

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 133/642*

*komudagur 8.12.2006*

**Magnús Helgi Árnason, hdl.,**

Hafnarholi við Tryggvagötu 11,  
sími 552 3340, myndsendir 562 3373,  
tölvupóstur magn@simnet.is  
101 Reykjavík.

Alþingismenn fulltrúar í sjávarútvegsnefnd Alþingis,  
Arnbjörg Sveinsdóttir,  
Guðjón Hjörleifsson, formaður,  
Guðjón Ólafur Jónsson,  
Guðlaugur Þór Þórðarson,  
Jóhann Ársællsson,  
Jón Bjarnason,  
Jón Gunnarsson,  
Kristinn H. Gunnarsson, varaformaður,  
Magnús Þór Hafsteinsson.

Undirritaður er lögmaður Stíganda ehf., Vestmannaeyjum, Brims h.f., Reykjavík, Gullbergs ehf., Seyðisfirði, Guðmundar Runólfssonar h.f., Grundarfirði, og Vinnslustöðvarinnar h.f., Vestmannaeyjum í eftirgreindu máli og er meðfylgjandi erindi sent í umboði þessara útgerðarfyrirtækja, sem öll eru réttahafar veiðiheimilda í djúpkarfa innan íslenskri fiskveiðilögsögu.

Meðfylgjandi athugasemdir eru gerðar við 1. gr. frumvarps, sem er þingskjal sjávarútvegsnefndar númer 239, þar sem fjallað er um breytingu á 7. gr. laga 79/1997. Engin athugasemd er gerð við 2. gr. frumvarpsins.

---

Þann 24. apríl 2006, birti umboðsmaður Alþingis álit sitt í kjölfar kvörtunar Stíganda ehf., frá 19. júlí 2004, álit númer 4163 2004. Kvörtun Stíganda ehf. snýst um lagaheimildir sjávarútvegsráðuneytis til úthlutunar veiðiheimilda til úthafskarfaveiða, innan íslenskrar fiskveiðilögsögu.

Álit umboðsmanns er mjög vandað og ítarlegt, enda álitæfnið flókið eignarréttarlegt álitamál, þar sem deilt er um skörun veiðiheimilda innan og utan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Gagnaöflun og umfjöllun umboðsmanns Alþingis var 19 mánuði í

vinnslu, frá kvörtun til birtingar álit, og hefur engin kvörtun verið jafnlengi í meðferð Umboðsmanns Alþingis.

Heildartexti umfjöllunar umboðsmanns Alþingis er 22 blaðsíður, en álit umboðsmanns birtist á blaðsíðum 11 til blaðsíðu 22.

Í áliti umboðsmanns Alþingis kemur eftirfarandi fram á blaðsíðum 17 og 18:

*„..... af lestri laga nr. 151/1996 fáist vart séð að með ákvæðum laganna, sbr. einkum 5. gr. sem sjávarútvegsráðuneytið hefur vísað til, hafi ráðuneytinu verið fengin heimild til að mæla svo fyrir að íslensk skip, sem hefur yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa samkvæmt veiðireynslu utan lögsögunnar eða með framsali slíkra heimilda, geti veitt þá tegund innan lögsögunnar eins og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 mælti fyrir um. Til þess þurfti viðkomandi skip þá að fullnægja ákvæðum hinna almennu fiskveiðistjórnunarlaga nr. 38/1990 um að hafa yfir að ráða aflaheimildum í viðkomandi deilistofni sem skipið hefði fengið á grundvelli veiðireynslu þess innan lögsögunnar eða að útgerð skipsins hefði aflað sér slíkra heimilda fyrir framsal. Á þetta ekki síst við þegar ætla má að veiðar skipa innan lögsögunnar á úthafskarfa, á grundvelli aflaheimilda í þeim stofni sem myndast hefur vegna veiðireynslu utan lögsögunnar, kunni að hafa tiltekin áhrif við að takmarka sóknarmöguleika skipa með aflaheimildir í karfa sem þar veiðist, þ.e. djúpkarfa og gullkarfa.“*

Samkvæmt 1. gr. frumvarps, sem er til umfjöllunar hjá sjávarútvegsnefnd er lögð til breyting á lögum 79/1997, en samkvæmt 1. gr. þeirra laga er tilgangur lag 79/1997 „..... að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi....“ Úthafskarfi er ekki nytjastofn innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi.

Úthafskarfa er úthlutað samkvæmt lögum 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands.

*„Til þess þurfti viðkomandi skip þá að fullnægja ákvæðum hinna almennu fiskveiðistjórnunarlaga nr. 38/1990 um að hafa yfir að ráða aflaheimildum í viðkomandi deilistofni sem skipið hefði fengið á grundvelli veiðireynslu þess innan lögsögunnar eða að útgerð skipsins hefði aflað sér slíkra heimilda fyrir framsal.“ (álit umboðsmanns Alþingis 4163/2004, blaðsíða 18)*

Veiðireynsla er grundvallaratriði fiskveiðistjórnunar, samkvæm kvæmt lögum um stjórn fiskveiða, samanber 9. gr. laga 116/2006 (áður lög númer 38/1990), veiðireynsla í úthafskarfa, stofnaðist við veiðireynslu að mestum hluta utan íslenskrar fiskveiðilögsögu, en er nú stunduð af 85 hundraðshlutum, innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, og vísbendingar um að áliti Hafrannsóknarstofnunar, (nytjastofna sjávar 2004/2005-aflahorfur 2005/2006, blaðsíða 39) að hluti afla við úthafskarfa veiðar sé djúpkarfi, sem var varanlega úthlutað til íslenskra fiskiskipa með lögum 38/1990.

Umboðsmaður Alþingis, Tryggvi Gunnarsson, er ásamt með Sigurði Líndal, lagaprófessor, helsti sérfræðingur Íslands í því lagaumhverfi, sem fjallar um stjórn fiskveiða Íslendinga. Tryggvi Gunnarsson, ásamt með Sigurði Líndal, skrifaði 1. maí 1990, undir álitsgerð fyrir sjávarútvegsnefnd, efri og neðri deildar Alþingis, fyrir

samþykkt laga 38/1990, þar sem fjallað er um lögfræðileg álitæfni við samþykkt laga 38/1990.

Ef breyta á grundvallarreglu fiskveiðistjórnarlaga 38/1990 ( nú 116/2006), sem fram kemur í 9. gr. laga 116/2006, og fjallar um veiðireynslu, þá verður að breyta ákvæðum fiskveiðistjórnunarlaga, samkvæmt álitum umboðsmanns Alþingis. Breyting á lögum 79/1997, um nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi, uppfyllir ekki lögmatiskröfu, til þess að heimila veiðar innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, sem fengin var með veiðireynslu utan íslenskrar fiskveiðilögsögu, að álitum umboðsmanns Alþingis.

Í álitum umboðsmanns Alþingis er ekki fjallað um heimild sjávarútvegsráðherra til þess að ákvarða að fiskistofn sé deilistofn, samkvæmt 5. gr. laga 151/1996, enda beindist kvörtun Stíganda ehf. ekki að þeirri ákvörðun. (samanber 1. mgr. blaðsíða 17 í máli umboðsmanns Alþingis númer 4163/2004).

Með 1. gr. umrædds frumvarps, verði frumvarpið að lögum, er sjávarútvegsráðherra veitt heimild til þess að setja reglur um nýtingu deilistofna, auk þess sem ráðherra er heimilað að ákveða að afli sem fæst á ákveðnu svæði eða á tilteknum tíma eða í ákveðna gerð veiðarfæra, skuli teljast til ákveðins deilistofns, óháð því hvort um sé að ræða tilgreinda deilistofnstegund.

Samkvæmt frumvarpinu er ráðherra veitt heimild til þess að ákveða að fiskistofn kallist deilistofn, samkvæmt 5. gr. laga 151/1996, um veiðar utan lögsögu Íslands, að þeirri einu lagakröfu uppfylltri, samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga 151/1996, að fiskistofninn veiðist bæði innan og utan lögsögu Íslands.

Það að fiskistofn veiðist bæði innan og utan lögsögu Íslands, tekur til flest allra fiskistofna Íslendinga, þar á meðal til veiða á þorsk, ýsu og ufsa.

Við skipulag veiða á úthafskarfa, birtist framkvæmd sjávarútvegsráðuneytisins á veiðum án lagaheimildar. Með umræddu frumvarpi stendur til að afla lagaheimildar, án breytingar á lögum 38/1990, nú lög 116/2006, um stjórn fiskveiða, þrátt fyrir ofangreint álit umboðsmanns Alþingis.

Með reglugerð 409 frá 12. maí 2004, ákvað sjávarútvegsráðuneytið, að allur karfaafli skipa sem veiða í flottroll á ákveðnum svæðum, (svæði sem eru innan íslenskrar fiskveiðilögsögu) reiknist sem úthafskarfi.

Með reglugerð 409/2004, aftengdi sjávarútvegsráðherra, grundvallarþátt fiskveiðistjórnunar innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, sem byggir á skráningu afla eftir fisktegund.

Í lögum 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, er öllum íslenskum skipum gert skylt að vigta sjávarafli. Með reglugerð 522/1998 er löggiltum vigtarmönnum gert skylt að sundurliða afla eftir fisktegund. Í reglugerð um afladagbækur númer 303/1999, er lögð sú skylda á skipstjóra að skrá afla eftir tegund. Í ljósi reglugerðar 409/2004 er engin

þörf fyrir ofangreind lög eða ofangreindar reglugerðir, við veiði á úthafskarfa, ef 1. gr. umrædds frumvarps verður að lögum.

Að mati þeirra aðila er undirritaður starfar fyrir, er mögulegt að fallast á sérstaka stýringu veiða á uppsjávar fiskistofnum, innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, til dæmis við veiðar á loðnu, sild, og kolmunna, en þessar fisktegundir ganga eftir nokkuð þekktu göngu munstri, inn í og út úr íslenskri fiskveiðilögsögu, og með réttu eru flokkaðir sem deilistofnar.

Þeim veiðum má mögulega stýra þannig að fisktegund flokkist eftir gerð veiðarfæra og veiðisvæðum. Lög er heimila slíkar veiðar innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, á að vera vel skilgreind undantekning, sem aðeins á við á uppsjávar göngufisk, sem gengur eftir þekktum göngum inn í íslenska fiskveiðilögsögu.

Slík lög eiga ekki við aðra fiskistofna, eins og karfa, þorsk, ýsu, ufsa, skötusel, sem veiðast inni í og fyrir utan íslenskra fiskveiðilögsögu, í fiskistofnun þessara fisktegunda, sem halda sig við mörk íslenskrar fiskveiðilögsögu.

Veiðireynsla djúpkarfa innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, var ákvörðuð með lögum 38/1990. Ef breyta á þeirri skipan, sem lögfest var 1990, þarf Alþingi að ákvarða þá breytingu með breytingu á sömu lögum. Slík breyting, er stefnubreyting stjórnvalda, sem þarf ítarlega umræðu sem fjallar meðal annars um heimild stjórnvalda til þess að skerða atvinnuréttindi útgerða, með úthlutun veiðiréttinda til íslenskra fiskiskipa, innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, án þess að veiðireynsla liggja að baki veiðiréttindum.

Veigamikil breyting felst í umræddu frumvarpi, sem ákveður tilgreiningu fisktegundar, sem veidd er innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, eftir því hvar fiskur er veiddur, eða eftir því í hvaða veiðarfæri fiskur er veiddur, eða eftir því á hvaða tíma fiskur er veiddur, án þess að veiðireynsla hafi skapast innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi, eða í ljósi þekkts göngumynsturs fisktegundarinnar.

Með 1. gr. umrædds frumvarps, eru afskipti löggjafans af ákvörðun um deilistofna, ekki skilgreind frekar en var í 5. gr. laga 151/1996, um veiðar utan lögsögu Íslands.

Sjávarútvegsráðherra treystir sér ekki til þess að tegundarflokka úthafskarfa, þó sá stofn sé að samkvæmt samantekt Fiskistofu að 85 hundraðshlutum veiddur innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, (Fiskistofa, úthafskarfi 2006). Verði umrædd 1. gr. frumvarps að lögum mun flokkun úthafskarfa, líkt og ákvarðað var í reglugerð 409/2004, ekki framkvæmd eftir greiningu tegundar, heldur mun tegundaskilgreining fara eftir veiðisvæði innan íslenskrar landhelgi og gerð veiðarfæris.

Á fundi undirritaðs og fulltrúum nokkurra útgerða, sem nefndar eru í upphafi þessa bréfs, kom fram sú afstaða sjávarútvegsráðuneytis, að þrátt fyrir álit umboðsmanns Alþingis, sé ekki nauðsynlegt að breyta lögum 116/2006, eða öðrum lögum um stjórn fiskveiða, fyrir gildistöku næstu reglugerðar um veiði á úthafskarfa, það er fyrir fiskveiðiárið 2007.

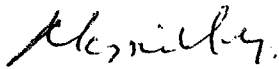
Fulltrúi sjávarútvegsráðuneytis sagðist treysta sér til þess að óbreyttum lögum, að undirrita reglugerð um stjórn úthafskarfaveiða, þar sem veiði úthafskarfa væri heimiluð innan íslenskrar fiskveiðilögsögu, þrátt fyrir neðanagreit álit umboðsmanns Alþingis:

*„..... fáist vart séð að með ákvæðum laganna, sbr. einkum 5. gr. sem sjávarútvegsráðuneytið hefur vísað til, hafi ráðuneytinu verið fengin heimild til að mæla svo fyrir að íslensk skip, sem hefur yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa samkvæmt veiðireynslu utan lögsögunnar eða með framsali slíkra heimilda, geti veitt þá tegund innan lögsögunnar eins og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 mælti fyrir um.“*

Áætlaður kostnaður við rekstur skrifstofu umboðsmanns Alþingis er samkvæmt fjárlögum 2007, kr. 97.700.000.- Samkvæmt lögum nýtur umboðsmaður Alþingis sömu kjara og hæstaréttardómari. Afstaða sjávarútvegsráðuneytis að virða að vettugi álit umboðsmanns Alþingis númer 4163/2004, er óábyrg afstaða.

Reykjavík, 8. desember 2006.

Virðingarfyllst,



---

Magnús Helgi Arnason, hdl.

