



Atvinnuvegaráðuneytið
Skrifstofa auðlinda

atr@atr.is

Reykjavík, 1. október 2026

Efni: Umsögn um áform um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða og lögum um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla – VS-afli, Verkefnasjóður sjávarútvegsins, óunninn afli, gagnsæi og veiðiskylda

Samantekt:

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) leggja áherslu á að VS-heimildin haldi áfram að þjóna því markmiði að draga úr brottkasti og stuðla að því að allur afli komi að landi. Annmarkar í framkvæmd kalla fyrst og fremst á skýrara verklag. Þá telja samtökin að auknar tekjur Verkefnasjóðs sjávarútvegsins eigi fremur að nýtast til rannsókna, nýsköpunar og vísindastarfs en til fjármögnunar björgunarbúnaðar.

Varðandi óunninn afli leggja SFS áherslu á að greina þurfi umfang og ástæður útflutnings eftir tegundum áður en gripið er til nýrra úrræða. Horfa þarf sérstaklega til samkeppnishæfni innlendrar fiskvinnslu, vinnslukostnaðar, tollameðferðar og markaðsaðstæðna. Að mati samtakanna er réttara að bæta forsendur til vinnslu hér á landi en að grípa til almennra takmarkana á ráðstöfun aflla.

SFS taka undir mikilvægi gagnsæis en telja að reglur um hámarksaflahlutdeild, upplýsingagjöf og eftirlit þurfi að vera einfaldar, skýrar og byggja á raunverulegri þörf. Samtökin leggja til að 12% hámarkshlutdeild af heildarverðmæti aflahlutdeildar verði felld brott, enda ótækt að framkvæma skynsamlega, en að áfram verði miðað við hámarkshlutdeild í einstökum tegundum. Verði hámarkshlutdeild af heild hins vegar haldið telja samtökin nauðsynlegt að skýra útreikning þess og miða við leyfðan heildarafla áður en aflamagn samkvæmt 5,3% reglunni og 10. gr. b er dregið frá.

Jafnframt telja SFS ekki hafa verið sýnt fram á þörf fyrir aukna reglubundna upplýsingaskyldu gagnvart Fiskistofu, enda hefur stofnunin þegar viðtækar heimildir til upplýsingaöflunar. Þá telja samtökin varhugavert að birta opinberlega verð og aðra skilmála við aðilaskipti að aflahlutdeildum. SFS áréttu einnig að reglur um tengda aðila verði að byggjast á raunverulegum yfirláðum fremur en fjölskyldutengslum eða minnihlutaeign einni og sér.

Við breytingar á veiðiskyldu þarf að laga viðmiðunartímabil að áramótategundum án þess að kerfið verði tvískipt í framkvæmd. Jafnframt þarf að varðveita nauðsynlegt svigrúm vegna breytinga og endurnýjunar skipakosts. SFS ítreka fyrri tillögu sína um að veiðiskylda miðist við útgerðaraðila sem aflahlutdeildarhafa fremur en einstök skip.

Að lokum skal það áréttað að áformaskjalið hefur að geyma margar ólíkar og efnislega viðtækar breytingar þar sem miklir hagsmunir eru í húfi. Samtökin leggja þess vegna þunga áherslu á að vandaðar greiningar, mat á áhrifum og gott samráð verði í forgrunni vinnu ráðuneytisins. Í því samhengi hafa samtökin af því nokkrar áhyggjur að gert sé ráð fyrir að frumvarp verði lagt fram á Alþingi innan nokkurra vikna.

1. Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar áform atvinnuvegaráðuneytisins um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla. Áformin lúta að reglum um VS-afla, ráðstöfun úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins, útflutning óunnins afla, gagnsæi eignarhalds og veiðiskyldu. Með þessari umsögn koma samtökin á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

I. VS-afli

2. VS-heimildin, sem mælt er fyrir um í 9. og 10. mgr. 11. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, er eitt þeirra úrræða innan fiskveiðistjórnunarkerfisins sem ætlað er að draga úr brottkasti og stuðla að því að allur afli komi að landi. Hún gerir skipstjóra kleift, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að ákveða að hluti afla reiknist ekki til aflamarks skipsins (*allt að 0,5% af uppsjávarafla og 5% af öðrum sjávarafla á hverju tímabili*). SFS leggja áherslu á að við breytingar á reglum um VS-afla verði þetta markmið áfram haft að leiðarljósi og að ekki verði þrengt að úrræðinu eða dregið úr þeim hvata sem því er ætlað að skapa.
3. Í fyrri athugasemdum¹ SFS við drög að heildarlögum í sjávarútvegi var sérstaklega varað við því að binda nýtingu VS-aflaheimildarinnar þeim skilyrðum að aflinn væri verðlítill og útgerð hefði ekki nægt aflamark í viðkomandi tegund. Samtökin töldu slík skilyrði fela í sér skaðlega skerðingu á úrræðinu fremur en betrubætur á framkvæmd þess. Þá gerðu samtökin athugasemd við tillögu um að útgerð skips og tengdum aðilum yrði óheimilt að bjóða í VS-afla þess. Þau sjónarmið eiga áfram við nú.
4. Í áformunum er vísað til aukinnar notkunar VS-aflaheimildarinnar og hækkunar tekna Verkefnasjóðs sjávarútvegsins, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla og reglugerð nr. 941/2016 um kostnað vegna sölu afla á uppboðsmarkaði. Þar er jafnframt talið að vísbendingar séu um að heimildin sé einnig nýtt í viðskiptalegum tilgangi, fremur en eingöngu til að tryggja að allur afli komi að landi. Að mati SFS þarf nánari greiningu á þessari þróun áður en hún er lögð til grundvallar breytingum sem takmarka almennt nýtingu heimildarinnar.
5. Við mat á þróun í notkun VS-afla verður jafnframt að horfa til þeirra verkefna og breytinga sem ráðist hefur verið í á undanförunum árum með það að markmiði að bæta umgengni við sjávarauðlindina og draga úr brottkasti. Á árinu 2021 efndu SFS, ásamt Sjómannasambandi Íslands, Félagi skipstjórnarmanna og VM – Félagi vélstjóra og málmtæknimanna, til átaks gegn brottkasti. Í kjölfarið var fræðsluefni miðlað til útgerða og sjómanna þar sem meðal annars var vakin athygli á þeim úrræðum sem fiskveiðistjórnunarkerfið býður upp á til að draga úr hvata til brottkasts og stuðla að því að allur afli komi að landi. VS-afli er eitt þeirra úrræða.
6. Þessa þróun þarf að hafa í huga þegar aukin notkun VS-heimildarinnar er metin. Aukning í skráðum VS-afla getur að hluta endurspeglað aukna vitund um skyldu til að koma öllum afla að landi og aukna þekkingu á þeim úrræðum sem lög gera ráð fyrir til að draga úr brottkasti. Aukning ein og sér getur því ekki talist fullnægjandi vísbending um að úrræðið sé almennt nýtt í öðrum tilgangi en því var ætlað.
7. Þegar heildin er tekin saman verður því jafnframt að horfa til mismunandi aðstæðna skipa og útgerða, hámarksafla einstakra tegunda á milli ára, veiða, tegundasamsetningar og umfangs starfseminnar. Greina þarf á milli magns VS-afla og hlutfalls hans af heildarafla viðkomandi skips. Magn eitt og sér segir ekki til um hvort heimildin hafi verið nýtt í samræmi við tilgang hennar.

