

Greinargerð um arðskrár veiðifélaga.

Inngangur

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði þann 30. nóvember 2015 starfshóp til að fara yfir löggjöf, stjórnvaldsreglur og framkvæmd laga og stjórnvaldsreglna um matsnefnd skv. lögum nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði, úrskurði um arðskrár veiðifélaga o.fl.

Hlutverk starfshópsins var í fyrsta lagi að fara yfir gildandi lög og stjórnvaldsreglur um matsnefnd skv. lögum nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði og gera tillögur um breytingar sem ástæða þykir til að gera. Í öðru lagi að fara yfir löggjöf og stjórnvaldsreglur um arðskrár veiðifélaga, m.a. um matsþætti. Í þriðja lagi að fara yfir úrskurði um arðskrár veiðifélaga sem lokið var á árunum 2010-2015 og m.a. kanna hvort breytingar hafi orðið á vægi einstakra matsþátta. Í fjórða lagi að fara yfir löggjöf og framkvæmd um ákvörðun og greiðslu kostnaðar fyrir arðskrár veiðifélaga. Í fimmta lagi annað sem starfshópurinn teldi skipta máli varðandi framkvæmd laga og stjórnvaldsreglna um skipan og störf matsnefndar, úrskurði um arðskrár veiðifélaga o.fl.

Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar samkvæmt tilnefningum frá Veiðimálastofnun og Landssambandi veiðifélaga auk fulltrúa sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem skipaður var án tilnefningar og var formaður starfshópsins.

Um arðskrármat veiðifélaga og þróun þess

Landeigendum að veiðivatni er lögum samkvæmt skylt að stofna og vera í veiðifélagi. Ástæðan fyrir þessu er sú að þeir eru að nýta fiskistofn/a vatnsins, sem er sameiginleg auðlind. Skylduaðild að veiðifélögum komst á að fullu með lögum nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, en hafði aðdraganda í þróun laga um lax- og silungsveiði. Þau lög þróuðust í takt við hvernig veiðinýting þróaðist frá veiði til matar í útleigu veiðivatna til stangaveiða. Áður var hægt að stofna veiðifélög og var aðild að þeim valkvæð, sbr. lög nr. 5/1886 en með lögum nr. 61/1932 var hægt að stofna veiðifélög ef aukinn meirihluti landeigenda fór fram á slíkt og urðu þá allir að vera í félaginu. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að núgildandi lögum nr. 61/2006 er ítarlega rakið af hverju skylduaðild er nauðsynleg og hvers vegna hún stangast ekki á við önnur lög. Í grunninn eru aðilar í sama veiðifélagi að nýta sameiginlega auðlind.

Arðskrárgerð hefur þróast líkt og aðrir þættir í veiðimálum. Gerð arðskrár er eðlilega eitt lykilatriðið í starfrækslu þess veiðifélagakerfis sem hér er við lýði en arðskrá á að endurspeglar eignarhlutföll einstakra fasteigna/veiðiréttarhafa í þeirri auðlind sem veiðivatn er.

Í 2. mgr. 41. gr. núgildandi laga nr. 61/2006 eru talin upp þau grundvallaratriði sem öðru fremur ber að taka tillit til við arðskrárgerð. Í fyrri lögum nr. 76/1970 var kveðið á um að við niðurrjöfnun veiði eða úthlutun arðs af henni skuli m.a. taka tillit til aðstöðu við netaveiði og stangaveiði, landlengdar að veiðivatni og hrygningar- og uppeldisskilyrða fisks. Eru þetta þau atriði sem hingað til hefur í framkvæmd verið stuðst við þegar arðskrár eru gerðar. Í ljósi eignarréttar hefur ekki verið um það deilt að eðlilegt sé að hin tilgreindu atriði séu lögð til grundvallar við arðskrárgerð þó að hagsmunaaðila kunnir að greina á um innbyrðis vægi einstakra þátta. Hins vegar er til þess að líta að þótt atriði þau sem fram koma í gildandi lögum verði áfram grundvallaratriði við arðskrármat þá er nauðsynlegt að líta til þeirrar þróunar sem óhjákvæmilega hefur átt sér stað í tímans rás. Upphafleg fyrirmæli um viðmið í þessa veru voru lögtekin með 64. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/1932.