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

Álftamýri 7, 150 Reykjavík. Sími: 510 6700  
Gjaldfrjálst nr: 800 6450. Mynds: 510 6701  
Heimasíða: www.umbodsmaduralthingis.is

## Álit umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtun Stiganda ehf. (Mál nr. 4163/2004)

### I. Kvörtun.

Hinn 19. júlí 2004 leitaði til mín Magnús Helgi Árnason, héraðs-dómslögmaður, fyrir hönd Stiganda ehf., og kvartaði yfir úthlutun sjávarútvegsráðherra á veiðiheimildum í úthafskarfa á árinu 2004. Beinist kvörtunin nánar tiltekið að því að sjávarútvegsráðherra hafi með reglugerð nr. 271/2004, um veiðar úr úthafskarfastofnum 2004, úthlutað veiðiheimildum í úthafskarfa innan íslenskrar fiskveiðilögsögu án fenginnar tillögu frá Hafrannsóknastofnuninni. Þá eru gerðar athugasemdir við það að af 1. gr. reglugerðar sjávarútvegsráðherra nr. 409/2004, um breytingu á reglugerð nr. 271/2004, hafi leitt að allur karfaafli skipa á árinu 2004 sem veiddist í flotvörpu á tilteknu svæði innan íslensku fiskveiðilögsögunnar taldist vera úthafskarfi og reiknaðist til aflamarks samkvæmt því.

Af kvörtuninni má ráða að Stigandi ehf. telur að sá karfi sem veiðist í flotvörpu á framangreindu svæði innan íslensku fiskveiðilögsögunnar sé í raun djúpkarfi af sama stofni og sá sem veiðist annars staðar innan íslensku lögsögunnar. Af þeim sökum hafi 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 leitt til aukinna veiða á djúpkarfa og hafi hið aukna veiðiálag dregið úr afla þeirra skipa sem þær veiðar stunduðu eingöngu á grundvelli veiðiheimilda innan lögsögunnar og þar með verðmæti aflaheimilda þeirra.

### II. Málavextir.

Á árinu 2004 setti sjávarútvegsráðherra reglugerð nr. 271/2004, um veiðar á úthafskarfastofnum 2004, en í 3. gr. hennar, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004, sagði svo:

„Á árinu 2004 er þeim íslensku fiskiskipum, sem leyfi fá til veiða á úthafskarfa með flotvörpu, sbr. 2. gr. heimilt að veiða 45.000 lestir af úthafskarfa á „deilisvæði“ innan línu sem dregin er á milli eftirgreindra punkta [...]

Þá er þeim íslensku fiskiskipum sem leyfi fá til veiða á úthafskarfa með flotvörpu á árinu 2004, sbr. 2. gr. heimilt að veiða 10.000 lestir af úthafskarfa á „deilisvæði“ utan línu sem dregin er milli eftirgreindra punkta [...]

Heimilt er að veiða úthafskarfa sem fjallað er um í 1. mgr. 3. gr. á því svæði sem fjallað er um í 2. mgr. 3. gr.

Fiskistofa skal úthluta hverju skipi aflamarki í úthafskarfa á grundvelli aflahlutdeildar þess, annars vegar innan þess svæðis sem skilgreint er í 1. mgr. 3. gr. og hins vegar innan þess svæðis sem skilgreint er í 2. mgr. 3. gr. í þeim hlutföllum sem í 1. og 2. mgr. þessarar greinar segir.

Stundi skip veiðar með flotvörpu á svæðum, sem skilgreind eru í 1.-2. mgr. þessarar greinar, reiknast allur karfaafli skipsins til aflamarks skipsins í úthafskarfa samkvæmt reglugerð þessari."

Þær línur sem dregnar voru samkvæmt 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar afmarka svokölluð „deilisvæði“ til veiða á úthafskarfa en ljóst er að svæðið samkvæmt 1. mgr. 3. gr. er að hluta innan íslensku fiskveiðilögsögunnar. Með ákvæðinu var því þeim skipum, sem höfðu aflaheimild í úthafskarfa, veitt heimild til að veiða innan lögsögunnar. Með þeirri breytingu sem gerð var á reglugerð nr. 271/2004 með 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004 var jafnframt lagt til grundvallar að allur karfaafli skips, sem stundaði veiðar með flotvörpu á þessum svæðum, reiknaðist til aflamarks skipsins í úthafskarfa samkvæmt reglugerðinni.

Félagið Stigandi ehf. hafði yfir að ráða aflaheimildum til veiða á karfa fiskveiðiárið 2003–2004 innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Í bréfi lögmanns félagsins til Hafrannsóknastofnunar, dags. 9. júní 2004, kemur fram að útgerðum er hefðu veiðiréttindi í djúpkarfa innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi þætti mörgum á rétti sínum brotið með framangreindri reglugerð nr. 271/2004 þar sem vitað væri með nokkurri vissu að skip þau er vikið væri að í reglugerðinni veiddu í raun djúpkarfa innan íslenskrar landhelgi. Í bréfinu vísaði lögmaðurinn til 2. og 3. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Í bréfinu var óskað eftir upplýsingum um hvort Hafrannsóknastofnunin hefði gert tillögu til sjávarútvegsráðherra um veiðar á úthafskarfa innan íslenskrar lögsögu fyrir setningu reglugerðar nr. 271/2004.

Í svarbréfi Hafrannsóknastofnunarinnar til lögmanns Stiganda ehf., dags. 6. júlí 2004, er greint frá því að stofnunin hafi ekki gert beinar tillögur til ráðherra aðrar en þær sem fram komi á bls. 41 í Fjölríti Hafrannsóknastofnunarinnar nr. 97. Þar komi fram að stofnunin styðji tillögur Alþjóðahafrannsóknaráðsins um að ráðstafanir verði gerðar til að jafna sókn í mismunandi stofnhluta karfa sem veiðist í flotvörpu í Grænlandshafi og nærliggjandi hafsvæðum.

Eins og fram hefur komið leitaði lögmaður Stiganda ehf. til mín 19. júlí 2004 og lagði fram fyrrgreinda kvörtun og fylgdu henni afrit af framangreindum bréfaskiptum.

### III. Athugun umboðsmanns Alþingis.

Í tilefni af kvörtun Stiganda ehf. ritaði ég sjávarútvegsráðherra bréf, dags. 29. júlí 2004. Þar gerði ég grein fyrir efni kvörtunarinnar en tók fram að ég hefði ákveðið að svo stöddu að takmarka athugun mína við þann hluta hennar er sneri að því hvort ákvæði 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004, um breytingu á reglugerð nr. 271/2004, væri í samræmi við ákvæði laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og eftir atvikum við ákvæði laga nr. 151/1996, um fiskveiðar

utan lögsögu Íslands. Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir skýringum og afstöðu ráðuneytisins til nokkurra atriða en þeim var lýst svo:

„Í kvörtuninni er því haldið fram að umrætt reglugerðarákvæði hafi gert það að verkum að veiðialag á karfa innan fiskveiðilögsögunnar hafi aukist svo að aflabröggð þeirra sem veiða á grundvelli aflamarks í djúpkarfa og gullkarfa hafi versnað af þeim sökum. Með hliðsjón af þessu óska ég eftir því að ráðuneyti yðar upplýsi hvaða forsendur og rök búi að baki umræddu reglugerðarákvæði. Í þessu sambandi óska ég sérstaklega eftir því að ráðuneytið upplýsi hvort það álíti að einungis sé unnt að veiða úthafskarfa í flottroll á þeim svæðum sem skilgreind eru í 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 eða hvort jafnframt sé unnt að veiða aðrar karfategundir í slíkt veiðarfæri. Verði talið að unnt sé að veiða aðrar karfategundir með flottrolli á tilgreindum svæðum óska ég eftir því að ráðuneytið útskýri hvernig það telji tryggja að karfaveiðar flottrollsskipa á umræddum svæðum á grundvelli aflamarks í úthafskarfa raski ekki afrakstursgetu annarra karfastofna sem veiðar hafa verið takmarkaðar á á grundvelli verndunar- og nýtingarsjónarmiða skv. lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða.

Að því gefnu að unnt sé að veiða aðra karfastofna í flottroll á tilgreindum svæðum má segja að umrætt reglugerðarákvæði feli í sér sjálfvirka tegundatilfærslu þar sem allur karfaafli, óháð því af hvaða karfastofni hann er í raun, telst sjálfkrafa til aflamarks í úthafskarfa. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 38/1990, sbr. lög nr. 14/2001, eru settar takmarkanir við tegundatilfærslu í einstökum tegundum. Í 2. málsl. 4. gr. reglugerðar nr. 271/2004 er gildissvið þessa ákvæðis takmarkað en þar segir að 10. gr. laga nr. 38/1990 gildi ekki um aflamark sem úthlutað er í úthafskarfa samkvæmt reglugerðinni. Ég tel ástæðu til að ráðuneyti yðar útskýri á hvaða lagagrundvelli þetta reglugerðarákvæði er byggt. Jafnframt óska ég eftir því að ráðuneyti yðar útskýri með almennum hætti hvernig skilja beri umrætt reglugerðarákvæði og þá sérstaklega hvort lita beri svo á að ráðuneytið hafi ótakmarkað svigrúm til að heimila hvers kyns tegundatilfærslu þegar úthafskarfi er annars vegar.

Eins og komið er inn á hér að framan nær heimild 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004 til svokallaðs „deilissvæðis“ sem afmarkað er með línu sem dregin er á milli tilgreindra punkta, sbr. 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004. Í því skyni að fá gleggri mynd af því svæði sem hér um ræðir óska ég eftir því að ráðuneytið útvegi mér uppdrátt af miðunum þar sem hið svonefnda „deilissvæði“ er afmarkað og auðkennt.“

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 26. ágúst 2004, segir m.a. svo:

„Vegna fyrirspurnar yðar vill ráðuneytið upplýsa, að úthafskarfasvæðið í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar 271, 17. mars 2004, um veiðar á úthafskarfa, er sett að tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar og eru mörk þess dregin þannig, að á því svæði veiðist eingöngu úthafskarfi í flotvörpu. Tillaga Hafrannsóknastofnunarinnar byggir á bestu fyrirliggjandi upplýsingum um stofngerð og dreifingu karfastofnanna. Fylgir hér með kort af þessu svæði og til skýringar skal þess getið, að fiskveiðilandhelgislinan er dregin inn á kortið og sker hún svæðið endilangt. Svæði það sem skilgreint er í 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar liggur síðan utan þess svæðis og er allt utan lögsögunnar.

Vegna útgáfu reglugerðar nr. 409/2004, 12. maí 2004, um breytingu á reglugerð nr. 271, 17. mars 2004, um veiðar á úthafskarfastofnum 2004, vill ráðuneytið láta fram koma, að það hefur ávallt verið túlkun þess, að allur karfi sem veiddur væri í flotvörpu á svæðum, sem skilgreind hafa verið sem úthafskarfasvæði í árlegum reglugerðum um veiðar úr úthafskarfastofnum,



teldist til úthafskarfa. Vegna fyrirspurna, sem ráðuneytinu og Fiskistofu bárust, taldi ráðuneytið það hins vegar rétt að kveða á um það með ótvíræðum hætti í reglugerðinni og því kom til útgáfu áður nefndrar reglugerðar.

Í ljósi ofangreindra skýringa ráðuneytisins telur ráðuneytið ekki ástæðu til að fjalla um önnur atriði bréfs yðar."

Með bréfi, dags. 27. ágúst 2004, gaf ég lögmanni Stíganda ehf. kost á að gera athugasemdir við framangreint svarbréf ráðuneytisins og bárust mér athugasemdir af því tilefni með bréfi, dags. 11. september 2004.

Ég ritaði sjávarútvegsráðherra á ný bréf, dags. 31. desember 2004. Þar vísaði ég til þess sem sagði í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 26. ágúst 2004, að 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 hefði verið sett að tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar og væru mörk dregin þannig að á því svæði veiddist eingöngu úthafskarfi í flotvörpu. Jafnframt vísaði ég til skýrslu Hafrannsóknastofnunarinnar, Nytjastofnar sjávar 2003/2004 – aflahorfur 2004–2005, þar sem segði á bls. 40 að „mikil óvissa [riki] um tengsl þeirra karfastofna sem nýttir [séu] á Íslandsmiðum við stofna á nærliggjandi svæðum".

Í bréfinu rakti ég jafnframt viðhorf sem fram hefðu komið í svarbréfi Hafrannsóknastofnunar, dags. 8. mars 2004, við erindi B, héraðsdómslögmanns, um úthafskarfaveiðar íslenskra skipa og stofneiningar djúpkarfa. Þar tók Hafrannsóknastofnun fram að í framhaldi af rannsóknum á árinu 2004 hafi komið í ljós að enginn munur hefði verið á djúpkarfa á heimamiðum og karfa sem veiddur hefði verið við úthafskarfaveiðar í apríl–júlí 2004. Hafi verið taldar „yfirgnæfandi líkur á að um sama stofn djúpkarfa“ væri að ræða. Því næst sagði meðal annars svo í bréfi mínu til sjávarútvegsráðherra:

„Með hliðsjón af framangreindu bréfi og ummælum í skýrslu Hafrannsóknastofnunar óska ég eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar láti mér í té afrit af öllum gögnum sem lágu til grundvallar afmörkun á „deillisvæði“ skv. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/[2004] þar með talið af tillögu Hafrannsóknastofnunar sem vísað er til í bréfi ráðuneytis yðar til mín.

Í framangreindu bréfi Hafrannsóknastofnunar, dags. 8. mars sl., kemur fram að yfirgnæfandi líkur séu á því að frá apríl til júlí séu skip sem stunda „úthafskarfaveiðar“ á 600–800 metra dýpi að veiða sama stofn djúpkarfa og veiðist á heimamiðum. Með hliðsjón af þessu mati stofnunarinnar óska ég eftir því með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997 að ráðuneyti yðar veiti mér upplýsingar um hvort tekið hafi verið tillit til þessarar afstöðu Hafrannsóknastofnunar við stjórnun úthafskarfaveiða á árinu 2004 eða við afmörkun á „deillisvæði“ skv. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/[2004].

[...]