Sala VS-afla á fiskmarkaði

¹ Sjá [hér](#).

8. Samkvæmt 2. tölul. 9. mgr. 11. gr. laga nr. 116/2006 og 2. gr. reglugerðar nr. 941/2016 er það ófrávíkjanlegt skilyrði að VS-afli sé seldur á viðurkenndum uppboðsmarkaði fyrir sjávarafurðir. SFS telja mikilvægt að tryggt sé að þeirri kröfu sé fylgt í framkvæmd og að sala aflans fari í raun fram með opnu uppboði á klukku fiskmarkaðar. Samkvæmt upplýsingum samtakanna hefur misbrestur í framkvæmd kerfisins í einhverjum tilvikum leitt til þess að VS-afli hefur ekki verið boðinn upp á klukku heldur verið ráðstafað utan uppboðs, þótt greiðslumiðlun vegna viðskiptanna hafi farið í gegnum fiskmarkað. SFS telja að slík framkvæmd eigi ekki að vera möguleg. Greiðslumiðlun fiskmarkaðar ein og sér getur ekki komið í stað þess að aflinn sé raunverulega boðinn upp með þeim hætti sem reglurnar gera ráð fyrir.
9. SFS hafa jafnframt upplýsingar um að athugasemdir hafi verið gerðar við fiskmarkaði, eða fyrirspurnum beint til þeirra, vegna tilvika þar sem VS-afla hefur verið ráðstafað utan uppboðs en greiðslumiðlun farið í gegnum fiskmarkað. Slík eftirfylgni hefur, eftir því sem samtökin best vita, þegar leitt til breytinga á verklagi hjá einhverjum fiskmörkuðum. Það sýnir að unnt er að bregðast við annmörkum með skýrari verklagsreglum, án þess að þrengja þurfi VS-aflaheimildina almennt.

Verkefnasjóður sjávarútvegsins

10. Í áformunum er lagt til að heimildir til ráðstöfunar úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins verði rýmkaðar þannig að ráðherra geti varið fé til búnaðarkaupa fyrir viðbragðsaðila vegna leitar og björgunar á sjó. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafla og 2. gr. reglna nr. 770/2011 um stjórn Verkefnasjóðs sjávarútvegsins og úthlutun úr sjóðnum er kveðið skýrt á um að fé úr sjóðnum skuli varið til rannsókna og nýsköpunar á sviði sjávarútvegs og til eftirlits með fiskveiðum.
11. SFS telja ekki heppilegt að ráðstöfunarheimildir sjóðsins verði rýmkaðar með þessum hætti. Samtökin leggja ríka áherslu á mikilvægi öflugs leitar- og björgunarstarfs á sjó og öryggis sjófarenda, en telja Verkefnasjóð sjávarútvegsins ekki réttan farveg fyrir fjármögnun á kaupum á björgunarskipum eða öðrum búnaði á því sviði. Fjármögnun slíkra verkefna á að tryggja með hefðbundnum hætti af fjárlögum og eftir öðrum leiðum.
12. Að mati samtakanna á fremur að nýta aukið svigrúm og auknar tekjur sjóðsins til að efla enn frekar rannsóknir og vísindastarf á sviði sjávarútvegs. Þar má meðal annars horfa til grunnrannsókna á nytjastofnum, vistkerfi sjávar og nýtingu sjávarauðlinda, ásamt hagnýtri þekkingaröflun sem styður við vísindalega ráðgjöf.
13. Á undanförunum árum hefur aðhaldi í rekstri Hafrannsóknastofnunar að verulegu leyti verið mætt með samdrætti í vöktun nytjastofna. Dreigið hefur verið úr mælingum og sýnatökum og grunnrannsóknir hafa verið skertar. Slíkur samdráttur getur aukið óvissu í stofnmati og haft áhrif á forsendur veiðiráðgjafar. Afleiðingarnar geta því komið fram í minni nýtingarmöguleikum og minni verðmætasköpun úr auðlindinni. Í því ljósi telja SFS sérstaklega mikilvægt að aukið svigrúm Verkefnasjóðs sjávarútvegsins verði nýtt til að styrkja rannsóknir og vísindastarf á sviði sjávarútvegs, fremur en að verkefnasvið sjóðsins verði víkkað til verkefna sem fjármagna ætti með öðrum hætti. Aukinn þungi og áhersla á hafrannsóknir væri enda í samræmi við fram komna atvinnustefnu stjórnvalda.

