

Greinagerð starfshóps um veiðistjórnun hrognkelsaveiða

1. Forsaga

Takmarkanir á rétti til að veiða grásleppu má rekja aftur til ársins 1990. Með reglugerð nr. 474/1990, um grásleppuveiðar var réttur til að fá leyfi til grásleppuveiða takmarkaður við þá báta sem stundað höfðu grásleppuveiðar á a.m.k. einu af árunum 1987, 1988, 1989 og 1990. Reglugerð þessi var sett með heimild í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Megin rök fyrir þessari takmörkun voru að tryggja hagsmuni þeirra aðila sem höfðu stundað grásleppuveiðar. Var þetta gert til að koma í veg fyrir of mikla sókn í veiðarnar, einkum frá þeim sem selt höfðu botnfiskheimildir af bátum sínum. Við ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins á þessum tíma var einnig haft í huga að þeir sem stunduðu grásleppuveiðar á árunum frá 1987 sátu við lakara borð en aðrir hvað varðar úthlutun botnfiskveiðiheimilda¹. Má segja að með þessum hætti hafi verið reynt að tryggja að veiðireynsla í grásleppu fengi eitthvað vægi þrátt fyrir að tegundin væri ekki hlutdeildarsett. Fram til ársins 1997 gafst þeim aðilum einum kostur á að fá leyfi til grásleppuveiða sem stundað höfðu grásleppuveiðar á a.m.k. einu af fjórum árum undanfarinna ára².

Með lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands var takmörkun á rétti til að fá leyfi til grásleppuveiða lögfestur. Í 1. mgr. 7. gr. segir að *grásleppuveiðar skulu háðar sérstöku leyfi Fiskistofu og eiga þeir bátar einir kost á slíku leyfi sem rétt áttu til leyfis á grásleppuvertíðinni 1997 samkvæmt reglum þar um. Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitíma samkvæmt þessari málsgrein. Getur ráðherra m.a. ákveðið að leyfin séu bundin við ákveðið svæði og að aðeins hljóti leyfi til veiða á tilteknu svæði skip sem skráð eru á því svæði. Þá getur ráðherra sett reglur um heimildir til flutnings leyfa til grásleppuveiða milli báta.*

Þeir einir geta fengið leyfi til grásleppuveiða sem leiða rétt sinn til framangreinds ákvæðis. Þá virðist sú regla, að aðilar hafi þurft að fá leyfi til grásleppuveiða á a.m.k. einu af fjórum undanfarinna ára, hafa fallið niður. Sá háttur virðist vera hafður á að menn geta annað hvort sett leyfi í geymslu og virkjað þau svo aftur eftir einhvern tíma eða haft þau virk en ekki sótt um leyfi til grásleppuveiða á veiðitímabilinu án þess þó að réttindin falli niður.

2. Núverandi veiðistjórnun

Í dag er veiðum á grásleppu stjórnað með takmörkun á því hverjir geta fengið leyfi, dagafjölda, netafjölda og lengd neta. Þá geta bátar sem eru 15 brúttótonn eða stærri ekki fengið grásleppuleyfi. Á hverju ári setur ráðherra reglugerð þar sem nánar er kveðið á um fyrirkomulag veiðanna. Undanfarin ár hefur hverjum báti verið úthlutað 20 veiðidögum í upphafi veiðitímabils og þeim svo fjölgað eftir að ný ráðgjöf liggur fyrir eftir marsrall Hafrannsóknastofnunar. Fjöldi báta sem virkja leyfin getur verið misjafn, fer það eftir gæftum, verði, veðri o.fl. Hér má sjá yfirlit yfir grásleppuveiðar frá árinu 2007.

¹ Í álitum Umboðsmanns Alþingis nr. 418/1991, féllst Umboðsmaður Alþingis á að takmarkanir þær sem gerðar voru á því hverjir gætu fengið leyfi til grásleppuveiða, sbr. reglugerð nr. 474/1990, um grásleppuveiðar væru byggðar á lögmætum sjónarmiðum.

² Síðasta reglugerðin sem gefin var út með þessu fyrirkomulagi var reglugerð nr. 58/1996, um hrognkelsaveiðar og samkvæmt henni þá voru það einungis bátar sem stundað höfðu veiðar á a.m.k. einu áruna 1991, 1992, 1993 eða 1994, enda hafi leyfið ekki verið flutt á annan bát.

