13 Sjávarútvegur og fiskeldi

1. UMFANG

Starfsemi á málefnasviði sjávarútvegs og fiskeldis er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Málaflokkar á þessu sviði eru tveir:

- Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis.
- Rannsóknir, þróun og nýsköpun á sviði sjávarútvegs og fiskeldis.

Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis varðar nýtingu auðlinda hafs og vatna, og stjórnsýslu Fiskistofu og Matvælastofnunar við vöktun og eftirlit.

Undir rannsóknir, þróun og nýsköpun falla aðgerðir til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu lifandi auðlinda hafs og vatna, þ.m.t. á grunni rannsókna Hafrannsóknastofnunar, þróun nýrra afurða og aukin verðmætasköpun í matvælaframleiðslu greinarinnar, m.a. á grundvelli þjónustusamnings ráðuneytisins við Matís ohf.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáraukalög 2017	Fjárlög 2018
13 Sjávarútvegur og fiskeldi			
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	1.270	1.274	1.314
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi	4.141	5.030	5.436
Samtals	**5.411**	**6.303**	**6.749**

2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Á undanförnum áratugum hafa starfshættir í sjávarútvegi og fiskeldi tekið miklum breytingum og orðið hagkvæmari og skilvirkari en áður. Þetta má m.a. rekja til bættrar fiskveiðistjórnunar, rannsókna, vöruþróunar og tækninýjunga, enda eru sjávarafurðir seldar á alþjóðamörkuðum þar sem ríkir mikil samkeppni. Á þeim markaði starfa öflugar matvælakeðjur og verslun með matvæli á netinu fer vaxandi sem gerir alþjóðlegt samkeppnisumhverfi matvælaframleiðenda enn meira krefjandi. Á síðustu árum hefur áhersla stjórnvalda beinst að því að byggja upp nytjastofna sjávar, m.a. með þróun aflareglna, bæta nýtingu og auka virði sjávarafurða. Umfang fiskeldis hefur aukist umtalsvert og stjórnvöld hafa lagt drög að stefnumótun um þróun greinarinnar. Til framtíðar verður áfram lögð áhersla á þróun og verðmætasköpun sjávarútvegs og fiskeldis.

Sjávarútvegur og fiskeldi eru greinar sem búa við breytilegar aðstæður sem oft verða ekki séðar fyrir. Hér má nefna loftslagsbreytingar, breytingar í vistkerfinu, t.d. á útbreiðslu fiskistofna, hvernig fiskeldi tekst að uppfylla umhverfiskröfur, aukna áherslu á fæðu- og matvælaöryggi, kröfur um lágmörkun sóunar í virðiskeðjunni og aukna áherslu markaðsaðila á vottun á sjálfbærum fiskveiðum. Bandaríkjamarkaður hefur nú tekið upp sérstakar kröfur um aukinn rekjanleika sjávarafurða sem þangað fara og á næstu árum þarf að auki að grípa til aðgerða til að mæta kröfum þeirra um lágmörkun meðafla sjávarspendýra við fiskveiðar. Fyrir liggur að til að geta svarað þessum kröfum þarf bæði auknar rannsóknir á stofnstærðum sjávarspendýra sem og aukið sjóeftirlit Fiskistofu. Þessar verndunarkröfur verða teknar upp á fleiri mörkuðum með tímanum. Í tengslum við þessa vinnu er nú fjallað um vernd hafsvæða í ráðuneytinu í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Stefna stjórnvalda er að styðja við framgang greinanna, m.a. með áherslu á ábyrga stjórnun fiskveiða og fiskeldis, rannsóknir og vöktun umhverfis. Umhverfisvottanir og kröfur einstakra markaðslanda munu krefjast aukinna vísindarannsókna, m.a. á vistkerfisáhrifum fiskveiða og fiskeldis.