II. Óunninn afli

14. Í áformunum kemur einnig fram að til standi að bregðast við aukningu á útflutningi á óunnum afla. Í því sambandi er tekið fram að merkja megja aukningu á slíkum útflutningi og að sú þróun geti haft neikvæð áhrif á sérstöðu íslenskra sjávarafurða á erlendum mörkuðum. Þá er bent á að útflutningur óunnins afla dragi úr framboði hráefnis til vinnslu hér á landi og þar með úr verðmætasköpun á Íslandi.

15. Samtökin leggja áherslu á að þær upplýsingar sem liggja fyrir sýna að staða Íslands er sterk þegar kemur að vinnslu þorsks, ýsu og ufsa, enda er langstærstur hluti þessara tegunda unninn hér á landi áður en hann er fluttur út. Árið 2025 nam útflutningur á ferskum heilum og hausskornum þorski um 8,7% af afla, en hlutfallið var um 15,1% fyrir ýsu og 7,8% fyrir ufsa. Sé litið til liðinna ára er ekki unnt að greina verulega aukningu í þessum útflutningi, þó hann sveiflist sannanlega á milli ára, allt eftir ytri aðstæðum ýmis konar.
16. Önnur staða kann hins vegar að vera uppi varðandi aðrar botnfisktegundir, svo sem skarkola og steinbít, sem hafa í auknum mæli verið fluttar óunnar úr landi. Þar þarf að horfa sérstaklega til þess hvort ástæður útflutningsins liggja í samkeppnisstöðu innlendarar vinnslu, meðal annars markaðsverði, vinnslukostnaði og tollameðferð afurða á helstu útflutningsmörkuðum. Tollar eru auk þess mismunandi eftir afurðum og vinnslustigi og geta verið hærri á meira unnar afurðir. Slíkur tollamunur getur haft áhrif á rekstrarlegan fýsileika þess að vinna tiltekna tegundir hér á landi, einkum verðminni tegundir þar sem svigrúm til að mæta viðbótarkostnaði er minna.
17. Starfshópur atvinnuvegaráðherra um útflutning á óunnum afla er nú að störfum og telja SFS rétt að beðið verði niðurstaðna þeirrar vinnu áður en tekin er afstaða til þess hvort tilefni sé til frekari lagasetningar eða nýrra lagaheimilda á þessu sviði. Hér á eftir verða rakin helstu sjónarmið sem samtökin telja að þurfi að hafa til hliðsjónar við frekari skoðun á reglum um óunninn afla og mati á því hvort tilefni sé til að útfæra frekari lagaheimildir á þessu sviði.

Samkeppnishæfni innlendarar fiskvinnslu

18. Samtökin telja mikilvægt að við mat á ástæðum þess að afli er fluttur óunninn úr landi sé fyrst litið til samkeppnisstöðu innlendarar fiskvinnslu. Íslensk fiskvinnsla á í harðri samkeppni um hráefni við erlendar fiskvinnslur sem kunna að búa við lægri rekstrarkostnað og njóta í sumum tilvikum opinbers stuðnings. Munur á launakostnaði, opinberum gjöldum, fjármagnskostnaði, fasteignagjöldum og flutningskostnaði getur þannig haft veruleg áhrif á það hvort hagkvæmt sé að vinna tiltekið hráefni hér á landi. Þá ve rður einnig að hafa í huga að tekjur greinarinnar ráðast að stórum hluta af alþjóðlegu markaðsverði og gengisþróun, á meðan stór hluti rekstrarkostnaðar fellur til í íslenskum krónum.
19. Með hliðsjón af þessu telja samtökin rétt að ráðist verði í úttekt á rekstrarumhverfi þeirra fiskvinnslu í Evrópu sem íslensk fiskvinnsla á helst í samkeppni við. Í slíkri úttekt verði meðal annars lagt mat á launakostnað, opinber gjöld, skatta, orkukostnað, fjárfestingarhvata og þann stuðning sem fiskvinnslum kann að standa til boða í viðkomandi ríkjum. Með hliðsjón af niðurstöðum úttektarinnar verði kannað hvaða aðgerðir séu færar til að jafna samkeppnisstöðu íslenskrar fiskvinnslu og tryggja, eftir því sem kostur er, sambærileg samkeppnisskilyrði. Markmiðið verði að bæta rekstrarlegar forsendur innlendarar vinnslu og skapa jákvæða hvata til aukinnar fjárfestingar, tækniþróunar og verðmætasköpunar hér á landi.

Sveigjanleiki við sölu og ráðstöfun afla

20. Sveigjanleiki við sölu, meðferð og ráðstöfun afla skiptir verulegu máli fyrir verðmætasköpun í sjávarútvegi. Aflabroð eru breytileg og miklar sveiflur geta orðið í magni, stærð og gæðum þess hráefnis sem berst að landi. Á sama tíma geta eftirspurn og verð á einstökum afurðum breyst hratt á erlendum mörkuðum.
21. Mikilvægt er að fyrirtæki hafi svigrúm til að bregðast við þessum breytingum og ráðstafa afla með þeim hætti sem best hentar aðstæðum hverju sinni. Útflutningur á óunnum afla getur meðal annars verið hagkvæmur þegar mikið hráefni berst að landi á skömmum tíma, vinnslugeta er tímabundið takmörkuð eða hærra verð fæst fyrir hráefnið á erlendum markaði. Við útfærslu reglna þarf því að gæta þess að

skerða ekki þetta svigrúm umfram það sem nauðsynlegt er. Ekki má heldur líta framhjá því að fjölbreyttur útflutningur, í formi ólíkra afurða og markaða, hefur átt stóran þátt í því að skapa íslenskum sjávarútvegi sérstöðu.

