

Starfshópur sjávarútvegsráðherra

Setning reglna um stjórn veiða á sæbjúgum (brimbútum)

Júlí 2019

Efnisyfirlit

1. Verkefni starfshópsins.....	3
2. Veiðar, aflaráðgjöf og veiðistjórn.	3
2.1. Rannsóknir á sæbjúgum.	3
2.2. Þróun veiða.	4
2.3. Veiðistjórn og aflaráðgjöf.	5
2.4. Tillögur að breytingum á veiðistjórn árið 2018.	7
2.4.1. Drög að nýrri reglugerð í júní 2018.....	7
2.4.2. Endurskoðuð aflaráðgjöf með fjölgun veiðisvæða.	7
2.4.3. Drög að nýrri reglugerð í desember 2018.....	8
3. Hið lagalega álitafni.....	10
3.1. Afmörkun.	10
3.2. Nýtur ráðherra valdheimildar til að gefa út aflamark til veiða á sæbjúgum?.....	10
3.3. Hvaða valkostir eru að lögum til að ná fram svæðisbundinni veiðistjórn?.....	10
3.3.1. Svæðisbundin stjórnun með aflamarki og veiðileyfum.	11
3.3.2. Svæðisbundin útgáfa aflamarks.....	12
3.4. Önnur atriði.	14
4. Meginniðurstöður.	14

1. Verkefni starfshópsins.

Með bréfi dags. 15. maí 2019 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp til að fara yfir og veita ráðgjöf um stjórn veiða á sæbjúgum. Hópurinn var skipaður þeim Arnóri Snæbjörnssyni yfirlögfr. hjá ANR og lögmanninum Huldu Árnadóttur og Jóhannesi Karli Sveinssyni. Í erindisbréfinu er verkefni hópsins lýst svo:

Stundaðar hafa verið veiðar á sæbjúgum við Ísland um nokkurn tíma en veiðisvæðum hefur verið skipt í reglugerð og gefin út leyfi fyrir veiðar. Veiðiálag hefur verið umtalsvert og hefur afli á sóknareiningu dregist saman á þekktum veiðisvæðum en veiðiþol á öðrum er minna þekkt vegna stuttrar veiðisögu. Fyrir liggur endurskoðuð aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um veiðar á stofninum fyrir fiskveiðiárið 2018/2019 sem bundin er við einstök veiðisvæði.

Sem viðbragð við þessu hefur ráðuneytið undirbúið tillögur að endurskoðaðri veiðistjórn fyrir sæbjúgu sem kynntar hafa verið á samráðsgátt Stjórnarráðsins. Í umsögnum um tillögur þessar á þeim vettvangi hefur m.a. komið fram gagnrýni á lagalegan grundvöll tillagnanna og verið bent á aðrar leiðir til stefnumörkunar, sem færar kunni að vera að lögum. Þess er hér með farið á leit við yður að valdheimildir ráðherra við stjórnun veiða á stofninum verði reifaðar og tekin afstaða til þeirra álitaefna sem risið hafa um framtíðarskipulag veiðanna, eftir því sem við á. Þess er óskað að álit yðar liggi fyrir eigi síðar en 15. júlí nk.

Hér á eftir fer álit starfshópsins.

2. Veiðar, aflaráðgjöf og veiðistjórn.

2.1. Rannsóknir á sæbjúgum.

Sæbjúgu eru nytjastofn sem ekki hafa verið stundað beinar veiðar á ýkja lengi. Að mörgu leyti hafa þau sérstöðu en um þau er hvað nánast fjalla í grein í Tímariti hins íslenska náttúrufélags frá árinu 2010, en þar segir m.a:

Sá hluti sæbjúgans sem nýttur er til manneldis er skrápurinn (kápan), sem er leðurkenndur og myndar hólk utan um líffæri dýrsins. Skrápurinn samanstendur af nokkrum vefjalögum en aðalhluti hans er seigur bandvefur. Í skrápnum eru smáar kalkagnir (e. *ossicles*) sem virka sem stoðvefur og gefa yfirborðinu núningsmótsstöðu. Innan á skrápnum eru langvöðvar sem dýrið getur notað til að draga saman líkamann. Dýrið situr oftast á botninum og hefur eftir endilöngum búknum fimm raðir vel þroskaðra sogfóta sem nýtast til hreyfingar og til að halda dýrinu við botninn. Sæbjúgu hafa margvíslega lögum, geta teygt úr sér og orðið löng og mjó og einnig dregið sig saman og orðið hnöttótt.

Ein stærsta sæbjúgnategundin hér við land, og sú eina sem er nýtt, er brimbútur (*C. frondosa*) sem er brúnleitur, gráleitur eða dimmfjólublár að lit [...] en í undantekningartilfellum rjómagulur eða föl-appelsínugulur, sérstaklega ung dýr. Brimbútur tilheyrir *Dendrochirotida*- ættbálknum og er eina sæbjúgnategundin af þeim ættbálki sem nýtt er til manneldis í einhverjum mæli í heiminum.

... Brimbútur heldur sig mest kyrr á sama stað. Á dökkum sívölum búknum hefur hann fimm tvöfaldar raðir appelsínugulra sogfóta sem hann notar til að festa sig við botninn. Hann getur einnig notað þá til að færa sig úr stað og þannig geta dýrin ferðast með 20 til 30 m hraða á klst. eftir botninum. Brimbútur er síari og hefur 10 fingerða, slímkennda og marggreinotta munnarma sem hann notar við fæðuöflun. Með þeim grípur hann svif, egg, lirfur og lífrænar agnir sem rekur í sjónum. Fæðuagnirnar festast við armana og dýrið stingur síðan einum armi í einu í munn sér og hreinsar fæðuna af þeim [...].

