

Nd.

665. Frumvarp til laga

[368. mál]

um selveiðar við Ísland.

(Lagt fyrir Alþingi á 108. löggjafarþingi 1985–86.)

1. gr.

Sjávarútvegsráðuneytið hefur yfirumsjón allra mála er selveiðar varða, sbr. þó 3. gr. og ákvæði laga nr. 76 16. júní 1970, um lax- og silungsveiði.

2. gr.

Hafrannsóknastofnunin annast rannsóknir á selum við Ísland. Feli sjávarútvegsráðuneytið tilteknum aðilum öðrum ákveðnar selarannsóknir skulu rannsóknaráætlanir þar að lútandi sendar Hafrannsóknastofnuninni áður en rannsóknir hefjast. Þá skal Hafrannsóknastofnuninni ávallt gert kleift að fylgjast með gangi og niðurstöðum slíkra rannsókna.

3. gr.

Sjávarútvegsráðuneytið skal hafa samvinnu við landbúnaðarráðuneytið við framkvæmd laga þessara og samráð við Náttúruverndarráð, Hafrannsóknastofnunina, Búnaðarfélag Íslands og Fiskifélag Íslands varðandi ákvarðanir er lúta að friðun eða fækkun sela.

4. gr.

Landeiganda eru einum heimilar selveiðar og ráðstöfunarréttur þeirra í landareign sinni, nema lög mæli öðruvísi fyrir, samanber ákvæði laga nr. 76 16. júní 1970, um lax- og silungsveiði.

Nú liggur land að sjó og á þá landeigandi selveiðar 115 metra á haf út frá stórstraumsfjörumáli fyrir landi sínu og eru það netlög hans.

Öllum íslenskum ríkisborgurum eru selveiðar heimilar utan landareigna, sbr. 1. mgr. Enn fremur eru þeim selveiðar heimilar utan netalaga, sbr. 2. mgr., að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands, samanber lög nr. 41 1. júní 1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.

Um rétt til selveiða gilda að öðru leyti ákvæði tilskipunar frá 20. júní 1849, um veiði á Íslandi, eftir því sem við á, samanber þó 8. gr. laga þessara.

5. gr.

Erlendum ríkisborgurum eru óheimilar selveiðar hér á landi, við strendur Íslands og innan landhelgi Íslands og efnahagslögsögu, samanber lög nr. 41 1. júní 1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.

Heimilt er að víkja frá ákvæðum 1. mgr. með milliríkjasamningum.

6. gr.

Ráðherra getur sett reglur um framkvæmd laga þessara. Með reglugerð getur ráðherra m. a.:

1. Bannað selveiðar á tilteknum svæðum.
2. Takmarkað selveiðar við ákveðinn tíma.
3. Friðað ákveðnar tegundir sela og ákveðið fjölda þeirra sela er veiða má af einstökum tegundum á ákveðnum svæðum á tilteknu tímabili.
4. Sett reglur um leyfilegar veiðiaðferðir og um hlaupvíddir skotvopna er nota má til selveiða.
5. Ákveðið hvernig gengið skuli frá drepnum selum.
6. Sett reglur um veiðar í vísindalegum tilgangi.
7. Ákveðið aðgerðir er stuðla að fækkun sela, sé þess talin þörf.
8. Ákveðið að fengnu samþykki Náttúruverndarráðs reglur um selveiðar á svæðum, sem friðlýst hafa verið eða kunna að verða, með heimild í lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd.
9. Sett reglur sem nauðsynlegar þykja til þess að tryggja framkvæmd alþjóðlegra samninga um selveiðar, er Ísland kann að gerast aðili að.

7. gr.

Brot á lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim varða sektum nema þyngri refsing liggja við að öðrum lögum. Um upptöku á ólöglegri veiði, hagnaði af veiði og ólöglegum veiðitækjum fer samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19 12. febrúar 1940.

Sektir og upptæk verðmæti skulu renna í ríkissjóð.

