

Tillaga til þingsályktunar

um aflaheimildir á opinn markað.

Flm.: Jón Þór Ólafsson, Björn Leví Gunnarsson, Halldóra Mogensen,
Helgi Hrafn Gunnarsson, Smári McCarthy, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að undirbúa og leggja fram, fyrir 1. nóvember 2020, frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Í frumvarpinu verði kveðið á um eftirfarandi breytingar á lögnum:

Að lögfest verði ákvæði um hámarksúthlutun aflamarks til veiðiskipa sem hlutfall af leyfðum heildarafla í hverri tegund. Hámarksúthlutun aflamarks verði 100% af leyfðum heildarafla fyrsta árið eftir gildistöku laganna en lækki um 5% hvert ár eftir það.

Frá úthlutuðu aflamarki dragist þó áfram hlutfall (sem er 5,3% í núgildandi lögum) sem verði varið til að mæta áföllum skv. 1. tölul. 1. mgr. 10. gr., til stuðnings byggðarlögum skv. 2. tölul. 1. mgr. 10. gr., til línuvildunar skv. 8. mgr. 11. gr., til strandveiða skv. 6. gr. a og til veiða sem upp eru taldar í 6. gr. laga um stjórn fiskveiða sem og til annarra tímabundinna ráðstafana sem ákveðnar eru á grundvelli laganna.

Það hlutfall heildarafla sem ekki er úthlutað samkvæmt framangreindu verði boðið upp á opnum markaði, til nýtingar í tuttugu ár í senn. Til að gæta sjónarmiða um sjálfbærni og samfélagslega sátt verði óúthlutað aflamark boðið upp á aðgreindum mörkuðum samkvæmt nánari útfærslu ráðherra. Leigugjaldið renni óskipt í ríkissjóð og allar upplýsingar um það verði gerðar opinberar og aðgengilegar.

Tryggð verði jöfn aðkoma að uppboðum og gegnsæi við framkvæmd þeirra.

Greinargerð.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að Alþingi feli sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að leggja fram frumvarp sem kveði á um tilteknar breytingar á fiskveiðistjórnarlögum. Þær breytingar sem lagt er til að Alþingi feli ráðherra að leggja fram frumvarp um eru að meginstefnu til tvíþættar:

1. Að sett verði hámark á úthlutað aflamark sem hlutfall af leyfðum heildarafla ár hvert sem lækki um 5% ár frá ári.
2. Að óúthlutað aflamark verði boðið upp á aðgreindum opnum mörkuðum til tuttugu ára í senn. Þannig verði aflaheimildir leigðar tímabundið og leigutekjur af fiskveiðiauðlindinni renna í ríkissjóð.

Þessi árlega lækkun á úthlutunum komi þó ekki til skerðingar á byggðakvóta, línuvildunum, strandveiðum og sambærilegum heimildum, sem samtals telja nú 5,3% af heildarafla.

Forsaga.

Núverandi fiskveiðistjórnarkerfi, eða kvótakerfi eins og það er stundum nefnt í daglegu tali, var komið á með lögum nr. 82/1983, um breytingu á lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Lögin tóku gildi 1. janúar 1984 og með þeim var það nýmæli fært

í íslensk lög að ráðherra fékk annars vegar heimild til að ákveða hámarksafla í einstökum tegundum og hins vegar að skipta þeim afla á milli ákveðinna gerða veiðarfæra, gerða fiskiskipa og einstakra skipa. Ráðherra gat ákveðið skiptingu hámarksafla milli skipa, m.a. með hliðsjón af fyrri veiðum skipa, stærð þeirra og gerð, svo og heimilað flutning á úthlutuðum aflakvóta á milli skipa. Þannig var grundvöllurinn að núverandi kvótakerfi lagður en þess skal getið að ný heildarlög um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, tóku gildi árið 1990 og voru síðan endurútgefin sem lög nr. 116/2006. Með þeim voru betur festar í sessi meginreglur núverandi fiskveiðistjórnarkerfis og hafa þær haldist óbreyttar að mestu síðan.

Úthlutun og gjaldtaka í núverandi kerfi.