Brimbútur heldur sig aðallega á hörðum botni, uppi á steinum en einnig í sandi á milli steina og kletta og er í mörgum tilfellum óveiðanlegur vegna staðsetningar sinnar. Það dregur líklega úr hættu á svæðisbundinni útrýmingu eins og átt hefur sér stað með aðrar sæbjúgnategundir víða erlendis. Einnig halda ung dýr sig á grynna vatni en þau eldri og brimbútar finnast allt niður fyrir 300 m dýpi, miklu dýpra en veitt er. Óvissuþáttur er þó að ekki er vitað um þéttleika dýranna á þeim

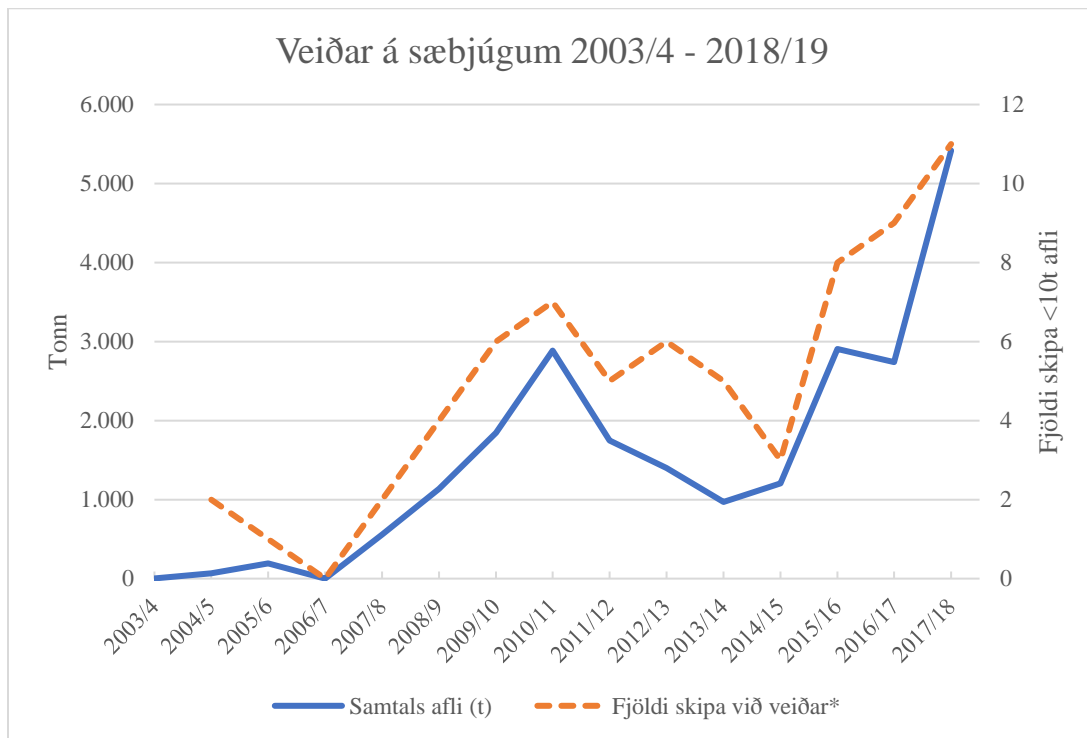
svæðum þar sem ógerlegt er að veiða. Vegna lítils hreyfanleika, lítils vaxtarhraða, seins kynþroska, nýliðunar sem háð er þéttleika og blettóttar dreifingar er brimbútur viðkvæmur fyrir ofveiði. Víða í heiminum hafa sæbjúgu verið ofveidd og margir stofnar þeirra eru í hættu. Vel skipulagðar sjálfbærar veiðar hafa þó verið stundaðar í Alaska, Washingtonríki og Kaliforníu, en í þessum tilfellum er um að ræða aðrar tegundir sem eru verðmætari en brimbútur og veiðarnar því arðbærar þrátt fyrir takmarkaðan afla. (Náttúrufræðingurinn 80 (1-2), bls. 27-32, 2010).

Í bréfi Hafrannsóknastofnunar til ráðuneytisins frá 4. október 2006 kom fram að ýmislegt benti til þess að veiðar á sæbjúgum gætu orðið það umfangsmiklar að nauðsynlegt yrði að úthluta kvótum og veiðisvæðum og því væri nauðsynlegt að hafa hugmynd um stofnstærð, dreifingu og veiðisvæði. Rannsaka þyrfti þessa þætti ásamt vexti, kynþroska og hrygningu hjá dýrunum. Um sæbjúgu er nú fjallað í árlegum skýrslum stofnunarinnar um ástand nytjastofna.

2.2. Þróun veiða.

Sæbjúgu komu í nokkru magni sem aukaafli við hörpudiskveiðar í Breiðafirði. Tilraunaveiðar hófust á þeim með léttum plógi, að kanadískri fyrirmynd, árið 2003. Í upphafi var sóknin lítil þar sem markaður var óviss og lítið vitað um veiðisvæði. Aðalveiðisvæðin voru í sunnanverðum Breiðafirði, á hörðum botni á 30–40 m dýpi, en síðan var tekið að veiða einnig á Vestfjörðum og í Faxaflóa á minna dýpi. Auk þess fyrir Suðausturlandi. Aflinn hefur verið mismikið unninn hérlendis en er nær allur seldur til Kína.

Sjá má af þessu yfirliti hvernig veiðarnar hafa þróast, en mestur afli var á seinasta fiskveiðiári, 2017/18 þegar veiddust 5.418 tonn.



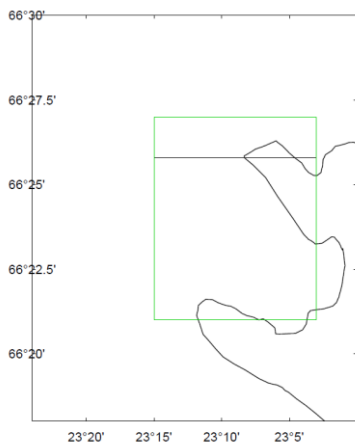
2.3. Veiðistjórn og aflaráðgjöf.

Árið 2003 voru allar veiðar á sæbjúgum með plógum lýstar óheimilar en mælt fyrir um veitingu tilraunaveiðileyfa til veiðanna. Árið 2009 var síðan gefin út reglugerð um veiðar á sæbjúgum sem endurútfærin var, með áorðnum breytingum, sem reglugerð nr. 795/2013. Með reglugerðinni eru veiðar á sæbjúgum bundnar við sérstök leyfi. Leyfin eru nú talsins og gilda til eins árs í senn. Heimilt er að fella leyfin úr gildi innan fiskveiðiársins ef talin er ástæða til að gera það vegna sóknarinnar.

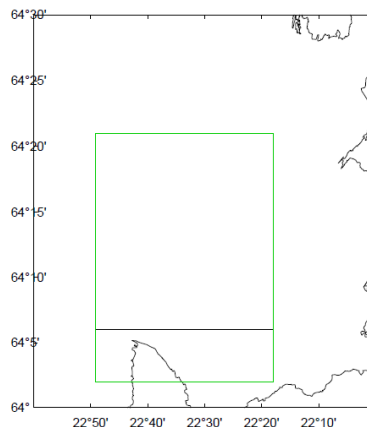
Leyfin heimila veiðar á þremur svæðum, sem lýst er í reglugerðinni. Það er fyrir Aðalvík, Austurlandi og í Faxaflóa. Leyfishöfum er einum heimilt að stunda veiðar utan veiðisvæðanna en óheimilt er í sömu veiðiferð að veiða bæði innan skilgreinds veiðisvæðis og utan þess. Þá hefur reglugerðin að geyma fyrirmæli um veiðarfæri og bann við veiðum á hrygningartíma.