Með mál út af brotum á lögum þessum, eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, fer að hætti opinberra mála.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt eru felld úr gildi eftirfarandi lög og lagaákvæði: Lög nr. 30 27. júní 1925 um selskot á Breiðafirði og uppidráp, lög nr. 29 13. júní 1937, um útrýmingu sels í Húnaósi, og 16. gr. tilskipunar frá 20. júní 1849 um veiði á Íslandi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var flutt á síðasta og næstsíðasta þingi en varð ekki útrætt og er því flutt að nýju. Frumvarpið er samhljóða álisti nefndar þeirrar, sem frá er greint hér á eftir, nema hvað 2. og 3. grein hefur lítillega verið breytt. Að öðru leyti er frumvarpið óbreytt frá því sem það var áður.

Efnisbreyting er gerð á 2. gr., varðandi selarannsóknir, sem miðar að því að draga úr hættu á tvíverknaði við rannsóknir. Feli sjávarútvegsráðuneytið tilteknum aðilum utan Hafrannsóknastofnunarinnar sérstök rannsóknarverkefni þá ber þeim að senda rannsóknaráætlun til Hafrannsóknastofnunarinnar áður en rannsóknir hefjast, auk þess sem Hafrannsóknastofnuninni skal ávallt gert kleift að fylgjast með framgangi og niðurstöðum slíkra rannsókna.

Í 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um samvinnu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins við framkvæmd laganna. Þá er þar fjallað um samráð sjávarútvegsráðuneytisins við hagsmunaaðila varðandi skipulag og stjórnun selveiða.

Nefnd sú sem sjávarútvegsráðherra skipaði 1982 til þess að semja frumvarp til laga um selveiðar við Ísland hafði orðið sammála um að leggja til að ráðherra skipaði sérstaka samráðsnefnd til aðstoðar sjávarútvegsráðuneytinu við stjórn og skipulagningu selveiða.

Menn voru ekki á einu máli um að það form samráðs, sem nefndin setti fram í nefndaráli sínu, væri nógu skilvirkt og því var þessu ákvæði breytt þegar frumvarpið var lagt fram á Alþingi. Var þar gert ráð fyrir því að ráðuneytið skyldi hafa samráð við tiltekna aðila sem láta sig málið varða (Náttúruverndarráð, Búnaðarfélag Íslands, Fiskifélag Íslands og Hafrannsóknastofnunin) eftir því sem við ætti hverju sinni.

Í umræðum á Alþingi (og í umsögnum) um frumvarpið kom fram nokkur gagnrýni á þessa breytingu og óskuðu sumir eftir því að 3. gr. yrði breytt á ný. Hér er komið til móts við þau sjónarmið að því leyti að nú er gert ráð fyrir að sjávarútvegsráðuneytið hafi samráð við alla þá aðila sem að framan eru taldir varðandi ákvarðanir sem snerta friðun eða fækkun sela við Ísland.

Selveiðar hér við land eru jafngamlar búsetu manna. Í fyrstu var hér eingöngu um veiðar fyrir eigin þarfir að ræða en seint á nítjándu öld hófst útflutningur á selskinnum. Frá þeim tíma er hægt að henda reiður á fjölda veiddra sela við landið. Er þannig hægt að fá upplýsingar með nokkurri vissu um selveiðar, allt frá árinu 1897, úr fiskiskýrslum og hlunnindaskrár árin 1897–1945 og verslunarskýrslum frá 1946 og fram á okkar daga.

