



Auðlindin okkar

Tillögur starfshóps um innviðaleið -
byggðakvóti sjávarbyggða

Útgefandi:

Matvælaráðuneyti

Borgartún 26 – 105 Reykjavík

545 9700 | mar@mar.is

September 2024

ISBN: 978-9935-551-09-2

Umbrot og textavinnsla:

Matvælaráðuneyti

©2024 Matvælaráðuneyti

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

1. Vinna starfshópsins	4
2. Sjávarbyggðir	6
3. Byggðakvóti sjávarbyggða	8
4. Mat á árangri	10
Viðauki 1	11
Viðauki 2	12

1. Vinna starfshópsins

Starfshópur um innviðaleið var skipaður af matvælaráðherra 17. apríl 2024 en hópurinn skipa:

- Rebekka Hilmarsdóttir, formaður skipuð án tilnefningar,
- Arna Lára Jónsdóttir (Ísafjarðarbær), tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- Hólmfríður Sveinsdóttir, tilnefnd af Innviðaráðuneytinu,
- Ívar Karl Hafliðason (Múlaþing), tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- Reinhard Reynisson, tilnefndur af Byggðastofnun,
- Óttar G. Erlingsson, tilnefndur af Fiskistofu og
- Óttar Snædal Þorsteinsson, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Þá starfaði með hópnum Mikael Rafn L. Steingrímsson, sérfræðingur í Matvælaráðuneytinu. Hópurinn fundaði 9 sinnum á tímabilinu maí til september 2024.

Samkvæmt skipunarbréfi var hlutverk hópsins að leggja til nánari útfærslu á innviðaleið Auðlindarinnar okkar, í formi tillögu að lagaákvæði eða lagaákvæðum í drög að frumvarpi til laga um sjávarútveg. Tillögu hópsins að lagaákvæði er að finna í viðauka 1.

Meðal þeirra gagna sem starfshópurinn studdist við eru:

- Skýrsla Ríkisendurskoðunar um ráðstöfun byggðakvóta (júní 2024)
- Drög að frumvarpi til laga um sjávarútveg (kynnt í samráðsgátt í nóvember 2023)
- Minnisblað matvælaráðuneytis um tillögu að útfærslu innviðaleiðar (nóvember 2023)
- Sjálfbær sjávarútvegur – skýrsla starfshópa Auðlindarinnar okkar (ágúst 2023)
- Minnisblað Byggðastofnunar um sjávarbyggðir og stöðu þeirra (júní 2019)

Starfshópurinn lét einnig vinna talnaefni og aflaði upplýsinga hjá Byggðastofnun, Fiskistofu og matvælaráðuneyti, sem litið var til við úrvinnslu tillagnanna. Þá var einnig litið til annarra gagna sem aflað var í vinnu starfshópa Auðlindarinnar okkar og eru aðgengileg á vefsíðu verkefnisins audlindinokkar.is.

Starfshópurinn fjallaði ítarlega um hvaða byggðir geti talist vera sjávarbyggðir og fjallað er um það í kafla 2. Einnig lagði starfshópurinn mat á kosti og galla þeirra leiða sem kynntar voru í skýrslunni *Auðlindin okkar – sjálfbær sjávarútvegur* og með drögum að frumvarpi til laga um sjávarútveg sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda í nóvember 2023. Lagði hópurinn m.a. mat á tillögu um uppboð á aflaheimildum og fjárstuðning til sjávarbyggða, úthlutun byggðakvóta beint til sveitarfélaga og úthlutun eingöngu í gegnum aflamark Byggðastofnunar (sértækan byggðakvóta). Var það mat hópsins að tillögurnar væru margar til bóta og í þeim fælist meiri einföldun en við úthlutun almenns byggðakvóta. Þó hefðu þær tillögur sem kynntar voru ýmsa ókosti í för með sér varðandi nánari útfærslu sem að mati hópsins næði ekki markmiðum um einföldun og gagnsæi.

Þar af leiðandi fjallaði starfshópurinn um kosti og galla þess að blanda saman ofangreindum tillögum og mikilvægi þess að sveitarfélög og sjávarbyggðir hafi svigrúm til að velja þá leið sem henti viðkomandi

sjávarbyggð best, eftir þeim aðstæðum sem uppi eru í hverju byggðalagi með tilliti til þeirrar framtíðarsýnar sem unnið er að í hverri sjávarbyggð fyrir sig. Þar með geti stuðningur við sjávarbyggðir unnið með öðrum aðgerðum sem kunna að nýtast viðkomandi byggðum og má þar nefna aðgerðir í byggðaáætlun og í sóknaráætlunum landshluta.