Hafrannsóknastofnun veitir ráðuneytinu aflaráðgjöf um sæbjúgu. Ráðgjöfin er samsett úr mati á veiðipoli hinna ólíku svæða. Í ráðgjafarskýrslu stofnunarinnar frá 13. júní 2018, var til að mynda lagt til að afli fiskveiðiársins 2018/2019 færi ekki yfir 1731 tonn, sem var óbreytt frá fyrra ári. Um leið kom fram að afli á sóknareiningu hefði verið fremur stöðugur í Faxaflóa frá 2008 en verið með minnsta móti árið 2016. Við Austfirði og í Aðalvík hafi afli á sóknareiningu minnkað hratt árin 2009–2015 en aukist árið 2016. Ráðgjöfin miðaði við 644 tonn í Faxaflóa, 985 tonn við Austurland (norður; 245 t, suður; 740 t) og 102 tonn í Aðalvík.

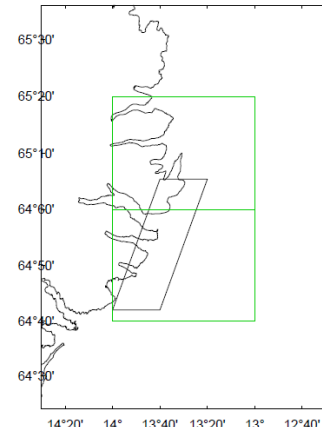
Á þessum myndum má sjá veiðisvæðin (grænn rammi) eins og þeim var breytt með reglugerð nr. 424 frá 27. apríl 2018 samkvæmt tillögu Hafrannsóknastofnunar, til að ná utan um afla frá jaðarsvæðum (án þess að leiddi til breytinga á ráðgjöf fyrir svæðin):



Aðalvík

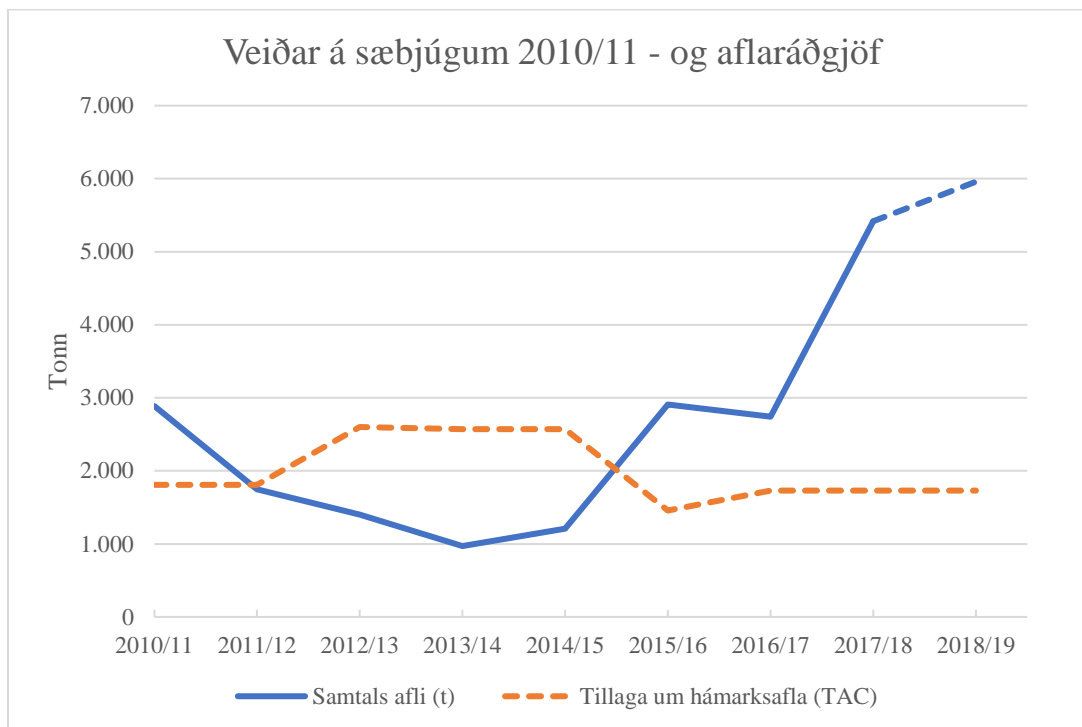


Faxaflói



Austurland, norður og suður

Eftir því sem leyfishafar hafa náð betri tókum á veiðinni og sinnt henni betur hefur afli við þær aukist, en hér er gefið yfirlit um aflamagn við veiðarnar og veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunar:



Áætlun um afla fyrir fiskveiðiárið 2018/19 miðast í þessu yfirliti við að afli aukist um 10% frá fyrra ári, en þann 2. júlí 2019 höfðu verið veidd rúm 3.500 tonn sem er um 10% meiri afli en á sama tíma árið á undan.

2.4. Tillögur að breytingum á veiðistjórn árið 2018.

2.4.1. Drög að nýrri reglugerð í júní 2018

Í júní 2018 voru drög að breytingum á reglugerð um veiðar á sæbjúgum kynntar á samráðsgátt Stjórnarráðsins. Helsta nýmálið var að gert var ráð fyrir veitingu tilraunaveiðileyfa á nýjum svæðum, það er utan þeirra svæða sem afmörkuð voru í reglugerð um veiðarnar, háð nánar greindum skilyrðum. Nokkur fjöldi athugasemda bárust ráðuneytinu vegna þessa sem gerðu grein fyrir áhrifum þess að fjölga skipum við veiðarnar, þar sem skoðanir voru skiptar, auk þess að sjónarmið komu fram um að tímabært væri að breyta eða fjölga skilgreindum veiðisvæðum. Á samráðsgáttinni segir um lyktir málsins að mikil andstaða hafi sýnt sig við málið og það hafi því verið tekið til endurskoðunar.