	Ráðgjöf [tonn]	Afli [tonn]	Veiði- dagar	Hrogn [tunnur]	Fjöldi báta á veiðum
2007				6.772	139
2008			50	11.660	229
2009			62	11.519	279
2010	8.700		62	17.950	344
2011	5.200		50	10.657	369
2012	3.700	4.166	50	12.606	336
2013	4.000	4.542	32	8.966	286
2014	4.300	4.043	32	7.701	223
2015	6.200	6.412	32	12.213	320
2016	6.800	5.446	32	10.372	245
2017	6.350	4.542	46	8.651	250
2018	5.487	4.487	44	8.547	222

Áður en núverandi stjórnun var tekin upp kom LS með tillögu um fjölda veiðidaga í annarri viku febrúar. Við þá ákvörðun studdist LS við markaði fyrir hrogn, veiðar síðustu vertíðar og upplýsingar um grásleppu sem meðafla hjá togurum og netabátum. Í kjölfar tillögu LS gaf sjávarútvegsráðuneytið út reglugerð þar sem fjöldi daga var í samræmi við óskir veiðimanna.

Ýmsir kostir eru við núverandi veiðistjórn. Má þar nefna að grásleppuútgerð hér við land er smábátaútgerð sem er stunduð vítt og breytt um landið og geta einungis skip undir 15 brúttótonnum fengið úthlutað leyfi. Veiðisvæði eru átta og er hvert leyfi gefið út fyrir veiðar á einu svæði á hverri vertíð, eftir því sem réttthafi óskar. Veiðileyfi hafa ekki verið að færast mikið milli svæða. Þrátt fyrir litla nýliðun í kerfinu fylgir því ekki mikill kostnaður að kaupa sér rétt til grásleppuveiða miðað við að hefja veiðar á tegundum er lúta aflahlutdeild.

Helsti ókosturinn við núverandi veiðistjórnun er að hún er ómarkviss með tilliti til heildarafla. Aðilar eru bundnir ákveðnum dögum sem þýðir að þegar að leyfi er virkjað byrja dagar að telja hvernig sem veðurlag verður sem getur skapað hættu og ekkert tillit er tekið til bilana, veikinda eða annarra ófyrirséðra tafa. Breytilegt er milli ára hversu margir virkja leyfin sem skapar mikla óvissu í veiðistjórnun. Utanaðkomandi þættir sem stjórnvöld hafa ekki forræði á geta haft þær afleiðingar að fleiri myndu sækja um leyfi til grásleppuveiða og sókn aukist. Hafrannsóknarstofnun hefur einnig vísað til þess að óvíst sé að vottunaraðilar telji núverandi veiðistjórnun ábyrga vegna framangreinds óvissupáttar. Á það hefur þó ekki reynt vegna þessa. Þá er rétt að nefna í þessu samhengi að ekki hefur átt sér mikil nýliðun í grásleppuveiðum.

Ekki liggur fyrir í byrjun vertíðar hver heildarveiðin muni verða og minnir það nokkuð á loðnuveiði. Þetta helgast að því að nýverandi fyrirkomulag byggir á lokaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sem miðast við að niðurstaða úr marsralli gildi 70% á móti næst liðnu ári. Bent hefur verið á að ráðgjöf væri hægt að veita eftir öðrum aðferðum, t.d. eins og gert er í Grænlandi þar sem árleg veiðiráðgjöf er byggð á meðaltali veiða sl. þriggja ára eða að horfa til fyrra horfs þar sem hagsmunasamtök grásleppusjómannna LS gerðu tillögu um fjölda daga. Hafrannsóknastofnun telur aftur á móti að núverandi ráðgjöf byggir orðið á traustum grunni og breytingar á aðferðum yrði til þess fallin að skapa meiri óvissu sem á móti gæti haft áhrif á sjálfa ráðgjöfina til lækkunar. Einnig hefur verið bent á að heimilt yrði að draga upp net án þess að skerða veiðidaga. Það síðarnefnda mundi draga úr meðafla og forða netatjóni þegar útlit er fyrir brælu. Eftirlit gæti þó reynst torvelt. Þá hafa aðilar velt fyrir sér sameiningu leyfa án þess að sókn aukist, þ.e.a.s. henni fylgdi skerðing daga. Ekki liggur fyrir hvernig það yrði gert án þess að sókn myndi aukast a.m.k. tímabundið.