Gildandi fyrirmæli voru í lög leidd með 70. gr. laga nr. 53/1957. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að þeim lögum sagði svo: „*Hún kemur í stað 65. gr. laganna og mælir fyrir um arðskrár veiðifélaga. Rétt þykir að breyta þeim meginreglum, sem fara á eftir, þegar arði af félagsveiði er jafnað niður, því að aðstæður hafa breyst frá því, er lög um lax- og silungsveiði voru sett. Þá var lítil veiði í höfuðám ofanverðum og þverám, því að*

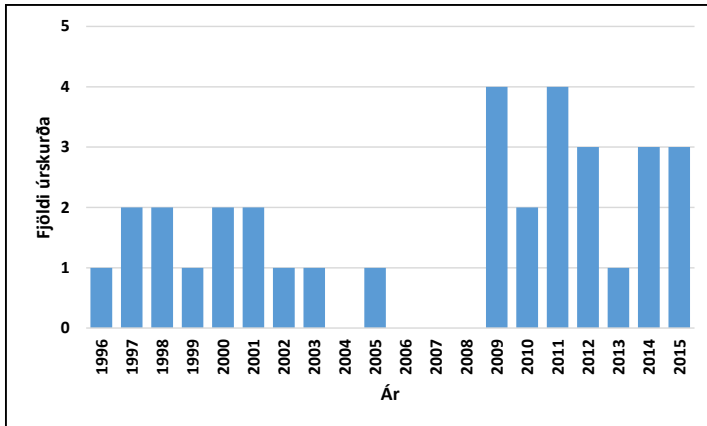
stangarveiði var þá fremur fátíð og langmest um netjaveiði neðanvert í höfuðám eða við ósa þeirra. Þótti því verða að jafna arðinum niður eftir veiðimagni eða áætluðu veiðimagni jarða. Síðan lögin voru sett, hefur stangarveiði færst mjög í vöxt, og hefur reynsla sýnt, að hún er jafnan mest ofarlega í fiskihverfi hverju. Augljóst er, að hrygningarsvæði og uppeldisskilyrði ráði úrslitum um afkomu fiskstofns. Hitt er jafnvíst, að ekki nýtast þessi skilyrði, nema fiskurinn fái gengið leið sína frá sjó til hrygningar- og uppeldissvæða, sem jafnan eru ofanvert í ám. Virðist því rétt að taka tillit til allra þeirra atriða, er í greininni getur, enda hefur sú raun orðið á, að víða hefur það verið gert, þá er arðskrá hefur verið sett með mati.“ (Alþt. 1955, A-deild, bls. 420.)

Við gerð frumvarps til laga um nógildandi lög nr. 61/2006 var litið til nokkurra niðurstaðna yfirmats vegna arðskrárgerðar frá seinni árum. Í greinargerð með því frumvarpi segir: „Þó að hin lögbundnu viðmið séu eðli málsins samkvæmt þeir meginþættir sem litið er til við arðskrárgerð er allt að einu ljóst að á tæpri hálfri öld hefur mikið vatn runnið til sjávar og afstaða manna til vægis þeirra einstöku þátta sem til grundvallar arðskrármati liggja breyst og ný sjónarmið komið til sögunnar. Þannig er t.d. augljóst af rýni í tilvitnaðar matsgerðir að vægi aðstöðu til netaveiði minnkar jafnt og þétt í yngri matsgerðum. Það er hins vegar vandasamt að ætla að breyta í grundvallaratriðum þeim forsendum sem arðskrárgerð hefur verið byggð á um langan aldur og er óhjákvæmilega undirstaðan í gildandi mati í öllum helstu veiðivötnum landsins. Þó er lagt til að auk þeirra atriða sem eru í gildandi lögum verði m.a. litið til vatnsmagns og stærðar vatnsbotns fyrir landi viðkomandi fasteignar til fyllingar fyrirmælum um landlengd (bakkalengd), en þessi atriði þykja skipta verulegu máli. Áhersla er þó lögð á það að alls ekki er um tæmandi upptalningu að ræða á þeim atriðum sem áhrif geta haft við arðskrárgerð. Eru engar forsendur til þess í lögum að njörva slíkt niður fyrir fram enda á því byggt að úr ágreiningi í þeim efnum sé skorið í matsgerðum þeim sem liggja arðskrár til grundvallar og ófært að binda hendur matsmanna í stóru og smáu fyrir fram og án nauðsynlegs tillits til sérstakra aðstæðna í hverju einstöku veiðivatni.“ (<http://www.althingi.is/altext/132/s/0891.html>)