Í bréfi ráðuneytis yðar, dags. 26. ágúst sl., segir jafnframt að það hafi „ávallt verið túlkun [ráðuneytisins], að allur karfi, sem veiddur væri í flotvörpu á svæðum, sem skilgreind hafa verið sem úthafskarfasvæði í árlegum reglugerðum um veiðar á úthafskarfastofnum, teldist til úthafskarfa“. Þá kemur fram að reglugerð nr. 409/2004 hafi verið sett til að taka af vafa um þetta. Í 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 271/2004 segir hins vegar að „skylt sé að halda úthafskarfa aðgreindum frá öðrum karfa um borð í veiðiskipi og skal hann veginn og skráður sérstaklega við löndun“. Óska ég eftir því að ráðuneyti

yðar láti í ljós afstöðu sína til þess hvernig skilja beri framangreint ákvæði eða hvort lita beri svo á að það hafi verið afnumið efnislega með setningu reglugerðar nr. 409/2004.

Í bréfi mínu til yðar, dags. 29. [júlí] sl., óskaði ég eftir því að ráðuneyti yðar útskýrði á hvaða lagagrundvelli ákvæði 2. málsl. 4. gr. reglugerðar nr. 271/2004 væri byggt. Jafnframt óskaði ég eftir því að ráðuneyti yðar útskýrði með almennum hætti hvernig skilja beri þetta reglugerðarákvæði. Þar sem mér hafa ekki borist svör við þessum fyrirspurnum tel ég ástæðu, með vísan til 9. gr. laga nr. 85/1997, að ítreka þær hér.

Á bls. 41 í framangreindri skýrslu Hafrannsóknastofnunar kemur fram að ráðgjafarnefnd Alþjóðahafrannsóknaráðsins muni veita ráðgjöf fyrir djúpkarfa og úthafskarfa fyrir árið 2005 nú í október. Verður sú ráðgjöf byggð á niðurstöðum fundar um stofngerð tegundarinnar sem fram fór í september sl. Etlar Hafrannsóknastofnun að veita ráðgjöf um heildaraflamark í framhaldi af því. Í tilefni af athugun minni í þessu máli óska ég þess með vísan til 7. gr. laga nr. 85/1997 að ráðuneyti yðar láti mér í té gögn og upplýsingar um ráðgjöf ráðgjafarnefndar Alþjóðahafrannsóknaráðsins og Hafrannsóknastofnunar þegar þær liggja fyrir og niðurstöður þessara aðila um stofngerð djúpkarfa og úthafskarfa."

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 3. febrúar 2005, er vísað til minnisblaðs Hafrannsóknastofnunarinnar til ráðuneytisins, dags. 31. janúar 2005, í tengslum við fyrirspurnina um þau gögn sem lágu til grundvallar afmörkun á „deilisvæði“ samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004. Upplýsti ráðuneytið að ekki hefði legið fyrir skrifleg tillaga frá stofnuninni um mörkun svæðisins. Skýringin væri sú að umfjöllun um stjórn veiða úr úthafskarfastofninum hefði farið fram í viðræðum milli ráðuneytisins og Hafrannsóknastofnunarinnar. Auk þessa hefðu mörk svæðisins verið rædd á sameiginlegum fundum strandríkja. Síðan segir svo í bréfi ráðuneytisins:

„2. Óskað er eftir upplýsingum um það hvort við ákvörðun „deilisvæðis“ hafi verið tekið tillit til þess sem fram kemur í bréfi Hafrannsóknastofnunarinnar frá 8. mars 2004.

Ráðuneytið vísar enn til meðfylgjandi minnisblaðs frá Hafrannsóknastofnuninni. Ráðuneytið leggur áherslu á að algerlega er óraunhæft að við karfaveiðar sé karfaafli flokkaður um borð í veiðiskipum eftir stofnskiptingu. Verður ekki hjá því komist að miða við veiðisvæði og tegund veiðarfæra eins og gert er í gildandi reglum. Svæðin eru mörkuð á grundvelli bestu visindalegu upplýsinga á hverjum tíma. Þá má geta þess hér að samkvæmt grænlandskum reglum telst allur karfi úthafskarfi, sem veiðist í flottroll í grænlandsku fiskveiðilandhelginni, en sá karfi sem veiddur er þar í botntroll telst djúpkarfi og er sömu gerðar og sá djúpkarfi sem veiðist á heimamíðum hér við land.

3. Þá er spurt hvort 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 271/2004 hafi með setningu reglugerðar nr. 409/2004 verið afnumin efnislega eða hvernig beri að skilja ákvæðið um skyldu til að halda úthafskarfa aðgreindum frá öðrum karfa um borð í veiðiskipum.

[Vegna þessarar] fyrirspurnar vill ráðuneytið upplýsa að stundum kemur það fyrir að veiðiskip í einni og sömu veiðiferð stundar [úthafskarfaveiðar] á deilisvæði skv. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar 271/2004 og einnig djúpkarfaveiðar á heimamíðum. Þá ber að skilja milli afla með þeim hætti sem á er kveðið í reglugerðinni.

4. Þá er þess óskað að ráðuneytið upplýsi með almennum hætti hvernig skilja beri ákvæði 2. málsl. 4. gr. reglugerðar 271/2004 og á hvaða lagastoð það sé byggt.

Í árlegum reglugerðum um veiðar á úthafskarfastofnum hefur verið kveðið á um það, að ákvæði 10. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, gildi ekki um aflamark sem úthlutað er í úthafskarfa, sbr. 2. málsl. 4. gr. reglugerðar 271/2004.

Í 10. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða eru ákvæði um svonefnda tegundartilfærslu (1.-2. mgr.), flutning aflamarks milli ára (3.-5. mgr.), undirmálsfisk (6. mgr.) og loks eru ákvæði í 6. og 8. mgr. sem samkvæmt orðalagi taka ekki til veiða á úthafskarfa. Ástæður þess að ekki er talið unnt að láta áður tilgreind ákvæði 10. gr. laga nr. 38/1990 um nýtingu aflamarks taka til veiða á úthafskarfa eru m.a. þessar:

a) Ísland ákveður einhliða eða semur við önnur aðildarríki NEAFC um leyfilegt veiðimagn á hverju ári. Íslensk stjórnvöld eru bundin þeirri ákvörðun og geta ekki veitt neina tilhliðrun í leyfilegu veiðimagni hvers árs eins og óhjákvæmilega myndi gerast ef ákvæðin giltu.

b) Ákvörðun um stjórnun veiða úr úthafskarfastofninum á hverju ári er ekki tekin fyrir en að loknum aðalfundi NEAFC í nóvember árið áður. Veiðar í úthafskarfa hefjast að jafnaði í marsmánuði ár hvert og lýkur síðla sumars eða snemma hausts. Þegar veiðum lýkur á einu ári er ekki ljóst hvort sambærilegar reglur gildi um hvernig veiðum verður stjórnað á næsta ári.

c) Tilgangur ákvæða 1.-5. mgr. 10. gr. var sá að gera fiskveiðistjórnarkerfið sveigjanlegra og koma í veg fyrir brottkast. Við veiðar innan lögsögunnar veiðir skip oftast fleiri en eina tegund samtímis og kemur þá einatt upp að skip hefur fiskað upp heimildir í einni tegund en á eftir aflaheimildir í öðrum. Til að skapa svigrúm og koma í veg fyrir brottkast afla í tegund þar sem aflaheimildir eru fullnýttar, er því heimilt að veiða umfram aflamark og flytja afla milli ára. Þessi staða kemur ekki upp við hreinar veiðar eins og úthafskarfaveiðar.

d) Loks miðast úthlutun aflamarks í úthafskarfa við almanaksár en almenn úthlutun aflaheimilda miðast við fiskveiðiár. Í 10. gr. er vísað til flutnings milli fiskveiðiára sbr. 3.-4. mgr. Auk þess gerir það framkvæmdina á t.d. 1. mgr. næsta ómögulega að mismunandi tímabil eru lögð til grundvallar úthlutun.

Í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands segir að ráðherra skuli með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það talið nauðsynlegt til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar fiskistofna er veiðast innan og utan lögsögunnar og skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg séu. Reglugerð nr. 271/2004 um veiðar á úthafskarfa 2004 er gefin út með stoð í lögum nr. 151/1996. Í 5. mgr. 4. gr. sömu laga er fjallað um þær reglur sem ráðherra getur sett í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt sér rétt sinn til að mótmæla samþykktum um fiskveiðistjórn, sem gerðar hafa verið á grundvelli samnings sem Ísland er aðili að. Í lokamálslið þeirrar greinar segir m.a. að ákvæði 5. gr. gildi í þeim tilvikum eftir því sem við geti átt. Á grundvelli þessa og með hliðsjón af ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151, 27. desember 1996, hefur ráðuneytið ákveðið að sömu reglur giltu við veiðar á deilistofnum, án tillits til þess, hvort þær færu fram utan lögsögunnar eða innan. Ef gera ætti greinarmun á því við nýtingu aflamarks hvort veiðar færu fram innan eða utan lögsögunnar þá kæmi upp staða, sem væri mjög flókin og nánast óviðráðanleg auk þess sem mikil óvissa við lagaframkvæmdina skapaðist. Má í því sambandi benda á að við veiðar [á] deilistofnum stundar skip iðulega veiðar bæði innan og utan íslensku lögsögunnar í sömu veiðiferð."

Í umræddu minnisblaði Hafrannsóknastofnunarinnar til ráðuneytisins, dags. 31. janúar 2005, er rakin þróun rannsókna hjá stofnuninni á erfðaefni karfa og greiningu karfa í tegundir og stofna. Er einnig vikið að samskiptum stofnunarinnar í því efni við

erlenda vísindamenn á vettvangi Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES). Í minnisblaðinu segir meðal annars svo:

„Eins og fram kemur í erindi umboðsmanns [...] var hins vegar uppi sú breytta túlkun hjá sérfræðingum Hafrannsóknastofnunarinnar í byrjun árs 2004, að djúpkarfinn og karfi í neðri lögum væri af sama meiði. Þó að þessi sýn hafi verið kynnt stjórnvöldum með óformlegum hætti, var ekki talin ástæða til að taka tillit til þessa í maí 2004, þegar Hafrannsóknastofnunin kynnti ráðgjöf sína fyrir yfirstandandi fiskveiðiár, þar sem fyrir dyrum stóð í lok ágúst lokafundur alþjóðlegs sérfræðingahóps sem unnið hafði um nokkurra ára skeið að viðtöku samstarfsverkefni sem beindist sérstaklega að greiningu karfa í stofna. Ráðgjöf ICES um karfastofnana var einnig frestað til haustsins þar sem rétt var talið að bíða niðurstöðu sérfræðingafundarins í lok ágúst.

Í stuttu máli sagt um niðurstöðu ágústfundarins, þá var kynnt ný greining á öllum fyrirliggjandi erfðagögnum (skýrsla nefndar [...]), sem festi aftur í sessi fyrri hugmyndir um a.m.k. þrjár stofneiningar. Þó svo að ekki hafi verið full eining meðal sérfræðinganna um þetta, m.a. vegna annarra rannsóknna en þeirra sem snerta erfðarannsóknirnar, mælti þetta gegn þeim hugmyndum sem uppi voru á Hafrannsóknastofnuninni fyrr á árinu. Í ljósi þessa var hins vegar ekki þörf á að breyta nálguninni við veiðistjórnunina. Á fundi veiðiráðgjafarnefndar ICES í nóvember s.l. [...] var nálgunin því svipuð og undanfarin ár, lagt til að sókninni verði beint hæfilega á efri og neðri karfa utan lögsögunnar, svo sóknin verði ekki aðeins í neðri og verðmætari karfann.

Enn hefur Hafrannsóknastofnunin ekki lagt fram formlega ráðgjöf um karfaveiðarnar árið 2005, en mun eins og fyrr taka mið af ráðgjöf ICES. Þó stofnunin hafi gengið lengra í túlkun erfðaupplýsinga til stofngreiningar en flestar aðrar þjóðir, hefur fengist aukin viðurkenning í ráðgjafarnefnd ICES á tillögum stofnunarinnar um mikilvægi þess að skipta aflaheimildum milli einstakra stofna eða stofneininga. Ráðuneytið hefur fylgt þessari nálgun en í ljósi þess sem að ofan greinir kom aldrei til þess að ráðuneytið þyrfti að taka formlega til greina þau nýju viðhorf sem uppi voru á fyrrihluta árs 2004, enda kom aldrei til þess að þau yrðu hluti hinnar formlegu ráðgjafar Hafrannsóknastofnunarinnar um hámarksafla.”

Með bréfi, dags. 7. febrúar 2005, gaf ég lögmanni Stiganda ehf. kost á að koma að athugasemdum við ofangreint bréf ráðuneytisins, dags. 3. febrúar 2005, og minnisblað Hafrannsóknastofnunarinnar og bárust mér athugasemdirnar með bréfi, dags. 18. febrúar 2005.

Til þess að glöggva mig betur á fiskifræðilegri hlið málsins átti ég fund með fulltrúa Hafrannsóknastofnunarinnar 6. júní 2005. Athuganir mínar og þær skýringar sem sjávarútvegsráðuneytið lét mér í té í tilefni af þeim leiddu til þess að ég taldi óhjákvæmilegt að rita sjávarútvegsráðherra á ný bréf og óska eftir því að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til nokkurra atriða. Í bréfi mínu, dags. 18. nóvember 2005, óskaði ég eftir að ráðuneytið skýrði á grundvelli hvaða ákvæða í lögum nr. 151/1996 það taldi sér heimilt að mæla fyrir um veiðar úr svonefndum úthafskarfastofnum með reglugerð nr. 271/2004 innan fiskveiðilandhelgi Íslands og heimila þannig íslenskum skipum, sem byggðu veiðar sínar á úthlutun aflaheimilda samkvæmt sérstökum reglum 2.–6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, veiðar innan íslensku fiskveiðilandhelginnar. Þá sagði meðal annars svo í bréfi mínu:

„Sé það afstaða ráðuneytisins að tilvísun til þess að reglugerð nr. 271/2004 hafi einnig verið sett samkvæmt lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, hafi verið lagagrundvöllur fyrir ákvörðunum um veiðar úr svonefndum úthafskarfastofnum innan fiskveiðilandhelgi Íslands og þar með samkvæmt þeim aflahlutdeildum sem úthlutað hafði verið samkvæmt 2. til og með 6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 óska ég eftir að það verði skýrt nánar. Hafi verið byggt á lögum nr. 38/1990 að þessu leyti óska ég eftir að skýrt verði á hvaða lagagrundvelli var vikið frá reglu 2. mgr. 3. gr. laganna um hið afmarkaða fiskveiðiár.