Var það því niðurstaða hópsins að útfæra nánar tillögu sem tæki mið af þeim tillögum sem hafa verið kynntar og með hliðsjón af þeim markmiðum sem fjallað er um í skýrslu Auðlindarinnar okkar – Sjálfbær sjávarútvegur að styðja við sjálfbærni sjávarbyggða.

2. Sjávarbyggðir

Hópurinn ræddi ítarlega um hugtakið sjávarbyggðir og stöðu þeirra. Einnig til hvaða skilyrða og matspátta þyrfti að líta þegar tiltekið byggðalag er skilgreint sem sjávarbyggð, sem kunni að þurfa á stuðningi að halda og í hvaða formi slíkur stuðningur ætti að vera. Hópurinn ræddi kosti og galla þeirra leiða sem kynntar hafa verið, m.a. í skýrslu starfshópa Auðlindarinnar okkar – sjálfbær sjávarútvegur og með drögum að frumvarpi til laga um sjávarútveg. Einnig fjallaði hópurinn um ólíka hagsmuni sjávarbyggða og stöðu þeirra m.a. út frá staðsetningu og þess hversu langt er síðan sjávarútvegur var aðalvinnuvegur í viðkomandi sjávarbyggð.

Sjávarbyggð:

Byggðalag sem stendur við sjávarsíðuna og fiskveiðar og/eða fiskvinnsla hafa verið stundaðar á síðustu 20 árum.

Starfshópurinn leggur til að hugtakið sjávarbyggð verði skilgreint í lögum og að um sé að ræða byggðalag sem stendur við sjávarsíðuna og fiskveiðar og/eða fiskvinnsla hafa verið stundaðar á síðustu 20 árum. Fyrir liggja upplýsingar um fiskveiðar og vinnslu í sjávarbyggðum síðustu 20 ár í vigtar- og ráðstöfunarskýrslum og löndunarskráningu Fiskistofu. Til að meta stöðu sjávarbyggða og hvort sjávarbyggðir þurfi á stuðningi að halda leggur hópurinn til að Byggðastofnun framkvæmi matið og við það mat verði m.a. litið til eftirfarandi forsendna:

- Íbúar í sjávarbyggð eru færri en 700.
- Mannfjöldaþróun hefur verið undir landsmeðaltali síðustu 10 ár.
- Lýðfræði, einkum með tilliti til aldursdreifingar og kynjahlutfalla.
- Akstursfjarlægð frá sjávarbyggð til byggðakjarna sem telur meira en 1.000 íbúa sé a.m.k. 20 km.
- Sjávarbyggð tilheyri vinnusóknarsvæði skv. skilgreiningu Byggðastofnunar sem telur færri en 10.000 íbúa.

Einnig skal Byggðastofnun líta til eftirtalinna matspátta, skv. upplýsingum, áherslu og áætlunum viðkomandi sveitarfélaga þar sem sjávarbyggð er staðsett:

- Sjávarbyggð er háð sjávarútvegi og verulegur samdráttur hefur orðið í atvinnurekstri innan byggðarinnar sem hefur alvarleg áhrif á byggðafestu og atvinnutækifæri.
- Stuðningur við sjávarbyggð er líklegur til að hafa jákvæð áhrif á byggðafestu í viðkomandi sjávarbyggð.

Þar sem staða sjávarbyggða, sem uppfylla framangreind skilyrði og mat, er misjöfn þá er lagt til að stuðningur við sjávarbyggðir verði tvenns konar. Annars vegar stuðningur í formi þess að styðja við áframhaldandi veiðar og vinnslu og hins vegar stuðningur til uppbyggingar innviða eða annarrar atvinnustarfsemi til að styðja við byggðafestu í viðkomandi sjávarbyggð. Slíkt getur t.d. átt við í byggðum þar sem sjávarútvegur í núverandi formi er ekki talin líklegur til að eiga framtíð fyrir sér m.a. vegna tækniþróunar eða breytinga í veiðum og vinnslu.