Meðalselveiði á ári var um 6000 dýr á tímabilinu 1897–1919, en síðan minnkar veiðin verulega og nær lágmarki á árunum 1939–1959, um 2500 dýr á ári að meðaltali. Þessi minnkun í veiði stafar líklega ekki af ofveiði heldur hafa margir þættir komið hér við sögu, svo sem verðfall á skinum, selafár, ísaár og hinar þjóðfélagslegu breytingar hér á landi sem áttu sér stað á þessum tíma. Einnig er hugsanlegt að hluti flækingssela í veiðinni (hringanóra, vöðusela, kampsela og blöðrusela) hafi verið meiri fyrir þann tíma, en selveiðin er ekki sundurliðuð eftir tegundum í ofangreindum skýrslum. Um 1928 varð töluvert verðfall á selskinnum á heimsmarkaðinum. Upp frá því dregur úr selveiðum hér við land. Hélt þetta ástand samfellt til ársins 1960, en þá rætist úr og veiðar aukast á ný. Selveiðarnar ná síðan hámarki árið 1964 og eru miklar allt fram til ársins 1977, eða um 6500 selir hvert ár að meðaltali. Á árinu 1978 verður verðfall á selskinnum á mörkuðum á meginlandi Evrópu sem rekja má til aukins áróðurs dýra- og náttúruverndarmanna gegn hvers konar selveiðum. Þetta verðfall á skinum gerði það að verkum að jafnt og þétt dró úr selveiðum hér við land og var veiðin komin niður í 2974 dýr árið 1981.

Aðferðir við selveiðar hafa lítið breyst frá upphafi. Hann er veiddur í net, eltur uppi, króaður af og rotaður með þar til gerðri kylfu eða skotinn. Einnig drepast selir í grásleppu- og þorskanetum.

Uppistaðan í selveiðunum þann tíma sem upplýsingar liggja fyrir um skiptingu veiðinnar á milli tegunda eru landselskópar sem voru veiddir vegna skinnanna. Lítið var veitt af útselskópum og enn minna af fullorðnum dýrum.

Árið 1982 gerði hringormanefnd tilraun til þess að örva selveiðar með verðlaunagreiðslum fyrir veidd dýr. Þetta hafði þau áhrif að veiðarnar jukust á ný. Heildarveiðin á því ári komst upp í 4656 seli. Þar af veiddust 2367 landselskópar og 1154 útselskópar. Á síðastliðnu ári (1985) er heildarveiðin komin upp í 5900 dýr. Selveiðin við landið hefur því aukist frá því sem hún var árið 1981 og er nú 91% af meðalveiðinni tímabilið 1964–1977. Þessa aukningu má fyrst og fremst rekja til aðgerða hringormanefndar.

Í nýútkominni skýrslu Hafrannsóknastofnunar (Hafrannsóknir, 33. hefti 1986, bls. 83) birtist eftirfarandi tafla yfir selveiðar við Ísland árin 1962–1985.

Selveiði við Ísland 1962–1985.

Ár	Heildar- veiði	Land- sels- kópar	út- sels- kópar	Full- orðin dýr Lands. /úts.	Full- orðin dýr Land- selur	Full- orðin dýr Út- selur	Annað	ógr.
1962	5 786	5 101	293	392	—	—	—	—
1963	6 573	5 795	568	210	—	—	—	—
1964	7 063	6 176	593	294	—	—	—	—
1965	6 581	5 598	767	215	—	—	—	—
1966	6 148	5 578	404	166	—	—	—	—
1967	4 977	4 481	449	47	—	—	—	—
1968	5 726	5 049	524	153	—	—	—	—
1969	6 666	5 831	579	256	—	—	—	—
1970	6 740	5 942	404	394	—	—	—	—
1971	6 894	6 126	557	211	—	—	—	—
1972	6 930	6 237	415	278	—	—	—	—
1973	6 803	5 996	483	324	—	—	—	—
1974	6 240	5 534	406	300	—	—	—	—
1975	6 673	6 111	122	440	—	—	—	—
1976	6 470	5 895	274	301	—	—	—	—
1977	6 601	5 705	96	267	—	—	—	533
1978	4 623	4 030	93	87	168	53	18	174
1979	4 978	4 278	201	100	253	143	3	—
1980	3 728	3 357	54	—	87	31	8	191
1981	2 974	2 510	3	219	94	25	8	115
1982	4 656	2 367	1 154	—	634	488	13	—
1983	5 110	2 025	803	—	1 672	563	47	—
1984	5 482	2 495	1 079	—	1 114	782	52	—
1985*	5 900	2 478	1 298	—	1 180	944	—	—

(* Nýjustu tölur yfir veiði s. l. árs (1985) hafa verið færðar í töflu í stað áætlunartölu í skýrslu Hafrannsóknastofnunarinnar.)