2.4.2. Endurskoðuð aflaráðgjöf með fjölgun veiðisvæða.

Í framhaldi af umræðu um reglugerðardrögin frá því í júní 2018 tók Hafrannsóknastofnun í samráði við ráðuneytið að undirbúa aflaráðgjöf sem byggði á fjölgun veiðisvæða. Farið var formlega fram á slíka ráðgjöf við stofnunina með bréfi ráðuneytisins dags. 20. febrúar 2019. Aflaráðgjöf fyrir bæði eldri og ný veiðisvæði lá fyrir fyrst með skýrslu stofnunarinnar, frá 22. mars 2019, sem þó náði einungis til þess tíma sem þá var eftir af fiskveiðiarinu.

Þann 13. júní 2019 birti Hafrannsóknastofnun síðan heildstæða veiðiráðgjöf fyrir sæbjúgu fyrir komandi fiskveiðiár 2019/20. Stofnunin leggur til í samræmi við varúðarnálgun að aflí fiskveiðiaríð 2019/2020 fari ekki yfir 2245 tonn á eftirfarandi skilgreindum veiðisvæðum (og að veiðar utan skilgreindra veiðisvæða verði háðar leyfum til tilraunaveiða). Aflaráðgjöfin er sem hér segir:

Eldri veiðisvæði	Ný veiðisvæði	Lega:	Ráðlagður aflí:
A		Vestfirðir Norður-Aðalvík	102 tonn
	B	Vestfirðir miðsvæði	131 tonn
	C	Vestfirðir suðursvæði	50 tonn
	D	Utanverður Breiðafjörður	56 tonn
E		Faxaflói	515 tonn
F		Austurland norðursvæði	245 tonn
G		Austurland miðsvæði	740 tonn
	H	Austurland suðursvæði	406 tonn

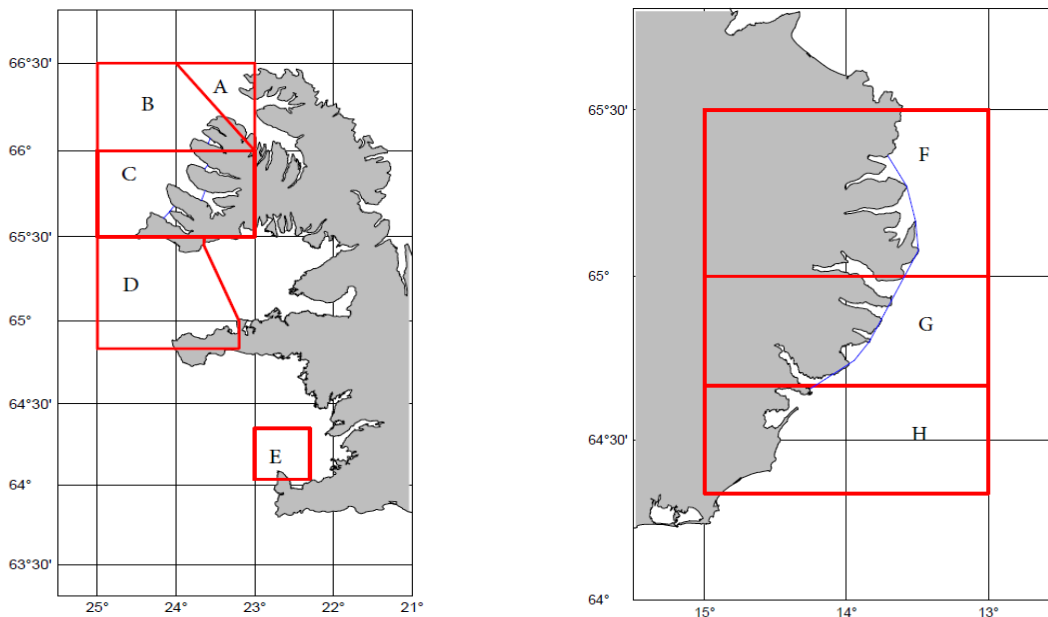
Fram kemur í skýrslu stofnunarinnar að aflí á sóknareiningu á hinum eldri veiðisvæðum A, E, F og G hefði minnkað á undanförunum árum, en staðið að mestu í stað 2017–2018, en lækkun væri á svæðum E og F. Aflí væri töluvert yfir ráðgjöf á svæðum A, F og G, en veiðar á svæði E væri nærri ráðgjöf. Þá sagði að veiðipól sæbjúgna á nýju svæðunum B, C, D og H væri óþekkt og veiðisaga stutt (svæði B, D og H) eða ekki til staðar (svæði C). Ráðgjöfin væri með þessu óbreytt milli ára að því undanskildu að lagt var til í varúðarskyni að aflí á svæði E minnki um 20% í ljósi versnandi aflabragða.

2.4.3. Drög að nýrri reglugerð í desember 2018.

Þann 11. desember 2018 kynnti ráðuneytið, á samráðsgátt Stjórnarráðsins, nýjar tillögur að reglugerð um veiðistjórn sæbjúgna sem byggðar voru á þeirri fjölgun veiðisvæða sem Hafrannsóknastofnun tók síðar formlega upp í aflaráðgjöf sinni. Fram kom að tillögunum væri ætlað að „koma í veg fyrir óheftar veiðar á sæbjúgum og þannig stuðla að ábyrgum veiðum sem verði í samræmi við ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar“. Tillögurnar en fólu í sér þrjá meginþætti:

- *í fyrsta lagi* að úthlutað yrði aflamarki til sæbjúgnaveiða á þeim veiðisvæðum þar sem aflareynsla væri til að dreifa (svæði A, E, F og G) og miðað yrði við afla (veiðireynsla) seinustu þriggja ára. Aflamarkið mundi gilda fyrir veiðar á öllum svæðunum sameiginlega.
- *í öðru lagi* að veiðar á nýju svæðunum yrðu ekki háðar aflamarki en þar yrði úthlutað veiðileyfum (svæðum B, C, D og H). Veiðileyfin mundu gilda fyrir veiðar á öllum nýju svæðunum sameiginlega. Þeir níu aðilar sem þegar hefðu leyfi til veiða í sæbjúgum gætu samkvæmt umsókn fengið úthlutað leyfi en auk þess mundi Fiskistofa úthluta tveimur leyfum til viðbótar. Lagt var til að hinir nýju leyfishafar fengju „eins mánaðar forgjöf“ til veiðanna, það er þau skip sem ekki hefðu aflamark til veiða á sæbjúgum (á eldri veiðisvæðunum) fengju á hverju ári að hefja veiðar mánuði fyrir en aðrir (1. september hvers árs í stað 1. október). Við úthlutun þessara leyfa skyldi litið til þess hvort skip hefði stundað veiðar á sæbjúgum en gert var ráð fyrir að til hlutkestis gæti komið milli jafnhæfra umsækjenda.
- *í þriðja lagi* að hægt yrði að sækja um tilraunaveiðileyfi til veiða á sæbjúgum utan þessara veiðisvæða, til að “[tryggja] að áfram verði leitað að nýjum svæðum sem aukið geti nýtingu stofnsins til framtíðar”, eins og sagði í kynningartexta ráðuneytisins á samráðsgáttinni.

