



# VEIÐIMÁLASTOFNUN

Veiðinýting • Lífríki í ám og vötnum • Rannsóknir • Ráðgjöf

Keldnaholti, 112 Reykjavík, Sími 5806300, Símbref 5806301,

Netfang: [veidimalastofnun@veidimal.is](mailto:veidimalastofnun@veidimal.is), Veffang: [www.veidimal.is](http://www.veidimal.is)

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 3.12.2012

Veidimálastofnun hefur fengið til umsagnar frumvarp um breytingar á lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, með síðari breytingum (deildir í veiðifélögum) sem lagt hefur verið fyrir alþingi. Þingskjal 466, 390. mál. Frumvarpið eru unnið af nefnd skipaðri af Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, en mælt fyrir því af Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra. Það vekur athygli að ekki skuli hafa verið leitað eftir þekkingu og álitum Veidimálastofnunar við samningu frumvarpsins. Ekki er heldur stuðst við skilgreiningar og samþykktir sem gerðar hafa verið á alþjóðavettvangi varðandi stjórnun veiða á laxi né að til þeirra sé vitnað í fylgiskjölum. Þótt hér sé fjallað um lax á umfjöllunin einnig við um aðrar þær tegundir sem hér finnast í ám og vötnum, urriða og bleikju.

## Samantekt

Veidimálastofnun styður breytingar þær sem lagðar eru til í 1. og 3. grein frumvarpsins, sjá umfjöllun neðar.

Veidimálastofnun álitur að 2. grein frumvarpsins þarfnist meiri háttar skoðunar og sé í núverandi frumvarpi mjög varasöm og gæti brotið niður þann grundvöll sem veiðifélög og sjálfbær nýting fiskistofna í ám og vötnum byggir á. Að óbreyttu yrði um afturför yrði að ræða frá gildandi lögum. Ef slíkt gerist er hættu á að verðmæti nýtingar rýrni verulega og hafi alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir veiðiréttarhafa. Deildaskipting innan veiðifélags hlýtur að vera undantekning þar sem aðstæður eru sérstakar t.d. landfræðilega, vatnafarslega eða líffræðilega.

Ef Alþingi hins vegar kýs að halda áfram vinnu við 2. grein frumvarpsins þurfa að okkar mati að koma til breytingar. Í fyrstu málsgrein 2. greinar þarf breytt orðalag. Lagt er til að greinin orðist svo: „Þar sem sérstaklega háttar til landfræðilega, vatnafarslega eða fiskifræðilega er veiðifélagi heimilt að starfa í deildum, enda taki þá ákvæðið til alls félagsvæðisins. Hver deild taki yfir vel skilgreint svæði og í hverri deild séu heildir sem í eru fleiri en eitt lögbýli. Hver deild skal setja sér samþykktir sem aðalfundur veiðifélagsins samþykkir og Fiskistofa staðfestir eftir umsögn frá Veidimálastofnun um fiskistofna vatnasvæðisins. Samþykktir deilda eru hluti af samþykktum veiðifélags og Fiskistofa birtir í Stjórnartíðindum. Um deildir innan veiðifélags gilda eftirfarandi ákvæði.“.....

Varðandi 1. tölulið 2. greinar frumvarpsins þarf fyrst að skilgreina hlutdeild deildar í arði og veiði alls veiðifélagsins áður en arði eða veiði verður deilt innan deildar. Að því fengnu getur 2. töluliður staðið. Nýtingaráætlun deildar samanber 3. grein hlýtur að verða að gera í samræmi við nýtingaráætlun alls félagsins þar sem fiskur fer gjarnan um svæði fleiri en einnar deildar. Því þarf að lágmarki að koma inn ákvæði líkt og í 4. tölulið um samþykki veiðifélags. Í 6. tölulið þarf að fella út setningar um að deild geti orðið veiðifélag ákveði félagsfundur í veiðifélagi að afnema deildir.

Nánari grein er gerð fyrir afstöðu stofnunarinnar í greinargerð hér á eftir.

### ***Greinargerð***

#### *1 gr. Breytingin fjallar um tímalengd nýtingaráætlana.*

Markmið laga um lax- og silungsveiði er mjög skýrt: „markmið laga þessara er að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra“.