[...]

Auk þess sem að framan greinir tel ég rétt að óska eftir að ráðuneytið taki beinlínis afstöðu til þess hvort litið hafi verið svo á að uppfylla bæri þá kröfu 3. gr. laga nr. 38/1990 um að fá tillögu Háfrannsóknastofnunarinnar áður en ákvarðanir um leyfðan heildarafla úthafskarfa voru teknar með reglugerð nr. 271/2004, og þá sérstaklega að því er tók til veiða innan fiskveiðilandhelginnar.“

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 8. janúar 2006, er í upphafi gerð grein fyrir fyrirkomulagi á veiðum á úthafskarfastofnunum, hvernig þeim hefur verið stjórnað og aðkomu Alþjóðaháfrannsóknaráðsins (ICES) og Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar (NEAFC) að þeim. Til frekari skýringar á samskiptum NEAFC og ráðuneytisins vísar ráðuneytið til bréfs þess frá 11. mars 2003 þar sem tilkynnt var um einhliða aðgerðir Íslands varðandi nýtingu úthafskarfastofnanna á árinu 2003 og enn fremur bréfs ráðuneytisins frá 7. janúar 2004 vegna nýtingar það ár. Fylgdu þessi bréf ráðuneytisins svarbréfi þess til mín í ljósriti. Þá er í bréfinu vikið að tildrögum svæðaskiptingar á veiðum úthafskarfastofna með reglugerðum frá árinu 2001 en um það segir svo í bréfinu:

„Hefur skipting stofnanna á árunum 2001, 2002, 2003, 2004 og 2005 þannig verið miðuð við svæði, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 270/2001 um veiðar á úthafskarfastofnum 2001. Hefur sú skipan í árlegum reglugerðum verið óbreytt síðan að öðru leyti en því að í reglugerð nr. 424, 11. júní 2003 var innra svæði breytt í samræmi við breytta göngu neðri hluta úthafskarfans og gildi sú breyting aðeins til áramóta. Þá voru með reglugerð nr. [409], 12. maí 2004, um breytingu á reglugerð nr. 271, 17. mars 2004, um veiðar á úthafskarfa 2004, tekin af tvímæli um að allur karfi sem fengist í flotvörpu á svæðinu teldist til úthafskarfa eins og áður hefur verið skýrt frá sbr. bréf ráðuneytisins frá 26. ágúst 2004.

Rétt er að áréttta að hér að ofan er verið að ræða um svæðaskiptingu sem segir til um skiptingu afla milli úthafskarfastofnanna. Þá er það skilgreiningaratriði varðandi úthafskarfa að hann verður aðeins veiddur í flotvörpu. Veiðar með botnvörpu fara að jafnaði ekki fram á dýpra vatni en 800 metrum þannig að togskip hafa að jafnaði ekki möguleika á að stunda veiðar með botnvörpu á úthafskarfasvæðunum sem skilgreind eru í reglugerðum um úthafskarfaveiðar, með þeirri undantekningu sem gerð var á árinu 2003 þegar línunni var tímabundið breytt. Samkvæmt meðfylgjandi skýrslu ICES til NEAFC leiddi það til aukningar í veiðum á djúpkarfa sem að öllum líkindum hefur verið úthafskarfi [...].“

Í svarbréfinu er síðan vikið að þeim þætti fyrirspurnar minnar er laut að því á grundvelli hvaða ákvæða í lögum nr. 151/1996 ráðu-

neytið taldi sér heimilt að mæla fyrir um veiðar úr svonefndum úthafskarfastofnum með reglugerð nr. 271/2004 innan fiskveiðilandhelgi Íslands og heimila þannig íslenskum skipum, sem byggðu veiðar sínar á úthlutun aflaheimilda samkvæmt sérstökum reglum 2.-6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, veiðar innan íslensku fiskveiðilandhelginnar. Skýringar ráðuneytisins á þessu atriði eru teknar orðrétt upp í kafla IV.2 í álitinu þessu og vísast þangað. Í skýringunum er síðan vísað til almennra athugasemda í frumvarpi því er varð að lögum nr. 151/1996 og einstakra ákvæða laganna, einkum í 3.-5. gr. Síðan segir svo:

„Þær reglur sem þau ákvæði sem hér hafa verið rakin vísa til að ráðherra geti sett eru m.a. takmarkanir á heildarafla. Það er því ótvíræður skilningur ráðuneytisins að þegar um deilistofna er að ræða taki heimildirnar jafnt til þeirra utan og innan lögsögu.

Þetta er í samræmi við reglur laga nr. 68/1981 um aðild Íslands að samningi um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar í Norðaustur-Atlantshafi. En þar er gert ráð fyrir því að Ísland og önnur aðildarríki samningsins geti fallist á að ákvarðanir NEAFC um stjórn veiða úr deilistofnum taki einnig til veiða innan lögsagna einstakra aðildarríkja, sbr. 5. og 6. gr. samningsins.

Þessu næst rekur sjávarútvegsráðuneytið dóm Hæstaréttar frá 15. janúar 1998 í máli nr. 286/1997 þar sem Hæstiréttur fjallaði að mati ráðuneytisins um úthlutun aflaheimilda í úthafskarfa á Reykjaneshrygg með reglugerð nr. 27/1997. Með þeirri reglugerð hafi veiðiheimildum í úthafskarfa verið úthlutað í fyrsta skipti á því svæði en síðari úthlutanir byggji á þeirri reglugerð frá 1997. Síðan segir svo í skýringum ráðuneytisins:

„Það sem breyst hefur varðandi grundvöll stjórnunar á úthafskarfa frá því að Hæstiréttur kvað upp dóm sinn í máli nr. 286/1997 er að frá árinu 2000 hafa íslensk stjórnvöld mótmælt ákvörðunum Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar um stjórn veiða á úthafskarfa, en sú stjórn hefur í grundvallaratriðum haldist óbreytt. Fyrir þeim aðstæðum sem nú eru komnar upp sjá ákvæði 4. mgr. 3. gr. [...], en þar er sérstaklega fjallað um heimildir ráðherra til að stjórna veiðum íslenskra skipa í þeim tilvikum þar sem Ísland hefur mótmælt alþjóðlegum samþykktum um fiskveiðistjórnun.

Ráðuneytið rekur í framhaldinu þá breytingu sem varð á lögum nr. 151/1996 með lögum nr. 50/2002 í tilefni af úthlutun á hlutdeildum í norsk-íslenska síldarstofninum. Þá fjallar sjávarútvegsráðuneytið um dóm Hæstaréttar frá 18. nóvember 2004 í máli nr. 221/2004 þar sem fjallað var að álitinu ráðuneytisins um úthlutun þess á veiðiheimildum í norsk-íslenskri síld samkvæmt reglugerð ráðuneytisins sem sett var á grundvelli ofangreindra laga. Síðan segir svo í svarbréfinu:

„Ráðuneytið telur á grundvelli þessa ótvírætt að skilyrði lögmætisreglunnar hafi verið uppfyllt við útgáfu reglugerðar nr. 271/2004.

Í erindi yðar er á það bent að við úrlausn kvörtunarinnar kunni að reyna á sjónarmið um hvaða stjórnskipulegrar verndar veiðiheimildir af þessu tagi njóti í hendi eigenda fiskiskipa og hvaða þýðingu sú staða hefur við skýringu á valdheimildum stjórnvalda. Í þessu sambandi er, eftir því sem best fæst séð,

vísað til þess að í kvörtun Stíganda ehf. sé í reynd byggt á því að ráðherra hafi, með því að úthluta úthafskarfa á grundvelli laga nr. 151/1996, skert heimildir sem Stíganda ehf. var úthlutað á grundvelli laga nr. 38/1990 til karfaveiða innan landhelgi. Af þessu tilefni vill ráðuneytið að fram komi að úthlutun aflahlutdeildar miðast atið við fiskistofna, hvort heldur miðað er við lög 38/1990 eða 151/1996. Eins og fram hefur komið hér að ofan er veiðireynsla skipa Stíganda ehf., úr öðrum stofnum karfa en úthafskarfa og kámu þau skip því ekki til greina við úthlutun veiðiheimilda úr honum, sama á hvorum grunni slið úthlutun færi fram. Ráðuneytið telur þó rétt að itreka í þessu sambandi það sem áður er komið fram um lögmæti þeirra reglugerða sem gilda um stjórn veiða á úthafskarfa.

Í erindinu er enn fremur óskað eftir því að ráðuneytið taki beinlínis afstöðu til þess hvort litið hafi verið svo á að uppfylla bæri þá kröfu 3. gr. laga nr. 38/1990 um að fá tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar áður en ákvarðanir um leyfilegan heildarafla úthafskarfa voru teknar með reglugerð nr. 271/2004, og þá sérstaklega að því er tók til veiða innan fiskveiðilandhelginnar. Eins og að framan greinir geta ákvarðanir um heildarafla deilistofna komið til með ýmsum hætti, t.d. með alþjóðlegum samningum um stjórn veiða, með einhliða ákvörðunum ráðherra til að vernda slíka stofna eða sem viðbrögð í kjölfar mótmæla við ákvörðunum svæðasamtaka sem Ísland er aðili að. Er ljóst að tillögur um heildarafla geta borist úr ýmsum áttum þegar um slíkt alþjóðlegt samstarf er að ræða. Þannig felur 14. gr. samnings um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar í Norðaustur-Atlantshafi, sbr. lög nr. 68/1981, sem áður er getið, Alþjóðahafrannsóknaráðinu það hlutverk að upplýsa nefndina um ástand fiskistofna. Engu að síður hefur ráðuneytið Hafrannsóknastofnunina ávallt með í ráðum áður en ákvarðanir af þessu tagi eru teknar.

[...]

Á fundi sem tveir starfsmenn ráðuneytisins áttu með umboðsmanni Alþingis 30. desember 2005 kom fram hjá umboðsmanni að hann óskaði eftir því að ráðuneytið skýrði sérstaklega með stoð í hvaða lagaheimildum í fyrsta lagi skipum sem stunduðu veiðar á úthafskarfa væri hleypt til veiða innan íslenskrar lögsögu og í öðru lagi takmarkaðar væru karfaveiðar þeirra skipa sem úthlutað hefði verið aflaheimildum í karfa samkvæmt lögum nr. 38/1990.

Vegna þess vill ráðuneytið áréttta til viðbótar því sem þegar er komið fram í greinargerð þessari:

1. Skilningur ráðuneytisins hefur verið sá að með stoð í 4.-5. gr. laga nr. 151, 27. desember 1996, sé heimilt að hleypa skipum sem stunda veiðar á deilistofnum til veiða innan lögsögunnar. Ráðuneytið telur að sá skilningur sé studdur af þeim sjónarmiðum sem greinilega koma fram í greinargerð með þeim lögum og bendir til frekari árétttingar á ákvæði 2. gr. [laga] nr. 68, 29. maí 1981 um aðild Íslands að samningi um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar á Norðaustur-Atlantshafi. Í 6. gr. samningsins sem er fylgiskjal með lögum nr. 68/1981 kemur fram að samþykktir nefndarinnar taki einnig til nýtingar stofna innan lögsögu einstakra ríkja fallist hlutaðeigandi samningsríki á það. Í málflutningi Íslands innan NEAFC varðandi nýtingu úthafskarfastofnanna hefur ávallt legið fyrir af Íslands hálfu að það væri forsenda fyrir ábyrgri nýtingu stofnanna að veiðistjórnin tæki einnig til veiða innan lögsögu samningsaðila.

2. Ráðuneytið vill fyrst láta fram koma að stjórn hefur verið á hefðbundnu íslensku karfastofnunum allt frá 1984. Hinir hefðbundnu karfastofnar eru gullkarfi og djúpkarfi en heimildum til veiða úr þeim stofnum hefur verið úthlutað í „karfa“, eins og sjá má í árlegum reglugerðum um veiðar í atvinnuskyni. Ráðuneytið telur að öllum sem veiðar stunda sé ljóst að aflaheimildir í karfa standa fyrir veiðar á þessum tveimur áðurgreindu tegundum og að aflamark í karfa veiti ekki heimild til veiða á úthafskarfastofnunum. Ráðuneytið sendir hér með sem fylgiskjal 5 og 6 tilkynningar frá Fiskistofu og ráðuneytinu þar sem þessi skilningur kemur m.a. greinilega fram. Í upphafi úthafskarfaveiða voru karfasvæðin og úthafskarfasvæðin nokkuð

aðskilin en þegar á leið gekk úthafskarfinn meira upp á landgrunnið og þá fóru veiðar að skarast nokkuð. Það leiddi til þess að ráðuneytið setti inn ákvæði í reglugerð um veiðar á úthafskarfastofnunum um að allur karfi sem veiddist í flotvörpu á tilgreindu svæði teldist til úthafskarfa. Ráðuneytið hefur fyrr í þessu bréfi ítarlega rakið að það hafi verið gert í samræmi [við] tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar. Ráðuneytið fór þá leið að setja þessi ákvæði inn í reglugerð um veiðar á úthafskarfastofnum en ekki inn í reglugerð um veiðar í atvinnuskyni eins og mætti þó segja að rétt hefði verið að gera einnig. Ráðuneytið bendir í þessu sambandi á heimild í 12. gr. laga 38/1990 sem stoð til að skilgreina veiðisvæði tegunda, sem úthlutað hefur verið heimildum í á grundvelli laganna en reglugerðir um úthafskarfaveiðar hafa einnig verið gefnar út með stoð í þeim lögum."

Með bréfi, dags. 10. janúar 2006, gaf ég lögmanni Stíganda ehf. færi á að koma að athugasemdum í tilefni af bréfi ráðuneytisins. Bárust mér athugasemdir af því tilefni með bréfi lögmannsins, dags. 25. janúar 2006.

