



Bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni

Skýrsla verkefnastjórnar um bætt
eftirlit með fiskveiðiauðlindinni

Útgefandi:

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Júní 2020

postur@anr.is

<http://www.stjornarradidi.is/raduneyti/atvinnuvega-ognyskopunarraduneytid/>

Verkefnastjórn:

Sigurður Þórðarson, fyrrverandi ríkisendurskoðandi, formaður

Oddný G. Harðardóttir, alþingismaður

Elliði Vignisson, bæjarstjóri

Hulda Árnadóttir, lögmaður

Brynhildur Benediktsdóttir, sérfræðingur

Umbrot og textavinnsla:

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti/skrifstofa sjávarútvegs og fiskeldis

©2020 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Heimilt er að vitna til efni skýrslunnar sé heimildar er getið.

Myndir í skýrslunni eru fengnar úr myndasafni; istockphoto.com og frá Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands, Marel hf. og Völku ehf.

Ráðgjöf við samantekt skýrslunnar

Verkefnastjórn naut ráðgjafar Páls Hreinssonar, forseta EFTA dómstólsins um afmörkuð atriði í þeim kafla skýrslunnar sem fjallar um viðurlagaheimildir fiskveiðilöggjafar.

Fyrirvarar um töluleg gögn

Samantekt og upplýsingar sem birtast í skýrslunni byggðar á tölulegum gögnum styðjast við upplýsingar frá Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands, Hafrannsóknastofnun og Hagstofu Íslands þrátt fyrir að þessar upplýsingar hafi verið sannreynðar eins og mögulegt var þá eru tölurnar birtar með fyrirvara um breytingar.

Samantekt

Með bréfi Kristjáns Þórs Júlíussonar, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 20. mars 2019, vorum við undirrituð skipuð í verkefnastjórn til að fjalla um þær athugasemdir og ábendingar sem koma fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því í desember 2018 um „Eftirlit Fiskistofu“ og gera tillögur um úrbætur í rekstri Fiskistofu einkum er varðar verklag og áherslur er snúa að eftirlitshlutverki hennar. Ennfremur var verkefnastjórninni falið að leggja mat á fjárbörf Fiskistofu til að hún geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt lögum og að lokum að setja fram ábendingar um nauðsynlegar breytingar á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem varða hlutverk og viðfangsefni stofnunarinnar til að tryggja skilvirkni í störfum hennar.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra lagði áherslu á að vinna verkefnastjórnarinnar næði ennfremur til skoðunar á eftirtöldum viðfangsefnum og að hún legði mat á og gerði tillögur til úrbóta ef ástæða væri til.

- 1) Samstarf og verkaskiptingu Fiskistofu og annarra opinberra aðila er sinna eftirliti með fiskveiðum.
- 2) Verklag og aðferðir Fiskistofu við áhættumat og stýringu á forgangsröðun verkefna sem snúa að vigtun sjávarafla og brottkasti.
- 3) Hvort nýta megi í ríkari mæli nýja tækni við eftirlit með fiskveiðum, s.s. myndavélaeftirlit.
- 4) Samanburð á eftirliti með veiðum erlendra fiskiskipa í lögsögu Íslands og íslenskra fiskiskipa í lögsögu erlendra ríkja, þ.m.t. fjareftirlit innan íslenskrar efnahagslögsögu.
- 5) Hvort viðurlagaheimildir sem beita má við brotum á lögum og reglum séu fullnægjandi.
- 6) Hvort eftirliti með framkvæmd laga um yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila yfir hámarksaflahlutdeild sé fullnægjandi.
- 7) Aflað verði upplýsinga um fyrirkomulag eftirlits hjá öðrum þjóðum.

Þá skipaði ráðherra samráðshóp til að styðja við starf verkefnastjórnarinnar með fulltrúum allra þingflokka á Alþingi, stofnana og helstu hagaðila í sjávarútvegi til ráðgjafar um hvernig bæta megi eftirlit með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.

Í eftirfarandi skýrslu er gerð grein fyrir vinnu verkefnastjórnarinnar til að svara framangreindu bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 20. mars 2019.

Reykjavík 29. júní 2020


Sigurður Þórðarson, formaður.


Brynhildur Benediksdóttir


Hulda Árnadóttir


Elliði Vignisson


Oddný G. Harðardóttir

Fyrirvari Oddnýjar G. Harðardóttur

Auðlindir í náttúru Íslands hafa mikla sameiginlega þýðingu fyrir þjóðina. Gæta þarf að almannahag og jafnræði við nýtingu þeirra gæða sem Ísland hefur yfir að ráða. Það gengur gegn almannahagsmunum að fáum aðilum sé gert kleift að fara með stærsta hluta fiskveiðiauðlindarinnar. Til að verja þá hagsmuni var 13. og 14. grein laga um stjórn fiskveiða samþykkt á Alþingi fyrir um 20 árum. Mikil samþjöppun hefur átt sér stað síðan þá og er rétt að miða við nýjar lagasetningar líkt og lög um fjármálafyrirtæki og um skráningu raunverulegra eigenda þegar leitað er eftir viðmiðum til úrbóta.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, sem var m.a. tilefni að skipan verkefnastjórnarinnar, segir:

„Endurskoða þarf ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða svo þau þjóni tilgangi sínum. Tryggja verður að ákvæði um hvenær tveiri eða fleiri aðilar skuli teljast tengdir við framkvæmd þeirra séu skýr.“

Undirrituð tekur undir allar tillögur í kafla 8 í þessari skýrslu um hámarksaflahlutdeild en telur hins vegar að bæta þurfi við 13. og 14. grein nefndra laga eftirfarandi ákvæðum til þess að koma til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Í fyrsta tölulið í 13. grein um tengda aðila segir: „Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, á beint eða óbeint meiri hluta hlutfjár eða stofnfjár í hinum aðilanum eða fer með meiri hluta atkvæðisréttar. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.“

Þetta ákvæði, ásamt greininni í heild og 14. grein, má túlka svo að einn aðili geti farið með allt að 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar fiskiskipa og því til viðbótar átt rétt undir helming í öllum öðrum fiskiskipum sem fara með hin 88 prósentin. Þetta þýðir að sami aðilinn geti farið með meiri hluta af heildarverðmæti aflahlutdeildar sem er til skiptanna ár hvert. Þetta er ekki andi laganna og standi þetta ákvæði óhaggað, þjóna 13. og 14. gr. laganna ekki tilgangi sínum.

Undirrituð leggur til að þessu hlutfalli verði breytt og í stað meiri hluta í fyrsta tölulið 13. greinar laga um stjórn fiskveiða um tengda aðila, komi 25% líkt og viðmiðið er í lögum um skráningu raunverulegra eigenda. Þar er miðað við að þeir sem eiga 25% í fyrirtæki séu taldir með þeim sem í raun eiga starfsemina eða stýra þeim viðskiptamanni, lögaðila eða einstaklingi, í hvers nafni viðskipti eða starfsemi er stunduð eða framkvæmd. Upplýsingar um raunverulega eigendur fyrirtækja eru aðgengilegar almenningi.

Auk þess að vinna gegn samþjöppun mun þessi breyting, sem undirrituð leggur til, auðvelda til muna eftirlit Fiskistofu með tengdum aðilum og mat á því hvort 12% hámarkinu sé náð. Þá má benda á að jafnvel þó að meiri hluta viðmiðið sé almennt viðmið, þá er hér um að ræða sameiginlegar auðlindir þjóðarinnar sem sérstöku máli gegnir um.

Efnisyfirlit

Fyrirvari Oddnýjar G. Harðardóttur.....	iv
1. Um verkefnastjórnina, skipan, störf og verklag.....	1
2. kafli – Helstu ábendingar og tillögur verkefnastjórnar.....	3
2.1 Ábendingar og tillögur að öflugra sjóeftirliti.....	3
2.2 Ábendingar og tillögur að bættu eftirliti með vigtun sjávarafla.....	4
2.3 Ábendingar og tillögur að nýjungum og nýrri tækni í eftirliti.....	5
2.4 Ábendingar og tillögur að bættu eftirliti með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu.....	6
2.5 Ábendingar og tillögur að breytingum á viðurlögum við brotum á fiskveiðilöggjöf.....	7
2.6 Ábendingar og tillögur að breytingum á ákvæðum um hámarksaflahlutdeild.....	8
2.7 Ábendingar og tillögur varðandi Fiskistofu.....	8
3. kafli – Sjóeftirlit með fiskveiðum.....	10
3.1 Eftirlitshlutverk opinberra stofnana með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.....	10
3.2 Umfang sjóeftirlits á árinu 2017.....	11
3.2.1 Fjöldi fiskiskipa og fjöldi landana.....	11
3.2.2 Afli samkvæmt afladagbókum ásamt aflaverðmæti upp úr sjó.....	11
3.3 Mikilvægi upplýsinga afladagbókar við skilvirkt eftirlit með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.....	11
3.3.1 Umfang eftirlits Fiskistofu með afladagbók.....	12
3.3.2 Mat Fiskistofu á virkni eftirlits með afladagbók.....	12
3.4 Framkvæmd opinberra stofnana vegna sjóeftirlits með fiskveiðiauðlindinni á árinu 2017.	
13	
3.4.1 Viðhorf Landhelgisgæslu til breytinga á skipan og áherslum við sjóeftirlit.....	14
3.4.2 Viðhorf Fiskistofu til breytinga á skipan og áherslum við sjóeftirlit.....	15
3.4.3 Viðhorf Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi til breytinga á skipan og áherslum við sjóeftirlit.....	16
3.4.4 Eftirlit með brottkasti.....	16
3.5 Ábendingar og tillögur verkefnastjórnar um bætt sjóeftirlit.....	17
3.5.1 Tillögur verkefnastjórnar um bætt sjóeftirlit.....	19
4. kafli – Vigtun afla við löndun.....	20
4.1 Hlutverk og verkefni aðila sem koma að vigtun sjávarafla.....	20
4.2 Umfang vigtunar sjávarafla.....	22
4.2.1 Vigtaður afli skipa á árinu 2017.....	22
4.2.2 Leyfi til vigtunar sjávarafla.....	22
4.3 Eftirlit með vigtun sjávarafla.....	23
4.3.1 Eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla.....	23
4.3.2 Samstarfsyfirlýsing Hafnarsambands Íslands og Fiskistofu um framkvæmd vigtunar.....	23
4.3.3 Áreiðanleiki endurvigtunar.....	24
4.3.4 Athugasemdir og ábendingar Fiskistofu um vigtun sjávarafla.....	25

4.3.5	Sjónarmið Matís varðandi íshlutfall í afla við löndun.....	26
4.3.6	Ábendingar Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um mikilvægi endurvigtunar.....	27
4.3.7	Ábendingar Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda um vigtun sjávarafla.....	28
4.4	Vigtun dagróðrabáta.....	28
4.5	Ábendingar og tillögur verkefnastjórnar um breytt verklag við vigtun sjávarafla.....	31
4.5.1	Tillögur verkefnastjórnar um breytt verklag við vigtun sjávarafla.....	32
5.	Nýjungar og ný tækni í eftirliti.....	33
5.1	Inngangur.....	33
5.2	Rafrænt fjareftirlit – myndavélakerfi.....	35
5.2.1	Myndavélakerfi um borð í fiskiskipum.....	35
5.2.2	Myndavélakerfi - eftirlit við vigtun afla eftir löndun.....	38
5.3	Nýting upplýsinga úr allri virðiskeðju sjávarafurða.....	38
5.4	Notkun ómannaðra loftfara við fiskveiðieftirlit.....	39
5.5	Ábendingar og tillögur að nýjungum og nýrri tækni í eftirliti.....	40
5.5.1	Tillögur verkefnastjórnar að nýjungum og nýrri tækni í eftirliti.....	41
6.	Veiðar skipa í erlendri fiskveiðilög-sögu og á úthafinu.....	42
6.1	Inngangur.....	42
6.2	Erlent samstarf Fiskistofu og systurstofnana.....	42
6.3	Eftirlitsstaðir erlendra skipa vegna veiða og siglinga í og úr fiskveiðilandhelginni.....	43
6.4	Samningar íslenskra stjórnvalda við erlend ríki um fiskveiðar.....	43
6.4.1	„Smugusamningurinn“ – Noregur og Rússland.....	43
6.4.2	„Loðnusamningurinn“ – Grænland og Noregur.....	44
6.4.3	Tvíhliða samningar við Grænland.....	44
6.4.4	Tvíhliða samningar við Færeyjar.....	44
6.4.5	Samningur við ESB um karfaveiðar í íslenskri landhelgi.....	45
6.5	Veiðar íslenskra skipa á úthafinu.....	45
6.5.1	Veiðar íslenskra skipa á samningssvæði NEAFC.....	45
6.5.2	Veiðar íslenskra skipa á samningssvæði NAFO.....	46
6.5.3	Veiðar íslenskra skipa á samningssvæði ICCAT.....	46
6.6	Hafnríkiseftirlit – eftirlit með löndunum í höfnum annarra en fánaríkis.....	47
6.7	Niðurstaða og tillögur að bættu eftirliti með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu.....	47
6.7.1	Tillögur verkefnastjórnar að bættu eftirliti með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu.....	49
7.	Viðurlagaheimildir fiskveiðilöggjafar.....	50
7.1	Inngangur.....	50
7.2	Viðurlög við brotum.....	51
7.3	Ábendingar og tillögur að breytingum á viðurlögum við brotum á fiskveiðilöggjöf.....	53
7.3.1	Tillaga I – Heildstætt viðurlagakerfi.....	53
7.3.2	Tillaga II – Viðurlög og refsheimildir.....	53
7.3.3	Tillaga III – Stjórnvaldssektir.....	55
7.3.4	Tillaga IV – Heimild til að falla frá beitingu viðurlaga.....	56
7.3.5	Tillaga V - Ítrekunaráhrif.....	59
7.3.6	Tillaga VI – Birting stjórnvaldsákvarðana.....	61
7.3.7	Tillaga VII - Dagsektarákvæði.....	62

8. Hámarksaflahlutdeild	63
8.1 Inngangur.....	63
8.2 Reglur um hámarksaflahlutdeild.....	64
8.3 Erfitt að framfylgja reglum um hámarkshlutdeild	64
8.4 Samþjöppun aflahlutdeildar tímabilið 1977 til og með mars 2019	65
8.5 Tillögur verkefnastjórnar um breytta skilgreiningu á tengdum aðilum.....	67
8.5.1 Helstu breytingar sem lagt er til við ráðherra að breyta á 13. og 14 gr. laga nr. 116/2006.....	67
9. kafli Fiskistofa.....	68
9.1 Stjórnsýsluhlutverk Fiskistofu og stefnumótun árin 2018-2020	68
9.2 Stefnumótun árin 2018-2020.....	69
9.3 Stefnumótun og sóknaráætlun árin 2018-2022	69
9.3.1 Lykilþættir/meginstoðir	69
9.3.2 Innleiðing umbótaverkefna á árinu 2018.....	69
9.4 Sjónarmið Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um leiðir til að auka traust og orðspor fiskveiðieftirlits.....	70
9.5 Fjárþörf Fiskistofu.....	71
9.6 Ábendingar og tillögur varðandi stefnumótun Fiskistofu.....	72
10. Greining áhættuþátta.....	73
10.1 Á SJÓ - Dæmi um áhættuþætti sem tekist er á við í eftirliti á sjó.....	76
10.1.1 Veitt án heimilda.....	76
10.1.2 Lokuð svæði.....	76
10.1.3 Notkun og útbúnaður veiðarfæra.....	76
10.1.4 Brottkast.....	76
10.1.5 Útfylling afladagbóka.....	76
10.2 LÖNDUN - Dæmi um áhættuþætti sem tekist er á við í eftirliti í höfnum með vigtun afla.....	77
10.2.1 Afla landað framhjá hafnarvog	77
10.2.2 Tegundasvindl við vigtun.....	77
10.2.3 Íshlutfall við vigtun.....	77
10.2.4 Röng tala skráð við vigtun afla.....	77
10.2.5 Öllum afla ekki landað strax.....	77
10.3 ÚTGERÐIN - Dæmi um áhættuþætti sem tekist er á við í eftirliti með einstökum útgerðaraðilum.....	78
10.3.1 Nýliðar í útgerð.....	78
10.3.2 Óeðlileg verðlagning sjávarafila í viðskiptum tengdra aðila.....	78
10.3.3 Óeðlileg verðlagning leigu aflamarks eða sölu aflahlutdeildar milli tengdra aðila og lánveitingar henni tengdri.....	78
10.3.4 Áreiðanleiki stofns til ákvörðunar veiðigjalds.....	78
10.4 HEILDIN - Dæmi um áhættuþætti sem tengjast fiskveiði-stjórnunarkerfinu í heild.....	79
10.4.1 Byggðakvóti	79
10.4.2 Takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila.....	79
10.4.3 Samþjöppun aflaheimilda.....	79
Helstu heimildir	80
Fylgiskjöl.....	82
Fylgiskjal 1 – Skipunarbréf verkefnastjórnar.....	83

Fylgiskjal 2 – Skipunarbréf samráðshóps	85
Fylgiskjal 3 - Útdráttur úr skýrslu nefndar til Nærings- og fiskeridepartementet í Noregi um „Framtidens fiskerikontroll“ NOU 2019:21	87
Fylgiskjal 4 - Viðurlagaheimildir fiskveiðilöggjafar.....	94

Myndaskrá

Mynd 1 Fjöldi skyndiskoðana Landhelgisgæslu á árunum 2007-2017.....	13
Mynd 2 Fjöldi flugtíma Landhelgisgæslu við fiskveiðieftirlit 2015-2017.....	14
Mynd 3 Meðferð brotamála.....	52
Mynd 4 Viðurlög við brotum gegn fiskveiðilöggjöfni.....	52
Mynd 5 Framlög til Fiskistofu skv. fjárlögum á verðlagi ársins 2019.....	71
Mynd 6 ISO 31000 Áhættumat.....	73
Mynd 7 Flokkun áhættuþátta fiskveiðieftirlits.....	74
Mynd 8 Margir aðilar sem að eftirliti með fiskveiðistjórnarkerfinu – Falla einhverjir eftirlitsþættir milli skips og byggju?.....	75
Mynd 9 Dæmi um áhættuþætti sem tengjast eftirliti á sjó.....	76
Mynd 10 Dæmi um áhættuþætti sem tengjast eftirliti með vigtun afla í höfnum.....	77
Mynd 11 Dæmi um áhættuþætti sem tengjast einstökum útgerðaraðilum.....	78
Mynd 12 Dæmi um áhættuþætti sem fiskveiðieftirlit þarf að takast á við fyrir fiskveiðistjórnunarkerfið í heild sinni.....	79

Töfluskrá

Tafla 1 Fjöldi íslenskra fiskiskipa sem lönduðu afla.....	11
Tafla 2 Afli árið 2017.....	11
Tafla 3 Viðvera eftirlitsmanna fiskveiðiárin 2017/2018 og 2018/2019.....	17
Tafla 4 Afli árið 2017.....	22
Tafla 5 Vigtun sjávarafla til skráningar í GAFL árið 2017.....	23
Tafla 6 Samanburður á brúttóvigtun botnfisks á hafnarvog við endanlega vigtun til aflamarks.....	24
Tafla 7 Mismunur á afladagbók og vigtun uppsjávarafla árið 2017.....	25
Tafla 8 Flugtímar Landhelgisgæslu 2015-2019.....	39
Tafla 9 Afli íslenskra skipa í Barentshafi 2017-2019.....	44
Tafla 10 Loðnuaflí erlendra skipa innan íslenskrar lögsögu 2017-2019.....	44
Tafla 11 Afli færeyskra skipa í íslenskri lögsögu af botnfiski, kolmunna og norsk-íslenskri síld.....	45
Tafla 12 Afli íslenskra skipa á reglusvæði NEAFC 2017-2019.....	46
Tafla 13 Hafnkomur og landanir skipa með afla af reglusvæðum NEAFC og NAFO árið 2019.....	47
Tafla 14 Tíu stærstu handhafar aflaheimilda 1. september 1997.....	65
Tafla 15 Tíu stærstu handhafar aflaheimilda mars 2019.....	66
Tafla 16 Tólf stærstu handhafar krókaafhlutdeildar mars 2019.....	66
Tafla 17 Þróun aflamarksúthlutana til stærstu sjávarútvegsfélaga.....	66
Tafla 18 Yfirlit yfir umbótaverkefni sem tengjast kjarnastarfsemi Fiskistofu á árinu 2018.....	70

1. Um verkefnastjórnina, skipan, störf og verklag

Í desember árið 2018 skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um eftirlit Fiskistofu. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var m.a. farið yfir starfsemi stofnunarinnar og eftirlit með nokkrum þáttum skoðað sérstaklega (vigtun sjávarafla, eftirlit með brottkasti og samþjöppun aflaheimilda). Í skýrslunni segir að eftirlit Fiskistofu sé mikilvægur liður í stefnu stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar veiðar og að markmiðum aflamarkskerfisins sé náð. Eftirlitið þurfi að vera skilvirkt og gagnsætt og hafa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif enda geti verið sterkir fjárhagslegir hvatar til að fara á svig við lögbundin ákvæði um vigtun, brottkast og samþjöppun aflaheimilda. Ríkisendurskoðun taldi að ráðast þyrfti í ýmsar úrbætur til að Fiskistofa gæti sinnt eftirliti með skilvirkum og árangursríkum hætti. Brýnt sé að Fiskistofa sé í stakk búin til að takast á við eftirlitsverkefni sín sem væru í senn umfangsmikil og flókin.

Til að bregðast við skýrslu Ríkisendurskoðunar skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra þann 20. mars 2019 verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Í verkefnastjórninni sitja:

- Sigurður Þórðarson, fyrrverandi ríkisendurskoðandi, formaður
- Oddný Guðbjörg Harðardóttir alþingismaður
- Elliði Vignisson, bæjarstjóri
- Hulda Árnadóttir, lögmaður
- Brynhildur Benediktsdóttir, sérfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu

Starfsmenn verkefnastjórnarinnar eru Guðmundur Jóhannesson, sérfræðingur og Svava Pétursdóttir, lögfræðingur á skrifstofu sjávarútvegs- og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Þá unnu jafnframt Erna Jónsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis og Sigurbjörg Stella Guðmundsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu orku, iðnaðar og viðskipta í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu með verkefnastjórninni að tillögum að breytingum á reglum um hámarksaflahlutdeild.

Til að styðja við starf verkefnastjórnarinnar skipaði ráðherra þann 22. mars 2019 samráðshóp með fulltrúum allra þingflokka á Alþingi, stofnana og helstu hagaðila í sjávarútvegi til ráðgjafar um hvernig bæta megi eftirlit með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Í samráðshópnum sitja eftirtaldir aðilar:

- Sigurður Þórðarson, skipaður formaður án tilnefningar
- Árni Bjarnason, tilnefndur af Félagi skipsstjórnarmanna
- Guðmundur Helgi Þórarinnsson, tilnefndur af Félagi vélstjóra og málmtæknumanna
- Áslaug Eir Hólmgeirsdóttir, tilnefnd af Fiskistofu
- Lúðvík Geirsson, tilnefndur af Hafnasambandi Íslands
- Ingibjörg G. Jónsdóttir, tilnefnd af Hafrannsóknastofnun
- Guðríður Kristjánsdóttir, tilnefnd af Landhelgisgæslu Íslands
- Axel Helgason, tilnefndur af Landssambandi smábátæigenda
- Jónas R. Viðarsson, tilnefndur af Matís ohf.
- Dóra S. Gunnarsdóttir, tilnefnd af Matvælastofnun
- Arnar Atlason, tilnefndur af Samtökum fiskframléiðenda og útflytjenda

- Heiðrún Lind Marteinsdóttir, tilnefnd af Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi
- Bárður Guðmundsson, tilnefndur af Samtökum smærri útgerða
- Valmundur Valmundsson, tilnefndur af Sjómannasambandi Íslands
- Magnús Þór Hafsteinsson, tilnefndur af þingfl. Flokks fólksins
- Karítas Ríkharðsdóttir, tilnefnd af þingfl. Framsóknarflokksins
- Guðbrandur Björgvinsson, tilnefndur af þingfl. Miðflokksins
- Valgerður Árnadóttir, tilnefnd af þingfl. Pírata
- Oddný G. Harðardóttir, tilnefnd af þingfl. Samfylkingarinnar
- Njáll Trausti Friðbertsson, tilnefndur af þingfl. Sjálfstæðisflokksins
- Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, tilnefnd af þingfl. Viðreisnar
- Lilja Rafney Magnúsdóttir, tilnefnd af þingfl. Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs

Fyrsti fundur verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni var haldinn þann 1. apríl 2019 og hafa síðan þá verið haldnir yfir 20 fundir verkefnastjórnar. Verkefnastjórnin hefur fundað fjórum sinnum með samráðshópnum þar sem verkefnastjórnin hefur kynnt vinnu sína og óskað eftir sjónarmiðum hópsins. Jafnframt hefur verkefnastjórnin átt fundi með starfsfólki Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands, Matís, Ríkisendurskoðun, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og Samtökum fiskframleiðenda og útflytjenda.

2. kafli – Helstu ábendingar og tillögur verkefnastjórnar

2.1 Ábendingar og tillögur að öflugra sjóeftirliti.

- Sjávarútvegur byggist á nýtingu sameiginlegrar auðlindar, þar sem takmarka þarf aðgang til að tryggja sjálfbæra nýtingu. Því lýtur eftirlit í sjávarútvegi nokkuð öðrum lögmálum en eftirlit með öðrum atvinnugreinum. Sjávarafurðir eru stór hluti vöruútflutnings Íslands og mikilvægt að eftirlitið með greininni styðji við yfirlýsta stefnu íslenskra stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar fiskveiðar.
- Eðli eftirlits og fælingarmáttur eða varnaðaráhrif eru ólík eftir því hvort eftirlitsmenn Fiskistofu eru um borð í fiskiskipum heilu veiðiferðirnar eða koma um borð í styttri heimsóknir. Fælingarmáttur af eftirliti Landhelgisgæslu getur einnig verið ólíkur eftirliti Fiskistofu og það getur því haft þýðingu hvort það fer fram á sjó eða úr lofti. Ólíklegt er að gæsluskip á hafsvæði fari framhjá fiskiskipum, en eftirlit úr lofti er ófyrirséðara og stundum verða veiðiskip alls ekki vör við slíkt eftirlit.
- Ein helsta takmörkun hefðbundins fiskveiðieftirlits er hversu mannaflafrekt og dýrt það er. Af því leiðir að þekja eftirlitsins er lítil í þeim skilningi að það nær einvörðungu til lítils hluta veiðiferða eða landana.
- Verkefnastjórnin telur eftirfarandi viðfangsefni vera forsendur fyrir skilvirkari framkvæmd sjóeftirlits og því brýnt að ráðist verði í þau:
 - Að skilgreind verði í lögum ábyrgð og verkefnaskipting Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands við framkvæmd sjóeftirlits. Landhelgisgæslu verði falið aukið hlutverk við framkvæmd sjóeftirlits en að Fiskistofa fari með stjórnsýsluþátt verkefnisins og beri ábyrgð á áhættustýringu þess að höfðu samráði við Landhelgisgæsluna. Gerð verði samstarfsyfirlýsing milli viðkomandi ráðuneyta, Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar með það fyrir augum að nýta skipa- og tækjakost Landhelgisgæslunnar betur þannig að eftirlit á sjó verði markvissara en það er í dag og þekja eftirlitsins betri.
 - Að við sjóeftirlit sé lögð sérstök áhersla á að afladagbók sé rétt útfyllt, þannig að:
 - upplýsingar í afladagbók séu nýtanlegar til samanburðar við niðurstöðu vigtunar á hafnarvog,
 - opinberum aðilum verði veittur aðgangur að upplýsingum sem útgerðir hafa yfir að ráða og nýta við eftirlit með fiskveiðiauðlindinni.
 - Að innleidd verði áhættustýring samkvæmt ISO 31000 staðlinum vegna sjóeftirlits. Æskilegt er að lögfest verði krafa um áhættumiðað sjóeftirlit. Jafnframt er mikilvægt



að áhættustefna fyrir sjóeftirlit sé unnin í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og að ráðuneytið beri ábyrgð á að slík stefna sé sett. Í áhættustefnunni skulu meðal annars ákvörðuð lágmarksviðmið um umfang eftirlits á sjó.

- Að þegar fyrir liggur áhættustefna/áhættumat verði við framkvæmd sjóeftirlits litið til hagnýtingar nýrrar tækni.

2.2 Ábendingar og tillögur að bættu eftirliti með vigtun sjávarafla.

- Rétt aflaskráning er grunnur þess að hægt sé að reka skilvirkt og sjálfbært fiskveiðistjórnunarkerfi, bæði til að tryggja að réttar upplýsingar liggi til grundvallar stofnmati Hafrannsóknastofnunar, en rétt aflaskráning er einnig grunnur þess að útgerðir og fiskvinnslur búi við óskekkt samkeppnisumhverfi. Það eru því hagsmunir allra, ekki síst greinarinnar sjálfrar, að aflaskráningin sé traust. Að mati verkefnastjórnarinnar er eitt brýnasta viðfangsefni stjórnvalda á þessu sviði að tryggja skilvirkt eftirlit með fiskveiðum og tryggja rétta aflaskráningu í GAFL með skilvirku eftirliti við vigtun.
- Verkefnastjórnin telur brýnt að eftirfarandi viðfangsefni verði skoðuð til þess að tryggja að upplýsingar um veiddan sjávarafla séu réttar og að fiskveiðistjórnunarkerfið virki eins og lög og reglur kveða á um:
 - Að upplýsingar um veiddan afla, úr afladagbók, verði hluti af daglegu eftirliti með vigtun afla í landi og þær skráðar í GAFL. Áfram verði afli brúttóvigttaður á hafnarvog og endurvigtun heimiluð hjá vigtunarleyfishöfum.
 - Að Fiskistofa fái skýrari og víðtækari heimildir til að afla og nýta upplýsingar sem verða til hjá vigtunarleyfishöfum (fiskvinnslum og fiskmörkuðum) og geta nýst við eftirlit stofnunarinnar.
 - Að endanleg skráning vigtunar í GAFL sé háð ákvörðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um hámarksmun (%) á brúttóvigtun við löndun á hafnarvog og endurvigtun (nettóvigtun) hjá vigtunarleyfishöfum og þess gætt að hann sé innan viðmiðunarmarka. Mismunur sem er meiri en viðmiðunarmörk stjórnvalda fari til skoðunar hjá Fiskistofu áður en afli er endanlega skráður í GAFL. Við meðferð slíkra mála hjá Fiskistofu er mikilvægt að stofnunin fylgi ákvæðum stjórnarsýslulaga og gæti auk annars að andmælarétti aðila máls. Verkefnastjórnin telur rétt að við útfærslu á tillögu þessari sé haft samráð við hagsmunaaðila. Verkefnastjórnin leggur til að skipuð sé nefnd sem gerir tillögu að útfærslu viðmiðunarmarka.
 - Að fram fari heildarendurmat á heimildum til endur- og heimavigtunar sjávarafla. Gerðar verði auknar kröfur um búnað sem nýtist við eftirlit með endur- og heimavigtun. Hér er meðal annars átt við að Fiskistofa geti gert kröfu um beintengingu við þær vogir sem notaðar eru við vigtunina og hafi heimild til rafrænnar vöktunar með myndavélabúnaði, sbr. umfjöllun í 5. kafla.
 - Að innleidd verði áhættustýring samkvæmt ISO 31000 staðlinum vegna vigtunar og skráningar sjávarafla. Æskilegt er að lögfest verði krafa um áhættumiðað eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafla. Jafnframt er mikilvægt að áhættustefna sé unnin í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og það beri ábyrgð á því að slík

stefna sé sett. Í áhættustefnunni skulu meðal annars ákvörðuð lágmarksviðmið um umfang eftirlits með vigtun sjávarafla.

- Að brýnt sé, áður en ákvarðanir eru teknar um framtíðarfyrirkomulag vigtunar dagróðrabáta, að fram fari ítarleg úttekt á áhrifum þess að dagróðrabátum verði gert að ljúka vigtun á hafnarvog með fastri ísprósentu.

2.3 Ábendingar og tillögur að nýjungum og nýrri tækni í eftirliti.

- Sé litið til hagsmuna þjóðarbúsins og greinarinnar sjálfar af því að rétt sé staðið að aflaskráningu, síaukinna krafna um sannreynanlegar upplýsingar, sem og þess hve hefðbundið eftirlit er dýrt eigi það að skila áreiðanlegum niðurstöðum, telur verkefnastjórnin óhjákvæmilegt að leita nýrra aðferða og tækni til að styrkja eftirlitið. Þá er til þess að líta að íslenskur sjávarútvegur státar af hátæknifyrirtækjum í fremstu röð, en eftirlitið hefur lítið þróast síðustu áratugi.
- Eigi eftirlit með íslenskum sjávarútvegi að halda í við tækniþróun telur verkefnastjórnin að Fiskistofa þurfi að hefja tilraunir með notkun myndavélakerfa til eftirlits, hvort tveggja um borð í skipum og í höfnum. Mikilvægt sé að til grundvallar slíkum tilraunaverkefnum liggja áhættumat og skýrt skilgreind markmið um hvaða þætti þurfi að vakta, t.d. framhjálföldun, meðafla sjávarspendýra eða stærðartengt brottkast. Einnig þarf að tryggja að tilraunaverkefni séu unnin í náinni samvinnu við útgerðir, hafnaryfirvöld, fiskvinnslur, löndunarfyrirtæki eða fiskmarkaði og að aðilar sjái sér hag í þátttöku, enda mest í húfi fyrir greinina sjálfa að eftirlit sé skilvirkt.
- Verkefnastjórnin telur einnig að huga eigi að fleiri tækninýjungum sem gætu sparað kostnað og styrkt eftirlit til lengdar, svo sem fjareftirliti með ómönnum loftförum eða drónum, hvort sem er við sjó- eða landeftirlit. Eðli nýrrar tækni er hins vegar þannig að ekki er hægt að segja fyrir um hvaða nýjungar muni geta nýst til eftirlits og nauðsynlegt að Fiskistofa hafi á að skipa mannafla til að fylgjast með þeirri þróun.
- Að endingu telur verkefnastjórnin að stefna beri að aukinni samvinnu Fiskistofu og greinarinnar um nýtingu þeirra upplýsinga sem safnað er í þeim hátæknikerfum sem íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru búin.

Verkefnastjórnin leggur áherslu á að eftirtöldum viðfangsefnum verði hrint í framkvæmd:

- Fiskistofa fái skýrar lagaheimildir til rafrænnar fjarvöktunar til eftirlits.
- Starfsemi Fiskistofu á sviði gagnasafna, gagnagreiningar og gervigreindar verði eflað.
- Fiskistofa hefji í samvinnu við greinina tilraunir með:
 - notkun myndavélakerfa til eftirlits,
 - aukna nýtingu upplýsinga sem safnað er í hátæknikerfum íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.
- Almennt verði hugað að notkun nýjustu tækni við eftirlit, s.s. ómannaðra loftfara eða annars konar tækni.

2.4 Ábendingar og tillögur að bættu eftirliti með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu.

- Landhelgisgæsla Íslands og Fiskistofa hafa eftirlit með veiðum erlendra skipa í íslenskri fiskveiðilandhelgi. Mikilvægur hluti þess eftirlits felst í rafrænum skeytasendingum, upplýsingagjöf og rafrænum aflagabókaskilum veiðiskipanna sem fánaríki þeirra miðla til Íslands. Erlend skip á leið inn eða út úr fiskveiðilandhelginni frá veiðisvæði þurfa að hlíta skilyrðum um siglingu um athugunarstað. Óheimilt er að yfirgefa eftirlitsstað nema með samþykki Landhelgisgæslunnar, sem getur ákveðið að taka skip til skoðunar. Sams konar fyrirkomulag gildir í samningum Íslands um veiðar í lögsögu erlendra ríkja.
- Í því skyni að styrkja fiskveiðistjórnun í alþjóðlegu samhengi hefur Fiskistofa gert samstarfssamninga við nágrannabjórðirnar Noreg, Færeyjar, Grænland og Rússland. Samstarfssamningarnir taka til eftirlits með fiskveiðum sem felst m.a. í öruggri miðlun upplýsinga um veiðiskip þjóðanna og veiðar þeirra ásamt miðlun þekkingar og þjálfunar starfsfólks. Á grundvelli samninga um samstarf á sviði sjávarútvegs hafa íslensk skip leyfi til veiða í erlendum lögsögum sem og erlend skip í íslenskri lögsögu. Samningar eru nú í gildi milli Íslands við Noreg, Rússland, Færeyjar, Grænland og Evrópusambandið, sem taka til veiða úr einstaka stofnum á tilteknum svæðum og tímabilum.
- Auk þeirra samninga sem veita íslenskum skipum aðgang til veiða í erlendra lögsögu er Ísland aðili að þremur svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum í Atlantshafi. Þær eru Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndin (NEAFC), Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistjórnunarstofnunin (NAFO) og Atlantshafs túnfiskveiðiráðið (ICCAT). Íslensk skip hafa heimild til veiða á samningssvæðum þessara stofnana utan lögsagna á þeim nytjastofnum sem Ísland á hlutdeild í. Íslandi er skylt að innleiða reglur þessara stofnana um eftirlit og gilda þær um íslensk fiskiskip á samningssvæðum þeirra.
- Alþjóðasamningur Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) um hafnríkisaðgerðir til að fyrirbyggja, hindra og uppræta ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar veiðar var undirritaður 22. nóvember 2009 og var Ísland eitt af 9 ríkjum sem undirritaði samninginn það ár, eftir að hafa tekið virkan þátt í gerð hans. Tilgangur samningsins um hafnríkisaðgerðir er að fá ríki með samræmdum aðgerðum til að stuðla að upprætingu ólögmetra veiða. Á Íslandi er það Landhelgisgæslan og Fiskistofa sem sinna hafnríkiseftirliti samkvæmt reglum NEAFC og NAFO, en þær reglur taka mið af FAO-samningnum um hafnríkisaðgerðir en ganga lengra í mikilvægum atriðum.
- Til að tryggja ásættanlegt eftirlit þurfa sjó- og landeftirlit að haldast í hendur og mynda órofa heild til að sannreyna upplýsingar um veiðar og afla. Því er mikilvægt, ef litið er til veiða erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem ekki landa í íslenskum höfnum, að tvíhliða samningar um fiskveiðar kveði á um að íslenskum eftirlitsmönnum frá Fiskistofu sé heimilt að fylgjast með löndunum skipa í heimalandi. Slíka heimild væri einnig hægt að setja í samstarfssamninga sem Fiskistofa hefur gert við erlendar systurstofnanir. Einnig þarf að festa í samninga þeirra erlendu ríkja sem heimild hafa til að halda skipum til veiða í íslenskri fiskveiðilandhelgi að þeim beri skylda til að skila til Fiskistofu staðfestum tölum um landaðan afla um leið og þær liggja fyrir.
- Til að styrkja eftirlit með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu leggur verkefnastjórnin til að:

- Meðan á loðnuvertíð stendur sé ávallt eitt eftirlitsskip á sjó í fiskveiðilandhelginni.
- Gagnkvæmir samningar íslenskra stjórnvalda um fiskveiðimál við erlend ríki kveði á um eftirfarandi hafi skip ríkisins verið við veiðar innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi:
 - heimild til viðveru íslenskra eftirlitsmanna Fiskistofu við löndun í erlendum höfnum.
 - að fánaríki skips miðli endanlegum löndunartölum til Fiskistofu um leið og þær liggja fyrir.
- Tryggt sé að Fiskistofa hafi mannafla til að uppfylla skyldu sína um eftirlitsmenn um borð í íslenskum skipum á úthafinu og til að fylgjast með löndun afla úr þeim veiðum sem og löndun í erlendum höfnum.
- Gagnkvæmir samningar um fiskveiðimál við önnur aðildarríki NEAFC kveði á um samvinnu um úthald eftirlitsskipa á úthafinu á NEAFC-reglusvæðinu.

2.5 Ábendingar og tillögur að breytingum á viðurlögum við brotum á fiskveiðilöggjöf.

- Í því skyni að efla skilvirkni eftirlits með fiskveiðiauðlindinni og skapa tilætluð fælingar- og varnaráhrif leggur verkefnastjórnin til að ráðist verði í eftirfarandi breytingar á þeim heimildum sem Fiskistofa hefur til að leggja á viðurlög vegna brota á þeim lögum sem stofnunin annast framkvæmd á. Auk þess sem gerðar verði ákveðnar breytingar á gildandi fyrirkomulagi í heild:
 - Að komið verði á einu heildstæðu viðurlagakerfi við brotum gegn fiskveiðilöggjöfinni þannig að ávallt séu allar sömu heimildir til staðar til að bregðast við hverskyns brotum á sem virkastan hátt.
 - Að skilgreint verði í hvaða tilvikum mál skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum meðferð þeirra skuli lokið hjá Fiskistofu og við það miðað að einungis alvarlegustu brotin sæti kæru til lögreglu. Í því sambandi leggur verkefnastjórnin til að komið verði á fyrirkomulagi sem tryggir að sambærileg mál hljóti sambærilega afgreiðslu. Jafnframt leggur verkefnastjórnin til að skoðað verði að fela tveimur lögregluembættum rannsókn og meðferð brota á fiskveiðilöggjöfinni í því skyni að byggja upp og viðhalda fullnægjandi þekkingu á málaflokknum.
 - Að Fiskistofa fái heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir vegna meiri háttar brota gegn fiskveiðilöggjöfinni. Að mati verkefnastjórnarinnar gætu stjórnvaldssektir reynst góð viðbót við þær viðurlagaheimildir sem Fiskistofa getur beitt samkvæmt núgildandi lögum. Stjórnvaldssektir myndu einnig bæta úr þeim ágalla núverandi löggjafar að lítið tillit er hægt að taka til alvarleika brots.
 - Að gerðar verði breytingar á viðurlagaheimildum þannig að tryggt sé að ákveðið mat fari fram áður en viðurlögum er beitt, annaðhvort með því að veita Fiskistofu heimild til að falla frá beitingu viðurlaga ef brot telst óverulegt, eða ef af öðrum ástæðum ekki er talin þörf á viðurlögum til að styðja við markmið þeirra laga sem um er að tefla, eða breyta orðalagi ákvæðanna þannig að mælt sé fyrir um *heimild* til að beita viðurlögum en ekki *skyldu*. Væru viðurlagaheimildir stofnunarinnar þá í samræmi við viðlíka

heimildir í annarri löggjöf um leyfisskylda atvinnustarfsemi sem tengist mikilvægum almannahagsmunum.

- Að gerðar verði breytingar á ákvæði 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar og kveðið skýrt á um gildissvið þess og efni.
- Að Fiskistofu verði gert skylt að birta allar stjórnvaldsákvarðanir stofnunarinnar sem varða brot gegn fiskveiðilöggjöfinni í því skyni að auka gagnsæi við beitingu viðurlaga og skapa aðhald og fyrirsjáanleika um framkvæmd stofnunarinnar.
- Að Fiskistofu verði heimilt að innheimta uppsafnaðar dagsektir.

2.6 Ábendingar og tillögur að breytingum á ákvæðum um hámarksaflahlutdeild.

- Núgildandi reglur um hámarkshlutdeild hafa einkum sætt gagnrýni fyrir að vera óskýrar þar sem erfitt hefur reynst að sýna fram á hvenær tveir aðilar skuli teljast tengdir við framkvæmd þeirra. Gerð er krafa um meirihlutaeign eða raunveruleg yferráð. Í því felst að aðili þarf að eiga meira en 50% í öðrum aðila eða ráða yfir honum með öðrum hætti til að þeir séu taldir tengdir aðilar. Það viðmið er mjög hátt og benda má á að í þeirri þróun sem hefur átt sér stað varðandi það hvenær aðilar teljast tengdir og hvað felst í raunverulegum yferráðum á fjármálamarkaði hefur þetta viðmið verið að lækka vegna þeirrar aðstöðu sem aðilar eru í ef þeir hafa veruleg áhrif í félögum.
- Samkvæmt tölum Fiskistofu hefur útgerðum sem ráða yfir aflahlutdeildum fækkað úr 946 í 382 frá upphafi fiskveiðiársins 2005–2006 til upphafs yfirstandandi fiskveiðiárs, þ.e. þeim hefur fækkað um tæp 60% á 12 árum. Til þessa teljast bæði útgerðir með aflamark og krókaafلامark en langstærstur hluti þessarar breytingar liggur í smábátaútgerðinni.
- Tillögur verkefnastjórnarinnar taka einungis til skilgreininga á „tengdum aðilum“ og „raunverulegum yferráðum“ og hvernig hægt sé að ná fram skilvirkara eftirliti með reglum um hámarkshlutdeild.
- Tillögur verkefnastjórnar um breytta skilgreiningu á tengdum aðilum:
 - Skilgreining á tengdum aðilum verði látin ná til hjóna, sambúðarfólks og barna þeirra.
 - Ákveðin stjórnunarleg tengsl milli fyrirtækja leiði til þess að fyrirtækin séu talin tengd nema sýnt sé fram á hið gagnstæða.
 - Skilgreint verði hvað felst í raunverulegum yferráðum.
 - Aðilar sem ráða meira en 6% af aflahlutdeild eða 2,5% af krókaflahlutdeild skulu tilkynna til Fiskistofu áætlaðan samruna, eða kaup í félagi sem ræður yfir hlutdeild eða kaup á hlutdeild og koma kaupin ekki til framkvæmda nema samþykki Fiskistofu liggja fyrir.
 - Fiskistofu verði veittar auknar heimildir til að afla gagna.

2.7 Ábendingar og tillögur varðandi Fiskistofu

- Í skipunarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til verkefnastjórnarinnar, dags. 20. mars 2019, kemur fram að verkefnastjórnin skuli leggja mat á fjárþörf Fiskistofu til að hún geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt lögum. Í árslok 2019 voru óráðstafaðar fjárheimildir

tæpar 100 m.kr. Allt frá árinu 2008 á verðlagi hvers árs hefur Fiskistofa átt ónotaðar fjárheimildir, umfang starfseminnar hefur því verið innan fjárheimilda.

- Eftir að verkefnastjórnin hefur kannað skiptingu útgjalda Fiskistofu á einstök viðfangsefni og í ljósi þeirra fjölmörgu tillagna og ábendinga um breytt verklag og hugsanlegan flutning verkefna til annarra stofnana sem koma fram í þessari skýrslu, telur hún að heppilegast sé að bíða með að leggja mat á fjárþörf Fiskistofu þar til endanleg ákvörðun stjórnvalda liggur fyrir um þær tillögur sem birtast í skýrslu þessari.
- Verkefnastjórnin tekur undir með Fiskistofu um mikilvægi þess að fyrir hendi sé stefnumótun fyrir stofnunina til nokkurra ára í senn. Ekki eru gerðar athugasemdir efnislega við þá lykilorði sem nefndir eru í stefnumótun Fiskistofu fyrir árin 2018-2020. Þá hefði átt að liggja fyrir forgangsröðun sem og tíma- og kostnaðaráætlun fyrir allt tímabilið. Jafnframt telur verkefnastjórnin mikilvægt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið samþykki sóknaráætlun Fiskistofu til ársins 2022. Í þeim gögnum sem verkefnastjórnin hafði til skoðunar við mat á stefnumótun Fiskistofu var ekki að finna hver heildarávinningur væri, hvorki fjárhagslegur né hver væri skilvirkni af breytingum sem gert væri ráð fyrir.
- Tillögur verkefnastjórnar til að bæta verklag við undirbúning stefnumótunar og sóknaráætlunar Fiskistofu:
 - Verkefnastjórnin leggur til að Fiskistofa hafi samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og hagsmunaaðila við undirbúning stefnumótunar og gerð verði forgangsröðun, sem og tíma- og kostnaðaráætlun.
 - Verkefnastjórnin leggur til að sóknaráætlun Fiskistofu sé ætíð lögð fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

3. kafli – Sjóeftirlit með fiskveiðum

3.1 Eftirlitshlutverk opinberra stofnana með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar

Á vegum íslenskra stjórnvalda koma tvær stofnanir að beinu eftirliti með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar, Fiskistofa og Landhelgisgæsla Íslands. Meginviðfangsefni nefndra stofnana er varðar sjóeftirlit er að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir séu nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarksafurkastur fyrir íslensku þjóðina.