Byggðastofnun vann fyrir starfshópin greiningartól til að skoða hvaða sjávarbyggðir kynnu að falla undir hugtakið sjávarbyggð, miðað við framangreind skilyrði og matsþætti. Var það m.a. gert svo hópurinn gæti áttað sig betur á áhrifum þeirra skilyrða sem litið er til við skilgreiningu á sjávarbyggð og hvaða byggðir kunni að falla þar undir. Sá fyrirvari er gerður að ekki er búið að setja öll þau skilyrði eða breytur sem að framan hafa verið nefndar inn í greininguna og vegur þar þýngst það skilgreingaratriði á sjávarbyggð að þar hafi verið stundaðar fiskveiðar og/eða fiskvinnsla síðastliðin 20 ár. Að því sögðu er í viðauka 2 að finna þær sjávarbyggðir sem falla að framangreindum forsendum hvað varðar íbúafjölda, íbúapróun, fjarlægð frá 1.000 íbúa byggðakjarna og eru utan fjölmennustu atvinnusóknarsvæða landsins. Hvað varðar lýðfræðilega þætti á borð við kynjasamsetningu og framfærsluhlutfall hefur starfshópurinn ekki tekið afstöðu en telur þó æskilegt að tekin verði afstaða til þeirra í áframhaldandi útfærslu á tillögunni.

3. Byggðakvóti sjávarbyggða

Starfshópurinn er sammála þeirri tillögu starfshópa Auðlindarinnar okkar, að leggja skuli niður almennan byggðakvóta í þeirri mynd sem hann er í dag og að fara skuli aðrar leiðir við að ráðstafa byggðakvóta til sjávarbyggða. Starfshópurinn bendir á að mikilvægt er fyrir viðkomandi sjávarbyggðir að þær hafi svigrúm og fái tækifæri til að hafa áhrif á form þess stuðnings sem veittur er til þeirra, hvort sem er í formi aflamarks eða innviðastuðnings eða sambland af hvoru tveggja. Einnig sé tryggt að stuðningnum sé ekki of þunnt smurt á milli byggða sem þurfi á stuðningi að halda og stuðningurinn nái meginmarkmiðum sínum um að sjávarbyggð verði sjálfbær.

Starfshópurinn leggur til að byggðakvóta sem úthlutað hefur verið sem almennum byggðakvóta verði fluttur yfir í aflamark Byggðastofnunar (sértækan byggðakvóta). Þau skilyrði sem sjávarbyggðir/byggðalög þurfi að uppfylla verði útvíkkuð frá núgildandi skilyrðum, til samræmis við forsendur og matsþætti fyrir sjávarbyggðir í kafla 2. Markmið slíkrar ráðstöfunar er að styðja við sjávarbyggðir þar sem til staðar eru veiðar og vinnsla en þörf er á stuðningi til að tryggja að svo verði áfram.

Þá leggur starfshópurinn til að heimilt verði að ráðstafa hluta þess aflamarks sem Byggðastofnun hefði til ráðstöfunar á grundvelli samninga milli stofnunarinnar og viðkomandi sveitarfélags þar sem umræddar sjávarbyggðir eru, þannig að til verði fjárframlag sem heimilt er að ráðstafa í innviðastuðning eða atvinnuþróunar í öðrum atvinnugreinum en sjávarútvegi innan viðkomandi sjávarbyggðar. Markmið slíkrar ráðstöfunar er að styðja við sjávarbyggðir þar sem veiðar og vinnsla hafa verið, en vegna tækniþróunar eða breytinga í veiðum og vinnslu, er að mati viðkomandi sveitastjórnar ólíklegt að sjávarútvegur verði aðalatvinnuvegur í viðkomandi sjávarbyggð og geti þar af leiðandi haft neikvæð áhrif á byggðafestu. Að mati hópsins er mikilvægt að sveitarstjórnir hafi gott samráð við íbúa viðkomandi sjávarbyggðar m.a. með íbúafundum, þegar mótuð er sú stefna sem sjávarbyggðin vill taka og óskað er eftir stuðningi við. Þá leggur hópurinn til að sveitarfélögum verði heimilt að velja þá leið sem óskað er eftir að fara og einnig sé heimilt að fá stuðning við hvoru tveggja, þ.e. styðja við veiðar og vinnslu og einnig við innviði vegna uppbyggingar annarrar atvinnustarfsemi í viðkomandi sjávarbyggð.

Starfshópurinn telur mikilvægt með vísan til aukins fyrirsjáanleika fyrir sjávarbyggðir og aðila í veiðum og vinnslu, að lögð verði fram á Alþingi tillaga til þingsályktunar um áætlun um meðferð og ráðstöfun á 5,3% aflamarki sem dregið er frá heildaraflamark á hverju fiskveiðiári, þannig að til þriggja ára liggi fyrir stefna stjórnvalda um það hversu háu hlutfalli verði úthlutað sem byggðakvóta til sjávarbyggða.