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

##### 1.

Kvörtun Stíganda ehf. er tvíþætt. Í fyrsta lagi er því haldið fram að sjávarútvegsráðherra hafi með reglugerð nr. 271/2004, um veiðar úr úthafskarfastofnum 2004, tekið ákvörðun um leyfilegan heildarafla íslenskra fiskiskipa í úthafskarfa á því ári án þess að legið hafi fyrir tillaga Hafrannsóknastofnunarinnar um heildarafla samkvæmt ákvæði 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og því hafi lagaskilyrði fyrir þeirri ákvörðun ráðherra ekki verið uppfyllt. Í öðru lagi er því haldið fram að með reglugerð nr. 409/2004, sem breytti reglugerð nr. 271/2004, hafi verið lagt til grundvallar að allur karfaafli fiskiskipa sem stunda úthafskarfaveiðar innan íslenskrar fiskveiðilögsögu yrði reiknaður sem úthafskarfi óháð því hvort karfinn væri úthafskarfi eða annar karfi. Með þessum veiðum hafi veiðiálag á karfa innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi aukist sem þeim nemur. Karfaveiði skips í eigu Stíganda ehf. hafi því eðlilega minnkað með aukinni veiði úthafsveiðiskipa á karfa innan íslenskrar lögsögu.

##### 2.

Ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004, er rakið í upphafi kafla II hér að framan. Eins og þar kemur fram afmörkuðu þær línur, sem dregnar voru samkvæmt punktum sem fram koma í 1. og 2. mgr. 3. gr., svokallað „deilivæði“ til veiða á úthafskarfa. Ljóst er að svæðið samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar er að hluta innan íslensku fiskveiðilögsögunnar, sbr. bréf sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 26. ágúst 2004. Með ákvæðinu var því þeim skipum, sem hafa aflaheimildir í úthafskarfa, veitt heimild til að veiða innan lögsögunnar og jafnframt lagt til grundvallar með þeirri breytingu sem gerð var á reglugerð nr.



271/2004 með 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004 að allur karfaafli skips, sem stundar veiðar með flotvörpu á þessum svæðum, reiknist til aflamarks skipsins í úthafskarfa samkvæmt reglugerðinni.

Eins og rakið er í bréfi mínu til sjávarútvegsráðuneytisins skil ég skýringar þess til mín svo að sú stjórnun sem ákveðin var með reglugerð nr. 271/2004 sé byggð á því að með henni sé verið að mæla fyrir um veiðar úr „úthafskarfastofnum“ í heild og þar með einnig veiðar úr þessum stofnum, þ.m.t. heildarafla, innan íslensku fiskveiðilögsögunnar á hinu tilgreinda svæði, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Í 12. gr. reglugerðarinnar segir að hún sé sett samkvæmt heimild í lögum nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, og lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Fyrirspurnir mínar til sjávarútvegsráðuneytisins hafa beinst að því að staðréyna á grundvelli hvaða ákvæða í lögum nr. 151/1996 ráðuneytið taldi sér heimilt að mæla fyrir um veiðar úr úthafskarfastofnum með reglugerð nr. 271/2004 innan fiskveiðilögsögu Íslands og heimila þannig íslenskum skipum sem byggðu veiðar sínar á úthlutun aflaheimilda samkvæmt sérstökum reglum 2.–6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 að veiða innan íslensku lögsögunnar. Ég tek fram að þótt sagt sé í reglugerð nr. 271/2004 að hún sé einnig sett með heimild í lögum nr. 38/1990 verður ekki séð að slíkar heimildir sé að finna í þeim lögum, enda ekki um það að ræða að veiðiheimildum þessara skipa vegna veiða á svonefndum úthafskarfa innan lögsögunnar sé úthlutað til þeirra á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í lögum nr. 38/1990. Um heimild erlendra skipa til að veiða úr umræddum úthafskarfastofni innan íslensku lögsögunnar fer eftir 3. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, en samkvæmt því ákvæði er erlendum skipum sem til þess hafa leyfi á grundvelli milliríkjasamninga heimilt að veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Í skýringum ráðuneytisins til mín, dags. 3. febrúar 2005, segir svo:

„Í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands segir að ráðherra skuli með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það talið nauðsynlegt til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar fiskistofna er veiðast innan og utan lögsögunnar og skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg séu. Reglugerð nr. 271/2004 um veiðar á úthafskarfa 2004 er gefin út með stoð í lögum nr. 151/1996. Í 5. mgr. 4. gr. sömu laga er fjallað um þær reglur sem ráðherra getur sett í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt sér rétt sinn til að mótmæla samþykktum um fiskveiðistjórn, sem gerðar hafa verið á grundvelli samnings sem Ísland er aðili að. Í lokamálslið þeirrar greinar segir m.a. að ákvæði 5. gr. gildi í þeim tilvikum eftir því sem við geti átt. Á grundvelli þessa og með hliðsjón af ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151, 27. desember 1996, hefur ráðuneytið ákveðið að sömu reglur giltu við veiðar á deilistofnum, án tillits til þess, hvort þær færu fram utan lögsögunnar eða innan. Ef gera ætti greinarmun á því við nýtingu aflamarks hvort veiðar færu fram innan eða utan lögsögunnar þá kæmi upp staða, sem væri mjög flókin og nánast óviðráðanleg auk þess sem mikil óvissa við lagaframkvæmdina skapaðist. Má í því sambandi benda á að við veiðar á

deilistofnum stundar skip iðulega veiðar bæði innan og utan íslensku lögsögunnar í sömu veiðiferð."

Þá tekur sjávarútvegsráðuneytið meðal annars eftirfarandi fram í skýringarbréfi sínu til mín, dags. 8. janúar 2006:

„Ráðuneytið telur heimildir sínar til umræddra ákvarðana byggja á 3.-5. gr. laga 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Ákvæði umræddra laga eru að mati ráðuneytisins sérreglur er víkja til hliðar reglum laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða sem gilda að öðru leyti um veiðar innan íslenskrar fiskveiðilögsögu.

Lög nr. 151/1996 voru sett til að bregðast við nýjum aðstæðum er þá voru að skapast vegna aukinnar sóknar íslenskra og erlendra fiskiskipa í fiskistofna sem veiðanlegir eru utan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Jafnframt var með þeim miðað að því að koma til móts við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hafði undirgengist með því að gerast aðili að hafréttar- og úthafsveiðisamningi Sameinuðu þjóðanna. Aðdraganda laganna er lýst í greinargerð með frumvarpi til laganna, en það var unnið á grundvelli starfs nefndar sem skipuð var þingmönnum úr öllum þingflokkum auk fulltrúa helstu hágsmunasamtaka.

Líkt og lesa má úr lögnum og lögskýringargögnum með þeim var ætlunin að lögin gerðu stjórnvöldum kleift að stjórna veiðum íslenskra skipa utan lögsögu með sama hætti og gert er innan lögsögu að því marki sem unnt er vegna alþjóðlegra skuldbindinga og aðstæðna sem kunna að vera með öðrum hætti en raunin er innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Var í þessu sambandi sérstaklega horft til svokallaðra íslenskra deilistofna og gera lögin ráð fyrir sérstökum reglum varðandi stjórnun veiða úr þeim. Var lögnum ætlað að tryggja að unnt væri að stjórna veiðum úr slíkum stofnum innan og utan lögsögu með sama hætti, enda öllum er að málinu komu ljóst að annað er ómögulegt í raun."

Þá eru í sama bréfi ráðuneytisins til mín ítarlega raktar athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 151/1996. Þá er, eins og rakið er í kafla III hér að framan, í þessu sambandi vikið að ákvæðum laga nr. 68/1981, um aðild Íslands að samningi um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar á Norðaustur-Atlantshafi og alþjóðasamning um það efni frá 18. nóvember 1980.

Lög nr. 151/1996 bera heitið „um fiskveiðar utan lögsögu Íslands“ og í 1. gr. segir að ákvæði þess kafla, þ.e. I. kafla, taki til veiða íslenskra skipa úr nytjastofnum „utan lögsögu Íslands“, sbr. lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Í einstökum ákvæðum laganna er mælt fyrir um að ráðherra geti sett reglur um veiðar íslenskra skipa utan lögsögu, sbr. 3. gr., og að um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum, sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, skuli gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða „eftir því sem við getur átt“, sbr. þó ákvæði 5. gr.

Í 3. gr. laga nr. 151/1996 segir:

„Ráðherra getur sett reglur um veiðar íslenskra skipa utan lögsögu sem nauðsynlegar eru til að fullnægja almennum skyldum Íslands til verndunar lifandi auðlindum hafsins eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum.“

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 151/1996 segir svo um þessa grein:

„Með þessu ákvæði er lagt til að ráðherra sé heimilað að setja reglur til að fullnægja þeirri almennu hafréttarskyldu Íslands að vernda lifandi auðlindir hafsins. Að því er varðar úthafið kemur þessi skylda fram í 2. kafla VII. hluta hafréttarsamningsins og er nánar útfærð í úthafsveiðisamningnum, einkum II. hluta hans. Hér er um sjálfstæða skyldu Íslands að ræða án þess að til þess þurfi að koma frekari skuldbindingar samkvæmt öðrum samningum en þeim sem hér eru nefndir.“ (Alþt. 1996–1997, A-deild, bls. 699.)

Í 2. mgr. 4. gr. laganna eru síðan svohljóðandi ákvæði:

„Ráðherra skal með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra samningsskuldbindinga Íslands, til þess að fullnægja almennum ákvörðunum sem teknar eru með stoð í 3. gr., eða til að vernda hagsmunum Íslands að því er varðar fiskstofna sem um ræðir í 5. gr., og eru veiðar í þessum tilvikum óheimilar án slíkra leyfa. Skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru. [...]“

Um þessi ákvæði segir m.a. í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 151/1996:

„Í 2. mgr. eru nefnd þrjú tilvik þar sem ráðherra er skylt að leyfisbinda veiðar íslenskra skipa á úthafinu:

[...]

Í þriðja lagi ef það er nauðsynlegt til þess að vernda hagsmunum Íslands að því er varðar fiskstofna sem veiðast bæði innan og utan íslensku lögsögunnar. Í þessu sambandi skal bent á að nauðsynlegt kann að vera fyrir íslensk stjórnvöld að sýna frumkvæði í verndaraðgerðum hvað varðar viðkomandi stofna, enda þótt ekki sé á þeirri stundu sýnt fram á að slíkra aðgerða sé þörf til þess að fullnægja skyldum Íslands til verndunar lifandi auðlindum hafsins. Skoða ber þetta ákvæði m.a. í ljósi 116. gr. hafréttarsamningsins en samkvæmt henni er heimild ríkja til að láta ríkisborgara sína stunda veiðar á úthafinu háð því að réttindi, skyldur og hagsmunir strandríkja séu virt. Einnig er vert að geta þess að í 7. gr. úthafsveiðisamningsins er byggt á því að verndunar- og stjórnunarreglur, sem samþykktar eru fyrir úthafið annars vegar og þær sem ákveðnar eru fyrir innlenda lögsögu hins vegar, skuli vera samþýðanlegar. Ákvæði sama efnis er í 5. gr. samnings um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar á Norðaustur-Atlantshafi sem Ísland er aðili að.

Sérstaklega er tekið fram í 2. málsl. 2. mgr. að viðkomandi veiðileyfi skuli bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru.“ (Alþt. 1996–1997, A-deild, bls. 699–700.)

Í 5. gr. laga nr. 151/1996 eru ákvæði er varða úthlutun heimilda til veiða úr svonefndum deilistofnum, þ.e. stofnum sem veiðast bæði innan og utan lögsögu Íslands. Úthafskarfi hefur af hálfu stjórnvalda verið felldur undir þá skilgreiningu og samkvæmt því hefur heimildum til veiða á honum verið úthlutað á grundvelli þeirra ákvæða. Ákvæði 5. gr. laga nr. 151/1996 er svohljóðandi í heild sinni:

„Um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum, sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, skulu gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði þessarar greinar.“

Sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr slíkum stofni sem samfelld veiðireynsla er á skal aflahlutdeild einstakra skipa ákvæðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögum þessum hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni a.m.k. þrisvar sinnum á undangengnum sex árum svarað til a.m.k. þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.

Hafi skip, sem reglulega hefur stundað veiðar úr stofni sem varanleg veiðireynsla er á, tafist frá veiðum í a.m.k. sex mánuði samfellt vegna meiri háttar tjóns eða bilana skal við ákvörðun aflahlutdeildar á grundvelli veiðireynslu skv. 2. mgr. reikna skipinu afla á því tímabili sem frátafirnar verða. Skal aflinn fyrir hvert heilt veiðitímabil talinn nema sama hlutfalli af heildarafla og nam meðaltalshlutfalli skipsins í heildarafla af viðkomandi tegund á þeim tveimur veiðitímabilum sem næst liggja því tímabili eða þeim tímabilum sem frátafirnar verða. Verði frátafirnar aðeins hluta veiðitímabils skal reikna aflareynsluna hlutfallslega að teknu tilliti til almennra aflabragða þann hluta veiðitímabils sem frátafirnar verða.

Ráðherra getur bundið úthlutun skv. 2. og 6. mgr. því skilyrði að skip afsali sér aflaheimildum innan lögsögu Íslands er nemi, reiknað í þorskígildum, allt að 15% af þeim aflaheimildum sem ákvæðnar eru á grundvelli þeirra málsgreina. Þær útgerðir, sem ekki geta uppfyllt skilyrði þessarar málsgreinar, skulu sæta skerðingu á úthlutaðum aflaheimildum samkvæmt þessari grein sem þessu nemur.

Þeim aflaheimildum, sem ekki er úthlutað samkvæmt framsögu, skal ráðstafað með þeim hætti sem um ræðir í 6. mgr.

Sé ekki fyrir hendi samfelld veiðireynsla úr viðkomandi stofni skal ráðherra ákveða aflahlutdeild einstakra skipa. Skal hann við þá ákvörðun m.a. taka mið af fyrri veiðum skips. Einnig getur hann tekið mið af stærð skips, gerð þess eða búnaði og öðrum atriðum er máli skipta. Þá getur hann ráðstafað veiðheimildum til skipa þeirra útgerða sem að undangenginni auglýsingu hafa lýst sig með skuldbindandi hætti reiðubúnar til þess að afsala af viðkomandi skipi mestum aflaheimildum, reiknað í þorskígildum, á tegundum sem heildarafla er takmarkaður af.

Þeim aflaheimildum, sem afsalað hefur verið á grundvelli 1. másl. 4. mgr. eða á grundvelli 6. mgr., skal úthlutað til annarra skipa í hlutfalli við samanlagða aflahlutdeild sem þau hafa, í þorskígildum talið, á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga um stjórn fiskveiða eða á grundvelli þessara laga.