Markmið fiskveiðistjórnunar á Íslandi eru að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna. Á undanförunum sjö árum, utan eins, hafa veiðar í grásleppu ekki náð ráðgjöf, sem er ekki ásættanleg niðurstaða. Ástand stofnsins er almennt séð gott þó alltaf megi búast við náttúrulegum sveiflum. Ekki hefur myndast offramboð á hrognum og grásleppu eins og gerðist á árum áður þegar verðsveiflur voru tíðar.

Það er mat starfshópsins að ef veiðum í grásleppu verður stjórnað á grundvelli aflahlutdeildar má ná fram markvissari veiðistjórnun. Aðilar munu leitast við að veiða allt úthlutað aflamark þjóði markaðsaðstæður og aflabrogð upp á það. Þá verði hægt að færa aflamark eða hlutdeild milli báta líkt og er meginreglan í íslenskri fiskveiðistjórn. Þannig munu veiðarnar verða hagkvæmari auk þess sem nær engin hætta er á umframafla. Útgerðir munu hafa ríkari ákvörðunarrétt um það hvenær þeir stunda veiðarnar og ákvörðun um dagafjölda á sjó verður í þeirra höndum. Einnig skal nefna að kostnaður við eftirlit mun minnka þar sem m.a. þarf ekki að fylgjast með fjölda daga á sjó. Það er einnig skoðun starfshópsins að halda ætti sem mest í núverandi fyrirkomulag veiðanna að því leyti að þeim sé dreift um landið og séu alfarið stundaðar af smábátum.

Verði ákveðið að stjórna veiðunum á grundvelli aflahlutdeildar er lagt til að sett verði ákvæði um hámarksaflahlutdeild einnar útgerðar sem hafi aðeins yfir að ráða einum bát og að einstakir aðilar geti aðeins átt í einni grásleppuútgerð. Sé miðað við aflahæsta bát hvernar vertíðar s.l. sex vertíðir, sbr. töflu að neðan, er hægt að reikna meðal hámarksaflahlutdeild þessara vertíða upp á 1,2% en þá er meðaltals hæsti afli á bát um 60 tonn. Þetta er auðvitað talsvert meira en meðalafli á bát í dag. Meðaldagafjöldi 2013-2018 er hins vegar ekki nema 36 dagar. Í umræðum innan starfshópsins hafa komið fram þau sjónarmið að það ætti að gefa þeim sem hafa áhuga og getu tækifæri til að auka við útgerð sína á grásleppu til þess að standa betur að vígi í atvinnusköpun sinni, en sumir þessara stunda margvíslegar veiðar allt árið til að ná endum saman. Veiðar á grásleppu um 2-3 mánaða skeið myndu telja umtalsvert í afkomu þeirra. Augljóslega getur 1,2% hámarkshlutdeild dregið úr möguleikum þeirra til að ná því markmiði. Hafa ber í huga í þessu sambandi að dæmi eru um að menn reki 2-3 báta og því segir hámarksafli á bát ekki endilega til um hver sé hámarksafli á útgerð. Með hliðsjón af því sem að framan er rakið má ætla að ákveðin réttlætning sé fyrir því að gefa ætti aðilum möguleika á að vaxa og þá með veiðum á einum bát. Útfrá sömu forsendum og hér að framan eru raktar má ætla að 60 daga úthald aflahæsta bátsins þyrfti um 2% aflahlutdeild. Eins og áður sagði eru um þetta skiptar skoðanir innan vinnuhópsins og því rétt að bæði sjónarmið komi fram.

Hlutdeild aflahæsta bátsins	heildarafli	aflahæstur	hlutdeild
2013	4.561.810	48.824	1,07%
2014	4.009.612	59.479	1,48%
2015	6.306.315	62.204	0,99%
2016	5.435.188	68.397	1,26%
2017	4.546.137	50.133	1,10%
2018	4.487.141	62.863	1,40%

Fram að þessu, líkt og áður hefur verið minnst á, er ekki algengt að útgerðir flytji sig á milli landsvæða. Því virðast ekki standa rök til þess að svæðaskiptinu yrði viðhaldið í nýju kerfi. Þess ber þó að geta að veiðarnar eru afar mikilvægar fyrir hinar dreifðu byggðir og væri af þeirri ástæðu rétt að viðhalda ákveðinni svæðaskiptingu. Flóknara er hvort ástæða sé til að hafa áfram reglur um hámarksfjölda neta. Ef þær yrðu settar yrði í það minnsta að taka tillit til þeirrar hámarkshlutdeildar sem ákveðin yrði. Margt bendir til að útgerðir muni miða fjölda neta við aflamark og því sé engin ástæða til áframhaldandi

stjórnunar á fjölda neta. Það sjónarmið kom þó einnig fram að almenn sátt er um gildandi reglur um fjölda neta. Bent er á að veiðin fer oft fram á litlum svæðum og því æskilegt reglur um fjölda verði óbreyttar. Um gerð þeirra munu þó áfram gilda sérstakar reglur.

