

Samráðsgátt stjórnvalda

Atvinnuvegaráðuneytið

*Umsögn Landssambands smábátæigenda
um áform um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006,
og lögum um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávaraflla, nr. 37/1992.*

Reykjavík 1. október 2026

Landssamband smábátæigenda (LS) hefur kynnt sér áform um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og lögum um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávaraflla. Áformin ná til óunnins aflla, VS-aflla, gagnsæis, veiðiskyldu og ráðstöfunar fjármuna úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins.

Á þessu stigi liggja ekki fyrir fullmótaðar greinar að breytingum á lögum. Afstaða LS verður því að taka mið af því að endanleg áhrif á smábátaútgerðir ráðast af nánari útfærslu. Samtökin áskilja sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum á framfæri þegar frumvarpsdrög liggja fyrir.

1. VS-afli og Verkefnasjóður sjávarútvegsins

LS telur að þróun síðustu missera sýni að margar stórútgerðir séu farnar að nýta VS-afllaheimildina með skipulegum hætti í hagnaðarskyni.

Það var ekki ætlunin, sbr. lögskýringu við ákvæðið, sem á rætur sínar að rekja til [laga nr. 129/2001](#). Þar segir:

*Í þessari grein er lagt til að heimilt verði að koma með að landi í hverri veiðiferð allt að 5% af heildarafla veiðiferðarinnar og að sá afli reiknist ekki til kvóta viðkomandi veiðiskips. **Ástæða þess að þetta er lagt til er sú að með þessu móti er opnuð leið fyrir veiðiskip að koma með fisk að landi sem að öðrum kosti hefði getað farið í hafið aftur, annaðhvort vegna þess að hann er verð lítill eða vegna þess að skipið hefur ekki haft nægilegt aflamark í viðkomandi tegund.** Nú ber áhöfn skips vissulega samkvæmt gildandi lögum að hirða allan fisk sem veiðist en það er ljóst að mikil freisting er fyrir hendi að henda verðlitlum fiski og fiski sem viðkomandi skip hefur ekki nægilegt aflamark í. Hefur slíku verið mjög haldið á lofti í umræðum um fiskveiðistjórnun auk þess sem niðurstöður kannana hafa staðreynt það með ótvíræðum hætti að slíkt á sér stað, þótt deila megi um í hversu miklum mæli slíkt sé gert.*

Hér er lagt til að uppistaða andvirðis aflans, sem ekki reiknast til kvóta, renni til Hafrannsóknastofnunarinnar og að útgerð skips og áhöfn hafi ekki hag af veiðunum en verði þó greitt eitthvað fyrir þann kostnað

og vinnu sem felst í að skila honum að landi. Til þess að ekki fari milli mála hvert andvirðið sé og til að tryggja að útgerðir, sem jafnframt eru með fiskvinnslu, hafi ekki hag af þessum afla er það skilyrði að aflinn verði seldur á opinberum uppboðsmarkaði fyrir sjávarafurðir.

Óvíst er að hve miklu marki þessi heimild verður nýtt en hún gerir útgerðarmönnum og sjómönnum fært að draga úr brottkasti sé til þess vilji. Þykir rétt að gera slíka tilraun sem stæði til loka árs 2002 og yrði endurskoðuð í ljósi reynslunnar.

Ákvæðið er afar skýrt: Það var sett til að draga úr brottkasti og tryggja að allur afli kæmi að landi. Þróunin hefur hins vegar verið sú að ákvæðið er í vaxandi mæli fullnýtt til þess að auka það hráefni sem útgerðirnar fá til vinnslu. Með því geta útgerðir í reynd bætt allt að 5% við þann afla sem fer til vinnslu, umfram aflamark skips. Hér virðast eftirlitsaðilar hafa sofið á verðinum og skráð VS-afla sem á engan veginn heima undir slíkri skráningu.

Jafnframt skal bent á að magn slægðs þorsks, sem veiddur var í botnvörpu og seldur á fiskmörkuðum á síðustu tveimur fiskveiðiárum, er langtum minna en það magn sem skráð er sem VS-afli í þorski.