Ráðherra er heimilt að veita íslenskum skipum, sem ekki hafa leyfi til veiða í atvinnuskyni í íslenskri lögsögu skv. 1. mgr. 4. gr. laga um stjórn fiskveiða, leyfi til veiða úr þeim stofnum sem um ræðir í þessari grein utan lögsögunnar, enda uppfylli þau skilyrði lokamálsliðar 2. mgr. 4. gr. þessara laga. Þá skulu slík skip koma til greina við úthlutun aflahlutdeildar, enda hafi þau veiðireynslu úr viðkomandi stofni.

Ráðherra getur, þrátt fyrir ákvæði þessarar greinar, ákveðið að allt að 5% heildaraflans verði sérstaklega úthlutað til þeirra skipa sem hófu veiðar úr viðkomandi stofni.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 151/1996 segir meðal annars svo um 5. gr:

„Í 1. mgr. er lagt til að ákvæði laganna um stjórn fiskveiða gildi eftir því sem við getur átt um veiðar utan íslensku lögsögunnar úr íslenskum deilistofnum, þ.e. stofnum sem veiðast bæði innan og utan lögsögumarkanna. Ákvæði þetta verður að sjálfsögðu að skilja með þeim fyrirvara að samningar við önnur ríki eða ákvarðanir innan svæðisbundinna stofnana geta sett þessum veiðum sérstakar takmarkanir. Verður að telja mjög æskilegt að samræmd stjórn gildi um veiðar úr slíkum stofnum hvort sem þær fara fram innan eða utan lögsögu. Þannig hefur þessu verið varið með nýtingu loðnustofnsins til þessa.

Þar hefur kvóta verið úthlutað til skipa án tillits til þess hvort hann er veiddur innan eða utan lögsögumarka og gilda allar sömu reglur um veiðarnar án tillits til þess hvar þær fara fram, að teknu tilliti til samningsákvæða um tilkynninga-skyldu o.fl. Af upphafsorðum 2. mgr. er ljóst að ekki er ætlunin að hrófla við aflahlutdeild skipa sem úthlutað hefur verið fyrir gildistöku laga þessara.

Í 5. gr er lagt til að mismunandi ákvæði gildi eftir því hvort veiðireynsla er samfelld úr viðkomandi stofni eða ekki. Varðandi fyrra tilvikið er í 2. mgr. fylgt þeirri meginreglu, sem fram kemur í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, að þar sem heildarafli er ákveðinn skuli úthluta tilteknu aflamarki til einstakra skipa á grundvelli veiðireynslu þeirra. Er sérstaklega tekið fram í þessu sambandi hvenær veiðireynsla telst samfelld. Er miðað við að afli íslenskra skipa hafi í a.m.k. þrjú af undangengnum sex almanaksárum svarað til a.m.k. þriðjungs þess sem íslensk stjórnvöld hafa til skipta í umrætt sinn. Er kveðið svo á að aflahlutdeild hvers skips skuli miðast við þrjú bestu veiðitímabil þess. Þegar rætt er um veiðitímabil er átt við þau árlegu tímabil, eða vertíðir, sem viðkomandi veiðar standa venjulega. Þegar ekki er hægt að afmarka slík tímabil sýnist augljóst að miðað sé við fiskveiðiár hafi viðkomandi stofni verið stjórnað með stoð í lögum um stjórn fiskveiða en almanaksár í öðrum tilvikum. Af þessu má ljóst vera að um mismunandi viðmiðunartímabil getur verið að ræða eftir því hvort metin er veiðireynsla einstakra skipa eða metið er hvort veiðireynsla íslenskra skipa telst samfelld úr tilteknum stofni.

Með 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til þess að binda úthlutun aflamarks skv. 2. mgr. því skilyrði að viðkomandi skip afsali sér aflaheimildum innan lögsögu Íslands, er svari, reiknað í þorskígildum, til allt að 15% af þeim aflaheimildum sem til skipta koma samkvæmt þeirri málsgrein. Umreikningur veiðiheimilda í þorskígildi er byggður á verðmætastuðlum sem gefnir eru út af sjávarútvegsráðuneytinu með stoð í lögum um stjórn fiskveiða. Til þess að jafnræðis sé gætt skal ráðherra láta þær útgerðir sem ekki geta afsalað sér aflaheimildum innan íslenskrar lögsögu sæta skerðingu á úthlutuðum aflaheimildum skv. 5. gr.

Þegar ekki er um að ræða veiðireynslu sem telst samfelld skal ráðherra skv. 5. mgr. engu að síður ákveða aflahlutdeild einstakra skipa. Er honum þá skylt að taka mið af fyrri veiðum skips meðal annarra atriða. Vísað er til athugasemda við 1. mgr. 6. gr., sem þó eru ekki tæmandi taldar um það hvaða viðmiðun hann getur að öðru leyti lagt til grundvallar úthlutun og hvaða aðferðum hann getur beitt við hana. Sérstaklega er tekið fram í niðurlagsákvæði 5. mgr. að ráðherra geti með sérstakri aðferð úthlutað veiðiheimildum til útgerða þeirra skipa sem láta fyrir þær aðrar veiðiheimildir.

Í 6. mgr. er gert er ráð fyrir að þær aflaheimildir sem útgerðir hafa afsalað af skipum sínum á grundvelli 1. másl. 3. mgr. og á grundvelli 5. gr. skuli ráðstafað til annarra skipa í hlutfalli við samanlagða aflahlutdeild hvers þeirra.

Eftir að í íslenska fiskiskipaflotann hafa bæst skip, sem ekki hafa leyfi til veiða innan íslensku lögsögunnar, skapast sérstök vandamál varðandi veiðar úr deilistofnum sem grein þessi tekur til. Með ákvæði 7. mgr. er tekinn af vafi um heimildir ráðherra til að veita slíkum skipum leyfi til veiða úr viðkomandi stofni komi til leyfisbindingar veiðanna á grundvelli 2. mgr. 4. gr. Þessi heimild er þó bundin við veiðar utan lögsögunnar. Jafnframt skulu þessi skip koma til greina við úthlutun aflahlutdeildar hafi þau veiðireynslu úr viðkomandi stofni.

Með ákvæði lokamálgreinar 5. gr. er ætlunin að veita ráðherra heimild til þess að verðlauna sérstaklega frumkvöðla í veiðum á úthafinu." (Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 701-702.)

Samkvæmt gögnum málsins hefur sjávarútvegsráðuneytið lagt til grundvallar að úthafskarfi sé „deilistofn“ í merkingu 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Ég tek fram að ég tel mig hvorki hafa forsendur til þess að fjalla sérstaklega um það mat stjórnvalda sem liggur til grundvallar þeirri afstöðu né um afmörkun á þeim „deilisvæðum“ sem mælt var fyrir um í 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004. Með þá afstöðu í huga að stofn úthafskarfa sé „deilistofn“ verður hins vegar í samræmi við 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 að leggja til grundvallar að um veiðar „utan lögsögu Íslands“ úr slíkum stofnum gildi lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, „eftir því sem við getur átt“, sbr. þó sérreglur annarra ákvæða 5. gr. sem teknar eru orðrétt upp hér að framan. Álitaefnið í máli þessu snýst ekki um veiðar á deilistofni „utan lögsögu Íslands“ heldur hvort ráðuneytinu hafi með ofangreindri reglugerð nr. 271/2004 verið heimilt að veita þeim íslensku skipum, sem höfðu yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa, heimild til að veiða þann deilistofn „innan“ fiskveiðilögsögunnar.

Aflaheimildum í karfa innan íslensku fiskveiðilögsögunnar var úthlutað til einstakra fiskiskipa á grundvelli laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Aflaheimildum í úthafskarfa var hins vegar úthlutað til einstakra fiskiskipa samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Heimildir sem einstakar útgerðir hafa til veiða úr úthafskarfa-stofninum annars vegar og djúpkarfastofninum hins vegar byggjast því á tveimur jafngildum lagaheimildum. Við nýtingu aflaheimilda í mismunandi tegundum eða fiskistofnum, s.s. úthafskarfa og djúpkarfa, kunna hagsmunir þeirra útgerða, sem hafa yfir heimildum að ráða í einni tegund eða stofni, með einum eða öðrum hætti að rekast á við hagsmuni þeirra sem ráða yfir heimildum í öðrum tegundum eða stofnum. Reglur sem stjórnvöld setja og varða nýtingu aflaheimilda í einni tegund eða stofni kunna því að hafa í för með sér skerðingar, af einum eða öðrum toga, á hagsmunum þeirra sem ráða yfir aflaheimildum í öðrum tegundum eða öðrum stofnum.

Að þessu virtu hefur athugun mín, eins og fyrr getur, beinst að því að afla skýringa og upplýsinga til að hægt sé að taka afstöðu til þess hvort skilyrði lögmætisreglunnar hafi verið uppfyllt við útgáfu reglugerðar nr. 271/2004. Í því efni er rétt að minna á að kvörtun Stíganda ehf. byggir í reynd á því að ráðherra hafi með því að heimila íslenskum skipum sem ekki voru komin að umræddum veiðiheimildum á grundvelli úthlutunar samkvæmt reglum laga nr. 38/1990, heldur laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, skert þau réttindi sem Stígandi ehf. hafði til karfaveiða innan íslensku lögsögunnar.

Af lestri tilvitnaðra lögskýringargagna að baki lögum nr. 151/1996 og með hliðsjón af aðdraganda laganna má ráða að það hafi að líkindum verið ætlun löggjafans að gera lagaumhverfið þannig úr garði að heildstæð stjórnun veiða úr deilistofnum gæti farið fram, hvort sem slíkar veiðar ættu sér stað innan eða utan lögsögunnar og þá að

gættum meginreglum laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Hvað sem því líður tel ég að af lestri laga nr. 151/1996 fáiast vart séð að með ákvæðum laganna, sbr. einkum 5. gr. sem sjávarútvegsráðuneytið hefur vísað til, hafi ráðuneytinu verið fengin heimild til að mæla svo fyrir að íslensk skip, sem hefur yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa samkvæmt veiðireynslu utan lögsögunnar eða með framsali slíkra heimilda, geti veitt þá tegund innan lögsögunnar eins og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 mælti fyrir um. Til þess þurfti viðkomandi skip þá að fullnægja ákvæðum hinna almennu fiskveiðistjórnunarlaganna nr. 38/1990 um að hafa yfir að ráða aflaheimildum í viðkomandi deilistofni sem skipið hefði fengið á grundvelli veiðireynslu þess innan lögsögunnar eða að útgerð skipsins hefði aflað sér slíkra heimilda fyrir framsal. Á þetta ekki síst við þegar ætla má að veiðar skipa innan lögsögunnar á úthafskarfa, á grundvelli aflaheimilda í þeim stofni sem myndast hefur vegna veiðireynslu utan lögsögunnar, kunni að hafa tiltekin áhrif við að takmarka sóknarmöguleika skipa með aflaheimildir í karfa sem þar veiðist, þ.e. djúpkarfa og gullkarfa. Ég minni í þessu sambandi á það að í fyrirbyggjandi upplýsingum og gögnum, einkum minnisblaði Hafrannsóknastofnunarinnar, sem vitnað er til í kafla III hér að framan, kemur fram að varðandi úthafskarfastofninn hafi sú staða verið uppi á þeim tíma sem reglugerð nr. 271/2004 var sett að ekki var aðeins allmikil óvissa um stofngerð hans og tengsl við þann stofn karfa sem veiddist við Ísland heldur virtist einnig hugsanlegt að dreifing stofnanna skaraðist. Af því leiddi að ekki var hægt að útiloka að skip sem stundaði veiðar á úthafskarfa kynni jafnframt að fá þann karfa sem sætir takmörkunum samkvæmt lögum nr. 38/1990 og öfugt.

Ég tek fram að tilvísanir sjávarútvegsráðuneytisins til laga nr. 68/1981 breyta engu um þá réttaróvissu sem er til staðar í þessum efnum enda var þar einungis verið að veita ríkisstjórninni heimild til að fullgilda umræddan samning um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar í Norðaustur-Atlantshafi og var sjávarútvegsráðherra aðeins fengin heimild í ákvæði 2. gr. laganna til að setja reglur um „framkvæmd“ samningsins. Eins og segir í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 68/1981 var þeirri alþjóðlegu fiskveiðinefnd, sem stofnað var til með samningnum, „ætlað það hlutverk fyrst og fremst að gera tillögur um fiskveiðar utan þeirra svæða sem falla undir fiskveiðilögsögu samningsaðila, og [skyldi] hún gera ályktanir um veiðar innan fiskveiðilögsögu aðila aðeins ef hlutaðeigandi aðili [óskaði] þess“. (Alþt. 1980–1981, A-deild, bls. 2223). Ákvæði 6. gr. samningsins sem ráðuneytið vísar til áréttar einungis þennan skilning.

Eins og kvörtun þessa máls er fram sett, og í ljósi þeirra sjónarmiða sem leiða má af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 151/1996, sbr. framangreint, tel ég ekki tilefni til að ganga hér lengra en að leggja á það áherslu að mikilvægt er að ekki ríki

réttaróvissa um hvort og þá að hvaða marki stjórnvöld fiskveiði-stjórnunarmála geti á hverjum tíma tekið ákvarðanir um hvort skip, sem hafa yfir að ráða aflaheimildum í deilistofnum sem byggðar eru á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, geti veitt innan fiskveiðilögsögunnar. Er þá einnig horft til réttarstöðu þeirra útgerða sem eiga skip sem hafa slíkar heimildir og sækja í karfastofn innan lögsögunnar sem vísindalegar rannsóknir gefa vísbendingu um að geti hugsanlega verið af sömu stofngerð og úthafskarfi sem þar veiðist. Þá skiptir einnig máli eins um er fjallað í kafla IV.2 hér á eftir að ótvírætt sé hvaða reglur eigi við um undirbúning slíkra ákvarðana af hálfu stjórnvalda, þ.m.t. um vísindalega ráðgjöf.