Varðandi stærð báta þá gildir sú regla í dag að bátar mega vera að hámarki 15 brúttótonn. Í starfshópnum komu fram tvenn sjónarmið. Annars vegar að breyta í engu núverandi stærðarmörkum með þeim rökum að valda sem minnstri röskun á núverandi veiðifyrirkomulagi og jafnvægi milli veiðimanna. Bent var á að reynslan af stækkun báta í krókaaflamarki hafi leitt til ójafnvægis vegna stefnu lánveitenda að lána stærri útgerðum frekar til kaupa á veiðiheimildum en til þeirra sem minni eru. Hins vegar komu fram sjónarmið um að samræma ætti viðmið í þessum veiðum við krókaaflamarkskerfið. Í krókaaflamarkskerfinu eru eingöngu bátar sem eru minni en 15 metrar að mestu lengd og minni en 30 brúttótonn. Einnig var bent á að skipisstjórnarréttindi á smábáta miðast við 12 metra báta að hámarks lengd sem gæti verið eðlilegt viðmið á þessum veiðum.

Þau lagalegu sjónarmið sem líta þarf til við breytingu á veiðistjórn í grásleppu

Ef breyta á fyrirkomulagi veiðistjórnunar í grásleppu þá þarf lagabreytingu til. Um það bil 450 bátar hafa réttindi til þess að veiða grásleppu og hafa ýmist geymt þau, veitt sjálfir, leigt þau út eða jafnvel selt þau. Fjárhagsleg verðmæti felast í stærð leyfisins og geta verið á bilinu 120 – 150 þúsund á hvert brúttótonn. Þá getur markaðsverð á hverjum tíma haft áhrif á verð leyfa. Skoða þarf hvort og þá að hvaða marki réttur til að fá leyfi til að veiða grásleppu er varin af eignarréttar- og/eða atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar.

Ef skoðaðir eru dómur á sviði fiskveiðistjórnunar er ljóst að löggjafanum hefur verið gefið talsvert svigrúm þegar kemur að breytingum á lögum er varða fiskveiðistjórn þrátt fyrir að slíkar breytingar hafi áhrif á atvinnufrelsi aðila sem stunda fiskveiðar. Mestu skiptir hvernig staðið er að breytingum. Það verður að vera skýrt að hvaða markmiði stefnt er að með breytingunum og verður það markmið að samræmast markmiðum fiskveiðilöggjafarinnar. Málefnaleg og lögmæt sjónarmið sem byggð eru á hlutlægum mælikvörðum verða að liggja til grundvallar því hvernig gæðunum skuli skipt milli aðila (aflahlutdeildinni). Þá verður einnig að huga að því hverjar gætu verið réttmætar væntingar aðila sem eiga rétt til að fá leyfi til grásleppuveiða.

Hæstiréttur hefur í dómaframkvæmd staðfest að ríkir og augljósir almannahagsmunir séu bundnir við hagkvæma nýtingu á auðlindum Íslands. Hæstiréttur hefur einnig vísað til þess að mismunur sem byggð sé á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum sé ekki brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig hefur úthlutun aflaheimilda til ákveðins hóps á grundvelli veiðireynslu þeirra ekki verið talin brjóta gegn á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, enda sé úthlutuninni stjórnað eftir ákveðnum reglum sem styðjast við efnislegan mælikvarða.

Í dag er grásleppuveiðum stjórnað eftir ákveðnum reglum sem styðjast við efnislegan mælikvarða, s.s. rétturinn til að fá leyfi verður að vera leiddur af þeim skipum sem rétt áttu til leyfis á grásleppuvertíðinni 1997. Þannig er nú þegar til staðar takmörkun á því hvaða bátar geta fengið veiðileyfi og sá hópur yrði enn frekar takmarkaður ef úthluta á aflahlutdeild til báta á grundvelli veiðireynslu. Hér þarf að skoða hvort þeir aðilar sem eiga rétt til að fá leyfi í grásleppu geti átt réttmætar væntingar til þess að veiðistjórnun í grásleppu verði ekki breytt á þann hátt að sá réttur verði afnumin með lögum. Hér þarf að líta til þess hve lengi stjórnunin hefur verið með þeim hætti sem hún er í dag og framkvæmd annarrar veiðistjórnunar sem breytt hefur verið yfir í aflahlutdeild. Því lengra aftur sem farið er við mat á veiðireynslu minnka líkurnar á því að aðilar sem ekki hafa nýtt rétt sinn til að fá leyfi eigi réttmætar væntingar til þess að veiðistjórnun í grásleppuverði ekki breytt á þann hátt að réttur þeirra til að fá leyfi verði felldur niður með lögum.