Orðspor og uppruni íslenskra sjávarafurða

22. Í áformunum er bent á að óunninn íslenskur fiskur kunni að fara til vinnslu erlendis og blandast þar fiski af öðrum uppruna sem síðar er seldur sem íslenskur. Slíkt geti veikt það orðspor sem íslenskur sjávarútvegur hefur byggt upp. Samtökin taka að nokkru undir þetta.
23. Í því sambandi telja samtökin rétt að skoða hvort tilefni sé til að bregðast við með markvissum úrræðum til verndar íslenskum uppruna. Eitt þeirra úrræða sem vert er að skoða er umsókn um formlega upprunavernd fyrir íslenskar sjávarafurðir, svo sem verndaða landfræðilega tilvísun. Slík vernd getur styrkt sérstöðu íslenskra afurða, skýrt tengsl þeirra við íslenskan uppruna og veitt sterkari grundvöll til að bregðast við villandi eða óheimilli notkun á heiti eða upprunatilvísun á erlendum mörkuðum.
24. Einnig telja samtökin mikilvægt að stjórnvöld efla hagsmunagæslu fyrir íslenskar sjávarafurðir erlendis og bregðist við þegar íslenskur uppruni er notaður með óskýrum eða villandi hætti. Sérstök áhersla verði lögð á að stjórnvöld, í nánú samstarfi við atvinnugreinina, ráðist í markvissar kannanir á erlendum mörkuðum til að sannreyna uppruna og meðferð sjávarafurða. Í því sambandi verði meðal annars beitt DNA-rannsóknnum til að kanna mögulega blöndun afla og gerðar kannanir á því hvort og í hvaða mæli afurðir séu ísprautaðar eða meðhöndlaðar með öðrum hætti sem kann að hafa áhrif á gæði, þyngd eða framsetningu þeirra.

Alþjóðlegar skuldbindingar og markaðsaðgangur

25. Í áformunum er tekið fram að þau komi ekki inn á svið stjórnarskrár eða þjóðréttarskuldbindinga og að þau varði ekki ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu. Þar sem ekki liggur enn fyrir hvernig hugsanleg úrræði vegna óunnins afla verða útfærð telja samtökin mikilvægt að þessi atriði verði metin sérstaklega við vinnslu áformaðs frumvarps.
26. Það á einkum við ef til skoðunar koma reglur sem takmarka útflutning, gera kröfu um tiltekna vinnslu eða meðferð hér á landi eða takmarka aðgang erlendra kaupenda að hráefni. Slíkar ráðstafanir geta eftir atvikum falið í sér útflutningstakmarkanir sem geta reynt á skuldbindingar Íslands samkvæmt reglum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), EES-samningnum og öðrum viðskiptasamningum.
27. Jafnframt þarf að gæta sérstaklega að því að nýjar reglur raski ekki greiðum og fyrirsjáanlegum aðgangi íslenskra sjávarafurða að erlendum mörkuðum. Íslenskur sjávarútvegur byggir að verulegu leyti á slíkum markaðsaðgangi og því er mikilvægt að forðast úrræði sem kunna að leiða til viðskiptadeilna eða annarra viðbragða viðskiptaríkja og veikja þar með markaðsstöðu íslenskra sjávarafurða.
28. Jafnframt þarf að meta hvort úrræði feli í sér takmarkanir á atvinnufrelsi samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar eða skerðingu á eignarrétti sem nýtur verndar 72. gr. hennar. Ef svo er þarf að liggja skýrt fyrir hvaða almannahagsmunum viðkomandi úrræðum er ætlað að þjóna, hvort þau séu til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og hvort unnt sé að ná sama árangri með vægari úrræðum. Þetta á sérstaklega við um reglur sem kunna að takmarka svigrúm fyrirtækja til að velja kaupendur, markaði, vinnsluáðferðir eða ráðstöfun hráefnis.

III. Gagnsæi og upplýsingar um hámarksaflahlutdeild

29. Í áformunum kemur fram að fyrirhugað sé að útfæra nánar reglur til að stuðla að auknu gagnsæi eignarhalds í sjávarútvegi með hliðsjón af reglum um hámarksaflahlutdeild. Jafnframt eru boðaðar breytingar á 12. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða sem varða upplýsingagjöf og opinbera birtingu upplýsinga. Samtökin vilja benda á eftirfarandi atriði í tengslum við þessu áform:

Afnám hámarkshlutdeildar af heildarverðmæti aflahlutdeildar

30. Samtökin telja að besta leiðin til að ná markmiðum áformanna um aukið gagnsæi sé að einfalda reglur um hámarksaflahlutdeild. Í því sambandi leggja samtökin til að ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 um hámarkshlutdeild af heildarverðmæti aflahlutdeildar verði felld brott og að einungis verði kveðið á um hámarksaflahlutdeild í hverri tegund fyrir sig.
31. Núgildandi regla um 12% hámarkshlutdeild af heildarverðmæti aflahlutdeildar byggist á því að aflahlutdeildir í mismunandi tegundum séu færðar yfir í þorskígildi. Sú aðferð hefur í för með sér að staða einstakra útgerðaraðila gagnvart hámarkinu getur breyst án þess að þeir hafi sjálfir ráðstafað aflaheimildum. Þannig getur úthlutun aflamarks í einstökum tegundum, sem fer fram á mismunandi tímum ársins, tekið verulegum breytingum milli ára vegna stöðu fiskistofna og ráðgjafar um leyfilegan heildarafla. Þorskígildisstuðlar breytast jafnframt eftir verðmæti einstakra tegunda. Af þessu leiðir að hlutdeild útgerðaraðila í þorskígildum getur hækkað eða lækkað vegna breytinga sem hann hefur engin áhrif á.
32. Með því að fella heildarþakið brott og miða eingöngu við hámarksaflahlutdeild í hverri tegund fyrir sig yrðu reglurnar mun einfaldari og fyrirsjáanlegri. Fyrirtæki gætu á hverjum tíma séð með skýrum hætti hver staða þeirra væri gagnvart hámarki í viðkomandi tegund og breytingar á stöðu annarra fiskistofna hefðu ekki áhrif á þá stöðu. Reglurnar yrðu jafnframt gagnsærri og eftirlit einfaldara. Áfram yrðu skýr takmörk á því hversu stórum hluta aflaheimilda í hverri tegund sami aðili gæti ráðið yfir og afnám heildarþaksins myndi því ekki fela í sér að horfið væri frá takmörkunum á samþjöppun aflaheimilda.

Upplýsingaskylda og eftirlit Fiskistofu

33. Í áformunum er boðað að gerðar verði breytingar á reglum um upplýsingagjöf í tengslum við aukið gagnsæi eignarhalds. Í fyrri frumvörpum um sama efni hefur jafnframt verið lagt til að eftirlitsheimildir Fiskistofu verði rýmkaðar og að útgerðaraðilum verði gert að veita stofnuninni ítarlegri og reglubundnari upplýsingar um eignarhald og tengsl aðila.
34. Að mati samtakanna hefur ekki verið sýnt fram á að núgildandi heimildir Fiskistofu til upplýsingaöflunar séu ófullnægjandi. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu frá árinu 2018 kom fram að stofnunin teldi sig hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með samþjöppun aflaheimilda. Þar kom jafnframt fram sú afstaða þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að engin sérstök vandkvæði hefðu verið hjá Fiskistofu við að sinna eftirliti með samþjöppun samkvæmt 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.
35. Fiskistofa hefur auk þess þegar víðtækar heimildir samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga nr. 116/2006 til að kalla eftir þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna eftirlits með framkvæmd laganna. Sú heimild tekur meðal annars til upplýsinga frá útgerðarmönnum, kaupendum afla, umboðsmönnum, útflytjendum, flutningsaðilum, bönkum, lánastofnunum og opinberum stofnunum. Þá getur Fiskistofa aflað upplýsinga úr opinberum skráum um eignarhald fyrirtækja.
36. Í fyrri frumvörpum hefur einnig verið gert ráð fyrir að aðilar yfir tilteknum mörkum skili Fiskistofu reglulega upplýsingar um eigendakeðjur sínar. Samtökin telja ekki hafa verið sýnt fram á þörf fyrir slíka reglubundna upplýsingagjöf. Eignarhald í sjávarútvegi tekur almennt ekki tíðum breytingum. Breytingar

verða einkum við kynslóðaskipti, samruna, yfirtökur og skráningu fyrirtækja á markað. Á öllum íslenskum félögum hvílir jafnframt lagaskylda til að tilkynna breytingar á stjórn, hlutafé og raunverulegum eigendum til fyrirtækjaskrár.

37. Í þessu ljósi verður ekki séð hvaða viðbótarupplýsingar fengjust með því að gera fyrirtækjum að skila sömu eða sambærilegum upplýsingum reglulega til Fiskistofu. Slík skylda myndi hins vegar auka kostnað og stjórnsýslubyrði bæði hjá fyrirtækjum og stjórnvöldum.
38. Við útfærslu nýrra reglna þarf jafnframt að hafa hliðsjón af lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. Samkvæmt þeim ber meðal annars að meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað fyrir stjórnvöld, fyrirtæki og einstaklinga, auk þess sem kanna ber hvort ná megi sama markmiði með hagkvæmari og minna íþyngjandi úrræðum.

Opinber birting upplýsinga um viðskipti með aflahlutdeildir

39. Í áformunum er einnig boðað að gerðar verði breytingar á reglum um opinbera birtingu upplýsinga í tengslum við aukið gagnsæi. Í fyrri frumvörpum um sama efni hefur meðal annars verið lagt til að við aðilaskipti að aflahlutdeildum verði skilað ítarlegum upplýsingum um viðskiptin til Fiskistofu og að þær upplýsingar verði birtar opinberlega, meðal annars í því skyni að auka gagnsæi í verðmyndun aflahlutdeilda.
40. Samtökin telja varhugavert að gera upplýsingar um verð og aðra skilmála í slíkum viðskiptum opinberar. Aðilaskipti að aflahlutdeildum geta verið með ýmsu móti og eru oft aðeins hluti af stærri viðskiptum, svo sem kaupum á skipum, veiðarfærum, fasteignum eða vinnsluaðstöðu, eða eiga sér stað í tengslum við samruna og yfirtökur. Við slíkar aðstæður getur verið erfitt eða jafnvel ómögulegt að einangra sérstakt kaupverð aflahlutdeildarinnar frá öðrum þáttum viðskiptanna.
41. Opinber birting einstakra verðupplýsinga getur því gefið villandi mynd af verðmyndun aflahlutdeilda og erfitt getur verið að bera ein viðskipti saman við önnur. Þá geta upplýsingar um verð og aðra samningsskilmála varðað lögvarða viðskiptahagsmuni fyrirtækja.