Rannsóknarskip Hafrannsóknastofnunar gegna lykilhlutverki við rannsóknir á vistkerfi hafsins, súrnun sjávar, vöktun og stofnmati fiskistofna. Tryggja þarf eðlilega og stöðuga endurnýjun rannsóknarskipa og setja fram áætlun um hana til lengri tíma. Eldra skip stofnunarinnar er orðið 48 ára gamalt og hið yngra 18 ára og hálfnað með líftíma sinn. Vaxandi þörf er fyrir skip til að stunda rannsóknir á uppsjávarstofnum (makríl, síld, kolmunna og loðnu) og útbreiðslu og stofnstærð fiskistofna sem rekja má til breytinga á veðurfari og sjávarstraumum. Þá gegnir framlag til rannsókna og þekking á útbreiðslu fiskistofna lykilhlutverki þegar samið er um skiptingu sameiginlegra fiskistofna. Hafrannsóknastofnun hefur leigt fiskiskip til að sinna stofnmælingu botnfiska að vori og hausti. Sífellt erfiðara er að fá skip í þær rannsóknir þar sem útgerðir landsins hafa mun færri skip í rekstri en áður og skipin eru nánast fullnýtt til atvinnuveiða. Ljóst er að ekki er hægt að reiða sig á leigu fiskiskipa eins og áður og því þurfa að vera tiltæk rannsóknarskip í þessi verkefni. Á gildistíma fjármálaáætlunar þarf að kanna leigu á sérhæfðu rannsóknarskipi erlendis frá eða taka ákvörðun um nýsmíði í stað Bjarna Sæmundssonar. Áætlaður hönnunar- og byggingartími nýs skips er um þrjú ár og kostnaður við smíði þess um 3.500 m.kr.

Fiskveiðar og vinnsla sjávarafurða eru langmikilvægasti þáttur málefnasviðsins í efnahagslegu tilliti, en fiskeldi er nú hraðvaxandi grein. Einnig má nefna annars konar frambróun, t.d. vinnslu á þangi og þara auk annarra vannýttra tegunda.

Efnahagsleg staða sjávarútvegs hefur verið sterk undanfarin ár en mikil styrking krónunnar og kostnaðarhækkanir eru nú farnar að hafa neikvæð áhrif á afkomu greinarinnar. Lokunar markaða í Rússlandi og áhrifa af verkfalli sjómanna 2016/2017 sér einnig stað í afkomutölum. Þannig minnkuðu útflutningsverðmæti sjávarafurða á milli áranna 2016 og 2017 og fóru úr 232 milljörðum kr. niður í 197 milljarða kr. og hafa ekki verið minni frá árinu 2008, á verðlagi hvers árs.

Heildarafli íslenskra skipa á fiskveiðiárinu 2016/2017 var 1.120 þúsund tonn, um 450 þúsund tonn botnfiskafli og 670 þúsund tonn uppsjávarafli. Hlutfall sjávarafurða var 16% af útflutningi á vörum og þjónustu árið 2017. Þetta hlutfall hefur farið lækkandi undanfarin ár, fyrst og fremst vegna vaxandi útflutningstekna ferðaþjónustu. Hlutur fiskveiða og fiskvinnslu í vergri landsframleiðslu var 6,9% árið 2016. Um 4% starfandi manna vinna við fiskveiðar og fiskvinnslu á landsvísu en hlutfallslega fleiri utan höfuðborgarsvæðis eða 10%. Innheimt veiðigjöld fyrir almanaksárið 2017 voru 8,4 milljarðar kr. Álagt tryggingagjald og greiddur tekjuskattur í sjávarútvegi voru síðan samtals 11,7 milljarðar kr. 2016.

Veiðar á laxi og silungi í ám og vötnum landsins eru mikilvæg tekjulind fyrir landeigendur og bændur. Áætlað hefur verið að velta í kringum stangveiði nemi um 15 ma.kr. á ári. Um 1.000 störf eru talin vera tilkomin vegna stangveiða sem eru rótgróinn hluti frístunda landsmanna og þjónustu við erlenda gesti.

Fiskeldi er vaxandi atvinnugrein sem felur í sér tækifæri til atvinnuuppbyggingar en þarf að byggja upp með ýtrustu varúð í samræmi við ráðgjöf vísindamanna þannig að líffræðilegri fjölbreytni verði ekki ógnað. Samhliða vexti greinarinnar þarf að tryggja nauðsynlegar rannsóknir og eðlilega vöktun áhrifa á lífríkið ásamt markvissari stjórnsýslu og skilvirku eftirliti. Framleiðsla eldisfisks, einkum lax, bleikju og regnbogasilungs nam um 20 þúsund tonnum árið 2017. Ársverk í fiskeldi hér á landi eru um 580 að meðtöldum 260 afleiddum þjónustustörfum. Áform eru uppi um aukningu í framleiðslu á næstu árum bæði í sjókvíum og í landeldi. Mikilvægt er að þróa eldisaðferðir sem henta aðstæðum hér á landi, m.a. með tilliti til verndunar villtra fiskistofna. Í stefnumótun um fiskeldi er lagt til að