Sjá má yfirlit um tillögur að nýjum veiðisvæðum á þessum uppdrætti sem fylgdi reglugerðardrögum:



Á samráðsgátt Stjórnarráðsins eru birtar þrjár umsagnir um þessar tillögur. Í einni þeirra var lagt til að regluverkið mundi fá snarpa endurskoðun með aðild stofnanna og hagsmunaaðila til að „strjúka af henni

agnúana sem alltaf verða“. Í annarri umsögn var nýmæli um nýliða fagnað en bent á að heppilegra væri að miða við að þeir fengju þriggja mánaða forgang á hin nýju svæðin. Í þeirri þriðju var sagt að margt væri fínt í drögunum þótt fjölgun leyfa væri óskiljanleg, en „sagan mun[i] [þó] líklega dæma [reglugerðina sem] mikil mistök“.

Nokkrar umsagnir bárust ráðuneytinu vegna málsins. Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, SFS, var því haldið fram að með reglugerðinni væri „farið inn á nýja braut við stjórn fiskveiða“. „Ekki verð[i] betur séð en að samfelld veiðireynsla hafi myndast í sæbjúgnaveiðunum og því ætti hlutdeildasetning veiða úr þessum nytjastofni að byggjast á 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða og þannig miðast við veiðireynslu síðustu þriggja ára“. Síðan sagði: „Ekki verður séð að sú skipting útbreiðslusvæðis sæbjúgna í tvennskonar veiðisvæði og skipting fiskiskipa í tvo hópa gagnvart fiskveiðiréttindum sem hér er lagt upp með rúmist innan umrædds lagaákvæðis, enda h[afi] ekkert það komið fram sem bendi til annars en að um einn og sama nytjastofninn sé að ræða á samliggjandi svæðum.“ „Því verð[i] ekki annað ráðið en að skylt sé að úthluta aflahlutdeild til sæbjúgnaveiða í einni aðgerð og þá eingöngu eftir veiðireynslu undangenginna þriggja ára“. Þá standi ekki rök til þess að veita nýjum aðilum tilraunaveiðileyfi. Því væri ráðuneytinu rétt að rökstyðja hvernig ráðgerð úthlutun samrýmist ákvæðum laga um stjórn fiskveiða og þá hvort heimilt sé að skipta veiðunum upp með þeim hætti sem reglugerðardrögin geri ráð fyrir.

Útgerðarfélagið Hafnarnes Ver hf., sem gerir út skip til þessara veiða, gagnrýndi reglugerðardrögin hvað snerti m.a. útgáfu tilraunaveiðileyfa og forgang nýrra aðila að nýjum veiðisvæðum. Í bréfi félagsins segir að standi vilji til þess af hálfu ráðuneytisins að gera breytingar verði því markmiði best náð með því að setja aflamark á sæbjúgun á sama hátt og þorsk og aðrar tegundir og allt landið sé eitt svæði og horft sé til næstliðinna þriggja fiskveiðiára við úthlutun. Loka mætti ákveðnum blettum sem þættu sérstaklega viðkvæmir með tilliti til kórala og viðkvæms vistkerfis. „Með þessu væri jafnræði tryggt og þetta sett í ferli til framtíðar“. Lagði félagið til að sest yrði yfir málið að nýju í samstarfi hagsmunaaðila, Hafrannsóknastofnunar og ráðuneytisins.

Farið var yfir þessi sjónarmið í ráðuneytinu sem m.a. varð til þess að starfshópur þessi var kallaður saman.

3. Hið lagalega álitaeefni.

3.1. Afmörkun.

Í skipunarbréfi starfshópsins er þess óskað að valdheimildir ráðherra við stjórnun veiða á sæbjúgum verði reifaðar og afstaða tekin til þeirra álitaeafna sem risið hafa um framtíðarskipulag veiðanna, eftir því sem við á. Afmarka má þessi álitaeafni nánar þannig að leita verði svara við eftirgreindum álitaeafnum:

-- *Nýtur ráðherra valdheimildar til að gefa út aflamark til veiða á sæbjúgum?*

-- *Með hvaða hætti er unnt að ná fram svæðisbundinni stjórnun veiðanna?*

-- *Hvaða önnur atriði þarfnast athugunar?*

3.2. Nýtur ráðherra valdheimildar til að gefa út aflamark til veiða á sæbjúgum?

Í 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða segir að ráðherra skuli, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem *naudsynlegt* er talið að takmarka veiðar á. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögnum sagði að með þessu væri „lagt til að lögfest verði sú meginregla að sé talin þörf á að takmarka veiðar af einhverjum stofni sjávardýra skuli það gert með þeim hætti að ráðherra ákveði leyfilegan heildarafla úr stofninum. Ráðherra ber að taka þessa ákvörðun að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, en er ekki bundinn við að fara eftir þeim tillögum.“

Þess eru dæmi að ráðherra láti hjá líða, um skemmri eða lengri tíma, að mæla fyrir um leyfilegan heildarafla í nytjastofni, þrátt fyrir tillaga komi fram af hálfu Hafrannsóknastofnunar um hámarksafla. Sem dæmi má nefna þegar ákveðinn var leyfilegur heildarafla í sandkola og skrápflúru fyrir fiskveiðiárið 1997/1998, en gerð hafði verið tillaga um hámarksafla fyrir stofnana fyrir fiskveiðiárið 1995/1996. Þá var gerð tillaga að hámarksafla fyrir blálöngu fyrir fiskveiðiárið 2010/2011 en ekki mælt fyrir um leyfilegan heildarafla fyrr en fiskveiðiárið 2013/2014. Þá hefur gerst að leyfilegur heildarafla hafi verið ákveðinn án þess að fyrir hafi legið tillaga Hafrannsóknarstofnunar um hámarksafla, það var þegar skötuselur var hlutdeildarsettur fiskveiðiárið 2001/2002.