Yfirlit yfir úrskurði um arðskrár veiðifélaga

Samkvæmt skipunarbréfi var starfshópnum falið að fara yfir úrskurði um arðskrár veiðifélaga sem lokið var á árunum 2010-2015 og m.a. kanna hvort breytingar hafi orðið á vægi einstakra matsþátta. Fyrir liggja 33 matsgerðir sem unnar voru á tímabilinu 1996 til 2015. Yfirlit yfir þessa úrskurði er á fylgiskjali I.

Hér fer á eftir greinargerð er lýtur að þróun á innbyrðis vægi einstakra matsþátta og kostnaðar við matsgerðir í úrskurðum matsnefnda, um arðskrár veiðifélaga á tímabilinu 1996 til 2015. Í 41. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006, er tiltekið að við arðskrárgerð skuli taka tillit til; a) aðstöðu til netaveiða og stangaveiða, b) landlengdar að veiðivatni, vatnsmagns og stærðar vatnsbotns og c) hrygningar- og uppeldisskilyrða fisks. Farið var yfir úrskurði matsnefnda sem aðgengilegir eru á vef Fiskistofu (1. mynd). Á fyrri hluta tímabilsins (1996-2005) var unnt að skjóta úrskurði matsnefndar (undirmat) til yfirmats. Í lögum frá 2006 var tilhögun breytt og er nú aðeins eitt matsstig.



1.mynd. Fjöldi úrskurða árin 1996 til 2015.

Aðferðir við úrvinnslu

Vægi matsþátta

Við skoðun á vægi matsþátta var matsþáttum skipt upp í aðstöðu til veiða (netaveiða, stangaveiða), landlengd (bakkalengd), hrygningar- og uppeldisskilyrði (búsvæði) auk annarra þátta (friðun, ósasvæði, o.fl.). Við þessa skoðun var matsúrskurðum skipt í tvö tímabil, 1996-2005 og síðan 2009 til 2015. Í nokkrum tilfellum lá ekki fyrir sérstakt mat á búsvæðum og vegna samanburðar við önnur vatnasvæði var slíkum úrskurðum sleppt í greiningunni (Flókadalsá í Fljótum, Breiðdalsá, Lýsa). Einnig var tekið meðaltal matsþátta í Hafralónsá og Kverká. Greiningin byggir því á 29 úrskurðum, 13 fyrra tímabilið og 16 á því síðara. Á fyrra tímabilinu miðaði matsútreikningur við 1.000 einingar, en síðara 10.000 einingar og var seinna viðmiðið notað í öllum tilfellum.

Kostnaður

Kostnaður við mót liggur einungis fyrir frá 2009, en í tveimur tilfellum liggur fyrir kostnaður á fyrra tímabilinu í tveimur ám og yfirmat liggur fyrir í þessum ám bæði á fyrra og seinna tímabilinu. Kostnaðartölur eiga einungis við um greiðslur til matsnefndar. Á fyrra tímabilinu var kostnaður matsnefnda ekki skráður í úrskurði og þá var einnig unnið undirmat í flestum tilfellum. Einnig getur annar kostnaður verið umtalsverður vegna undirbúnings matsgerða, svo sem vegna vinnu við samantekt á veiði, faglegrar vinnu við búsvæðamöt og mælingu bakkalengdar. Þessi kostnaður getur verið afar mismunandi, en er verulegur í mörgum tilfellum.