Lagt er til að stjórn Byggðastofnunar taki áfram ákvörðun um endanlegt val á sjávarbyggð og úthlutun verði byggð á upplýsingum og gögnum um stöðu sjávarbyggðar. Áfram verði mælt fyrir um skiptingu aflamarks á grundvelli samninga milli Byggðastofnunar, fiskvinnslu og útgerðaraðila í viðkomandi sjávarbyggð til allt að sex ára í senn.

Nýmæli er að þegar fyrir liggur hvaða sjávarbyggðir uppfylli skilyrði og mat Byggðastofnunar um að vera sjávarbyggð sem eigi rétt á stuðningi verði sveitarfélögum gefinn kostur á að óska eftir stuðningi við sjávarbyggð í formi aflamarks eða innviðastuðnings eða hvoru tveggja. Þá þurfa viðkomandi sveitarfélög að hafa lokið samráði við íbúa í viðkomandi sjávarbyggð um þá stefnu sem sjávarbyggðin vill taka og hvaða leið viðkomandi sjávarbyggð telur að best sé til að auka byggðafestu, m.a. með auknum atvinnutækifærum og heilsársstörfum.

Að mati starfshópsins er kostur að styðjast við kerfi sem þegar er til og hefur heilt yfir reynst vel fyrir minni og meðalstórar fiskvinnslur og útgerðir í sjávarbyggðum. Lagt er til að skilgreina í lögum hvert sé hlutverk Byggðastofnunar, hlutverk Fiskistofu og hlutverk sveitarfélaga við framkvæmdina, sem og eftirlit eins og bent er á í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Ráðstöfun byggðakvóta (júní 2024). Þá verði í reglugerð skilgreint nánar hvernig innra eftirliti með úthlutuninni verði háttað af hálfu Byggðastofnunar og Fiskistofu.

Lagt er til að í reglugerð verði mælt fyrir um þá innviði í sjávarbyggðum sem stuðnings geta notið til m.a. að skapa heilsársstörf, stuðla að nýsköpun í atvinnurekstri, auka fjölbreytni í atvinnutækifærum og hafa jákvæð áhrif á byggðaðróun í sjávarbyggð.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að framkvæmdin verði einföld og ekki of íþyngjandi fyrir minni sveitarfélög. Einnig er mikilvægt að forsendur og matsþættir séu skýrir og vel afmarkaðir til að tryggja skilvirkt eftirlit með framkvæmdinni og úthlutun fjármuna.

4. Mat á árangri

Starfshópurinn leggur til að árangur af úthlutun aflamarks Byggðastofnunar og úthlutun innviðastuðnings til sjávarbyggða sé metin markvisst. Lagt er til að skilgreindir verði þeir þættir sem litið er til við mat á árangri og meðal þeirra þátta sem starfshópurinn ræddi voru að:

- Stuðningur hafi skilað aukinni sjálfbærni í veiðum og vinnslu í viðkomandi sjávarbyggð.
- Sjálfbær atvinnurekstur hafi tekið við af veiðum og vinnslu í viðkomandi sjávarbyggð.
- Jákvæðar lýðfræðilegar breytingar hafa orðið, s.s. fjölgun íbúa og jákvæð aldurs- og kynjasamsetning.
- Frumkvöðlum og atvinnutækifærum hafi fjölgað í sjávarbyggðinni.
- Atvinnutekjur í sjávarbyggð og á viðkomandi vinnusóknarsvæði hafi aukist.

Starfshópurinn leggur til að framangreint mat á árangri verði gert á 6 ára fresti og þær niðurstöður verði svo nýttar til að skilgreina nánar og skerpa á tilteknum matsþáttum við úthlutun byggðakvóta til sjávarbyggða.

Viðauki 1

Drög að lagaákvæði:

x. gr.

Byggðakvóti sjávarbyggða.

Á hverju fiskveiðiári er ráðherra heimilt að ráðstafa hlutfalli af heildarafla í óslægðum botnfiski til byggðakvóta sjávarbyggða. Byggðakvótanum er ætlað að styðja sjávarbyggðir í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og er markmið stuðningsins að styðja við veiðar og vinnslu í sjávarbyggðum og treysta atvinnu og byggð í landinu með stuðningi við innviðauppbýggingu fyrir atvinnustarfsemi í sjávarbyggð.