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða er aflahlutdeild úthlutað til skipa og helst hún óbreytt milli ára. Það er raunar fátt sem getur leitt til þess að veiðiskip fái ekki sömu aflahlutdeild og árið áður og er útgerðum í raun mögulegt að tryggja að það gerist aldrei. Þá er heimilt að flytja aflaheimildir á milli skipa. Núverandi fiskveiðistjórnarkerfi hefur orðið þess valdandi að tiltölulega fáir aðilar hafa eignast mikið magn aflaheimilda með tilheyrandi samþjöppun á eignarhaldi og arðtöku í greininni.

Gjaldtaka af fiskveiðiauðlindinni hefur í gegnum tíðina þjónað tveimur meginmarkmiðum, annars vegar að greiða kostnað ríkisins af stjórn og eftirliti með auðlindinni og hins vegar að tryggja þjóðinni hlutdeild í þeim verðmætum sem nýting auðlindarinnar skapar. Endurspeglast þetta markmið í 1. gr. laga um veiðigjald, nr. 145/2018, sem kveða á um fyrirkomulag gjaldtöku í greininni. Gjaldtökunni er háttáð þannig, og hefur verið um árabil, að þeir sem fá úthlutað aflaheimildum, sbr. 20. gr. laga um stjórn fiskveiða, greiða veiðigjald sem ræðst af verðmæti veidds afla að frádregnum tilteknum kostnaði. Nánar er fjallað um ákvörðun veiðigjalds í 3.–5. gr. laga um veiðigjald, nr. 145/2018.

Nauðsynlegar breytingar á fiskveiðistjórnarkerfinu.

Það hefur sýnt sig á undanförunum árum að auðlindarenta íslensku þjóðarinnar af fiskveiðiauðlindinni hefur ekki verið í samræmi við væntingar hennar. Ítrekað hefur komið upp í samfélaginu megn óánægja með ákvarðanir Alþingis um veiðigjöld og ljóst að núverandi fyrirkomulag er ófullnægjandi þegar kemur að því að tryggja sanngjarna og réttláta gjaldtöku af auðlindinni. Flutningsmenn telja fullreynt að tryggja þjóðinni réttláta hlutdeild í auðlind hennar með núverandi fyrirkomulagi. Með því að þjóna aflaheimildir upp á opnum markaði verður hægt að tryggja að fyrir þessa auðlind fái fullt gjald. Með fullu gjaldi er átt við markaðsverð, þ.e. hæsta gjald sem nokkur er fús að greiða fyrir afnot af auðlindinni, t.d. á markaði eða uppboði eða í samningum við ríkið sem umboðsmann réttis eiganda, þjóðarinnar.

Með samþykkt þingsályktunartillögu þessarar má sporna við framangreindum göllum á gildandi fiskveiðistjórnarkerfi. Alþingi felur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að leggja fram frumvarp sem smám saman dregur úr úthlutun aflamarks á grundvelli aflahlutdeildar og færir aflaheimildir þess í stað á opinn markað í áföngum. Með því að kveða á um 5% lækun úthlutaðs aflamarks á ársgrundvelli mun breytingin taka 20 ár og hinar nýju aflaheimildir sem flytjast á uppboðsmarkað má nýta til 20 ára í senn. Með því fyrirkomulagi geta útgerðir viðhaldið nauðsynlegum fyrirsjáanleika í rekstri á sama tíma og þjóðin nýtur sanngjarnrar auðlindarentu.

Sjónarmið um sjálfbærni og samfélagslega sátt.

Ein af undirstöðum þess að fiskveiðistjórnarkerfið geti talist sjálfbært er að um tilhögun þess ríki samfélagsleg sátt. Til að tryggja þessa sátt leggja flutningsmenn til að óúthlutaðar

aflaheimildir verði boðnar upp á aðgreindum mörkuðum. Nánari útfærsla hvað varðar aðgreiningu markaða verði falin ráðherra, en lagt er til að markaðir verði aðgreindir eftir landsvæðum að teknu tilliti til byggðasjónarmiða. Það skiptir máli að íslenskt samfélag í heild upplifi sátt um fiskveiðistjórnarkerfið en ekki síst að afmörkuð byggðarlög geri það, sérstaklega þar sem sjávarútvegur er á meðal helstu atvinnugreina samfélagsins. Með því að afmarka þá markaði þar sem uppboðið fer fram má betur tryggja samfélagslega sátt sem er lykilþáttur í sjálfbærni fiskveiðistjórnarkerfisins til langframa.