Slægður þorskur botnvarpa	VS-afli	Selt á fiskmörkuðum	Mismunur
2025/2026	1.661 Tonn	913 Tonn	748 Tonn
2024/2025	1.323 Tonn	830 Tonn	493 Tonn

Þetta fyrirkomulag getur haft beina og neikvæða þýðingu fyrir sjómenn. Þeir verða fyrir tekjuskurðingu þegar afli er færður í VS-aflakerfið, á sama tíma og útgerðin getur keypt VS-aflann af sjálfri sér á uppboðsmarkaði og tekið hann aftur inn í eigin vinnslu. Þannig skapast hætta á að heimild sem átti að vera öryggisventill gegn brottkasti verði að viðskiptalegu tæki samþættra útgerðar- og vinnslufyrirtækja, án þess að áhöfn njóti eðlilegrar hlutdeildar í þeim verðmætum sem verða til.

Í þessu samhengi bendir LS á að 58% af nýttum VS-heimildum í togveiðum séu nýtt af einu fyrirtæki, Samherja. Fyrirtækið eitt og sér ber jafnframt nánast alfarið ábyrgð á þeirri 8% aukningu sem varð á nýtingu heimildarinnar milli fiskveiðiárána 2024/2025 og 2025/2026. Þessi mikla samþjöppun styður að mati LS þá ályktun að vandinn felist ekki í almennri nýtingu heimildarinnar hjá öllum útgerðarflokkum, heldur fyrst og fremst í kerfisbundinni fullnýtingu hennar hjá einstökum stórum og samþættum útgerðum, sem er langt frá því að samræmast skráningu aflans sem VS-afla. Viðbrögð stjórnvalda þurfa því að vera markviss og mega ekki leggja óþarfa kvaðir á smábátaútgerðir sem nýta heimildina í samræmi við upphaflegan tilgang hennar.

Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum nam hrein eign [Verkefnasjóðs sjávarútvegsins](#) 6,5 milljörðum króna í árslok 2025. Tekjur af VS-afla voru 1,8 milljarðar króna árið 2025 og 1,3 milljarðar árið 2024, en kostnaðarhlutdeild nam 143 milljónum króna árið 2025 og engu árið 2024. Þessar fjárhæðir kalla að mati LS á aukið gagnsæi um tekjur, kostnað, ávöxtun og ráðstöfun fjármuna sjóðsins. Nauðsynlegt er að stjórnvöld geri ítarlega og sundurliðaða grein fyrir því hvert fjármunir sjóðsins hafa runnið undanfarin þrjú til fjögur ár, þar á meðal hvaða verkefni hafa fengið úthlutanir, á hvaða lagagrundvelli og með hvaða fjárhæðum. Slík heildstæð upplýsingagjöf liggur ekki fyrir með skýrum hætti í ríkisreikningum og því er ekki unnt að rekja ráðstöfun þessara fjármuna nægilega vel. LS telur óásættanlegt að ráðstöfun svo verulegra opinberra fjármuna sé ekki að fullu gagnsæ og krefst þess að yfirlit um tekjur, útgjöld, skuldbindingar og úthlutanir sjóðsins verði birt opinberlega fyrir hvert ár.

LS gerir ekki athugasemd við að heimilt verði að verja fé úr sjóðnum til búnaðarkaupa fyrir viðbragðsaðila leitar og björgunar á sjó. Slík ráðstöfun getur styrkt öryggi sjófarenda. Hún þarf þó að byggjast á skýrum úthlutunarreglum, jafnræði og opinberri upplýsingagjöf. Jafnframt telur LS eðlilegt að sérstaklega verði metið hvort hluta fjármuna megi verja til öryggisverkefna sem nýtast smábátum og sjófarendum um land allt.

2. Óunninn afli

LS telur ljóst að vaxandi útflutningur óunnins fisks þrengi að íslenskri fiskvinnslu, flytji bæði hráefni og virðisauka úr landi og geti jafnframt rýrt gæði og orðspor íslenskra sjávarafurða. Þá njóta erlendar fiskvinnslur í sumum tilvikum opinbers stuðnings sem raskar samkeppnisstöðu innlendarar vinnslu.

LS vill að stjórnvöld bregðist við þessari þróun með jákvæðum aðgerðum sem efla innlenda fiskvinnslu og virka verðmyndun. Höfuðáherslan á að vera á hvata og ívilnanir sem styrkja samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og halda verðmætasköpuninni innanlands.