Af þessu tilefni má rekja forsendur í *Hrd. frá 2. mars 2017 í máli nr. 387/2016*. Í málinu var því haldið fram að sjávarútvegsráðherra hefði bakað tilteknu útgerðarfélagi tjón með því að draga um nokkurra ára tímabil að gefa út leyfilegan heildarafla til veiða á gulllaxi þrátt fyrir að fyrir lægi ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um heildarafla. Í dómi Hæstaréttar var lögð áhersla á að með reglugerð sem sett hafi verið með heimild í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands hafi verið mælt fyrir um að veiðar á stofninum væru háðar leyfi Fiskistofu en fella hefði mátt öll leyfi úr gildi ræki til þess þörf. Fyrir þessu væri stoð í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og ráðherra hefði ekki gengið lengra með setningu reglugerðarinnar en lög heimiluðu. Var íslenska ríkið því sýknað í málinu.

Af þessu má leiða að heimilt geti verið að draga ákvörðun um útgáfu leyfilegs heildarafla til veiða á einstökum stofnum um nokkurn tíma frá því að aflaráðgjöf kemur fyrst fram. Þar getur vegna ákvæða laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sem fjallað er nánar um hér á eftir, haft þýðingu ef umtalsverð óvissa ríkir um veiðipól. Færa má rök að því að svo hagi til um sæbjúgu, en á móti stendur að fyrir liggur endurskoðuð og allítarleg ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um veiðar á stofninum, samkvæmt beiðni ráðuneytisins, sem gerir ráð fyrir hámarksafla á hverju veiðisvæði um sig.

Verður að telja hafið yfir vafa að **ráðherra er heimilt að gefa út leyfilegan heildarafla til veiða á sæbjúgum.**

3.3. Hvaða valkostir eru að lögum til að ná fram svæðisbundinni veiðistjórn?

Sæbjúgu eru að mestu leyti svæðisbundinn stofn í þeim skilningi að veiðanlegt magn er einungis að finna á afmörkuðum svæðum og stofninn færir sig lítið ef nokkuð á milli svæða. Er því æskilegt að stjórna veiðum með sérstakri ráðgjöf og takmörkun sem gildi fyrir hvert svæði fyrir sig.

Um þessa aðstöðu má segja að veiðar hafi því verið stundaðar um nokkurt skeið á sumum svæðum en öðrum ekki. Veiðireynsla eða aflareynsla í skilningi laga um stjórn fiskveiða er því með sérstökum hætti samanborið við flestar aðrar tegundir sem lögin taka til.

Hér á eftir verður fjallað um mismunandi valkosti við svæðisbundna veiðistjórnun og lagaleg álitamál í þessu ljósi:

3.3.1. Svæðisbundin stjórnun með aflamarki og veiðileyfum.

Samkvæmt reglugerð nr. 759/2013 eru veiðar á sæbjúgum með plóg óheimilar nema að fengnu leyfi Fiskistofu og getur ráðherra falið henni að fella öll slík leyfi úr gildi sé talin ástæða til að takmarka veiðarnar. Þar sem þessar veiðar eru eðli máls samkvæmt bundnar við tiltekin veiðarfæri á reglugerðin sér stoð í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, en jafnframt í öðrum málslíð 2. mgr. 7. gr. þeirra. Þessi lagaákvæði hljóða svo:

2. mgr. 6. gr.

Sé talin þörf á að takmarka notkun tiltekins veiðarfæris til að tryggja skynsamlega nýtingu þess stofns sem veiðarnar beinast að eða vegna þeirrar skaðsemi sem notkun þess kann að hafa í för með sér fyrir nýtingu annarra stofna getur ráðherra með reglugerð ákveðið að veiðar með því veiðarfæri séu háðar sérstöku leyfi Fiskistofu. Um skilyrði fyrir veitingu slíkra leyfa skal kveðið á í reglugerð og gilda ákvæði 1. mgr. um þau eftir því sem við á.

2. mgr. 7. gr.

Sé talin þörf á að koma í veg fyrir staðbundna ofnýtingu á tilteknum stofni, óeðlilegan meðafli af öðrum tegundum en veiði beinist að eða önnur óæskileg áhrif veiða getur ráðherra ákveðið að veiðar úr tilteknum nytjastofni eða á tilteknu svæði séu háðar leyfi Fiskistofu. Sama á við ef þörf er á að skipuleggja veiðar úr stofnum sem ekki er stjórnað með skiptingu heildarafla milli einstakra skipa, sbr. 7. gr. laga nr. 38 15. maí 1990, með síðari breytingum, t.d. vegna óvissu um veiðipól viðkomandi stofns. Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um skilyrði fyrir veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein. Getur ráðherra sett almennar og svæðisbundnar reglur og m.a. ákveðið að leyfin séu bundin við ákveðið svæði og að aðeins hljóti leyfi til veiða á tilteknu svæði tiltekinn fjöldi skipa, skip sem skráð eru á því svæði, skip af ákveðinni stærð eða gerð eða skip sem áður hafa stundað tilteknar veiðar.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögunum sagði um *fyrsta málslíð* 2. mgr. 7. gr. að hann tæki bæði til stofna, sem veiðum væri stjórnað á með skiptingu heildarafla milli einstakra skipa, og annarra stofna. Þegar veiðum úr stofni væri stjórnað með kvótum og skiptingu þeirra milli skipa væri meginreglan sú að aðeins bæri í þeim tilvikum, sem ríkar ástæður væru fyrir hendi eins og greindar væru í málslíðnum, að setja frekari takmarkanir á nýtingu viðkomandi stofns. Þessar „takmarkanir“ lúti að setningu „almennra og svæðisbundinna reglna“, leyfi séu „bundin við ákveðið svæði“ og að „aðeins hljóti leyfi til veiða á tilteknu svæði tiltekinn fjöldi skipa, skip sem skráð eru á því svæði, skip af ákveðinni stærð eða gerð eða skip sem áður hafa stundað tilteknar veiðar.“ Í *öðrum málslíð* málsgreinarinnar segir að sé stofni ekki stjórnað með skiptingu kvóta milli einstakra skipa þá geti ráðherra leyfisbundið veiðar úr þeim stofni sé þess talin þörf, til dæmis vegna óvissu um veiðipól stofnsins. Við setningu laganna þótti nauðsyn bera til að hafa slíkt ákvæði því ella væri ekki unnt að hafa stjórn á veiðum, til dæmis úr stofnum sem lítil vitneskja væri um. Var í því sambandi horft til stofna á borð við ígulker og sæbjúgu.¹

Með þessum lagaákvæðum virðist gert ráð fyrir því að veiðistjórn verði hagað þannig við þessar aðstæður að **samhliða ákvörðun leyfilegs heildarafla og útgáfu aflamarks sé veiðialag takmarkað á einstökum svæðum með sérstökum leyfum.**

¹ Þessi fyrirmæli stóðu áður nær orðrétt í 2. mgr. 4. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 en voru færð í lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands við setningu þeirra.