Sala á selskinnum er enn miklum annmörkum háð. Áróður gegn selveiðum hefur m. a. haft þær afleiðingar að ýmis ríki hafa bannað innflutning á selskinnum og öðrum selaafurðum. Nú er svo komið að ekki er hægt að selja selaafurðir, eða þá á svo lágu verði að ekki borgar sig að stunda veiðarnar. Helsti kosturinn sem er nú fyrir hendi er að selja selkjöt til loðdýraræktenda. Þessi markaður mun væntanlega aukast á næstu árum er fleiri refa- og minkabú verða stofnsett. Það er þó ólíklegt að loðdýraræktendur geti greitt það verð sem selveiðimenn þurfa að fá til þess að standa undir kostnaði við veiðarnar.

Á undanförunum árum hafa verið allmiklar umræður um selveiðar hér við land og þó einkum um tengsl mill sels og hringorms í fiski og þær verðlaunagreiðslur sem hringormanevnd hóf í því skyni að stuðla að áframhaldandi veiðum á sel hér við land. Ekki hefur verið til nein heildarlöggjöf um selveiðar hér á landi heldur aðeins sundurlaus lagaákvæði sem sum hver hafa mjög takmarkað gildi. Þótti því nauðsyn bera til að sett yrðu um veiðar þessar lög sem gæfu stjórnvöldum heimild til þess að setja reglur um veiðarnar og ýmis atriði er þær snerta.

Frumvarp þetta er að stofni til samhljóða frumvarpi nefndar þeirrar sem sjávarútvegsráðherra skipaði árið 1982 til að semja frumvarp að lögum um selveiðar við Ísland. Í nefnd þessa voru skipaðir: Björn Dagbjartsson, forstjóri Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins, Agnar Ingólfsson, prófessor, tilnefndur af Náttúruverndarráði, Árni G. Pétursson, hlunnindaráðunautur, tilnefndur af Búnaðarfélagi Íslands, og Jón B. Jónasson, skrifstofustjóri í

sjávarútvegsráðuneytinu, sem jafnframt var formaður nefndarinnar. Svo sem hér hefur verið rakið hefur breyting verið gerð á 2. og 3. gr. en aðrar greinar eru eins og nefndin lagði til á sínum tíma.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er gert ráð fyrir að yfirumsjón allra mála er selveiðar varða sé í höndum sjávarútvegsráðuneytisins. Í 3. gr. er þó gert ráð fyrir samvinnu við landbúnaðarráðuneytið við framkvæmd laganna. Í gildandi lögum eru selveiðar ekki felldar undir ákvæðið ráðuneyti en í auglýsingu nr. 96 31. desember 1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, segir í 9. gr. að landbúnaðarráðuneytið fari með mál er varða: „Veiði í ám og vötnum og önnru veiðimál, er eigi ber undir annað ráðuneyti.“

Er hér gert ráð fyrir að selveiðar verði felldar undir sjávarútvegsráðuneytið enda þykir fara best á því. Hins vegar eru í lögum nr. 76 16. júní 1970, um lax- og silungsveiðar, nokkur ákvæði er snerta ófriðun sels í ám, veiðivötnum og ósasvæðum en þau mál falla undir landbúnaðarráðuneytið og er gert ráð fyrir að svo verði áfram.

Um 2. gr.

Í 2. gr. segir að Hafrannsóknastofnunin skuli annast rannsóknir á selum við Ísland og er það í raun aðeins staðfesting á því sem segir í 17. gr. laga nr. 64 21. maí 1965, um rannsóknir í þágu atvinnuveganna, sbr. l. nr. 72 30. maí 1984 um breytingu á þeim lögum. Hafrannsóknastofnunin hefur á undanförunum árum nokkuð sinnt rannsóknum á þessu sviði og stefnt er að því að auka þær rannsóknir. Í seinni hluta greinarinnar segir að sé aðilum utan Hafrannsóknastofnunarinnar falin tiltekin rannsóknaverkefni, þá skuli viðeigandi rannsóknaráætlanir sendar Hafrannsóknastofnuninni áður en þær rannsóknir hefjast og miðar það að því að koma í veg fyrir tvíverknað við rannsóknir. Nauðsynlegt er að hafa heimild til að leita til sérfræðinga utan Hafrannsóknastofnunarinnar til tiltekinna rannsókna.