Því hefur áður verið lýst að samkvæmt orðanna hljóðan er í þeim lagatexta sem Alþingi hefur samþykkt greint á milli veitingar heimilda til fiskveiða innan landhelginnar annars vegar og utan hennar hins vegar. Í þessum lagareglum felst jafnframt inngríp löggjafans í atvinnustarfsemi þeirra sem stunda fiskveiðar við Ísland. Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar mæla fyrir um vernd atvinnufrelsis og af lagaáskilnaðarreglu greinarinnar leiðir að mikilvægt er að lagareglur á þessu sviði séu skýrar og löggjafinn hafi sjálfur tekið afstöðu til meginreglna um skipan þeirra. Í þessu máli byggja stjórnvöld á ætluðum vilja löggjafans sem kann að verða studdur með ummælum í lögskýringargögnum. Hér er eðlilegra og í betra samræmi við framangreint stjórnarskrárákvæði að afstaða löggjafans til heimilda skipa, sem fá úthlutað veiðiheimildum á grundvelli laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, til að veiða samkvæmt þeim heimildum innan lögsögunnar og hafa þannig áhrif á mögulegar veiðar skipa sem njóta réttinda þar á grundvelli hinna almennu fiskveiði-stjórnunarlaganna, komi beint fram í lagareglum um þessi mál.

### 3.

Eins og fram hefur komið beinist kvörtun sú er Stígandi ehf. bar fram við mig annars vegar að ákvæðum reglugerðar sem sjávarútvegsráðherra setti og heimiluðu þeim íslensku skipum sem fengið höfðu leyfi til úthafskarfaveiða að veiða þann afla að hluta innan íslensku fiskveiðilögsögunnar. Hins vegar laut kvörtunin að því að ráðherra hefði með umræddri reglugerð nr. 271/2004, um veiðar úr úthafskarfastofnum 2004, úthlutað veiðiheimildum innan íslensku lögsögunnar án þess að hafa fengið tillögur þar um frá Hafrannsóknastofnuninni.

Af hálfu Stíganda ehf. er í þessu sambandi vísað til þess að í 3. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, segir að sjávarútvegsráðherra skuli, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á og skulu heimildir til veiða samkvæmt þeim lögum miðast við það magn. Þá segi í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, að um veiðar utan lög-



sögu Íslands úr stofnum, sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, skuli gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði greinarinnar. Er það afstaða Stíganda ehf. að af þessum lagareglum hafi leitt að áður en sjávarútvegsráðherra tók ákvörðun um veiðar úr úthafskarfastofninum 2004 hafi, að minnsta kosti að því marki sem þær veiðar voru heimilaðar innan fiskveiðilögsögunnar, þurft að afla tillagna frá Hafrannsóknastofnuninni. Í svari stofnunarinnar við bréfi lögmanns félagsins, dags. 6. júlí 2004, komi fram að stofnunin hafi ekki gert beinar tillögur til ráðherra að þessu leyti aðrar en þær sem komi fram í fjölríti hennar eins og nánar er lýst í kafla II hér að framan. Í skýringum ráðuneytisins og minnisblaði frá Hafrannsóknastofnuninni sem það afhenti mér og gerð er grein fyrir í kafla III er lýst samskiptum ráðuneytisins og stofnunarinnar sem voru undanfari þeirra ákvarðana um veiði úr úthafskarfastofninum sem um er fjallað í þessu máli.

Um þetta atriði kvörtunarinnar á við það sama og bent hefur verið á í kafla IV. 2 hér að framan um að hinn beini lagatexti laga nr. 151/1996 hljóðar um veiðar utan lögsögu Íslands. Þannig er tekið fram um tengslin við lög 38/1990, um stjórn fiskveiða, í 1. mgr. 5. gr. laganna að þau eigi við „um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnun, sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum“. Hér á því við það sama og áður sagði um lagalegan grundvöll ákvarðana sem teknar eru samkvæmt lögum nr. 151/1996 um heimildir til veiða innan lögsögunnar og mikilvægi þess að ekki ríki réttaróvissa að þessu leyti.

Ég tek hins vegar fram að við skýringu á 3. gr. laga nr. 38/1990 og að því marki sem hún kann að hafa átt við um veiðar úr úthafskarfastofninum árið 2004 verður að gæta þess að hún mælir aðeins fyrir um skyldu ráðherra til að afla tillagna Hafrannsóknastofnunarinnar en þær tillögur eru ekki bindandi við hina endanlegu ákvörðun ráðherra um leyfðan heildarafla sem veiða má. Þar geta einnig komið til önnur málefnaleg sjónarmið sem ráðherra ákveður að byggja á og þegar um hina svonefndu deilistofna, sem veiðast bæði utan og innan íslensku lögsögunnar, er að ræða geta fjölpjódlegir samningar, ráðgjöf sem veitt er á þeim vettvangi og afstaða Íslands gagnvart slíku fjölpjódlegu samstarfi eða einstökum ríkjum haft áhrif á hina endanlegu ákvörðun ráðherra um þann heildarafla sem hann ákveður á grundvelli þeirra lagaheimilda sem honum eru fengnar hverju sinni.

Með tilliti til skýringa ráðuneytisins um þetta atriði kvörtunarinnar, meðal annars um að fram hafi farið ákveðið samráð við Hafrannsóknastofnunina þegar reglugerð nr. 271/2004 var sett, og í ljósi niðurstöðu minnar hér að framan, tel ég ekki tilefni til þess að taka hér endanlega afstöðu til þess hvort og þá að hvaða marki ráðuneytið var bundið af fyrirmælum 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laga nr.

38/1990 um hina lögbundnu álitsumleitan þegar það setti reglugerðina, og ef svo var hvort ráðuneytið hafi fylgt þeim fyrirmælum við undirbúning setningar reglugerðar. Ég tek aðeins fram að ég tel nauðsynlegt að tekið verði með skýrari hætti afstaða til þess, við hugsanlegt endurmat á þeim efnisreglum laga sem gilda eiga um skipan veiða á deilistofnum innan lögsögunnar, hvort og þá að hvaða marki sjávarútvegsráðuneytinu ber að undirbúa slíkar ákvarðanir sínar að teknu tilliti til almennra reglna laga nr. 38/1990.

#### 4.

Í hvorugu þeirra tilvika sem kvörtun Stiganda ehf. tekur til er um að ræða atriði sem beindust beint að félaginu heldur telur það að þessar ákvarðanir hafi takmarkað möguleika þess til að nýta úthlutaðar veiðiheimildir sínar til veiða á karfa innan lögsögunnar og að annmarki hafi verið á undirbúningi þeirra ákvarðana sem sjávarútvegsráðherra tók um úthlutun veiðiheimilda úr úthafskarfastofninum árið 2004. Eins og niðurstaða mín hefur orðið hér að framan um laga-  
legan grundvöll þeirra ákvarðana sjávarútvegsráðherra sem við sögu koma í málinu er ekki tilefni til þess að ég fjalli frekar um hugsanleg áhrif þeirra á réttarstöðu Stiganda ehf. Telji félagið sig hafa orðið fyrir fjártjóni vegna umræddra ákvarðana ráðherra og telji sig geta sýnt fram á bótaábyrgð ríkisins af þeim sökum verður það að vera hlutverk dómstóla að fjalla um þau mál.

#### V.

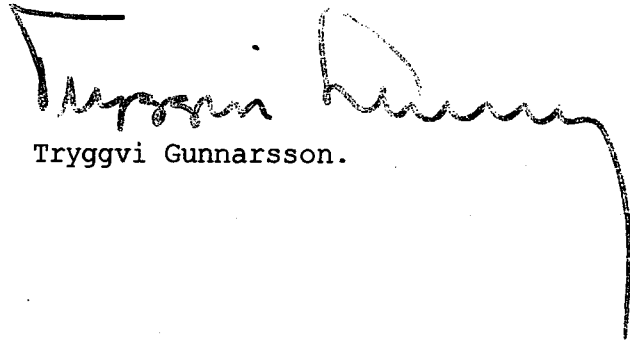
##### Niðurstaða.

Samkvæmt því sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að réttaróvissa sé til staðar um hvort og þá að hvaða marki stjórnvöld fiskveiðistjórnunarmála geti á hverjum tíma tekið ákvarðanir um hvort íslensk skip, sem hafa yfir að ráða aflaheimildum í deilistofnum sem byggðar eru á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, geti veitt innan íslensku fiskveiðilögsögunnar, og þá með tilliti til réttarstöðu þeirra útgerða sem eiga skip sem hafa slíkar heimildir og sækja í stofn innan lögsögunnar sem vísindalegar rannsóknir gefa vísbendingu um að geti hugsanlega verið af sömu stofngerð.

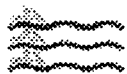
Ég vek athygli á því að samkvæmt fréttatilkynningu sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 17. mars 2006, gaf ráðherra þann dag út reglugerð um veiðar á úthafskarfastofnum 2006, sjá reglugerð nr. 201/2006. Í fréttatilkynningunni kemur fram að með henni hafi íslenskum skipum verið veitt heimild til að veiða samtals 28.610 lestir af úthafskarfa á árinu og væri þessu magni skipt á tvö svæði. Heimilt væri að veiða 23.406 lestir á deilissvæði „sem að hluta liggi innan lögsögunnar“ en sá karfi sé veiddur á fyrri helmingi ársins, en 5.204 lestir á deilissvæði sem liggi alfarið utan lögsögunnar en sá karfi sé veiddur á seinni helmingi ársins.

Með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, beini ég þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að hugað verði að því hvort og þá hvaða lagabreytinga sé þörf þannig að kveðið verði með skýrari hætti á um heimildir stjórnvalda fiskveiðistjórnunarmála við þær aðstæður sem mál þetta fjallar um og þá með þau sjónarmið sem fram koma í þessu álitni í huga.

Reykjavík, 24. apríl 2006.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tryggvi Gunnarsson', with a long, sweeping tail extending downwards and to the right.

Tryggvi Gunnarsson.



## HAFRANNSÓKNASTOFNUNIN

Þriðjudagur 24. janúar

## DJÚPKARFI

FLEIRI NYTJASTOFNAR:

Mynd: ©Jón Baldur Hlíðberg - [www.fauna.is](http://www.fauna.is)*Sebastes mentella* (Travin, 1951)

Djúpkarfi finnst í Norðaustur-Atlantshafi á milli Grænlands og Íslands, suðvestan Íslands (í Grænlandshafi), meðfram hryggnum á milli Íslands og Færeyja, undan Lófóten við Noreg, í suðvestur Barentshafi, við Bjarnareyju og Suðvestur-Svalbarða. Sérstakur stofn djúpkarfa, svokallaður úthafskarfi er á djúpmiðum. Hann greinir sig m.a frá aðalstofninum í því að hann er mun minni þegar hann verður kynþroska, seiði eru stærri við got og fullorðinn heldur hann sig ofar í sjónum um gottímamann og ætistímamann á haustin. Úthafskarfinn er oft mjög sýktur af sníkjukrabbadýri sem kalla má sníkjuorðu en heitir á vísindamáli *Sphyrion lumpi* og oft er allur fiskurinn meira eða minna sýktur en þó mest við gotraufina. Þá eru einnig svartir og rauðir blettir á roði mjög algengir og dökkir blettir í holdi.

Djúpkarfi er miðsævis- og djúpfiskur eins og gullkarfi en heldur sig á meira dýpi eða á 300-1000 metrum. Oftast er hann að finna dýpra en 500 m. Einstaka sinnum veiðast stakir fiskar á 200-300 metra dýpi. Útbreiðsla djúpkarfa og gullkarfa skarast fremur lítið og tekur djúpkarfi við af gullkarfa á meira dýpi.



Afl íslenskra skipa eftir löndunarmánuðum og veiðisvæðum

2006	Mánuður	Íslensk lögsaga	ALPJÓÐA HAFSVÆÐI		Grænlandsk lögs.	Alls
			NEAFC hafsvæði	NAFO hafsvæði		
	Janúar					0
	Febrúar					0
	Mars					0
	Apríl					0
	Mai	6.984				6.984
	Júní	8.605	182			8.787
	Júlí	3.257	767			4.024
	Ágúst			1.539	8	1.547
	September			357		357
	Október					0
	Nóvember					0
	Desember					0
<b>Samtals</b>		<b>18.846</b>	<b>949</b>	<b>1.896</b>	<b>8</b>	<b>21.699</b>

Tölur ársins 2006 eru bráðabirgðatölur

2005	Mánuður	Íslensk lögsaga	ALPJÓÐA HAFSVÆÐI		Grænlandsk lögs.	Alls
			NEAFC hafsvæði	NAFO hafsvæði		
	Janúar					0
	Febrúar					0
	Mars					0
	Apríl					0
	Mai	5.045				5.045
	Júní	3.227	317			3.544
	Júlí	4.209				4.209
	Ágúst			2.705	246	2.951
	September				270	270
	Október					0
	Nóvember					0
	Desember					0
<b>Samtals</b>		<b>12.481</b>	<b>317</b>	<b>2.705</b>	<b>516</b>	<b>16.019</b>

2004	Mánuður	Íslensk lögsaga	Alpjóða hafsvæðið	Grænlandsk lögs.	Alls
	Febrúar				0
	Mars				0
	Apríl	1.068	217		1.285
	Mai	2.221	7.617		9.838
	Júní	4.431	4.867		9.298
	Júlí	5.480	5.317		10.807
	Ágúst	52	4.928	550	5.530
	September	64			64
	Október				0
	Nóvember				0
	Desember				0
<b>Samtals</b>		<b>13.326</b>	<b>22.946</b>	<b>550</b>	<b>36.822</b>

Afl íslenskra skipa eftir löndunarmánuðum og veiðiveðum

1997	Mánuður	Íslensk lögsaga	Alþjóða hafsvæðið	Grænlandsk lögs.	Alla
	Janúar				0
	Febrúar				0
	Mars				0
	Apríl	3.533	880		4.413
	Mai	8.633	7.074		15.707
	Júní	1.403	7.536	22	8.961
	Júlí	65	6.114	31	6.210
	Ágúst	10	87	270	367
	September			906	906
	Október		618		618
	Nóvember		147		147
	Desember		198		198
	<b>Samtals</b>	<b>13.644</b>	<b>22.654</b>	<b>1.229</b>	<b>37.527</b>