Fiskistofa gegnir lykilhlutverki við eftirlit með veiðum íslenskra og erlendra skipa í íslenskri lögsögu og löndunum þeirra í íslenskum höfnum sem og veiðum íslenskra skipa utan lögsögunnar. Löggæsla og eftirlit á hafi er eitt af hlutverkum Landhelgisgæslunnar. Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna, er jafnframt ráðgefandi varðandi sjálfbæra nýtingu og verndun auðlinda hafs og vatna. Stofnunin getur beitt skyndilokunum á veiðisvæðum þegar smáfiskur í afla fer yfir viðmiðunarmörk sem ráðherra hefur ákveðið að fengnum tillögum stofnunarinnar og gerir einnig tillögur til ráðherra að lokunum til lengri tíma þegar um ítrekaðar skyndilokanir er að ræða.



Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um bætt eftirlit Fiskistofu koma fram eftirfarandi áherslur og tillögur til úrbóta:

- Kanna þarf hvort og þá hvernig hægt er að auka samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands við eftirlit með brottkasti.
- Auka þarf viðveru eftirlitsmanna um borð í fiskiskipum en einnig horfa til tækninýjunga við eftirlit sem gætu sparað bæði tíma og fjármagn.

Eftirfarandi viðfangsefni komu til skoðunar af hálfu verkefnastjórnar varðandi sjóeftirlit:

- Eftirlit á sjó sé hluti af heildarskipan eftirlits með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.
- Eftirlitið nái til tiltekins hlutfalls af heildarumfangi fiskveiða í fiskveiðilögsögunni.
- Fiskveiðieftirlitið sé áhættumiðað.
- Samstarf stofnana sé formgerð og verkaskipting þeirra skýr.
- Nýjasta tækni verði notuð með það að markmiði að auka skilvirkni og hagkvæmni við eftirlitið.

3.2 Umfang sjóeftirlits á árinu 2017¹

3.2.1 Fjöldi fiskiskipa og fjöldi landana.

Á árinu 2017 var fjöldi íslenskra fiskiskipa sem lönduðu afla í höfnum landsins um 1.500, þar af voru tæplega 600 vegna strandveiða. Fjöldi landana nam um 52.000 og af þeim voru tæp 16.000 vegna strandveiða. Á árinu 2017 var afla landað á 63 stöðum á landinu.

Tafla 1 Fjöldi íslenskra fiskiskipa sem lönduðu afla

	Skip	Fjöldi landana
Fjöldi íslenskra fiskiskipa sem lönduðu afla	1.482	
- þar af vegna strandveiða	594	
Fjöldi landana		52.007
- þar af vegna strandveiða		15.728

Heimild: Fiskistofa

3.2.2 Afli samkvæmt afladagbókum ásamt aflaverðmæti upp úr sjó.

Á árinu 2017 voru 1.232 þúsund tonn af afla skráð í afladagbók fiskiskipa, þar af voru tæplega 500.000 tonn botnfiskur, uppsjávarfiskur 730.000 tonn og skel og krabbi 7000 tonn. Aflaverðmæti upp úr sjó á árinu 2017 nam í heild sinni 110,7 ma.kr., 84 ma.kr. voru vegna botnfisks, verðmæti uppsjávarfisks nam tæpum 24 ma.kr og verðmæti skel og krabba rúmum 2 ma.kr.

Tafla 2 Afli árið 2017

Tegund afla	Tonn	m.a. kr.
Botnfiskur	495.095	84.464
Uppsjávarfiskur	730.337	23.778
Skel og krabbi	7.048	2.439
Samtals	1.232.404	110.681

Heimild: Fiskistofa

3.3 Mikilvægi upplýsinga afladagbókar við skilvirkt eftirlit með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar

Samfara tækniþróun og auknum kröfum undanfarinn áratug um söfnun, úrvinnslu og miðlun upplýsinga, sem tengjast veiðum og vinnslu sjávarfangs, hefur skapast tækifæri fyrir hið opinbera til að nýta upplýsingaöflun með markvissari hætti við stjórnun og eftirlit með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.

Sífelld auknar kröfur eru gerðar á mörkuðum til sjávarafurða um að seljendur sýni fram á sjálfbærni þeirra, að vistkerfisáhrif framleiðslu séu lágmörkuð og að rekja megi feril afurða alla leið frá veiðum til neytenda með skjalfestum og tryggum hætti.

Í 9. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, er kveðið á um að skipstjórar fiskiskipa skuli halda sérstaka afladagbók sem Fiskistofa leggur til. Þá er skipstjórum skipa sem vinna afla um borð skylt að halda um vinnslu aflans sérstaka vinnsludagbók sem Fiskistofa leggur til. Þann 31.

¹Rétt er að taka fram að starfsemi Fiskistofu, þ.m.t. öll tölfraedi varðandi eftirlit, miðast við almanaksár. Það sama á við um tölfraedi Hafrannsóknastofnunar varðandi upplýsingar úr afladagbókum. Aflaheimildir og landanir miðast við fiskveiðiár, sem er frá 1. september til 31. ágúst ár hvert.

mars 2020 tók gildi reglugerð nr. 298/2020, um skráningu og rafræn skil aflaupplýsinga, en þar er kveðið á um tilgang og gerð afladagbóka og hvaða upplýsingar skuli skrá í þær. Í reglugerðinni segir m.a. að allir skipstjórar íslenskra fiskiskipa sem stunda veiðar í atvinnuskyni skuli halda sérstakar afladagbækur. Þær skulu nýtast í vísindalegum tilgangi fyrir Hafrannsóknastofnun, sem eftirlitsgagn fyrir Fiskistofu og Landhelgisgæslu og til annarra verkefna sem varða stjórnun fiskveiða. Að öðru leyti skulu upplýsingar úr afladagbókum vera trúnaðarmál milli ofangreindra aðila og skipstjóra.

Skv. reglugerðinni er skylt frá og með næstu fiskveiðiáramótum að skila aflaupplýsingum með rafrænum hætti, annaðhvort í gegnum rafræna afladagbók eða forrit sem Fiskistofa hefur þróað. Reglugerðin kveður á um að aflaskráningu skuli vera lokið og aflaupplýsingar sendar til Fiskistofu með rafrænum hætti áður en skipi er lagt að bryggju að lokinni veiðiferð, sbr. 4. gr., en um er að ræða breytingu frá því sem áður var að upplýsingar úr rafrænum afladagbókum skyldu sendar Fiskistofu innan tveggja vikna frá lokum hvers mánaðar.

3.3.1 Umfang eftirlits Fiskistofu með afladagbók

Í ársskýrslu Fiskistofu fyrir árið 2017 er gerð grein fyrir eftirliti stofnunarinnar með skráningu í afladagbækur og þar segir:

Eftirlitsmenn Fiskistofu skoðuðu afladagbækur í 544 tilvikum um borð í veiðiskipum á árinu. Við skoðun á vettvangi veita eftirlitsmenn leiðbeiningar um þau atriði sem betur megi fara en skrifa brotaskýrslur vegna veigameiri vanskráninga. Einnig leiðbeina eftirlitsmenn Fiskistofu skipstjórnarmönnum markvisst um þá skyldu þeirra að skrá öll þau sjávarspendýr og þá fugla sem koma í veiðarfæri.

Fjöldi skipa sem skilar afladagbókum er 1.249, þar af skila 959 í pappírformi og 290 í rafrænu formi. Á síðasta ári voru send út 674 áminningarbréf þar sem skipstjórar og útgerðaraðilar voru áminntir vegna vanskila á afladagbókum. Þá voru 162 skip svipt veiðileyfi vegna vanskila.

3.3.2 Mat Fiskistofu á virkni eftirlits með afladagbók

Á fundi verkefnastjórnar með fulltrúum Fiskistofu í októbermánuði árið 2019 var óskað eftir skýringum stofnunarinnar á takmarkaðri nýtingu upplýsinga úr afladagbók við eftirlit hennar sem og afstöðu stofnunarinnar til þess hvort nýting upplýsinga úr afladagbók geti verið ein af helstu forsendum fyrir bættu eftirliti með nýtingu aflaheimilda. Fiskistofa veitti umbeðnar upplýsingar með bréfi, dags. 13. nóvember 2019:

Afladagbækur berast Fiskistofu seint og nýtast því ekki sem eftirlitsgagn í dag. Unnið er að breytingum á þessu og í smíðum er afladagbókarapp sem leysir þá pappírsskilin af hólmi. Á sama tíma verður reglum um skil breytt á þann veg að skila þurfi upplýsingum fyrir hverja veiðiferð áður en löndun hefst.

Önnur vandkvæði eru þau að ekki eru skilgreind vikmörk eða frávik varðandi tegundir og magn eða hvenær viðurlögum skuli beitt þegar ótrúverðugur munur er á áætlun skipstjóra og vigtnun á afla á hafnarvog og svo við endurvigtun. Fiskistofa leggur til að slíkar viðurlagaheimildir verði innleiddar vegna skila á afladagbókarupplýsingum.

...

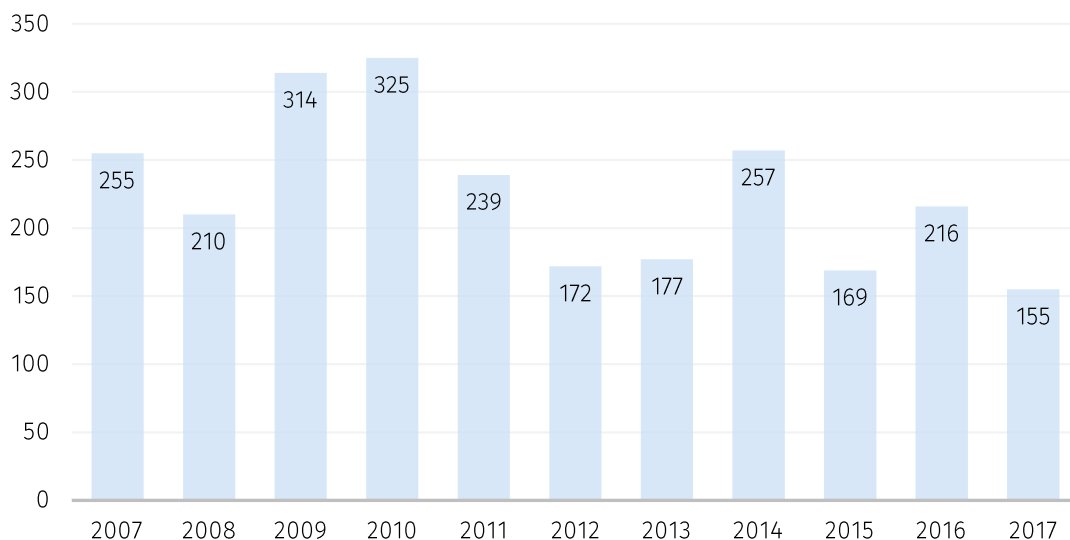
Skráningarskylda í afladagbók er afar mikilvæg. Þar verður til fyrsta skráning á afla úr veiðiferð og þar með skapast jafnframt ábyrgð skipstjóra varðandi rétta upplýsingagjöf um afla. Fiskistofa vinnur nú að því að smíða rekjanleikakerfi sem felur í sér að upplýsingar úr hverri veiðiferð séu rekjanlegar á milli kerfa. Hægt verður að bera saman upplýsingar um afla hversrar veiðiferðar á milli afladagbókaskráningar, löndunar, vigtunar og fyrstu sölu aflans.

3.4 Framkvæmd opinberra stofnana vegna sjóeftirlits með fiskveiðiauðlindinni á árinu 2017.

Á árunum 2017 og 2018 var samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu viðvera eftirlitsmanna stofnunarinnar 1,93% af veiðiferðum þar sem botnvarpa var notuð, á línuveiðum 0,64% og við netaveiðar 3,64%. Á árinu 2017 voru 22 stöðugildi veiðieftirlitsmanna hjá Fiskistofu, þeir fóru 24 eftirlitsferðir með vinnsluskipum og 227 eftirlitsferðir með öðrum skipum. Þá voru farnar veiðieftirlitsferðir á sjó í samstarfi við Landhelgisgæslu 17 daga á árinu 2017. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að á árinu 2017 voru gerðar athugasemdir við átta atriði sem tengjast brottkastsmálum, veittar voru fjórar skriflegar áminningar og tveir aðilar sviptir veiðileyfi tímabundið. Jafnframt sinnir Fiskistofa lengdarmælingum og kvarnatöku á afla fyrir Hafrannsóknastofnun. Lengdarmælingar á afla eru einnig helstu gögn Fiskistofu varðandi eftirlit með svonefndu stærðarbrottkasti, en brottkastsverkefnið er unnið í samstarfi Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar, sem gefur út árlega skýrslu með niðurstöðum úr rannsókninni.

Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni var fjöldi skyndiskoðana sem tengdust fiskveiðieftirliti af hálfu stofnunarinnar alls 150 á árinu 2017.

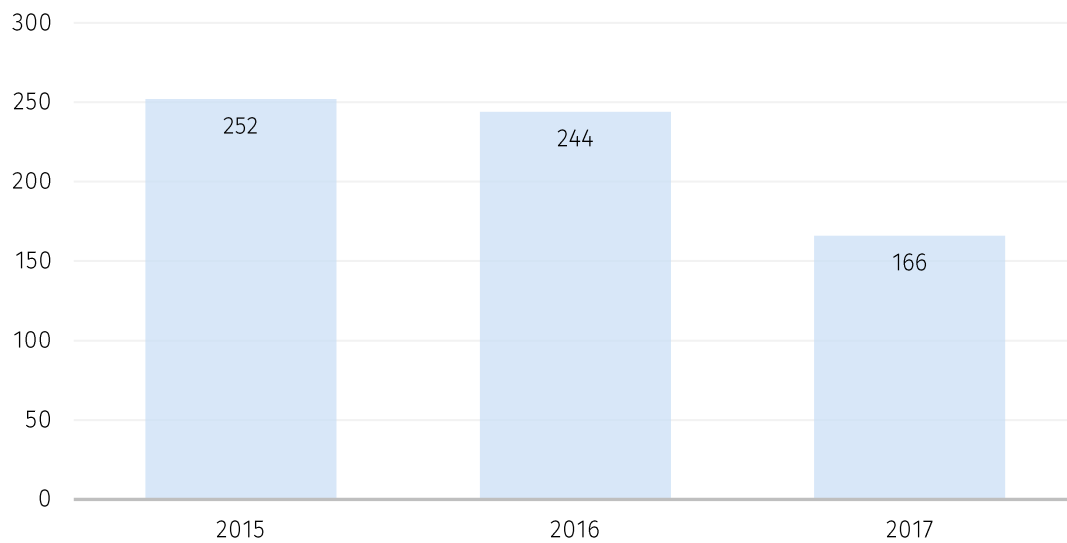
Mynd 1 Fjöldi skyndiskoðana Landhelgisgæslu á árunum 2007-2017



Heimild: Landhelgisgæsla

Þá var 166 flugtímum ráðstafað til fiskveiðieftirlits á árinu 2017.

Mynd 2 Fjöldi flugtíma Landhelgisgæslu við fiskveiðieftirlit 2015-2017



Heimild: Landhelgisgæsla

Á árinu 2017 framkvæmdi Landhelgisgæslan skoðanir hjá 13 erlendum fiskiskipum í íslenskri fiskveiðilögsögu og 5 á úthafinu á Reykjaneshrygg. Á árinu 2017 voru framkvæmdar 119 skyndilokanir í samvinnu Hafrannsóknastofnunar og Fiskistofu.

3.4.1 Viðhorf Landhelgisgæslu til breytinga á skipan og áherslum við sjóeftirlit

Á fundi verkefnastjórnar með forstjóra Landhelgisgæslunnar í ágústmánuði árið 2019 var óskað eftir upplýsingum frá stofnuninni varðandi möguleika hennar til að taka að sér aukið hlutverk við sjóeftirlit. Í bréfi Landhelgisgæslunnar, dags. 16. september 2019, segir meðal annars:

Hægt er að nýta skipakost til sjóeftirlits sem svarar 150-200 dögum á ári umfram það sem skip LHG sinna nú þegar. Árlega fara varðskip LHG til eftirlits í 150-200 fiskiskip þar sem meðal annars er framkvæmt fiskveiðieftirlit, þ.e. eftirlit með veiðarfærum og afla. Hver eftirlitsferð tekur um 2 klst.

Svigrúm er til að auka eftirlitsflug LHG verulega eða um nokkur hundruð klukkustundir á ári. Allt eftirlitsflug LHG með flugvél og þylum er í raun fiskveiðieftirlitsflug þar sem áhersla er lögð á eftirlit með fiskiskipum. Loftför LHG verja 200-250 klst. á ári í eftirlit á sjó en hver flugferð er 3-5 klst.

...

Mikilvægt er að samræma betur og auka samstarf á sviði gagnagreiningar Fiskistofu og LHG þannig að landeftirlit Fiskistofu og sjóeftirlit LHG sé að fullu samræmt. Tryggja þarf að öll gögn tengd fiskveiðum nýtist á markvissan hátt til áhættugreiningar og að eftirlit skipa og loftfara byggji á gögnum og áhættugreiningum.

...

Það myndi bæta skilvirkni og auka hagræðingu ef LHG væri falin ábyrgð á öllu sjóeftirliti. Náð samstarf yrði að vera milli LHG og Fiskistofu og tryggja aðgengi LHG að gögnum og áhættugreiningum.

...

Afar brýnt er að skoða nýja tækni til eftirlits auk núverandi tækjakosts og aðferða, þar með talin mannlaus loftför.

3.4.2 Viðhorf Fiskistofu til breytinga á skipan og áherslum við sjóeftirlit

Á fundi verkefnastjórnar með fulltrúum Fiskistofu í októbermánuði árið 2019 var auk annars óskað eftir afstöðu stofnunarinnar til breyttra áherslna í sjóeftirliti. Fiskistofa veitti umbeðnar upplýsingar með bréfi dags. 13. nóvember 2019. Í bréfinu kemur eftirgreint fram varðandi mikilvægi þess að auka sjóeftirlit frá því sem er í dag og afstöðu stofnunarinnar til samstarfs við Landhelgisgæsluna:

Fiskistofa telur mikilvægt að auka sjóeftirlit og bæta það. Brottkast er eitt af alvarlegustu og jafnframt erfiðustu eftirlitsverkefnum á veiðieftirlitssviði Fiskistofu. Ýmsar ívilnandi reglur eru í gildi til að sporna við brottkasti, svo sem VS-aflaskráning, undirmálsaflaskráning og tegundatilfærslur í kvóta, svo það helsta sé nefnt. Jafnvel þótt grunur sé fyrir hendi um brottkast miðað við greiningu veiðieftirlitssviðs, getur stofnunin ekki ætlað mönnum brot án sannana. Slíkar nálganir hafa oft verið skoðaðar og reifaðar út frá lögfræðilegum álitamálum hjá stofnuninni. Viðvera og fræðsla veiðieftirlitsmanna um borð í skipum hefur áhrif á hátterni og viðhorf sjómanna. Ljóst þykir þó að fleiri fisktegundir skili sér í land þegar veiðieftirlitsmenn eru um borð í skipi en þegar svo er ekki. Þá hefur verið gert átak á veiðieftirlitssviði með ákveðnum veiðum, t.d. í grásleppu (vegna brottkasts á meðafla, einkum þorski), en þá skilar sér mun meira magn af þorski í land.

Árangur eftirlits með brottkasti að mati Fiskistofu er að miklu leyti bundinn viðveru veiðieftirlitsmanna um borð og lengd veiðiferðar. Í hlutfallslegu samhengi er vera eftirlitsmanna um borð mjög óveruleg miðað við heildarfjölda veiðiferða skipa (t.d. ef um lengri ferð er að ræða þarf veiðieftirlitsmaður að hvílast og á meðan er brottkast af hálfu áhafnar kleift án þess að eftirlitsmaður um borð verði þess var). Viðvera eftirlitsmanna fiskveiðiárið 2017/18 var 1,93% af veiðiferðum þar sem botnvarpa var notuð. Á línuveiðum 0,64% og við netaveiðar 3,64%. Viðvera eftirlitsmanna árið 2018/19 var 2,64% með botnvörpuveiðum, 0,61% með línuveiðum og 2,03% með netaveiðum.

...

Eftirsóknarvert er að auka samstarf og aðkomu LHG að eftirliti úti á sjó, gæslan á skip og búnað til að nálgast fiskiskipin úti á sjó og hægt er að vinna slík verkefni í samstarfi stofnananna. Með því móti er hægt að komast um borð í mörg skip á skömmum tíma til að sinna eftirliti með veiðarfærum, aflasamsetningu og afladagbókum o.fl. Skilvirkara og hagkvæmara eftirlit fæst með því og betri nýting á almannafé. Fiskistofa bendir á að hagkvæmt er að nýta léttabáta og smærri báta við eftirlit á sjó umfram varðskip LHG, til dæmis á grunnslóð. Góð reynsla er af notkun slíkra báta til eftirlits á sjó í Noregi. Eins er mikilvægt þegar erlend skip koma til veiða í landhelginni að tryggja aðkomu LHG því að Fiskistofa hefur takmarkaða möguleika á að komast um borð í þessi skip án þess að hafa aðgang að skipakosti. Notkun Landhelgisgæslunnar (LHG) á flugvél í eftirlitsskyni og þeirri tækni sem vélin er búin hefur gefið góða raun í veiðieftirliti með

brottkasti en flugvélin er verulega vannýtt í þeim tilgangi. Mjög má bæta eftirlit með brottkasti með því að virkja LHG til eftirlits með þeirri tækni og þekkingu sem þar er til staðar og um leið nýta þá þekkingu sem Fiskistofa býr yfir, s.s. áhættumat og greiningarvinnu, til að tryggja að eftirlit sé haft með þeim skipum þar sem áhættan er mest.

...

Mikill munur er á því að leggja til að bæta samstarf milli LHG og Fiskistofu við sjóeftirlit eða að fela LHG framkvæmd alls sjóeftirlits á Íslandi. Fiskistofa býr yfir gríðarlegri reynslu af skipulagningu sjóeftirlits, hefur þróað áhættumat fyrir ólíkan veiðiskap og byggt upp öflugan hóp starfsmanna sem sinna sjóeftirliti um borð í skipum og eru flestir fyrrverandi sjómenn og skipstjórnarmenn. Á sama tíma og Fiskistofa telur mikið fengið með því að fá LHG til liðs við sig með þeim tækjabúnaði sem þar er aðgengilegur þá þyrfti mun betri greiningu á því hvaða kostir og gallar myndu fylgja svo stórrí skipulagsbreytingu sem hér er lögð til.

3.4.3 Viðhorf Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi til breytinga á skipan og áherslum við sjóeftirlit

Viðhorf Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi til breytinga á skipan og áherslum við sjóeftirlit kemur fram í bréfi dags. 28. nóvember 2019. Svar samtakanna við spurningu verkefnastjórnar um þetta atriði var svofellt:

Samtökin telja að aukið samstarf við LHG til eflingar sjóeftirlits sé góður kostur. Hér væri ástæða að kanna hvort ekki eigi að vera með eftirlitsbát í rekstri sem sinnir slíku eftirliti. Með slíkum báti væri hægt að koma í óvæntar eftirlitsferðir um borð. Eftirlit úr lofti ætti einnig að nýta mun betur.

Samkvæmt lögum nr. 36/1992 um Fiskistofu skal útgerð skips greiða gjald vegna eftirlitsmanns um borð í vinnsluskipum. Í dag er gjald það sem útgerð ber að greiða við veru eftirlitsmanns um borð í frystitogara ríflega 80.000 kr. á dag. Það að veiðieftirlitsmaður sé bundinn um borð heila veiðiferð með skipi (allt að 30 daga) og oftast en einu sinni getur tæplega talist góð nýting á mannauði. Aukinheldur er kostnaður útgerða af slíku eftirliti mjög hár. Því er mikilvægt að auðvelt sé að flytja eftirlitsmenn á milli skipa. Eftirlit sem þetta þarf að vera markvisst. Áður en lengra er haldið er hins vegar æskilegt að kostnaðarmat liggja fyrir enda duga árlegar fjárveitingar í dag til LHG ekki til að mæta fjárförf gæslunnar.

3.4.4 Eftirlit með brottkasti

Í áður nefndu bréfi Fiskistofu, dags. 13. nóvember, tiltekur stofnunin hvaða þætti í sjóeftirliti hún telji mikilvægt að auka frá því sem er í dag. Í bréfinu kemur eftirfarandi fram þar að lútandi:

Brottkast er eitt af alvarlegustu og jafnframt erfiðustu eftirlitsverkefnum viðureignar á veiðieftirlitssviði Fiskistofu. Ýmsar ívilnandi reglur eru í gildi til að sporna við brottkasti, svo sem VS-aflaskráning, undirmálsaflaskráning og tegundartilfærslur í kvóta svo það helsta sé nefnt. Jafnvel þótt grunur sé fyrir hendi um brottkast miðað við greiningar veiðieftirlitssviðs, getur stofnunin ekki ætlað mönnum brot án sannanna.

Árangur eftirlits með brottkasti að mati Fiskistofu er að miklu leyti bundið viðveru eftirlitsmanna um borð og lengd veiðiferðar. Viðvera eftirlitsmanna fiskveiðiárin 2017/2018 og 2018/2019 var:

Tafla 3 Viðvera eftirlitsmanna fiskveiðiárin 2017/2018 og 2018/2019

Tegund veiðarfæra	Hlutfall af veiðiferðum 2017/2018	Hlutfall af veiðiferðum 2018/2019
Botnvarpa	1,93	2,64
Línuveiðar	0,64	0,61
Netaveiðar	3,64	2,03

Heimild: Fiskistofa

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu er vakin athygli á því að eftirlit Fiskistofu með brottkasti sé veikburða og ómarkvisst. Þá sé raunverulegur árangur þess auk þess á huldu þar sem hvorki liggi fyrir skýr árangursmarkmið eða árangursmælikvarðar. Í nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur m.a. eftirfarandi fram á bls. 56:

Í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar sagði að góður árangur Norðmanna í baráttunni gegn brottkasti væri að stórum hluta sjóeftirliti norsku landhelgisgæslunnar (Kystvakten) að þakka. Leiðangrar Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar stóðu yfir í 13-20 daga á ári árin 2013–17. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar er ljóst að sjóeftirlit þeirra er afar takmarkað í samanburði við daglega viðveru norsku strandgæslunnar og um 1.600 eftirlitsheimsóknir á miðunum árlega. Þegar bregðast þarf við með eftirliti hvort sem það er á grunnslóð eða djúpslóð er Fiskistofa að öllu leyti bundin áætlun varðskipa sem einnig sinna fjölmörgum öðrum verkefnum. Fiskistofa telur starfsmenn veiðieftirlitssviðs þurfa betri aðgang að eftirlitsskipum og að ákjósanlegast væri ef stofnunin hefði sjálf yfir að ráða eftirlitsbát eða léttabát. Starfsmenn væru þá ekki bundnir eftirliti með einungis einum báti eða skipi heila veiðiferð heldur gætu nýtt tíma sinn betur og farið um borð í fjölda skipa á afmörkuðu svæði hverju sinni til að staðreyna eftirlitsþætti.

Fiskistofa sagði einnig að eftirlit úr lofti með fiskveiðum hefði samkvæmt vitneskju stofnunarinnar verið lítið sem ekkert árin 2013–17. Eftirlit Norðmanna byggði á skipulögðum flugferðum og kerfisbundinni notkun á myndavélabúnaði flugfara. Það eftirlit hefði leitt í ljós mörg brotamál, einkum vegna brottkasts á afla. Ekkert brottkastsmál hefði komið upp hér á landi á umræddu tímabili sem rekja mátti til flugeftirlits.

3.5 Ábendingar og tillögur verkefnastjórnar um bætt sjóeftirlit

Sjávarútvegur byggist á nýtingu sameiginlegrar auðlindar, þar sem takmarka þarf aðgang til að tryggja sjálfbæra nýtingu. Því lýtur eftirlit í sjávarútvegi nokkuð öðrum lögmaðlum en eftirlit með öðrum atvinnugreinum. Sjávarafurðir eru stór hluti vöruútflutnings Íslands og mikilvægt að eftirlitið með greininni styðji við yfirlýsta stefnu íslenskra stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar fiskveiðar.

Eðli eftirlits og fælingarmáttur eða varnaðaráhrif eru ólík eftir því hvort eftirlitsmenn Fiskistofu eru um borð í fiskiskipum heilu veiðiferðirnar eða hvort þeir koma um borð í styttri heimsóknir. Fælingarmáttur af eftirliti Landhelgisgæslu getur einnig verið ólíkur eftirliti Fiskistofu og það getur haft þýðingu hvort það fer fram á sjó eða úr lofti. Ólíklegt er að gæsluskip á hafsvæði fari framhjá fiskiskipum, en eftirlit úr lofti er ófyrirséðara og stundum verða veiðiskip alls ekki vör við slíkt eftirlit.

Ein helsta takmörkun hefðbundins fiskveiðieftirlits er hversu mannaflafrékt og dýrt það er. Af því leiðir að þekja eftirlitsins er lítil í þeim skilningi að það nær einvörðungu til lítils hluta veiðiferða eða landana.

Verkefnastjórnin telur að auka þurfi umfang sjóeftirlits umtalsvert. Í því sambandi vísast til hlutfalls viðveru eftirlitsmanna Fiskistofu miðað við heildarfjölda veiðiferða skipa hér að framan sem og fjölda fiskiskipa sem sjóeftirlit Landhelgisgæslu náði til. Í því skyni að auka umfang sjóeftirlits telur verkefnastjórnin að auka þurfi aðkomu Landhelgisgæslunnar að sjóeftirliti. Mikilvægt er þó að Fiskistofa fari áfram með stjórnsluþátt verkefnisins og beri ábyrgð á áhættustýringu sjóeftirlits, að höfðu samráði við Landhelgisgæsluna. Þá telur verkefnastjórnin mikilvægt að ábyrgð og verkaskipting Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar við framkvæmd sjóeftirlits verði skilgreind í lögum og að gerð verði samstarfsyfirlýsing á milli viðkomandi ráðuneyta, Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar. Líkt og fram hefur komið er það mat Landhelgisgæslunnar að hægt sé að nýta núverandi skipakost til sjóeftirlits sem svarar 150-200 dögum á ári umfram það sem skip Landhelgisgæslunnar sinna nú þegar. Þá er jafnframt svigrúm til að auka eftirlitsflug Landhelgisgæslunnar verulega eða um nokkur hundruð klukkustundir á ári. Verkefnastjórnin leggur áherslu á að skipa- og tækjakostur Landhelgisgæslunnar verði betur nýttur þannig að eftirlit á sjó verði markvissara en það er í dag og þekja eftirlitsins meiri.

Að mati verkefnastjórnar er einnig brýnt, til að bæta núverandi sjóeftirlit, að unnt sé að nýta upplýsingar sem skráðar eru í afladagbók. Núverandi staða gerir það að verkum að hið opinbera á erfitt með að nýta þær sem hluta af nauðsynlegu eftirliti með þeim sem hafa heimild til að veiða í íslenski lögsögu. Skráningarskylda í afladagbók er afar mikilvæg en þar verður til fyrsta skráning á afla úr veiðiferð. Fyrsta skrefið í þessa átt eru þær breytingar sem gerðar voru með reglugerð nr. 298/2020, um skráningu og rafræn skil afladagbóka, þar sem kveðið er á um að aflaskráningu skuli lokið og aflaupplýsingar sendar til Fiskistofu með rafrænum hætti áður en skipi er lagt að bryggju að lokinni veiðiferð, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.

Til að bæta trúverðugleika fyrirkomulags við öflun upplýsinga um veiddan fiskafli telur verkefnastjórnin mikilvægt að opinberir aðilar hafi, til viðbótar við afladagbók, aðgang að þeim upplýsingum sem skipstjórar veita útgerðaraðilum til ráðstöfunar og gætu nýst við eftirlit með fiskveiðiauðlindinni, sbr. umfjöllun í kafla 5. Sé litið til þess að stór hluti íslenska fiskiskipaflotans er hátæknivæddur myndi aukin nýting og samkeyrsla þeirra gagna sem þegar eru til í ýmsum kerfum um borð í veiðiskipum gefa færi á að afla nákvæmstu gagna sem völ er á.

Verkefnastjórnin telur brýnt að allt sjóeftirlit verði áhættumiðað í því skyni að auka skilvirkni þess og að innleidd verði áhættustýring samkvæmt ISO 31000 staðlinum til þess að tryggja að það nái fram að ganga. Að mati verkefnastjórnarinnar er nauðsynlegt að lögfest verði krafa þar um áhættumiðað eftirlit í störfum Fiskistofu. Nánar verður vikið að áhættustýringu og ISO 31000 staðlinum í 10. kafla.

3.5.1 Tillögur verkefnastjórnar um bætt sjóeftirlit

Verkefnastjórnin telur eftirfarandi viðfangsefni vera forsendu fyrir skilvirkari framkvæmd sjóeftirlits og því brýnt að ráðist verði í þau:

- Að skilgreind verði í lögum ábyrgð og verkefnaskipting Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands við framkvæmd sjóeftirlits. Landhelgisgæslu verði falið aukið hlutverk við framkvæmd sjóeftirlits en að Fiskistofa fari með stjórnarsýsluþátt verkefnisins og beri ábyrgð á áhættustýringu þess að höfðu samráði við Landhelgisgæsluna. Gerð verði samstarfsyfirlýsing milli viðkomandi ráðuneyta, Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar með það fyrir augum að nýta skipa- og tækjakost Landhelgisgæslunnar betur þannig að eftirlit á sjó verði markvissara en það er í dag og þekja eftirlitsins betri.
- Að við sjóeftirlit sé lögð sérstök áhersla á að afladagbók sé rétt útfyllt, þannig að:
 - upplýsingar í afladagbók séu nýtanlegar til samanburðar við niðurstöðu vigtunar á hafnarvog,
 - opinberum aðilum verði veittur aðgangur að upplýsingum sem útgerðir hafa yfir að ráða og nýtast við eftirlit með fiskveiðiauðlindinni, sbr. umfjöllun í kafla 5.
- Að innleidd verði áhættustýring samkvæmt ISO 31000 staðlinum vegna sjóeftirlits. Æskilegt er að lögfest verði krafa um áhættumiðað sjóeftirlit. Jafnframt er mikilvægt að áhættustefna fyrir sjóeftirlit sé unnin í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og að ráðuneytið beri ábyrgð á að slík stefna sé sett. Í áhættustefnunni skulu meðal annars ákvörðuð lágmarksviðmið um umfang eftirlits á sjó.
- Að þegar fyrir liggur áhættustefna/áhættumat verði við framkvæmd sjóeftirlits litið til hagnýtingar nýrrar tækni.

4. kafli – Vigtun afla við löndun

4.1 Hlutverk og verkefni aðila sem koma að vigtun sjávarafla

Rétt aflaskráning er grunnur þess að hægt sé að reka skilvirkt og sjálfbært fiskveiðistjórnunarkerfi.

Ítarlegar reglur um vigtun sjávarafla er að finna í lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla.

Öllum aflu, sem íslensk skip veiða úr stofnum sem að hluta eða öllu leyti halda sig í efnahagslögsögu Íslands, skal landa innan lands og hann veginn í innlendri höfn, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Í 2. mgr. kemur fram að ráðherra geti með reglugerð heimilað að ísfiski sé landað í erlendum höfnum eða hann fluttur úr landi án þess að hafa verið endanlega veginn, enda sé fiskurinn seldur á opinberum fiskmarkaði sem hlotið hefur leyfi Fiskistofu.

Allur afli skal veginn á hafnarvog í löndunarhöfn þegar við löndun aflans. Hafnir skulu uppfylla kröfur um aðstöðu til vigtunar sjávarafla og eftirlits sem kveðið er á um í reglugerð. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti getur bannað löndun sjávarafla í einstökum höfnum sem ekki fullnægja kröfum, sbr. 3. mgr. 6. gr. áður nefndra laga.

Eins og áður segir er nánari ákvæði um vigtun sjávarafla að finna í reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um að skipstjóri fiskiskips beri ábyrgð á að afli skipsins sé veginn samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar. Jafnframt er kveðið á um að skipstjóra sé skylt að halda aflu um borð í skipi sínu aðgreindum eftir tegundum en verði því ekki viðkomið vegna smæðar báts skal aflinn aðgreindur við löndun, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar. Þá er kveðið á um það í 7. gr. reglugerðarinnar að allur afli skuli veginn á hafnarvog í löndunarhöfn þegar við löndun aflans og að vigtun aflu skuli vera lokið innan tveggja klukkustunda frá því að löndun lauk. Skal við vigtunina nota löggilda vog í eigu viðkomandi hafnar. Vigtun skal framkvæmd af starfsmanni hafnar sem hlotið hefur til þess löggildingingu. Fiskistofa getur leyft vigtun með öðrum hætti sé hafnarvog ekki í viðkomandi verstöð.

Fiskistofu er heimilt að veita leyfi til endurvigtunar á ísuðum aflu sem vigmaður hefur verið á hafnarvog sem og heimavigtunar á aflu sem ekki hefur áður verið vigmaður á hafnarvog. Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar segir að Fiskistofa geti veitt einstökum aðilum leyfi til vigtunar án þess að afli sé veginn á hafnarvog að fenginni umsögn hafnaryfirvalda á löndunarstað. Slíkt leyfi skal aðeins veitt að því gefnu að veruleg vandkvæði séu á því að vega aflann á hafnarvog, eftirlit hafnar sé nægilegt og innra eftirlit þess aðila sem í hlut á traust, auk þess sem vigtunarbúnaður sé löggiltur og vigtun framkvæmd af löggiltum vigtarmanni (heimavigtunarleyfi). Þá segir einnig að Fiskistofu sé heimilt, að fenginni umsögn hafnaryfirvalda á löndunarstað, að veita einstökum aðilum leyfi til að viga aflu, enda hafi hann áður verið veginn á hafnarvog (endurvigtunarleyfi). Leyfi til endurvigtunar er veitt til heilvigtunar og úrtaksvigtunar aflu, sbr. 11. gr.



reglugerðarinnar. Allur afli íslenskra skipa er skráður, að lokinni vigtun við löndun, af starfsmanni viðkomandi löndunarhafnar í gagnagrunn Fiskistofu og löndunarhafna (GAFL). Fari afli til endurvigtunar hjá endurvigtunarleyfishafa eða aflinn einvörðungu vigtaður hjá heimavigtunarleyfishafa er niðurstöðum þeirrar vigtunar skilað til viðkomandi löndunarhafnar, sbr. 16. gr. og 23. gr. reglugerðar um vigtun og skráningu sjávarafla. Berist þessar vigtarupplýsingar innan tilskilins frests og fullnægi þær að öðru leyti þeim kröfum sem gerðar eru til upplýsinganna eru þær skráðar sem endanleg aflaskráning hjá viðkomandi löndunarhöfn í GAFL.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu er vakin sérstök athygli á því að eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla, hvort heldur sem er á hafnarvog eða hjá aðilum sem hafa leyfi til endur- eða heimavigtunar, sé ófullnægjandi og að efast megi um að það skili tilætluðum árangri.

Áherslur og tillögur til úrbóta í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu varðandi vigtun sjávarafla:

- Setja þarf fram skýrar kröfur um aðstöðu til vigtunar sjávarafla í löndunarhöfnum og eftirlit hafnaryfirvalda með vigtun svo bæta megi eftirlit með nýtingu auðlindarinnar. Kanna þarf hvort færa eigi vigtun á hafnarvog undir forræði Fiskistofu.
- Fylgja þarf eftir samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu við Hafnasamband Íslands svo efla megi eftirlit með vigtun á hafnarvog. Mikilvægt er að unnið verði áfram að þeim nauðsynlegu úrbótum sem nefndar eru í yfirlýsingunni svo fækka megi þeim áhættuþáttum sem eru til staðar við vigtun á hafnarvog.
- Forsendur og fyrirkomulag endurvigtunar þarf að endurskoða frá grunni svo bæta megi eftirlit með vigtunarleyfishöfum. Tryggja þarf að hægt verði að sinna skilvirku og árangursríku eftirliti með heimavigtun.
- Fjölga þarf yfirstöðum eftirlitsmanna hjá vigtunarleyfishöfum. Nýta þarf til hins ítrasta heimild Fiskistofu til að fylgjast með allri vigtun leyfishafa í allt að sex vikur, komi í ljós að veruleg frávik séu í íshlutfalli.

Eftirfarandi viðfangsefni komu til skoðunar af hálfu verkefnastjórnar við mat á áreiðanleika vigtunar sjávarafla og skilvirkni eftirlits Fiskistofu með framkvæmd vigtunar:

- Vigtun sjávarafla við löndun og eftirlit Fiskistofu með framkvæmd vigtunar.
- Áreiðanleiki upplýsinga um landaðan afla sem skráður er í GAFL.
- Áhrif eftirlitsaðgerða Fiskistofu á skráningu afla í GAFL.
- Virkni áhættustýringar við eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla.
- Hvort Fiskistofa hafi við eftirlit sitt nýtt sér þá tækniþróun sem orðið hefur sem og þær upplýsingar sem safnað er af hálfu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.

4.2 Umfang vigtunar sjávarafla

4.2.1 Vigtaður afli skipa á árinu 2017

Verkefnastjórnin aflaði upplýsinga frá Fiskistofu um uppgengið aflamagn samkvæmt afladagbókum sem skipstjórnar skipa skrá og bera ábyrgð á, brúttóvigtun afla á hafnarvog og endurvigtun afla úr GAFL.

Einnig aflaði Verkefnastjórnin upplýsinga úr svokölluðum vigtar- og ráðstöfunarskýrslum sem Fiskistofa safnar hjá þeim sem kaupa afla skipa til vinnslu. Í þeim skýrslum er skráð magn og kaupverð afla frá skipshlið eftir fisktegund sem og ráðstöfun þess afla sem keyptur var eftir vinnslutegund, þ.e. frystur, saltaður o.s.frv. Fiskistofa heldur saman þeim upplýsingum í gagnagrunninum VOR, en Hagstofa Íslands sér um að taka saman niðurstöður og birtir þær á heimasíðu sinni (<https://hagstofa.is/talnaefni/atvinnuvegir/sjavarutvegur/>).

Á árinu 2017 voru 1.148 þúsund tonn skráð sem landaður afli í GAFL (afli án íss), sem er 62.000 tonnum minna en brúttóvigtun (afli og ís) á hafnarvog eða heimavigtun við löndun. Þá var 84.000 tonnum meira skráð af afla í afladagbók en landaður afli í GAFL. Við samanburð á upplýsingum úr afladagbók og aflaskráningu í GAFL er rétt að hafa í huga að skráning í afladagbók er ekki byggð á nákvæmri vigtun heldur á áætlun skipstjóra.

Tafla 4 Afli árið 2017

	Afla- dagbók	Vigtun við löndun	Endur- vigtun	Ráðstöfun kaupanda	Verðmæti sjávarafla Tegund/to nn/m.a.kr.
Botnfiskur	495.095	484.708	440.029	450.800	84.464
Uppsjávarfiskur	730.337	715.704	698.612	718.158	23.778
Skel og krabbi	7.048	10.421	9.814	10.568	2.439
Samtals	1.232.480	1.210.833	1.148.455	1.179.526 ²	110.681

Heimild: Fiskistofa

4.2.2 Leyfi til vigtunar sjávarafla

Fiskistofu er líkt og áður greinir heimilt að veita aðilum leyfi til vigtunar sjávarafla í samræmi við ákvæði laga nr. 57/1996 og reglugerðar nr. 745/2016. Skilyrði leyfisveitingar er m.a. að vigtunin sé framkvæmd af löggiltum vigtarmanni, að notuð sé löggilt vog og að eftirlitsmenn Fiskistofu hafi óhindrað aðgengi að aðstöðu þar sem vigtun afla fer fram. Vigtunarleyfishafi þarf einnig að hafa vinnsluleyfi útgefið af Matvælastofnun. Aðilum sem fengið hafa leyfi til vigtunar sjávarafla er skylt að vigta afla sem móttækinn er í samræmi við útgefið leyfi.

Vigtunarleyfishafar sem hafa leyfi Fiskistofu til vigtunar sjávarafla eru 114 talsins, þar af hafa 95 leyfi til endurvigtunar, 16 leyfi til heimavigtunar og 3 eru sjálfstæðir aðilar (aðili sem landar og vigtar afla með heimild viðkomandi hafnarvogar, en er ekki útgerð, fiskvinnsla eða fiskmarkaður). Fjöldi löndunarhafna þar sem sjávarafla var landað og hann vigtaður var 63.

² Mismunur á ráðstöfun kaupanda á sjávarafla og endurvigtuðum afla má einkum rekja til breytinga á birgðastöðu í ársbyrjun og í lok árs.

Hlutfall vigtunarleyfishafa í heildarvigtun sjávarafla til skráningar í GAFL nam á árinu 2017 um 83% og hluti vigtunar á hafnarvog sem skráður var endanlega nam um 17%. Um það bil 75% ísaðs botnfiskafla er endanlega vigtaður af vigtunarleyfishafa (endurvigtun). Vel yfir 90% uppsjávarafla er endanlega vigtaður af vigtunarleyfishafa (heimavigtun). Hinn hluti ísaðs botnfiskafla og uppsjávarafla er endanlega vigtaður á hafnarvog og einnig afurðir vinnsluskipa.

Tafla 5 Vigtun sjávarafla til skráningar í GAFL árið 2017

Tegund afla	Framkvæmd vigtunar	Tonn	Hlutfall
Botnfiskur	Endanlega vigtaður af leyfishafa	253.017	57,5%
Botnfiskur	Vigtaður á hafnarvog, ísaður	81.405	18,5%
Botnfiskur	Vigtaður á hafnarvog, frystur	105.607	24,0%
Uppsjávarfiskur	Vigtaður af leyfishafa	646.945	92,6%

Heimild: Fiskistofa

4.3 Eftirlit með vigtun sjávarafla

Við núverandi framkvæmd aflaskráningar í GAFL eru aflaupplýsingar úr afladagbókum að litlu leyti nýttar til samanburðar af starfsmönnum löndunarhafna eða Fiskistofu. Fyrsta vigtun er við löndun og er hún nýtt við eftirlit Fiskistofu með veiddum afla en lokaskráning í GAFL er að stærstum hluta, eða um 83%, samkvæmt vigtun hjá vigtunarleyfishöfum sem framkvæmd er með úrtaksvigtun.

4.3.1 Eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla

Það er hlutverk Fiskistofu að hafa eftirlit með að vigtun sjávarafla sé sem réttust. Fiskistofa rækir það hlutverk sitt m.a. með samskiptum við útgerðir, vigtunarleyfishafa og vinnsluaðila sjávarafla. Ennfremur með upplýsingagjöf og áhættustýringu við eftirlit með vigtunarleyfishöfum. Er þar m.a. átt við yfirstöðu eftirlitsmanna með framkvæmd vigtunar hjá vigtunarleyfishöfum og birtingu niðurstaðna af þeim yfirstöðum á vef Fiskistofu.