Um 3. gr.

Greinin kveður á um samstarf landbúnaðarráðuneytisins og sjávarútvegsráðuneytisins. Þá er gert ráð fyrir samstarfi sjávarútvegsráðuneytis við þær stofnanir og samtök sem nefndar eru í greininni. Í því felst að leitað yrði álits og umsagnar sérfræðinga eða skipaðra fulltrúa þessara aðila varðandi ákvörðunar- og framkvæmdaratriði sem snerta friðun eða fækkun sela hér við land.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. og 2. mgr. 4. gr. er staðfestur einkaréttur landeigenda til veiða í landareign sinni og netlögum, þó með þeim takmörkunum sem slíkum rétti eru sett í lögum nr. 76 16. júní 1970, um lax- og silungsveiði.

Í 3. mgr. segir að utan landareigna og netlaga séu öllum íslenskum ríkisborgurum heimilar selveiðar.

Í lokamálsgrein þessarar greinar er vísað til tilskipunar frá 20. júní 1849, um veiði á Íslandi, en í henni eru nákvæm ákvæði um veiðiréttindi landareiganda og ábúanda, landamerki jarða o. fl., en ekki þykir ástæða til þess að taka þessi ákvæði upp hér, enda mun sjaldnast á þau reyna.

Um 5. gr.

Í grein þessari eru erlendum aðilum bannaðar selveiðar hér við land innan 200 sjómílna frá grunnlínum. Heimilt er þó að veita þeim veiðiréttindi með milliríkjasamningum og er hér um að ræða eins ákvæði og gildir um fiskveiðar erlendra fiskiskipa í fiskveiðilögsögunni.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er gerð grein fyrir þeim aðgerðum sem ráðherra getur gripið til varðandi stjórnun og skipulag selveiða. Ekki er ástæða til þess að skýra hvern lið sérstaklega en fáist þessar heimildir getur ráðherra sett reglur um bann við selveiðum á ákveðnum svæðum, ákveðið bann við veiðum ákveðinn tíma, friðað ákveðnar selategundir sé ástæða talin til þess og ákveðið heildarfjölda þeirra sela sem drepa má. Jafnframt gæti ráðherra sett reglur um veiðiaðferðir og t. d. hlaupvíddir skotvopna og enn fremur ákveðið hvernig ganga skuli frá selshræjum. Heimilt væri að ákveða aðgerðir til fækkunar sela, t. d. með veiðiverðlaunum eða ráðningu sérstakra veiðimanna. Í 8. lið er vikið að veiðum á svæðum sem friðlýst hafa verið af Náttúruverndarráði og í 9. lið er veitt heimild til þess að setja reglur til að tryggja framkvæmd alþjóðlegra samninga um selveiðar. Enda þótt Ísland sé ekki í dag aðili að slíkum samningi er vitað að m. a. í Kanada eru uppi hugmyndir um stofnun alþjóðlegra nefndar um selveiðar og þykir því eðlilegt að hafa þessa heimild hér. Má segja það sama um 8. lið og mörg önnur ákvæði þessarar greinar, að hér er aðeins um heimildir að ræða fyrir ráðherra en ekki er ljóst nú að hve miklu leyti þær verði notaðar fyrst um sinn. Þó má segja að hér sé ekki gengið lengra en nauðsynlegt er ef möguleikar eiga að vera til þess að skipuleggja veiðarnar að fullu.

Um 7. gr.

Parfnast ekki skýringar.

Um 8. gr.

Í þessari grein eru felld niður nokkur lagaákvæði sem að öðrum kosti væru ekki í samræmi við heildarlöggjöfina. Sé talin þörf á þeim ákvæðum sem lög þessi geyma fer best á því að gefnar yrðu út reglugerðir sama efnis með stoð í þessum lögum.