Sú leið sem farin var við endurskoðun laga um lax- og silungsveiði 2006 var að setja veiðifélögum og veiðiréttarhöfum þá skyldu að gera nýtingaráætlanir sem eiga að tryggja að markmiðum laganna sé náð. Til að svo sé unnt þurfa veiðiréttarhafar á hverjum tíma að hafa upplýsingar um stöðu stofna og áhrif nýtingar á þá til að tryggja sjálfbæra nýtingu. Á vettvangi Alþjóðahafrannsóknarráðsins (ICES) og Alþjóðalaxaverndunarstofnunarinnar (NASCO) er áherslan sú að nýting laxastofna miðist við hvern stofn og/eða stofneiningu og að stærð hrygningarstofns sé ofan viðmiðunarmarka (conservation limits) sem er sú stærð hrygningarstofns sem skilar hámarksfjölda afkvæma. Ef stofnar eru undir þessum mörkum skuli gera áætlanir um að koma þeim á þann stað. Til þess að ná þessu marki þurfa að liggja fyrir líffræðilegar breytur til að byggja á til að meta viðmiðunarmörk viðkomandi stofns. Hugtakið nýtingaráætlun hefur í framkvæmd verið túlkað sem sóknartakmark, þ.e. lengd veiðitíma og fjöldi dagstanga og neta. Slíkt var hér við líði af sögulegum ástæðum og reyndist víða ágætlega en með undantekningum þó en stenst ekki nútímaviðmið við fiskveiðistjórnun. Veiðimálastofnun leggur til að hugtakið nýtingaráætlun verði skilgreint í lögum út frá líffræðilegum forsendum. Nýtingaráætlun sé gerð á þeim forsendum að stjórnun nýtingar miði við hámarksafrakstur viðkomandi stofns líkt og þau viðmið sem Alþjóðahafrannsóknarráðið ICES og Alþjóðalaxaverndunarstofnunin NASCO hafa sett með þátttöku allra laxveiðipjóða við Norður-Atlantshaf. Veiðimálastofnun tekur undir að ekki er hægt að binda tímalengd nýtingaráætlana við ákveðinn tíma vegna mismunandi ástands stofna í því breytilega umhverfi sem er hér á landi og mismunandi ástands einstakra stofna.

Veiðimálastofnun telur jafnframt að á sama hátt þurfi að skilgreina fiskræktaráætlanir í lögum um fiskrækt nr 58/2006 og lögum um lax- og silungsveiði nr 61/2006.

#### *2 gr. Breytingin fjallar um útfærslu á deildum innan veiðifélag.*

Þær breytingar sem fjallað er um í 2. gr. frumvarpsins snúa að tilvist deilda innan veiðifélaga en heimildarákvæði um deildarskiptingu hafa verið í lögum frá 1957 þegar í lög um lax- og silungsveiði

voru sett ákvæði um veiðifélög. Greinar um deildir hafa þótt óljósar og þarfnast betri skilgreiningar líkt og fram kemur í greinargerð Karls Axelssonar til Landssambands veiðifélaga dagsettri 26. mars 2012. Sú greinargerð er ágæt lagaleg úttekt en tekur ekki á líffræði og fiskveiðistjórnun. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að almennt skuli fara sparlega með ákvæði sem snerta undanþágur frá meginreglu. Því þarf sérstakar aðstæður að vera til staðar til að deildarskipting eigi við t.d. vatnafarslega, landfræðilega eða fiskfræðilega.

Allt frá því land byggðist hefur veiði verið talin til hlunninda og segir m.a. frá mannskæðum deilum um laxveiði í Íslendingasögum sbr. Vatnsdælasögu. Fyrstu ákvæði um skiptingu veiði er að finna í Jónsbók en þar segir m.a. um laxveiðar að „ganga skal Guðsgjöf milli fjalls og fjöru þá er ganga vill“ . Á þeim tíma höfðu menn gert sér grein fyrir mikilvægi þess að ekki mætti þvergirða ár með veiðivélum og deila þyrfti nýtingu af stofnum innan vatnakerfa. Almennt má segja að lagasetningar um lax- og silungsveiðar hafi verið framsýnar og farsælar og má þar t.d. nefna bann við sjávarveiðum á laxi hér við land, félagskerfið, takmörkun sóknar og fleira. Það hefur leitt til þess að að meðaltali skilar hver veiddur lax veiðiréttarhöfum mun meiri tekjum hér á landi en þekkist í öðrum löndum.