Útreikningur heildarverðmætis verði heildarpakinu haldið

42. Verði ekki farin sú leið að fella niður heildarpakið telja samtökin í öllu falli nauðsynlegt að skýra reglur um útreikning þess.
43. Í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 er kveðið á um að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila eða tengdra aðila megi ekki nema meira en 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla. Við mat á heildarverðmætinu skal samkvæmt ákvæðinu annars vegar miða við verðmætahlutföll einstakra tegunda á viðkomandi fiskveiðiári eða veiðitímabili og hins vegar úthlutað aflamark einstakra tegunda á tímabilinu.
44. Við framkvæmd ákvæðisins hefur Fiskistofa miðað við að heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda skuli reiknað á grundvelli heildarporskígilda eftir að aflamagn samkvæmt 5,3% reglunni og 10. gr. b laga nr. 116/2006 hefur verið dregið frá. Samtökin telja hins vegar, með hliðsjón af forsögu og tilgangi reglna um hámarksaflahlutdeild, að við útreikning heildarverðmætisins beri að miða við leyfðan heildarafla allra tegunda áður en framangreint aflamagn er dregið frá.
45. Í lögskýringargögnum að baki reglunum var þannig lögð áhersla á að tryggja að enginn einn aðili réði yfir meira en tilteknum hluta heildaraflaheimilda. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 27/1998 var auk þess vísað til þess að heildarporskígildi hvers aðila mættu ekki fara yfir tiltekið hlutfall af heildarporskígildum eins og þau væru á hverjum tíma.

46. Afli sem ráðstafað er samkvæmt 5,3% reglunni og 10. gr. b er áfram hluti af leyfðum heildarafla og hefur verðmæti með sama hætti og annar afli. Útgerðaraðilar innan aflamarkskerfisins hafa jafnframt ekki yfirráð yfir þessum hluta aflans. Að mati samtakanna eru því ekki efnisleg rök fyrir því að undanskilja hann við ákvörðun þess heildarverðmætis sem hámarkshlutdeildin er reiknuð af.
47. Vegna þessa telja samtökin mikilvægt að skerpt verði á orðalagi 2. mgr. 13. gr. og tekinn af allur vafi um að við útreikning heildarverðmætis aflahlutdeildar allra tegunda beri að miða við leyfðan heildarafla áður en aflamagn samkvæmt 5,3% reglunni og 10. gr. b laga nr. 116/2006 er dregið frá.

Tengdir aðilar og yfirráð

48. Í fyrirliggjandi áformum er ekki vísað til þess að til standi að gera breytingar á skilgreiningu tengdra aðila. Í fyrri frumvörpum um sama efni hafa hins vegar verið lagðar til verulegar breytingar á þeim reglum, meðal annars varðandi skilgreiningu yfirráða, fjölskyldutengsl og áhrif minnihlutaeignar. Samtökin telja því rétt að árétta fyrri sjónarmið sín um þessi atriði.
49. Að mati samtakanna er ekki þörf á grundvallarbreytingum á gildandi reglum um tengda aðila. Reglurnar eiga að meginstefnu til að taka mið af því hvort raunveruleg yfirráð séu fyrir hendi, þ.e. hvort einn aðili geti haft úrslitaáhrif á stjórn eða mikilvægar ákvarðanir annars aðila.
50. Til að skýra þetta nánar telja samtökin rétt að færa í lagatexta þau sjónarmið sem þegar koma fram í lögskýringargögnum að baki 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 um hvenær einn aðili telst fara með yfirráð yfir öðrum. Þar er meðal annars vísað til réttar til að tilnefna meira en helming fulltrúa í stjórn lögaðila, réttar til að stýra rekstri annars aðila og samninga sem veita einum aðila úrslitaáhrif við ákvarðanatöku. Þessi viðmið eru í grundvallaratriðum sambærileg þeim sem byggt er á við mat á yfirráðum í samkeppnisrétti, þar sem horft er til þess hvort aðili geti í raun haft afgerandi áhrif á starfsemi eða mikilvægar ákvarðanir fyrirtækis.
51. Í fyrri frumvörpum hefur hins vegar jafnframt verið lagt til að tiltekin fjölskyldutengsl leiddu sjálfkrafa til þess að aðilar teldust tengdir við útreikning hámarksaflahlutdeildar, óháð því hvort raunveruleg yfirráð væru fyrir hendi. Meðal annars hefur verið gert ráð fyrir að hjón, sambúðarfólk og tiltekin skyldmenn teljist tengd og að aflahlutdeildir fyrirtækja undir yfirráðum þeirra séu lagðar saman.
52. Samtökin telja varhugavert að fjölskyldutengsl ein og sér hafi slík áhrif. Slík regla myndi ganga lengra en almennt er byggt á við mat á yfirráðum og gæti haft veruleg áhrif á einstaklinga og fyrirtæki eingöngu vegna fjölskyldutengsla. Í því sambandi þarf jafnframt að gæta að 65. gr. stjórnarskrárinnar um jafnræði og 75. gr. um atvinnufrelsi.
53. Sjávarútvegur á Íslandi hefur að verulegu leyti byggst upp á fjölskyldufyrirtækjum þar sem þekking og reynsla hefur gengið milli kynslóða. Fjölskyldutengsl ein og sér eiga ekki að koma í veg fyrir að einstaklingar starfi hjá öðrum fyrirtækjum eða stofni sjálfstæð fyrirtæki í greininni. Þá er þegar að finna sérstaka reglu um fjölskyldutengsl í 3. tölul. 4. mgr. 13. gr. laganna, þar sem við nánar tilgreindar aðstæður er heimilt að leggja saman eignarhlut eða atkvæðisrétt maka og skyldmenna í beinan legg. Samtökin telja ekki hafa verið sýnt fram á að sú regla sé ófullnægjandi.
54. Í fyrri frumvörpum hefur einnig verið lagt til að minnihlutaeign í öðru útgerðarfélagi hafi áhrif á útreikning hámarksaflahlutdeildar. Samkvæmt þeim tillögum átti meðal annars að telja hluta aflahlutdeildar annars útgerðaraðila með ef aðili ætti, beint eða óbeint, 20% eða meira af atkvæðisrétti í félaginu. Samtökin eru mótfalln slíkrei reglu. Minnihlutaeign felur ekki ein og sér í sér yfirráð yfir félagi eða heimild til að ráða ráðstöfun aflaheimilda þess. Reglur um hámarksaflahlutdeild eiga að taka mið af raunverulegum yfirráðum en ekki eingöngu eignarhlutfalli.