1996	Mánuður	Íslensk lögsaga	Alþjóða hafsvæðið	Grænlandsk lögs.	Alla
	Janúar				0
	Febrúar				0
	Mars	17	400		417
	Apríl	5.197	4.368		9.565
	Mai	4.566	24.144		28.710
	Júní	47	9.277		9.324
	Júlí	15	28	146	189
	Ágúst			1.535	1.535
	September		37	1.196	1.233
	Október			834	834
	Nóvember				0
	Desember				0
	<b>Samtals</b>	<b>9.842</b>	<b>38.254</b>	<b>3.711</b>	<b>51.807</b>

1995	Mánuður	Íslensk lögsaga	Alþjóða hafsvæðið	Grænlandsk lögs.	Alla
	Janúar				0
	Febrúar				0
	Mars		290		290
	Apríl	1.246	2.475		3.721
	Mai		13.525		13.525
	Júní		3.700		3.700
	Júlí		948	741	1.689
	Ágúst		2.140	13	2.153
	September		873		873
	Október		428		428
	Nóvember		791		791
	Desember		49		49
	<b>Samtals</b>	<b>1.246</b>	<b>25.219</b>	<b>754</b>	<b>27.219</b>

**TAFLA 2.4.1**  
**Gullkarfi og djúpkarfi. Tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar um aflamark, heildaraflamark**  
**samkvæmt ákvörðunum stjórnvalda og afli (þús. tonn) 1984-2004/05.**

*Sebastes marinus and deep-sea S. mentella. TAC recommended by the Marine Research Institute, national TAC and landings (thous. tonnes) 1984-2004/05.*

Ár Year	Tillaga Recommended TAC	Heildaraflamark National TAC	Afli Íslandinga Landings (Iceland)	Afli annarra þjóða Landings (others)	Afli alls Total landings
1984 <sup>1)</sup>	90	110	108	1	108
1985 <sup>1)</sup>	90	110	91	1	92
1986 <sup>1)</sup>	85	100	86	1	87
1987 <sup>1)</sup>	75	95	88	1	89
1988 <sup>1)</sup>	75	85	94	1	95
1989 <sup>1)</sup>	75	77	92	1	92
1990 <sup>1)</sup>	80	80	91	1	93
1991 <sup>2)</sup>	55	55	63	1	64
1991/92 <sup>3)</sup>	90	90	92	1	93
1992/93 <sup>3)</sup>	90	104	103	1	104
1993/94 <sup>3)</sup>	80	90	93	1	94
1994/95 <sup>3)</sup>	65(25) <sup>4)</sup>	77	91	1	92
1995/96 <sup>3)</sup>	60(25) <sup>4)</sup>	65	71	1	72
1996/97 <sup>3)</sup>	65(30) <sup>4)</sup>	65	74	1	75
1997/98 <sup>3)</sup>	65(35) <sup>4)</sup>	65	68	1	69
1998/99 <sup>3)</sup>	60(35) <sup>4)</sup>	65	73	1	74
1999/00 <sup>3)</sup>	60(35) <sup>4)</sup>	60	63	2	65
2000/01 <sup>3)</sup>	57(35) <sup>4)</sup>	57	58	2	60
2001/02 <sup>3)</sup>	60(30) <sup>4)</sup>	65	66	1	67
2002/03 <sup>3)</sup>	60(35) <sup>4)</sup>	60	65	2	67
2003/04 <sup>3)</sup>	57(35) <sup>4)</sup>	57	48	1	49
2004/05 <sup>3)</sup>	57(35) <sup>4)</sup>	57	..	..	..

<sup>1)</sup> Almanaksár. Calendar year.

<sup>2)</sup> Tímabilið janúar-ágúst 1991. January-August 1991.

<sup>3)</sup> Fiskveiðirárið september-ágúst. Quota year September-August.

<sup>4)</sup> Gullkarfaradgjöf í sviga. Recommended TAC for *Sebastes marinus* in parenthesis.

því móti stækkar stofninn á næstu árum og árgangur 1990 endist lengur í stofni og veiðum.

Hlutfall gullkarfa í heildarveiði gull- og djúpkarfa hefur verið breytilegt, en vísbendingar eru um að hlutfall gullkarfa sé að aukast. Þessa aukningu má meðal annars rekja til minnkandi djúpkarfafla (sjá kafla 2.4.2.3). Sameiginlegt heildaraflamark fyrir þessar tegundir getur leitt til aukinnar sóknar í þá tegund sem hagkvæmast er að sækja í hverju sinni og í kjölfarið meiri afla en ráðlegt er. Hafrannsóknastofnunin leggur því til að heildaraflamarki tegundanna verði úthlutað aðskildu.

## 2.4.2. Djúpkarfi

### 2.4.2.1. Afli og sókn

Í samræmi við ákvörðun Alþjóðahafrannsóknaráðsins haustið 2004 er fjallað um djúpkarfa á landgrunni og í landgrunnshlíðum á svæðinu frá Austur-Grænlandi um Ísland að Færeyjum sem sérstakan stofn.

Áætlaður djúpkarfaafli sem veiðist á ofangreindu svæði jókst úr 17 þús. tonnum árið 1978 í um 84 þús. tonn árið 1994 (tafla 3.4.3, mynd 2.4.4). Frá árinu 1995 hefur aflinn minnkað jafnt og þétt úr 56 þús. tonnum í rúm 21 þús. tonn árið 2004 sem var minnsti djúpkarfaafli síðan 1979. Minni afli á síðustu árum skýrist að stórum hluta af minni veiðum við Austur-Grænland en afli á Íslandsmiðum hefur einnig minnkað mikið síðan 1994. Auk þess djúpkarfa-

afla sem tilgreindur er í töflu 3.4.3, eru vísbendingar um að hluti afla í úthafskarfaveiðum kunni að vera djúpkarfi úr þessum stofni.

Á Íslandsmiðum var áætlaður djúpkarfaafli rúm 17 þús. tonn árið 2004 sem er svipað og árin 2001 og 2002. Árlegur afli náði hámarki árið 1994 og var þá um 57 þús. tonn, en var árin 1996-2000 á bilinu 29 til 38 þús. tonn. Hlutfall djúpkarfafla á Íslandsmiðum sem hlutfall af heildarafla gull- og djúpkarfa var á bilinu 28-60% frá árinu 1992 til ársins 2004, lægst árið 2002. Á árinu 2003 jókst djúpkarfaafli umtalsvert miðað við árið á undan. Ástæðu þessarar aukningar má rekja til mikils djúpkarfafla í júlí 2003 sem er líklega vegna þess að veiðisvæði úthafskarfa sem veiddur er innan íslensku lögsögunnar og djúpkarfa á landgrunnskantinum hafa í auknu mæli skarast síðustu árin. Þetta hefur aukið enn frekar óvissu um skyldleika þessara tveggja eininga, sem hingað til hafa verið meðhöndlaðar sem tveir stofnar.

Afli og sókn á Íslandsmiðum hefur dregist verulega saman frá því 1994. Sú sóknarminnkun sem orðið hefur á undanförunum árum virðist nú hafa leitt til þess að afli á sóknareiningu hefur aukist nokkuð frá árinu 1994 (mynd 2.4.4).

### 2.4.2.2. Ástand djúpkarfastofnsins

Heildarafli djúpkarfa á Íslandsmiðum jókst verulega á árunum 1988-1994. Afli hefur farið minnkandi síðan 1995 og var árin 2001-2004, að árinu

## SKOÐUN

# Að vakna við vandan draum

- eftir Árna Bjarnason



Ekkí veit ég hvað maður þarf að vera lengi til sjós til þess að geta hætt að eiga von á að upplifa eitthvað nýtt. Eðli málsins samkvæmt endist trúlega eugum manni aldur til þess. Eitthvað í þessa veru hljóta þeir skipstjórar að hugsa, sem að undanförunu hafu verið að karfaveiðum út af Breiðafirði.

## Úthafskarfaveiðiflotinn kominn á slóðina

Lins og lýðum er ljóst þá er kvótastada útgerða með ýmsu móti og mismunandi sterk í karfa rétt eins og öðrum fisktegundum. Hljá einni útgerð háttadi svo til að úthafskarfakvótinn var uppurinn og því ekkert að gera nema snúa sér að öðrum verkefnum. Skipstjórnin á því skipti ákvað því að fara á heimamíð og snúa sér að djúpkarfaveiðum þar sem eftir var að veiða heimildir útgerðarinnar í þeirri tegund. Seint að kvöldi var flötvröpu kastað á karfaslóðinni út af Breiðafirði. Mikil lóð var á slóðinni allt frá botni og tugi laðma upp frá honum.

Skipstjórnin fór því snell og gláður í kofu eftir vel heppnaðan kipp í þeirri vissu að von væri á góðum afla. Um nóttina hléði síðan stýrnadurinn 30 tonna hol og kastaði aftur með bros á vör. Eftir góðan nætursvefn mætti kápteinninn síðan í stjórnspall og verður allhvert við þegar hann sér að úthafskarfaveiðiflotinn er kominn á slóðina í framhaldi af því að innri mörk landhelgislinunnar höfðu með stjórnsvaldságerðum verið færð nær landinu. Þar með er komin upp sú staða að skipt á sama sjó og á sama dýpi voru ýmist að mokfiska úthafskarfa eða djúpkarfa. Ekkí er ólíklegt að einhverjir af okkar ú-



gætu skipstjórnin hafi klórað sér hressilega í hausnum af þessum sökum og lá þeim hvör sem vill.

## Skípt yfir í botntroll

Einhverjum skipstjóranna datt síðan í hug að prófa botntrollið í

**„Skip á sama sjó og á sama dýpi voru ýmist að mokfiska úthafskarfa eða djúpkarfa.“**

bingnum. Árangurinn af því var svo magnadur að áður en langt um leið höfðu allir á svæðinu skipt yfir á botntroll. Þar með var komin upp sú staða að menn vortu að hella í sig úthafs- og djúpkarfa í botntroll. Ekkí hefur hausklórjð minnkað þegar þessi staða var komin upp.

Það eru nefnilega engin fordæmi fyrir því að úthafskarfi hafi verið veiddur í botnvörpu.

Það voru því góð mál dýr hja þeim aðilum sem með stjörn fiskveiða fara. En lausnin var á næsta leyti og ljómur svo: Sé karfinn veiddur í botnvörpu skal hann nefndur, merktur og unninn sem djúpkarfi. Fái þessi sami karfi sér sundsprett og greyni á sér um 10-20 eða 30 laðma og veiddur þar í flötvröpu þá skal hann umsvifalaust nefndur, merktur og unninn sem úthafskarfi. Þetta er sú pólitíska niðurstaða sem fyrir liggur um þessar mundir því ég á bágt með að trúa að vísindamenn kvíttu undir slíka og þvilika afgreiðslu.

Líkja mætti þessu við að veiðimálastjóri gæfi út tilskipun um að ef gæs væri skotin á flugi þá teldist hún grágæs. Tylti hún sér á þúfa og væri skotin þar skyldi hún skilgreind sem heidugæs. Er nema von að mönnum hlóskri?

Höfundur er forseti Fermannu- og fiskimannasambands Íslands.

**Sjávarútvegssýningin í Vlgo:**



409/2004

**REGLUGERÐ**  
**um breytingu á reglugerð nr. 271, 17. mars 2004,**  
**um veiðar úr úthafskarfastofnum 2004.**

1. gr.

Við 3. gr. bætist ný málsgrein svohljóðandi: Stundi skip veiðar með flotvörpu á svæðum, sem skilgreind eru í 1.-2. mgr. þessarar greinar, reiknast allur karfaafli skipsins til aflamarks skipsins í úthafskarfa samkvæmt reglugerð þessari.

2. gr.

Reglugerð þess er sett samkvæmt lögum nr. 151, 27. maí 1996, um fiskveiðar utan lögsögu og lögum nr. 38, 15. maí 1990, um stjórn veiða, með síðari breytingum til þess að öðlast þegar gildi.

*Sjávarútvegsráðuneytinu, 12. maí 2004.*

F. h. r.  
**Vilhjálmur Egilsson.**

*Jón B. Jónasson.*



nr\_409\_2004.doc

Lögmannsstofan  
Jóhann Pétursson, hdl.  
Bárustíg 15  
Pósthólf 413  
902 Vestmanneyjar

Reykjavík, 08.03.2004  
Tilv. 21.9.1/KAR  
JS/sv

**Málefni: Úthafskarfaveiðar íslenskra skipa**

Vísað er í erindi þitt dags. 17. febrúar s.l. þar sem óskað er eftir svari við því hvaða forsendur hafi breyst frá bréfi Hafrannsóknastofnunarinnar dags. 21. janúar 2003 varðandi stofneiningar djúpkarfa.

Í janúar 2003 sýndu niðurstöður erfðafræðirannsóknna að úthafskarfi og djúpkarfi væru af sitthvorum stofni. Þá fannst ekki munur á djúpkarfa í kantinum og þeim karfa sem veiddur er í úthafinu á fyrri hluta veiðitímabils "úthafskarfaveiðanna". Á þeim tíma voru niðurstöður erfðafræðirannsóknna á djúpkarfa takmarkaðar og því ekki endanlegar. Því var ekki talið tímabært að kveða upp úr um það hvort um einn eða fleiri stofna djúpkarfa væri að ræða, þ. e. ástæða þess að ekki fannst munur gæti allt eins hafa legið í því að ekki hefðu fundist réttar aðferðir til að greina mun milli stofna.

Nú hafa mun fleiri aðferðir verið prófaðar og greinir engin þeirra mun á milli djúpkarfa á heimamíðum og djúpkarfa veiddum á 600-800 metra dýpi við "úthafskarfaveiðarnar" í apríl-júlí. Í ljósi þess hve prófanir þessar eru ítarlegar og að aðferðir þessar greina á milli erfðafræðilegs munar í öðrum karfastofnum, þykja nú liggja fyrir yfirgnæfandi líkur á að um sama stofn djúpkarfa sé að ræða. Er það ástæða þeirra breyttu viðhorfa sem vísað er til í erindi þínu.

F. h. Hafrannsóknastofnunarinnar,

  
Jóhann Sigurjónsson

Heimilisfang:  
Skúlagötu 4  
Pósthólf 1390  
121 Reykjavík

Sími:  
552-0240  
Póstfax:  
562-3790

Heimasíða:  
<http://www.hafro.is/>  
[hafro/sjalf.html](http://hafro/sjalf.html)

Tölvupóstfang:  
[librarian@hafro.is](mailto:librarian@hafro.is)