

Svar

matvælaráðherra við fyrirspurn frá Sigurjóni Þórðarsyni um grásleppuveiðar.

1. *Hefur farið fram mat á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar um kvótasetningu grásleppu á stöðu sjávarbyggða á vestan- og norðanverðu landinu sem margar hverjar eru brothættar?*

Matvælaráðuneytið telur áhrif frumvarpsins vera óverulegar fyrir þær byggðir þar sem grásleppuveiði er stunduð, enda er um staðbundna auðlindanýtingu að ræða og framsal og flutningur aflahlutdeilda og aflamarks er takmarkaður við staðbundin veiðisvæði. Í frumvarpinu er lagt til að staðbundin veiðisvæði verði afmörkuð með sama hætti og gert hefur verið í núgildandi reglugerð um hrognkelsaveiðar.

2. *Hefur komið til álita að Bygðastofnun framkvæmi slíkt mat?*

Ekki hefur komið til álita að óska eftir því að Bygðastofnun framkvæmi slíkt mat.

3. *Hefur verið metið hvort kvótasetning grásleppu kunni að stofna til bótaréttar þeirra sem eiga grásleppuleyfi og úthald en hafa ekki stundað veiðar á síðustu árum þar sem fyrir-séð er að kvótasetning rýrir verðmæti netabáta, netaúthalda og leyfa?*

Meginregla 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, er að við hlutdeildarsetningu nytjastofns skuli aflahlutdeild úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Í frumvarpi um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997 og lögum um stjórn fiskveiða er lagt til að víkja frá framangreindri meginreglu og lagt til að viðmiðunartímabil veiðireynslu við veiðar á grásleppu verði lengra. Þar með stjórnari veiðireynsla á þremur bestu veiðitímabilum á árunum 2014–2022 þeirri aflahlutdeild sem báti er úthlutað, verði frumvarpið að lögum. Ástæða þess að lagt er til lengra viðmiðunartímabil við hlutdeildarsetningu grásleppu er m.a. eðli veiðanna, þar sem þær eru stundaðar í stuttan tíma og frátafir vegna veðurs, veikinda eða annarra ófyrirséðra tilvika sem geta haft mikil áhrif á hverri vertíð.

Í núgildandi lögum eru grásleppuveiðar takmarkaðar við hóp sem leiðir rétt sinn af ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og geta fengið leyfi Fiskistofu til veiða. Tæplega 50 leyfi hafa ekki verið virkjuð innan viðmiðunartímabilsins enda hafa þeir aðilar ekki stundað grásleppuveiðar síðustu ár. Með afmörkun á viðmiðunartímabili veiðireynslu samkvæmt frumvarpinu er því sérstaklega litið til meðalhófs og ekki gengið lengra en nauðsynlegt er með tilliti til aðstæðna og markmiða hlutdeildarsetningar. Því er í frumvarpinu lögð til sú leið sem talin er hafa minnsta röskun í för með sér þegar kemur að stjórnarskrárvörðum réttindum. Atvinnuréttindum leyfishafa til grásleppuveiða verður því ekki raskað með hlutdeildarsetningu grásleppu enda fá þeir sem hafa nýtt réttindi sín og fengið leyfi til veiða grásleppu úthlutað aflahlutdeild, verði frumvarpið að lögum. Þá er veiðireynsla það viðmið sem stjórnvöld hafa lagt til grundvallar í sambærilegum málum. Þannig getur aðili, sem leiðir rétt sinn af 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi

Íslands en hefur ekki stundað grásleppuveiði á viðmiðunartímanum, ekki haft réttmætar væntingar til þess að veiðistjórn í grásleppu verði óbreytt, m.a. til samræmis við fiskveiðistjórn helstu nytjastofna Íslands, eða að leyfi sem ekki eru nýtt sem slík leiði af sér tiltekinn rétt við slíkar breytingar, eins og við hlutdeildarsetningu nytjastofna.

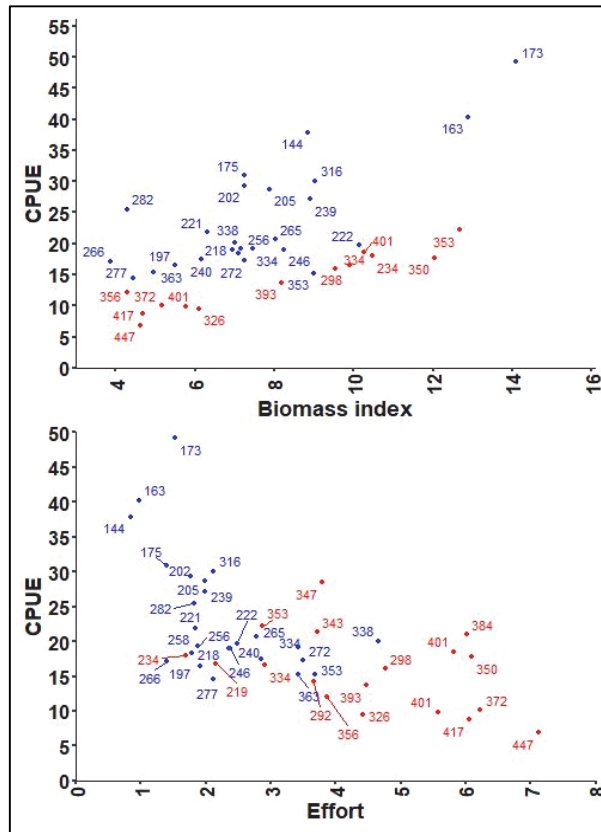
Aflaheimildir eru aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 12/2000 frá 6. apríl 2000. Löggjafinn getur því frá einum tíma til annars m.a. kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, þar á meðal úr einstökum stofnum, eða bundið hann skilyrðum vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru. Mat löggjafans þarf þó ávallt að vera reist á málefnalegum forsendum þannig að ekki fari í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt þarf að gæta jafnræðis við takmörkun atvinnufrelsis skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið í sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 frá 18. nóvember 2004. Það er því á valdi löggjafans að velja á milli kosta um það hvernig veiðireynsla verður lögð til grundvallar við úthlutun aflahlutdeilda við stjórn fiskveiða innan fyrrgreindra marka og hefur löggjafanum verið veitt víðtækt mat í þessum efnum, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 462/2015 frá 28. janúar 2015.