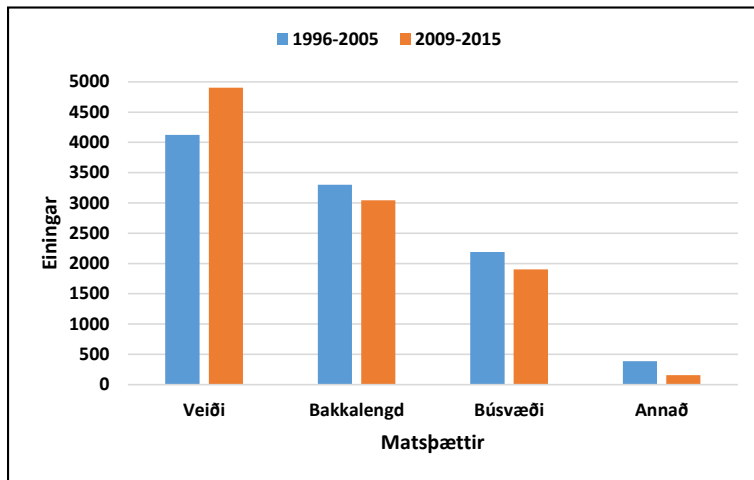
Niðurstöður

Matsþættir

Megin niðurstöður má sjá í eftirfarandi töflu og mynd. Fram kemur að vægi veiðinnar hefur aukist úr 41,3% í 49,0% seinna tímabilið, en að sama skapi hefur vægi bakkalengdar, búsvæða og annarra matsþátta minnkað í hverju tilfelli (tafla 1, 1. mynd). Þannig hefur vægi veiðinnar aukist um 777 einingar (7,8%), en vægi bakkalengdar minnkað um 256 einingar (2,6%), vægi búsvæða minnkað um 290 einingar (2,9%) og vægi annarra þátta dregist saman um 231 einingu (2,3%).

Tímabil	Fjöldi eininga				
	Veiði	Bakkalengd	Búsvæði	Annað	Alls
1996-2005	4125	3300	2190	385	10000
2009-2015	4902	3044	1900	154	10000
Mismunur	777	-256	-290	-231	0

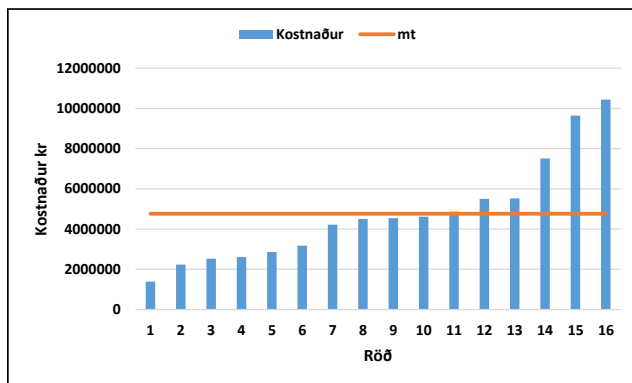
Mynd 1. Vægi einstakra matsþátta eftir tímabilum (1996-2005 og 2009-2015).



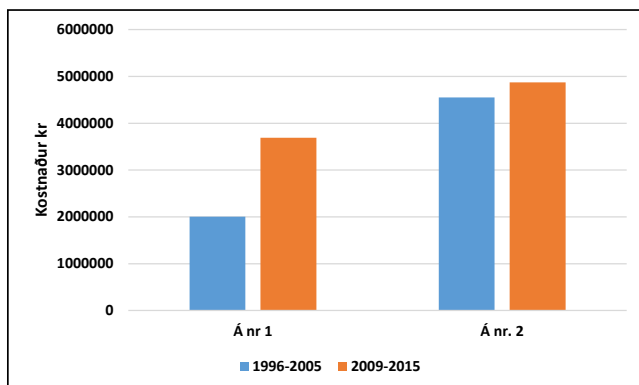
2. mynd. Þróun í vægi matsþátta eftir tímabilum frá 1996-2015.

Kostnaður

Skóðaður var kostnaður við matsgerðir arðskrárnefndar árin 2009-2015. Spönn í kostnaði var frá 1,33 – 10,4 millj. kr., en var að meðaltali tæpar 4,8 millj. kr. (3. mynd). Í tveimur tilfellum lá fyrir yfirmat bæði á fyrra og seinna tímabili. Í báðum tilfellum var kostnaður ívið meiri á seinna tímabilinu.



3. mynd. Kostnaður við arðskráúrskurði árin 2009-2015. Miðað er við núvirtan kostnað í lok árs 2015.



4. mynd. Samanburður á núvirtum kostnaði við matsúrskurði í tveimur veiðiám.