Slík nálgun samræmist viðskiptafrelsi og er að mati LS vænlegri en boð, bönn eða íþyngjandi takmarkanir.

3. Veiðiskylda

a. Flutningur aflamarks milli fiskveiðiráa

Margir smábátar eru háðir leigumarkaði með aflamark til að tryggja rekstrargrundvöll sinn og nýta veiðigetu sína. Núgildandi fyrirkomulag getur skapað þeim verulegan vanda þegar bátur hefur leigt til sín tiltekinn fjölda tónna en nær ekki að veiða aflann fyrir lok fiskveiðarárs. Þá verður að geyma óveitt aflamark á bátnum sem aflahlutdeildin tilheyrir, þar sem rétturinn til flutnings milli ára fylgir ekki hinu leigða aflamarki.

Færst hefur í aukana að eigendur aflahlutdeildar krefjist sérstakrar greiðslu fyrir að geyma slíkt aflamark milli ára, jafnvel sem nemur 10% af kvótanum. Smábátasjómenn standa þar höllum fæti og eiga í reynd oft engan annan kost en að ganga að slíkum skilmálum til að missa ekki aflaheimildir sem þeir hafa þegar greitt fyrir. Þetta dregur úr verðmæti hins leigða aflamarks, eykur rekstrarkostnað og skapar óeðlilegt svigrúm fyrir eiganda aflahlutdeildarinnar til að innheimta viðbótargjald.

LS telur brýnt að laga þessa stöðu með því að láta rétt til flutnings milli ára fylgja aflamarki, óháð því á hvaða báti aflahlutdeildin er skráð. Þannig gæti leigutaki flutt óveitt aflamark milli fiskveiðiára án þess að vera háður samþykki eða greiðslukröfu eiganda aflahlutdeildarinnar. Slík breyting myndi styrkja réttarstöðu smábátáutgerða, draga úr ósanngjörnum kostnaði og gera leigumarkaðinn gagnsærri og fyrirsjáanlegri.

b. Frjálsar ufsaveiðar á króka og í net

LS fer fram á, í samræmi við ályktun síðasta aðalfundar samtakanna, að ufsi sem veiddur er á króka og í net á dagróðrabátum teljist hvorki til krókaafلامarks né aflamarks. Tölur unnar upp úr gögnum [Fiskistofu](#) fyrir fiskveiðiárin 2020/2021–2025/2026 sýna að samanlagðar aflaheimildir í ufsa námu 510.738 tonnum en aflinn aðeins 274.310 tonnum. Alls voru því 236.429 tonn óveidd, eða rúm 46% heimildanna.

UFSI					
Óslægt	Heimild	Afli	Óveitt	Tilfærsla	HAFRÓ
2020/2021	92.426	55.233	37.193	-14.504	78.574
2021/2022	93.725	61.554	32.171	-10.855	77.561
2022/2023	87.376	44.713	42.663	-14.552	71.300
2023/2024	88.458	40.723	47.736	-10.125	66.533
2024/2025	80.951	35.976	44.975	-9.874	66.705
2025/2026	67.801	36.111	31.690	-8.350	66.533
Samtals	510.738	274.310	236.429	-68.260	427.206

Miðað við meðalverð á mörkuðum á síðasta fiskveiðiári, 311 kr. á kíló, jafngildir óveiddi aflinn allt að um 74 milljörðum króna í töpuðum aflaverðmætum á þessu sex ára tímabili. Það er óverjandi að láta nær helming ufsakvótans brenna inni til þess eins að stórútgerðir geti braskað með aflaheimildirnar í tegundatilfærslum. Fyrir utan þau verðmæti sem þannig glatast leiðir fyrirkomulagið til þess að aukinn þrýstingur færist yfir á aðrar tegundir, sem eru þá veiddar langt umfram ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Slík ráðstöfun samræmist hvorki markmiðum um ábyrga nýtingu né þeirri skyldu stjórnvalda að haga fiskveiðistjórn með heildstæðum og sjálfbærum hætti.

Þessi afmarkaða undanþága fyrir dagróðrabáta myndi gera smábátum kleift að sækja vannýtta tegund, auka hráefnisöflun og verðmætasköpun og stuðla að því að nýtanleg sjávarauðlind fari ekki forgörðum.