Ein af mikilvægari aðgerðum eftirlitsmanna Fiskistofu, til að tryggja réttar aflaupplýsingar við endanlega aflaskráningu í GAFL, fer fram þegar þeir eru viðstaddir endurvigtun eða heimavigtun hjá vigtunarleyfishöfum. Ef eftirlit Fiskistofu hjá vigtunarleyfishafa leiðir í ljós verulegt frávik í íshlutfalli í afla skips í tiltekinni fisktegund miðað við meðaltal íshlutfalls skipsins í fyrri löndunum, skal Fiskistofa fylgjast með allri vigtun hlutaðeigandi vigtunarleyfishafa í allt að sex vikur, á kostnað vigtunarleyfishafa, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Eftirlitsaðgerðin felst í því að mæla íshlutfall í vigtuðum afla með yfirstöðu og bera mælinguna síðan saman við skráð meðalísmagn og meðalíshlutfall viðkomandi skips sem vinnsluaðili hefur mælt yfir tiltekið tímabil án yfirstöðu eftirlitsmanna Fiskistofu á vettvangi. Mismunur á íshlutfalli, mældur með þessum hætti, er síðan birtur á heimasíðu Fiskistofu en hefur ekki áhrif á skráningu í GAFL.

4.3.2 Samstarfsyfirlýsing Hafnarsambands Íslands og Fiskistofu um framkvæmd vigtunar

Líkt og áður greinir benti Ríkisendurskoðun á í skýrslu sinni að fylgja þurfi eftir samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu við Hafnasamband Íslands svo efla megi eftirlit með vigtun á hafnarvog. Í samstarfsyfirlýsingu um framkvæmd vigtunar og eftirlit, dags. 5. september 2018, kemur m.a. fram að aðilar samstarfsyfirlýsingarinnar séu sammála um eftirfarandi:

Fiskistofa og íslenskar hafnir munu vinna saman að gerð verkferla, sem unnið verði eftir við vigtun og skráningu sjávarafla á hafnarvog og eftirlit með vigtun á hafnarvog. Markmið aðila er að með skýrum vinnuferlum verði eftirlit og framkvæmd vigtunar eins vönduð og kostur er.

Fiskistofa mun vinna að því að bátum og skipum verði gert skylt að senda höfnunum upplýsingar úr afladagbók um afla og tegund afla áður en komið er til hafnar og verða þessar upplýsingar forskráðar rafrænt á vigtarnótur í aflaskráningarkerfinu Gaflí.

Til þess að styrkja frumeftirlit starfsmanna hafnanna og tryggja feril þess að landaður afli skili sér á hafnarvog þá eru aðilar sammála um að úrvinnsla og eftirlit vegna endurvigtunar færast til Fiskistofu.

Aðilar samstarfsyfirlýsingarinnar eru sammála um að hvetja til þess að reglum verði breytt í þá veru að heimavigtunarleyfi verði aðeins gefin út vegna löndunar á uppsjávarafla.

Fyrstu skrefin að þessari vinnu eru nú í undirbúningi þar sem ætlunin er að fiskiskip skili afladagbók til Fiskistofu fyrir löndun og Fiskistofa forskrái upplýsingar í GAFL. Verkefnastjórnin telur mikilvægt að Fiskistofa og Hafnarsambandið vinni áfram að því sem til framfara gæti orðið í vigtun sjávarafla.

4.3.3 Áreiðanleiki endurvigtunar

Í febrúar 2020 skiluðu þeir Daði Már Kristófersson prófessor og Birgir Þór Runólfsson, dósent við Háskóla Íslands, minnisblaði til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þar sem farið var yfir áreiðanleika endurvigtunar og umfang frávika frá gögnum úr yfirstöðumælingum Fiskistofu. Í minnisblaði er einnig fjallað um hvað skýrir þessi frávik og hvernig þau hafa þróast á tímabilinu 2012 til 2019. Sérstaklega var lagt mat á hvort aðgerðir sem Fiskistofa réðst í á árinu 2016 hafi haft áhrif á frávikin. Í minnisblaðinu segir m.a.:

Umfang frávika í endurvigtun samsvara um 1,7% af heildarafla. Þessi frávik eru tölfraðilega marktæk. Vinnsluáðili, skip, höfn og tímabil hafa öll marktæk áhrif á umfangið. Það er takmarkað við minnihluta skipa og algengara hjá minni vinnsluáðilum, einstaka höfnum, en hefur minnkað síðan 2016. Aðgerðir Fiskistofu árið 2016, sem fyrst og fremst fólust í birtingu niðurstaðna úr endurvigtun, hafa dregið marktækt úr þessum frávikum. Þannig hafa frávikin minnkað um 0,8%, eða 47% ($0,008/0,017=0,47$). Það eitt að aðgerðir Fiskistofu breyti þessum frávikum styður þá tilgátu að þau séu meðvituð fremur en tilviljanakennd. Niðurstöðurnar benda til þess að aukið eftirlit með minni (samþættum) aðilum og áframhald á aðgerðum Fiskistofu sé líklegt til að halda þessu vandamáli í skefjum.

Upplýsingar frá Fiskistofu um brúttóvigtun botnfiskafla (ísaður afli) á hafnarvog á árinu 2017 og endanlega vigtun (íslaus afli) til aflamarks sýna tæplega 63 þúsund tonna minni afla við endanlega vigtun en við hafnarvog, sem nemur um 12,5%.

Tafla 6 Samanburður á brúttóvigtun botnfisks á hafnarvog við endanlega vigtun til aflamarks

Tegund afla	Tonn	Tonn
Vigtun til aflamarks án íss	440.029	
- Endanleg vigtun á hafnarvog (x1,03)		(83.683)
- Frystur fiskur vigtaður á hafnarvog (x1,15)		(121.440)
- Brúttóvigtun á hafnarvog		(297.862)
- Samtals vigtun botnfisks á hafnarvog		(502.985)
Mismunur 12,5%		(62.956)

Heimild: Fiskistofa

Þá óskaði verkefnastjórnin eftir upplýsingum frá Fiskistofu um samanburð á vigtun við löndun uppsjávarafla og aflaskráningu í afladagbók ársins 2017.

Til skoðunar komu 523 landanir 19 fiskveiðiskipa á tímabilinu. Heildarmagn skráð í afladagbók nam 553 þúsundum tonna í samanburði við 542 þúsund tonn vigtuð, mismunurinn nam því 11 þúsund tonnum eða 1,9%.

Tafla 7 Mismunur á afladagbók og vigtun uppsjávarafla árið 2017

	Fj. landana	Afladagbók	Vigtun	Mismunur	% Magn tonn
Heildarafli	523	553.272	542.514	10.758	1,9%
Afladagbók>vigtun	304	274.905	291.369	16.464	6,0%
Afladagbók<vigtun	219	278.367	251.145	27.222	9,8%

Heimild: Fiskistofa

Landanir þar sem meira var skráð í afladagbók en vigtaðist við löndun voru um 200, þar af um 130 landanir þar sem munurinn var meiri en 5%. Mesti munur var tæp 1.300 tonn eða um 50%. Við yfirstöðu var mesti munur rúm 300 tonn eða 21%.

Landanir þar sem meira vigtaðist við löndun en skráð var í afladagbók voru um 300, þar af um 170 landanir þar sem munurinn var meiri en 5%. Mesti munur var tæp 500 tonn eða um 27%. Við yfirstöðu var mesti munur rúm 100 tonn eða 17%.

Af um 520 löndunum voru eftirlitsmenn Fiskistofu viðstaddir 30 landanir. Í þeim löndunum þar sem eftirlitsmenn Fiskistofu voru viðstaddir var að meðaltali enginn munur.

4.3.4 Athugasemdir og ábendingar Fiskistofu um vigtun sjávarafla

Verkefnastjórnin óskaði eftir upplýsingum frá Fiskistofu um það hvernig staðfest er við vigtun á hafnarvog að allur afli komi til vigtunar. Í bréfi stofnunarinnar til verkefnastjórnar, dags. 13. nóvember 2019, sagði:

Varðandi uppsjávarafla þá eru tilkynningar frá uppsjávarskipum bornar saman við landanir. Varðandi aðrar veiðar þá gera eftirlitsmenn af og til samanburð við löndun á afla skráðum í afladagbók og vigtun afla á hafnarvog, það eftirlit hefur hinsvegar lítið vægi þar sem ekki eru skilgreind vikmörk eða frávik varðandi tegundir og magn. Fiskistofa hefur ekki heimildir til að nýta myndavélar á höfnum til að gæta þess að allur afli fari í vigtun á hafnarvog. Eins er gerður rafrænn samanburður á komu fiskiskipa til hafnar og hvort löndun fari fram eður ei.

Í raun eru því tvær leiðir færar til þess að staðreyna að við vigtun á hafnarvog sé öllum afla úr veiðiferð landað löglega, annars vegar rafrænn samanburður á fyrirliggjandi upplýsingum og hins vegar viðvera eftirlitsmanna á vettvangi. Fyrri leiðin hefur þann ókost að ekki er hægt að ætla mönnum að misræmi í gögnum sé vegna framhjá löndunar afla og myndu þær upplýsingar því fremur nýtast til áhættumats seinna meir.

...

Hvað varðar heimavigtun á uppsjávarfiski hefur Fiskistofa lengi bent á að vigtun á pökkuðum afurðum sé ótrygg og afleit vigtunaraðferð sem erfitt er að hafa fullnægjandi eftirlit með m.v. núverandi regluverk. Engin önnur þjóð við Norður-Atlantshaf notar þessa aðferð til afla-skráningar á uppsjávarafla.

Í sama bréfi svaraði Fiskistofa einnig spurningu verkefnastjórnar um það hvort framkvæmdur sé samanburður á brúttóvigtun á hafnarvog við löndun og endurvigtun vigtunarleyfishafa (endanlegri vigtun) til skráningar í GAFL og hvort hann hafi áhrif á aflaheimildir viðkomandi. Þar sagði:

Samanburður er gerður með því að bera saman íshlutfall við vigtun afla á hafnarvog og niðurstöður frá vigtunarleyfishafa sem skilar nettóvigtun á hafnarvog. Sá samanburður hefur ekki áhrif á aflaheimildir viðkomandi. Niðurstaða vigtunar frá vigtunarleyfishafa sem endurvigtaði afla er notuð til frádrags aflaheimilda.

Í bréfi dags. 6. janúar 2020 svaraði Fiskistofa ennfremur spurningu verkefnastjórnar um niðurstöður eftirlits Fiskistofu með löndun uppsjávarafla. En líkt og segir hér að framan eru tilkynningar frá uppsjávarskipum bornar saman við landanir. Í bréfinu frá 6. janúar segir:

Fiskistofa vill benda á að þó að verulegur munur geti verið á áætluðum afla og lönduðum afla þegar eftirlit er viðhaft þá er regluverkið ekki nægjanlega skýrt til að mögulegt sé að beita stjórnvaldsákvörðunum. Staðan í dag er sú að einungis er hægt að leiðbeina viðkomandi skipstjóra að skrá afla „eins nákvæmlega og unnt er“ jafnvel þó að munur sé tugir prósentu eða tugir eða hundruð tonna ef farmar eru stórir.

Að endingu óskaði verkefnastjórnin eftir upplýsingum frá Fiskistofu um það hvort niðurstöður eftirlitsaðgerða með yfirstöðu við vigtun og uppgefið íshlutfall við vigtun hafi áhrif til skráningar á aflaheimildum. Í áðurnefndu bréfi Fiskistofu til verkefnastjórnar, dags. 13. nóvember 2019, sagði um þetta atriði:

Nei, ekki er til heimild um að niðurstöður við yfirstöður hafi áhrif á hvernig fyrri vigtanir voru skráðar. Í 5. gr. reglugerðar nr. 745/2016 kemur fram að Fiskistofu er heimilt að framkvæma sérstaka athugun á íshlutfalli afla vegna eftirlits og getur stofnunin ákveðið að sú mæling verði lögð til grundvallar við aflaskráningu. Þetta ákvæði á þó einungis við um þá löndun sem athuguð er hverju sinni.

4.3.5 Sjónarmið Matís varðandi íshlutfall í afla við löndun

Verkefnastjórn óskaði eftir áliti Matís á því hvort unnt væri að gefa út viðmiðunarreglu um eðlilegt íshlutfall við löndun. Í svörum Matís, sbr. minnisblað stofnunarinnar til verkefnastjórnarinnar, dags. 13. janúar 2020, kemur m.a. eftirfarandi fram:

Við mat á því hvað teljist ásættanlegt íshlutfall vegast á ólík sjónarmið. Ísun og kæling afla hefur það markmið að tryggja gæði og heilnæmi hans. Því er afar mikilvægt að kæling og ísun sé nægjanleg. Jafnframt er mikilvægt að skráð íshlutfall sé sem réttast, enda er umtalsverður hluti gagna sem nýtt eru til fiskveiðistjórnunar byggður á vigtun afla og getur skekkja í skráðu íshlutfalli því haft áhrif á áreiðanleika fiskveiðistjórnunar.

...

Íspörf tekur mið af fjölmörgum þáttum. Má þar nefna hitastigi aflans þegar hann kemur um borð, hversu vel hann hefur verið forkældur þegar hann kemur niður í lest, þeim tíma sem líður frá veiði til löndunar, geymsluhitastigi og geymslutíma. Í megindráttum má þó segja að afli útilegubáta sé nær alltaf kominn niður fyrir bræðslumark íss við löndun og því ætti að vera óhætt að gera kröfu um að afli sé a.m.k. kominn niður í 1°C við löndun. Það ætti því einvörðungu að vera nægur ís eftir á aflanum til að tryggja kælingu meðan á geymslu aflans stendur, þar til hann fer í vinnslu.

...

Með ofangreint í huga telur Matís að útgáfa á viðmiðunarreglum um hvað geti talist eðlilegt íshlutfall sé afskaplega vandmeðfarið. Það er hins vegar mögulegt að reikna út íspörf í einstaka tilvikum þar sem allar forsendur eru þekktar, og hefur Matís gert reiknilíkan aðgengilegt á <http://www.kaeligatt.is/umbord/isthorf/> sem gerir sjómönnum það kleift. Einfaldari viðmið muni mögulega leiða til þess að sjómenn ísi við vissar aðstæður minna en talist geti ráðlegt.

4.3.6 Ábendingar Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um mikilvægi endurvigtunar

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi sendu verkefnastjórninni grein samtakanna um endurvigtun með tölvupósti þann 8. júlí 2019. Þar segir meðal annars:

Fyrirtæki í sjávarútvegi eiga allt undir því að umgengni um sjávarauðlindina sé forsvaranleg og ábyrg. Í því felst meðal annars að rétt sé greint frá því hversu mikið er dregið úr sjó. Rétt skráning afla er ein forsenda þess að fiskveiðistjórnunarkerfið virki eins og því er ætlað og veiðarnar séu sjálfbærar. Sé litið til nýjustu fréttu af ástandi þorsstofnsins við Ísland, þá hefur endurreisn hans gengið vel. Reyndar svo vel að stofnvisitala þorsks hefur ekki verið hærri frá því að mælingar hófust árið 1996.

Endurvigtun afla er órjúfanlegur hluti þeirrar keðju að skrá rétt hvaða afli berst að landi. Útgerðir ráða því hversu mikill ís er notaður þegar skip er að veiðum. Það veltur á ýmsu, fisktegund, fiskimiðum, árstíma, tegund skips, lengd úthalds, kröfum kaupanda, hitastigi í lest og körum og hversu lengi aflinn er geymdur eftir að honum er landað og áður en hann er unninn. Það eru því fjölmargir þættir sem skýrt geta muninn á því hversu mikinn ís menn vilja nota. Ís gegnir veigamiklu og margþættu hlutverki í að viðhalda gæðum fisks og tryggja þar með sem hæst verð fyrir afurðina. Hann nýtist bæði sem kælimiðill og til ræstingar, því ís heldur fiski aðskildum fyrir rásir fyrir ísbræðsluvatn, sem getur verið mengað blóði og slori og valdið skemmdum.

...

Þegar skoðuð eru gögn sem Fiskistofa birtir á heimasíðu sinni, um hlutfall íss í afla við endurvigtun þegar eftirlitsmaður er á staðnum, þ.e. við svokallaða yfirstöðu eftirlitsmanns, og samanburður við vegið meðalíshlutfall úr öllum vigtunum frá tilteknu skipi hjá vigtunarleyfishafa, kemur í ljós að íshlutfall við yfirstöðu er ýmist hærra eða lægra en meðalíshlutfallið. Gögnin gefa því ekki vísbendingar um að kerfisbundið sé verið að upplýsa ranglega um herra íshlutfall þannig að afli sé skráður minni en hann í raun er.

...

Mikilvægt er að huga að staðreyndum, áþekkingum þeim sem hér hafa verið reifaðar, þegar fjallað er um málefni endurvigtunar. Með þeirri framkvæmd sem nú er kveðið á um í lögum hefur markmiðinu um aukin gæði og aukin virði afla verið náð. Ómögulegt er að fá nákvæmlega sama hlutfall íss í öllum tilvikum og það eru margir þættir sem ráða þörfinni fyrir magni íss, líkt og hér var vikið að. Af þeim sökum verða ávallt einhverjar sveiflur. Hvað sem því hins vegar líður er ljóst að fyrirliggjandi gögn og úttektir staðfesta að framkvæmdin og framfylgni við ákvæði laganna er almennt til fyrirmyndar. Virkt eftirlit og tilhlýðileg viðurlög eru síðan nauðsynleg til að taka á háttsemi sem ekki er í samræmi við gildandi lög. Engin rök standa því til þess að ráðast í grundvallarbreytingar á núgildandi framkvæmd.

4.3.7 Ábendingar Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda um vigtun sjávaraflla

Formaður samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda sendi verkefnastjórninni greinargerð um afstöðu samtakanna til þeirra atriða sem fjallað er um í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu, með tölvupósti þann 30. október 2019, en þar segir m.a.:

Fiskveiðistjórnunarkerfi það sem við Íslendingar störfum eftir er að stóru leyti frábært stjórnþæki. Kerfið er þó orðið nálægt 40 ára gamalt og á þeim árum búið að gera endalaugar bætur og breytingar. Margar hverjar til þess fallnar að lagfæra glufur sem ekki sáust fyrir. Þannig hefur kerfið vaxið og orðið flóknara og eins og skipun nefndar okkar sýnir leitt af sér neikvæða annmarka.

Í greinargerð samtakanna segir um vigtun sjávaraflla:

Að okkar viti ætti að afleggja alla endurvigtun og byrja með fasta ísprósentu á afla.

Með því móti má spara gríðarlega fjármuni við núverandi eftirlit og það aukna eftirlit sem hér er verið að ræða. Endurvigtun er, ef horft er til vinnslufræðilegra sjónarmiða, ill meðferð á fiski sem enginn myndi framkvæma ef ekki væri fyrir þann ávinning sem fæst af lægri vigt. Nú þegar er mikið af fiski á Íslandi landað á fastri ísprósentu og er ekki endurvigtaður. Þeir aðilar sem þetta gera hafa ekki kvartað. Má þar nefna aðila sem setja fisk í gáma án endurvigtunar. Einnig afla sem landað er á stöðum er ekki hafa heimild til endurvigtunar.

Með vísindabekkingu sem við Íslendingar búum yfir væri ákaflega auðvelt að ráðleggja hver ísprósentu ætti að vera fyrir: útileguskip, dagróðrabáta, ísfisktogara og svo framvegis. Einnig mætti með sömu þekkingu auðveldlega aðlaga þessar tölur að vetrar- og sumartíma.

Í dag er freistnivandi útgerðarmannsins sá að hlutfall selds afla á móti vigtuðum afla sé sem best. Með þeirri breytingu að hætta að endurvigta þá yrði verkefni útgerðarmannsins að skila aflanum sem bestum í land með þeim ís sem gert er ráð fyrir með það að markmiði að fá sem hæst verð fyrir aflann.

Það má ekki gleyma því að endurvigtun er úrtak sem miðar að því að nálgast raunvigt sem best, úrtaksvigtun er ekki raunvigtun. Það og sú staðreynd að mikil brotalöm hefur verið á endurvigtun afla ætti að duga til þess að valkosturinn væri skoðaður vandlega.

4.4 Vigtun dagróðrabáta

Verkefnastjórnin hefur haft til skoðunar hvort æskilegt væri að dagróðrabátar myndu ljúka vigtun á hafnarvog með fastri ísprósentu.

Að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vann Fiskistofa athugun á því að fella út heimild til endurvigtunar á afla dagróðrabáta í lok árs árið 2017. Óskaði ráðuneytið m.a. eftir því að Fiskistofa skoðaði hve stór hluti afla dagróðrabáta væri endurvigtaður og hvar, þ.e. á fiskmarkaði eða hjá öðrum vigtunarleyfishöfum.

Í athugun Fiskistofu fyrir tímabilið 1. janúar 2017 til 30. nóvember 2017 kemur fram að landanir 956 dagróðrabáta hafi verið skoðaðar. Landanir til vigtunarleyfishafa voru 13.999 og heildarmagnið 65 þúsund tonn. Fjöldi skráninga til endurvigtunar hjá vigtunarleyfishöfum voru 17.375 þar sem skip getur landað til fleiri en eins leyfishafa við löndun. Af þeim voru 10.976 hjá fiskmörkuðum eða 63%. Þá voru stakar vigtanir hjá vigtunarleyfishöfum þar sem hver tegund er vigtuð sérstaklega 49.779 og af þeim 39.156 hjá fiskmörkuðum eða 78%.

Athugun Fiskistofu leiddi í ljós að vigtun á rúmum helmingi landaðs afla dagróðrabáta var lokið á hafnarvog eða 50,8% en 49,2% voru endurvigtuð, ýmist hjá fiskmörkuðum eða fiskvinnslum. Í bréfi Fiskistofu til verkefnastjórnar, dags. 13. nóvember 2019, var jafnframt fjallað um afstöðu stofnunarinnar til þess að dagróðrabátar ljúki vigtun á hafnarvog. Í bréfinu segir meðal annars:

Vert er að skoða möguleika á því að hætta allri endurvigtun og að allri vigtun bolfisks verði lokið á hafnarvog. Í því sambandi má horfa til þeirrar reynslu sem orðin er til við fasta ísprósentu við aflaskráningu á afla sem fer óunninn á markað erlendis. Þar er heimilt að draga frá 12% vegna íss og nú er til skoðunar að útgerðaraðili geti valið lægra stig ísprósentu fyrir skip með ofurkælingu eða ísþykkni³. Þar sem um fasta ísprósentu er að ræða felst eftirlit Fiskistofu í því að fylgjast með að aðili fari ekki langt niður fyrir þá ísprósentu sem hann hefur valið með tilliti til þess kælimiðils sem hann notar um borð.

Fiskistofa hefur bent á að æskilegt væri að hætta allri endurvigtun af dagróðrabátum, þ.e. línu- og handfærabátum sem landa í lok veiðiferðar sem er ekki lengri en einn dagur. Þessir bátar nota ekki mikinn ís til kælingar afla og því óþarft að senda slíkan afla til endurvigtunar heldur væri vigtun og skráningu lokið á hafnarvog. Í því sambandi er rétt að halda því til haga að heimilt er að draga frá allt að 3% frá þyngd aflans við vigtun á hafnarvog ef ís er í aflanum.

...

Verði endurvigtun áfram við lýði telur Fiskistofa mjög mikilvægt að setja fram mjög skýrar kröfur um aðstöðu og búnað til vigtunar. Rétt og eðlilegt væri að gera kröfu um heilvigtun afla og hætta úrtaksvigtun. Aðstaða hjá aðilum sem fá leyfi til endurvigtunar ætti að vera með þeim hætti að afli sem tekinn er inn í vinnsluhús til endurvigtunar eigi ekki greiða leið nema í gegnum vigtunarbúnað, þ.e. að gerð verði krafa um að rými þar sem afli er geymdur fyrir endurvigtun sé lokað og aðeins sé fær leið inn í vinnsluna yfir heilvigtunarbúnað. Þá er mikilvægt að endurvigtunarleyfishöfum verði gert skylt að hafa myndavélarbúnað þar sem afli er endurvigtaður með beinum aðgangi Fiskistofu að myndavélunum í rauntíma og aðgangi að upptökum.

Beinstreymi upplýsinga frá endurvigtun til Fiskistofu, sem nú er í þróun, mun gera eftirlit mun auðveldara og skilvirkara.

Í minnisblaði Matis, dags. 20. janúar 2015, vegna íshlutfalls í afla við löndun, sem unnið var að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, segir um vigtun dagróðrabáta:

Starfsumhverfi dagróðrabáta er með þeim hætti að nokkur hluti afla getur komið að landi innan 2-3 klst. frá veiðum. Slíkt hefur í för með sér að ekki er hægt að gera kröfu um að hitastig aflans hafi náð bræðslumarki íss við löndun í öllum tilvikum. Rannsóknir Matis á kælingu afla (Margeirsson et.al. 2008; kaeligatt.is) sýna að innan 2 klst frá veiðum er hægt að gera ráð fyrir að hitastig afla hafi náð 2,5°C, en kælihraði ræðst af kælimiðli, ísmagni og stærð fiskanna.

Óvissa um tíma sem líður frá veiðum dagróðrabáta að löndun er takmörkuð, enda afla öllum landað innan sólarhrings frá veiðum. Með ofangreint í huga teljum við að ásættanlegt fast

³ Frá því að bréfið var sent hefur verið gefin út reglugerð 352/2020 þar sem slíkt frádrag er ákveðið 0,6%.

Íshlutfall í afla dagróðrabáta sé 4%, sem dragist frá vigtun á hafnarvog að því gefnu að hitastig afla við löndun mælist lægra en 2,5°C.

Líkt og rakið er hér að framan óskaði verkefnastjórnin eftir álit Matís á því hvort unnt væri að gefa út viðmiðunarreglu um eðlilegt íshlutfall við löndun. Í svörum þeirra, sbr. minnisblað stofnunarinnar til verkefnastjórnarinnar, dags. 13. janúar 2020, kemur fram það mat stofnunarinnar að útgáfa á viðmiðunarreglum um hvað talist geti eðlilegt íshlutfall sé afskaplega vandmeðfarið.

Afstaða Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi varðandi endurvigtun er ítarlega rakin hér að framan í kafla 4.3.5, en í stuttu máli telur SFS að fjölmargir þættir geti skýrt muninn á magni íss sem útgerðir kjósi að nota og ísnotkun gegni veigamiklu og margþættu hlutverki í að viðhalda gæðum fisks. Gögn Fiskistofu gefi ekki vísbindingar um að kerfisbundið sé verið að gefa upp of hátt íshlutfall. Engin rök séu því til að gera grundvallarbreytingar á núverandi framkvæmd.

Um afstöðu Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda er fjallað í kafla 4.3.6. Líkt og þar kemur fram er formaður samtakanna þeirrar skoðunar að leggja eigi af alla endurvigtun og taka upp fasta ísprósentu á afla. Afslagning endurvigtunar myndi spara gríðarlega fjármuni við eftirlit og hún sé frá vinnslufræðilegu sjónarmiði ill meðferð á fiski.

Að lokum má nefna að þann 5. júlí 2018 voru drög atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að frumvarpi til laga um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi kynnt í samráðsgátt stjórnvalda⁴. Frumvarpið hafði, auk ákvæða um myndavélaeftirlit, m.a. að finna ákvæði um að allir dagróðrabátar skyldu ljúka vigtun á hafnarvog með fastri ísprósentu. Frumvarpið hefur enn ekki verið lagt fram á Alþingi en mjög neikvæðar umsagnir bárust vegna tillögu um að koma á myndavélaeftirliti. Umsagnir SFS og LS tóku hins vegar einnig til ákvæðis um dagróðrabáta og að ljúka vigtun á hafnarvog.

Í umsögn SFS um drög að ofangreindu frumvarpi segir að fast íshlutfall hjá dagróðrabátum geri það að verkum að slóghlutfall verði alltaf skráð fast en að það sé mjög mismunandi eftir árstíma og því nauðsynlegt að heimila endurvigtun. Samtökin álíta því að með tillögunni sé vegið verulega að því grundvallarmarkmiði að viðhalda bestu gæðum afla. Þar að auki sé vegið að því sjónarmiði að vigtun gefi rétta þyngd þar sem slóghlutfall getur verið mjög breytilegt. Því sé tillagan mótsögn við það markmið að vigta afla rétt. Þá benda samtökin á það í umsögn sinni að starfsemi fiskmarkaða muni raskast verulega ef dagróðrabátar þurfi að ljúka vigtun á hafnarvog á fastri ísprósentu.

Í umsögn Landssambands smábátæigenda segir að það hafi valdið vonbrigðum að jákvæð viðbrögð sambandsins við tillögum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um breyttar reglur um vigtun, sem from komu í byrjun árs 2014, hafi ekki komist til framkvæmda. Ennfremur segir:

Það er mat LS að gildandi reglur hafi leitt til mismununar sem skekkt hafi samkeppnisstöðu innan kerfisins. Vigtarreglur hafa fengið það orð á sig, og ekki að ástæðulausu, að þar sé að finna stærstu ívilnun til kvóta sem í gildi er. LS hefur margsinnis vakið athygli á því ófremdarástandi sem ófullnægjandi ákvæði laganna leiða af sér varðandi mismunun og finnst miður að ekki hafi verið brugðist fyrr við.

⁴ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=93](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=93)

...

Í frumvarpsdrögum sem hér eru til umfjöllunar er lagt af stað með enn eina breytinguna á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Það er skoðun LS að frumvarpið auki á áreiðanleika við vigtun og leiði til heiðarlegri samkeppni í útgerð og fiskvinnslu. LS leggur áherslu á að leyfi til endurvigtunar verði ekki veitt nema að uppfylltum ströngum skilyrðum. Vakni grunur um misferli skal undanþágan tafarlaust afturkölluð.

4.5 Ábendingar og tillögur verkefnastjórnar um breytt verklag við vigtun sjávarafla

Rétt aflaskráning er grunnur þess að hægt sé að reka skilvirkt og sjálfbært fiskveiðistjórnunarkerfi, meðal annars til að tryggja að réttar upplýsingar liggi til grundvallar stofnmati Hafrannsóknastofnunar. Rétt aflaskráning er einnig grunnur þess að útgerðir og fiskvinnslur búi við óskekkt samkeppnisumhverfi. Það eru því hagsmunir allra, en ekki síst greinarinnar sjálf, að aflaskráningin sé traust. Að mati verkefnastjórnarinnar er eitt brýnasta viðfangsefni stjórnvalda á þessu sviði að tryggja skilvirkt eftirlit með fiskveiðum og tryggja rétta aflaskráningu í GAFL með skilvirkum eftirliti við vigtun.

Með vísan til þeirra umsagna sem verkefnastjórninni bárust er sýnt að ekki ríkir sátt um hvaða vigtunaraðferð gefi réttasta mynd af lönduðum afla. Þá virðist takmarkað traust ríkja á milli þeirra sem fara með framkvæmd vigtunar (vigtunarleyfishafa) og eftirlitsaðila.

Verkefnastjórnin telur mikilvægt að upplýsingar um veiddan afla, úr afladagbók, verði hluti af daglegu eftirliti með vigtun afla í landi og þær forskráðar í GAFL. Áfram verði afli brúttóvigtatölur á hafnarvog og endurvigtun heimiluð hjá vigtunarleyfishöfum. Þá telur verkefnastjórnin æskilegt að endanleg skráning vigtunar í GAFL verði háð ákvörðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um hámarksmun (%) á brúttóvigtun við löndun á hafnarvog og endurvigtun (nettóvigtun) hjá vigtunarleyfishöfum og þess gætt að munur sé innan viðmiðunarmarka.

Verkefnastjórnin telur brýnt að allt eftirlit með vigtun sjávarafla verði áhættumiðað í því skyni að auka skilvirkni þess og að innleidd verði áhættustýring samkvæmt ISO 31000 staðlinum til þess að tryggja að það nái fram að ganga. Að mati verkefnastjórnarinnar er nauðsynlegt að lögfest verði krafa um áhættumiðað eftirlit í störfum Fiskistofu. Nánar verður vikið að áhættustýringu og ISO 31000 staðlinum í 10. kafla.

Umræðan um að dagróðrabátar eigi að ljúka vigtun á hafnarvog á fastri ísprósentu á sér langa sögu og skiptar skoðanir eru um ágæti þess. Athugun Fiskistofu leiddi í ljós að vigtun á rúmum helmingi landaðs afla dagróðrabáta, sem nam um 100 þúsund tonnum á tímabilinu janúar-nóvember 2017, var 50,8% lokið á hafnarvog en 49,2% voru endurvigtuð, ýmist hjá fiskmörkuðum eða fiskvinnslum. Þær umsagnir sem verkefnastjórninni bárust frá hagsmunaaðilum vegna dagróðrabáta og vitnað er til hér að framan leiða í ljós að aðeins einn aðili telur að ekki eigi að gera grundvallarbreytingar á núverandi fyrirkomulagi. Verkefnastjórnin telur mikilvægt að við ákvörðun um breytingu á núverandi fyrirkomulagi á vigtun afla dagróðrabáta verði einkum haft í huga mikilvægi þess að fá góðan afla í land og að reglur um vigtun stuðli að góðri aflameðferð. Ennfremur að skráning á afla sé sem réttust og að eftirlitið sé sem skilvirkast. Verkefnastjórnin áréttar jafnframt að mikilvægt er að tekið verði fullt tillit til starfsemi fiskmarkaða og þá ekki síst varðandi þann afla sem boðinn er upp í uppboðskerfi þeirra. Þá áréttar verkefnastjórnin tillögu sína um að fram fari heildarendurmat á þeim skilyrðum sem vigtunarleyfishafar þurfa að uppfylla fyrir útgáfu vigtunarleyfis. Með hliðsjón af

framangreindu telur verkefnastjórnin brýnt að áður en ákvaðanir eru teknar um framtíðarfyrirkomlag vigtunar dagróðrabáta fari fram ítarleg úttekt á áhrifum þess að dagróðrabátum verði gert að ljúka vigtun á hafnarvog með fastri ísprósentu.

4.5.1 Tillögur verkefnastjórnar um breytt verklag við vigtun sjávarafla

Verkefnastjórnin telur brýnt að eftirfarandi viðfangsefni verði skoðuð til þess að tryggja að upplýsingar um veiddan sjávarafla séu réttar og að fiskveiðistjórnunarkerfið virki eins og lög og reglur kveða á um:

- Verkefnastjórnin leggur til að upplýsingar um veiddan afla, úr afladagbók, verði hluti af daglegu eftirliti með vigtun afla í landi og þær skráðar í GAFL. Áfram verði afli brúttóvigttaður á hafnarvog og endurvigtun heimiluð hjá vigtunarleyfishöfum.
- Að Fiskistofa fái skýrari og víðtækari heimildir til að afla og nýta upplýsingar sem verða til hjá vigtunarleyfishöfum (fiskvinnslum og fiskmörkuðum) og geta nýst við eftirlit stofnunarinnar.
- Endanleg skráning vigtunar í GAFL sé háð ákvörðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um hámarksmun (%) á brúttóvigtun við löndun á hafnarvog og endurvigtun (nettóvigtun) hjá vigtunarleyfishöfum og þess gætt að hann sé innan viðmiðunarmarka. Mismunur sem er meiri en viðmiðunarmörk stjórnvalda fer til skoðunar hjá Fiskistofu áður en afli er endanlega skráður í GAFL. Við meðferð slíkra mála hjá Fiskistofu er mikilvægt að stofnunin fylgi ákvæðum stjórnarsýslulaga og gæti auk annars að andmælarétti aðila máls. Verkefnastjórnin telur rétt að við útfærslu á tillögu þessari sé haft samráð við hagsmunaaðila. Verkefnastjórnin leggur til að skipuð sé nefnd sem gerir tillögu að útfærslu viðmiðunarmarka.
- Að fram fari heildarendurmat á heimildum til endur- og heimavigtunar sjávarafla. Gerðar verði auknar kröfur um búnað sem nýtist við eftirlit með endur- og heimavigtun. Hér er meðal annars átt við að Fiskistofa geti gert kröfu um beintengingu við þær vogir sem notaðar eru við vigtunina og hafi heimild til rafrænnar vöktunar með myndavélabúnaði, sbr. umfjöllun í 5. kafla.
- Að innleidd verði áhættustýring samkvæmt ISO 31000 staðlinum vegna vigtunar og skráningar sjávarafla. Æskilegt er að lögfest verði krafa um áhættumiðað eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafla. Jafnframt er mikilvægt að áhættustefna sé unnin í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og ráðuneytið beri ábyrgð á því að slík stefna sé sett. Í áhættustefnunni skulu meðal annars ákvörðuð lágmarksviðmið um umfang eftirlits með vigtun sjávarafla.
- Að brýnt sé, áður en ákvaðanir eru teknar um framtíðar fyrirkomulag vigtunar dagróðrabáta, að fram fari ítarleg úttekt á áhrifum þess að dagróðrabátum verði gert að ljúka vigtun á hafnarvog með fastri ísprósentu.

5. Nýjungar og ný tækni í eftirliti

5.1 Inngangur

Á undanförunum áratugum hafa starfshættir í sjávarútvegi á Íslandi tekið miklum breytingum og stór hluti íslenska fiskiskipaflotans sem og fiskvinnsla í landi er í raun hátækniíðnaður. Íslenskar sjávarafurðir eru seldar á alþjóðlegum matvælamarkaði í samkeppni við stórar öflugar matvælakeðjur og verslun með matvæli á netinu fer vaxandi sem gerir alþjóðlegt samkeppnisumhverfi sérstaklega krefjandi. Auknar kröfur eru um að seljendur sýni fram á sjálfbærni sjávarafurða, að vistkerfisáhrif framleiðslu séu lágörkuð og að rekja megi feril afurða alla leið frá veiðum til neytenda. Áhrifavaldar á alþjóðlegum mörkuðum eru margir, má þar nefna einstaka markaðsríki, umhverfisverndarsamtök, vottunaraðila og einstaka sölukeðjur. Það er því sífellt mikilvægara að seljendur sjávarafurða geti með skjalfestum og tryggum hætti sýnt fram á að sjávarafurðir uppfylli kröfur til að komast að á kröfuhörðustu og dýrustu mörkuðum.



Nýjustu vendingar á alþjóðlegum mörkuðum fyrir sjávarafurðir eru kröfur Bandaríkjanna um að eftir 1. janúar 2022 þurfi allar þjóðir sem hyggjast flytja sjávarafurðir á markað þar í landi að standast sömu eða sambærilegar kröfur um vernd sjávarspendýra við fiskveiðar og fiskeldi og bandarískur sjávarútvegur. Í því felst að meðafli einstakra sjávarspendýra má ekki fara yfir tiltekin mörk sem bandarísk yfirvöld setja, sem og að bannað sé að skaða sjávarspendýr af ásetningu við fiskveiðar eða fiskeldi. Allar fiskveiðiþjóðir þurfa að leggja fram gögn því til stuðnings að þeirra fiskveiðar og -eldi uppfylli þessar kröfur, sem síðan þarf að endurmeta á 4 ára fresti.

Af þessu leiðir að eftirlit í sjávarútvegi þarf að vera í stöðugri þróun og taka mið af kröfum um skjalfestar upplýsingar og rekjanleika afurða en ekki síður til að „halda í við“ hátækniþróun í veiðum og vinnslu.

Hefðbundið eftirlit í sjávarútvegi hefur í raun lítið breyst á umliðum áratugum. Eftirlitsmenn Fiskistofu fara með skipum heilar veiðiferðir. Störf eftirlitsmanna um borð í þeim ferðum felast meðal annars í stærðarmælingum á fiski og tillögugerð um lokanir veiðisvæða, kvörnun og kyngreiningu fiska, að fylgjast með aflasamsetningu, veiðarfærum, hlutfalli smáfisks í afla og brottkasti. Þá fylgjast veiðieftirlitsmenn einnig með því að afladagbækur séu rétt útfylltar og séu í samræmi við veiðar og afla um borð. Einnig hafa eftirlitsmenn Fiskistofu verið um borð í skipum Landhelgisgæslunnar einstaka ferðir og farið þaðan um borð í fiskiskip í styttri eftirlitsheimsóknir, en þá einkum til að athuga veiðarfæri, afla og afladagbækur. Þannig ná eftirlitsmenn að fara um borð í fleiri skip, en á kostnað styttri viðveru um borð.

Eftirlit Landhelgisgæslu með fiskveiðum er bæði af skipum og loftförum, en gæslan rekur einnig eftirlitsstöð sem fylgist með staðsetningu skipa í fjareftirliti allan sólahringinn og er um leið öryggismiðstöð. Eftirlit Landhelgisgæslu úr lofti hefur einkum verið úr flugvél gæslunnar og er ætlað

að athuga hvort skip sem eru við veiðar séu með gild leyfi, á leyfilegum svæðum og ekki sé verið að varpa fiski fyrir borð. Landhelgisgæslan rak einnig tilraunaverkefni með notkun ómannaðs loftfars til eftirlits úr lofti á árinu 2019.

Kannski er það ofsögum sagt að flugvél Landhelgisgæslunnar, TF-SIF, sé ný en hún kom til landsins á árinu 2008. Engu að síður er það staðreynd að tæknibúnaður hennar er gríðarlega vandaður. Um borð er hugbúnaður til að greina myndir og gagnagrunnur með skipum sem býður upp á þann möguleika að mæla lengdir skipa úr nokkurri fjarlægð. Hægt er að færa allar upplýsingar rafrænt á milli skjáa og vinnustöðva. Stöðvarnar eru útbúnar MMS (Mission Management System) sem m.a. aðstoðar við framkvæmd eftirlits, úrvinnslu og samhæfingu þeirra gagna sem safnað er í almennu fiskveiðieftirliti. Allar aðgerðir og upplýsingar eru teknar upp og hægt er að framkvæma myndvinnslu samhliða upptöku. Til að framkvæma nánari skoðun og greiningu er vélin búin MX-15 myndavél sem gerir áhöfninni kleift að greina og taka upp athafnir jafnt að nóttu sem degi. Fyrstu 10 árin frá því að vélin var keypt, var henni flogið 6.000 flugtíma en mikill meirihluti þeirra, eða 4.102, voru í leiguverkefnum erlendis á vegum Frontex og eru það rúmlega 68% flugtímans. Mikilvægt verður að teljast að svo öflugt eftirlitstæki sé til staðar til að sinna lögbundnum verkefnum Landhelgisgæslunnar, þ.m.t. fiskveiðieftirliti og landhelgisgæslu.

Einn helsti ókostur hefðbundins fiskveiðieftirlits er hversu mannaflafrekt og dýrt það er talið og þekja eftirlitsins þar af leiðandi lág, þ.e. eftirlit nær til lítils hluta veiðiferða eða landana. Lág þekja er ástæða þess að beitt er áhættustýringu til að bæta árangur eftirlitsins. Það þýðir hins vegar að úrtak eftirlitsins er hneigt, þ.e. úrtak er ekki handahófskennt heldur er eftirliti beint þangað sem hætta er talin á brotum. Þetta leiðir til þess að uppreikningur til að fá heildarmynd af brotum eða atvikum á öllum flotanum er einnig hneigður. Þetta er sérstaklega bagalegt í þeim tilvikum sem einstaka markaðsland eða vottunarfyrirtæki gerir kröfur um tiltekna frammistöðu vissra veiða eða flotans í heild, s.s. að meðafli sjófugla, sjávarspendýra eða viðkvæmra tegunda sé undir ákveðnum mörkum, og byggja þarf á gögnum úr litlu, hneigðu úrtaki.

Auknar kröfur til sjávarafurða um sannreynanleg gögn og rekjanleika afurða hafa leitt til þess að yfirvöld víða um heim hafa leitað nýrra leiða við að styrkja eftirlit með fiskveiðum og vinnslu sjávarafurða. Þetta kom glöggst fram í ýmsum framsögum á málstofu um „electronic monitoring“ á Sjávarútvegsráðstefnunni í Hörpu í október 2019. Ýmsar tilraunir hafa verið gerðar með rafrænt eftirlit eða fjareftirlit sem eiga það sammerkt að nýta rafræn gögn, þar með talið úr myndavélum og/eða skynjurum eða gögn úr kerfum sem eru nú þegar fyrir hendi frá skipum eða vinnslum í landi. Samkeyrsla ýmissa gagna, eða „blockchain“-gagnasöfn, hafa líka verið talin geta nýst við að tryggja rekjanleika í gegnum virðiskeðjur.

Segja má að þær leiðir til aukinnar og traustari gagnaöflunar sem einkum hafa verið reyndar séu tvenns konar.

- a. Ný gögn úr rafrænum fjareftirlitskerfum sem samanstanda af myndavélum og skynjurum.
- b. Aukin nýting og samkeyrsla þeirra gagna sem þegar eru til í ýmsum kerfum um borð í veiðiskipum, við löndun, í vinnslum og hjá söluaðilum.

Ein höfuðniðurstaðan í nýlegri úttekt norskrar nefndar, sem kynnt er í fylgiskjali 3, um endurbætur á eftirliti með sjávarútvegi þar í landi er að stefna eigi að fullkomlega rafrænu, samtengdu gagnasafni með staðreynanlegum upplýsingum sem nái gegnum alla virðiskeðju sjávarafurða frá veiðum á markað. Þannig verði eftirlitið styrkt, en útgerð, vinnsla og seljendur njóti einnig góðs af,

þar sem kerfið uppfylli kröfur markaða og vottunaraðila um staðfestar upplýsingar og rekjanleika og opni þar með leið á kröfuhörðustu markaði.

Þegar rætt er um rafrænt fjareftirlit á sjó þarf að hafa í huga að nú þegar eru öll íslensk fiskiskip í fjareftirliti, þ.e. í VMS- og AIS-eftirliti sem sendir regluleg boð um staðsetningu skipsins til eftirlitsstöðvar allan sólarhringinn. Það er því ekki ný tækni. Staðsetning skips gefur hins vegar takmarkaðar upplýsingar um önnur atriði s.s. meðafla sjávarspendýra eða viðkvæmra tegunda, samsetningu afla eða hugsanlegt brottkast.

Þróun myndavélaeftirlits hefur verið hröð frá aldamótum og margar þjóðir hafið tilraunir með myndavélakerfi um borð í fiskiskipum og nokkrar hafa lögleitt notkun slíkra kerfa í afmörkuðum veiðum eða hluta flotans. Í einhverjum tilvikum hefur atvinnugreinin sjálf haft frumkvæði að innleiðingu nýrrar tækni í eftirliti, s.s. í lúðuveiðum við vesturströnd Kanada, en í öðrum tilvikum hafa stjórnvöld leitt þróunina.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið lagði fram til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda á árinu 2018 drög að frumvarpi til laga um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi ([https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=93](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=93)), en frumvarpið var ekki lagt fyrir ríkisstjórn. Í drögunum segir að meginmarkmið frumvarpsins sé að skapa traust til sjávarútvegsins með notkun á nýjustu tækni við eftirlit með vigtun, brottkasti og framhjáafla. Lagt var til að lögleidd yrði rafræn vöktun. Umsagnir við frumvarpið bárust frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Landssambandi smábátæigenda, Samtökum atvinnulífsins og Hafnasambandi Íslands. Athugasemdir sneru að mörgum þáttum en flestar að auknum kostnaði greinarinnar, persónuverndarsjónarmiðum og umfangi þess eftirlits sem lagt var til.