Álitaefni

Þróun matsþátta

Samkvæmt framangreindu yfirliti hefur vægi veiðinnar aukist úr 41,3% á fyrria viðmiðunartímabili í 49,0% seinna tímabilið, en að sama skapi hefur vægi bakkalengdar, búsvæða og annarra matsþátta minnkað (1. mynd). Frá því lög nr. 61/2006 tóku gildi hefur þannig orðið sú þróun að hlutdeild veiði hefur aukist á kostnað hinna höfuðþáttanna tveggja, landlengdar og uppeldisskilyrða. Breytingin er þó mögulega minni sé horft eingöngu á sjálfbærar laxveiðiár. Að mati starfshópsins þarf að greina nánar ástæður þessarar þróunar og síðan meta hvort þörf sé breytinga á verklagi við mót til að sporna við þessari þróun.

Rétt er að vekja athygli á að veiði er sá þáttur sem mest getur breyst milli ára og tímabila. Sumar ár eru viðkvæmar að því leyti að rennsli þeirra er mjög háð úrkomu. Í vatnsríkum ám er veiðin dreifðari um slíkar ár en í vatnsrýrum ám þegar veiðin er bundin við fáa stóra hylji. Einnig geta veiðihyljir færst til, breyst og spillst og nýir myndast í flóðum í ánum. Veiði getur þannig færst til milli jarða. Þá hefur aðgengi veiðimanna að veiðislóð einnig áhrif. Frekar er veitt þar sem aðgengi er gott en þar sem það er erfiðara. Einnig getur veiði aukist á ákveðnum svæðum við ákveðnar fiskræktaraðgerðir svo sem vegna sleppingar seiða. Veiðar og sleppingar hafa einnig breytt hlutföllum í veiði. Mikilvægt er þó að hafa í huga að matsnefndinni ber að meta veiðiaðstöðu en ekki veiði.

Landlengd hvernar jarðar er mikilvægur matsþáttur og er auðskiljanlegur og auðmælanlegur og hátt vægi hans til þess fallið að viðhalda einingu í veiðifélögum. Aðrir þættir en þessir þrír meginþættir hafa farið minnkandi í tímans rás eftir því sem þekking á ám og vötnum hefur vaxið. Í sumum tilvikum er eðlilegt að taka slíka matsþætti inn með meginþáttunum þremur. Þannig er eðlilegt að reikna ósasvæði ár til eininga t.d. vegna fornrar netaveiði, vegna mikilvægis ósasvæðis fyrir sjógenginn silung sem er þá hluti af uppeldisþættinum og svo framvegis.

Kostnaður við arðskrármöt

Telja verður kostnað við arðskrármat háan eða að meðaltali tæpar 4,8 millj. Einnig getur annar kostnaður vegna undirbúnings matsgerða verið umtalsverður. Þetta á við um vinnu við samantektir á veiði, faglega vinnu við búsvæðamöt og mælingu bakkalengdar. Við lagabreytingar árið 2006 var reynt að einfalda matsgerðina en engu að síður hefur kostnaður ekki lækkað og virðist fremur hafa hækkað. Svo hár er kostnaðurinn raunar að efnaminni félög fara varla með arðskrár í matsferli. Efnaminni veiðifélög virðast svo til hætt að óska eftir arðskrármati og félagsmenn í slíkum félögum sem telja sig órétti beitta með hlut sinn í arðskrá veigra sér við að óska eftir mati þar sem það getur gert alla félagsmenn í veiðifélaginu arðminni eða arðlausa í einhvern tíma vegna mikils matskostnaðar.

Það að hafa sérstaka nefnd sem úrskurðar um arðskrár hefur verið lengi við lýði. Það var á sínum tíma skiljanlegt og eðlilegt þar sem önnur úrræði skorti og þekking á líffræði fiska og veiðum var takmarkaðri en nú er. Þá þurfti meira á mati að halda og voru til kallaðir menn sem vel þekktu til í veiðimálum. Í dag hins vegar liggur fyrir góð þekking og mælingar á helstu matsþáttum, það er: a) aðstöðu til netaveiði og stangveiði, b) landlengd að veiðivatni, vatnsmagni og stærð vatnsbotns og c) hrygningar- og uppeldisskilyrðum fisks. Ef litið er til þessara meginþátta þá er staðan sú að með nútíma hnitsettum kortum er auðvelt að reikna landlengd hvernar jarðar. Þá er til mjög góð þekking á hvar laxfiskar hrygna og hvar seiði þeirra alast upp. Hægt er að kortleggja þessi svæði í ám og í vötnum. Svokallað búsvæðamat þar sem þetta er gert hefur verið unnið fyrir tugi veiðivatna. Í búsvæðamati eru ár mældar með nákvæmum hætti og kemur þar því fram botnflötur árinna. Þær mælingar er hægt að styðjast við þegar kemur að landlengd og stærð botnflatar hvernar jarðar. Veiðiskráning er víðast góð