4. Gagnsæi og reglur um hámarksaflahlutdeild

LS styður aukið gagnsæi um eignarhald, tengsl aðila og ráðstöfun aflaheimilda. Skýrar og aðgengilegar upplýsingar eru forsenda trausts á fiskveiðistjórnarkerfinu og geta auðveldað eftirlit með samþjöppun.

Við útfærslu upplýsingaskyldu verður þó að gæta meðalhófs. Umfang skila og birtingar þarf að vera skýrt, einfalt og í samræmi við stærð og rekstrarform aðila. Forðast ber tvíverknað og ónauðsynlegan stjórnsýslukostnað, einkum fyrir einstaklinga og lítil fyrirtæki. Opinberar upplýsingar þurfa jafnframt að vera nægilega skýrar til að sýna raunveruleg yfirlit og tengsl án þess að gengið sé lengra í birtingu persónuupplýsinga en nauðsynlegt er.

5. Áhrifamat, innleiðing og samráð

Í áformaskjalinu eru áhrif á ríkissjóð metin óveruleg, en ekki er lagt fram sérstakt mat á áhrifum á útgerðir, markaði eða byggðir. LS telur það verulegan annmarka. Áður en frumvarp verður lagt fram þarf að meta sérstaklega bein og óbein áhrif á smábátaútgerðir, kostnað við nýjar upplýsingakröfur, áhrif á verðmyndun og söluleiðir og áhrif í einstökum sjávarbyggðum.

Þá þarf að setja fram verkefnisáætlun, skýr gögn til grundvallar breytingunum og raunhæfan aðlögunartíma. Samráð við LS og aðra hagsmunaaðila ætti að fara fram áður en endanlegar lagagreinar eru mótaðar, ekki einungis eftir að frumvarpsdrög liggja fyrir.

Niðurstaða

LS styður markmið um skýrari reglur, aukið gagnsæi, öryggi sjófarenda og ábyrga nýtingu sjávarauðlindarinnar. Samtökin telja þó að áformin séu of almenn til að unnt sé að taka endanlega afstöðu til einstakra breytinga.

LS leggur því áherslu á að:

- reglur um VS-afla komi í veg fyrir kerfisbundna fullnýtingu heimildarinnar í viðskiptalegum tilgangi hjá stórum samþættum útgerðum, tryggi eðlilega hlutdeild sjómanna í aflaverðmætum og leggi ekki óþarfa kvaðir á smábátaútgerðir,
- stjórnvöld birti sundurliðað yfirlit um tekjur, útgjöld, skuldbindingar og úthlutanir Verkefnasjóðs undanfarin þrjú til fjögur ár og tryggi framvegis fullt gagnsæi um ráðstöfun fjármuna hans,

- stjórnvöld bregðist við auknum útflutningi óunnins afla fyrst og fremst með hvötum og ívilnunum sem efla innlenda fiskvinnslu og verðmætasköpun, fremur en boðum, bönnum eða íþyngjandi takmörkunum,
- réttur til flutnings milli fiskveiðirára fylgi aflamarki svo smábátaútgerðir á leigumarkaði þurfi ekki að greiða eigendum aflahlutdeildar fyrir geymslu óveiddra aflaheimilda,
- ufsi sem veiddur er á króka og í net á dagróðrarbátum teljist hvorki til krókaafلامarks né aflamarks, enda voru 236.429 tonn, eða rúm 46% heimilda, óveidd á fiskveiðíárunum 2020/2021–2025/2026 og áætluð töpuð aflaverðmæti allt að um 74 milljarðar króna,
- aukið gagnsæi um eignarhald og tengsl aðila verði útfært með meðalhófi, sýni raunveruleg yfirráð og leggi ekki óþarfa stjórnsýslubyrði á einstaklinga og lítil fyrirtæki, og
- sérstakt áhrifamat fyrir smábátaútgerðir, leigumarkað aflaheimilda og sjávarbyggðir liggi fyrir og raunverulegt samráð fari fram áður en frumvarp verður lagt fram.

Landssamband smábátæigenda óskar eftir áframhaldandi og virku samráði við mótun frumvarpsins.



Kjartan Sveinsson, formaður