

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði,  
nr. 61/2006, með síðari breytingum (selveiðar).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

### 1. gr.

Við 11. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra getur með reglugerð sett reglur um selveiðar, m.a. um skráningu selveiða og að banna eða takmarka selveiðar á íslensku forráðasvæði ef það er talið nauðsynlegt að mati Hafrannsóknastofnunar.

### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

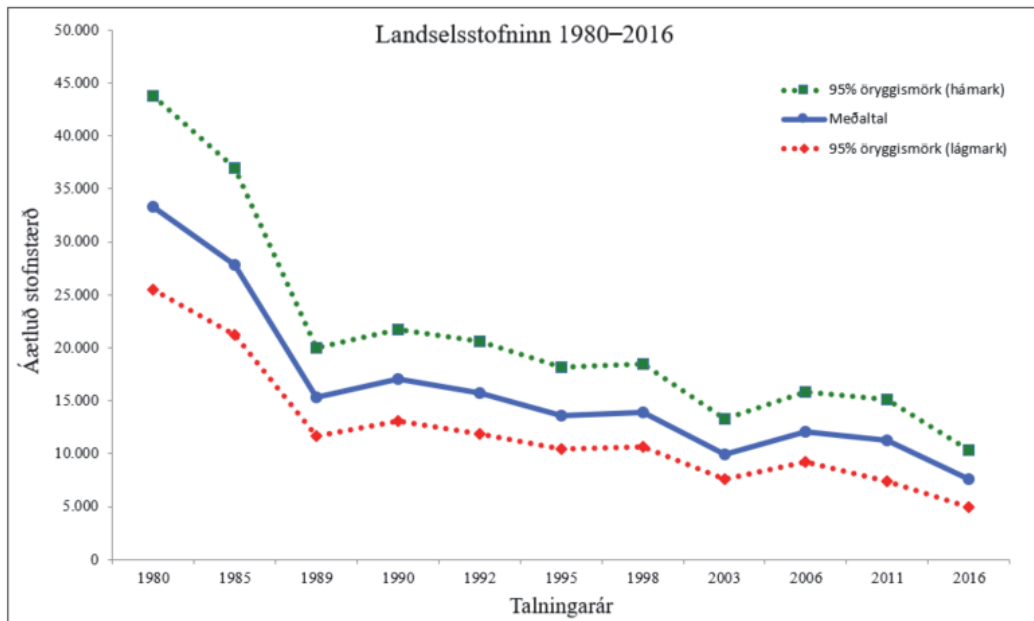
#### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu að tilhlutan sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Með því eru lagðar til breytingar á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, með síðari breytingum. Lagt er til að lögfest verði ákvæði um að ráðherra geti sett reglugerð um selveiðar, m.a. um skráningu selveiða og að banna eða takmarka selveiðar á íslensku forráðasvæði, þ.m.t. fiskveiðilandhelgi, í netlögum, ám, vötnum, ósum og ósasvæðum, ef það er talið nauðsynlegt að mati Hafrannsóknastofnunar, rannsókn- og ráðgjafarstofnunar hafs og vatna.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að reglur sem ráðherra kann að setja með reglugerð um selveiðar, m.a. um hvort banna eða takmarka skuli selveiðar hér á landi, verði byggðar á ráðgjöf frá Hafrannsóknastofnun.