Byggðastofnun skal leggja mat á þær sjávarbyggðir sem geta sótt um byggðakvóta og auglýsa eftir umsóknum sveitarfélaga. Sveitastjórnir skulu hafa samráð við íbúa sjávarbyggða þegar mótuð er stefna byggðarinnar og hvers konar stuðning byggðin þarf.

Byggðastofnun annast ráðstöfun byggðakvóta sem kemur í hlut einstakra sjávarbyggða á grundvelli samninga við sveitarfélög, fiskvinnslur og útgerðaraðila í viðkomandi sjávarbyggð til allt að sex ára í senn. Á grundvelli samninga skal Fiskistofa skrá aflamark á viðkomandi fiskiskip, enda séu skilyrði til úthlutunar uppfyllt.

Takist ekki að úthluta öllum byggðakvóta fyrir lok fiskveiðiárs er heimilt að ráðstafa áunnum byggðakvóta á yfirstandandi ári til næsta fiskveiðiárs, enda hafi ekki verið flutt meira aflamark frá skipi en til þess, í lok fiskveiðiársins á undan. Framsal byggðakvóta er óheimilt en Byggðastofnun getur þó heimilað jöfn skipti á aflamarki í þorskígildum talið.

Byggðastofnun hefur eftirlit með framkvæmd samninganna í samráði við Fiskistofu og er Byggðastofnun heimilt að rifta samningi ef alvarleg frávik eru frá ákvæðum samningsins.

Á sex ára fresti skal ráðherra með skýrslu til Alþingis leggja mat á stöðu sjávarbyggða sem fengið hafa úthlutað byggðakvóta og hvort mælanlegar breytingar hafi orðið á fjölda íbúa, lýðfræði, fjölda starfa, nýsköpun og stöðu vinnslu og veiða í sjávarbyggð.

Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar fyrir um ráðstöfun byggðakvóta, hvaða skilyrði sjávarbyggðir skuli uppfylla, málsmeðferð Byggðastofnunar og Fiskistofu, eftirfylgni, samninga við sveitarfélög og hvaða innviðaverkefni í sjávarbyggðum eru styrkhæf.

Viðauki 2

LH	Byggðakjarni ☞	Íbúar	Breyting (%)	Meðal-aldur	Fram-færsla	Karlar (%)	Fjarl. frá 1000
VL	Búðardalur	247	-7,1%	39,8	79,0%	51,8%	79,9 km
	Hellissandur	346	-12,0%	38,3	70,4%	49,1%	73,4 km
	Rif	128	-20,5%	42,8	73,0%	60,2%	70,4 km
VF	Drangsnes	64	-8,6%	43,6	73,0%	48,4%	190,0 km
	Flateyri	189	-3,1%	38,7	43,2%	52,9%	21,9 km
	Hólmavík	292	-21,1%	43,4	74,9%	51,7%	158,0 km
	Reykhólar	108	-12,9%	40,5	107,7%	44,4%	154,0 km
	Suðureyri	296	11,7%	36,0	64,4%	53,0%	22,7 km
	Súðavík	168	1,2%	41,7	61,5%	56,5%	20,7 km
	Tálknafjörður	234	-15,5%	35,7	50,0%	56,0%	134,0 km
	Pingeyri	261	6,5%	44,2	89,1%	50,6%	48,6 km
	Hofsós	156	-12,4%	40,8	83,5%	45,5%	36,0 km
NV	Hvammstangi	607	10,0%	42,8	93,3%	48,1%	106,0 km
	Skagaströnd	447	-8,6%	39,7	87,8%	51,7%	53,5 km
	Bakkafjörður	55	-32,9%	46,4	37,5%	63,6%	162,0 km
NE	Grimsey	57	-29,6%	45,9	54,1%	56,1%	112,0 km
	Kópasker	117	-2,5%	39,4	53,9%	52,1%	95,9 km
	Raufarhöfn	183	13,7%	50,5	50,0%	52,5%	130,0 km
	Pórshöfn	345	-8,0%	39,4	72,5%	53,3%	158,0 km
AL	Borgarfjörður ey..	91	1,1%	44,2	51,7%	52,7%	75,9 km
	Breiðdalsvík	147	12,2%	43,0	65,2%	53,1%	63,0 km
	Djúpivogur	412	11,4%	36,8	85,6%	53,9%	84,7 km
	Seyðisfjörður	648	3,5%	44,1	70,1%	52,0%	26,7 km
	Stöðvarfjörður	182	-8,5%	47,4	75,0%	52,7%	44,2 km
	Vopnafjörður	510	-5,2%	41,8	88,2%	49,2%	92,9 km