5.2 Rafrænt fjareftirlit – myndavélakerfi

5.2.1 Myndavélakerfi um borð í fiskiskipum

Á síðustu tveimur áratugum hefur verið gerður fjöldi tilrauna með rafrænt fjareftirlit um borð í fiskiskipum hjá fjölda ríkja, en kerfin samanstanda af myndavélum auk nema á veiðarfærum (hér eftir nefnt myndavélaeftirlit). Myndavélar eru þá einkum settar upp á dekki og/eða vinnslusvæðum og fer staðsetning þeirra eftir markmiði eftirlitsins. Ef áhersla er á að fylgjast með meðafla sjávarspendýra þurfa vélar að ná til neta eða annarra veiðarfæra áður en aflinn er tekinn um borð, en ef áhersla er á tegundasamsetningu þarf einnig vélar sem beinast að vinnslusvæði eða flæðilínunum. Ef fylgja á eftir brottkastsbanni þarf vöktun á þá staði þar sem fiski yrði varpað fyrir borð. Nemar á veiðarfærum eru þá nýttir til að setja kerfin í „gang“, þ.e. þau taki upp þegar veiðarfæri eru dregin um borð. Mismunandi er eftir verkefnum hvort gögn eru send beint til eftirlitsstöðvar, í „ský“ eða afrituð á vélbúnað um borð, sem skilað er þegar í land er komið. Eftirlitsstöðvar skanna gögnin og er þá yfirleitt tekið úrtak af handahófi eða áhættumiðað, gjarnan miðað við 10% úrtak. Gervigreind er víðast notuð til að forskanna gögn til að lágmarka kostnað við gagnagreiningu. Þekkt er að viðvera eftirlitsmanns um borð hefur áhrif á hegðunarmynstur áhafnar. Því má draga þá ályktun að notkun myndavéla geti dregið úr brottkasti og hafi fælingarmátt sem leiði til betri umgengni. Það kann að vera skynsamlegt að hefja innleiðingu myndavélaeftirlits um borð í stærri skipum þar sem aflamagnið er mest. Flest þeirra hafa nú þegar uppsettar eftirlitsmyndavélar þar sem yfirmenn fylgjast með vinnslu afla og störfum áhafnar á trolldekki. Í nýrri skipum geta útgerðir jafnvel tengst myndavélakerfum skipanna og fylgst með úr landi.

Í Noregi vinnur fiskistofan að tilraunaverkefni sem áformað er að hefjist 2021. Þar verða vogir settar um borð í veiðiskip sem stunda botnfiskveiðar og aflinn vigtaður um borð en niðurstöðurnar verða síðan bornar saman við vigtun í landi. Myndgreiningarbúnaður er nú þegar um borð í nokkrum íslenskum fiskiskipum og er hann notaður til tegunda- og stærðarflokkunar áður en afli fer í lestar. Þessi búnaður er í mikilli þróun og áreiðanleiki flokkunarinnar þykir góður. Þó er rétt að taka fram að þessi flokkur fer fram eftir að aflinn hefur verið meðhöndlaður af áhöfn. Við línuveiðar kemur einn og einn fiskur um borð í senn og því tiltölulega auðvelt að telja hvern fisk. Nú er til staðar tækni þar sem fjöldi fiska er talinn sjálfvirk.

Ágætt yfirlit yfir niðurstöður þessar tilrauna Norðmanna má finna í nýlegri grein á vef tímaritsins Wiley, „*Electronic monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities*“ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/faf.12425> og verður tæpt á helstu niðurstöðum hér:

Greinarhöfundar rýndu og söfnuðu upplýsingum um 100 tilraunaverkefni með myndavélaeftirlit um borð í fiskiskipum, auk 12 verkefna sem eru af tilraunastigi og búið að lögskylda fyrir öll skip í tilteknum veiðum. Flest verkefni voru í N-Ameríku og Eyjaálfu, en einnig í Evrópu, Asíu og S-Ameríku og náðu allt aftur til ársins 1999.

Almenn niðurstaða úr greiningu höfunda er að myndavélaeftirlit geti verið góð viðbót við hefðbundið sjóeftirlit til að auka þekju og bæta gæði og áreiðanleika gagna. Hins vegar komi það ekki alfarið í stað viðveru eftirlitsmanna t.d. ef safna þarf ýmiss konar gögnum sem nýtast eiga til hafrannsóknna og stofnstærðarmats, s.s. kvörnum og gögnum um kyngreiningu og kynþroska fiska, sem og ef eftirlitsmenn sinna uppfræðslu og leiðbeiningarhlutverki.

Það virðist skipta meginmáli fyrir niðurstöður tilrauna að útvegurinn sjái sér hag í myndavélaeftirlitinu hvað varðar aukna þekju eftirlits og áreiðanleika upplýsinga til markaðs- og eftirlitsaðila. Einnig að helsta fyrirstaðan hvað varðar notkun myndavéla hafi reynst áhyggjur áhafna sem tengjast persónuverndarsjónarmiðum. Samvinna greinarinnar og stjórnvalda um innleiðingu rafræns eftirlits hafi gefið besta raun. Viðhorf þeirra sem tóku þátt í tilraunaverkefnum með rafrænt eftirlit hafi verið jákvæðara eftir að þeir hafi „kynnst“ kerfinu. Á hinn bóginn hafi í mörgum tilvikum gengið erfiðlega að yfirfæra tilraunaverkefni yfir í reglubundið eftirlit. Þátttakendur hafi oftast fengið ívilnanir fyrir að taka þátt í tilraununum en þegar þær runnu út hafi áhuginn dvínað á áframhaldandi þátttöku.

Kostnaður við rekstur myndavélakerfa er almennt talinn lægri en kostnaður við hefðbundið sjóeftirlit þegar til lengdar er litið. Þá þurfi að líta til þess að óraunhæft verði að teljast að hefðbundið eftirlit nái nokkru sinni þeirri þekju sem myndavélakerfi gefa færi á. Huga þurfi að mörgu í hönnun og rekstri slíkra kerfa, vélbúnaði, staðsetningu myndavéla, gagnasendingum og gagnageymslu en ekki síður úrvinnslu gagnanna. Þróun gervigreindar til að forskanna myndefni virðist grunnur þess að halda kostnaði við úrvinnslu efnis innan viðráðanlegra marka.

Ókosturinn er að uppsetning myndavélakerfis um borð í skip er dýr og sá kostnaður fellur til strax, en sparnaður kemur ekki fram fyrr en síðar, og ef stefnt er að því að kerfin séu viðbót við hefðbundin kerfi þá sjá útgerðir ekki annað en að á þá sé settur hreinn viðbótarkostnaður og fyrir minni útgerðir getur upphafskostnaður reynst þungur. Mismunandi var eftir löndum hvort útgerð eða yfirvöld báru kostnað af uppsetningu og viðhaldi kerfanna, eða hvernig kostnaði var skipt. Í fáum tilvikum bar útgerðinn kostnaðinn að fullu.

Samkvæmt upplýsingum frá dönskum stjórnvöldum sem hafa gert tilraunir með rafrænt eftirlit á fiskiskipum var lauslega áætlaður kostnaður við slíkt kerfi fyrir tæplega 400 skip (frá árinu 2016) ríflega 700 milljónir kr. fyrsta árið (4,9 milljónir dkr) og árlegur kostnaður við rekstur kerfisins að því loknu um 250 milljónir kr. á ári (1,7 m.dkr). Líklegt er þó að tækniþróun líti sömu lögmálum er kemur að myndavélakerfum og öðrum tæknibúnaði þannig að einingarkostnaður vélbúnaðar lækki sem og að framfarir í gervigreind geri úrvinnslu gagna ódýrari þegar til lengdar lætur.

Til samanburðar var fjöldi útgefinna almennra veiðileyfa frá Fiskistofu árið 2019 alls 1.148, þar af 353 aflamarksskip og 795 krókaaflamarksbátar. Að auki koma strandveiðileyfi og grásleppuleyfi, en þau leyfi eru að einhverju leyti gefin út á krókaaflamarksbáta. Það gæti því verið töluvert hár kostnaður við uppsetningu og rekstur rafræns eftirlitskerfis héraendis séu þessar upphæðir lagðar til grundvallar og kerfið næði til alls flotans. Hins vegar þarf að líta til þess að núverandi sjóeftirlit nær líklega samanlagt til um 1-3% af veiðiferðum íslenska flotans, eftir því hvernig þekjan er reiknuð í samanlögðu eftirliti hjá Fiskistofu og Landhelgisgæslunni. Í þeim tilvikum sem myndavélaeftirlit hefur verið reynt er verið að skanna myndefni úr um 10% veiðiferða að lágmarki. Þá er einnig til að taka að eftirlitsmenn eru ekki á sólarhringsvakt um borð í skipum líkt og myndavélarnar, en til að ná sólarhringsvakt þyrfti 2-3 eftirlitsmenn á hvert skip í veiðiferð.

Auk þess sem myndavélakerfi gætu nýst til að koma á móts við kröfur kaupenda um áreiðanlegar upplýsingar þá er til þess að taka að betri þekja er grundvöllur þess að fá óhneigða uppreikninga á ýmsum stærðum varðandi veiðar, s.s. um meðafla sjávarspendýra þar sem hægt er að taka handahófskennt úrtak úr gögnum og fá heildarmat fyrir flotann í heild eða hluta. Óvissumörk heildarmats lækka einnig töluvert með aukinni stærð úrtaks.

Samkvæmt samantekt Fiskistofu yfir launakostnað og annan beinan kostnað við eftirlit á árinu 2019 nam hann um 350 milljónum, en inn í þá tölu vantar hlutdeild í föstum kostnaði stofnunarinnar, s.s. stoðdeildum, yfirstjórn og húsnæði. Ekki var unnt að sundurliða kostnað milli sjó- og landeftirlits. Ef áætlað er að fastur kostnaður nemi um 50 milljónum fyrir eftirlitshlutann og heildarkostnaður sé því um 400 milljónir, sem og að sjóeftirlit vegi heldur þyngra í kostnaði en landeftirlit, má lauslega áætla að sjóeftirlit Fiskistofu kosti um 250 milljónir árlega og eins og áður segir er þekja þess um 1-2%.

Séu þessar kostnaðartölur nær lagi myndi kostnaður við hefðbundið sjóeftirlit Fiskistofu, sem næði 10% þekju, geta numið allt að 1-1,5 milljörðum á ári.

Fiskistofa hefur hins vegar bent á að betri nýting og þar með þekja gæti náðst við eftirlit ef eftirlitsmenn Fiskistofu fjölguðu þeim ferðum sem þeir færu með Landhelgisgæsluskipum og hefðu einnig aðgang að minni bát en gæsluskipum til eftirlits með veiðum nær landi þannig að eftirlitsmenn myndu draga úr viðveru heilu veiðiferðirnar. Á hinn bóginn þarf að líta til þess að styttri viðvera eftirlitsmanns um borð í hverju skipi gefur minna færi á hefðbundinni vinnu eftirlitsmanns varðandi sýnatöku og mælingar afla sem nýtist Hafrannsóknastofnuninni til stofnstærðarmats sem og að fælingarmáttur mismunandi eftirlitsþátta er ólíkur.

Landhelgisgæslan hefur gefið þau svör að hægt sé að nýta tækjakost töluvert betur til fiskveiðieftirlits ef hægt væri að ráða viðbótaráhöfn á skip gæslunnar. Lauslega áætlað taldi Landhelgisgæslan að slík viðbót gæti numið um 350-500 milljónum árlega. Hins vegar er eftirlit gæslunnar á sjó eðlisólíkt veru eftirlitsmanna Fiskistofu um borð og fælingarmáttur eða

varnaðaráhrif hvors um sig ólíkur. Ekki hefur verið lagt mat á hvað viðbótaráhöfn myndi þýða í heildarþekju sjóeftirlits.

Ljóst er að úttekt á kostnaði og ábata við mismunandi samsetningu fiskveiðieftirlits er flókið viðfangsefni. Bera þarf kostnað við að koma upp myndavélakerfi á íslensk fiskiskip saman við kostnað við sams konar eftirlitsþekju hefðbundins eftirlits Fiskistofu og Landhelgisgæslu. Ábatann þarf síðan að meta út frá væntum árangri mismunandi eftirlitsaðgerða.

5.2.2 Myndavélakerfi - eftirlit við vigtun afla eftir löndun

Sé litið til hagsmuna greinarinnar af því að rétt sé staðið að aflaskráningu til að tryggja jafna samkeppnisstöðu útgerðaraðila sem og kaupenda ætti að vera eindreginn stuðningur við bætt eftirlit og meiri þekju eftirlits við löndun, vigtun og skráningu afla í íslenskum höfnum. Hér gildir hið sama um þekju og kostnað við eftirlit og áður er sagt um sjóeftirlit. Viðvera eftirlitsmanna er mannaflafrekur og dýr kostur og óraunhæft að ætla að ná verulegri þekju með þeirri aðferð.

Litlar upplýsingar er að hafa um rafrænt eftirlit með löndun fisks hjá öðrum þjóðum. Flestir reiða sig á samanburð á aflatölum veiðiskips og kaupanda afla. Mismunandi er hvort afli er vigtaður af seljanda, kaupanda eða óháðum þriðja aðila, sem getur verið opinber aðili, samtök seljenda eða kaupenda, fiskmarkaður eða einkarekin vigtunarfyrirtæki. Í N-Atlantshafi eru þó dæmi um að leyfi til vigtunar uppsjávarafla séu bundin því skilyrði að til staðar séu rafræn vöktunarkerfi þar sem myndavélum er beint að vigtinni sjálfri og vogarhausum til að tryggja réttar upplýsingar um niðurstöðu vigtunar.

Myndavélaeftirlit með löndun felst einkum í að tryggja að allur fiskur sé vigtaður, hvort sem er á hafnarvog, í endurvigtun eða heimavigtun. Líklegt er að þessi framkvæmd væri einfaldari og ódýrari en myndavélaeftirlit á fiskiskipum, enda löndunarstaðir færri en skip. Tæknileg útfærsla á rýni myndefnis ætti einnig að vera einfaldari en við sjóeftirlit, einkum ef myndavélarnar væru tengdar hreyfiskynjurum. Kostnaður við slíkt eftirlitskerfi færi eftir fjölda vigtunarstaða og umhverfi þeirra sem og hvernig rýni myndefnis væri háttáð. Nú þegar eru myndavélakerfi í mörgum höfnum sem væri hugsanlega hægt að nýta í þessu skyni og myndi skila sér í lægri upphafskostnaði.

Myndavélaeftirlit sem beindist að því að rétt fisktegund og vigt væri skráð myndi hins vegar þurfa að einhverju eða öllu leyti að tengja flæðilínur eða vigtunarkerfum í fiskmörkuðum eða vinnslum. Hins vegar lítur rýni myndefnis og yfirferð sömu lögmálum og myndefni frá fiskiskipum sé myndavélum ætlað að fylgjast með og staðreyna aflasamsetningu og magn. Gervigreind til að forskanna það efni virðist í hraðri þróun og er forsenda þess að halda kostnaði við slíkt kerfi niðri og gera þau að raunhæfum kosti.

5.3 Nýting upplýsinga úr allri virðiskeðju sjávarafurða

Í upphafi þessa kafla var sagt að stór hluti íslenska fiskiskipaflotans sem og vinnslu sjávarafurða í landi væri í raun hátækniðnaður.

Í því felst m.a. að rafrænar vogir vigta aflann, flæðilínur flokka hann, leysiskurðartækni er notuð til að hluta fiskinn og flökin gegnumlýst. Nákvæmni þeirra upplýsinga sem safnast í kerfunum er langtum meiri en þeirra sem skráðar eru núna í afladagbók og á hafnarvog. Helsta niðurstaða norsks vinnuhóps um endurbætur á eftirliti með sjávarútvegi þar í landi, sbr. 9. kafla, er að bæta eigi söfnun rafrænna gagna til eftirlits, m.a. með því að nýta þær upplýsingar sem einstaka aðilar í virðiskeðjunni

búa yfir nú þegar og hanna einn samtengdan gagnagrunn þar sem hægt væri að samkeyra upplýsingar. Víða liggi nú þegar fyrir sannreynanlegar upplýsingar úr kerfum sem nýtist til rekjanleika og eftirlits. Auka eigi aðgengi að upplýsingum um aflaheimildir, veiðar og vinnslu sjávarfangs til að bæta gagnsæi með opinberri birtingu upplýsinga.

Ísland hefur staðið framarlega í opinberri birtingu upplýsinga um sjávarútveg og er í fáum löndum jafngreiður aðgangur að samtímaupplýsingum um aflaheimildir, landaðan afla einstakra skipa og heildarafla. Fiskistofa hefur verið í fremstu röð varðandi samtengingu gagnagrunna til að tryggja rekjanleika sjávarafurða, sem nú er verið að bæta enn frekar með samtengingu gagnagrunnanna GAFL og VOR. Stofnunin hefur nú hafið að deila gögnum úr veiðidagbókum til hafnarvoga fyrir löndun til að draga úr villuhættu við innslátt á hafnarvog og spara tíma sem nýtist þá til betra eftirlits með aflasamsetningu og magni.

Upplýsingarnar sem úr kerfunum koma verða þó aldrei betri eða nákvæmari en grunnöggnin sem safnað er. Þetta þýðir að sé nú þegar verið að safna mun nákvæmari grunnöggnum í virðiskeðjunni myndi aðgangur Fiskistofu að þeim upplýsingum gefa nákvæmstu gögn sem völ er á. Kostnaður við slíkt fyrirkomulag væri að líkum aðallega við rýni og notkun gagna og krefðist einkum aukins kostnaðar Fiskistofu við greiningu og notkun gagna.

5.4 Notkun ómannaðra loftfara við fiskveiðieftirlit

Á árinu 2019 gerði Landhelgisgæslan tilraun til notkunar á ómönnuðu loftfari til eftirlits úr lofti yfir hafríminu við Ísland, þ.m.t. fiskveiðieftirlits. Lokaskýrsla úr þeirri tilraun hefur ekki verið birt, en bráðabirgðaniðurstöður benda til að slíkt notkun dróna gefi færi á auknu lofteftirliti Landhelgisgæslunnar.

Í eftirfarandi töflu er yfirlit yfir flugtíma mismunandi loftfara (þ.m.t. dróna) Landhelgisgæslunnar á árunum 2015-2019.

Tafla 8 Flugtímar Landhelgisgæslu 2015-2019

Flugfar/ár	2015	2016	2017	2018	2019	Samtals
TF-SIF	91	168	87	154	54	554
TF-LÍF	34	22	14	3	12	85
TF-GNA/TF-EIR	51	20	60	18	2	151
TF-SÝN/TF-GRÓ	76	34	5	42	4	161
Dróni					521	521
Samtals	252	244	166	217	593	1.472

Heimild: Landhelgisgæsla

Fiskistofa hefur einnig bent á að eftirlit á grunnslóð væri hægt að bæta með notkun dróna. Stofnunin áformar að taka í notkun dróna en hann er hugsaður sem tæknilegur stuðningur við rauntímaeftirlit eftirlitsmanna með fiskveiðum á grunnslóð, eftirlit með lax- og silungsveiðum í sjó og malartekju við ár og vötn. Einnig telur stofnunin að notkun dróna geti stutt við eftirlit með slysasleppingum í fiskeldi þar sem slíkur búnaður telst ekki vera rafræn vöktun. Í þessu sambandi þarf að styrkja lagaheimildir fyrir beitingu rafrænnar vöktunar.

5.5 Ábendingar og tillögur að nýjungum og nýrri tækni í eftirliti

Sé litið til hagsmuna þjóðarbúsins og greinarinnar sjálfar af því að rétt sé staðið að aflaskráningu, síaukinna krafna um sannreynanlegar upplýsingar, sem og þess hve hefðbundið eftirlit er dýrt eigi það að skila áreiðanlegum niðurstöðum, telur verkefnastjórnin óhjákvæmilegt að leita nýrra aðferða og tækni til að styrkja eftirlitið. Þá er til þess að líta að íslenskur sjávarútvegur státar af hátækni fyrirtækjum í fremstu röð, en eftirlitið hefur lítið þróast síðustu áratugi.

Nokkur reynsla er komin á notkun rafrænnar vöktunar um borð í fiskiskipum víða um heim, en aðeins í vissum veiðum eða á hluta flotans. Lykilatriði við útfærslu slíkra kerfa virðist vera samvinna yfirvalda og greinarinnar.

Eigi eftirlit með íslenskum sjávarútvegi að halda í við tækniþróun telur verkefnastjórnin að Fiskistofa þurfi að hefja tilraunir með notkun myndavélakerfa til eftirlits, hvort tveggja um borð í skipum og við löndun og vigtun á afla.

Mikilvægt er að til grundvallar slíkum tilraunaverkefnum liggi áhættumat og skýr skilgreind markmið um hvaða þætti þurfi að vakta, t.d. framhjá löndun, meðafli sjávarspendýra eða stærðartengt brottkast. Einnig þarf að tryggja að tilraunaverkefni séu unnin í náinni samvinnu við útgerðir, hafnaryfirvöld, fiskvinnslur, löndunarfyrirtæki eða fiskmarkaði og að aðilar sjái sér hag í þátttöku, enda mest í húfi fyrir greinina sjálfa að eftirlit sé skilvirkt.

Verkefnastjórnin telur einnig að huga eigi að fleiri tækninýjungum sem gætu sparað kostnað og styrkt eftirlit til lengdar, svo sem fjareftirlit með ómönnum loftförum eða drónum, hvort sem er við sjó- eða landeftirlit. Eðli nýrrar tækni er hins vegar þannig að ekki er hægt að segja fyrir um hvaða nýjungar muni geta nýst til eftirlits og nauðsynlegt að Fiskistofa hafi mannafla og þekkingu til að fylgjast með þeirri þróun.

Að endingu telur verkefnastjórnin að stefna beri að aukinni samvinnu Fiskistofu og greinarinnar um nýtingu þeirra upplýsinga sem safnað er í þeim hátækni kerfum sem íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru búin.

Til að af þessu geti orðið er mikilvægt að Fiskistofa hafi skýrar lagaheimildir til rafrænnar vöktunar, þ.e. að hægt sé að nýta nýjustu tækni til eftirlits. Einnig er nauðsynlegt að starfsemi Fiskistofu á sviði gagnasafna, gagnagreiningar og gervigreindar sé eflað þannig að stofnunin hafi „nauðsynleg úrræði og aðföng svo unnt sé að sinna eftirliti með markvissum og árangursríkum hætti“ líkt og segir í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

5.5.1 Tillögur verkefnastjórnar að nýjungum og nýrri tækni í eftirliti

Verkefnastjórnin leggur til:

- Að Fiskistofa fái skýrar lagaheimildir til rafrænnar fjarvöktunar til eftirlits.
- Að starfsemi Fiskistofu á sviði gagnasafna, gagnagreiningar og gervigreindar verði efld.
- Að Fiskistofa hefji í samvinnu við greinina tilraunir með:
 - notkun myndavélakerfa til eftirlits,
 - aukna nýtingu upplýsinga sem safnað er í hátækni kerfum íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.
- Að almennt verði hugað að notkun nýjustu tækni við eftirlit, s.s. ómannaðra loftfara eða annars konar tækni.

6. Veiðar skipa í erlendri fiskveiðilögsögu og á úthafinu

6.1 Inngangur

Í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands er tilgreint að einungis íslenskir ríkisborgarar eða íslenskir lögaðilar í eigu íslenskra aðila megi stunda veiðar og vinnslu sjávarafra um borð í skipum í fiskveiðilandhelgi Íslands.⁵ Þessi heimild gildir aðeins fyrir íslensk skip, þ.e. þau skip sem skráð eru hér á landi samkvæmt lögum um skráningu íslenskra skipa. Á grundvelli milliríkjasamninga er þó heimilt að víkja frá þessari meginreglu. Almennt gildir að allar reglur sem íslensk skip þurfa að uppfylla varðandi veiðarfæri, friðunarsvæði og veiðitíma gilda einnig fyrir erlend skip sem fá leyfi til að stunda veiðar innan fiskveiðilandhelginnar, en að auki geta gilt ýmsar sérreglur um veiðar erlendra skipa, s.s. svæða- og tímatakmarkanir.

Í íslenskri fiskveiðilandhelgi hefur Landhelgisgæslan umsjón með sjóeftirliti erlendra skipa í samvinnu við Fiskistofu.

Íslensk skip geta á grundvelli milliríkjasamninga fengið leyfi Fiskistofu til veiða innan fiskveiðilögsögu annarra ríkja. Um veiðar íslenskra skipa í erlendri lögsögu gilda lög og reglur þess strandríkis sem í hlut á og eftirlitsaðilar þess ríkis framfylgja þeim.

Í gegnum aðild Íslands að svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum geta íslensk skip fengið leyfi til veiða á úthafinu, á samningssvæðum þessara stofnana á þeim nytjastofnum sem Ísland á hlutdeild í. Um þessar veiðar gilda þær reglur sem stofnanirnar samþykkja ásamt þeim ákvæðum um eftirlit sem hver stofnun setur sér. Nánar er gerð grein fyrir þeim reglum síðar í þessum kafla.



6.2 Erlent samstarf Fiskistofu og systurstofnana

Í því skyni að styrkja fiskveiðistjórnun í alþjóðlegu samhengi hefur Fiskistofa gert samstarfssamninga við nágrannabjóðirnar Noreg, Færeyjar, Grænland og Rússland. Þjóðirnar eiga ríkra sameiginlegra hagsmuna að gæta þegar kemur að nýtingu auðlinda hafsins og eru fiskistofnar þar hvað mikilvægastir. Samstarfssamningarnir taka til eftirlits með fiskveiðum sem felst m.a. í öruggri miðlun upplýsinga um veiðiskip þjóðanna og veiðar þeirra. Einnig fela samningarnir í sér

⁵ Til fiskveiðilandhelgi Íslands telst hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í lögum nr. 41 1. júní 1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

samkomulag um miðlun þekkingar og þjálfun starfsfólks. Sá þáttur getur t.d. falist í því að eftirlitsmenn frá nágrannalöndunum komi hingað til lands og íslenskir eftirlitsmenn fari til samningslandanna til að fræðast um eftirlitsstörf kollega sinna, bæði í formi fyrirlestra og vettvangsferða. Samstarf Fiskistofu og systurstofnana í nágrannalöndunum er umtalsvert og er veigamikill þáttur í því að tryggja ábyrga nýtingu auðlinda hafsins.

Á árinu 2013 gerðu fiskistofur Íslands og Noregs með sér samkomulag um rafrænar skeytasendingar, upplýsingagjöf og rafræn afladagbókaskil (ERS-Electronic Reporting System) sem felur það m.a. í sér að eftirlitsstöð fánaríkis skips fylgist með aflaskeytum eigin skipa sem eru á veiðum í efnahagslögsögu strandríkisins og er ábyrg fyrir framsendingu þessara upplýsinga til þess/strandríkisins. Í árslok 2017 var síðan gerður sambærilegur samningur við Færeyjar. Nánari upplýsingar um þetta fyrirkomulag er að finna í reglugerð nr. 1170/2013. Þá öðlast samningur við Rússland gildi eigi síðar en 1. október 2020. Unnið er að samkomulagi við Grænland og verður tilkynnt um innleiðingardagsetningu innan skamms.

6.3 Eftirlitsstaðir erlendra skipa vegna veiða og siglinga í og úr fiskveiðilandhelginni

Landhelgisgæsla Íslands og Fiskistofa hafa eftirlit með veiðum erlendra skipa í íslenski fiskveiðilandhelgi. Mikilvægur hluti þess eftirlits felst í rafrænum skeytasendingum, upplýsingagjöf og rafrænum afladagbókaskilum veiðiskipanna sem fánaríki þeirra miðla til Íslands, samanber reglugerð 1170/2013. Þetta gefur eftirlitsaðilanum möguleika á að fylgjast með veiðum skipanna og upptöku þeirra aflaheimilda sem þeim er úthlutað. Slíkt gerir mögulegt að framkvæma betri áhættugreiningu til að meta hvaða skip skuli taka til sérstakrar skoðunar. Í fyrrgreindri reglugerð er ákvæði um siglingu skipa á leið inn eða út úr fiskveiðilandhelginni frá veiðisvæði um athugunarstað. Þar er vísað til sérstakrar reglugerðar um eftirlitsstaði, nr. 1133/2013. Þar eru tilgreindir 10 athugunarstaðir en að auki hefur Landhelgisgæslan heimild til að ákveða aðra eftirlitsstaði með tilliti til veiðisvæðis og möguleika til eftirlits. Óheimilt er að yfirgefa eftirlitsstað nema með samþykki Landhelgisgæslunnar, sem getur ákveðið að taka skip til skoðunar. Meginviðfangsefni skoðunar skips á athugunarstað felst í því að bera saman tilkynntan afla þess og þann afla sem er um borð, áður en siglt er út úr fiskveiðilandhelginni.

Sams konar fyrirkomulag gildir í samningum Íslands um veiðar í lögsögu erlendra ríkja, skip þurfa að tilkynna fyrirhugaða siglingu inn í eða út úr lögsögu og sigla um fyrirfram ákveðna athugunarstaði.

6.4 Samningar íslenskra stjórnvalda við erlend ríki um fiskveiðar

6.4.1 „Smugusamningurinn“ – Noregur og Rússland

Á grundvelli samnings milli Íslands, Noregs og Rússlands frá 15. maí 1999 um tiltekna þætti í samstarfi á sviði sjávarútvegs, oftast nefndur Smugusamningurinn í daglegu tali, ásamt tvíhliða bókun milli Íslands og Noregs við sama samning, hafa norsk línuskip leyfi til línuveiða innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi. Alls mega þrjú skip veiða 500 lestir af keilu, löngu og blálöngu ásamt 125 lestum af öðrum tegundum sem meðafla og eru veiðarnar útfærðar í reglugerð nr. 205/2020.

Með vísan til sama samnings og tvíhliða bókunar milli Íslands og Rússlands við samninginn, mega íslensk skip stunda veiðar á þorski í rússneskri lögsögu. Í reglugerð nr. 180/2020 eru veiðar á árinu

2020 útfærðar og nema aflaheimildir 4.195 lestum af þorski auk 30% af öðrum tegundum sem meðafla. Auk þessa hafa íslensk skip heimildir til veiða á 2.517 lestum af þorski, auk 30% af öðrum tegundum sem meðafla, enda komi sérstakt gjald fyrir.

Tafla 9 Afli íslenskra skipa í Barentshafi 2017-2019

	2017	2018	2019
Norsk lögsaga	6.860	5.926	5.528
Rússnesk lögsaga	3.215	3.122	5.557
Samtals	10.075	9.048	11.085

Heimild: Fiskistofa

6.4.2 „Loðnusamningurinn“ – Grænland og Noregur

Á grundvelli samnings milli Íslands, Grænlands og Noregs um loðnuveiðar frá 21. júní 2018, ásamt tvíhliða bókun milli Íslands og Noregs við sama samning, hafa 30 norsk loðnuskip heimild til að veiða alla þá loðnu sem fellur Noregi í skaut innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi, óháð uppruna veiðiheimilda. Veiðarnar verður að stunda norðan línu 64°30'N fram til 22. febrúar ár hvert.

Tafla 10 Loðnuafli erlendra skipa innan íslenskrar lögsögu 2017-2019

	2017	2018	2019
Grænlandsk skip	27.369	11.362	0
Norsk skip	60.382	74.540	0
Færeysk skip	0	14.298	0
Samtals	87.751	100.200	0

Heimild: Fiskistofa

6.4.3 Tvíhliða samningar við Grænland

Á Dohrnbanka, mitt á milli Íslands og Grænlands, eru gjöful rækjumið sem liggja jafnt Grænlandsmegin sem Íslandsmegin við lögsögumörkin. Veiðarnar eru stundaðar um hávetur þegar rekis hefur ekki lagst yfir svæðið og áramunur er á því hvorum megin línunnar er betra að stunda veiðarnar. Í mars árið 2014 gerðu Ísland og Grænland með sér samkomulag sem heimilar skipum hvors aðila fyrir sig að veiða tiltekið magn í lögsögu hins.

6.4.4 Tvíhliða samningar við Færeyjar

Í samningi milli Íslands og Færeyja um fiskveiðar innan íslenskrar og færeyskrar lögsögu á árunum 2019 og 2020⁶ er kveðið á um gagnkvæma heimild skipa hvors aðila til veiða á kolmunna og norsk-íslenskri síld innan lögsögu hins á árunum 2019 og 2020. Á árinu 2019 veitti Fiskistofa alls 28 leyfi til færeyskra skipa til síld- og kolmunnaveiða.

Áður en samningur þessi var gerður var á grundvelli eldri samnings landanna frá 1976 um heimildir Færeyinga til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands ákveðið að færeyskum skipum væri heimilt að veiða 5.600 lestir af botnfiski við Ísland á árunum 2019 og 2020. Heildarafli þorsks miðast við 2.400 lestir, heildarafli keilu við 650 lestir en engar veiðar eru heimilar á lúðu eða grálúðu. Þessar aflaheimildir

⁶ 150. löggjafarþing 2019–2020. Þingskjal 602 – 438. mál. Stjórnartillaga <https://www.althingi.is/altext/150/s/0602.html>

eru veiddar af línu- og handfærabátum. Á árinu 2019 veitti Fiskistofa alls 23 leyfi til línu- og handfæraveiða.

Íslendingar láta Færeyingum jafnframt í té aflaheimildir í loðnu innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi sem nemur 5% af leyfilegum heildarafla undir 500.000 lestum, að hámarki 30.000 lestir fari leyfilegur heildarafla yfir 500.000 lestir. Nánar er kveðið á um það hlutfall þessara aflaheimilda sem leyfilegt er að frysta um borð í færeyskum veiðiskipum eða landa til manneldisvinnslu í Færeyjum.

Tafla 11 Afli færeyskra skipa í íslenskri lögsögu af botnfiski, kolmunna og norsk-íslenskri síld

	2017	2018	2019
Botnfiskur	5.564	5.585	5.385
Kolmunni	0	246	2.222
Norsk-íslensk síld	15.021	4.852	38.327
Samtals	20.586	10.684	45.934

Heimild: Fiskistofa

6.4.5 Samningur við ESB um karfaveiðar í íslenskri landhelgi

Á grundvelli Óportó-samningsins milli Íslands og Evrópusambandsins frá 1992 og síðar ramma-samnings um fiskveiðimál og lífríki hafsins frá 1993, hafa Ísland og Evrópusambandið haldið árlegar viðræður um fiskveiðimálefni, nú síðast á árinu 2019. Samningurinn felur í sér að Íslandi er heimilt að veiða 30.000 lestir af loðnu sem Evrópusambandið fær frá Grænlandi á grundvelli tvíhliða samkomulags þeirra en í staðinn er skipum frá aðildarríkjum Evrópusambandsins heimilt að veiða 3.000 lestir af djúpkarfa á veiðisvæðum út af Austurlandi á tímabilinu júlí-desember. Þau skip sem hafa nýtt heimildir Evrópusambandsins hafa verið frá Þýskalandi og Bretlandi. Nokkuð er síðan að skip Evrópusambandsins hafa komið til veiða og samningurinn hefur verið framkvæmdur með 0-skiptum á milli aðila. Á síðustu tveimur ársfundum hafa Íslendingar stungið upp á breyttri framkvæmd þessa samnings en að öðrum kosti krafist að upprunalegum samningi verði komið í fulla og eðlilega framkvæmd. Í honum felst að allt að 18 skip geti fengið veiðileyfi en þó geta aldrei fleiri en 5 skip stundað veiðarnar á hverjum tíma. Strangar og flóknar reglur gilda um magn meðafla og færslu á milli svæða og því er gerð krafa um 100% dekkun íslenskra eftirlitsmanna meðan á veiðum stendur. Allur kostnaður við eftirlitið fellur á útgerðir þeirra skipa sem stunda veiðarnar.

6.5 Veiðar íslenskra skipa á úthafinu

Auk þeirra samninga sem veita íslenskum skipum aðgang til veiða í erlendri lögsögu er Ísland aðili að þremur svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum í Atlantshafi. Þær eru Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndin (NEAFC), Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistjórnunarstofnunin (NAFO) og Atlantshafs túnfiskveiðiráðið (ICCAT). Íslensk skip hafa heimild til veiða á samningssvæðum þessara stofnana utan lögsagna á þeim nytjastofnum sem Ísland á hlutdeild í. Íslandi er skylt að innleiða reglur þessara stofna um eftirlit og gilda þær um íslensk fiskiskip á samningssvæðum þeirra.

6.5.1 Veiðar íslenskra skipa á samningssvæði NEAFC

Á vettvangi NEAFC eru teknar stjórnunarákvarðanir um nokkra af helstu deilistofnum Íslendinga. Hér er m.a. um að ræða makríl, norsk-íslenska síld, kolmunna og úthafskarfa. Ýmist gilda stjórnunarákvæði aðeins á úthafinu eða þeim er einnig ætlað að gilda innan lögsagna ríkja. Reglur NEAFC um stjórn veiða og eftirlit (e. NEAFC conservation and management measures og NEAFC Scheme of Control and Enforcement) og aðrar ákvarðanir nefndarinnar gilda því fyrir íslensk skip

og þarf að innleiða í íslenskar reglur. Í reglum NEAFC er ekki að finna ákvæði um eftirlitsmenn um borð í skipum en skylda er lögð á herðar aðildarríkjanna að viðhafa sjóeftirlit á úthafinu, á eigin vegum eða í samvinnu við önnur aðildarríki, stundi fleiri en 10 skip á þeirra fána þar veiðar samtímis.

Tafla 12 Afli íslenskra skipa á reglusvæði NEAFC 2017-2019

	2017	2018	2019
Makrill	59.315	69.388	60.535
Norsk-íslensk síld	4.884	21.905	15.270
Kolmunni	7.965	30.738	95.191
Samtals	72.164	122.031	170.996

Heimild: Fiskistofa

6.5.2 Veiðar íslenskra skipa á samningssvæði NAFO

Ísland hefur verið aðili að NAFO síðan 1978. Þar hafa íslensk skip stundað rækjuveiðar á tveimur aðskildum svæðum (svæði 3M og 3L) og veiðar úr efri stofni úthafskarfa á svæði 1F. Engar rækjuveiðar hafa verið stundaðar síðustu ár vegna hruns í rækjustofnum en nú er rækjustofninn á svæði 3M að taka við sér þannig að veiðar eru að hefjast að nýju. Hvað úthafskarfa viðkemur, þá er um að ræða sama stofn og veiðist á samningssvæði NEAFC. Stórfelldar veiðar voru stundaðar á svæði 1F og NEAFC-svæðinu á árunum 1990-2010 með þeim afleiðingum að stofninn telst vera hruninn. Til samræmis við skuldbindingar Íslands vegna aðildar að NAFO, er Íslandi skylt að stjórna veiðum í samræmi við reglur NAFO, og ber að túlka þær með hliðsjón af þeim skuldbindingum sem fylgja aðildinni. Samkvæmt reglum NAFO, sem innleiða þarf í íslenskar reglugerðir fyrir veiðar á samningssvæðinu, er óheimilt að stunda veiðar nema eftirlitsmaður Fiskistofu sé um borð. Í reglum NAFO er þó heimilt að veita undanþágu frá þessu ákvæði ef eftirlitsmenn eru um borð a.m.k. 25% þess tíma sem skip stundar veiðar.

6.5.3 Veiðar íslenskra skipa á samningssvæði ICCAT

Stjórnunarráðstafanir ICCAT ná að jafnaði til alls samningssvæðis þess, það er hafsvæði innan lögsagna sem og hafsvæða á úthafinu utan lögsagna. Íslandi er úthlutað 0,5% af aflaheimildum í Austur-Atlantshafs bláuggatúnfiski og getur heimilað tveimur skipum veiðar á 180 lestum á árinu 2020. Til samræmis við skuldbindingar Íslands vegna aðildar að ICCAT, er Íslandi skylt að stjórna veiðum í samræmi við reglur ICCAT, og ber að túlka þær með hliðsjón af þeim skuldbindingum sem fylgja aðildinni. Samkvæmt reglum ICCAT, sem innleiða þarf í íslenskar reglugerðir fyrir veiðar á bláuggatúnfiski, er skipi óheimilt að láta úr höfn nema eftirlitsmaður Fiskistofu sé um borð. Þó er Fiskistofu heimilt að veita undanþágu frá þessu ákvæði ef eftirlitsmenn eru um borð a.m.k. 20% þess tíma sem skip stundar túnfiskveiðar, séu veiðarnar stundaðar á línu. Hafi íslenskt skip heimild til nótaveiða á túnfiski er skylt að hafa eftirlitsmann frá sameiginlegu eftirlitsfyrirtæki á vegum ICCAT um borð allan tímann sem veiðar standa. Skylt er að eftirlitsmaður Fiskistofu sé viðstaddur allar landanir á bláuggatúnfiski í íslenskum höfnum. Íslensk skip hafa ekki stundað veiðar á bláuggatúnfiski síðustu ár.

6.6 Hafnríkiseftirlit – eftirlit með löndunum í höfnum annarra en fánaríkis

Alþjóðasamningur Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) um hafnríkisaðgerðir til að fyrirbyggja, hindra og uppræta ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar veiðar var undirritaður 22. nóvember 2009 og var Ísland eitt af 9 ríkjum sem undirritaði samninginn það ár, eftir að hafa tekið virkan þátt í gerð hans. Tilgangur samningsins um hafnríkisaðgerðir er að fá ríki með samræmdum aðgerðum til að stuðla að upprætingu ólögmetra veiða. Á Íslandi er það Landhelgisgæslan og Fiskistofa sem sinna hafnríkiseftirliti samkvæmt reglum NEAFC og NAFO, en þær reglur taka mið af FAO-samningnum um hafnríkisaðgerðir en ganga lengra í mikilvægum atriðum. Verkaskipting stofnananna er með þeim hætti að hafnkomum fiskiskipa er stjórnað af Landhelgisgæslunni, í náinni samvinnu við fánaríki þeirra. Skip sem hafa stundað veiðar á NEAFC- og NAFO-svæðunum þurfa að sækja um heimild til að koma til hafnar óháð því hvort þau hyggjast landa afla. Ætli skip að landa afla þarf fánaríki að staðfesta að sá afli sem landa á hafi verið veiddur með lögmætum hætti áður en löndun hefst. Fiskistofa ber ábyrgð á að framfylgja hafnríkiseftirliti bæði á vettvangi NAFO og NEAFC. Ákvæði reglna um hafnríkiseftirlit á við um komur erlendra skipa í samþykktar hafnir samningsaðila, meðafli um borð sem veiddur hefur verið á NEAFC- eða NAFO-veiðisvæðum og hefur ekki áður verið landað eða umskipað í höfn. Ísland hefur skuldbundið sig til að sinna eftirliti í að lágmarki 15% tilfella með frosnum afurðum þegar um er að ræða löndun/umskipun erlendra skipa á Íslandi sem koma af veiðum á NAFO-veiðisvæðinu en þó ber að skoða allar landanir skipa sem hafa grálúðuafla um borð. Á samningssvæði NEAFC er skylda að hafa eftirlit með 7,5% landana með frosnum afurðum og 5% landana fersks afla. Á vegum þessara stofnana er síðan farið árlega yfir frammistöðu aðildarríkjanna við að framfylgja reglum og eru niðurstöður þeirrar yfirferðar birtar opinberlega.

Tafla 13 Hafnkomur og landanir skipa með afla af reglusvæðum NEAFC og NAFO árið 2019

	Hafnkomur	Landanir	Eftirlit við löndun
NEAFC	169	141	12
NAFO	8	5	1

Heimild: Fiskistofa

Eftirlitið felur m.a. í sér að fylgst er með löndun frá upphafi til enda, gerður er samanburður á magni og tegundum sem tilkynnt hefur verið um af viðkomandi skipi og lönduðum afla. Eftirlitsmenn fylgja eftir ákvæðum reglna um hafnríkiseftirlit. Brot á ákvæðum reglna um hafnríkiseftirlit eru t.d. ófullnægjandi merkingar á frystum afla, landanir án samþykkis hafnríkisins og misræmi á milli áætlaðs afla og landaðs afla. Brot á árinu 2019 sem tilkynnt voru til NEAFC-skrifstofunnar og fánaríkja þeirra skipa sem áttu í hlut voru fjögur í heildina, þrjú vegna ófullnægjandi merkinga á frystum afla og eitt vegna misræmis á áætluðum afla og lönduðum afla.

6.7 Niðurstaða og tillögur að bættu eftirliti með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu

Þær veiðar erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem eitthvað kveður að eru loðnuveiðar. Loðnuvertíðin er stutt og snörp og tugir erlendra skipa við veiðar hverju sinni innan lögsögunnar. Það leiðir af eðli veiðanna, þ.e. fjölda skipa, stutts veiðitímabils og að vertíðin er um hávetur, að erfiðleikum er bundið að manna meirihluta skipa eftirlitsmönnum frá Fiskistofu. Fiskistofa hefur ekki nægan mannafla til að sinna eftirliti á svo mörgum skipum í einu og þó svo væri er ekki hægt að tryggja að eftirlitsmenn

komist um borð eða frá borði um miðjan vetur á hafi úti. Að skylda erlend skip til hafnar til að taka eftirlitsmann og skila að nýju myndi teljast mjög íþyngjandi krafa.

Eina raunhæfa sjóeftirlitið með þessum veiðum er því viðvera varðskips, þar sem skipum á leið út úr lögsögunni er gert að sigla um sérstakan eftirlitsstað með möguleika á skoðun, eins og reglur segja til um. Eins og nú háttar til er að jafnaði aðeins eitt skip Landhelgisgæslunnar á sjó hverju sinni. Þetta þýðir að þurfi það skip að sinna nauðsynlegum öryggisverkefnum sem ekki geta beðið fellur fiskveiðieftirlit niður í íslenskri lögsögu sem og á reglusvæði NEAFC á meðan á því stendur.

Ef skip er ekki tiltækt til að sinna þessu eftirliti, eða að veður koma í veg fyrir að Landhelgisgæslan komist um borð til eftirlits, sigla skipin eftirlitslaust til hafnar erlendis og því geta íslensk stjórnvöld ekki fengið staðfestingu eigin eftirlitsaðila á skráðum og tilkynntum afla um borð. Hér er um að ræða mikið magn í veiðiferð og hátt verðmæti og freistnivandinn því stór.

Til að tryggja ásættanlegt eftirlit þarf sjó- og landeftirlit að haldast í hendur og mynda órofa heild til að sannreyna upplýsingar um veiðar og afla. Því er mikilvægt, ef litið er til veiða erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem ekki landa í íslenskum höfnum, að tvíhliða samningar um fiskveiðar kveði á um að íslenskum eftirlitsmönnum frá Fiskistofu sé heimilt að fylgjast með löndunum skipa í heimalandi. Slíka heimild væri einnig hægt að setja í samstarfssamninga sem Fiskistofa hefur gert við erlendar systurstofnanir. Einnig þarf að festa í samninga skyldu þeirra erlendu ríkja sem heimild hafa til að halda skipum til veiða í íslenskri fiskveiðilandhelgi að þau skili til Fiskistofu staðfestum tölum um landaðan afla um leið og þær liggja fyrir.

Til að Fiskistofa sé í stakk búin til að fylgja eftir slíku eftirliti, sem og öðrum skuldbindingum er leiða af reglum svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana um eftirlit um borð í skipum og við löndun afla af samningssvæðum stofnananna, er mikilvægt að stofnunin hafi yfir að ráða nægum mannafla. Að öðrum kosti er hætta á að það komi niður á öðru lögbundnu eftirliti stofnunarinnar.