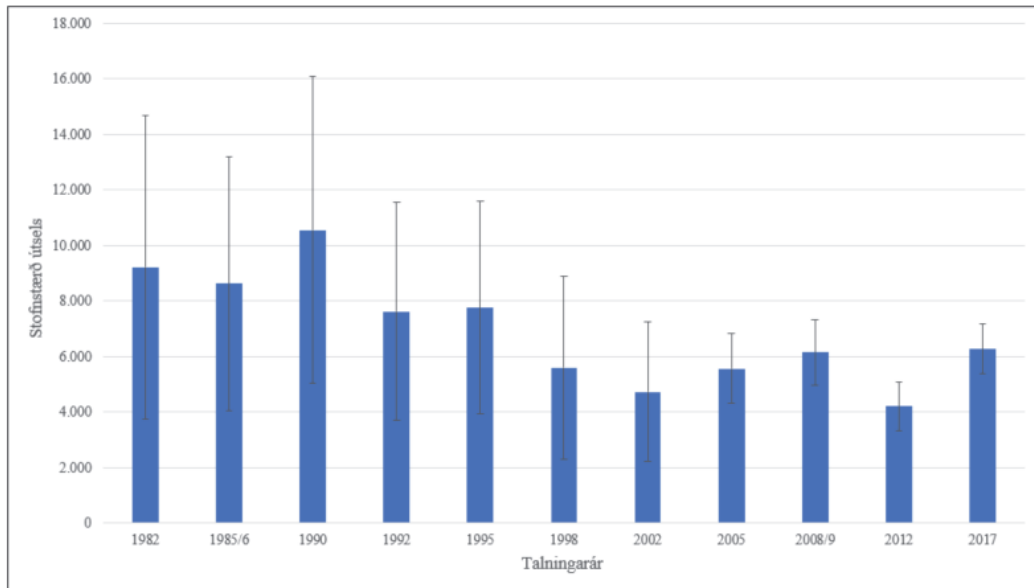
#### 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni þessa frumvarps er að í ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sem kynnt var á fundi í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu 13. júní 2017 kemur fram m.a. að stofn landsels nú sé í sögulegu lágmarki. Fækkað hefur um 77% í stofninum síðan fyrsta stofnmatíð fór fram 1980 og samkvæmt talningu sumarið 2016 hafði stofninn minnkað um tugi prósentu (þriðjung) frá 2011. Á nýlega birtum válista íslenskra spendýrategunda á vef Náttúrufræðistofnunar Íslands (sjá <https://www.ni.is/midlun/utgafa/valistar>), sem byggist á vel þekktum skilgreiningum frá Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökunum (IUCN), er landselsstofninn metinn sem „í bráðri hættu“. Mynd 1 sýnir þessa þróun vel.



Mynd 1. Breytingar á stærð landselsstofnsins við Ísland 1980–2016. Meðalgildi er sýnt með blárrí línu og 95% öryggismörkin annars vegar með grænni línu og hins vegar rauðri línu (Jóhann Garðar Þorbjörnsson o.fl., 2017. *Landselstalning 2016: Stofnstærðarmat, sveiflur og ástand stofns*. Hafrannsóknastofnun, HV 2017-009).

Stofnstærð útsels 2017 var af Hafrannsóknastofnun metin yfir viðmiðunarmörkum stjórnvalda, sem eru 4.100 dýr. Á valista íslenskra spendýra á vef Náttúrufræðistofnunar Íslands (sjá <https://www.ni.is/midlun/utgafa/valistar>) samkvæmt viðmiðum Alþjóðlegu náttúruverndarsamtakanna (IUCN) mun íslenski útselsstofninn því lenda í áhættuflokknum „í nokkurri hættu“ (*vulnerable*), en byggt á síðustu talningum (frá 2012) var stofninn flokkaður sem stofn í hættu (*endangered*). Þessa þróun má sjá á mynd 2.



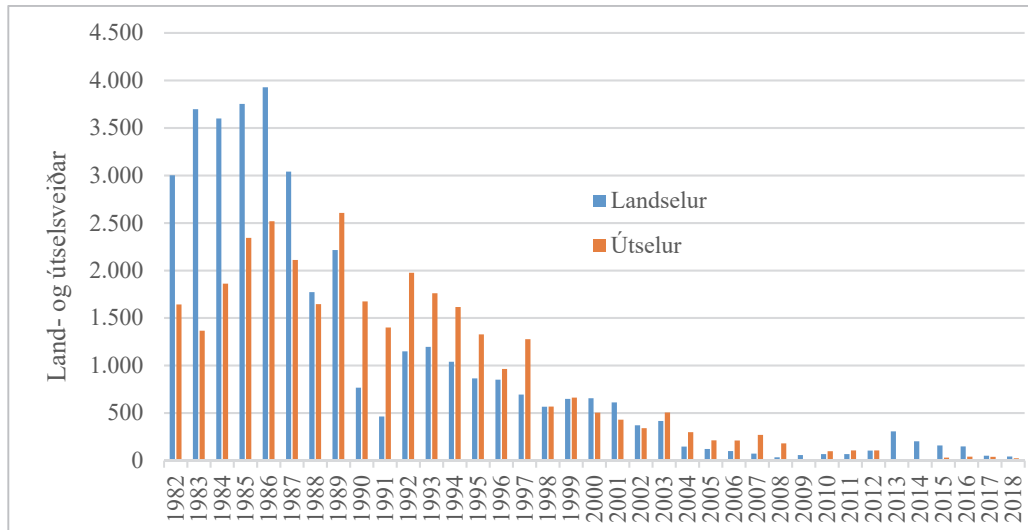
Mynd 2. Stofnstærð útsels 1982–2017 með 95% öryggismörkum. Stofnstærð 1982–2002 var metin með eldri aðferð sem byggðist á einni flugtalningu. Stofnstærð 2008/9–2017 var metin með nýrri aðferð sem byggist á fleiri flugtalningum á hverjum kæpingarstað (Sandra M. Granquist og Erlingur Hauksson, 2019. Útselstaling 2017: Stofnstærðarmat, sveiflur og ástand stofns. Hafrannsóknastofnun, HV 2019-02).