4. Er þekkt samband á milli reiknaðs hrygningarstofns og nýliðunar? Ef svo er, hvert er það samband?

Samkvæmt upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun er ekki marktækt tölfræðisamband milli stofnstærðar og nýliðunar yfir tímabilið frá 1985 til 2003, þar sem báðar breytur koma frá Stofnmælingu botnfiska að vori (SMB). Það er þekkt fyrir aðra stofna og ákvarðar viðmiðunarmörk í aflareglum (t.d. Blim eða Ilim) að við ákveðna lágmarksstofnstærð má búast við skertri nýliðun. Þessi lágmarksstofnstærð er óþekkt fyrir grásleppu og því miðar Hafrannsóknastofnun við í aflareglu fyrir stofninn að ef vísitala stofnstærðar fer niður fyrir lágsta sögulega gildi (Ilim=3859) þá skuli ráðlagður aflur verða 0 tonn.

5. Er þekkt samband milli reiknaðs hrygningarstofns og afla á sóknareiningu? Ef svo er, hvert er það samband?

Það er þekkt samband á milli vísitölustofnstærðar frá SMB og afla á sóknareiningu (CPUE), sbr. meðfylgjandi efri mynd. Það er hins vegar einnig samband á milli afla á sóknareiningu (CPUE) og sóknarinnar, en með aukinni sókn lækkar aflur á sóknareiningu eins og sjá má á neðri myndinni.



Mynd. Samband á milli vísitölustofnstærðar frá Stofnmælingu botnfiska í mars og afla á sóknareiningu (CPUE) (efri) og sókn og CPUE fyrir árin 1985–1997 (blátt) og 1998–2022 (rautt). Tölurnar sýna fjölda báta sem tóku þátt í veiðum hvers árs. Tímaröðinni er skipt í tvennt þar sem sóknin var meiri á fyrri tímabilinu en því seinna.

6. Er þekkt samband á milli vísitölu á magni grásleppu (hrygnu), rauðmaga (hængs) og hrognkelsa? Ef svo er, hvert er það samband?

Það er ekkert tölfræðilegt samband milli vísitalna frá SMB yfir grásleppu og rauðmaga. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að vísitala rauðmaga frá SMB er ekki talin gefa upplýsingar um sveiflur í stofnstærð hans enda veiðist lítið af honum í leiðangrinum. Það er í raun engin nothæf vísitala um magn rauðmaga til og því ekki vitað hvort raunverulegt samband sé á milli magns grásleppu og rauðmaga þó svo megi ætla.

7. Er markviss vinna í gangi innan Hafrannsóknastofnunar er miðar að því að stofnunin geti gefið ráðgjöf um heildarafla grásleppu með sama fyrirvara og varðandi flestar aðrar kvótabundnar tegundir, þ.e. um þremur mánuðum áður en hefðbundin grásleppu-vertíð á að hefjast?

Það er ekki mögulegt nú að gefa ráðgjöf um heildarafla grásleppu fyrr, þar sem veiðiráðgjöf fyrir grásleppu byggist á vísitölu stofnstærðar frá SMB fyrir yfirstandandi fiskveiðiar.

Horfa verður til þess að grásleppa er skammlíf tegund, öfugt við flestar aðrar tegundir sem Hafrannsóknastofnun veitir ráðgjöf fyrir. Veiðar hvers árs byggjast því að langstærstu leyti á einum árgangi og engar aðrar upplýsingar liggja fyrir um stærð þess árgangs fyrr en hann kemur til hrygningar og mælist í SMB. Ráðgjöf annarrar skammlífrar tegundar, loðnu, er með svipuðu móti þar sem lokaráðgjöf loðnu kemur jafnan að loknum leiðangri á miðri vertíð, þótt í því tilviki liggi fyrir aðrar mælingar til viðbótar frá fyrri mánuðum.

Möguleikar á að nota hrognkelsavísitölur úr nokkrum mismunandi leiðöngrum við mat á stærð stofnsins voru sérstaklega skoðaðir á rýnifundi um stofnmat hrognkelsis í nóvember 2020 (<https://www.hafogvatn.is/static/research/files/kv2021-1.pdf>). Sú skoðun sýndi að SMB væri enn eini leiðangurinn sem gæfi nothæfar vísitölur til grundvallar ráðgjöf í grásleppu. Bygðist það m.a. á fylgni þeirra vísitalna við afla á sóknareiningu og skörun á yfirferð leiðangurs og útbreiðslu stofnsins. Ekki þótti gerlegt að nota vísitölur frá öðrum leiðöngrum. Þannig var stofnmæling botnfiska að hausti með of mikla óvissu sem tengist lítilli veiði hrognkelsis að haustlagi, netarall stofnunarinnar með þorskanetum í apríl hafði óheppilega tímasetningu með tilliti til veiða hrognkelsis og hvenær ráðgjöf yrði tilbúin, og loks var makrilleiðangur í júlí metinn ónothæfur þar sem þekking á stofngerð hrognkelsa í NA-Atlantshafi og dreifingu þeirra á mismunandi svæðum var ábótavant.