heimilt verði að taka gjald fyrir úthlutun nýrra eldissvæða og lagt til að tekið verði upp auðlindagjald vegna útgefinna rekstrarleyfa í sjókvíaeldi. Unnið er að útfærslu hvors tveggja og er gert ráð fyrir að frumvarp verði lagt fyrir Alþingi haustið 2018. Gert er ráð fyrir að gjaldið standi m.a. undir auknum stjórnsýslu- og eftirlitskostnaði ríkisins vegna fiskeldismála.

Yfir 95% afurða sjávarútvegs og fiskeldis eru seld á alþjóðlegum mörkuðum þar sem væntingar til áreiðanlegra upplýsinga, verndunar hafsins, vöruþróunar og framsetningar aukast sífellt. Vægi sjávarafurða er nú um 16% af útflutningi vöru og þjónustu sem er mun meira en í flestum öðrum ríkjum heims. Hagsmunir íslensks sjávarútvegs á alþjóðlegum vettvangi kalla á að atvinnugreinin og stjórnvöld séu samhent í að viðhalda góðu orðspori íslenskra sjávarafurða í samkeppni við önnur matvæli á alþjóðamörkuðum. Til þess þarf íslenskur sjávarútvegur að standast strangar kröfur um sjálfbærar veiðar, lágmörkun vistkerfisáhrifa, vottun, gæði afurða og traust. Á næstu árum er mikilvægt að styrkja enn frekar umgjörð sjávarútvegs og fiskeldis. Sjálfbær og ábyrg nýting auðlinda sjávar á traustum vísindalegum grunni er forsenda samkeppnishæfni íslenskra sjávarafurða á alþjóðamörkuðum. Í því ljósi munu stjórnvöld leggja áherslu á rannsóknir og vöktun á lífríki hafsins til að auka þekkingu á þeim miklu breytingum, sem eiga sér stað innan íslenskra hafsvæða svo að hægt sé að bregðast við auknum alþjóðlegum kröfum um vistkerfisnálgun og lágmörkun áhrifa veiða á lífkerfi hafsins.

3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Tryggja þarf samkeppnishæfni sjávarútvegs á alþjóðlegum mörkuðum og að hann geti áfram staðið að nýsköpun og vöruþróun til að auka virði afurðanna. Einnig þarf að stuðla að kolefnisjöfnun greinarinnar. Til þess þarf sjávarútvegurinn að fá svigrúm til að fjárfesta í umhverfisvænni tækni og auka þarf rannsóknir á endurnýjanlegri orku fyrir flotann. Hafrannsóknir gegna lykilhlutverki fyrir sjálfbæra auðlindanýtingu og þær þarf að efla.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru aukin verðmætasköpun, góð umgengni um auðlindirnar og aukin samkeppnishæfni sjávarútvegs og fiskeldis á sjálfbærum grunni.

Atvinnugreinarnar byggjast á nýtingu lifandi náttúruauðlinda og huga þarf vel að áhrifum starfsemi þeirra á vistkerfið. Þá þarf stjórnun fiskveiða og fiskeldis að vera skilvirk og rekstrarumhverfi greinanna að vera hagkvæmt, fyrirsjáanlegt og stuðla að aukinni verðmætasköpun. Loks er mikilvægt að stjórnkerfi sjávarútvegs og fiskeldis miði að sjálfbærri nýtingu auðlinda og stuðli svo sem kostur er að hagkvæmum starfsskilyrðum og byggðafestu.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á auknar rannsóknir á vistkerfi hafsins og frekari nýtingu afla, svo sem með líftækni og hagnýtingu rekjanleika og gagna í virðiskeðju sjávarfangs til umbóta í eftirliti, veiði- og framleiðslustjórnun og upprunamiðlun til neytenda. Hafa þarf í huga að sjávarútvegur og fiskeldi eru fyrst og fremst matvælaframleiðsla og þar eru snertipunktar við landbúnaðinn. Þá hefur verið sett fram stefna um þróun og starfsumhverfi fiskeldis. Með auknum rannsóknum leggja stjórnvöld grunn að ábyrgari stjórnun og arðsemi sjávarútvegs og fiskeldis til lengri tíma.