Af þeim svæðisbundnu fiskveiðistjórnunarstofnunum sem Ísland er aðili að er NEAFC eina svæðið þar sem íslensk skip hafa stundað veiðar að einhverju ráði. Reglur NEAFC kveða á um að séu fleiri en 10 skip fánaríkis samtímis við veiðar á úthafinu beri því ríki að hafa eftirlitsskip á svæðinu, eða semja við önnur ríki um úthald eftirlitsskips. Á árinu 2019 fór fjöldi íslenskra skipa við veiðar á NEAFC-svæðinu utan lögsögu hverju sinni yfir það mark. Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld geti uppfyllt þessa skyldu, annaðhvort með viðveru eigin eftirlitsskips eða ákvæðum í samningum við önnur aðildarríki NEAFC um samvinnu við framkvæmd slíks sjóeftirlits. Engir slíkir samningar eru nú í gildi.

6.7.1 Tillögur verkefnastjórnar að bættu eftirliti með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu

Til að styrkja eftirlit með veiðum erlendra skipa í íslenskri lögsögu sem og íslenskra skipa á úthafinu leggur verkefnastjórnin til að:

- Meðan á loðnuvertíð stendur sé ávallt eitt eftirlitsskip á sjó í fiskveiðilandhelginni.
- Gagnkvæmir samningar íslenskra stjórnvalda um fiskveiðimál við erlend ríki kveði á um eftirfarandi hafi skip ríkisins verið við veiðar innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi:
 - heimild til viðveru íslenskra eftirlitsmanna Fiskistofu við löndun í erlendum höfnum.
 - fánaríki skips miðli endanlegum löndunartölum til Fiskistofu um leið og þær liggja fyrir.
- Tryggt sé að Fiskistofa hafi mannafla til að uppfylla skyldu um eftirlitsmenn um borð í íslenskum skipum á úthafinu, löndun afla úr þeim veiðum sem og löndun í erlendum höfnum.
- Gagnkvæmir samningar um fiskveiðimál við önnur aðildarríki NEAFC kveði á um samvinnu um úthald eftirlitsskipa á úthafinu á NEAFC-reglusræðinu.

7. Viðurlagaheimildir fiskveiðilöggjafar

7.1 Inngangur

Markmið laga á sviði fiskveiðistjórnar er m.a. að stuðla að verndun fiskistofna á Íslandsmiðum sem og sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu þeirra. Jafnframt er lögunum ætlað að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu og hámarksafkastur til langs tíma fyrir íslensku þjóðina. Fiskistofa annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og hefur eftirlit með fiskveiðum. Eftirlitið er mikilvægur þáttur í því að markmiðum fiskveiðistjórnar verði náð. Það þarf að vera skilvirkt og gagnsætt og hafa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif.

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar, *Eftirlit Fiskistofu*, var komist að þeirri niðurstöðu að eftirlit Fiskistofu styðji ekki með viðunandi hætti við markmið laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Í því sambandi var bent á að stjórnendur Fiskistofu teldu að stofnuninni væri ómögulegt að sinna öllu því eftirliti sem henni bæri að sinna m.a. vegna skorts á úrræðum og viðurlögum. Í skýrslunni kemur fram að Fiskistofa telji



að viðurlög við brotum gegn lögum á sviði fiskveiðistjórnar séu ómarkviss og fælingaráhrif þeirra í sumum tilfellum því takmörkuð. Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar var sú að til að Fiskistofa geti sinnt eftirliti með skilvirkum og árangursríkum hætti þurfi að ráðast í ýmsar úrbætur. Ef ekki yrði brugðist við þeim annmörkum sem til staðar væru með viðunandi hætti væri ljóst að eftirlit með nýtingu auðlinda hafsins yrði áfram veikburða, óskilvirkt og ekki í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

Í skipunarbréfi verkefnastjórnar, dags. 20. mars 2019, lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra áherslu á að við vinnu verkefnastjórnarinnar yrði tekið til skoðunar hvort viðurlagaheimildir sem beita má við brotum á lögum og reglum séu fullnægjandi.

Viðhorf Fiskistofu til viðurlagaheimilda samkvæmt gildandi lögum kemur fram í bréfi Fiskistofu til verkefnastjórnar, dags. 13. nóvember 2019. Þar kemur meðal annars fram að Fiskistofa:

- Telur hið tvöfalda viðurlagakerfi sem nú er byggt á hafa ókosti sem geti valdið því að viðurlög komi ójafnt niður og að viðurlög verði því ekki í samræmi við alvarleika brots.
- Telur að samkvæmt orðalagi gildandi viðurlagaheimilda sé stofnuninni skylt að beita viðurlögum og að hvorki lagatexti né lögskýringargögn beri með sér að löggjafinn hafi ætlað sér að heimila Fiskistofu að falla frá ákvörðun viðurlaga eða ákveða vægari viðurlög en þar er mælt fyrir um.
- Telur að unnt sé að breyta viðurlagakerfinu þannig að það þjóni tilgangi sínum betur, til dæmis með því að lögfesta heimild til álagningar stjórnvaldssekta vegna minni háttar brota en mæla fyrir um meðferð að hætti sakamála vegna meiri háttar brota. Núgildandi ákvæði

um sviptingu veiðileyfis eða afturköllun vigtunarleyfa yrðu þá heimildarákvæði til viðbótar stjórnvaldssektum og refsingum, sem unnt væri að beita þegar málsatvik gæfu tilefni til.

Viðhorf Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) til viðurlagaheimilda samkvæmt gildandi lögum kemur fram í bréfi samtakanna til verkefnastjórnar, dags. 28. nóvember 2019. Þar kemur meðal annars eftirfarandi fram að þau:

- Telja nauðsynlegt að efla náið samtal og samstarf allra hagsmunaaðila, auk þess sem efla þurfi traust og trúverðugleika með markvissri vöktun og eftirfylgni. Beita þurfi viðurlögum í anda meðalhófs þegar farið er gegn lögnum.
- Telja mikilvægt að eftirlitsaðilar miðli upplýsingum og leiðbeini þeim sem nýta auðlindina um lagafyrirmæli og reglur sem gilda í hlutaðeigandi starfsemi.
- Telja að það væri mikil bót ef aðgengi að lögum og reglugerðum væri einfalt, notendavænt og fljótlegt.

7.2 Viðurlög við brotum

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 36/1992 um Fiskistofu annast stofnunin framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum. Helstu lögín sem stofnunin framfylgir á sviði fiskveiðistjórnunar eru eftirfarandi:

- Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar
- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða
- Lög nr. 79/1997 um fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands
- Lög nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands
- Lög nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands
- Lög nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafla

Þá annast stofnunin framkvæmd þeirra stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið með stoð í framangreindum lögum.

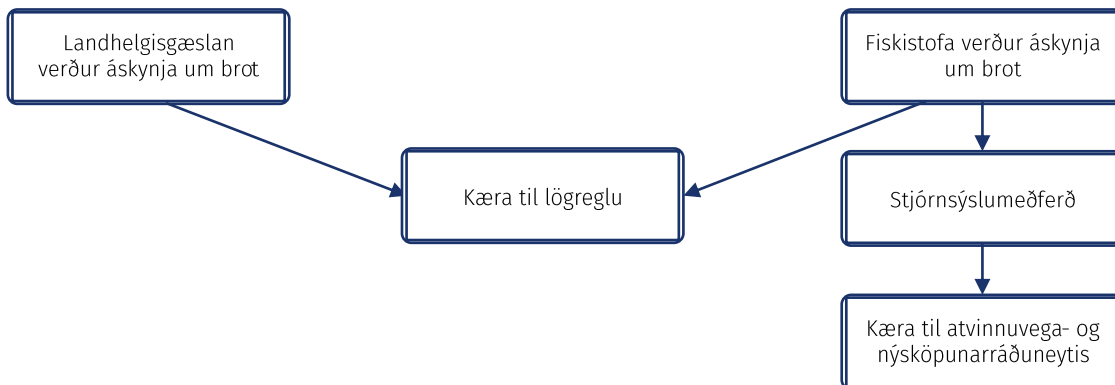
Verði útgerðaraðilar uppvisir að brotum gegn ákvæðum þessara laga eða fyrirmælum settum með heimild í þeim getur það varðað áminningu eða sviptingu leyfis. Það eru svokölluð stjórnsýsluviðurlög. Með stjórnsýsluviðurlögum er átt við refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á brotlegan aðila í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif.⁷

Því til viðbótar geta brot gegn fyrrgreindum lögum varðað refsingu. Brot varða alla jafna sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi og ef um stórfelld brot eða ítrekuð ásetningsbrot

⁷ Sjá Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluviðurlög* (Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2005), bls. 253. Meðal reglna sem falla undir hugtakið stjórnsýsluviðurlög eru reglur sem mæla fyrir um réttindasviptingu eða afturköllun leyfis þegar slíkum úrræðum er beitt í tilefni af lögbroti. Auk þessa getur formleg áminning í ákveðnum tilvikum talist til stjórnsýsluviðurlaga, en það er einkum þegar áminning hefur efnisleg tengsl við önnur stjórnsýsluviðurlög. Með því er t.d. átt við það þegar formleg áminning er skilyrði fyrir því að gripíð sé til harkalegri viðbragða í tilefni af síðara broti.

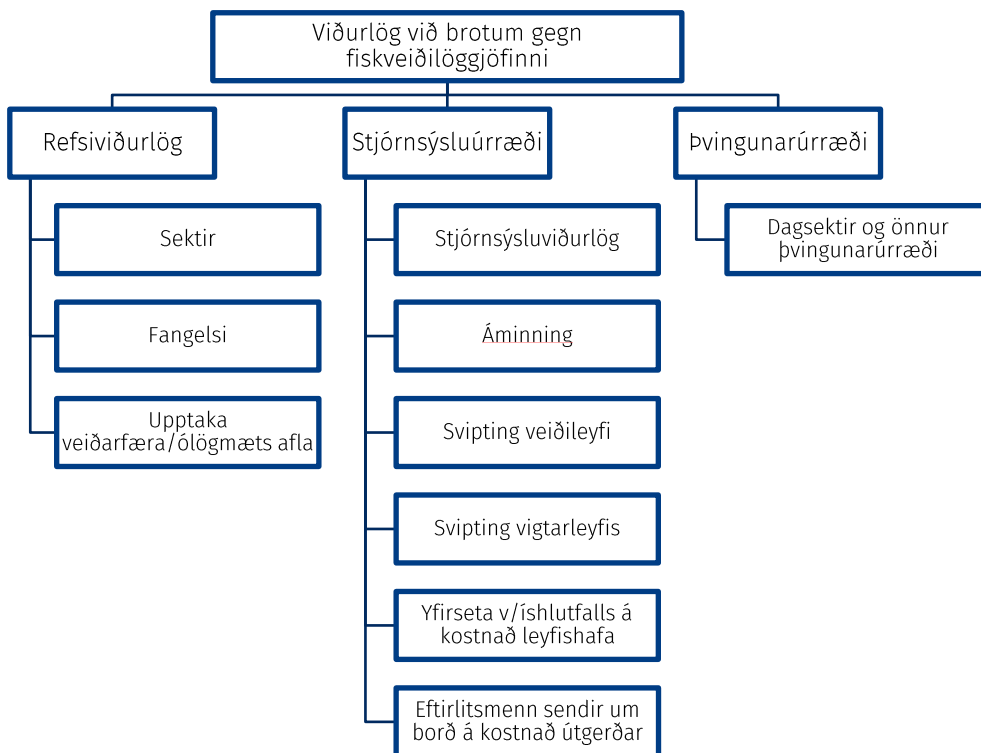
er að ræða varða þau allt að sex ára fangelsi, sbr. 23. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, 25. gr. laga um stjórn fiskveiða og 15. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Lögin kveða ekki á um það í hvaða tilvikum brot skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum Fiskistofa skuli fara með málið. Í framkvæmd er það þó þannig að ef Landhelgisgæslan verður áskynja um brot er það alla jafna kært til lögreglu en ef eftirlitsmenn Fiskistofu verða áskynja um brot er málið sent lögfræðisviði Fiskistofu til meðferðar. Í þeim tilvikum eru mál almennt tekin til meðferðar á stjórnsýslugrundvelli en lögfræðisvið Fiskistofu kærir þó alvarleg brot til lögreglu.

Mynd 3 Meðferð brotamála



Heimilt er að kæra ákvarðanir Fiskistofu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Úrskurðir þess eru hluti af stjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðuneytisins yfir starfsemi Fiskistofu enda er afstaða þess til ákvarðana stofnunarinnar viðmið í stjórnsýsluframkvæmd. hennar. Úrskurðirnir geta haft leiðbeinandi gildi fyrir hagsmunaaðila og eru birtir á vefnum urskurdir.is.

Mynd 4 Viðurlög við brotum gegn fiskveiðilöggjöfinni



7.3 Ábendingar og tillögur að breytingum á viðurlögum við brotum á fiskveiðilöggjöf

Verkefnastjórnin hefur farið yfir viðurlagaheimildir gildandi laga á sviði fiskveiðistjórnunar, bæði stjórnsýsluviðurlög og refsiviðurlög, og tekið til umfjöllunar hvort efni standi til að gera breytingar á heimildum til að leggja á viðurlög vegna brota gegn lögnum í því skyni að efla skilvirkni eftirlits með fiskveiðiauðlindinni og skapa tilætluð fælingar- og varnaráhrif. Ítarlega umfjöllun um viðurlagaheimildir samkvæmt gildandi lögum og beitingu þeirra er að finna í fylgiskjali 4. Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður gerð grein fyrir tillögum verkefnastjórnarinnar að úrbótum og þeim rökum sem búa að baki hverri tillögu fyrir sig.

7.3.1 Tillaga I – Heildstætt viðurlagakerfi

Verkefnastjórnin leggur til að komið verði á einu heildstæðu viðurlagakerfi við brotum gegn fiskveiðilöggjöfinni þannig að ávallt séu allar sömu heimildir til staðar til að bregðast við hverskyns brotum á sem skilvirkastan hátt.

Rökstuðningur:

Viðurlög við brotum gegn fiskveiðilöggjöfinni er að finna í nokkrum lagabálkum og vekur athygli að viðurlög laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands eru ekki í samræmi við viðurlagaheimildir laga um umgengni um nytjastofna sjávar og laga um stjórn fiskveiða en Fiskistofa getur hvorki veitt áminningu né svipt skip veiðileyfi á grundvelli laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nema ef um er að ræða sviptingu leyfis til dragnótaveiða, grásleppuveiðileyfis og mögulega annarra sérveiðileyfa samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna. Sé ekki um slík sérveiðileyfi að ræða kemur hvorki til greina að veita áminningu né svipta skip veiðileyfi. Þá eru viðurlagaákvæði laga nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands og laga nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands ekki í samræmi við viðurlagaákvæði annarrar löggjafar á sviði fiskveiðistjórnunar. Þannig var ekki lögfest skylda til að veita áminningu vegna fyrsta minni háttar brots gegn þeim lögum og eingöngu mælt fyrir um veiðileyfissviptingu vegna brota á þeim. Með hliðsjón af framangreindu leggur verkefnastjórnin til að komið verði á fót heildstæðu viðurlagakerfi þannig að Fiskistofa hafi ávallt sömu heimildir til að bregðast við hverskyns brotum. Með þessu er viðurlagakerfið í senn gert einfaldara, þar sem aðeins eitt kerfi gildir um öll brot, og um leið skilvirkara þar sem úrræðin verða fleiri til að bregðast við á sem skilvirkastan hátt.

7.3.2 Tillaga II – Viðurlög og refsheimildir

Verkefnastjórnin leggur til að skilgreint verði í hvaða tilvikum mál skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum meðferð þeirra skuli lokið hjá Fiskistofu og við það miðað að einungis alvarlegustu brotin sæti kæru til lögreglu. Í því sambandi leggur verkefnastjórnin til að komið verði á fyrirkomulagi sem tryggi að sambærileg mál hljóti sambærilega afgreiðslu. Jafnframt leggur verkefnastjórnin til að skoðað verði að fela tveimur lögregluembættum rannsókn og meðferð brota á fiskveiðilöggjöfinni í því skyni að byggja upp og viðhalda fullnægjandi þekkingu á málaflokknum.

Rökstuðningur:

Með hliðsjón af tillögu I leggur verkefnastjórnin til að skilgreint verði í hvaða tilvikum mál skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum meðferð þeirra skuli lokið hjá Fiskistofu. Líkt og fram hefur komið er ekki mælt fyrir um það í fiskveiðilöggjöfnni hvenær brot skuli kærð til lögreglu eða hvenær Fiskistofa skuli taka þau til meðferðar. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni og Fiskistofu er framkvæmdin sú að ef starfsmenn Landhelgisgæslunnar verða áskynja um brot eru þau alla jafna kærð til lögreglu en ef starfsmenn Fiskistofu verða áskynja um brot eru þau send lögfræðisviði stofnunarinnar til meðferðar. Því getur komið til þess að sambærileg mál sæti ólíkri meðferð. Í samræmi við tillögu verkefnastjórnarinnar um að fela Landhelgisgæslu Íslands aukið hlutverk við sjóeftirlit er að mati verkefnastjórnarinnar mikilvægt að mælt verði svo fyrir um í lögum að Landhelgisgæslu beri að senda skýrslu um lögbrot til Fiskistofu til meðferðar. Það tryggir að samræmi sé í lagaframkvæmd um viðbrögð við öllum sambærilegum brotum. Það kemur svo í hlut Fiskistofu, sem endranær, að meta hvaða mál skuli kærð til lögreglu og ber þá að líta til eðlis og umfangs brots og tryggja að sambærileg mál hljóti sambærilega afgreiðslu óháð því hvaða aðili verður í upphafi áskynja um brot.

Mikilvægt er við útfærslu á þessari tillögu, sem og öðrum tillögum verkefnastjórnarinnar, að horfa til mannréttindasáttmála Evrópu. Í 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu segir að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttaritari viðkomandi ríkis. Mannréttindadómstóllinn hefur ekki skýrt ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan, heldur beitt heildrænni samanburðarskýringu um það hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Getur því stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga, sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila í refsingu fyrir sömu háttsemi. Því er grundvallaratriði að viðurlög við tilteknu lögbroti skuli aðeins ákveðin í einu máli en ekki fleirum. Á þetta reyndi í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Jóns Ásgeirs Jóhannessonar o.fl. gegn íslenska ríkinu. Ekki er ástæða til þess að rekja dóminn hér, því ef löggjöf er hagað með þeim hætti að ekki verði kveðinn upp fleiri en ein ákvörðun eða dómur til að koma fram viðurlögum við sömu háttsemi gagnvart *sama aðila*, er ekki brotið í bága við ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu.

Verkefnastjórnin mælir því eindregið með að þessi leið sé valin við útfærslu viðurlaga í öllum lögum sem snerta fiskveiðistjórnunarkerfið. Þessi tillaga leiðir til þess að samhæfa verður hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi Fiskistofu í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsýsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að *sama mál* gegn *sama aðila* verði rannsakað á sama tíma bæði hjá Fiskistofu og lögreglu. Verkefnastjórnin leggur til að þegar svo stendur á, eigi það að falla í hlut Fiskistofu að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsýsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Til þess að koma þessari skipan á þarf að vera mælt fyrir um hana í þeim lögum þar sem mælt er fyrir um stjórnsýsluviðurlögin. Einnig verður að gæta þess að ákveðið samræmi sé í viðbrögðum almenna viðurlagakerfisins og viðurlagakerfis Fiskistofu. Til þess að tryggja það verður að sjá til þess að ákærvaldið geti krafist þess að hinn ákærði sæti auk refsinga þeim stjórnsýsluviðurlögum sem eftirlitsstjórnvöldum er með lögum falið að leggja á með stjórnvaldsákvörðunum í málum sem teljast ekki eins alvarleg. Að öðrum kosti er hætt við að vægari viðurlög verði í heild dæmd fyrir alvarlegu brotin sem leyst er úr í sakamáli. Þegar mál hefur sætt rannsókn lögreglu verður að tryggja að sambærileg brot fái sambærilega afgreiðslu. Ef brotið reynist á endanum smávægilegt verður að vera til staðar lagaheimild til þess

að geta lokið afskiptum ákærvaldsins af málinu með því að endursenda það Fiskistofu til afgreiðslu.⁸

Á fundum verkefnastjórnar og Landhelgisgæslunnar hefur komið fram að stofnunin telji að fjöldi kæra sem felldar eru niður sé nokkuð hár og sérfræðipækkingu á brotum á fiskveiðilöggjöfni hjá lögregluembættum sé misskipt. Því leggur verkefnastjórnin til að tekið verði til athugunar hvort rannsókn og meðferð brota á fiskveiðilöggjöfni skuli falin tveimur lögregluembættum þar sem þá myndi byggjast upp og viðhaldast fullnægjandi sérþekking á málaflokknum. Mikilvægt er að sérfræðipækking á fiskveiðistjórnunarkerfinu sé til staðar hjá lögregluembættum og dómstólum til að taka slík mál til meðferðar. Veigamikil rök um sérfræðipækkingu, samræmi og skilvirkni í framkvæmd þessa málaflokks mæla með slíkri skipan enda þótt með því sé vikið frá meginreglunni um umdæmaskiptingu starfa lögreglu, sbr. 6. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Jafnframt væri æskilegt að koma á formlegum samráðsvettvangi Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands og lögreglu vegna brota gegn fiskveiðilöggjöfni. Æskilegt væri að lögfesta þann samráðsvettvang.

7.3.3 Tillaga III – Stjórnvaldssektir

Verkefnastjórnin leggur til að Fiskistofa fái heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir vegna meiri háttar brota gegn fiskveiðilöggjöfni. Að mati verkefnastjórnarinnar gætu stjórnvaldssektir reynst góð viðbót við þær viðurlagaheimildir sem Fiskistofa getur beitt samkvæmt núgildandi lögum. Stjórnvaldssektir myndu einnig bæta úr þeim ágalla núverandi löggjafar að lítið tillit er hægt að taka til alvarleika brots.

Rökstuðningur:

Verkefnastjórnin telur að viðurlög í formi stjórnvaldssekta geti í ákveðnum tilvikum verið markvissari og betur til þess fallin að skapa tilætluð varnaðaráhrif. Þá helst tillaga verkefnastjórnarinnar að þessu leyti í hendur við tillögu II um að einungis alvarlegustu brotin sæti kæru til lögreglu en meðferð annarra brota skuli lokið hjá Fiskistofu. Benda má á að nýverið hafa eftirlitsaðilum í auknum mæli verið veittar heimildir til álagningar stjórnvaldssekta, sbr. t.d. lög nr. 58/2019 sem breyttu lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Einnig má nefna lög nr. 101/2019 sem breyttu lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Í skýringum með frumvarpi til þeirra laga voru færð fram sjónarmið um gildi stjórnvaldssekta umfram almennar refsingar, en í frumvarpinu sagði:

Almennt má segja að stjórnvaldssektir séu heppileg úrræði við brotum gegn lögum sem varða atvinnurekstur tiltekinna aðila. Alla jafna og líkt og hér um ræðir er um sérlög að ræða þar sem sérfróð stofnun fer með eftirlit með framkvæmd laganna. Mikilvægt er að sú sérþekking nýtist við rannsókn mála og ákvörðun um viðurlög vegna þeirra. Með því að fela einum aðila rannsókn slíkra mála og ákvörðun viðurlaga á stjórnsýslustigi er sú sérfræðipækking nýtt til fulls á sama tíma og málsmeðferð er tiltölulega einföld, skilvirk og ætti ekki að taka óhæfilega langan tíma. Slík meðferð mála leiðir til þess að almenn varnaðaráhrif sem viðurlagaákvæðum laga er ætlað

⁸ Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (forsætisráðuneytið 1997), bls. 64-67.

að hafa virka best enda verður þá viðurlögum við brotum komið fram tiltölulega skömmu eftir að brot hefur átt sér stað (þskj. 1060, 149. löggj.)⁹

Með því að veita Fiskistofu heimild til að leggja á stjórnvaldssektir getur stofnunin lagt á sektir í samræmi við fjárhagslegan ávinning brotsins. Með þeim hætti geta viðurlög haft veruleg varnaðaráhrif. Verkefnastjórnin telur þó mikilvægt að verði Fiskistofu heimilað að leggja á viðurlög í formi stjórnvaldssekta verði tryggt til hins ýrasta að stofnunin fari að ákvæðum stjórnsýslulaga við beitingu þeirra og ákvörðun um fjárhæð sektar taki mið af eðli og umfangi brots innan þess ramma sem settur verður. Í þessu sambandi er einnig vert að nefna að verði Fiskistofu veitt slík heimild er enn brýnna en ella að stofnunin hafi á að skipa lögfræðingum sem lagt hafa áherslu á stjórnsýslurétt og refsirétt í laganámi sínu. Að auki verður að tryggja að ekki verði skörun milli þeirra brota á ákvæðum laganna sem kunna að leiða til álagningar stjórnvaldssekta og refsíabýrgðar einstaklinga, sbr. umfjöllun um áhrif mannréttindasáttmála Evrópu í fylgiskjali 4 og í tengslum við tillögu II.

Verði Fiskistofu veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir telur verkefnastjórnin brýnt að kveðið verði á um tilhlýðilegan ramma slíkra sekta auk þess sem kveðið verði á um það hvort Fiskistofa geti beitt öðrum viðurlögum samhliða álagningu stjórnvaldssektar vegna sama brots annaðhvort almennt eða við ákveðnar aðstæður.

Þá telur verkefnastjórnin rétt að tryggt verði að allar ákvarðanir Fiskistofu um að leggja stjórnvaldssektir á aðila verði endanlegar á stjórnsýslustigi en að unnt verði að bera slíka ákvörðun undir dómstóla líkt og gildir um álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt 67. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

7.3.4 Tillaga IV – Heimild til að falla frá beitingu viðurlaga

Verkefnastjórnin leggur til að gerðar verði breytingar á viðurlagaheimildum þannig að tryggt sé að ákveðið mat fari fram áður en viðurlögum er beitt, annaðhvort með því að veita Fiskistofu heimild til að falla frá beitingu viðurlaga ef brot telst óverulegt eða ef af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á viðurlögum til að styðja við markmið þeirra laga sem um er að tefla eða breyta orðalagi ákvæðanna þannig að mælt sé fyrir um *heimild* til að beita viðurlögum en ekki *skyldu*. Væru viðurlagaheimildir stofnunarinnar þá í samræmi við viðlíka heimildir í annarri löggjöf um leyfisskylda atvinnustarfsemi sem tengist mikilvægum almannahagsmunum.

Rökstuðningur:

Í áður nefndu bréfi Fiskistofu til verkefnastjórnar, dags. 13. nóvember sl., er bent á að í þeim viðurlagaákvæðum sem stofnuninni er ætlað að beita sé mælt fyrir um skyldu til beitingar viðurlaga og að hvorki lagatexti né lögskýringargögn beri með sér að löggjafinn hafi ætlað sér að heimila Fiskistofu að ákveða vægari viðurlög en þar er mælt fyrir um.

⁹ Sjá einnig: Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (forsætisráðuneytið 1997), kafli III.

Samkvæmt orðanna hljóðan er lögð skylda á Fiskistofu að beita viðurlögum við tilteknar aðstæður, sbr. t.d. orðalagið „skal“ í 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar og 21. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.¹⁰ Í athugasemdum við IV. kafla í frumvarpi því er varð að lögum um umgengni um nytjastofna sjávar sagði að gert væri ráð fyrir því að skip yrði fortakslaust svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni ef um væri að ræða nánar tiltekin brot. Ýmsar breytingar voru gerðar á viðurlagaákvæðum í lögum á sviði fiskveiðistjórnunar með lögum nr. 163/2006. Með þeim lögum var t.a.m. sett heimild fyrir Fiskistofu að veita áminningar fyrir fyrsta minni háttar brot, en áður var einungis hægt að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni að lágmarki tvær vikur. Í greinargerð með frumvarpi til laganna¹¹ kemur fram í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins að ljóst sé að svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni geti verið mjög íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi útgerð og þá sem í hennar þágu starfa. Með vísan til þess var lagt til að bæði 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar og 24. gr. laga um stjórn fiskveiða yrði breytt þannig að þar yrði kveðið á um að þegar um minniháttar brot sé að ræða og hlutaðeigandi útgerð hafi ekki áður gerst brotleg við ákvæði laganna eða reglur settar samkvæmt þeim skuli Fiskistofa bregðast við með öðrum og síður íþyngjandi hætti, þ.e. með því að veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu. Við beitingu ákvæðisins skyldi líta til þess hvort útgerð hefði áður gerst brotleg við lögin, hvort ætla mætti að brotið fæli í sér umtalsverðan ávinning fyrir útgerðina og/eða tengda aðila, hversu mikilvægum hagsmunum brot ógnaði og hvort það hafi verið framið af ásetningi eða gáleysi. Þannig er Fiskistofu leiðbeint um ákveðið mat sem leggja skal til grundvallar þegar viðurlagaheimildum er beitt.

Í ljósi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga má færa gild rök fyrir því að þrátt fyrir þá skyldu sem er lögð á Fiskistofu samkvæmt 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar beri stofnuninni að leggja mat á það hvort skyldan verði virk í hverju einstöku máli. Svo sem þau dæmi sem tilgreind eru hér að framan úr stjórnsýslufráttavæmd Fiskistofu bera með sér hefur stofnunin hins vegar ekki talið sér stætt að gera það í ljósi fortaksleysis viðkomandi lagaákvæða. Það hefur leitt til þess að stofnunin hefur talið sér skylt að leggja á viðurlög í tilvikum þar sem brot eru smávægileg eða tilkomin vegna mistaka og ekki með nokkru móti sýnt að viðurlög vegna þeirra styðji við markmið um sjálfbærar og ábyrgar veiðar eða stuðli að því að markmiðum aflamarkskerfisins sé náð. Dregur þetta að mati verkefnastjórnarinnar úr skilvirkni eftirlitsins.

Við mat á því hvort efni standi til að gera breytingar að þessu leyti telur verkefnastjórnin gagnlegt til samanburðar að líta til lagaumgjarðar um aðra leyfisskylda atvinnustarfsemi sem tengist mikilvægum almannahagsmunum og bera saman þær viðurlagaheimildir og þau þvingunarúrræði sem þar er mælt fyrir um.¹² Starfsemi sem byggist á orku- og auðlindanýtingu er dæmi um atvinnustarfsemi sem tengist mikilvægum almannahagsmunum. Helsta löggjöfin á því sviði eru raforkulög, nr. 65/2006, lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, vatnalög, nr. 15/1923, og lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Orkustofnun veitir margskonar leyfi samkvæmt raforkulögum og getur stofnunin beitt úrræðum samkvæmt VII. kafla raforkulaga

¹⁰ Athygli vekur að í 8. gr. laga nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands er notast við orðið *getur* fremur en *skal* varðandi heimildir Fiskistofu til þess að svipta skip leyfi til veiða.

¹¹ Alþingistíðindi A-deild, 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 235, 232. mál.

¹² Almennt eru stjórnvöldum veittar heimildir til að leggja á stjórnsýsluviðurlög og/eða beita þvingunarúrræðum. Stjórnsýsluviðurlög eru refsikennð viðurlög sem ætlað er hafa varnaðaráhrif en með þvingunarúrræðum er markmiðið að knýja fram úrbætur.

telji stofnunin eftirlitsskylda starfsemi ekki samræmast skilyrðum laga, reglugerða settum samkvæmt þeim, ákvæðum samninga, leyfa eða öðrum heimildum. Orkustofnun getur beitt þvingunarúrræðum, s.s. áminningu með fresti til úrbóta, sbr. 26. gr. a raforkulaga, og dagsektum, sbr. 26. gr. laganna, og eru lagaákvæðin í báðum tilvikum orðuð þannig að um heimild sé að ræða. Þá getur Orkustofnun jafnframt lagt á stjórnvaldssektir í samræmi við 26. gr. b raforkulaga en þar segir að Orkustofnun *geti* lagt á stjórnvaldssektir vegna brota á ákveðnum ákvæðum laganna og jafnframt ef aðilar sinna ekki kröfum um úrbætur eða brjóta ítrekað gegn ákvæðum laganna. Í VIII. kafla raforkulaga er fjallað um leyfisveitingar en þar segir í 36. gr. að ef leyfishafi fer ekki eftir skilyrðum raforkulaga, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum leyfisins, samningum sem tengjast leyfinu eða öðrum heimildum *skuli* leyfisveitandi veita honum skriflega aðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta. Ef leyfishafi sinnir ekki aðvörðun innan tilgreindra tímamarka *getur* leyfisveitandi svo afturkallað leyfið eða breytt því. Ef um alvarlegt brot eða vanrækslu er að ræða eða ljóst er að leyfishafi getur ekki staðið við skyldur sínar samkvæmt leyfinu *getur* leyfisveitandi afturkallað það án aðvörðunar. Orkustofnun hefur samskonar úrræði vegna leyfa sem gefin eru út á grundvelli laga nr. 13/2001, sbr. 24. gr. b. Orkustofnun veitir jafnframt leyfi á grundvelli laga nr. 57/1998, s.s. rannsóknar- og nýtingarleyfi, og *getur* stofnunin samkvæmt 19. gr. laganna afturkallað slík leyfi ef skilyrðum þeirra er ekki fullnægt.

Annað dæmi um atvinnugreinar sem tengjast mikilvægum hagsmunum og almennt eru háðar leyfi af hálfu hins opinbera er mengandi starfsemi, sbr. t.d. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Þvingunarúrræði og stjórnarsýsluviðurlög framangreindra laga eru áþekk og er því aðeins fjallað um ákvæði laga nr. 7/1998. Í lögnum er mælt fyrir um þær reglur sem gilda um mengandi starfsemi. Umhverfisstofnun sem og heilbrigðisnefndir veita starfsleyfi á grundvelli laganna og fara með eftirlit samkvæmt þeim. Í XVII. kafla laganna er mælt fyrir um þau þvingunarúrræði sem eftirlitsaðilar geta beitt til þess að knýja fram ráðstöfun samkvæmt lögnum og þeim reglum sem settar eru samkvæmt þeim. Þau þvingunarúrræði sem mælt er fyrir um eru áminning og krafa um útbætur, álagning dagsekta, heimild til að vinna verk á kostnað rekstrarleyfishafa og stöðvun starfsemi eða lokun til bráðabirgða. Í öllum tilvikum eru ákvæði laganna orðuð þannig að eftirlitsaðilum sé *heimilt* að beita þeim úrræðum sem þar er kveðið á um.¹³ Sérstaklega er tekið fram í lögnum að við meðferð mála samkvæmt XVII. kafla þeirra, þ.e. við beitingu þvingunarúrræða, skuli fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga. Þannig leiðir af meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga að almennt ber að áminna málsaðila fyrst og veita honum hæfilegan frest til þess að koma málum í lögmeitt horf áður en gripið er til harkalegri úrræða, nema ljóst sé að aðila sé það ómögulegt eða um bráða hættu sé að ræða sem bregðast verður við tafarlaust.¹⁴ Í XIX. kafla laga nr. 7/1998 er fjallað um viðurlög og er Umhverfisstofnun *heimilt* samkvæmt ákvæðum hans að leggja stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn tilteknum ákvæðum laganna.

¹³ Eftirlitsaðilum er *heimilt* að veita viðkomandi aðila áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta, sbr. 60. gr. laga nr. 7/1998. Ef aðili sinnir ekki fyrirætlum innan tiltekins frests *geta* eftirlitsaðilar lagt á dagsektir þar til úr er bætt. Jafnframt er eftirlitsaðilum *heimilt* að láta vinna verk á kostnað rekstrarleyfishafa, sbr. 61. gr. Þá er eftirlitsaðilum *heimilt* til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað, ef þeir telja svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið, með aðstoð lögreglu ef þurfa þykir. Einnig er eftirlitsaðilum *heimilt* að stöðva starfsemi eða takmarka hana til bráðabirgða sé um alvarlegt tilvik eða ítrekað brot að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests.

¹⁴ Sjá Páll Hreinsson, *Stjórnarsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 909.

Að endingu má í þessu sambandi nefna löggjöf á sviði matvælaíðnaðar. Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir veita leyfi samkvæmt lögum nr. 93/1995 um matvæli og geta beitt bæði þvingunarúrræðum og lagt á viðurlög samkvæmt ákvæðum laganna. Samkvæmt 30. gr. laganna er opinberum eftirlitsaðila *heimilt* að stöðva starfsemi að hluta eða í heild ef rökstuddur grunur er um að matvæli séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum. Þá er eftirlitsaðila *heimilt* að gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu þeirra og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Þá *getur* opinber eftirlitsaðili jafnframt veitt áminningu eða veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta, til að knýja á um aðgerðir samkvæmt lögnum, stjórnvaldsreglum eða eigin fyrirmælum, . Stöðvun starfsemi og förgun á vörum skal aðeins beitt ef um alvarlegt tilvik eða ítrekað brot er að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu í slíkum tilvikum ef með þarf. Sé um slík brot að ræða *getur* opinber eftirlitsaðili afturkallað leyfi viðkomandi matvælafyrirtækis til reksturs skv. 9. gr., sbr. 20. gr. matvælalaga.

Framangreind löggjöf á það öll sammerkt með sjávarútvegi að með hliðsjón af almannahagsmunum er mikilvægt að virkt og öflugt eftirlit sé til staðar með viðkomandi atvinnugreinum, og mikilvægt er að eftirlitsaðilar hafi virk úrræði til þess að bregðast við frávikum og brotum. Þá virðast jafnframt öll framangreind lagaákvæði eiga það sameiginlegt að svigrúm þess sem beitir lögnum er talsvert meira en í tilfelli laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Færa má rök fyrir því að slíkt fyrirkomulag sé að mörgu leyti heppilegra, þar sem stjórnvöld geta betur aðlagð viðbrögð sín að málsatvikum hverju sinni. Í því samhengi verður þó að hafa í huga að jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga setur svigrúmi stjórnvalda þau takmörk að fara ber með sambærileg mál á sambærilegan hátt. Af því leiðir að Fiskistofa yrði að gæta afar vel að því að samræmi yrði við framkvæmdina svo að jafnræðis verði gætt.

7.3.5 Tillaga V - Ítrekunaráhrif

Verkefnastjórnin leggur til að gerðar verði breytingar á ákvæði 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar og kveðið skýrlega á um gildissvið þess og efni.

Rökstuðningur:

Samkvæmt ákvæði 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar hafa áminningar, sviptingar veiðileyfa og afturkallanir vigtunarleyfa, sem ákveðnar hafa verið samkvæmt 15. og 17. gr. laganna, eða samkvæmt 24. gr. laga um stjórn fiskveiða, ítrekunaráhrif í tvö ár. Það kallast ítrekun þegar sami aðili gerist sekur um brot oftár en einu sinni. Í ákvæði 19. gr. felst því í stuttu máli að ef brot er framið sem leiðir til áminningar og annað brot er framið innan tveggja ára þá leiðir það til leyfissviptingar. Í ákvæðinu felst eftir því sem við á aukin heldur að fjöldi brota innan ítrekunarráttmáns, þ.e. tveggja ára, hefur áhrif á tímalengd leyfissviptingar. Með því er átt við að leyfissvipting vegna annars brots er ákveðin í lengri tíma en vegna fyrsta brots sem leiðir til sviptingar, leyfissvipting vegna þriðja brots í lengri tíma en vegna annars brots og svo koll af kolli. Þannig er tilgangur ítrekunaráhrifa einkum sá að hafa sérstök varnaðaráhrif á aðila vegna fyrri viðurlaga.

Ekki er að finna sérstakar skýringar á inntaki ákvæðis 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar í frumvarpi til laga nr. 163/2006 sem leiddi umrætt ákvæði í lög. Í úrskurði ANR, dags. 18. desember

2018, er fjallað um ítrekunarákvæði 19. gr., en í málinu hafði ákvörðun Fiskistofu um sviptingu veiðileyfis verið kærð. Fiskistofa hafði byggt ákvörðun sína um sviptingu veiðileyfis á því að ítrekunaráhrifa gætti, þar sem áminning hafi verið veitt fyrri útgerðaraðila viðkomandi skips. Um þetta segir í úrskurði ráðuneytisins:

Réttaráhrif skriflegrar áminningar eru þau að hún hefur ítrekunaráhrif samkvæmt 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996. Í ítrekun felst að sami aðili gerist sekur um brot oftast en einu sinni. Þannig er tilgangur og eðli ítrekunaráhrifa slíkur að þeim er ætlað að hafa í för með sér varnaðaráhrif á aðila vegna fyrri viðurlaga. Ekki verður séð að þeim tilgangi yrði náð ef ítrekunaráhrif vegna skriflegrar áminningar sem veitt er útgerð væri ætlað að fylgja skipi við eigendaskipti eða breytingu á útgerðaraðila.

Með vísan til þess taldi ráðuneytið að skrifleg áminning sem veitt var fyrri útgerðaraðila hefði ekki ítrekunaráhrif gagnvart núverandi útgerðaraðila skipsins. Var hin kærða ákvörðun því felld úr gildi. Úrskurð þennan má skilja sem svo að ráðuneytið telji að ítrekunaráhrif samkvæmt 19. gr. eigi ekki við hafi eigendaskipti átt sér stað eftir að áminning hafi verið veitt fyrri eigendum. Þannig taldi ráðuneytið að túlkun Fiskistofu um að áminning samkvæmt 3. mgr. 19. gr. væri þess eðlis að hún fylgdi ávallt skipi ætti ekki við í tilvikum þar sem eigendaskipti hefðu orðið á skipinu. Ráðuneytið hafði hins vegar í að minnsta kosti þremur fyrri úrskurðum talið að ítrekunaráhrif fylgdu tilteknu skipi við eigendaskipti og yrði nýr eigandi að sæta þeim áhrifum ef til viðurlagaákvörðunar kæmi.

Fiskistofa virðist hafa túlkað ofangreindan úrskurð með þeim hætti að þörf væri á að breyta stjórnsluframkvæmd varðandi ákvörðun viðurlaga við ítrekuð brot í öllum tilvikum en ekki einungis í þeim tilvikum sem eigendaskipti hefðu átt sér stað. Þann 1. mars 2019 var birt tilkynning á heimasíðu Fiskistofu um að Fiskistofa hygðist taka upp nýja stjórnsluframkvæmd í kjölfar ofangreinds úrskurðar. Tilkynnt var að Fiskistofa myndi í ljósi úrskurðar ráðuneytisins breyta stjórnsluframkvæmd við beitingu ítrekunaráhrifa samkvæmt 19. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, 6. mgr. 21. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og annarra sambærilegra ákvæða í samræmi við forsendur úrskurðar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins frá 18. desember 2018. Fiskistofa bendir á að þetta geti haft það í för með sér að fái eitt skip útgerðar áminningu geti viðurlög við síðari brotum annarra skipa sömu útgerðar leitt til harðari viðurlaga en við fyrri stjórnsluframkvæmd þar sem litið verður á slík brot sem ítrekuð brot sömu útgerðar.

Í nýlegum úrskurði ANR, dags. 30. apríl 2020, var fjallað um hina nýju framkvæmd Fiskistofu við beitingu ítrekunaráhrifa. Þar segir:

Ráðuneytið telur að hin breytta stjórnsluframkvæmd sem boðuð var í kjölfar úrskurðar ANR frá 18. desember 2018 byggir á röngum skilningi framangreinds úrskurðar. Í úrskurðinum er byggt á því að ítrekunaráhrif samkvæmt 19. gr. skuli ekki beitt gagnvart skipi hafi eigendaskipti átt sér stað eftir að áminning hafi verið veitt fyrri eigendum. Þannig taldi ráðuneytið að túlkun Fiskistofu um að áminning skv. 3. mgr. 15. gr. væri þess eðlis að hún fylgdi ávallt skipi ætti ekki við í tilvikum þar sem eigendaskipti hefðu farið fram á skipinu enda áminningu beint til útgerðar. Úrskurðurinn hafði því í för með sér breytta stjórnsluframkvæmd varðandi beitingu ítrekunaráhrifa þegar eigendaskipti hafi átt sér stað. Ráðuneytið taldi fyrri framkvæmd íþyngjandi í tilvikum tengdum eigendaskiptum þar sem nýr eigandi hafi ekki gerst sekur um það brot sem áminning hafi verið veitt fyrir og ekki vera lagastoð fyrir slíkri framkvæmd. Ofangreind túlkun Fiskistofu á framangreindum úrskurði byggir þannig á því að breyta skuli stjórnsluframkvæmd varðandi ákvörðun viðurlaga við ítrekuð brot í öllum tilvikum en ekki

einungis í þeim tilvikum sem vörðuðu eigendaskipti en slík túlkun verður að teljast mjög íþyngjandi og með vísan til framangreindrar túlkunar ráðuneytisins á 15. gr. laga nr. 57/1996 fær ráðuneytið ekki séð að slík framkvæmd hafi lagastoð.

Telja verður að ákvæði 19. gr. sé óskýrt þegar kemur að því álitaefni hvort að ítrekunaráhrif eigi að fylgja tilteknu skipi eða útgerð skipsins. Jafnvel má túlka ákvæðið þannig að ítrekunaráhrif skuli vera bundin við hlutaðeigandi skipstjóra. Þá er engar frekari vísbendingar hvað þetta varðar að finna í lögskýringargögnum. Hin eldri framkvæmd byggði ekki síst á framkvæmdarlegum ástæðum þar sem fiskiskip er jafnan andlag viðurlaga eins og veiðileyfissviptingar. Túlkun Fiskistofu á úrskurði ráðuneytisins og hin nýja stjórnsluframkvæmd sem boðuð er í framangreindri tilkynningu virðist byggð á þeirri forsendu að markmið ákvæðisins náist ekki nema áminning fylgi útgerð viðkomandi skips. Telja verður hæpið að láta slíka markmiðsskýringu ráða úrslitum með hliðsjón af óskýrleika ákvæðisins, sem og hinum íþyngjandi áhrifum sem sú gjörbreytta skýring hefur í för með sér. Í þessu sambandi ber að árétta sérstaklega að þegar lög hafa öðlast tiltekið inntak með haldbærri lagatúlkun getur stjórnvald ekki breytt túlkun sinni að óbreyttum lögum þar sem í ljósi reynslunnar sé hentugra eða betra að túlka lögin á annan veg. Af formþætti lögmætisreglunnar leiðir að lögum verður aðeins breytt með lögum, sbr. álit umboðsmanns Alþingis, UA 1710/1996. Ef túlkun stjórnvalda á lagareglu er hins vegar hnekkt af æðra stjórnvaldi eða dómstólum þar sem hún hefur ekki þótt tæk, ber þeim að breyta túlkun sinni þannig að henni verði eftirleiðis hagað í samræmi við þá niðurstöðu. Með hliðsjón af framangreindu telur verkefnastjórnin brýnt að orðalagi umrædds ákvæðis verði breytt og skýrlega kveðið á um gildissvið þess.

7.3.6 Tillaga VI – Birting stjórnvaldsákvæðana

Verkefnastjórnin leggur til að Fiskistofu verði gert skylt að birta allar stjórnvaldsákvæðanir stofnunarinnar sem varða brot gegn fiskveiðilöggjöfinni í því skyni að auka gagnsæi við beitingu viðurlaga og skapa aðhald og fyrirsjáanleika um framkvæmd stofnunarinnar.

