöfunarverðmæti aflaheimildar á markaði endurspegli svonefnda auðlindarentu, þ.e. það verð sem kaupandi heimildar er reiðubúinn til að greiða seljandanum. Hvað snertir makrílstofninn verður að telja nokkra annmarka á þessari hugmyndafræði vegna óvissuþátta. Um er að ræða víðförulan deilistofn sem hefur lítið gætt í íslenskri lögsögu fyrr en árið 2007. Miklar veiðar hafa verið úr stofninum á síðustu árum án þess að samningar hafi náðst milli strandríkja um skiptingu veiðiheimilda og erfitt er að spá um þróun veiðanna. Af því leiðir að uppboð á aflaheimildum í makríl mundi setja tilboðsgjafa í erfiða aðstöðu. Svo kynni að fara að miklar fjárskuldbindingar stæðu á móti aflaheimildum sem væru háðar miklum óvissuþáttum sem útgerðarfélög hefðu enga stjórn á.

Afar fá dæmi eru um uppboð á aflahlutdeildum í heiminum en þess má þó geta að í Eistlandi var um tíma starfandi uppboðsmarkaður með aflahlutdeildir. Fallið var frá þessu uppboðsfyrirkomulagi m.a. vegna þess að sá hluti flotans sem var hagkvæmari í rekstri, þ.e. hafði hlutfallslega hærra kvótahlut í upphafi miðað við veiðigetu, reyndist ná til sín bróðurpartinum af öllum uppboðsheimildum. Líklegt er að svipuð þróun gæti átt sér stað hér á landi þannig að samþjöppun aflaheimilda í makríl ykist að mun, en meðal þess helsta sem talið er íslenskum sjávarútvegi til tekna er mikil fjölbreytni í útgerðarmunstri sem lengi hefur verið hér á landi.

Samkvæmt því sem hér greinir hefur vinna við undirbúning lagafrumvarps um hlutdeildarsetningu makríls tekið mið af ákvörðunum um stjórn veiðanna sem teknar voru árið 2010 og því sem mælt er fyrir um í úthafsveiðilögum þar sem veiðireynsla er óskoruð meginregla. Að auki er til athugunar hvort og í hvaða mæli væri eðlilegt að líta til verðmætasköpunar og fjölbreytni í útgerðarmunstri til samræmis við áherslur í veiðistjórn makríls undanfarin ár. Talið er að verulegir annmarkar yrðu við uppboð á aflaheimildum í makríl, eins og rakið hefur verið, ekki síst í ljósi þeirrar stýringar sem hefur verið á veiðunum frá og með árinu 2010. Skynsamlegra hefði verið að leggja upp með uppboðsleiðina frá byrjun, þ.e. þegar stjórn veiðanna hófst og áður en annars konar stjórnunarfyrirkomulag varð ráðandi.

2. *Hverjar yrðu áætlaðar tekjur ríkissjóðs af því að bjóða makrílkvótann upp í stað þess að setja hann án endurgjalds í kvótakerfið?*

Til þess er fyrst að taka að ekki stendur til að ráðstafa aflahlutdeildum í makríl „án endurgjalds í kvótakerfið“. Álagning veiðigjalda er mikilvægur þáttur í stjórn fiskveiða og hafa veiðigjöld hækkað umtalsvert á síðustu árum sem endurspeglar bættu afkomu í sjávarútvegi. Árið 2012 námu tekjur ríkissjóðs af almennu veiðigjaldi á makríl um 290 millj. kr. og árið 2013 um 409 millj. kr. Á fiskveiðiárinu 2012/2013 var tekið upp svonefnt sérstakt veiðigjald. Áætlað er að sérstakt veiðigjald, innheimt vegna makríls árið 2013 hafi verið um 854 millj. kr. Árið 2014 má ætla að sérstakt veiðigjald af makríl hækki nokkuð, en með lögum nr. 84/2013, um breyting á lögum nr. 74/2012, um veiðigjöld, var veiðigjald á makríl hækkað um 40% frá fyrra fiskveiðiári.

Það er alls ómögulegt að geta til um verðmæti aflahlutdeilda í makríl yrðu þær seldar, enda eru margir óvissuþættir fyrir hendi. Þá hefði uppboð sem þetta veruleg áhrif á innheimtu annarra gjalda og skatta af sjávarútvegsfyrirtækjum.