Unnið er að endurskoðun laga um veiðigjöld en núverandi lög falla úr gildi þann 31. desember 2018. Við þá endurskoðun er byggt á reynslu sem fengist hefur af fyrirkomulagi veiðigjalda frá því að þau voru tekin upp á sínum tíma. Við vinnslu frumvarpsins hefur verið haft náið samstarf við Veiðigjaldsnefnd og reynt að sníða af þá agnúa sem eru á gildandi lögum. Veiðigjöldin eiga að tryggja þjóðinni réttlátan arð af fiskveiðiauðlindinni og taka tillit til afkomu greinarinnar á hverjum tíma.

4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis.

Í kaflanum eru sett fram markmið og lagðar til aðgerðir, sem miða að því að ná fram auknum árangri. Við markmiðssetninguna er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta.

Árleg aukning verðmætasköpunar í sjávarútvegi. Markmiðið felur í sér að verðmætasköpun í sjávarútvegi aukist árlega um 1,5 prósent yfir tímabil áætlunarinnar. Við mat á árangri verði horft til tekna, þróunar afla, reksturs og annarra efnahagsstærða, lýðfræði og skattaspors sjávarútvegs. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þessari þróun milli ára, m.a. við mat á aðgerðum til að styðja við verðmætasköpun, stuðla að heilbrigðum rekstrarskilyrðum og til að geta lagt mat á samkeppnishæfni greinarinnar í samanburði við aðra atvinnuvegi.

Góð umgengni. Bætt umgengni um auðlindir, efling rannsókna og betra eftirlit með nýtingu er megininnihald þess markmiðs. Mat á árangri verður viðvarandi og ekki stuðst við einn mælikvarða heldur fjölbreytta en stefnan sett á að Ísland bæti stöðu sína hvarvetna hvað þetta varðar í alþjóðlegu samhengi.

Aukin samkeppnishæfni. Innihald markmiðsins snýr að samkeppnisstöðu okkar gagnvart erlendum aðilum. Markmiðið er fjölbreytt og lýtur m.a. að stöðu okkar í deilistofnum gagnvart erlendum ríkjum, hafrannsóknum og norðurslóðamálum, menntun og þekkingu og mörkuðum svo fátt eitt sé nefnt.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2018	Viðmið 2023
1	Árleg aukning verð-mætasköpunar.	Tekjur, afli.	197 milljarðar	+1,5%	+7,6%
2	Bætt umgengni um auðlindir, efling rannsókna og bætt eftirlit með nýtingu.	Viðvarandi mat og úttektir á einstökum þáttum.	Mismunandi	Framfarir	Ísland hafi bætt stöðu sína í alþjóð-legu samhengi
3	Samkeppnishæfni.	Viðvarandi mat og úttektir á einstökum þáttum.	Mismunandi	Framfarir	Ísland hafi bætt stöðu sína í alþjóð-legu samhengi

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Uppbygging hagkvæmrar og skilvirkrar stjórnsýslu fiskeldis innan ráðuneytis og undirstofnana til að bregðast við stórauknum umsvifum í fiskeldi.		ANR
2	1	Unnið að mótun stefnu um aukna þátttöku í alþjóðlegri umræðu um málefni hafsins og forgangsröðun þeirrar þátttöku. Áætlað að drög að stefnu liggi fyrir á árinu 2018.		ANR
3	2	Áframhaldandi endurskoðun löggjafar um eftirlit með veiðum og vinnslu sjávarafla, þ.m.t. frekari eftirfylgni og skoðun á vigtun sjávarafla.		ANR

4	3	Unnið verður áfram að einföldun regluverks og skilvirkni eftirlits bætt.		ANR
5	3	Samkeppnisstaða Íslands í sjávarútvegi og fiskeldi verði metin heildstætt í samanburði við nágrannalönd okkar. Gerð verði tillaga um úrbætur þar sem það á við.		ANR

Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi.

Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir, sem miða að því að ná fram auknum árangri í starfsemi sjávarútvegs og fiskeldis á grunni rannsókna, þróunar og nýsköpunar. Í því ljósi er rétt að hafa í huga að bein tengsl eru milli rannsóknastarfs og framleiðni, sbr. markmið málaflokks 13.1.

Sjálfbær nýting hafsvæða og umhverfis fyrir fiskeldi. Meta þarf til burðarþols tiltekin hafsvæði og firði til viðbótar þeim svæðum sem þegar hafa verið metin. Auk þess þarf að vakta lífrænt álag á þeim svæðum sem búið er að burðarþolsmeta og fiskeldi er hafið á. Sú vöktun getur leitt í ljós breytingar á burðarþolsmatinu. Gert var áhættumat vegna erfðablöndunar frá laxeldi með frjóum laxi á náttúrulega laxastofna. Samhliða áhættumatinu þarf að stunda vöktun í ám með náttúrulega laxastofna til að endurmeta áhættumatið til hækkunar eða lækkunar. Að auki geta mótvægisaðgerðir í eldinu haft áhrif á matið og það magn af frjóum laxi sem óhætt er talið að hafa í sjókvíaeldi hverju sinni.

Sjálfbær nýting fiskistofna. Á Íslandi hefur tekist að stunda sjálfbærar fiskveiðar á helstu nytjastofnum. Þetta hefur aukið hagkvæmni veiða og minni sókn þarf til að veiða fiskinn en áður. Þetta þýðir minni orkunotkun hjá fiskiskipaflotanum (um 40%) og minni áhrif á vistkerfin (færri tog og færri net). Til að ná þessum árangri þarf miklar og stöðugar rannsóknir og vöktun á nytjastofnum, bæði stofnmælingar og stofnmat, sem og rannsóknir á umhverfi og vistfræði til að lágmarka umhverfisáhrif. Auknar kröfur um vottun á sjálfbærni veiðanna og að þær hafi lítil umhverfisáhrif kalla einnig á viðameiri rannsóknir og í kjölfarið aðgerðir til að draga úr umhverfisáhrifum. Slík vottun er trygging fyrir hærra afurðaverði á mörkuðum. Ísland hefur verið í fararbroddi á þessu sviði og er mikilvægt að viðhalda þeirri forustu og miðla þekkingunni sem leitt hefur til þessa árangurs. Viðbótaráskorun er að viðhalda þessari stöðu í umhverfi sem er að breytast hratt vegna hlýnunar loftlags. Hafstraumar eru að breytast og einnig umhverfisskilyrði sjávar sem hefur áhrif á nytjastofna, bæði útbreiðslu þeirra og stofnstærð.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Sjálfbær nýting hafsvæða og umhverfis fyrir fiskeldi.	Útgefið burðarþol miðað við fjölda tonna. Viðmið 2019/2023 miðast við áætlun um svæði sem eftir er að burðarþolsmeta.	130.000 tonn	150.000 tonn	170.000 tonn
2	Sjálfbær nýting fiskistofna.	Viðvarandi mat og úttektir á einstökum þáttum.		Mismunandi	Framfarir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Gerðar verði rannsóknir og unnin úttekt á fýsileika notkunar á ófrjóum eldisfiski eða lokuðum eldisbúnaði, sem hafi það markmið að nota þessar eldisaðferðir í íslensku fiskeldi og setja skorður við notkun á frjóum eldisfisk í eldi. Þessari úttekt skal lokið fyrir 1. desember 2019, þar sem fram koma tillögur um mögulegar aðgerðir í þessa veru.	2018–2019	Hafrannsóknastofnun
2		Stuðla að sjálfbærri nýtingu fiskistofna, m.a. með setningu aflareglna á fleiri stofna og þar með hagstæðari sóknarskilyrðum fyrir fiskiskipaflotann. Tillögur að fleiri aflareglum verða unnar á tímabilinu.	2018–2023	Hafrannsóknastofnun og ANR
3		Vinna við heildstæða áætlun um rannsóknir og vöktun á vistkerfi hafsins. Yfirlit unnið um núverandi stöðu og áætlun um úrbætur. Stefnt er að því að drög liggi fyrir á árinu 2018.	2018	Hafrannsóknastofnun

5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	**6.841**	**6.596**	**6.477**	**6.493**	**6.509**