og auðvelt að reikna veiði fyrir hverja jörð en auðvitað getur verið flókið að meta veiðiaðstöðu þegar veiðiaðferðir hafa tekið breytingum í árunna rás.

Ljóst er að núverandi skipulag við arðskrármat og ekki síst það verklag sem úrskurðarnefndin kys að nota byggir á gömlum grunni. Það er mat starfshópsins að rétt sé að fara nánar yfir verklag úrskurðarnefndar með framangreint í huga með það að markmiði að lækka kostnað við matsgerðir. Í þessu sambandi þarf þó að taka tillit til þeirrar sérstöðu veiðifélaganna að eigendum er skylt að vera í félaginu sem leggur ríkari skyldur á herðar matsnefnd að fylgja reglum og vanda sína vinnu.

Samsetning matsnefndar

Í núgildandi lögum er sérstaklega kveðið á um að tveir matsmenn af þremur skuli uppfylla hæfisskilyrði héraðsdómara. Athygli vekur að engar kröfur eru gerðar til fiskifræðilegar þekkingar eða reynslu matsmanna, enda þótt verulegur hluti matsefna varði það fræðasvið. Þá má einnig velta því fyrir sér hvort rétt sé að landeigendur eigi fulltrúa í nefndinni. Starfshópurinn telur rétt að kröfur um sérþekkingu matsmanna verði skoðaðar og lögum mögulega breytt.

Reykjavík 19. maí 2016

Baldur P. Erlingsson

Jón Helgi Björnsson

Sigurður Guðjónsson

Heimildir

Fiskistofa: http://www.fiskistofa.is/laxogsilungs/veidifelog/arðskrar/greinargerdir_matsmanna

Fylgiskjal I.

Úrskurðir matsnefnda eftir dagsetningu og vatnsföllum.

Nr	Ár	Dags	Veiðivatn
1	1996	2.8.1996	Vatnsdalsá
2	1997	30.5.1997	Langá á Mýrum
3	1997	30.12.1997	Laxá í Dölum
4	1998	9.3.1998	Hrútafjarðará og Síká
5	1998	28.7.1998	Laxá í Leirársveit
6	1999	25.6.1999	Norðurá í Borgarfirði
7	2000	25.2.2000	Grímsá í Borgarfirði
8	2000	31.5.2000	Laxá og Kráká
9	2001	29.1.2001	Miklavatn og Fljótaá
10	2001	14.8.2001	Grenlækur
11	2002	31.5.2002	Þverá og Kjarrá
12	2003	30.6.2003	Laxá í Kjós
13	2005	7.2.2005	Blanda og Svartá
14	2009	31.1.2009	Langá á Mýrum
15	2009	21.2.2009	Hafralónsá
16	2009	21.2.2009	Kverká
17	2009	4.12.2009	Flókadalsá í Borgarfirði
18	2010	5.1.2010	Búðardalsá
19	2010	7.7.2010	Víðidalsá
20	2011	29.8.2011	Laxá á Ásum
21	2011	29.8.2011	Vatnsdalsá
22	2011	19.11.2011	Haukadalsá Dölum
23	2011	19.11.2011	Krossá, Skarðsströnd
24	2012	12.3.2012	Grímsá í Borgarfirði
25	2012	27.6.2012	Lýsa
26	2012	4.9.2012	Fnjóská
27	2013	23.8.2013	Þverá í Borgarfirði
28	2014	22.1.2014	Ytri-Rangá og vesturhluta Hólsár
29	2014	26.5.2014	Breiðdalsá
30	2014	22.10.2014	Tungufljót
31	2015	2.2.2015	Flókadalsá Fljótum
32	2015	11.2.2015	Flekkudalsá
33	2015	29.9.2015	Laxá í Leirársveit