Þetta er þó ekki sú leið sem lögð er til með drögum að reglugerð frá í desember 2018, þar sem byggt er á blandaðri leið svæðisbundins aflamarks (án þess að samhliða verði gefin út veiðileyfi) og framhalds núverandi veiðistjórnar (fyrir ný svæði) án aflamarksstjórnar. Drögin gera ráð fyrir því að einungis verði úthlutað aflamarki til veiða á þeim veiðisvæðum þar sem aflareynslu er til að dreifa (svæði A, E, F og G). Á hinum nýju svæðum (svæðum B, C, D og H) verði hins vegar viðhaldið veiðistjórn með veiðileyfum til takmarkaðs fjölda skipa með heimild í 6. og 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Reglugerðardrögin hafa því ekki beina lagastöð í fyrrgreindum ákvæðum.

3.3.2. Svæðisbundin útgáfa aflamarks.

Svo sem áður er rakið mælir 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða fyrir um að ráðherra skuli, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Gildissvið laganna er bundið við alla fiskveiðilandhelgina og er hvergi gert ráð fyrir því í texta greinarinnar að aflamark til veiða á nytjastofni sé svæðisskipt.

Í 16. gr. laga um stjórn fiskveiða er mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að setja *nánari reglur um framkvæmd laganna*.² Með hliðsjón af lagaáskilnaðarreglu atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar verður að gera þá kröfu að reglur sem settar yrðu með vísan til hennar stæðu í nánú og eðlilegu sambandi við þau lagaákvæði sem markmiðið væri að tryggja nánari framkvæmd á.³

Ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða er orðað þannig að greinilegt er að megintilgangur greinarinnar er að koma stjórn á veiðar á botnfiski, sem ferðast frjálts um. Sæbjúgu víkja frá þessu með því að ráðgjöf fyrir veiðar á þeim er á svæðisbundnum grunni vegna sérstakra eiginleika sæbjúgna sem sjávardýra. Þó má segja að hliðstæður séu við aðra stofna. Rannsóknir á fiskistofnum byggja að miklu leyti á svæðisbundnum togrannsóknnum auk þess að sumar tegundir sem lúta sameiginlegu aflamarki eru lítið hreyfanlegar og má t.d. nefna humar í því sambandi.

Í áðurnefndri grein í Tímariti hins íslenska náttúrufélags frá 2010 segir að sæbjúga (brimbútur) geti notað sogfætur til að færa sig úr stað og þannig geti dýrin ferðast með 20 til 30 m hraða á klst. eftir botninum. Að auki hafi komið fram í kanadískum rannsóknnum að lirfur séu sviflægar í 40-50 daga áður en þær setjast á botn. Í ráðgjafarskýrslu Hafrannsóknastofnunar frá 22. mars 2019 segir að sæbjúgu séu almennt talin staðbundin og ferðist stuttar vegalengdir með virkri hreyfingu. Nýlegar rannsóknir hafi sýnt að við áreiti, t.d. vegna veiða eða sterkra strauma geti sæbjúgu fyllt sig af sjó og þannig orðið nánast þyngdarlaus í sjónum og borist umtalsverðar vegalengdir með straumum. Sömu viðbrögð hafi einnig sést ef þéttleiki sæbjúgna verður of mikill. Tekið er fram af stofnuninni að „þessar niðurstöður hafi þó ekki áhrif á forsendur um svæðisbundna aflaráðgjöf.“

² Almennar heimildir til reglusetningar á borð við þessa þekkjast í nokkrum mæli, en viðurkennt er að löggjafanum getur verið rétt og eðlilegt að neyta heimildar sinnar til framsals valds þegar um er að ræða málefni sem almennt hvíla á herðum stjórnvalda og nauðsynlegt er að stýrt verði með þjálum og sveigjanlegum reglum, þegar sérþekkingar er þörf vegna breytilegra aðstæðna og fenginnar reynslu eða erfitt er að hafa öll nauðsynleg fyrirmæli í lögum. Á það hefur verið bent af fræðimönnum að þetta geti sérstaklega átt við um stjórn fiskveiða þar sem í reynd geti vart verið gerlegt að setja nákvæmar reglur í almenn lög. Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði. Grundvöllur laga – réttarheimildir*. Rvk. 2002, bls. 120–128. Björg Thoroddsen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. Rvk. 2008, bls. 516.

³ Um stjórnskipulegt gildi 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða var fjallað í *Hrd. frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000* (Vatneyri). Þar sagði að ráða yrði af ákvæðinu að ákvörðun heildarafla skyldi miðast við hámarksafrakstur nytjastofna eftir því sem frekast lægi fyrir um ástand þeirra sinni. Þessi skilningur fengi stoð í skýringum með frumvarpi til laganna og samræmdist einnig þeim markmiðum laganna sem lýst væri í 1. gr. þeirra. Því fæli ákvæðið í sér nægilega afmarkað viðmið um hvernig takmörkunum ráðherra á leyfilegum heildarafla á hverju fiskveiðiári skyldi hagað. Var í því sambandi áréttað að löggin hefðu að geyma ákveðnar reglur um hvernig skipta ætti leyfðum heildarafla og væri skiptingin ekki á valdi ráðherra.

Dæmi eru um að veiðistjórn á tilteknum nytjastofnum eða stofneiningum sé svæðisbundin. Í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða var í 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis IV. kveðið á um að: „aflahlutdeild á svæðisbundnum veiðum á innfjarðarrækju og hörpuskelfiski [skuli] úthlutað í samræmi við hlutdeild viðkomandi skips í heildarúthlutun á viðkomandi veiðisvæði á því veiðitímabili sem síðast lauk fyrir gildistöku laganna“.⁴

Þessu til viðbótar má nefna útgáfu aflamarks til veiða á skrápflúru og sandkola samkvæmt reglugerðum um stjórn veiða í atvinnuskyni fiskveiðiárið 1997/98 sem í upphafi gildi aðeins sunnan við tiltekna línu samkvæmt ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar (vestur úr Öndverðarnesi annarsvegar og hins vegar sunnan við 64°30'N). Miðaði úthlutun aflamarks í þessa stofna um fáein ár við áætlun um afla skipa sunnan línunnar en lítið var vitað um stofnstærð norðan hennar og var tilgangurinn ekki síst að varna brottkasti. Þessi skipting var afnumin nokkrum árum síðar.⁵

Samkvæmt þessu eru til fyrirmyndir að svæðisbundnu aflamarki við veiðistjórn á innfjarðarrækju og hörpudiski en athuga verður að það byggði á sínum tíma á arfi eldri veiðistjórnarreglna en mestu máli skiptir þó að svæðaskiptingin byggði á heimild í sérákvæði við lög um stjórn fiskveiða. Hitt dæmið sem var nefnt um aflamark í skrápflúru og sandkola var tímabundið frávik sem virðist einkum hafa verið ætlað að draga úr hvata til brottkasts með því að viðhalda frjálsum veiðum utan tiltekins viðmiðunarsvæðis. Verður því ekki dregin sú ályktun af þessum dæmum að fyrir hendi sé stjórnsýsluvenja um túlkun 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða sem hér geti haft þýðingu.