Meginregla íslenskrar fiskveiðistjórnunar við takmarkanir á veiðum úr nytjastofnum er úthlutun aflaheimilda á grundvelli veiðireynslu, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða mynda ekki eignarrétt eða

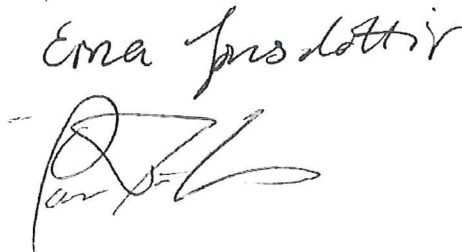
óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum sbr. 1.gr. laganna. Þá byggir fiskveiðistjórnunarkerfið á því að aðilar stundi þær veiðar sem þeir hafa fengið lögbundnar heimildir til, hér má t.d. benda á veiðiskyldu, sbr. 5. mgr. 15. gr. laga nr. laganna og að leyfisveitingar eru alla jafna fyrir ákveðin tímabil. Þrátt fyrir að slík ákvæði sé ekki að finna í lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands verður að telja að sömu sjónarmið liggi til grundvallar fiskveiðistjórnnum á grundvelli þeirra laga. Þannig felur 1. mgr. 7. gr. ekki í sér óafturkallanlegan rétt aðila til að fá leyfi til að veiða grásleppu. Heimilt er að breyta tilhögun veiðistjórnunar í grásleppu með lögum án þess að bætur komi til fyrir þá aðila sem ekki hafa nýtt réttin til veiða á þeim viðmiðunartíma sem ákveðin verður, að því gefnu að byggt sé á lögmætum sjónarmiðum. Flestir handhafar munu fá þennan rétt bættan í formi aflaheimilda. Þeir sem ekki munu fá þetta bætt eru þeir sem ekki hafa stundað veiðarnar sjálfir á undanförunum árum en það er megineinkenni íslenskrar fiskveiðistjórnunar að takmörkun á veiðum í tegundum fer fram á grundvelli veiðireynslu.

3. Tillaga starfshópsins

Starfshópurinn bendir á að verði ákveðið að breyta veiðistjórn í grásleppu á þann hátt að veiðunum verði stjórnað á grundvelli úthlutaðs aflamarks verði viðmiðunartími að vera rúmur. Hópurinn leggur því til að hafa viðmiðunartíma að minnsta kosti tvöfaldan miðað við 1. mgr. 9. gr. laga 116/2006, um stjórn fiskveiða og úthluta aflaheimildum í upphafi á grundvelli veiðireynslu síðustu sex ára, en þó þannig að miðað verði við þrjú bestu árin af sex³. Að mati starfshópsins tekur þessi aðferð tillit til aðstæðna og að veiðistjórn hefur verið óbreytt í áratugi. Auk þess er bent á að aflabrögð milli svæða geta verið misjöfn á milli ára og sá mismunur jafnast þá út við 6 ára viðmiðunartímabil. Sama gildir um áhrif bilana og annarra frátafa sem einstaka bátar hafa lent í. Lagt er til að viðmiðunartímabilið yrði 2013-2018. Starfshópurinn mælir með að veiðireynsla fylgi leyfum en þeir sem framselt hafa leyfi sín á tímabilinu til annarra aðila myndu þá ekki fá úthlutað aflahlutdeild, enda hægt að líta svo á að þeir hafi hætt að stunda veiðar á grásleppu.

Framangreindar tillögur kalla á lagabreytingu, bæði á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða og lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðalandhelgi Íslands.

Reykjavík, 25. september 2018,


Einar Jónsson


³ Samsvarandi regla er í 2. mgr. 5. gr. lagal nr. 151/1996, um veiðar utan lögsögu Íslands, en þar segir að sé tekin ákvörðun um að takmarka veiðar úr deilistofnum sem samfelld veiðireynsla sé á skuli aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum.