55. Regla sem leiddi til hlutfallslegrar samlagningar vegna minnihlutaeignar gæti jafnframt haft í för með sér tvítalningu eða margfalda talningu sömu aflaheimilda í eignakeðjum og aukið flækjustig kerfisins. Hún gæti auk þess haft neikvæð áhrif á fjárfestingar, samstarf, nýsköpun og hagræðingu í greininni.

IV. Veiðiskylda

56. Í áformunum er fjallað um tvenns konar breytingar á veiðiskyldu. Annars vegar á að laga viðmiðunartímabil ákvæðisins að tegundum sem hafa annað veiðitímabil en hefðbundið fiskveiðiár. Hins vegar er boðað að lokað verði fyrir möguleika á að sniðganga reglurnar með flutningi aflamarks eða framsali aflahlutdeildar milli skipa. SFS telja mikilvægt að þessir þættir séu skoðaðir sérstaklega og að mögulegar lagfæringar á viðmiðunartímabilum þrengi ekki að svigrúmi útgerða.

Viðmiðunartímabil áramótategunda

57. SFS taka undir að laga þurfi viðmiðunartímabil veiðiskyldunnar að þeim tegundum sem fá úthlutun miðað við almanaksár fremur en hefðbundið fiskveiðiár. Þetta varðar meðal annars makríl, norsk-íslenska síld, íslenska sumargotssíld og kolmunna, sem falla undir úthlutun almanaksársins.
58. Í áformunum er bent á að núverandi viðmiðun geti leitt til þess að skip hafi skemmri tíma til að fullnægja veiðiskyldu vegna þessara tegunda. Að mati SFS þarf framkvæmd veiðiskyldunnar að taka mið af því tímabili sem viðkomandi úthlutun og veiðar tilheyra. Misræmi milli fiskveiðiárs og almanaksárs á ekki að skerða svigrúm útgerða til að uppfylla skylduna.
59. Í þessu ljósi er óvíst hvaða afleiðingar það gæti haft ef veiðiskyldan verður í reynd tvíþætt; annars vegar vegna uppsjávartegunda sem stjórnað er miðað við almanaksár og hins vegar vegna annarra tegunda sem miðast við fiskveiðiárið. Slík tvískipting getur skapað vandkvæði í framkvæmd, meðal annars þegar uppsjávarskip landa botnfiskafla. Viðmiðunartímabil vegna þess afla gæti þá fallið illa að tímabili meginveiða skipsins og leitt til ófyrirséðra afleiðinga fyrir fyrirtæki.
60. SFS leggja því áherslu á að þótt nauðsynlegt kunni að vera að aðlaga viðmiðunartímabil veiðiskyldu að ólíkum veiðitímabilum einstakra tegunda, verði veiðiskyldan áfram hugsuð og útfærð sem ein heild. Gæta þarf sérstaklega að samspili uppsjávar- og botnfisktegunda þannig að breytingar á viðmiðunartímabilum leiði ekki til óeðlilegrar niðurstöðu fyrir skip sem stunda fjölbreyttar veiðar. Mikilvægt er að þessi atriði verði skoðuð sérstaklega við áframhaldandi vinnu frumvarps og að áhrif breytinga á veiðiskyldu verði metin áður en endanleg útfærsla liggur fyrir.

Breytingar á skipakosti og flutningur aflaheimilda

61. Við umfjöllun um flutning aflaheimilda þarf að greina á milli veiðiskyldunnar sjálfrar og takmarkana á flutningi aflamarks. Í gildandi lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er annars vegar kveðið á um niðurfellingu aflahlutdeildar náí veiðar skips ekki lágmarki skv. 6. mgr. 15. gr. og hins vegar takmarkanir á því hve mikið aflamark heimilt er að flytja frá skipi á hverju fiskveiðiári skv. 8. mgr. 15. gr. laganna. Fiskistofu er heimilt skv. 8. mgr. 15. gr. að víkja frá flutningstakmörkuninni vegna varanlegra breytinga á skipakosti útgerða eða þegar skip hverfur úr rekstri um lengri tíma vegna alvarlegra bilana eða sjótlóns.