Hafrannsóknastofnun sinnir selarannsóknnum og vöktun á ástandi útsels- og landselsstofns hér við land. Vöktunin felst m.a. í reglubundnum talningum, nú annað hvert ár, og eru talningararnar helstu forsendur ráðgjafar sem stofnunin veitir.

Í ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar á framangreindum kynningarfundum 13. júní 2017 kom fram að nauðsynlegt væri að grípa til aðgerða til að snúa við þróun landselsstofnsins. Ráðgjöf stofnunarinnar var sú að „stjórnvöld leiti leiða til að koma í veg fyrir beinar veiðar á landsel og lágmarka meðafla landsela við fiskveiðar. Nauðsynlegt [sé] að veiðistjórnunarkerfi verði innleitt fyrir selveiðar, og að skráningar á öllum selveiðum verði lögbundnar.“ Rannsóknir þurfi að auka og nái það bæði til íslenskra rannsókna og Norður-Atlantshafs-spendýraráðsins (NAMMCO).

Eins og gerð er grein fyrir hér að framan hefur einnig fækkað í útselsstofninum, en frá fyrsta stofnmati sem gert var árið 1980 og til ársins 2012 fækkaði um meira en helming í stofninum. Á nýlega birtum valista yfir íslenskar spendýrategundir á vef Náttúrufræðistofnunar Íslands (sjá <https://www.ni.is/midlun/utgafa/valistar>) er útselsstofninn einnig metinn sem „í nokkurri hættu“.

Ástæða fækkunar selstofnanna liggur ekki ljós fyrir en sérfræðingar Hafrannsóknastofnunar telja að beinar veiðar og hjáveiðar við fiskveiðar hafi haft veruleg áhrif til fækkunar. Aðrir þættir sem þörf er á að rannsaka nánar eru áhrif hlýnunar sjávar, breytingar í fæðuvali, mengun o.fl. Mynd 3 sýnir áætlaða veiði á landsel og útsel 1982–2018 samkvæmt gögnum Hafrannsóknastofnunar og Selaseturs Íslands. Um er að ræða tölur um beinar veiðar en hjáveiðar eru ekki með á myndinni.



Mynd 3. Land- og útselsveiði 1982–2018. Tölur frá 1982–2012 byggjast á veiðigögnum frá hringormarnefnd og Félagi selabænda. Tölur frá 2013–2018 byggjast á gögnum sem hafa borist Hafrannsóknastofnun/Veiðimálastofnun og Selasetri Íslands frá selveiðimönnum og Félagi selabænda (Hafrannsóknastofnun, 2019).

Rannsóknir á afföllum sela vegna athafna manna eru erfiðar. Upplýsingar um selveiðar hér á landi eru mjög ónákvæmar vegna skorts á skráningarskyldu ef undan er skilin skráning hjáveiða á selum við fiskveiðar. Nákvæmni þeirrar skráningar hefur þó verið dregin í efa. Selir eru meðal fárra spendýra sem leyfilegt er að skjóta og veiða í net og ekki er skylt að skrá í veiðidagbók. Því eru upplýsingar um skotveiðar eða netaveiðar á selum ekki aðgengilegar, hvort heldur frá einstaklingum eða veiðifélögum.

Hjáveiðar eru skráðar í meðaflaskýrslur og undanfarið hafa 340–500 dýr verið skráð í afladagbækur sem hjáveiði. Þessar tölur eru lágmark. Líklega er ekki öll veiðin skráð og má því gera ráð fyrir að hún sé meiri en kemur fram í skráum um veiði.