Sú grunneining sem nýting lax- og silungsveiði snýst um er viðkomandi fiskstofn sem nýtingin byggir á. Í flestum tilfellum er hér á landi eitt veiðifélag um hvert fiskihverfi eins og lög um lax- og silungsveiði hafa gert ráð fyrir frá 1957. Í skilgreiningu um fiskihverfi segir í lögum um lax- og silungsveiði (nr. 61 frá 2006); „veiðivatn eða - vötn sem sami fiskstofn byggir og fer um fram og aftur....“. Fiskihverfi er þannig ein líffræðileg heild fiskstofna. Réttur landeiganda til veiðinýtingar var í greinargerð með frumvarpi að lögum um lax og silungsveiði 1957 skilgreindur og líkt við innistæðu á bankabók þar sem nýta mætti vexti en ekki ganga á höfuðstólinn. Þessi samlíking er hliðstæð við skýringa á sjálfbærri nýtingu sem síðar hefur verið í sífelld ríkari mæli. Skylduaðild er að veiðifélögum enda snýst nýtingin um sameiginlega, takmarkaða auðlind. Veiðifélög kjósa sér stjórn sem kemur fram fyrir hönd allra veiðiréttarhafa. Veiðifélög bera ábyrgð á nýtingu en ábyrgð veiðifélaga var augin við endurskoðun laganna 2006 og inn komu m.a. ákvæði um nýtingaráætlanir. Veiðiréttur er jafnan falboðinn í útboðum til hæstbjóðanda sem oftast áframseldur veiði til einstakra stangveiðimanna. Þannig er veiði á markaði líkt og hver önnur verslunarvara. Í raun er um þessa atvinnugrein sértæk gerð af ferðamennsku sem almennt fer ekki mikið fyrir. Lax- og silungsveiði skapa gjaldeyristekjur og veitir miklum fjármunum frá þéttbýli til dreifbýlis. Veiði skilar veiðiréttarhöfum sem oftast eru bændur, tekjum og er víða ein af undirstöðum byggðar í dreifbýli. Það kerfi nýtingar sem er hér á nýtingu fiskstofna í ám og vötnum hefur í heild reynst vel og eftir því hefur verið tekið á alþjóðavettvangi.

Veiðimálastofnun telur að þær breytingar sem lagðar eru til um deildarskiptingu séu ekki vel ígrundaðar og að ekki komi fram komi rökstuðningur um hvaða raunverulegu vandamál breytingin komi til með að leysa né í þágu hverra það er gert þótt tekið sé undir að mikilvægt er að skýra þá óvissu sem fyrir er um deildir veiðifélaga. Ekki er reynt að rökstyðja eða sýna fram á úrslausn með dæmum eða annan ávinning. Það vekur athygli að stór hluti þeirra deilda sem talinn er upp í fylgiskjölum er tilkominn eftir gildistöku laganna 2006 og því að hluta um nýlegar gjörðir. Mikilvægt hefði verið fyrir stjórnarsýslu veiðimála að viðhafa vinnu hliðstæða greinargerð Karls Axelssonar áður en á þær deildarskiptingar var fallist.

Veiðimálastofnun telur að ekki sé hægt að samræma markmið laganna sem kveður á um sjálfbæra nýtingu og 1 tölulið þar sem kveðið er á um að hver deild ráðstafi veiði og arði í sínu umdæmi. Þær

líffræðilegu forsendur sem kveðið er á um að veiðifélög starfi um hvert fiskihverfi innifelur þá líffræðilegu breyту sem felst í sameiginlegum fiskstofni. Við stjórnun nýtingar verður að taka tillit til hvers stofns fyrir sig og allra stofna og líffræðilegar einingar ef um veiðar úr blönduðum stofnum er að ræða. Það eru þau viðmið sem sett hafa verið á alþjóðavettvangi og rakið er hér að framan í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Sé tekið mið af líffræði og stofnum er hvorki rökrétt né skynsamlegt að gefa þann möguleika að hafa ólíkar reglur um hluta fiskstofna eða fiskihverfa. Fiskihverfi og stofnar þurfa að marka umdæmi líkt og verið hefur í lögum í áratugi og að þær þurfa að samræmast alþjóðaviðmiðum sem byggð er á þeirri þekkingu og til er. Annað fyrirkomulag býður heim hættu á ofveiði og togstreitu milli deilda/veiðifélag um sama stofn sem erfitt getur reynst að leysa.

Sú tillaga að deildarskiptingu veiðifélaga sem nú liggur fyrir getur heimilað og stuðlað að því að veiðifélög brotni niður í smærri einingar sem ekki sér fyrir endann á sbr. 6. tölulið. Þannig gætu einstakir hlutar vatnakerfa eða einstakar jarðir orðið að deildum og þannig brotið niður það félagslega kerfi sem nú er. Jafnvel er heimilt að deildir verði síðar að sér veiðifélögum sbr. 6 tölulið sem getur sett tilgang deildarskiptingar á öðrum hluta vatnasvæðis í uppnám og geta gert stjórnun veiðinýtingar nær ómögulegar frá líffræðilegum sjónarmiðum. Með slíku er líklegt að sá mikli arður sem af veiðinýtingu er minnki verulega og inngríp vegna ástands stofna verði nauðsynleg á grundvelli náttúrverndarlaga. Ef slíkt gerist geta veiðiréttarhafa í raun misst yfirráð yfir veiðinýtingu. Samkvæmt texta frumvarpsins verður ekki séð að auðvelt verði að snúa til baka ef deildir hafa verið stofnaðar. Þetta ákvæði gerir aðrar breytingar í raun tilgangslausar og leggur Veiðimálastofnun til að þessi liður verði feldur út úr frumvarpinu hvað sem öðru líður.