62. Í fyrri umsögn SFS² var rakið að með lögum nr. 22/2010 hefði veiðiskylda verið aukin og heimild til flutnings aflamarks frá skipi takmörkuð. Viðmiðið varð að 50% af úthlutuðu aflamarkis skips væri nýtt með veiðum þess á hverju fiskveiðiári í stað annars hvers árs, sbr. 6. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006. Jafnframt var veiðiskyldan látin ná til aflamarks sem flutt hefði verið frá fyrra fiskveiðiári. Samtökin benda á að þannig hafi þegar verið dregið úr þeim sveigjanleika sem útgerðir höfðu til að skipuleggja veiðar sínar milli ára.
63. Með sömu lagabreytingu var kveðið á um í 8. mgr. 15. gr. laganna að á hverju fiskveiðiári væri heimilt að flytja af fiskiskipi 50% þess aflamarks sem því hefði verið úthlutað, í þorskígildum talið, auk aflamarks sem flutt hefði verið til skipsins. Sérstaklega var þó gert ráð fyrir sveigjanleika vegna varanlegra breytinga á skipakosti. Í fyrri umsögn SFS var bent á að slíkar breytingar tækju meðal annars til þess þegar útgerð seldi skip, keypti skip til útgerðar eða skip væri tekið af skipaskrá.
64. SFS benda á að þessi sveigjanleiki hafi hagnýta þýðingu þegar útgerðir kaupa skip, endurnýja skipakost eða breyta fyrirkomulagi útgerðar. Við skipakaup getur komið upp sú staða að veiðiskylda tengist aflamarki sem var úthlutað á skip fyrr á viðkomandi tímabili, þótt það aflamark fylgi ekki að fullu með við afhendingu þess. Jafnframt getur þurft að færa aflaheimildir af eldri skipum yfir á það skip sem á að annast veiðarnar, sbr. almennar heimildir til framsals aflahlutdeildar skv. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 og flutnings aflamarks skv. 15. gr. sömu laga.
65. Við slíkar aðstæður geta flutningar aflamarks og aflahlutdeildar verið nauðsynlegur liður í því að laga veiðarnar að breyttum skipakosti og forða því að aflahlutdeild falli niður á grundvelli 6. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006. Að mati SFS verður að greina á milli slíkra rekstrarlegra ráðstafana og tilvika þar sem endurteknir flutningar eða viðskipti með skip eru eingöngu nýtt til að komast hjá veiðiskyldu.
66. Í áformaskjalinu er ekki gerð grein fyrir fjölda þeirra tilvika sem talin eru fela í sér sniðgöngu eða hversu stóran hluta heildarúthlutunar þau varða. SFS telja að slíkt mat þurfi að liggja fyrir áður en ráðist er í breytingar sem geta haft áhrif á endurnýjun skipakosts og skipulag veiða almennt. Sé sýnt fram á að undanþáguheimild 8. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006 sé nýtt ítrekað í þeim tilgangi einum að komast hjá veiðiskyldu telja samtökin rétt að afmarka þann vanda sérstaklega.

Veiðiskylda útgerðaraðila í stað einstakra skipa

67. SFS ítreka fyrri tillögu sína um að veiðiskylda miðist við útgerðaraðila, þ.e. aflahlutdeildarhafa, í stað einstakra skipa, sbr. gildandi fyrirkomulag skv. 6. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006. Að mati samtakanna er tilefni til að nýta fyrirhugaða endurskoðun ákvæðisins til að laga það að skipulagi og starfsemi útgerðarfyrirtækja og varðveita nauðsynlegan sveigjanleika við skipulag veiða.
68. Í fyrri umsögninni bentu samtökin á þá þróun sem orðið hefur í veiðum og vinnslu með aukinni sérhæfingu, veiðisamstarfi skipa og endurnýjun skipakosts. Þá var jafnframt vísað til þess að skipum hefði fækkað samhliða hagræðingu og tilkomu stærri og tæknivæddari skipa. Þessar breytingar hefðu miðað að því að auka gæði aflans og hámarka verðmæti. Að mati SFS þurfa reglur um veiðiskyldu að taka tillit til þessarar þróunar og þeirrar sérhæfingar sem á sér stað innan útgerða.

² Sjá [hér](#).

69. Að mati SFS myndi veiðiskylda sem miðast við útgerðaraðila fremur en einstök skip bæta skipulag og skilvirkni veiða og gefa svigrúm til að nýta skipakost í samræmi við sérhæfingu hans. Þannig má, eins og rakið var í fyrri umsögn samtakanna, draga enn frekar úr eldsneytisnotkun og þar með kolefnisspori fiskveiða. SFS leggja því áherslu á að þessi fyrri tillaga verði tekin til efnislegrar skoðunar við útfærslu áformanna.
70. SFS leggja áherslu á að lagfæringar á reglum um veiðiskyldu varðveiti þann sveigjanleika sem nauðsynlegur er vegna breytinga á skipakosti. Einstök tilvik um sniðgöngu eiga ekki að leiða til íþyngjandi úrræða.

* * *

71. Að mati samtakanna eiga annmarkar sem komið hafa í ljós við framkvæmd VS-afla fyrst og fremst að kalla á skýrara verklag og markvisst eftirlit. Fjármunir Verkefnasjóðs sjávarútvegsins eiga áfram að nýttast verkefnum sem tengjast sjávarútvegi með beinum hætti, einkum rannsóknum, nýsköpun og vísindastarfi.
72. Varðandi óunninn afla leggja samtökin áherslu á að bætt samkeppnisskilyrði innlendrar fiskvinnslu séu farsælli leið til aukinnar vinnslu hér á landi en almennar takmarkanir á ráðstöfun afla. Jafnframt þarf að gæta að markaðsaðgangi íslenskra sjávarafurða og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.
73. Við breytingar á veiðiskyldu þarf að tryggja að mismunandi viðmiðunartímabil tegunda myndi áfram eina samræmda heild. Jafnframt þarf að varðveita nauðsynlegt svigrúm vegna breytinga og endurnýjunar skipakosts. SFS ítreka í því sambandi fyrri tillögu sína um að veiðiskylda miðist við útgerðaraðila sem aflahlutdeildarhafa fremur en einstök skip.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Heiðmar Guðmundsson