Rökstuðningur:

Fiskistofu ber að birta reglulega opinberlega upplýsingar um sviptingu veiðiheimilda, sbr. 21. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Framkvæmdin er sú að stofnunin birtir reglulega frétt á heimasíðu sinni þar sem tilkynnt er um veiðileyfissviptingar og afturköllun vigtunarleyfa vegna brota á löggjöfinni. Í fréttinni er að finna nafn, skipaskrárnúmer og mjög stutta lýsingu á broti. Ekki kemur fram á grundvelli hvaða laga brotið er eða frekari forsendur sviptingar enda gera lögin ekki ráð fyrir að frekari upplýsingar séu birtar. Þá er það meginregla samkvæmt íslenskum stjórnslulögum að rökstuðningur þurfi ekki að fylgja ákvörðun en unnt sé að óska eftirfarandi rökstuðnings. Líkt og að framan greinir kom fram í bréfi SFS til verkefnastjórnar að erfitt hafi reynst að afla upplýsinga frá Fiskistofu um túlkun á lögum og reglum. Verkefnastjórnin telur að það gæti falist verulegur ávinningur í því að Fiskistofu yrði gert skylt að birta allar ákvæðanir sem varða brot gegn fiskveiðilöggjöfinni, hvort heldur sem komist er að þeirri niðurstöðu að brot hafi átt sér stað eða ekki. Væri það ótvírætt til þess fallið að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika fyrir þá sem starfa í greininni og veita bæði þeim og Fiskistofu tilhlýðilegt aðhald.

7.3.7 Tillaga VII - Dagsektarákvæði

Að endingu leggur verkefnastjórnin til að Fiskistofu verði heimilt að innheimta uppsafnaðar dagsektir.

Rökstuðningur:

Fiskistofa getur beitt dagsektum ef vanrækt er að veita Fiskistofu upplýsingar samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Þegar umræddir aðilar skila skýrslunum falla dagsektir niður og hefur Fiskistofa bent á að ekki sé unnt að leggja uppsafnaðar dagsektir á aðila þegar skil hafa verið gerð of seint. Að mati Fiskistofu myndi slíkt fyrirkomulag hafa aukin varnaðaráhrif.

Hér er lagt til að ákvæðum 3. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar verði breytt á þann veg að álagðar dagsektir falli ekki niður enda þótt upplýsingum sé skilað um síðir. Með því breytist dagsektáurræðið úr því að vera þvingunarúrræði yfir í það að vera stjórnsýsluviðurlög. Finna má mörg dæmi í íslenskum rétti um slíkt úrræði og má þar nefna 3. mgr. 11. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en þar segir að óinnheimtar dagsektir falli ekki niður þótt aðilar verði síðar við kröfum Fjármálaeftirlitsins nema Fjármálaeftirlitið ákveði það sérstaklega.

Lagt er til að Fiskistofa þurfi fyrst að skora á þann sem vanrækt hefur að veita upplýsingar að sinna lögboðnum skyldum sínum. Um leið gefur hún hlutaðeigandi andmælarétt í tilefni af því að dagsektir verði lagðar á innan sjö daga hafi upplýsingar ekki borist. Ekki skal þó leggja dagsektir á upplýsi hlutaðeigandi sannanlega um ástæður, sem honum verður ekki um kennt og gerðu honum ókleift að skila upplýsingunum. Jafnskjótt og slíkum tálmunum lýkur skal hins vegar veita Fiskistofu upplýsingarnar. Komi ekki fram í andmælum að um slíkar aðstæður sé að ræða skal Fiskistofa leggja á 30.000 kr. dagsekt sem hæst getur þó orðið 1.500.000 kr. sem jafngildir 50 dagsektardögum. Dagsektir eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Þar sem um stjórnsýsluviðurlög er að ræða er eðlilegast að mál sé undir dómstóla borin telji einhver rétti sínum hallað við ákvörðun um dagsektir enda hafa dómstólar lokaorðið um gildi allra þátta ákvarðana um stjórnvaldssektir.

8. Hámarksaflahlutdeild

8.1 Inngangur

Eitt af hlutverkum verkefnastjórnar samkvæmt skipunarbréfi ráðherra var að fara yfir hvort eftirlit með ákvæðum laga um stjórn fiskveiða um yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila yfir hámarkhlutdeild sé fullnægjandi. Í tilefni af aðgerðum ríkistjórnarinnar til að efla traust á íslensku atvinnulífi óskaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra þann 19. nóvember 2019 sérstaklega eftir því að verkefnastjórnin skilaði af sér tillögum að endurskoðun á reglum um tengda aðila fyrir 1. janúar 2020.¹⁵ Með bréfi dags. 30. desember 2020 skilaði verkefnastjórnin tillögu að breytingum á 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og verður gerð grein fyrir tillögum verkefnastjórnar í þessum kafla.

Breytingarnar sem verkefnastjórnin lagði til miða að því að gera skilgreiningu á tengdum aðilum skýrari og ítarlegri svo auðveldara sé að beita ákvæðinu. Einnig voru lagðar til breytingar á tilkynningaskyldu aðila og hnykkt á heimildum Fiskistofu til upplýsingaöflunar svo stofnunin geti sinnt eftirliti með yfirráðum einstakra eða tengdra aðila yfir aflahlutdeild. Við undirbúning tillagnanna var einkum litið til reglna á fjármálamarkaði, reikningsskilastaðla, skoðað hvernig Fjármálaeftirlitið framkvæmir mat á tengdum aðilum þegar aðilar vilja kaupa virkan hlut í fjármálafyrirtækjum og litið til reglna samkeppnisréttarins um raunveruleg yfirráð.



Áherslur Ríkisendurskoðunar og tillögur að úrbótum:

- Endurskoða þarf ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða svo þau þjóni tilgangi sínum. Tryggja verður að ákvæði um hvenær tveir eða fleiri aðilar skuli teljast tengdir við framkvæmd þeirra séu skýr.
- Meta þarf yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti út frá ákvæðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.
- Endurskoða þarf hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Koma þarf upp markvissu eftirliti með eignarhaldi útgerðarfélaga svo að Fiskistofa búi á hverjum tíma yfir nýjustu upplýsingum um bein og óbein tengsl milli aðila í sjávarútvegi.

¹⁵ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/11/19/Adgerdir-rikisstjornarinnar-til-ad-auka-traust-a-islensku-atvinnulifi/>

8.2 Reglur um hámarksafhlutdeild

Reglur um hámarksafhlutdeild voru lögfestar með lögum nr. 27/1998 um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að umræddum lögum kom fram að meginmarkmið reglna um hámarksafhlutdeild væri að einstök fyrirtæki gætu ekki orðið það stór að það beinlínis hamlaði eðlilegri samkeppni í útgerð. Með því væri fyrst og fremst átt við að setja þyrfti reglur til að tryggja að þeir sem fyrir væru í útgerð yrðu ekki svo öflugir að þeir gætu með samtakamætti sínum komið í veg fyrir að nýir aðilar kæmu inn í útgerðina.

Einnig kom fram að skiptar skoðanir væru á því hvort of mikil samþjöppun aflaheimilda ætti sér stað. Sumir væru þeirrar skoðunar að ekki væri rétt að setja hámark á hve mikla aflahlutdeild skip í eigu einstakra aðila geti haft. Slíkt hámark gæti vikið til hliðar markmiði um að reka fyrirtækin á sem hagkvæmastan hátt og takmarkað möguleika aðila á því að dreifa áhættu í rekstri með því t.d. að ráða yfir aflahlutdeild í sem flestum tegundum. Stór og traust fyrirtæki hefðu að öllu jöfnu betri aðgang að áhættufjármagni til að þróa nýja tækni og aðferðir og ættu því frekar að vera í stakk búin til að tryggja atvinnuöryggi og skapa störf fyrir sérmenntað og sérhæft starfsfólk.

Aðrir bentu á þá ókosti sem gætu fylgt samþjöppun aflahlutdeilda, sérstaklega með tilliti til mikilvægi útgerðar fiskiskipa fyrir íslenskan þjóðarbúskap. Of sterk yferráð fárra aðila yfir fiskveiðiauðlindinni gæti leitt til þess að viðkomandi fengju of mikil völd í þjóðfélaginu og staða þeirra sem réðu útgerðarfyrirtækjunum gæti orðið of sterk gagnvart stjórnvöldum, lánastofnunum og starfsfólki. Fyrir utan það ójafnvægi sem mikil samþjöppun í útgerð myndi fela í sér þá gæti samþjöppun beinlínis reynst hættuleg fyrir þjóðina, sérstaklega ef viðkomandi stæði sig ekki í því að skapa sem mest verðmæti úr auðlindinni. Þá var bent á að mikil samþjöppun aflaheimilda gæti leitt til færslu aflaheimilda milli byggða og til flutnings milli útgerðaflokka sem kæmi sér verr fyrir minni útgerðir. Það gæti haft þau áhrif að fjölbreytni í útgerð yrði minni og minna svigrúm til að bregðast við breyttum aðstæðum.

Í greinargerð með frumvarpinu kom einnig fram að metið hafi verið hvort reglur á sviði samkeppnisréttar myndu duga til að koma í veg fyrir of mikla samþjöppun aflaheimilda í útgerð. Með vísan til umsagnar Samkeppniseftirlitsins var talið að þær reglur dygðu ekki þar sem fyrirtæki í sjávarútvegi væru líklega ekki talin vera með markaðsráðandi stöðu fyrr en handhöfn aflahlutdeilda væri orðin mun hærri en tillögur starfshópsins lutu að. Því var talið nauðsynlegt að setja sérstakar reglur um leyfilega hámarksafhlutdeild.

8.3 Erfitt að framfylgja reglum um hámarkshlutdeild

Núgildandi reglur um hámarkshlutdeild hafa einkum sætt gagnrýni fyrir að vera óskýrar þar sem erfitt hefur reynst að sýna fram á hvenær tveir aðilar skuli teljast tengdir við framkvæmd þeirra. Gerð er krafa um meirihlutaeign eða raunveruleg yferráð. Í því felst að aðili þarf að eiga meira en 50% í öðrum aðila eða ráða yfir honum með öðrum hætti til að þeir séu taldir tengdir aðilar. Það viðmið er mjög hátt og benda má á að í þeirri þróun sem hefur átt sér stað varðandi það hvenær aðilar teljast tengdir og hvað felst í raunverulegum yferráðum á fjármálamarkaði hefur þetta viðmið verið að lækka vegna þeirrar aðstöðu sem aðilar eru í ef þeir hafa veruleg áhrif í félögum. Í þessu sambandi má benda á lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 og frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna skattlagningar tekna erlendra lögaðila í lágs kattaríkjum, samsköttunar félaga, takmörkunar á frádrætti vaxtagjalda og skattlagningar útsendra starfsmanna

(samsköttun, CFC-félög o.fl.).¹⁶ Í báðum tilvikum er miðað við 25% beinan eða óbeinan eignarhlut til að aðilar teljast tengdir eða aðili teljist raunverulegur eigandi.

8.4 Samþjöppun aflahlutdeildar tímabilið 1977 til og með mars 2019

Með lögum nr. 27/1998 var sett 8% hámark á heildaraflahlutdeild, heimilt var að vera með 10% hlutdeild af heildarafla í þorski og ýsu og 20% af heildaraflahlutdeild í loðnu. Þá mátti samanlögð aflahlutdeild tengdra aðila með dreifða eignaraðild vera 12% af heildaraflahlutdeild. Athyglisvert er að á þeim tíma sem löggin tóku gildi þá var ekkert einstakt fyrirtæki nálægt því að vera með 8% af heildaraflahlutdeild en verkefnastjórnin hefur ekki upplýsingar um hvort einstaka tegundir hafi verið í hámarki hjá einhverjum aðilum. Einnig er vert að nefna að á þeim tíma sem reglur um hámarksaflahlutdeild tóku gildi þá giltu mjög strangar reglur um aðgang nýrra skipa að veiðum og var aðeins heimilt að taka nýtt fiskiskip í notkun ef sambærilegt skip hafði horfið úr rekstri.

Tafla 14 Tíu stærstu handhafar aflaheimilda 1. september 1997¹⁷

	Útgerðarfélag	Hlutfall
1	Samherji hf.	4,81%
2	Grandi hf.	4,03%
3	Þormóður rammi – Sæberg hf.	3,65%
4	Útgerðarfélag Akureyringa hf.	3,49%
5	Haraldur Böðvarsson hf.	3,10%
6	Fiskiðjan Skagfirðingur hf.	2,20%
7	Síldarvinnslan hf.	2,16%
8	Ingimundur hf.	1,83%
9	Hraðfrystihús Eskifjarðar hf.	1,76%
10	Ísfélag Vestmannaeyja hf.	1,69%

Heimild: Fiskistofa

Reglum um hámarkshlutdeild hefur tvisvar verið breytt frá því að þær voru leiddar í lög. Með lögum nr. 85/2002 voru reglurnar rýmkaðar þannig að heimilt er að vera með allt að 12% af samanlagðri aflahlutdeild auk þess sem einhver hækkun var á leyfilegri hlutdeild í einstökum tegundum. Þá var felld út sérregla um tengda aðila með dreifða eignarhlutdeild. Með lögum nr. 43/2006 var sett inn 5% hámark sem heimilt var að vera með af samanlagðri heildarkrókaaflahlutdeild.

Frá því reglur um hámarkshlutdeild tóku fyrst gildi hefur töluverð samþjöppun hlutdeilda átt sér stað (sjá töflur 15 og 16). Samkvæmt upplýsingum á vef Fiskistofu (tafla 15) fer ekkert eitt félag með hámarkshandhöfn á samanlagðri hlutdeild eða einstaka fisktegundum. Ekki liggur fyrir hvort eitthvert félag færi yfir leyfilegt hámark við þær breytingar sem lagðar eru til.

¹⁶ Tekið af vef Alþingis, dags. 27. desember 2019, <https://www.althingi.is/altext/150/s/0298.html?fbclid=IwAR3gmrHLKczRQVp4WN-bgJvRnguPy5bwo4UltrpKmdBIHkrCj0W4y-N0vSw>

¹⁷ Tekið af vef Alþingis, dags. 13. desember 2019, <https://althingistidindi.is/loggjafarthing-1875-2009/>

Tafla 15 Tíu stærstu handhafar aflaheimilda mars 2019¹⁸

	Útgerðarfélag	Hlutfall
1	HB Grandi hf.	9,76%
2	Samherji Ísland ehf.	6,58%
3	FISK – Seafood ehf.	5,27%
4	Þorbjörn hf.	5,06%
5	Síldarvinnslan hf.	4,90%
6	Skinney-Þinganes hf.	4,10%
7	Útgerðarfélag Reykjavíkur hf.	4,04%
8	Vinnslustöðin hf.	4,02%
9	Vísir hf.	4,01%
10	Rammi hf.	3,71%

Heimild: Fiskistofa

Tafla 16 Tólf stærstu handhafar krókaafhlutdeildar mars 2019

	Útgerðarfélag	Hlutfall
1	Grunnur ehf.	4,64%
2	Jakob Valgeir ehf.	4,15%
3	Einhamar Seafood ehf.	4,10%
4	Stakkavík ehf.	4,08%
5	Hjálmar ehf.	3,86%
6	Útgerðarfélagið Vigur ehf.	3,75%
7	Sæfell hf.	3,59%
8	GPG Seafood ehf.	3,36%
9	Kleifar ehf.	2,87%
10	Þórsberg ehf.	2,84%
11	Norðureyri ehf.	2,74%
12	Vébjarnarnúpur ehf.	2,60%

Heimild: Fiskistofa

Í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögum um veiðigjald, þskj. 144, 149. löggj.þ., var að finna umfjöllun um þróun skipulags sjávarútvegsfélaga, en þar kemur m.a. fram:

Tafla 17 Þróun aflamarksúthlutana til stærstu sjávarútvegsfélaga

Aflamarksúthlutun (%)	50 stærstu	25 stærstu	15 stærstu	5 stærstu
1991-1992	54,3	33	26,7	13,9
2004-2005	75,7	65	54,5	29,7
2014-2015	86,3	74,4	62,4	31,5

Heimild: Fiskistofa

Upplýsingar á vef Fiskistofu og fylgiskjal með frumvarpi sem varð að lögum nr. 27/1998. Upphafsúthlutun í loðnu og úthafsækju er meðtalin á fiskveiðiárinu 1991–1992 (9,5% úthlutunar). Hér er ekki meðtalin úthlutun í tegundum helstu deilistofna.

Samkvæmt þessari töflu er ljóst að aðilum í sjávarútvegi hefur fækkað ört á næstliðnum árum. Samkvæmt tölum Fiskistofu hefur útgerðum sem ráða yfir aflahlutdeildum fækkað úr 946 í 382 frá upphafi fiskveiðiársins 2005–2006 til upphafs yfirstandandi fiskveiðiárs, þ.e. þeim hefur fækkað um

¹⁸ Tekið af vef Fiskistofu, þann 13. desember 2019, <http://www.fiskistofa.is/umfiskistofu/frettir/aflahlutdeild-staerstu-utgerda-3>. Taflan miðar við eigendur fiskiskipa 31. mars 2019.

tæp 60% á 12 árum. Til þessa teljast bæði útgerðir með aflamarki og krókaafلامarki en langstærstur hluti þessarar breytingar liggur í smábátaútgerðinni. Á fiskveiðiárinu 2013–2014 voru krókaafلامarbsátar 354 talsins en við upphaf yfirstandandi fiskveiðiárs voru þeir 258 talsins. Þeim hafði fækkað um fjórðung á fjórum árum. Samtímis fór hlutdeild 50 stærstu handhafa krókaafلامlutdeildar vaxandi og er nú um 83%. Raunar virðast margir krókaafلامarbsátanna hafa litlar aflaheimildir eða ekki vera í rekstri. Auk innri og ytri aðstæðna er líklegt að lagabreyting vorið 2013 hafi haft sitt að segja en þá var stærðarmörkum bátanna lyft úr 15 brúttótonnum í 15 metra hámarks lengd og 30 brúttótonn, sem skóp aukna eftirspurn eftir krókaafلامarki.

8.5 Tillögur verkefnastjórnar um breytta skilgreiningu á tengdum aðilum

Tillögur verkefnastjórnarinnar taka einungis til skilgreininga á „tengdum aðilum“ og „raunverulegum yferráðum“ og hvernig hægt sé að ná fram skilvirkara eftirliti með reglum um hámarkshlutdeild. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að við framkvæmd gildandi laga hafi komið í ljós erfiðleikar við að staðreyna að um tengda aðila væri að ræða þar sem kveðið væri á um raunveruleg yferráð, þrátt fyrir að sterkar vísbendingar væru til staðar, t.d. veruleg eignatengsl, samstarf, sami maður í lykilstöðu í tveimur fyrirtækjum, stjórnarmenn hinir sömu o.s.frv. Fiskistofa hafi ekki talið gerlegt, gegn andmælum aðila, að sanna að um raunveruleg yferráð væri að ræða þegar þannig háttaði til.

Fiskistofa tilkynnir aðilum hver hlutdeild þeirra sé og ef hún er yfir leyfilegu hámarki er viðkomandi aðilum gert að selja frá sér hlutdeild, ellegar fellur umframhlutdeild aðilanna niður og dreifist á aðra hlutdeildarhafa um næstu fiskveiðiáramót þar á eftir.

Fjárhagslegar afleiðingar þess að vera yfir lögbundnu hámarki geta verið töluverðar. Í ljósi þess hve íþyngjandi áhrifin geta verið er nauðsynlegt að reglur um tengda aðila séu skýrar. Einnig er mikilvægt að eftirlit sé skilvirkt og Fiskistofa hafi fullnægjandi heimildir til að afla þeirra upplýsinga sem skipta máli við mat á því hvort aðilar teljist tengdir aðilar samkvæmt lögnum, frá aðilunum sjálfum eða öðrum opinberum aðilum. Þær tillögur sem hér eru settar fram er ætlað að bæta úr framangreindum ágöllum.

8.5.1 Helstu breytingar sem lagt er til við ráðherra að breyta á 13. og 14 gr. laga nr. 116/2006.

- Skilgreining á tengdum aðilum verði látin ná til hjóna, sambúðarfólks og barna þeirra.
- Ákveðin stjórnunarleg tengsl milli fyrirtækja leiði til þess að fyrirtækin séu talin tengd nema sýnt sé fram á hið gagnstæða.
- Skilgreint verði hvað felist í raunverulegum yferráðum.
- Aðilar sem ráða meira en 6% af aflahlutdeild eða 2,5% af krókaflahlutdeild skulu tilkynna til Fiskistofu áætlaðan samruna, kaup í félagi sem ræður yfir hlutdeild eða kaup á hlutdeild og koma kaupin ekki til framkvæmda nema samþykki Fiskistofu liggja fyrir.
- Fiskistofu verði veittar auknar heimildir til afla gagna.

9. kafli Fiskistofa

9.1 Stjórnsýsluhlutverk Fiskistofu og stefnumótun árin 2018-2020

Í lögum nr. 36/1992 um Fiskistofu er kveðið á um stjórnsýsluhlutverk hennar en stofnunin skal starfa að stjórnsýsluverkefnum á sviði sjávarútvegsmála, sbr. 1. gr. nefndra laga. Fiskistofa heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Fiskistofa annast framkvæmd laga á sviði fiskveiðistjórnunar og hefur eftirlit með fiskveiðum, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Fiskistofa annast einnig söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði sjávarútvegsmála sem og önnur verkefni sem stofnuninni eru falin með lögum eða ákvörðun ráðherra.

Í formála fiskistofustjóra í ársskýrslu Fiskistofu fyrir árið 2018 segir meðal annars:

Hlutverk Fiskistofu er að gæta hagsmuna þjóðarinnar við sjálfbæra nýtingu auðlinda hafs og vatna. Ábyrg umgengni um sameiginlega auðlind þjóðarinnar í hafinu, sem stuðlar að sjálfbærri nýtingu, á að vera forgangsmál.

Þar fara saman hagsmunir sjávarútvegsins, stjórnvalda og þjóðarinnar allrar. Fiskistofa er ein af mikilvægustu undirstöðum þessa. Eftir umrót og breytingar liðinna ára hefur Fiskistofa endurskoðað og skilgreint upp á nýtt hlutverk sitt og meginstoðir starfseminnar. Einnig hefur verið sett fram skýr framtíðarsýn og metnaðarfull sóknaráætlun til 2022. Þar spilar gagnsæi, miðlun upplýsinga og rekjanleiki stórt hlutverk.

Viðfangsefni sem komu til skoðunar af hálfu verkefnastjórnar við mat á framkvæmd ákvæða laga um Fiskistofu og stöðu á innleiðingu stefnumótunar árin 2018-2020.

- Helstu stefnumið og umbótaverkefni hjá Fiskistofu.
- Aðkoma atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að stefnumótun stofnunarinnar.
- Staða á innleiðingu markmiða stefnumótunar 2018-2020 varðandi eftirlitshlutverk stofnunarinnar.
- Viðhorf tiltekinna hagsmunaaðila til samskipta við Fiskistofu.



9.2 Stefnumótun árin 2018-2020

Í ársskýrslu Fiskistofu fyrir árið 2018 er fjallað um stefnumótun málaflokka fyrir árin 2018-2020. Þar segir m.a.:

Fiskistofa lagði fram í nóvember 2017 stefnumótun 2018–2020, sem byggði á stefnumótun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þar sem lögð var áhersla á að ná stöðugleika eftir flutning höfuðstöðva stofnunarinnar. Uppbygging hefur gengið vel og innviðir og mannauður sífellt að styrkjast þrátt fyrir aukna dreifingu starfseminnar.

Helstu áherslur Fiskistofu eru að vinna upp tækniskuld fyrri ára, efla áhættumiðað eftirlit, auka rafræna stjórnsýslu og skilvirkni. Skráningar séu vandaðar og upplýsingar séu áreiðanlegar, að rekjanleiki sjávarafurða frá veiðum til neytenda sé mögulegur og ekki síst að veita fljóta og örugga þjónustu. Þau verkefni sem Fiskistofa vinnur að og stefnir á miðast að því að bæta nýtingu allra aðfanga og stuðla að bættu umhverfi s.s. með minni pappírnotkun o.fl.

Fiskistofa leggur áherslu á samstarf við aðrar stjórnsýslustofnanir og hagsmunaaðila í sjávarútvegi til þess að rækja hlutverk sitt sem best. Slíkt samstarf getur bæði stuðlað að aukinni skilvirkni og hagræði með það að markmiði að bæta bæði upplýsingagjöf og þjónustu ásamt því að auðvelda samskipti. Samráð átti sér m.a. stað við tollayfirvöld, Matvælastofnun, Landhelgisgæslu, Hafrannsóknastofnun, Fjárslu ríkisins, Hafnarsamlagið og Samgöngustofu. Þá er Fiskistofa í reglulegum samskiptum og samstarfi um ýmis mál við Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Landsamband smábátæigenda.

9.3 Stefnumótun og sóknaráætlun árin 2018-2022

9.3.1 Lykilþættir/meginstoðir

- Fiskveiðistjórnun í fremstu röð: áreiðanleg upplýsingagjöf um veiðar og vinnslu, nákvæm og notendavæn úthlutun kvóta, veiting veiðileyfa, aflaskráning og kvótaumsýsla - allt aðgengilegt rafrænt í rauntíma.
- Skilvirk og gagnsæ stjórnsýsla vegna lax- og silungsveiði.
- Framsækið eftirlit með fiskveiðum og auðlindanýtingu sjávar og vatna byggt á áhættugreiningu, tæknilausnum, símenntun og samstarfi.
- Gagnsæi.
- Hagnýting upplýsingatækni á öllum sviðum starfseminnar. Markvisst unnið að því að innleiða nýjustu tækni í því skyni að gera þjónustu skilvirkari og eftirlit markvissara.
- Allur afli rekjanlegur frá veiðum til útflutnings afurða.
- Stuðningur við samkeppnishæfni íslenskra sjávarafurða - skilvirk útgáfa vottorða sem veita aðgang að verðmætustu mörkuðum.
- Virk þátttaka í alþjóðasamstarfi og miðlun fagþekkingar í fiskveiðistjórnun og eftirliti.
- Framsækið og metnaðarfullt starfsfólk er lykill að árangri Fiskistofu.

9.3.2 Innleiðing umbótaverkefna á árinu 2018.

Í ársskýrslu Fiskistofu fyrir árið 2018 kemur m.a. fram yfirlit um umbótaverkefni og kostnað vegna þeirra sem tengjast kjarnastarfsemi stofnunarinnar. Þar segir að á árinu 2018 hafi verið áformað að vinna níu umbótaverkefni og að áætlaður kostnaður væri 29,8 m.kr. Af þeim var vinna hafin eða lokið

við fimm verkefni og nam kostnaður við þau 33,2 m.kr. en áætlað var að ráðstafa til þeirra verkefna 25,5 m.kr.

Yfirlit yfir umbótaverkefni sem tengjast kjarnastarfsemi Fiskistofu á árinu 2018:

Tafla 18 Yfirlit yfir umbótaverkefni sem tengjast kjarnastarfsemi Fiskistofu á árinu 2018

Fjárhæðir í m. kr.	Kostnaður	Áætlun	Frávik
Afladagbók – smáforrit fyrir smábáta	13,7	7,0	(6,7)
Rafræn skil endurvigtunar	0,5	2,5	2,0
Sambætt (Gaf/Vor) veiðivottorðakerfi	0	1,5	1,5
Sambætting upplýsingakerfa veiða, vinnslu og útflutnings	0	0,5	0,5
Nýtt skjalakerfi sem styður rafræn skil til Þjóðskjalasafns	8,5	5,0	(3,5)
Vélvæðing skýrsluskila frá vinnsluskipum	1,4	3,0	1,6
Þátttaka í erlendu samstarfi í takt við ábyrgð Fiskistofu	9,1	8,0	(1,1)
Þróun rafræns skráningarkerfis f. markvissara áhættumat	0	2,0	2,0
Þróun og framleiðsla leiðbeiningar/fræðsluefnis til forvarna	0	0,3	0,3
Samtals	33,2	29,8	(3,4)

Heimild: Fiskistofa

9.4 Sjónarmið Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um leiðir til að auka traust og orðspor fiskveiðieftirlits

Í bréfi Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, dags. 28. nóvember 2019, segir m.a.:

Samtökin telja að byggja eigi á því sem vel er gert, mótað hefur verið og þróað undanfarinn aldarfjórðung. Nauðsynlegt er efla náið samtal og samstarf allra hagaðila, auk þess að efla traust og trúverðugleika með markvissri vöktun og eftirfylgni. Þá þarf að beita viðurlögum í anda meðalhófs þegar farið er gegn lögum.

...

Samtökin telja að sýna beri traust og efla fræðslu um afleiðingar brottkasts og annarra frávíka frá góðri umgengni og efla metnað fyrirtækja og starfsmanna þeirra í þessum efnum. Hér hefur atvinnugreinin sem heild og samtök hennar mikilvægu hlutverki að gegna. Þetta hefur áður skilað markverðum og góðum árangri og eflaust er nú kominn tími fyrir nýtt átak með nýrri kynslóð.

...

Grundvallaratriði er að byggt sé á að skapa og efla gagnkvæmt traust og samstarf atvinnugreinar og eftirlits, sem eiga sameiginlega hagsmuni af því að fiskveiðistjórnunin og þar með eftirlitskerfið virki. Þeir sem fara gegn lögum gera það ekki síst á kostnað annarra aðila sem starfa í atvinnugreininni. Að mati samtakanna verður að byggja á neðangreindum atriðum við eftirlit:

- Gagnsæi
- Áhættumiðuðu úrtakseftirliti
- Málafnægum viðurlögum við brotum þar sem gætt er meðalhófs

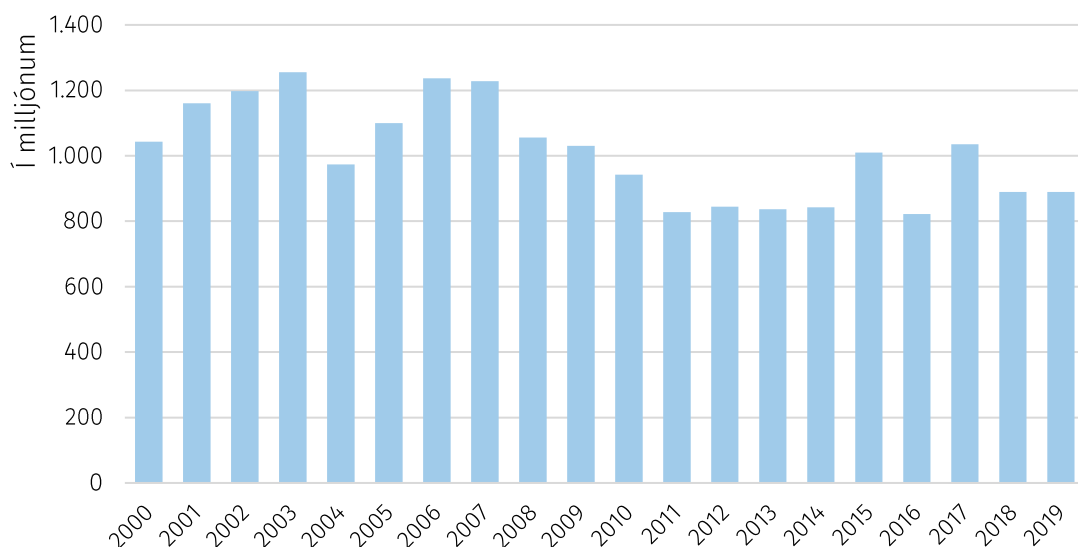
- Eflingu á eftirlitsstarfsemi Fiskistofu hvað varðar fé, mannafla og aukna fagþekkingu á nýjum sviðum og þá alveg sérstaklega á sviði líkindareiknings og tölfræði
- Fræðslu og kynningu á ástandi og yfirliti sem gefi sanngjarna heildarmynd í ljósi óvissu mælinga

9.5 Fjárpörf Fiskistofu

Í skipunarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til verkefnastjórnarinnar, dags. 20 mars. 2019, kemur fram að verkefnastjórnin skuli leggja mat á fjárpörf Fiskistofu til að hún geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt lögum. Í árslok 2019 voru óráðstafaðar fjárheimildir tæpar 100 m.kr. Allt frá árinu 2008 á verðlagi hvers árs hefur Fiskistofa átt ónotaðar fjárheimildir, umfang starfseminnar hefur því verið innan fjárheimilda.

Sé litið til þróunar fjárframlags til stofnunarinnar á fjárlögum frá árinu 2000 reiknað til fasts verðlags með neysluverðsvísitölu, er ljóst að Fiskistofa líkt og margar aðrar stofnanir ríkisins hefur tekið á sig skerðingar á fjárframlögum síðan 2007. Nokkur viðbót var þó lögð til Fiskistofu árin 2015-17 vegna flutnings stofnunarinnar til Akureyrar.

Mynd 5 Framlög til Fiskistofu skv. fjárlögum á verðlagi ársins 2019



Heimild: Fjársýsla ríkisins, Hagstofa Íslands

Eftir að verkefnastjórnin hefur kannað skiptingu útgjalda Fiskistofu á einstök viðfangsefni og í ljósi þeirra fjölmörgu tillagna og ábendinga um breytt verklag og hugsanlegan flutning verkefna til annarra stofnana, sem koma fram í þessari skýrslu, telur hún að heppilegast sé að bíða með að leggja mat á fjárpörf Fiskistofu þar til endanleg ákvörðun stjórnvalda liggur fyrir um þær tillögur sem birtast í þessari skýrslu.

Það er mat verkefnastjórnarinnar að auka þurfi umfang sjó- og landeftirlits frá því sem nú er. Í tölfræði gildir að stærð úrtaks ráðist af þeirri óvissu í niðurstöðu sem ásættanleg er. Þekju eftirlits þarf að ákveða út frá þeirri óvissu sem ásættanleg er talin um árangur eftirlitsins annars vegar á móti auknum kostnaði við meira eftirlit hins vegar.

Ljóst er að úttekt á kostnaði og ábata við mismunandi aðferðir við fiskveiðieftirlit er flókið viðfangsefni. Ekki nægir að bera saman kostnað mismunandi lausna heldur þarf einnig að leggja mat á væntan ábata hvernig um sig.

Fram hefur komið að hefðbundið eftirlit Fiskistofu á sjó og í landi er mannaflafrekt og dýrt. Því þarf að huga að öllum leiðum til að gera eftirlitið skilvirkara með þróun áhættustýringar og hagnýtingu nýjustu tækni, þ.m.t. myndavélakerfa, ómannaðra loftfara sem og hagnýtingu upplýsinga úr virðisreðu sjávarafurða. Til að þetta nái fram að ganga telur verkefnisstjórnin að styrkja þurfi starfsemi Fiskistofu á sviði gagnasafna, gagnagreiningar og gervigreindar þannig að stofnunin hafi „nauðsynleg úrræði og aðföng svo unnt sé að sinna eftirliti með markvissum og árangursríkum hætti“ líkt og segir í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

9.6 Ábendingar og tillögur varðandi stefnumótun Fiskistofu

Verkefnastjórnin tekur undir með Fiskistofu um mikilvægi þess að fyrir hendi sé stefnumótun fyrir stofnunina til nokkurra ára í senn. Ekki eru gerðar athugasemdir efnislega við þá lykilkætti sem nefndir eru í stefnumótun Fiskistofu fyrir árin 2018-2020. Verkefnastjórnin telur að við undirbúning stefnumótunarinnar hefði Fiskistofa mátt eiga nánara samstarf bæði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og hagsmunaaðila. Þá hefði átt að liggja fyrir forgangsröðun sem og tíma- og kostnaðaráætlun fyrir allt tímabilið. Jafnframt telur verkefnastjórnin mikilvægt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið samþykki sóknaráætlun Fiskistofu til ársins 2022. Í þeim gögnum sem verkefnastjórnin hafði til skoðunar við mat á stefnumótun Fiskistofu var ekki að finna upplýsingar um hver heildarávinningur væri, hvorki fjárhagslegur né hver skilvirkni væri af breytingum sem gert var ráð fyrir. Í því sambandi má benda á niðurstöðu verkefnisins á árinu 2018 sem greint er frá hér að framan.

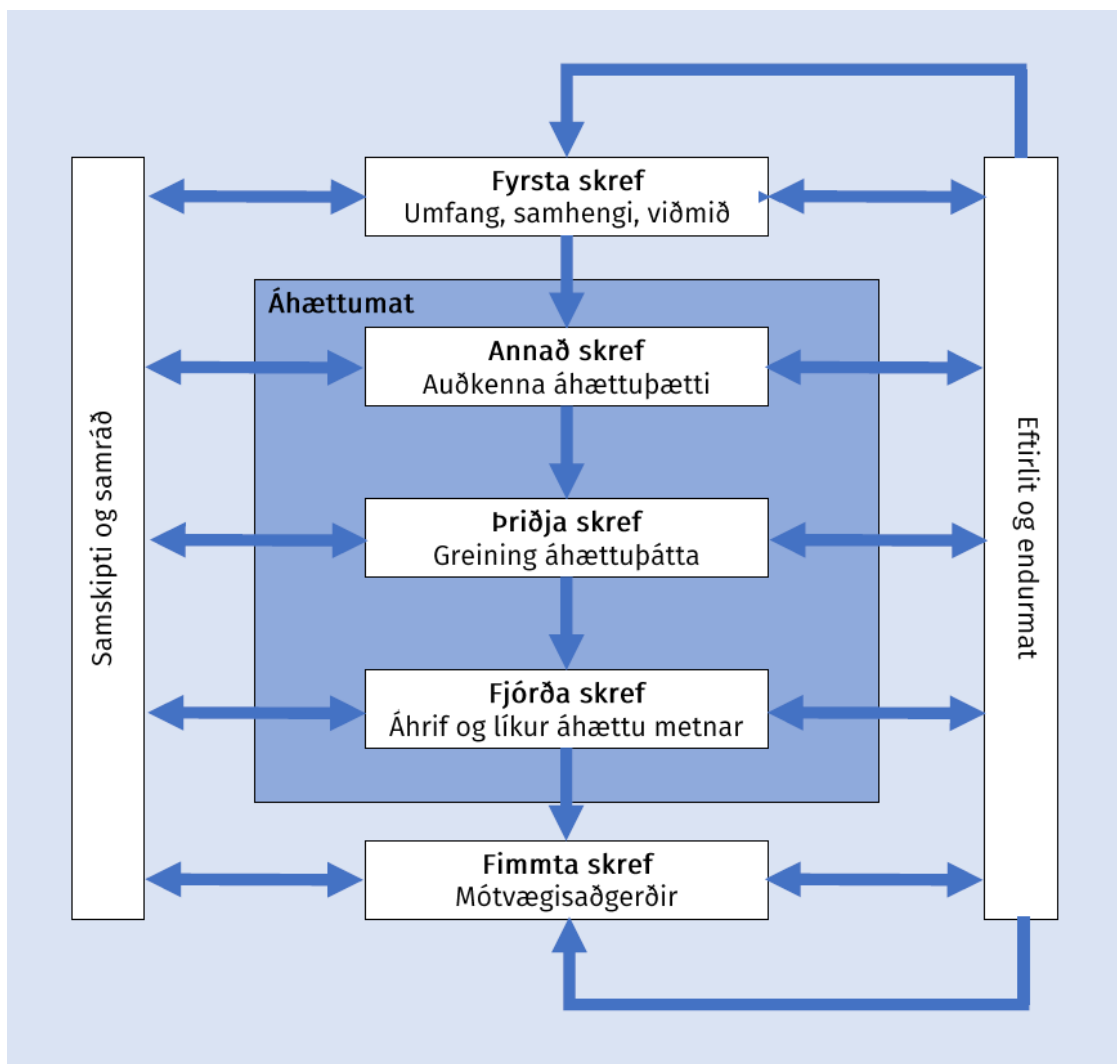
Tillögur verkefnastjórnar varðandi stefnumótun Fiskistofu:

- Verkefnastjórnin leggur til að Fiskistofa hafi samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og hagsmunaaðila við undirbúning stefnumótunar og gerð verði forgangsröðun, sem og tíma- og kostnaðaráætlun.
- Verkefnastjórnin leggur til að sóknaráætlun Fiskistofu sé ætíð lögð fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

10. Greining áhættuþátta

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða segir m.a. að markmið laganna sé að stuðla að vernd og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Til að undirbyggja árangursríkt eftirlit til að tryggja framangreind markmið er mikilvægt að greina helstu áhættuþætti sem til staðar eru innan fiskveiðistjórnunarkerfisins. Æskilegt er að slíkt áhættumat byggist á skipulögðu áhættustjórnunarkerfi, eins og t.d. því sem skilgreint er í alþjóðlega staðlinum ISO 31000.

Mynd 6 ISO 31000 Áhættumat

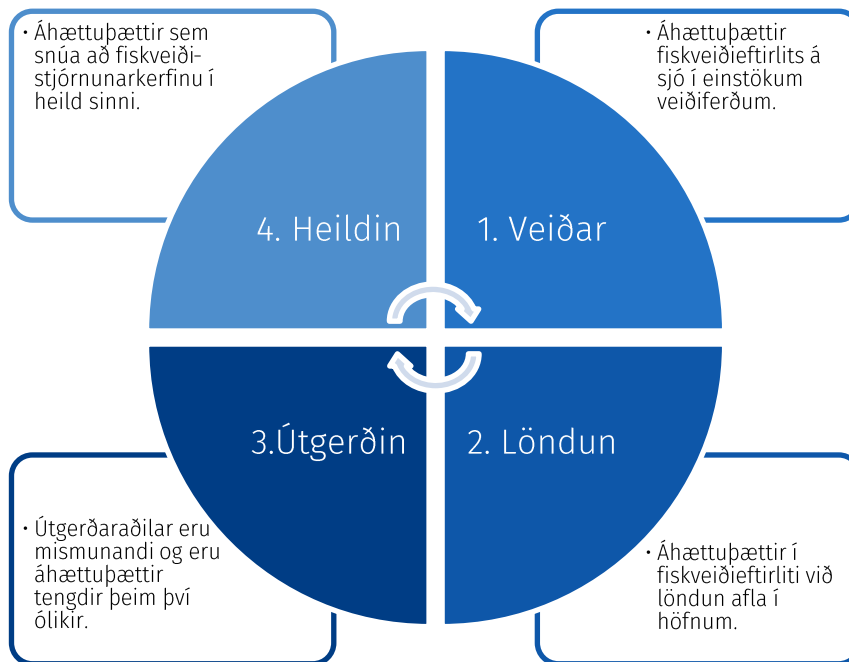


Þegar greining áhættuþátta liggur fyrir þarf að forgangsraða einstökum verkefnum s.s. vegna fjárhagslegs bolmagns Fiskistofu og öðrum takmarkandi þáttum.

Til þess að auðvelda umræðuna um þessi mál þá verða í þessum kafla sett fram dæmi um áhættuþætti sem skipt gætu máli fyrir fiskveiðieftirlit hér á landi. Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða.

Áhættuþáttunum má skipta í eftirfarandi fjóra flokka sem sýndir eru á myndinni hér fyrir neðan.

Mynd 7 Flokkun áhættuþátta fiskveiðieftirlits



Fiskveiðar - Eftirlit með veiðum úti á sjó.

Löndun/Aflaskráning - Eftirlit með vigtun og aflaskráningu í höfnum og hjá vigtarleyfishöfum.

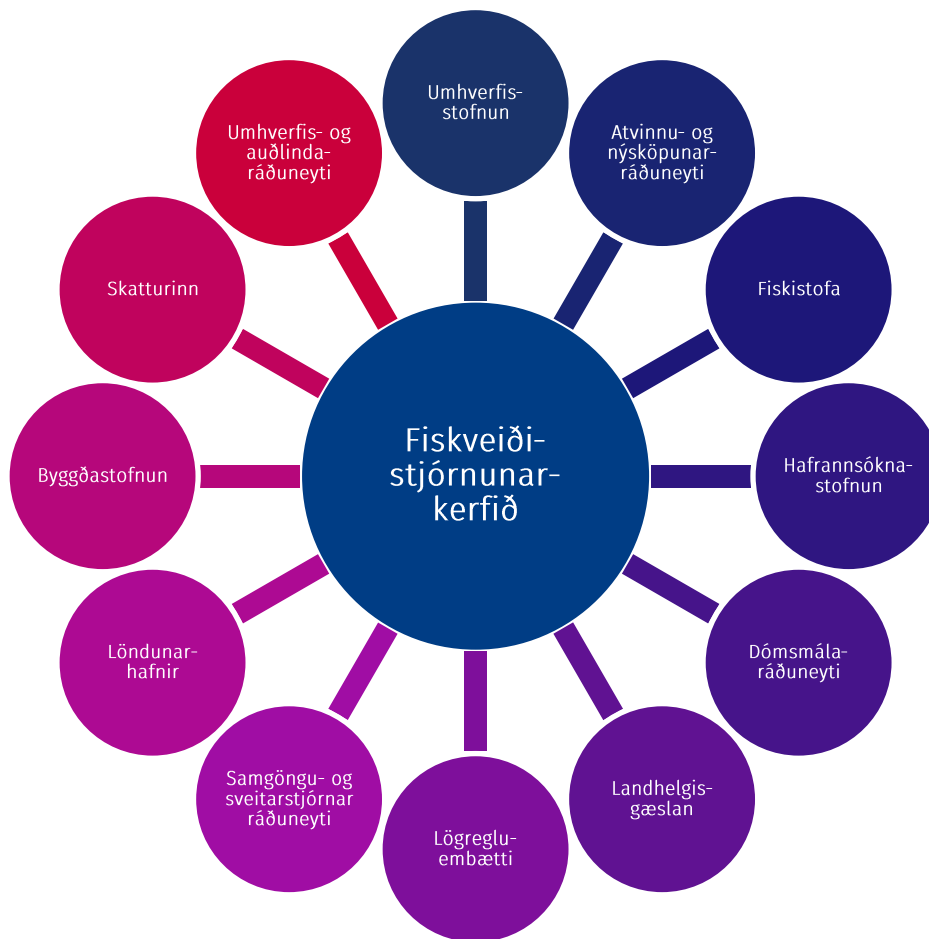
Útgerðin – Umfang og stærð útgerða er afar mismunandi, allt frá einstaklingsútgerð eða fiskvinnslu þar sem um er að ræða lítinn afla og starfsemi sem stendur yfir í nokkrar vikur á ári upp í stærstu fyrirtæki landsins með mörg skip samhlíða eigin fiskvinnslu og starfsemi allt árið um kring.

Því er mikilvægt að gera áhættugreiningu á útgerðaraðilum til þess að beina eftirlitinu að þeim áhættuþáttum þar sem frávik eða líkur á brotum eru mest.

Heildin – Eftirlit með öðrum helstu atriðum fiskveiðistjórnunarkerfisins, s.s. hámarkshlutdeild, undirmálsreglu og afurðavinnslu á sjó.

Margar stofnanir hafa eftirlit með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Þessar stofnanir hafa eftirlit með ólíkum þáttum og því hafa mismunandi áhættuþættir þýðingu fyrir einstaka eftirlitsaðila. Mikilvægt er að gæta þess að tvíverknaður verði sem minnstur og að einhverjum eftirlitsþáttum sé ekki sinnt vegna misskilnings milli stofnana um það hver eigi að sinna eftirliti á ákveðnu sviði. Af þessum sökum er mikilvægt að hægt sé að fá heildarsýn yfir mikilvæga áhættuþætti óháð því hvaða ráðuneyti eða stofnun beri ábyrgð á viðkomandi þætti. Á grundvelli slíkrar heildarsýnar geta síðan einstaka eftirlitsaðilar gert áhættugreiningu á þeim áhættuþáttum sem skipta máli fyrir verkefni þeirra. Mjög margir aðilar koma með beinum eða óbeinum hætti að eftirliti með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar, eins og sjá má á eftirfarandi mynd, en rétt er að taka fram að ekki er um tæmandi talningu að ræða og er myndin eingöngu sett fram í dæmaskyni. Mikilvægt er að skipulag eftirlitsins sé með þeim hætti að sem minnstar líkur séu á tvíverknaði og götum í eftirlitinu. Heildstætt yfirlit yfir eftirlit allra aðila sem koma að stjórnun fiskveiða getur vonandi stuðlað að einfaldara og skilvirkara eftirliti sem ætti að vera öllum til gagns.