Vitað er að töluverðar beinar selveiðar hafa verið stundaðar við strendur landsins. Í fyrsta lagi hafa verið stundaðar hefðbundnar nytjaveiðar, svokallaðar vorkópa- (landselskópar) og haustkópaveiðar (útselskópar). Þetta eru líklega takmarkaðar veiðar á 50–200 dýrum á ári. Í öðru lagi er um selveiðar við árósa laxveiðiáa og vatna að ræða. Hið síðarnefnda á við veiðar á landsel, á vegum veiðifélaga eða einstakra landeigenda, en tilgangur þessara veiða er að lágmarka áhrif landsels á laxfiska. Rannsóknir Hafrannsóknastofnunar benda þó til að áhrif landsels á laxastofna séu lítilvæg.

Engin heildarlög eru til um seli hér á landi og einungis fá ákvæði sem hægt er að vísa til í tilteknum lögum, m.a. í 11. gr. laga nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði en fyrirsögn greinarinnar er „Ófriðun sels“. Þar kemur fram að ef selur er í veiðivatni, ósi þess eða ósasvæði sé þeim er veiðirétt eiga samkvæmt lögunum heimilt að styggja hann og skjóta. Einnig kemur þar fram að ef ekki fara saman nytjar selláttra og selalagna annars vegar og nýting og viðkoma lax og göngusilungs í veiðivatni hins vegar geti Fiskistofa, að ósk veiðifélags eða veiðiréttarhafa og að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, heimilað ófriðun sellátursins og upptöku allra selalagna í eða við það veiðivatn eða fiskihverfi. Þá segir í 3. mgr. að ef sannað þyki að aðgerðir þær sem Fiskistofa heimili skv. 2. mgr. hafi í för með sér tjón á fjárhagslegum hagsmunum þeirra er sellátur eiga eða nytja skuli

veiðiréttarhafar þeir er aðgerðanna óska bæta tjónið. Bætur skulu ákveðnar með mati skv. VII. kafla laganna.

Einnig eru til nokkur ákvæði í öðrum lögum, m.a. í Jónsbók frá 1281, Rekabálki og Landsleigubálki og tilskipun um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849. Enn fremur eru tiltekin ákvæði um seli í lögum um selaskot á Breiðafirði og uppdráp, nr. 30/1925, og lögum um útrýmingu sels í Húnaósi, nr. 29/1937. Þá kemur fram í 3. gr. landskiptalaga, nr. 46/1941, að selveiði er talin til hlunninda jarða við landskipti.

Ljóst er að ef banna eða takmarka á veiðar á sel hér á landi verður að vera skýr lagaheimild til þess sem ekki er til staðar í gildandi lögum og eða reglum. Einnig verður það að vera byggt á vísindalegum grunni og vel rökstutt.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Í 2. kafla hefur verið gerð grein fyrir efni 11. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, en fyrirsögn greinarinnar er „Ófriðun sels“. Þar kemur fram að ef selur er í veiðivatni, ósi þess eða ósasvæði sé þeim er veiðirétt eiga samkvæmt lögum heimilt að styggja hann og skjóta. Einnig eru þar ákvæði um tilteknar ráðstafanir sem Fiskistofa getur heimilað við tilteknar aðstæður.

Með frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 11. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, nýrri málsgrein þar sem ráðherra verði veitt heimild til að setja reglugerð um selveiðar, m.a. skyldu til að skrá selveiðar og að banna eða takmarka selveiðar við tilteknar aðstæður ef það er talið nauðsynlegt að mati Hafrannsóknastofnunar.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Selveiðar eru nú stundaðar á landi og í netlögum jarða sem oft eru eign einstaklinga eða lögaðila. Þar sem gert er ráð fyrir að um verði að ræða sérstaka lagaheimild til setja reglur um að banna eða takmarka selveiðar sem gildir jafnt fyrir alla og þar sem ríkir almannahagsmunir krefjast þess að þær verði settar er ekki talið að ákvæðið brjóti gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944. Ekki verður séð að frumvarpið hafi áhrif á alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

### 5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Fiskistofu, Hafrannsóknastofnun, Landssamband veiðifélaga og Bændasamtök Íslands en verði frumvarpið að lögum mun það hafa áhrif á starfsemi þessara stofnana og hagsmuni félagsmanna Landssambandsins og Bændasamtakanna. Einnig mun frumvarpið ef það verður að lögum hafa áhrif á starfsemi veiðifélaga og eigendur sjávarjarða og aðra sem áforma selveiðar.