Við þetta bætist að lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands gera ráð fyrir því svo sem áður er rakið að svæðisbundnu álagi við veiðar á stofnum sem stjórnað er með aflamarki verði mætt með útgáfu svæðisbundinna leyfa.

Samantekið verður því að telja **verulegum vafa undirorpið hvort ráðherra sé heimilt að setja svæðisbundið aflamark til veiða á sæbjúgum**. Í þeirri leið felst aukin lagaleg áhætta umfram það að aflamark verði ákveðið í einu lagi en veiðiálagi stjórnað, eftir því sem þörf þykir, með sérstökum veiðileyfum fyrir einstök svæði. Komi til þessa engu að síður verða veiðar á tilraunaveiðileyfum háðar aflamarki eins og aðrar veiðar og naumast þörf á sérákvæðum um þau í reglugerð.

Einnig má benda á að ef talið er æskilegt að stjórna hverju svæði um sig með sérstöku aflamarki gæti ráðherra lagt fram frumvarp til laga er veitti fullnægjandi og ótvíræða lagastoð í formi sérákvæðis um sæbjúgu og eftir atvikum sambærilegar tegundir.

⁴ Í bæði lögum nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða sem voru í gildi árin 1986 og 1987 og síðan lögum nr. 3/1988, sama efnis, sem giltu til næstu þriggja ára, var ráðherra heimilað að ákveða með reglugerð þann afla sem veiða mætti úr helstu botnfiskstofnum við Ísland á komandi ári sem og þann afla sem veiða mætti úr öðrum sjávardýrum. Voru þessi ákvæði nær samhljóða gildandi ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 (áður l. nr. 38/1990). Nánari fyrirmæli voru hins vegar jafnframt í lögnum frá 1985 (11. gr.) og 1987 (12. gr.) um skiptingu hámarksafila í öðrum tegundum en botnfiski, milli einstakra skipa. Það skyldi gert með sérstökum veiðileyfum. Heimilt var við þá skiptingu að líta til veiðarfæra, gerða fiskiskipa, fyrri veiða o.fl. Takmarkanir á þátttöku og veiðum báta á innfjarðarrækju og hörpudiski byggðu á þessum sérákvæðum eldri laga fram til þess að veiðarnar voru hlutdeildarsettar með lögum nr. 38/1990.⁴ Aflamark var sett til veiða á hörpudiski þegar árið 1991 en líklega ekki fyrir en veiðitímabilið 1992/1993 í innfjarðarrækju (sem náði frá 1. október 1992 til 1. maí 1993). Sjá nánar: skýrslur Fiskifélags Íslands, *Útvegur* 1991, bls. 10 og *Útvegur* 1992, bls. 10.

⁵ Þá má einnig nefna að með lögum nr. 48/2014 um breyting á lögum um stjórn fiskveiða, sem vörðuðu veiðistjórn á úthafs-rækju, var mælt fyrir um að rækjustofninn við Snæfellsnes, þ.e. í Kolluál, Jökuldjúpi og sunnanverðum Breiðafirði, yrði hlutdeildarsettur sérstaklega og þannig meðhöndlaður sem sjálfstæður veiðistofn, en honum hafði fram að því verið stjórnað með úthafs-rækju. Þetta var hins vegar samkvæmt sérstakri lagaheimild sem aðallega varðaði framtíðarskipulag veiðistjórnar í úthafs-rækju (aflamarksbindingu).

3.4. Önnur atriði.

Nefna má nokkur atriði. Komi til þess að ákveðið verði svæðisbundið aflamark virðist eðlilegt að miðað verði við einstök veiðisvæði eins og þau eru afmörkuð í aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar, fremur en að eldri veiðisvæðin lúti einu aflamarki sameiginlega.

Komi til þess að ákveðin verði svæðisbundin aflahlutdeild til veiða á sæbjúgum virðist eðlilegt að allar veiðar á svæðum sem njóta aflaráðgjafar verði stjórnað með aflamarki. Athuga má í þessu sambandi að með bréfi ráðuneytisins dags. 20. febrúar 2019 var þess formlega farið á leit við Hafrannsóknastofnun að gefin yrði út ráðgjöf um hámarksafla á hverju veiðisvæði um sig. Í ráðgjöf stofnunarinnar segir að ekki sé mikið vitað um veiðipól hinna nýju svæða en hæpið virðist að leiða af því að ástæða sé fremur til að taka upp fyrirkomulag sérveiðileyfa. Kæmi til þessa mundi um skiptingu heildarafla væntanlega fara samkvæmt 2. og 3. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Loks má athuga að engin lagaheimild stendur til þess að gera mismunum milli skipa um upphaf veiðitímabils við veiðistjórn hinna nýju svæða eins og reglugerðardrögin frá desember 2018 gera ráð fyrir.

4. Meginniðurstöður.

Það er álit starfshópsins að ráðherra nýtur valdheimildar skv. 1. mgr. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða til að gefa út leyfilegan heildarafla til veiða á sæbjúgum. Það virðist í bestu samræmi við lög um stjórn fiskveiða að ákveðinn verði leyfilegur heildarafla í einu lagi fyrir allar veiðar á stofninum í íslenskri fiskveiðilögsögu. Jafnframt að sett verði ákvæði í reglugerð með heimild í 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem heimili Fiskistofu að gefa út sérveiðileyfi til veiða á einstökum veiðistjórnarsvæðum, sem gilda mundu til eins veiðitímabils í senn, en yrðu felld niður þegar viðmiðun um afla á hverju svæði yrði náð.

Starfshópurinn telur að það sé verulegum vafa undirorpið hvort ráðherra sé heimilt að setja svæðisbundið aflamark til veiða á sæbjúgum svo sem reglugerðardrögin frá 2018 gera ráð fyrir að nokkru marki.

AS / JKS / HÁ