Í framkvæmd snýr skipting í deildir ekki síst að stærri vatnakerfum. Má þar tiltaka ár með hliðarám þar sem mikil fiskframleiðslan er en nýtingu bæði þar og í aðalá á gönguleið úr sjó. Oftar en ekki er þar um jökulár að ræða líkt og er um Ölfusá-Hvítá, Hvítá í Borgarfirði, Þjórsá, Skaftá og fleiri. Í þeim er veiði bæði með netum í jökulvatni og stangveiði í meginá og í hliðarám. Þar sem svo hagar til er um veiðar úr blönduðum stofnum að ræða en veiðistjórnun er afar erfið í framkvæmd við slíkar aðstæður þar sem litlir stofnar geta legið undir mjög háu veiðiálagi þótt aðrir séu í góðu ásigkomulagi. Alþjóðleg viðmið kveða á um að taka skuli tillit til allra stofneininga og stofnhluta við nýtingu. Hafa þarf í huga að þegar löggin um veiðifélög voru sett höfðu veiðifélög þegar verið stofnuð um flestar hliðarár Hvítár í Borgarfirði. Talið var að löggin gætu ekki verið afturvirk og því hefur það kerfi viðhaldist þar þótt það sé að öðru leyti í andstöðu við lög um lax- og silungsveiði sem hafa þá meginreglu að umdæmi veiðifélaga taki til fiskihverfa í heild. Fyrirkomulag veiðistjórnunar í Borgarfirði er ekki gallalaust og uppi vandamál sem auðveldara væri að leysa undir merkjum sama veiðifélags. Einnig eru dæmi um fleiri en eitt veiðifélag eða deildir innan sama fiskihverfis t.d. í Laxá í Aðaldal og Skjálfafljóti. Sú skýring byggir sögulega á félagslegum þáttum en ekki meginreglu. Slíkt fyrirkomulag getur í raun hamlað nýtingu og staðið í vegi fyrir jákvæðri þróun innan félagsins og ábyrgri stjórnun veiða og aðgerðum sem falla undir fiskrækt sem komið getur öllum til góða þegar á heildina er litið.

Ekki er skýrt kveðið á um hvers konar stjórnarfyrirkomulag er hugsað fyrir veiðifélög sem starfar í deildum. Í 7. lið er kveðið á um heimild til að setja reglur um að fulltrúar deilda sitji í stjórn. Ekki hve margir, hvort það taki til allra deilda eða hvort þeir fulltrúar fari með atkvæði í hlutfalli við fjölda félagsmanna eða hvort atkvæði gildi jafnt. Ekki er mælt með að skilja eftir svo veigamikil atriði óskilgreint þar sem það er líklegt til að kalla fljótt á skilgreiningar og lagaákvæði.

Það er álit Veiðimálastofnunar að undantekningalaust verði nýting að byggjast á líffræðilegum forsendum þar sem hvert félag taki til eins fiskihverfis sem geymir einn eða fleiri fiskistofna. Það er á ábyrgð allra veiðiréttarhafa að tryggja að markmið laga um lax- og silungsveiði sé uppfyllt og komi öllum veiðiréttarhöfum best þegar til lengri tíma er litið. Skipting í deildir geti aftur á móti verið réttlætanager hvað varðar rekstrarlega þætti en þá þarf að útfæra nánar á sértækan hátt.

Sem niðurstöðu leggur Veiðimálastofnun til að 2. gr. frumvarpsins verði endurskrifuð í heild þar sem tillit verði tekið til líffræði og fiskistofna sem grunneiningar sem nýtingastjórnun félagslegir þættir byggja á. Þar sem um grundvallaratriði er að ræða þurfa lögin að taka á því þar sem ekki er líklegt að það sé hægt með reglugerð. Ef til stendur að setja reglugerð um nánari útfærslur er rétt að drög að henni liggi fyrir samhliða lagabreytingu.

Veiðimálastofnun gerir ekki athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins sem er uppfærsla til þess horfs sem þegar er í gildi.

Virðingarfyllt,