### 6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur áhrif á bændur, veiðiréttareigendur og aðra sem hafa stundað selveiðar. Megintilgangur þess er að vernda selastofna hér á landi gegn ofveiði. Verði frumvarpið að lögum mun ráðherra fá heimild til að setja reglur um selveiðar, m.a. til að banna eða takmarka selveiðar ef það er talið nauðsynlegt að mati Hafrannsóknastofnunar. Samkvæmt gildandi lögum, sbr. m.a. 8. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, og 4. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, er meginreglan hins vegar sú að lögum að landeigendur eiga ótakmarkaðan rétt á að veiða sel í sínu landi, þ.m.t. í netlögum. Ef selur er í veiðivatni, ósi þess eða ósasvæði er þeim er veiðirétt eiga samkvæmt lögum heimilt að styggja hann og skjóta, sbr. 11. gr. laga nr. 61/2006. Stjórnvöld hafa enga lagaheimild til að hafa áhrif á veiðarnar.

Samþykkt frumvarpsins mun hafa áhrif á störf og verkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hins vegar ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á tekjur ríkissjóðs en engin gjaldtökuákvæði eru í frumvarpinu. Verkefni ráðuneytisins munu felast í að setja reglugerð um stjórn selveiða í samræmi við efni frumvarpsins en kostnaður við það er óverulegur og mun rúmast innan gildandi útgjaldaramma ráðuneytisins. Þá er ekki gert ráð fyrir að kostnaður Fiskistofu eða Hafrannsóknastofnunar muni aukast við lögfestingu frumvarpsins en framkvæmd þess ákvæðis sem þar er lagt til að verði lögfest fellur að öðrum verkefnum stofnananna, þ.e. að veita ráðuneytinu ráðgjöf um efni reglna sem áformað er að setja samkvæmt heimild í ákvæðinu og að hafa eftirlit með framkvæmd slíkra reglna. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á útgjaldaramma þessa málaflokks atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum.

Hafrannsóknastofnun sinnir selarannsóknnum og vöktun á ástandi útsels- og landselsstofns hér við land eins og gerð er grein fyrir í almennum athugasemdum. Vöktunin felst m.a. í reglubundnum talningum, nú annað hvert ár, og eru talningarnar helstu forsendur ráðgjafar sem stofnunin veitir. Stofnunin er með samning við Selasetur Íslands um reglulegar talningar á selum.

Eftirlit með veiðunum mun verða framkvæmt af Fiskistofu og fellur undir aðra starfsemi stofnunarinnar, sbr. 2. gr. laga um Fiskistofu, nr. 36/1992, og 4. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ný málsgrein, sem verði 4. mgr. 11. gr. laganna, þess efnis að ráðherra geti sett reglugerð um selveiðar, m.a. um skráningarskyldu selveiða og að ráðherra geti bannað eða takmarkað selveiðar á íslensku forráðasvæði ef það er talið nauðsynlegt að mati Hafrannsóknastofnunar.

Þar sem selveiðar eru ekki skráningarskyldar ennþá er eftirlit með beinum veiðum takmarkað. Verði frumvarpið að lögum fær ráðherra heimild til að setja með reglugerð ákvæði um skráningarskyldu selveiða en það mun veita stjórnvöldum betri yfirsýn yfir veiðarnar og upplýsingar um ástand selastofnsins auk þess að auðvelda eftirlit með þeim.

Hafrannsóknastofnun sinnir selarannsóknnum og vöktun á ástandi útsels- og landselsstofns hér við land eins og gerð er grein fyrir í almennum athugasemdum. Vöktunin felst m.a. í reglubundnum talningum, nú annað hvert ár, og eru talningarnar helstu forsendur ráðgjafar sem stofnunin veitir. Stofnunin er með samning við Selasetur Íslands um reglulegar talningar á selum.

Eftirlit Fiskistofu með veiðum og skráningu dýra sem veidd eru verður með sama hætti og áður og fellur undir aðra starfsemi stofnunarinnar, sbr. 2. gr. laga um Fiskistofu, nr. 36/1992, og 4. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.