Mynd 8 Margir aðilar sem að eftirliti með fiskveiðistjórnarkerfinu – Falla einhverjir eftirlitsþættir milli skips og byggju?

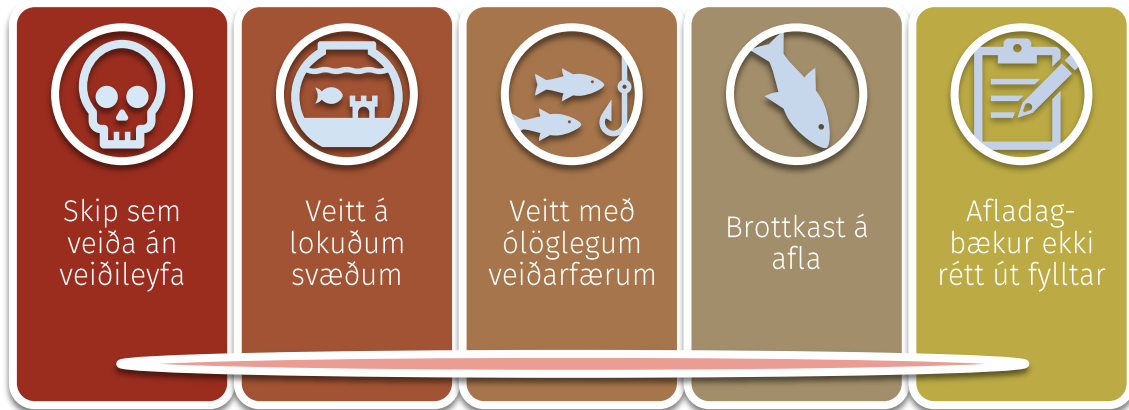


Á myndinni hér fyrir ofan er t.d. að finna umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Umhverfisstofnun því að á málaefnasviði þessara aðila er viðhald á líffræðilegum fjölbreytnileika, svo sem verndun vistkerfa, búsvæða, tegunda og erfðaefnis, þ.m.t. í hafi. Fiskveiðistjórnunarkerfið er gagnlegt verkfæri til þess að tryggja viðkomu? viðkvæmra stofna og verndun? vistkerfis í hafinu. Einnig er mengun frá skipum og fleiri slík atriði á málefnasviði Umhverfisstofnunar, en þau varða ekki beint stjórn á fiskveiðum en stuðla að minni mengun í hafinu, sem aftur leiðir til meiri gæða fiskafurða frá Íslandsmiðum og ætti að skila sér í hærra fiskverði á erlendum mörkuðum.

10.1 Á SJÓ - Dæmi um áhættuþætti sem tekist er á við í eftirliti á sjó

Sjóeftirlit beinist að því að lög og reglur sem sett hafa verið um fiskveiðar séu virtar úti á sjó.

Mynd 9 Dæmi um áhættuþætti sem tengjast eftirliti á sjó



10.1.1 Veitt án heimilda.

Fiskiskip mega ekki fara til veiða nema þau hafi til þess veiðiheimildir frá Fiskistofu og haffærnisráði frá Samgöngustofu. Hafa þarf eftirlit með að þessi ákvæði séu virk.

10.1.2 Lokuð svæði.

Í lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands er kveðið á um bann við veiðum á tilteknum svæðum, tímabundið eða ótímabundið, til verndar viðkvæmum vistkerfum á hafsbotni, til verndar smáfiski eða á hrygningartíma. Sjóeftirlit beinist m.a. að því að tryggja að slíkar lokanir séu virtar. Öll íslensk fiskiskip eru í ferilvöktun hjá Vaktstöð siglinga hjá Landhelgisgæslunni. Meginhlutverk vaktstöðvarinnar er að tryggja öryggi sjómanna en hún sinnir einnig fjar- og fiskveiðieftirliti. Vaktstöðin getur þannig séð fiskiskip séu inni á lokuðum svæðum.

10.1.3 Notkun og útbúnaður veiðarfæra.

Í lögum nr. 79/1997 og reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þessara laga eru settar fram reglur um útbúnað, gerð og frágang veiðarfæra og takmarkanir á notkun þeirra. Rétt notkun á veiðarfærum er mikilvægur þáttur í allri umgengni um auðlindina/lífríkið og virkt sjóeftirlit stuðlar að því að reglur um veiðarfæri séu virtar.

10.1.4 Brottkast.

Brottkast á fiski er ólöglegt skv. 2. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Eftirlit þarf að vera með því að þetta ákvæði sé virkt.

10.1.5 Útfylling afladagbóka.

Í reglugerð nr. 298/2020 um skráningu og rafræn skil aflaupplýsinga eru ákvæði um atriði sem skipstjóra er skylt að skrá í afladagbækur. Þetta er bæði gert í sjóeftirliti og við afladagbókaskil. Í 3. gr. reglugerðar nr. 298/2020 segir m.a. að upplýsingar um afla sem fæst í hverju togi, kasti eða lögn skuli skrá svo fljótt sem verða má eftir að frágangi hans lýkur.

10.2 LÖNDUN - Dæmi um áhættuþætti sem tekist er á við í eftirliti í höfnum með vigtun afla

Eftirlit í höfnum beinist að lögum og reglum sem gilda um löndun, vigtun, skráningu og meðferð afla.

Mynd 10 Dæmi um áhættuþætti sem tengjast eftirliti með vigtun afla í höfnum



10.2.1 Afla landað framhjá hafnarvog.

Ýmsar ástæður geta verið fyrir þessu, t.d. ef útgerðarmaður fiskiskips er jafnframt með fiskvinnslu gæti verið hvati til þess að gera þetta þar sem kvóti fiskiskipsins verður því meiri sem svindlinu nemur.

10.2.2 Tegundasvindl við vigtun.

Hætta á að verðminni fisktegund sé sögð vera í vigtuðu fiskikari heldur en raunin er, t.d. ef skráður er ufsi í kari þegar um þorsk er að ræða. Stundum getur efst í kari verið ódýr fisktegund eins og ufsi sem felur raunverulegt innihald fiskikarsins, sem er t.d. þorskur. Í 9. gr. reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafila er öikumanni flutningstækis skylt að kynna sér aflasamsetningu farmsins sem hann flytur og gefa vigtarmanni réttar upplýsingar þar um.

10.2.3 Íshlutfall við vigtun.

Ein af mikilvægustu aðgerðum til að tryggja réttar aflaupplýsingar við endanlega aflaskráningu í GAFL er að mæla íshlutfall í vigtun afla.

10.2.4 Röng tala skráð við vigtun afla.

Þegar vigtarmaður skráir vísitandi eða fyrir mistök ranga þyngd á afla við vigtun.

10.2.5 Öllum afla ekki landað strax.

Á strandveiðum er hámark sett á hve miklum afla má landa á hverjum degi. Ef strandveiðibátur hefur veitt mun meira en leyfilegan dagskammt þá gæti viðkomandi freistast til þess að landa því sem umfram er daginn eftir frekar en að fá þá refsingu að aflaverðmæti umframaflans renni til ríkisins. Með þessu er ekki bara verið að svindla á kerfinu heldur einnig kaupendum aflans sem seldur er dagsgamall afli sem nýr. Gæðin eru lakari því fiskurinn er geymdur í ókældri lest.

10.3 ÚTGERÐIN - Dæmi um áhættuþætti sem tekist er á við í eftirliti með einstökum útgerðaraðilum

Eftirlitið þarf að beinast að þeim sem stunda veiðarnar. Útgerðir eru mjög mismunandi og misstórar.

Mynd 11 Dæmi um áhættuþætti sem tengjast einstökum útgerðaraðilum



10.3.1 Nýliðar í útgerð.

Í lögum og reglum eru gerðar ítarlegar og flóknar kröfur til útgerða. Nýliðar í útgerð hafa oft og tíðum mikla reynslu og þekkingu á sjómennsku en þrátt fyrir það gætu þeir þurft að fá aðstoð frá eftirlitsaðilum við að taka upp rétt verklag þannig að allar kröfur sem til þeirra eru gerðar séu uppfylltar.

10.3.2 Óeðlileg verðlagning sjávarafla í viðskiptum tengdra aðila.

Þegar fiskiskip, fiskvinnsla og jafnvel fiskisölufyrirtæki erlendis eru í eigu sömu aðila þá er hugsanlegt að verðlagning milli þessara aðila sé ekki eðlileg (transfer pricing). Þetta eru þættir sem skattyfirvöld og Verðlagsstofa skiptaverðs annast.

10.3.3 Óeðlileg verðlagning leigu aflamarks eða sölu aflahlutdeildar milli tengdra aðila og lánveitingar henni tengdri.

Þegar leiga á aflamarki, sala aflahlutdeildar eða jafnvel sala skipa með aflahlutdeild getur leitt af sér óeðlilegan tilflutning á fjármagni milli tengdra aðila. Í slíkum tilflutningi getur líka falist skuldsetning á gróðavænlegum viðskiptum þannig að fjármagn sé flutt frá þeim í formi fjármagnsgjalda til tengda aðila í stað útgreiðslu arðs.

10.3.4 Áreiðanleiki stofns til ákvörðunar veiðigjalds.

Í 5. gr. laga nr. 145/2018 um veiðigjald er að finna ákvæði um stofn til ákvörðunar veiðigjalds. Frá aflaverðmæti hvers nytjastofns sem skip veiðir skal draga hlutdeild stofnsins í breytilegum og föstum kostnaði skipsins við veiðiúthald o.s.frv. Mikilvægt er að þær breytur sem notaðar eru sem grundvöllur fyrir útreikningi veiðigjalds séu sem réttastar og því getur verið þörf á því að kanna áreiðanleika þeirra.

10.4 HEILDIN - Dæmi um áhættuþætti sem tengjast fiskveiðistjórnunarkerfinu í heild

Í lögum eru ýmis ákvæði sem varða fiskveiðistjórnunarkerfið í heild sem huga þarf að.

Mynd 12 Dæmi um áhættuþætti sem fiskveiðieftirlit þarf að takast á við fyrir fiskveiðistjórnunarkerfið í heild sinni



10.4.1 Byggðakvóti

Í grundvallaratriðum er byggðakvóta skipt í tvo flokka: almennan byggðakvóta og sértækan byggðakvóta. Nánar er kveðið á um hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi fyrir úthlutun hans og framkvæmd í hvorum flokki fyrir sig í 10. gr. og 10. gr. a laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða auk þess sem nánari útfærsla á skilyrðum almenns byggðakvóta kemur fram í reglugerðum.

Fiskistofa úthlutar aflamarki almenns byggðakvóta og hefur eftirlit með að skilyrðum almenns byggðakvóta sé framfylgt, s.s. varðandi löndunar- og vinnsluskyldu. Þá er ráðherra heimilt á grundvelli 7. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða að víkja frá skilyrðum að fengnum rökstuddum tillögum sveitarstjórnar á löndunar- og vinnsluskyldu enda sé það gert á grundvelli málefnalegra og staðbundinna ástæðna. Eftirlit þarf að hafa með því að almennum skilyrðum svo og skilyrðum í sérreglum sé fullnægt.

Byggðastofnun annast úthlutun aflamarks sértæks byggðakvóta og hefur eftirlit með framkvæmd í samráði við viðkomandi sveitarstjórn og atvinnuþróunarfélag. Sé um alvarleg frávik að ræða getur Byggðastofnun rift samningi einhliða hvenær sem er á samningstímanum. Því er mikilvægt að til staðar sé skilvirkt eftirlitskerfi til þess að fylgjast með að skilyrðum sértæks byggðakvóta sé fullnægt.

10.4.2 Takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila

Í lögum nr. 115/1985 um skráningu skipa kemur fram að aðeins megi skrá til fiskveiða hér við land skip sem eru í eigu íslenskra ríkisborgara sem eiga lögheimili hér á landi eða þeirra sem uppfylla ákvæði 1. gr. framangreindra laga. Einnig eru settar takmarkanir á eignarhald erlendra aðila á íslenskum lögaðilum sem eiga fiskiskip. Samgöngustofa hefur eftirlit með þessu atriði og kemur eignarhald fiskiskipa fram í skipaskrá.

10.4.3 Samþjöppun aflaheimilda

Í lögum eru settar takmarkanir á hve miklar aflaheimildir einn aðili má hafa.

Helstu heimildir

Ríkisendurskoðun, Skýrsla til Alþingis, Eftirlit Fiskistofu, jan. 2019, sótt af <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2019/01/Eftirlit-Fiskistofu-Stjornsysluuttek.pdf>

Lög nr. 38/2015 um breyting á lögum nr. 22/1998, um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands, með síðari breytingum (hafnríkisaðgerðir), sótt af <https://www.althingi.is/altext/144/s/1499.html>

Minnisblað, Mat á áreiðanleika endurvigtunar, umfangi og ástæðum frávika og hugsanlegum úrbótum, Daði Már Kristófersson og Birgir Þór Runólfsson, feb. 2020, sótt af https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/ANR/KThl/Evigtunarregla_yfirfarin.pdf

Northeast Atlantic Fisheries Commission, NEAFC, Conservation and/or Management Measures for the Regulatory area, sótt af: https://www.neafc.org/managing_fisheries/measures

Northwest Atlantic Fisheries Organization, NAFO Control and Enforcement Measures, sótt af: <https://www.nafo.int/Fisheries/Conservation>

International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT Monitoring Control and Surveillance Measures, sótt af <https://www.iccat.int/en/#>

Framtidens fiskerikontroll, Nærings- og fiskeridepartementet 29 november 2019, Regeringen.no, sótt af <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-21/id2680187/>

Van Helmond et al (2020), Electronic monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities, *Fish and Fisheries*, 21(1), 162-189, sótt af <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/faf.12425>

Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1 – Skipunarbréf verkefnastjórnar

Fylgiskjal 2 – Skipunarbréf samráðshóps

Fylgiskjal 3 - Útdráttur úr skýrslu nefndar til Nærings- og fiskeridepartementet í Noregi
um „Framtidens fiskerikontroll“ NOU 2019:21

Fylgiskjal 4 - Viðurlagaheimildir fiskveiðilöggjafar

Fylgiskjal 1 – Skipunarbréf verkefnastjórnar



ATVINNUEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skólagoðu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 20. mars 2019
Tívv.: ANR19030191/02.03.07

Efni: Skipun í verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni

Nýlega skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um eftirlit Fiskistofu. Í skýrslunni er farið yfir hlutverk og rekstur Fiskistofu, eftirlit með vigtun sjávaraflla, með brottkasti og með samþjöppun aflaheimilda. Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ráðast þurfi í ýmsar úrbætur til að Fiskistofa geti sinnt þeim viðfangsefnum, sem henni er falið samkvæmt lögum, með skilvirkum og árangursríkum hætti.

Þú ert hér með skipaður formaður verkefnastjórnar til að fjalla um þær athugasemdir og ábendingar sem koma fram í fyrrnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar og gera tillögur um úrbætur í rekstri Fiskistofu einkum er varðar verklag og áherslur er snúa að eftirlitshlutverki hennar. Ennfremur að leggja mat á fjárþörf Fiskistofu til að hún geti sinnt hlutverki sínu skv. lögum. Þá er verkefnastjórninni falið að setja fram ábendingar um nauðsynlegar breytingar á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem varðar hlutverk og viðfangsefni stofnunarinnar til að tryggja skilvirkni í störfum hennar.

Skýrslan hefur verið tekin til umfjöllunar hjá Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og Atvinnuveganefnd Alþingis og skal verkefnastjórnin taka mið af þeim ábendingum sem koma fram í álitum nefndanna.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra leggur áherslu á að við vinnu verkefnastjórnarinnar sé m.a. tekið til skoðunar og lagt mat á eftirfarandi viðfangsefni og gera tillögu að úrbótum ef ástæða er til:

- Samstarf og verkaskiptingu Fiskistofu og annarra opinberra aðila er sinna eftirliti með fiskveiðum.
- Verklag og aðferðir Fiskistofu við áhættumat og stýringu forgangsröðun verkefna sem snúa að vigtum sjávaraflla og brottkasti.
- Hvort nýta megi í ríkari mæli nýja tækni við eftirlit með fiskveiðum s.s. myndavélaeftirlit.
- Samanburð á eftirliti með veiðum erlendra fiskiskipa í lögsögu Íslands og íslenskra fiskiskipa í lögsögu erlendra ríkja þ.m.t. fjareftirlit innan íslenskra efnahagslögsögu.
- Hvort viðurlagaheimildir sem beita má við brotum á lögum og reglur sé fullnægjandi.
- Hvort eftirliti með framkvæmd laga um yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila yfir hámarksafhlutdeildar sé fullnægjandi.
- Aflað verði upplýsinga um fyrirkomulag eftirlits hjá öðrum fiskveiðipjóðum.

Til að styðja við starf verkefnastjórnarinnar hefur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipað samráðshóp með fulltrúum allra þingflokka á Alþingi, stofnana og helstu hagaðila í sjávarútvegi til ráðgjafar um hvernig bæta megi eftirliti með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Gert er ráð fyrir að samráðshópurinn starfi þar til verkefnastjórnin hefur skilað tillögum sínum til ráðherra.

Í verkefnastjórninni eiga sæti:

- Sigurður Þórðarson, skipaður formaður, sig57@simnet.is
- Brynhildur Benediktsdóttir, brynhildur.benediktsdottir@anr.is
- Elliði Vignisson, ellidi@olfus.is
- Hulda Árnadóttir, hulda@lex.is
- Oddný Guðbjörg Harðardóttir, oddnyh@althingi.is.

Verkefnastjórnin skal ljúka störfum á haustmánuðum 2019 og skila þá skýrslu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.



Kristján Þór Júlíusson,
sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Fylgiskjal 2 – Skipunarbréf samráðshóps



ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skólagoðu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 22. mars 2019
Tilv.: ANR19010311/02.03.07

Efni: Skipun í samráðshóp um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni

Nýlega skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um eftirlit Fiskistofu. Í skýrslunni er farið yfir hlutverk og rekstur Fiskistofu, eftirlit með vigtun sjávarafla, með brottkasti og með samþjöppun aflaheimilda. Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ráðast þurfi í ýmsar úrbætur til að Fiskistofa geti sinnt þeim viðfangsefnum, sem henni er falið samkvæmt lögum, með skilvirkum og árangursríkum hætti. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur skipað verkefnastjórn til að fjalla um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni (sjá meðfylgjandi afrit af skipunarbréfi formanns). Í verkefnastjórninni sitja Sigurður Þórðarson fv. ríkisendurskoðandi, formaður, Brynhildur Benediktisdóttir sérfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Elliði Vignisson bæjarstjóri, Hulda Árnadóttir lögmaður og Oddný G. Harðardóttir alþingismaður.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipar einnig samráðshóp til ráðgjafar við verkefnastjórnina, sbr. tilnefningarbréf dagsett í janúar sl. Gert er ráð fyrir að samráðshópurinn starfi þar til verkefnastjórnin hefur skilað tillögum sínum til ráðherra.

Þér eruð hér með skipaðar/-aðir í samráðshóp um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Hópurinn er þannig skipaður:

- Sigurður Þórðarson, Herjólfsgötu 34, 220 Hafnarfirði, skipaður formaður án tilnefningar, sjg57@simnet.is
- Árni Bjarnason, Naustavör 2, 200 Kópavogi, tilnefndur af Félagi Skipstjórnarmanna, ab@skipstjorn.is
- Guðmundur Helgi Þórarinnsson, Lundi 1, 200 Kópavogi, tilnefndur af Félagi Vélstjóra og málmæknimanna, gudmhelgi@vm.is
- Áslaug Eir Hólmgeirsdóttir, Gvendargeisla 78, 113 Reykjavík, tilnefnd af Fiskistofu, aslaug@fiskistofa.is
- Lúðvík Geirsson, Fálkahrauni 1, 220 Hafnarfirði, tilnefndur af Hafnasambandi Íslands, ludvik@hafnarfjordur.is
- Ingibjörg G. Jónsdóttir, Baughúsum 36, 112 Reykjavík, tilnefnd af Hafrannsóknastofnun, ingibjorg.g.jonsdottir@hafogvatn.is
- Guðríður Kristjánsdóttir, Hlyngerði 9, 108 Reykjavík, tilnefnd af Landhelgisgæslu Íslands, guðrídur.kristjansdottir@lhg.is
- Axel Helgason, Gvendargeisla 18, 113 Reykjavík, tilnefndur af Landssambandi smábátaeigenda, axel@smabatar.is
- Jónas R. Viðarsson, Spóahöfða 16, 270 Mosfellsbæ, tilnefndur af Matis ohf., jonas@matis.is
- Dóra S. Gunnarsdóttir, Lækjarhjalla 38, 200 Kópavogi, tilnefnd af Matvælastofnun, dora.gunnarsdottir@mast.is
- Amar Atlason, Spóáasi 22, 221 Hafnarfirði, tilnefndur af Samtökum fiskframleiðenda og útflytjenda, amar@tor.is
- Heiðrún Lind Marteinsdóttir, Sporðagrunni 7, 104 Reykjavík, tilnefnd af Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, heidrun@sfs.is

- Bárður Guðmundsson, Miðbrekku 5, 355 Ólafsvík, tilnefndur af Samtökum smærri útgerða, bardurg@gmail.com
- Valmundur Valmundsson, Bólstaðarhlíð 48, 105 Reykjavík, tilnefndur af Sjómannasambandi Íslands, vv@ssi.is
- Magnús Þór Hafsteinsson, Vallengi 1, 112 Reykjavík, tilnefndur af þingfl. Flokks fólksins, magnush@althingi.is
- Karitas Ríkharðsdóttir, Tjarnarholti 6, 675 Raufarhöfn, tilnefnd af þingfl. Framsóknarflokksins, karitasr@althingi.is
- Guðbrandur Björgvinsson, Ægisgötu 8, 340 Stykkishólmi, tilnefndur af þingfl. Miðflokksins, utarnars@simnet.is
- Valgerður Árnadóttir, Vatnsstíg 5, 101 Reykjavík, tilnefnd af þingfl. Pirata, vala.arnad@gmail.com
- Oddný G. Harðardóttir, Björk, 250 Garði, tilnefnd af þingfl. Samfylkingarinnar, oddnyh@althingi.is
- Njáll Trausti Friðbertsson, Vörðutúni 8, 600 Akureyri, tilnefndur af þingfl. Sjálfstæðisflokksins, njallf@althingi.is
- Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, Mávahrauni 7, 220 Hafnarfirði, tilnefnd af þingfl. Viðreisnar, thorgerdurkg@althingi.is
- Lilja Rafney Magnúsdóttir, Hjallavegi 31, 430 Suðureyri, tilnefnd af þingfl. Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs, lrm@althingi.is.


 Kristján Þór Júlíusson
 sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Fylgiskj.: Ljósrit af skipunarbréfi formanns verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni dags. 20.03.2019

Fylgiskjal 3 - Útdráttur úr skýrslu nefndar til Nærings- og fiskeridepartementet í Noregi um „Framtidens fiskerikontroll“ NOU 2019:21

Í lok nóvembermánaðar 2019 skilaði nefnd sem skipuð var í júnímánuði 2018 skýrslu sinni til Nærings- og fiskeridepartementet í Noregi um „Framtidens fiskerikontroll“ NOU 2019:21. Hér á eftir fer 1. kafli í nefndri skýrslu í íslenskri þýðingu.

Inngangur og samantekt.

Inngangur:

Hafsvæðin við Noreg eru ákaflega auðug af fiski og öðru sjávarfangi og hafa verið uppspretta fæðu og útflutningstekna um margra alda skeið. Norðmenn deila þessum auðlindum að mestu leyti með öðrum þjóðum. Á síðasta ári gerðu þeir fiskveiðisamninga um skiptingu þessara auðlinda við önnur ríki, sem námu að aflaverðmæti 50 ma. nkr., rúmlega 660 milljörðum ískr., þar af komu 16,5 ma. nkr., um 218 ma. ískr, í hlut Norðmanna sjálfra.

Þessar lifandi auðlindir hafsins eru endurnýjanlegar en ekki ótæmandi og því verður að nýta þær með sjálfbærum hætti. Vegna þess gilda sérstök lög og reglur um fiskveiðar í atvinnuskyni, ýmist um kvóta, takmarkaðan aðgang eða tæknilega útfærslu eða reglur. Sjálfbær nýting auðlindarinnar er háð því að eftir lögum og alþjóðlegum samningum sé farið og að ríkin treysti aflaupplýsingum hvert annars.

Sjómenn geta aukið sinn hlut með því að fá aukinn hlut af þessari takmörkuðu auðlind. Það getur gerst í samræmi við lög, t.d. þegar eitthvert skip fær aukinn kvóta, eða með því að brjóta gildandi lög og reglur. Veiðar umfram kvóta og ólögleg löndun og sala eru algengustu brotin en einnig brot á reglum um aðgang, á reglum um veiðisvæði og veiðarfæri, brottkast og brot á reglum um löndun.

Auk ofveiði eru brot á lögum um fiskveiðar til þess fallin að skekkja samkeppnisstöðuna í atvinnugreininni og leiða til minni skatta- og tolltekna í Noregi og öðrum löndum. Sum brotanna geta að auki verið ógn við matvælaöryggi.

Þessi brot grafa undan sjálfbærri nýtingu og skaða lífríki hafsins, atvinnugreinina og samfélagið allt. Vegna þess er nauðsynlegt að efla eftirlitið en á síðustu árum hefur verið kannað hvaða augum þeir, sem starfa við sjávarútveginn, líta mikilvægi þess að fara að lögum og reglum.

Á þorskvertíðinni 2013 var mikill orðrómur um að hvers kyns brot á fiskveiðilöggjöfinni væru algeng í norskum sjávarútvegi. Nofima kannaði þetta á þessu sama ári meðal útgerðarmanna, sjómanna og fiskkaupenda og niðurstaðan var að um 40% sjómanna töldu að brot að vissu marki væru ásættanleg og 60% kváðust vita til þess að afli væri rangskráður.

Sams konar könnun var gerð af Óslóarháskóla og Senter for næringslivsforskning AS (SNF) og þá sögðu meira en 40% að hægt væri að réttlæta brottkast, ranga skráningu og/eða vanskráningu afla „af og til“.

Í könnun meðal 668 útgerðarmanna, skipstjóra og sjómanna 2019 sögðu 30% að þau teldu að ekki væri ranglega skýrt frá fisktegund eða stærð. 63% þátttakenda töldu að á þessu væru þó 10-30% líkur en 7% sögðu að líkurnar á rangri upplýsingagjöf væru 50% eða meiri.

Þrátt fyrir þessar niðurstöður hefur fiskveiðieftirlitið aðeins upplýst fá alvarleg brot. Hefur norska Fiskistofan (Fiskeridirektoratet) sjálf viðurkennt að eftirlitið sé ekki nægt til að tryggja að eftir

lögnum sé farið. Hefur ríkisendurskoðunin í Noregi gagnrýnt þetta og sett fram spurningar um skipulagningu eftirlitsins og hvernig að því er staðið.

Á sama tíma hefur efnahagsbrotadeild lögreglunnar (Ökokrim) lýst áhyggjum af lögbrotum í greininni og hún telur líklegt að hættan á þeim muni aukast. Telur hún að aðstæður í greininni bjóði upp á mikinn ávinning af margvíslegum brotum. Er hættan á þeim ekki síst mikil vegna þess hve fá brot eru upplýst og því sé nauðsynlegt að samstarf allra sem að þessum málum komi verði aukið, bæði innanlands og erlendis.

Á árinu 2018 fluttu Norðmenn út sjávarafurðir að undanskildum eldisfiski fyrir 28 ma. nkr., um 370 milljarða ískr. Mikilvægustu markaðirnir fyrir þorsk eru í ýmsum ESB-ríkjum auk Kína og Brasilíu. ESB-ríkin eru einnig stærsti markaðurinn fyrir síld ásamt Úkraínu og Hvíta-Rússlandi. Makrillinn fer að mestu til Asíu, einkum Japans, Kína og Suður-Kóreu.

Fulltrúar markaðarins og stjórnvöld í öðrum löndum hafa hert á kröfum um að sýnt sé fram á að fiskurinn sé veiddur lögum samkvæmt og að tillit sé tekið til sjálfbærni, gæða og dýravelferðar. Það á við um ESB-ríkin og Kína og í Bandaríkjunum er gerð krafa um rekjanleika afurða nokkurra fisktegunda. Þar að auki eru kröfur vottunaraðila á markaði s.s. Marine Stewardship Council (MSC) og Friend of the Sea. Í vaxandi mæli ganga þessar kröfur lengra en kveðið er á um í norskum lögum. Stofnanir sem hafa eftirlit með matvælaöryggi og dýravelferð í löndum utan ESB hafa einnig verið að auka kröfur til innfluttra sjávarafurða. Áhyggjur af ástandi sjávar fara vaxandi og því er líklegt að þessi þróun haldi áfram og norskur sjávarútvegur geti búist við nýjum og strangari kröfum um rekjanleika afurða.

Samantekt.

Meginatriði í tillögum nefndarinnar:

Nefndin leggur til grundvallarbreytingar á eftirliti með sjávarútvegi, einkum með aukinni nýtingu á tæknilausnum, breytingu á lagaumhverfi sem og skipulagi eftirlitsins.

Megintillaga nefndarinnar byggist á því sem kallað er „compliance-by-design“. Nefndin leggur til að komið verði á fót sjálfvirku upplýsinga- og skráningarkerfi í sjávarútvegi þar sem byggt verði á samræmdum aðferðum við upplýsingagjöf á milli fiskveiðistjórnunar og atvinnugreinarinnar. Tilgangurinn er að kerfið verði öflugt verkfæri fyrir sjávarútveginn og auðveldi skráningu afla, veiða og alla virðisdeðju afurðanna til neytandans. Kerfið mun þá einnig uppfylla kröfur samfélagsins og stjórnvalda sem og þörf greinarinnar fyrir skráningu og upplýsingar til innflutningslanda og markaðsaðila.

Nefndin leggur einnig til aðgerðir ásamt laga- og reglugerðabreytingum til að draga úr líkum eða svigrúmi til lögbrota og efla hið opinbera eftirlit. Ein tillagan er samræmd rafræn skráning vigtunar sem yrði þá skref í átt til sjálfvirs, rafræns skráningarkerfis.

Til að auka gæði og skilvirkni eftirlitsins leggur nefndin til að ábyrgðin á því verði öll hjá Fiskistofu. Það þýðir að sölusamtökin muni ekki lengur hafa neitt með opinbert eftirlit að gera en þau taka nokkurn þátt í því samkvæmt samningum við Fiskistofu. Er slíkt fyrirkomulag aðeins bundið við Noreg. Auk þess leggur nefndin til að starfsemi Fiskistofu verði endurskipulögð, vinnsla og meðferð upplýsinga verulega bætt og ákveðnar kröfur verði gerðar til eftirlitsaðila. Efla skuli fiskveiðieftirlit norsku strandgæslunnar, auka samvinnu eftirlitsstofnana og styrkja lögregluembættin í hlutverki sínu varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir og rannsókn brota á fiskveiðilöggjöfinni.

Brýn úrlausnarefni í daglegu eftirliti:

Úrlausnarefnin í daglegu eftirliti með sjávarútvegi eru fjölmörg og þar ber einna hæst hvað erfitt er að sannreyna uppgefna skráningu og upplýsingar, veikleika í meðferð hins opinbera á upplýsingum og veikleika í hluta lagaumhverfisins.

Sé litið til þessara þátta í heild eru auknar líkur á brotum á norskum og alþjóðlegum reglum um fiskveiðar og að sameiginlegar auðlindir séu ekki nýttar með hagkvæmum hætti.

Skortur á sannreynanlegum upplýsingum:

Brýnasta úrlausnarefnið er skortur á sannreynanlegum upplýsingum um veiðar, vinnslu og virðisbætur sjávarafurða á markað. Það gefur svigrúm til lögbrotá og eykur erfiðleika við eftirlit.

Ein höfuðáskorun eftirlitsins er að upplýsingar sem norskum sjávarútvegi er skylt að skila til opinberra aðila eru eingöngu frá greininni sjálfri og yfirleitt unnar handvirkt. Þótt upplýsingarnar eigi að vera rafrænar eru þær ekki skráðar rafrænt í kerfið. Ekki er gerð krafa um skjallaga staðfestingu. Auk þess skortir yfirvöld mikilvægar upplýsingar um framleiðsluferilinn, meðal annars frá minnstu bátunum og vinnslunni. Það er því erfitt að átta sig á því hvort uppgefnar upplýsingar séu réttar.

Þessi skortur á sannreynanlegum upplýsingum gefur mönnum svigrúm til að hagnast á rangri upplýsingagjöf. Handvirk skráning eykur á villuhættu og þar með á óáreiðanleika gagna. Hættan á brotum eykst við það hve fá brot eru upplýst og mikilvæg ákvæði í fiskveiðilöggjöfinni hafa ónóga lagastöð.

Þegar uppvíst verður um brot veldur óvissan um áreiðanleika gagna því að erfitt er að sanna umfang og alvarleika brotanna. Á það einkum við þegar upp kemst um ranga skráningu á lönduðum afla við eftirlit. Þetta veldur óvissu varðandi viðurlög og beitingu þeirra bæði hjá greininni og eftirlitsaðilum og veldur því að fleiri ákvarðanir um beitingu viðurlaga eru kærðar. Erfiðleikar við að staðfesta uppgefnar upplýsingar valda því að erfitt getur verið að uppfylla kröfur um sönnunarbyrði og af þeim sökum eru mörg mál af þessu tagi lögð til hliðar.

Skortur á sannreynanlegum gögnum um veiðar gefur ekki aðeins svigrúm til að skrá löndun ranglega, heldur einnig svigrúm til að fara á svig við brottkastsbann. Veiddur fiskur, sem ekki er komið með í land, er ekki skráður og líkur á að upp um það komist eru litlar.

Niðurstaðan af þessu er sú að líkur eru til að einstaka aðilum takist að styrkja samkeppnisstöðu sína á markaðnum með ólögætum hætti.

Trúverðugt og árangursríkt eftirlit er forsendan fyrir allri fiskveiðistjórnun. Skortur á sannreynanlegum gögnum sýnir að næstum eina leiðin til að upplýsa um brot er viðvera á staðnum. Eftirlitsstofnanir hafa hins vegar ekki getu til að sinna þessari viðveru alls staðar og hún er heldur ekki fullnægjandi svar við kröfunni um skjalaða skráningu og gögn.

Eitt stærsta vandamálið er líklega skortur á góðum, rafrænum kerfum. Þessi vandamál er víða að finna í stjórnkerfi fiskveiða og finna þarf lausn á því hvernig deila skuli grundvallarupplýsingum eða gögnum með öðrum eftirlitsstofnunum og gera þau aðgengileg.

Fyrst og fremst skortir eina skrá um aflaheimildir flotans sem gefur ætíð rétta mynd af heimildum einstakra skipa um allan Noreg. Þessi skortur á gögnum gerir eftirlitið erfiðara og hefur neytt

sölusamtökin til að leita eigin lausna. Upplýsingar frá fiskiskipaflotanum hafa bara nýlega verið gerðar aðgengilegar fyrir strandgæsluna og ekki enn að fullu fyrir sölusamtökin.

Athugunin sýnir einnig að skipulag eftirlitsins er ekki nógu skilvirkt eða hagkvæmt. Bent er á að ábyrgð Fiskistofu og sölusamtakanna skarist og ábyrgðinni er deilt niður á smáar einingar sem bera alla ábyrgð á eftirlitinu á ákveðnum svæðum. Margar litlar einingar, sem bera ábyrgð á öllu, allt frá áhættumati til þess að beita viðurlögum, verða til þess að ekki er um að ræða næga sérhæfingu á ýmsum sviðum eftirlitsins. Það eykur einnig hættu á að málin séu afgreidd með ólíkum hætti eftir svæðum og því fylgir mikill kostnaður að samræma verklag og aðgerðir milli eininganna.

Skortur á sérhæfðri þekkingu er vandamál í fiskveiðieftirlitinu. Hin ýmsu samtök innan sjávarútvegsins hafa lýst yfir áhyggjum sínum af þessu og benda á að þetta valdi réttaróvissu og einnig því að viðbrögð hins opinbera, viðurlög, refsingar og aðrar aðgerðir verði fremur handahófskennd. Lögreglan hefur einnig bent á þörfina fyrir aukna, faglega þekkingu enda liggja sönnunarbyrðin hjá eftirlitsstofnunum. Athugun nefndarinnar hefur leitt í ljós að ónógar kröfur eru um sérhæfða, faglega þekkingu í fiskveiðieftirlitinu á ýmsum sviðum og tækifæri starfsmanna til að afla sér aukinnar kunnáttu takmörkuð.

Strandgæslan stendur sig að mörgu leyti betur hvað varðar faglega þekkingu en aðrar eftirlitsstofnanir en á síðustu árum hefur geta hennar til eftirlits á sjó verið stórlega rýrð. Setur nefndin stórt spurningarmerki við þessa þróun enda er hún líkleg til að veikja eftirlitið almennt.

Nefndin hefur einnig komist að því að samvinnan milli eftirlitsstofnana virkar ekki sem skyldi. Hún gerir það vissulega stundum en ekki hvað það varðar að skiptast á gögnum, sem eru grunnur allra raunverulegra kannana, og ekki hvað varðar samanburð og samræmingu gagna og áhættumat.

Mikið samstarf er á milli Fiskistofu og annarra eftirlitsaðila hvað varðar áhættumat en uppbyggingin og þær aðferðir sem notaðar eru við matið virðast hins vegar mjög brotakenndar. Fiskveiðieftirlitið þarf á að halda sterku og samræmdu greiningarumhverfi, sem getur fylgst með starfseminni í landi og á sjó og áttað sig á og greint þau tilfelli sem stinga í stúf við það sem almennt gerist. Þá má einnig benda á að lögreglan tekur lítinn þátt í þessu samstarfi stofnananna.

Nefndin hefur sýnt fram á að oft líður langur tími frá því upplýst er um brot og þar til það er tilkynnt til opinberra yfirvalda og enn lengri tími þar til brugðist er við því með einhverjum hætti. Ekki er heldur mikið um að lögreglan reyni með fyrirbyggjandi hætti að koma í veg fyrir brot á fiskveiðilöggjöfinni. Hún þarf á hverjum tíma að forgangsraða sínum störfum og baráttan gegn efnahags- og umhverfisbrotum verður oftast að lúta í lægra haldi fyrir baráttunni gegn fíkniefna- og ofbeldisbrotum. Skipulag lögreglunnar vinnur líka gegn því að þar verði til sú sérfræðiþekking sem brot á fiskveiðilöggjöfinni gera kröfu til.

Í lögregluumdæmunum er tekið misjafnlega á brotum í sjávarútvegi og ekki um að ræða neitt samræmt, faglegt verklag. Héraðssaksóknarar á Rogalandi, Troms og Finnmark hafa ákærvald hvað varðar brotastarfsemi á sjó en mál sem koma upp við löndun eða síðar heyra undir viðkomandi lögregluembætti. Efnahagsbrotalögreglan fer með brot á umhverfislöggjöfinni en hún hefur takmarkaða getu til að fást við brot í sjávarútvegi eða fylgja slíkum málum eftir.

Samantekið er það álit nefndarinnar að núverandi fyrirkomulag fiskveiðieftirlitsins sé mjög óskilvirkt. Það getur með engu móti ábyrgst að farið sé eftir norskum eða alþjóðlegum lögum og reglum um fiskveiðar. Það getur heldur ekki ábyrgst gagnvart öðrum ríkjum að útflutningur norskra fiskafurða eigi allur rætur að rekja til löglegra veiða.

Veikleikarnir í fiskveiðieftirlitinu draga einnig úr lögmæti fiskveiðilöggjafarinnar. Skortur á faglegri þekkingu og ólík beiting viðurlaga við brotum í ýmsum umdæmum draga úr trú og trausti gagnvart yfirvöldum og úr virðingu manna fyrir lögnum.

Lögmæti fiskveiðilöggjafarinnar:

Í starfi sínu fann nefndin mörg dæmi um að lítið væri farið eftir lögum og reglugerðum og þá einkum vegna þess að innan sjávarútvegsins efast margir um lögmæti eftirlitsins og vegna þess að erfitt er fylgja lögnum eftir í framkvæmd.

Fiskveiðilöggjöfin er að hluta til mjög flókin og í henni er að finna alls konar sérákvæði um einstök atriði. Vegna þess er einfaldlega erfitt að fá heildaryfirsýn yfir fiskveiðiheimildir hvers skips og það veldur eftirlitsstofnunum og atvinnugreininni verulegum vandræðum. Á þetta sérstaklega við um þorskveiðarnar.

Undanþágur alls konar geta líka dregið úr tiltrú manna á lögmæti regluverksins. Með undanþágum er verið að meðhöndla málin með ólíkum hætti og skekkja um leið samkeppnisumhverfið. Þeir sem ekki njóta undanþáganna líta á þær sem rangláta málsmeðferð og það auðveldar þeim að réttlæta eigin reglugerðarbrott.

Reglum um löndun afla er oft lýst sem „uppskrift að undanþágum“ og rætt er um að það sé næstum því viðtekin venja að líta framhjá ýmsum kröfum í reglugerðinni. Stuðlar það enn og aftur að lítilli virðingu fyrir lögnum.

Samtök í sjávarútvegi og eftirlitsstofnanir hafa rætt við nefndina um það vandamál sem er svokölluð „seðilskil“ varðandi landaðan þorsk á vetrarvertíðinni. Margt bendir til að þessar upplýsingar séu ekki byggðar á réttri vigtun, að um sé að ræða vigtun á slægðum fiski. Það skekkir svo aftur kvótastöðuna gagnvart þeim sem landa óslægðum fiski á öðrum tíma. Þeir krefjast þess að kvótaútreikningurinn sé sá sami hvort sem um sé að ræða slægðan eða óslægðan fisk. Dæmi eru um að stundum sé gengið enn lengra í þessum efnum sem þýðir einfaldlega að heildaraflinn sé vanmetinn.

Eftirlit Fiskistofu og eftirfylgni með reglum um löndun þorsks er mikið deiluefni. Sá brestur sem er á því að eftir reglunum sé farið og deilur um framkvæmdina benda til þess að innan sjávarútvegsins séu efasemdir um lögmæti ýmissa aðgerða sem varða fiskveiðistjórnunina og eftirlitið.

Tillögur nefndarinnar:

Megintillaga nefndarinnar er að komið verði á samstarfi opinberra og einkaaðila um þróun sjálfvirks, rafræns skráningarkerfis í sjávarútvegi, sem byggir á reglulegri upplýsinga- og gagnamiðlun milli þeirra stofnana sem fara með stjórnun fiskveiða og atvinnugreinarinnar. Athuganir sýna að það eru miklir möguleikar á að afla áreiðanlegra gagna um veiðar, löndun og virðisbætur sjávarafurða alla leið til neytandans. Nú þegar er til tækni til að gera það og ný tækni er í þróun.

Með þessu móti væri unnt að ganga að skjalfestri skráningu sem sýndi hvaða skip væru gerð út til veiða, hvaða aflaheimildir eða veiðileyfi þau hefðu, hvað eftir væri af kvótanum og hvað væri veitt, hvar og hvenær. Í kerfinu yrðu einnig upplýsingar um landanir, um kælingu afla og gæði hans ásamt gögnum um umhverfisáhrif veiða og vinnslu sjávarafurða.

Niðurstaða nefndarinnar er að unnt sé að þróa rafrænar lausnir sem nýta öll gögn úr virðisbæturinn í eitt samþætt, rafrænt kerfi þar sem viðeigandi aðilar hefðu aðgang að skjalfestum gögnum. Slíkt kerfi væri til hagsbóta bæði fyrir greinina sjálfa sem og stjórnvöld og eftirlitsstofnanir.

Þetta kerfi gæti nýst öllum sem koma að hinum ólíku sviðum í framleiðsluferlinu og auðveldað þeim að uppfylla kröfur eftirlitsstofnana innanlands um upplýsingar og komið um leið til móts við auknar kröfur frá einstökum markaðslöndum og einkafyrirtækjum um rekjanleika og sjálfbærni veiða. Þessar upplýsingar ættu að vera öllum aðgengilegar.

Slíkt kerfi myndi þrengja svigrúm til að veita rangar upplýsingar og auka um leið gæði fyrirliggjandi gagna. Þegar uppvíst verður um brot á lögum um fiskveiðar geta gögn úr kerfinu nýst sem sönnunargagn í hugsanlegum málarekstri.

Nefndin telur að kerfi byggt á rafrænni skráningu afla muni auka traust og trú á því að útreikningar og upplýsingar um kvótastöðuna endurspegli hina raunverulegu stöðu hverju sinni. Opinn aðgangur að þessum gögnum muni auka tiltrú milli manna innan atvinnugreinarinnar og milli greinarinnar, stjórnvalda og samfélagsins vegna þess að allir hafi aðgang að upplýsingunum.

Það er mat nefndarinnar að sjávarútvegurinn sjálfur eigi að vera í fararbroddi í þessari þróun en samtímis því verði ríkisvaldið að fjárfesta verulega í rafrænni innviðauppbyggingu.

Rafrænu skráningarkerfi fylgir ýmist hagræði. Í fyrsta lagi muni rétt, sjálfvirk skráning um veiðarnar draga úr svigrúmi til að fela brottkast. Það muni aftur verða hvati til að beina veiðinni betur að þeirri tegund sem sóst er eftir, og aðeins henni, og auka þar með gæði aflans. Þetta mun síðan gagnast samfélaginu með betri nýtingu á auðlindinni. Í öðru lagi muni mikilli skrifinnsku verða létt af sjávarútveginum enda muni þá opinberar stofnanir geta sótt upplýsingar í rafræna skráningarkerfið í stað þess að aðilar í sjávarútvegi séu stöðugt að senda þeim þessar upplýsingar. Aðilar í sjávarútvegi geta líka sótt sér þessi gögn og notað þau sem skjalfesta staðfestingu gagnvart viðskiptavinum sínum og vottunarsamtökum.

Í þriðja lagi gæti kerfið aukið skilvirkni og verðmætasköpun í greininni en með réttri nýtingu þessara gagna, nýrrar tækni og nýrra lausna ætti að vera unnt að auka framleiðni í sjávarútvegi á mörgum sviðum.

Ávinningurinn af kerfinu gæti einnig bætt samkeppnisstöðuna á þeim mörkuðum sem best borga og gera mestar kröfur til gæða og sjálfbærni.

Meirihluti nefndarinnar lagði auk þessa til að stefnt skyldi að því í framtíðinni að unnt yrði að gera upp kvótastöðu skips meðan það væri til sjós og þá í samræmi við staðfest gögn um veiðar. Það myndi tryggja að kvótinn væri ákveðinn í samræmi við það sem veitt er en ekki það sem landað er. Er það skoðun þessa meirihluta að norsk yfirvöld skuli vinna að því að þessi háttur verði viðtekin venja á alþjóðavísu.

Tveir nefndarmanna vilja að núgildandi kerfi við kvótaútreikning gildi áfram og leggja til að norsk stjórnvöld vinni að því með Rússum að við kvótaútreikning fyrir botnfisk verði í framtíðinni miðað við slægðan fisk.

Nefndin leggur einnig til að komið verði á fót rafrænu eftirliti með staðsetningu og veiðum allra norskra veiðiskipa og einnig að öll vigtun verði rafræn og sjálfvirk. Þá verði innan tveggja ára búið að koma upp eftirlitsmyndavélum á öllum vigtunarstöðum. Einnig er lagt til að svo fljótt sem auðið er verði skipum uppálagt að gefa upp fyrirhugaðan löndunartíma og til að bæta eftirlitið með hvítfisk- og krabbaafla verði skylt að gefa upp fjölda veiddra einstaklinga þar sem unnt er að koma því við. Innan tveggja ára verði einnig skylt að skrá og gefa upp nöfn allra skipverja á veiðiskipum

og það sama skuli gilda um alla sem taka á móti og kaupa fisk. Þegar um sé að ræða skip á uppsjárveiðum verði skylt að gefa upp hitastig í lest eða tönkum við veiðarnar hverju sinni.

Nefndin leggur áherslu á að öll ákvæði í fiskveiðilöggjöfinni stuðli að því að eftir þeim sé farið, að þau séu skýr og einföld og auðveldi þannig allt eftirlit. Þá telur nefndin að undanþágur frá lögunum dragi úr virðingu manna fyrir þeim og leggur til að þeim verði fækkað verulega.

Nefndin hefur fjallað mikið um brot sem varða löndun þorsks á vetrarvertíð en hætta á óskráðum fiski í framleiðsluferlinu er eitt meginvandamálið nú. Um hugsanlegar lausnir á því hefur áður verið rætt en þær snúa ekki að þeim vanda sem er kvótaútreikningur í þorski. Nokkuð skiptar skoðanir voru á því máli innan nefndarinnar. Meirihlutinn vill að miðað verði við slægðan fisk en aðrir við óslægðan. Þá er lagt til að komið verði með allan afla í land og kaupanda verði skylt að taka við honum öllum.

Nefndin telur að getu og kunnáttu eftirlitsaðila hvað varðar gagnavinnslu, upplýsingatækni og rafrænar lausnir verði að efla verulega. Lagt er til að gerðar verði sérstakar hæfniskröfur til þeirra sem gegna hinum ýmsu og oft ólíku störfum hjá eftirlitinu. Komið verði á fót þverfaglegu námi í eftirlitsfræðum á háskólastigi.

Nefndin leggur til að aukin viðvera á eftirlitsstað verði leyst með nýrri tækni en eftir sem áður verði eftirlitsstofnanir að hafa burði til að sannreyna uppgefnar upplýsingar með viðveru eftirlitsmanna á staðnum þegar það er talið nauðsynlegt. Þá vill nefndin að eftirlitsgeta strandgæslunnar með fiskveiðum verði aukin. Nefndin leggur til að kannað verði hvort notkun dróna og annarrar tækni geti nýst strandgæslunni í fiskveiðieftirliti.

Nefndin leggur til að eftirlit með sjávarútvegi verði hjá Fiskistofu en strandgæslan sjái um eftirlit á sjó. Þá er lagt til að Fiskistofa verði endurskipulögð þannig að eftirlitshlutverkið verði skilið frá öðrum verkefnum stofnunarinnar og einnig er lagt til að skipulag strandgæslunnar verði endurskoðað til að koma í veg fyrir að eftirlit hennar með fiskveiðum verði afgangsstærð þegar kröfur um önnur verkefni aukast.

Lagt er til að nokkuð verði dregið úr hlutverki sölusamtakanna í eftirlitinu en að aðgerðir þeirra verði samræmdar þannig að þau taki alls staðar með sama hætti á málum. Þá yrði þeim að auki gert skylt að gera Fiskistofu viðvart verði þau vör við brot á lögum. Leggur nefndin einnig til að meðferð kærumála verði skilgreind betur til að tryggja að hún verði árangursríkari og með sama hætti fyrir alla.

Tillögur nefndarinnar miða að því að auka getu sjávarútvegsins til að verða við kröfum yfirvalda í öðrum löndum og markaðsaðila um viðeigandi og staðfestar upplýsingar. Þar sem mikil og aukin viðvera er ákaflega kostnaðarsöm yrði það hagkvæmast fyrir samfélagið að leysa hana sem mest af hólmi með tæknilegum aðferðum. Að koma í veg fyrir brot á fiskveiðilöggjöfinni þýðir að hún verði nýtt í samræmi við norsk lög og alþjóðlegar samþykktir og í takt við vísindalega ráðgjöf um sjálfbærar veiðar. Það myndi síðan verða til að auka velferð og uppbyggingu nauðsynlegra samfélagsstofnana vegna aukinna skatt- og tolltekna. Hagvöxtur ykist og samkeppnisstaða á markaði yrði jafnari og eðlilegri. Ljóst er að sjávarútvegurinn sjálfur verður að leggja sitt af mörkum til að af þessu geti orðið og þá með einhvers konar eftirlitsgjaldi. Þá er líka ljóst að breyta verður mörgum lagaákvæðum sem að þessu lúta.

Fylgiskjal 4 - Viðurlagaheimildir fiskveiðilöggjafar

1.1. Inngangur

Markmið laga á sviði fiskveiðistjórnar er m.a. að stuðla að verndun fiskistofna á Íslandsmiðum sem og sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu þeirra. Jafnframt er lögunum ætlað að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu og hámarksafrakstur til langs tíma fyrir íslensku þjóðina. Fiskistofa annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og hefur eftirlit með fiskveiðum. Eftirlitið er mikilvægur þáttur í því að markmiðum fiskveiðistjórnar verði náð. Það þarf að vera skilvirkt og gagnsætt og hafa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif.

Í stjórnáskýrsluúttekt Ríkisendurskoðunar, *Eftirlit Fiskistofu*, var komist að þeirri niðurstöðu að eftirlit Fiskistofu styðji ekki með viðunandi hætti við markmið laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Í því sambandi var bent á að stjórnendur Fiskistofu teldu að stofnuninni væri ómögulegt að sinna öllu því eftirliti sem henni bæri að sinna m.a. vegna skorts á úrræðum og viðurlögum. Í skýrslunni kemur fram að Fiskistofa telji að viðurlög við brotum gegn lögum á sviði fiskveiðistjórnar séu ómarkviss og fælingaráhrif þeirra í sumum tilfellum því takmörkuð. Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar var sú að til að Fiskistofa geti sinnt eftirliti með skilvirkum og árangursríkum hætti þurfi að ráðast í ýmsar úrbætur. Ef ekki yrði brugðist við þeim annmörkum sem til staðar væru með viðunandi hætti væri ljóst að eftirlit með nýtingu auðlinda hafsins yrði áfram veikburða, óskilvirkt og ekki í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

Í skipunarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 20. mars 2019, lagði ráðherra áherslu á að við vinnu verkefnastjórnarinnar yrði tekið til skoðunar hvort viðurlagaheimildir sem beita má við brotum á lögum og reglum séu fullnægjandi.

Viðhorf Fiskistofu til viðurlagaheimilda samkvæmt gildandi lögum kemur fram í bréfi Fiskistofu til verkefnastjórnar, dags. 13. nóvember 2019. Þar kemur meðal annars eftirfarandi fram að Fiskistofa:

- Telur hið tvöfalda viðurlagakerfi sem nú er byggt á hafa ókosti sem geta valdið því að viðurlög koma ójafnt niður og að viðurlög verði því ekki í samræmi við alvarleika brots.
- Telur að samkvæmt orðalagi gildandi viðurlagaheimilda sé stofnuninni skylt að beita viðurlögum og að hvorki lagatexti né lögskýringargögn beri með sér að löggjafinn hafi ætlað sér að heimila Fiskistofu að falla frá ákvörðun viðurlaga eða ákveða vægari viðurlög en þar er mælt fyrir um.
- Telur unnt að breyta viðurlagakerfinu þannig að það þjóni tilgangi sínum betur, til dæmis með því að lögfesta heimild til álagningar stjórnvaldssekta vegna minni háttar brota en mæla fyrir um meðferð að hætti sakamála vegna meiri háttar brota. Núgildandi ákvæði um sviptingu veiðileyfis eða afturköllun vigtunarleyfa yrðu þá heimildarákvæði til viðbótar stjórnvaldssektum og refsingum, sem unnt væri að beita þegar málsatvik gæfu tilefni til.

Viðhorf Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) til viðurlagaheimilda samkvæmt gildandi lögum kemur fram í bréfi samtakanna til verkefnastjórnar, dags. 28. nóvember 2019. Þar kemur meðal annars fram að Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi:

- Telja nauðsynlegt að efla náið samtal og samstarf allra hagsmunaaðila, auk þess að efla traust og trúverðugleika með markvissri vöktun og eftirfylgni. Beita þurfi viðurlögum í anda meðalhófs þegar farið er gegn lögunum.

- Telja mikilvægt að eftirlitsaðilar miðli upplýsingum og leiðbeini þeim sem nýta auðlindina um lagafyrirmæli og reglur sem gilda í hlutaðeigandi starfsemi.
- Telja að það væri mikil bót ef aðgengi að lögum og reglugerðum væri einfalt, notendavænt og fljótlegt.

Með hliðsjón af framangreindu verður hér tekið til umfjöllunar hvort efni standi til að gera breytingar á heimildum til að leggja á viðurlög vegna brota gegn lögum á sviði fiskveiðistjórnar til að tryggja tilhlýðileg fælingar- og varnaðaráhrif. Fyrst verður gerð grein fyrir heimildum til að leggja á viðurlög samkvæmt gildandi lögum (*kafla 1.2*). Því næst verður vikið að framkvæmd þegar brot gegn fiskveiðilöggjöfinni eru kærð til lögreglu (*kafla 1.3*). Að því búnu verður gerð stuttlega grein fyrir beitingu Fiskistofu á umræddum heimildum á árunum 2017 og 2018, meðal annars með hliðsjón af ákvæðum stjórnarsýslulaga (*kafla 1.4*). Því næst verður fjallað um áhrif mannréttindasáttmála Evrópu á heimildir til beitingar viðurlaga (*kafla 1.5*). Að endingu verður gerð grein fyrir tillögum verkefnastjórnar og rökstuðningi fyrir þeim (*kafla 1.6*).

1.2. Viðurlög við brotum

1.2.1. Inngangur

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 36/1992 um Fiskistofu annast stofnunin framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum. Helstu lögín sem stofnunin framfylgir á sviði fiskveiðistjórnunar eru eftirfarandi:

- Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar
- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða
- Lög nr. 79/1997 um fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands
- Lög nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands
- Lög nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands

Þá annast stofnunin framkvæmd þeirra stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið með stoð í framangreindum lögum.

Verði útgerðaraðilar uppvísir að brotum gegn ákvæðum þessara laga eða fyrirmælum settum með heimild í þeim getur það varðað áminningu eða sviptingu leyfis. Það eru svokölluð stjórnarsýsluviðurlög. Með stjórnarsýsluviðlögum er átt við refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á brotlegan aðila í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif.¹⁹

Því til viðbótar geta brot gegn fyrrgreindum lögum varðað refsingu. Brot varða alla jafna sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, og ef um stórfelld brot eða ítrekuð ásetningsbrot er að ræða varða þau allt að sex ára fangelsi, sbr. 23. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar,

¹⁹ Sjá Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluviðurlög* (Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2005), bls. 253. Meðal reglna sem falla undir hugtakið stjórnarsýsluviðurlög eru reglur sem mæla fyrir um réttindasviptingu eða afturköllun leyfis þegar slíkum úrræðum er beitt í tilefni af lögbroti. Auk þessa getur formleg áminning í ákvæðnum tilvikum talist til stjórnarsýsluviðurlaga, en það er einkum þegar áminning hefur efnisleg tengsl við önnur stjórnarsýsluviðurlög. Með því er t.d. átt við það þegar formleg áminning er skilyrði fyrir því að gripid sé til harkalegri viðbragða í tilefni af síðara broti.

25. gr. laga um stjórn fiskveiða og 15. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Lögin kveða ekki á um það í hvaða tilvikum brot skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum Fiskistofa skuli fara með málið. Í framkvæmd er það þó þannig að ef Landhelgisgæslan verður áskynja um brot er það alla jafna kært til lögreglu en ef eftirlitsmenn Fiskistofu verða áskynja um brot er málið sent lögfræðisviði Fiskistofu til meðferðar. Í þeim tilvikum eru mál almennt tekin til meðferðar á stjórnsýslugrundvelli en lögfræðisvið Fiskistofu kærir þó alvarleg brot til lögreglu.

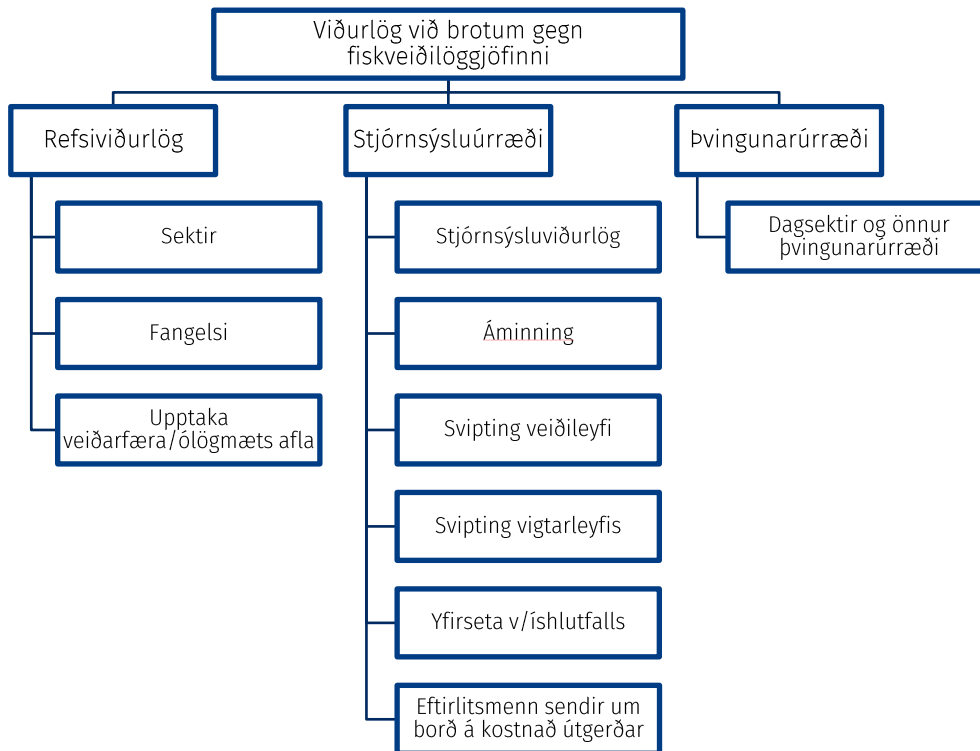
Mynd 1 Meðferð brotamála



Heimilt er að kæra ákvarðanir Fiskistofu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins (hér eftir ANR). Úrskurðir þess eru hluti af stjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðuneytisins yfir starfsemi Fiskistofu enda er afstaða þess til ákvarðana stofnunarinnar viðmið í stjórnsýslufrákvæmd hennar. Úrskurðirnir geta haft leiðbeinandi gildi fyrir hagsmunaaðila og eru birtir á vefnum urskurdir.is.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður fyrst gerð grein fyrir helstu ákvæðum laga um umgengni um nytjastofna sjávar sem kveða á um beitingu stjórnsýsluviðurlaga, en þau gilda samkvæmt 24. gr. laga um stjórn fiskveiða, en einnig um brot gegn þeim lögum og reglum settum samkvæmt þeim. Að svo búnu verður vikið að viðurlagaákvæðum annarra laga eftir því sem tilefni er til og greint á milli tegunda viðurlaga í því sambandi. Að endingu verður fjallað um refsiviðurlög við brotum gegn fiskveiðilöggjöfnni.

Mynd 2 Viðurlög við brotum gegn fiskveiðilöggjöfnni



1.2.2. Viðurlagaheimildir Fiskistofu

Helstu viðurlagaheimildir Fiskistofu

- Veiðileyfasvipting frá tveimur vikum upp í eitt ár.
- Áminning við fyrsta *minni háttar* brot
- Afturköllun heimavigtunar- og endurvigtunarleyfa

*Viðurlög hafa ítrekunaráhrif í tvö ár.

1.2.2.1. Ákvæði laga um umgengni um nytjastofna sjávar

Ákvæði laga um umgengni um nytjastofna sjávar um viðurlög er að finna í IV. kafla laganna. Í upphaflegu frumvarpi til laganna segir um IV. kafla að sjálfsagt sé að leggja þungar refsingar við brotum á jafnmikilvægum lögum og hér um ræðir, en það eitt að lýsa brot gegn lögnum refsiverð sé ekki nóg til þess að tryggja að ákvæðum þeirra verði fylgt í framkvæmd. Þá segir að enginn vafi leiki á því að virkasta ráðið til þess að tryggja fylgni við löginn sé „að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef brotið er gegn ákvæðunum“. Í samræmi við það var með setningu laganna kveðið á um það í 15. gr. að Fiskistofa skyldi svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hefðu brotið gegn ákvæðum laganna. Skyldi leyfissvipting ekki standa skemur en tvær vikur og ekki lengur en tólf við fyrsta brot, en við ítrekuð brot skyldi svipting standa í sex vikur til eins árs.

Með lögum nr. 163/2006, um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlagaákvæði), voru m.a. gerðar breytingar á IV. kafla laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Hvað varðar 15. gr. var tímaramma veiðileyfissviptingar breytt, þannig að svipting fyrir fyrsta brot skyldi ekki standa

skemur en eina viku og mest tólf vikur, og að við ítrekuð brot skyldi svipting vara milli fjögurra vikna og eins árs. Þá var bætt við nýrri málsgrein þess efnis að við fyrsta minni háttar brot skyldi Fiskistofa veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að breytingarlögunum sagði um ákvæðið:

Í 15. gr. laga nr. 57/1996, sbr. 24. gr. laga nr. 116/2006, er kveðið á um að Fiskistofa skuli svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum laganna. Það þýðir að ef Fiskistofa kemst að þeirri niðurstöðu að umræddir aðilar hafi brotið gegn ákvæðum laganna **ber henni að svipta hlutaðeigandi skip leyfi til veiða í atvinnuskyni og gildir það jafnvel þótt telja verði að um minni háttar brot sé að ræða.**

Ljóst er að svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni, jafnvel þótt um lágmarkstíma sé að ræða, þ.e. tvær vikur, getur verið mjög íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi útgerð og þá sem í hennar þágu starfa. Með vísan til þess er hér lagt til að 15. gr. laga nr. 57/1996 og 24. gr. laga nr. 116/2006 verði breytt þannig að þar verði kveðið á um að þegar um minni háttar brot er að ræða og hlutaðeigandi útgerð hefur ekki áður gerst brotleg við ákvæði laganna eða reglur settar samkvæmt þeim **skuli Fiskistofa bregðast við með öðrum og ekki eins íþyngjandi hætti, þ.e. með því að veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu. [...].**

Á hinn bóginn þykir eðlilegt að láta ítrekuð brot gegn umræddum lögum og reglum varða sviptingu veiðileyfis, **enda þótt um minni háttar brot í skilningi laganna kunni að vera að ræða.** [Áherslur undirritaðra]

Efnisreglur 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar um áminningar og veiðileyfissviptingar gilda líkt og áður greinir einnig þegar um er að ræða brot á lögum um stjórn fiskveiða og reglum settum samkvæmt þeim, en í 24. gr. síðarnefndu laganna segir að Fiskistofa skuli veita áminningar og svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni, eða eftir atvikum leyfi til strandveiða eða leyfi til öflunar sjávargróðurs, fyrir brot á lögum eða reglum settum samkvæmt þeim eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar.

Í 17. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar er kveðið á um að Fiskistofa skuli afturkalla vigtunarleyfi samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna ef vigtunarleyfishafi, fyrirsvarsmenn hans, starfsmenn eða aðrir sem í hans þágu starfa brjóta gegn ákvæðum III. kafla laganna eða reglum settum samkvæmt þeim. Í 2. mgr. ákvæðisins er fjallað um tímalengd afturköllunar. Í 3. mgr. 17. gr. segir að þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. ákvæðisins skuli við fyrsta minni háttar brot veita aðila skriflega áminningu. Í 4. mgr. 17. gr. er svo kveðið á um að ef brot gegn ákvæðum III. kafla laganna eða reglum settum samkvæmt þeim leiða bersýnilega til þess að afli verði ranglega skráður skuli Fiskistofa afturkalla vigtunarleyfi. Þá kemur fram í 5. mgr. ákvæðisins að ef ítrekað hefur komið til afturköllunar vigtunarleyfis aðila samkvæmt 4. mgr. skuli ekki veita slíkt leyfi að nýju fyrr en tvö ár eru liðin frá því að leyfi var síðast afturkallað. Þá er í 6. og 7. mgr. 17. gr. að finna ákvæði um afturköllun á leyfi erlendra fiskimarkaða og um afturköllun vigtunarleyfa í tilefni af ítrekuðum frávikum á íshlutfalli afla, en ekki verður fjallað sérstaklega um þau ákvæði 17. gr. hér.

Í athugasemdum í frumvarpi til laga nr. 163/2006, sem breytti fyrrgreindri 17. gr., kemur fram að vigtunarleyfi geti skipt miklu fyrir rekstur fiskvinnslustöðva og fiskmarkaða, og að afturköllun slíkra leyfa geti verið afar íþyngjandi. Þrátt fyrir það þurfi einnig að líta til þess að vigtunarleyfishöfum sé treyst til þess að annast mjög mikilvægan þátt í fiskveiðistjórnunarkerfinu. Þá sé til staðar ákveðin hætta á því að vigtunarleyfishafar freistist til þess að fara á svig við reglur um vigtun og skráningu. Með hliðsjón af því þótti rétt að hafa reglur um afturköllun vigtunarleyfa þannig að þær veiti vigtunarleyfishöfum nægilegt aðhald. Þá segir einnig í umræddum athugasemdum að eðlilegt og

sanngjarnt sé að harðar sé tekið á þeim brotum sem bersýnilega leiði til þess að afli verði ranglega skráður.

Loks er að nefna ákvæði um ítrekunaráhrif brota í 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Samkvæmt þeim hafa áminningar, sviptingar veiðileyfa og afturkallanir vigtunarleyfa, sem ákveðnar hafa verið samkvæmt 15. og 17. gr. laganna, eða samkvæmt 24. gr. laga um stjórn fiskveiða, ítrekunaráhrif í tvö ár. Í frumvarpi til laga nr. 163/2006, sem leiddu ákvæði þetta í lög, er ekki að finna sérstakar skýringar á inntaki ákvæðisins. Þar segir einungis að í stað þáverandi 19. gr. komi ákvæði um að „áminningar, veiðileyfissviptingar og afturkallanir vigtunarleyfa skuli hafa ítrekunaráhrif í tvö [sic].“

Það kallast ítrekun þegar sami aðili gerist sekur um brot oftari en einu sinni. Í ákvæði 19. gr. felst því í stuttu máli að ef brot er framið sem leiðir til áminningar og annað brot er framið innan tveggja ára þá leiðir það til leyfissviptingar. Í ákvæðinu felst eftir því sem við á aukin heldur að fjöldi brota innan ítrekunarráttmáls, þ.e. tveggja ára, hefur áhrif á tímalengd leyfissviptingar. Með því er átt við að leyfissvipting vegna annars brots er ákveðin í lengri tíma en vegna fyrsta brots sem leiðir til sviptingar, leyfissvipting vegna þriðja brots í lengri tíma en vegna annars brots og svo koll af kolli. Þannig er tilgangur ítrekunaráhrifa einkum sá að hafa sérstök varnaðaráhrif á aðila vegna fyrri viðurlaga.

Ef 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar er tekin sem dæmi þá hefur ákvæðið að geyma samblöndu af þáttum sem eru ýmist fastákveðnir eða matskenndir, að meira eða minna leyti. Þannig þarf t.d. að meta hvort að um sé að ræða brot sem telst minni eða meiri háttar, og „eðli og umfang brots“ í samhengi við tímalengd leyfissviptingar. Af réttmætisreglu stjórnarsýsluréttarins leiðir að við mat á framangreindum atriðum ber að leggja málefnaleg sjónarmið til grundvallar. Þannig verður m.a. að líta til almennra efnisreglna stjórnarsýsluréttarins, en í þessu samhengi skipta reglur um meðalhóf og jafnræði miklu máli. Þá hafa lögskýringargögn að geyma vísbendingar um hvaða sjónarmiða beri að líta til, en í athugasemdum við 2. gr. laga nr. 163/2006 (nú 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar) segir að við ákvörðun um hvort brot teljist minni háttar sé eðlilegt að líta m.a. til þess hvort brot hafi í för með sér umtalsverðan hagnað fyrir útgerð, hversu mikilvægum hagsmunum sé ógnað og hvort brot hafi verið framið af ásetningi eða gáleysi. Þá er tekið fram að vegna eðli brota gegn lögunum sé ekki unnt að láta það eitt og sér ráða för hvort brot sé framið af ásetningi eða gáleysi.

Á hinn bóginn hefur umrætt ákvæði einnig að geyma þætti sem eru fastákveðnir. Þannig er ákvæðið skýrt um að ef því hefur verið slegið föstu að brot hafi verið framið gegn ákvæðum laganna eða reglum settum samkvæmt þeim þá skal svipta skip leyfi til veiða, eða eftir atvikum veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu. Þá er einnig fastákveðið hver sé hámarks- og lágmarkstími leyfissviptingar, annars vegar fyrir fyrsta brot sem varðar sviptingu og hins vegar fyrir ítrekuð brot. Framangreint var löggjafanum ljóst við setningu laganna, en í athugasemdum um IV. kafla segir í frumvarpi til laganna:

Með tilliti til jafnræðisreglunnar er lagt til að reglur um það hvenær til leyfissviptingar verði gripið og hversu lengi svipting skuli vara verði í senn fortakslausar og ítarlegar þannig að allir sitji að þessu leyti við sama borð.

Í þessu samhengi er einnig vert að líta til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2355/1998, en þar var m.a. fjallað um viðurlagakerfi laga um umgengni um nytjastofna sjávar.²⁰ Um þágildandi 15. gr. laganna sagði í áliti umboðsmanns:

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 57/1996 er Fiskistofu skylt að ákvarða sviptingu veiðileyfis, ef staðreynt er, að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna. Svipting skal við fyrsta brot ekki standa skemur en tvær vikur. Ákvæðið gerir ekki greinarmun á því, hvort brot er framið af ásetningi eða gáleysi. Þá er ekki til að dreifa neinum heimildum til að falla frá sviptingu veiðileyfis eða til að ákvarða sviptingu um skemmri tíma en tvær vikur. [...]. **Löggjafinn virðist ekki hafa gert ráð fyrir því, að farið væri niður úr því lágmarki, sem um getur í 2. mgr. 15. gr., ef á annað borð hefur verið staðreynt, að um brot gegn ákvæðum laganna sé að ræða.** Fiskistofu hefði því ekki, eins og hér stóð á, verið heimilt að ákveða leyfissviptingu í skemmri tíma en boðið er skv. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996. Ég tel því ekki ástæðu til athugasemda við ákvörðun Fiskistofu um sviptingu veiðileyfis í þessu máli. [Áherslur undirritaðra]

Það verður því að hafa í huga að ef staðreynt er að brotið hafi verið gegn ákvæðum laga um umgengni um nytjastofna sjávar, laga um stjórn fiskveiða eða reglum settum á grundvelli laganna, þá eru afleiðingarnar fastákveðnar. Í þessu samhengi er þó rétt að benda á þær kröfur sem gerðar eru til málsmeðferðar samkvæmt stjórnsýslulögum þegar um er að ræða mögulega beitingu stjórnsýsluviðurlaga, líkt og nánar verður vikið að hér á eftir.

1.2.3. Ákvæði annarra laga

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður vikið að ákvæðum annarra laga sem kveða á um beitingu Fiskistofu á stjórnsýsluviðurlögum. Í þeirri umfjöllun verður fyrst vikið að ákvæðum sem kveða á um sviptingu á leyfi og að svo búnu að ákvæðum sem kveða á um annars konar viðurlög og birtingu upplýsinga.

1.2.3.1. Svipting á leyfi

Fiskistofa veitir sérveiðileyfi samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, en um er að ræða leyfi til grásleppuveiða, sbr. 1. mgr. 7. gr., og leyfi til veiða með dragnót, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna, og öðrum veiðarfærum, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Jafnframt getur ráðherra ákveðið í reglugerð, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að veiðar úr tilteknum nytjastofni eða á tilteknu svæði séu háðar leyfi Fiskistofu, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna. Fjölmörg sérveiðileyfi eru veitt á grundvelli laganna og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í 1. mgr. 21. gr. laganna segir:

Fiskistofa skal svipta skip leyfi, **skv. 6. eða 7. gr. laga þessara**, ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum laganna eða reglum settum samkvæmt þeim.

Ákvæði laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands eiga við um allar veiðar í fiskveiðilandhelginni, en ekki eingöngu veiðar samkvæmt sérveiðileyfum. Þrátt fyrir það er Fiskistofu eingöngu heimilt að svipta skip sérveiðileyfum ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum laganna eða reglum settum samkvæmt þeim, enda er vísað til þess í ákvæðinu

²⁰ Það athugast að frá því að álit þetta var birt hefur sú breyting orðið á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar að fyrsta minni háttar brot skuli varða áminningu. Sjónarmið í álitinu eiga þó við að breyttu breytanda fyrir þau tilvik þar sem um er að ræða leyfissviptingu.

að Fiskistofa skuli svipta leyfi skv. 6. eða 7. gr. laganna, en þar er mælt fyrir um sérveiðileyfi. Starfsmenn Fiskistofu hafa bent á þennan annmarka laganna og telja að breyta þurfi viðurlagaákvæðum þeirra og samræma við ákvæði laga um umgengni um nytjastofna sjávar, sbr. einnig ákvæði laga um stjórn fiskveiða, þannig að stofnunin geti svipt skip leyfi til veiða í atvinnuskyni sem og sérveiðileyfi og veitt áminningar vegna brota á lögnum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í 21. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands segir einnig að ef veiðitímabili er lokið áður en ákvörðun Fiskistofu um sviptingu tekur gildi, eða gildistími sviptingar lýkur, skuli leyfissvipting samkvæmt ákvörðun gilda við útgáfu næsta veiðitímabils. Þá segir jafnframt í 21. gr. laganna að þar til réttaráhrifum leyfissviptingar lýkur sé hvorki heimilt að flytja réttindi grásleppuveiðileyfis af bát né réttindi grásleppuveiðileyfis til viðkomandi báts. Líkt og þegar um veiðileyfasviptingu samkvæmt lögum um umgengni um nytjastofna sjávar er að ræða skal Fiskistofa við fyrsta minni háttar brot veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu. Þá hafa áminningar og sviptingar veiðileyfis ítrekunaráhrif í tvö ár.

Fiskistofa veitir erlendum skipum einnig leyfi til veiða innan fiskveiðilandhelgi Íslands í samræmi við ákvæði laga um veiðar og vinnslu erlendra skipa og getur stofnunin svipt skip leyfi, í samræmi við 8. gr. laganna, brjóti útgerð, áhöfn skipsins eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa gegn lögnum, reglugerðum settum með stoð í þeim eða ákvæðum milliríkjasamninga. Fiskistofu er ekki heimilt að veita útgerðum erlendra skipa áminningu ef um fyrsta minni háttar brot er að ræða líkt og ef um brot gegn lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum um stjórn fiskveiða eða lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands er að ræða. Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis, í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, er ákvæðið erfitt í framkvæmd og væri æskilegt að Fiskistofa gæti svipt skip leyfi til veiða frá og með útgáfu næsta leyfis líkt og kveðið er á um í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Samkvæmt 3. ml. 6. gr. laga um veiðar og vinnslu erlendra skipa er óheimilt að gefa út leyfi til erlendra skipa sem notuð hafa verið til brota gegn lögnum, öðrum lögum um fiskveiðar, stjórnvaldsreglum settum með heimild í þeim, reglum svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofna og eða milliríkjasamninga. Ef áhöfn skips hefur þannig brotið af sér er Fiskistofu ekki heimilt að veita leyfi að nýju.

Fiskistofa veitir jafnframt leyfi á grundvelli laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Þannig veitir Fiskistofa íslenskum skipum sem veiða utan lögsögu leyfi og getur svipt þau leyfi á grundvelli 2. mgr. 14. gr. laganna. Þar segir að Fiskistofa skuli svipta lögaðila leyfi til veiða fyrir brot á lögnum eftir því sem nánar er mælt fyrir í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar. Ekki er mælt fyrir um að Fiskistofa geti veitt áminningu vegna fyrsta minni háttar brots.

Hér að framan hefur verið fjallað um veiðileyfasviptingar fiskveiðilöggjafar í formi stjórnsýsluviðurlaga. Fiskistofa hefur einnig heimildir til að svipta skip veiðileyfi til þess að knýja fram úrbætur. Í fyrsta lagi skal Fiskistofa svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef skipstjórnarmenn veiðiskipa, sem hljóta veiðileyfi í atvinnuskyni skv. 5. gr. laga um stjórn fiskveiða, vanrækja að skila afladagbók sem Fiskistofa leggur til. Veiðileyfasviptingin stendur þar til skil hafa verið gerð eða skýringar gefnar á ástæðum vanskila, sbr. 17. gr. laganna. Í öðru lagi skal Fiskistofa svipta skip, sem hefur veitt umfram aflaheimildir sínar, frá og með fjórða virka degi frá því að Fiskistofa tilkynnir viðkomandi að hann hafi veitt umfram aflaheimildir, leyfi til veiða í atvinnuskyni. Séu aflaheimildir auknar að liðnum fresti þannig að afli skipsins á fiskveiðiárinu rúmist innan þeirra skal Fiskistofa veita leyfi að nýju. Í þriðja lagi skal Fiskistofa svipta skip leyfi ef útgerð þess skuldar sérstakt gjald vegna ólögmeðs afla, sbr. lög nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmeðs sjávarafila. Skal

veiðileyfissviptingin standa þar til skuldin greiðist eða samið hefur verið um greiðslu hennar, sbr. 3. mgr. 10. gr. laganna.

1.2.3.2. Önnur eftirlits- og þvingunarúrræði

Auk veiðileyfasviptinga og áminninga hefur Fiskistofa einnig heimildir til að beita úrræðum til að knýja fram tiltekna breytni. Ef í ljós kemur við eftirlit Fiskistofu hjá vigtunarleyfishafa verulegt frávik á íshlutfalli í afla skips í tiltekinni fisktegund miðað við meðaltal íshlutfalls skipsins í fyrri löndunum skal Fiskistofa fylgjast með allri vigtun hlutaðeigandi vigtunarleyfishafa í allt að sex vikur, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Skal vigtunarleyfishafa tilkynnt um ákvörðun Fiskistofu. Vigtunarleyfishafi greiðir allan kostnað vegna eftirlits samkvæmt þessari málsgrein. Um fjárhæð og kostnað eftirlitsmannsins fer eftir gjaldskrá Fiskistofu, sbr. 5. gr. laga um Fiskistofu. Er vigtunarleyfishafa skylt að greiða fyrir yfirsetu eftirlitsmanns. Sú framkvæmd, ásamt því að Fiskistofa birtir nú opinberlega löndunartölur, þ.á m. ísprósentu og mismun við löndun, hefur leitt til mælanlegs árangurs, sbr. frétt á vefsíðu Fiskistofu þann 23. mars 2019.²¹

Annað dæmi um úrræði af þessari gerð er skylda Fiskistofu til þess að senda veiðieftirlitsmann til eftirlits um borð í skip ef stofnunin telur að afli tiltekins skips sé að stærðarsamsetningu, aflasamsetningu eða gæðum frábrugðinn afla annarra skipa sem stunda sambærilegar veiðar eða að grunur leikur á að ekki sé farið að lögum og reglum um veiðarfæri. Hafi veiðieftirlitsmaður í þessu skyni verið um borð í veiðiskipi einn dag eða eina veiðiferð á sama fiskveiðiári skal Fiskistofa ákveða hvort ástæða sé til að fylgjast sérstaklega með veiðum skipsins áfram. Útgerðin greiðir fyrir kostnað veiðieftirlitsmannsins, þar með talinn launakostnað í samræmi við gjaldskrá Fiskistofu, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar.

Að auki má nefna að samkvæmt 12. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar skal aðili sem stundar viðskipti með afla ganga úr skugga um að afli sem hann tekur við hafi verið veginn samkvæmt gildandi reglum um vigtun sjávarafila. Jafnframt skulu þeir aðilar sem stunda viðskipti með afla fylla út og skila skýrslum um ráðstöfun afla, svokallaðar VOR-skýrslur. Hver sá sem vanrækir að veita Fiskistofu upplýsingar skal sæta dagsektum í samræmi við 3. mgr. 12. gr. laganna. Þegar umræddir aðilar skila skýrslunum falla dagsektir niður og hafa starfsmenn Fiskistofu bent á að ekki sé unnt að leggja uppsafnaðar dagsektir á aðila þegar skil hafa átt sér stað of seint. Ástæðan er sú að þær lagaheimildir, sem fyrir hendi eru, lúta að dagsektum sem þvingunarúrræðum en ekki sem stjórnsýsluviðurlögum. Að mati starfsmanna Fiskistofu myndi það hafa varnaðaráhrif ef dagsektarákvæðin væru færð út sem stjórnsýsluviðurlög. Þá má í þessu samhengi einnig nefna að samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga um stjórn fiskveiða er útgerðarmönnum, skipstjórnamönnum og kaupendum afla, svo og umboðsmönnum, útflytjendum, flutningsaðilum, bönkum, lánastofnunum og opinberum stofnunum, skylt að láta ráðuneytinu eða Fiskistofu ókeypis í té og í því formi, sem ráðherra ákveður, allar þær upplýsingar sem unnt er að láta í té og nauðsynlegar eru taldar vegna eftirlits með framkvæmd laganna. Engin viðurlög eru við því að veita ekki umbeðnar upplýsingar og telja starfsmenn æskilegt að stofnunin geti beitt dagsektum til þess að knýja fram upplýsingar ef aðilar verða ekki við beiðni Fiskistofu.

²¹ <http://www.fiskistofa.is/umfiskistofu/frettir/arangur-af-ahaettumidudu-efirliti> Sjá einnig minnisblað Daða Kristóferssonar og Birgis Þórs Runólfssonar sem unnið var að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, febrúar 2020.

Að endingu má nefna þau úrræði að hafi skip ítrekað verið svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni samkvæmt 14. og 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar getur Fiskistofa ákveðið að veiðieftirlitsmaður skuli vera um borð í ákveðinn tíma, nánar tiltekið allt að tveimur mánuðum. Skal útgerð skips þá greiða allan kostnað sem hlýst af veru eftirlitsmanns um borð, þar með talinn launakostnað, sbr. 16. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Viðurlögin felast þá í auknum kostnaði útgerðar vegna viðveru eftirlitsmanns.

1.2.3.3. Birting upplýsinga

Í 21. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar er mælt fyrir um að Fiskistofa skuli reglulega birta opinberlega upplýsingar um sviptingu veiðiheimilda og að þar skuli tilgreina heiti skips, skipaskrárnúmer, útgerð skips, tilefni leyfissviptingar og til hvaða tímabils sviptingin nái. Þá segir jafnframt í 21. gr. laganna að ákvarðanir um afturköllun á leyfi til vigtunar skuli birta. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því er varð að umræddum lögum kemur fram að ákvæðið byggi á því sjónarmiði að almenningur skuli eiga aðgang að upplýsingum í stjórnsýslunni og að þörf sé á því að sem flestir eigi kost á því að fylgjast með framkvæmd laga á sviði fiskveiðistjórnunar en með því má fremur búast við að brot gegn lögnum upplýsist. Framkvæmdin er sú að Fiskistofa birtir reglulega fréttir á heimasíðu sinni þar sem tilkynnt er um veiðileyfissviptingar og afturköllun vigtunarleyfa vegna brota á löggjöfinni. Í viðkomandi fréttum er að finna nafn, skipaskrárnúmer og mjög stutta lýsingu á broti. Ekki kemur fram hvert brotið er eða hvaða forsendur þjuggu sviptingu að baki enda kveða lögin ekki á um að frekari upplýsingar skuli birtar. Samkvæmt 22. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar skal Fiskistofa jafnframt birta upplýsingar um þau skip sem veitt hafa umfram aflaheimildir og upplýsingar um álagningu gjalds vegna ólögmeats sjávarafila á liðnu fiskveiðiári.

1.2.3 Refsiviðurlög

Líkt og fram hefur komið geta brot á fiskveiðilöggjöfinni varðað refsingu. Ekki er mælt fyrir um það í löggjöfinni í hvaða tilvikum brot skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum meðferð þeirra skuli lokið hjá Fiskistofu. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni og Fiskistofu er framkvæmdin sú að ef Landhelgisgæslan verður áskynja um brot eru þau kærð til lögreglu en ef starfsmenn Fiskistofu verða áskynja um brot eru þau send lögfræðisviði stofnunarinnar til meðferðar.

Landhelgisgæsla Íslands sinnir öryggi og björgun á hafi úti, fer með löggæslu á hafinu og gegnir öðrum verkefnum samkvæmt lögum nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands. Í löggæslu á hafi felst meðal annars fiskveiðieftirlit á sjó. Landhelgisgæslan framkvæmir svokallaðar skyndiskoðanir á fiskiskipum á hafi úti og eru meðal annars veiðarfæri og aflí skoðaður. Telji Landhelgisgæslan að brot á fiskveiðilöggjöfinni hafi verið framið er skipinu vísað til hafnar og viðkomandi brot sent lögreglu til meðferðar. Landhelgisgæslan sendir kæru til lögreglustjóra sem svo tekur ákvörðun um hvort ákært er í málinu. Starfsmenn Landhelgisgæslunnar fara með lögregluvald þegar þeir annast eða aðstoða við löggæslu.^[1] Samkvæmt 10. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sinnir Landhelgisgæslan, meðal annarra, eftirliti með skaðlegum veiðum. Telji starfsmenn Landhelgisgæslunnar að skaðlegar veiðar séu stundaðar ber þeim að tilkynna það til Hafrannsóknastofnunar eða þeirra aðila sem stofnunin tilnefni í því skyni. Skaðlegar veiðar teljast

^[1] <http://www.lhg.is/loggaesla-og-efftirlit/loggaesla-og-efftirlit-a-hafi/>

veiðar þegar smáfiskur í afla fer yfir ákveðin viðmiðunarmörk, sama á við um veiðar á smáhumri, smárækju eða öðrum tegundum nytjastofna enda hafi verið sett viðmiðunarmörk varðandi nýtingu hlutaðeigandi stofns. Þá teljast veiðar sem ekki eru í samræmi við aðrar ákvarðanir sem teknar hafa verið um hagkvæma nýtingu viðkomandi nytjastofna jafnframt til skaðlegra veiða. Hafrannsóknastofnun getur bannað veiðar með skyndilokun svæðis.

Í eftirfarandi lagabálkum er kveðið á um refsingu vegna brota á ákvæðum viðkomandi laga eða reglugerðum settum með stoð í þeim:

- Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar
- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða
- Lög nr. 79/1997 um fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands
- Lög nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands
- Lög nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands

Brot varða alla jafna sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, og ef um stórfelld brot eða ítrekuð ásetningsbrot er að ræða varða þau allt að sex ára fangelsi, sbr. 1. mgr. 23. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, 1. mgr. 25. gr. laga um stjórn fiskveiða og 15. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Við fyrsta brot skal sekt eigi nema hærri fjárhæð en 4.000.000 kr. eftir eðli og umfangi brots. Við ítrekað brot skal sekt eigi nema lægri fjárhæð en 400.000 kr. og eigi hærri fjárhæð en 8.000.000 kr., sömuleiðis eftir eðli og umfangi brots. Þá segir jafnframt að beita skuli ákvæðum laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafra vegna brota gegn lögnum eftir því sem við á, sbr. 23. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, 25. gr. laga um stjórn fiskveiða og 17. gr. og 2. mgr. 15. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Sektir má jafnt gera lögaðila sem einstaklingi. Ákvarða má lögaðila sekt þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Með sama skilorði má einnig gera lögaðila sekt ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa hafa gerst sekir um brot. Tilraun og hlutdeild í brotum á lögnum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum, sbr. 24. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, 26. gr. laga um stjórn fiskveiða og 18. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Í 16. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands segir að við stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot gegn 3-5. gr. laganna skuli gera upptæk þau veiðarfæri skips sem notuð hafa verið við ólögmætar veiðar, þar með talda dragstrengi, svo og ólögmætan afla þess. Sama gildir sé skip staðið að veiðum á svæðum þar sem veiðar hafa verið bannaðar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. og 9-11. gr. Í stað þess að gera afla og veiðarfæri upptæk er heimilt að gera upptæka fjárhæð sem svarar til andvirðis afla og veiðarfæra samkvæmt mati dómkvaddra kunnáttumanna. Þá er jafnframt heimilt samkvæmt 20. gr. laganna að gera ólögleg veiðarfæri upptæk. Jafnframt er heimilt að leggja löghald á skip sem fært er til hafnar vegna brota á lögnum, sbr. 19. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.²²

²² Sjá einnig 13, 16. og 17. gr. laga nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands.

Landhelgisgæslan hefur eftirlit með framkvæmd laga um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands en erlend veiðiskip og vinnsluskip skulu tilkynna Landhelgisgæslunni með sex klukkustunda fyrirvara um komu sína í og siglingu út úr fiskveiðilandhelgi Íslands. Brot gegn ákvæðum laganna og reglum settum samkvæmt þeim varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, sbr. 11. gr. laganna. Sektir skulu eigi nema lægri fjárhæð en 400.000 kr. og eigi hærri fjárhæð en 4.000.000 kr. eftir eðli og umfangi brots, sbr. 12. gr. Auk þess er heimilt að gera allan afla skipsins og öll veiðarfæri um borð upptæk (eða fjárhæð sem samsvarar andvirði aflans og veiðarfæra samkvæmt mati dómkvaddra manna), sbr. 11. gr. laganna. Hafi afli fengist á ólögmetan hátt skulu brot auk refsingar varða upptöku afla og/eða upptöku ólögmetra veiðarfæra, sbr. 14. gr. laganna. Þá er heimilt að kyrrsetja skip sem fært er til hafnar vegna brota á lögnum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim. Samskonar refsingar eiga við um brot gegn lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. III. kafla laganna um viðurlög.

1.3. Framkvæmd vegna brota sem vísað er til lögreglu

Samkvæmt greiningu sem gerð var á kæruskýrslum Landhelgisgæslu Íslands á árunum 2013-2016 var heildarfjöldi kæra til lögreglu á tímabilinu 84, þar af lauk 18 með sektargerðum, 21 lauk með dómi og ekki fengust upplýsingar um 11 kærur sem enn voru til rannsóknar þegar greiningin var gerð. Þá kom ekkert út úr 35 kærum, þar af voru tvær kærur fyrndar, rannsókn var hætt í 17 tilvikum, fallið var frá saksókn í fjórum og fimm kærur fundust ekki hjá lögreglu. Sambærileg greining hefur ekki verið gerð fyrir síðustu ár en samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni og Fjársýslunni hafa á síðustu tveimur árum engar sektir verið innheimtar vegna brota á fiskveiðilöggjöfinni sem lögregla hefur haft til meðferðar. Í mörgum tilvikum hafa kærur til lögreglu vegna brota á fiskveiðilöggjöfinni verið felldar niður. Verkefnastjórnin hefur ekki upplýsingar um heildarfjölda kæra til lögreglu vegna meintra brota á fiskveiðilöggjöfinni frá árinu 2016. Það hefur þó komið fram á fundum með Landhelgisgæslunni að stofnunin telji að ekki hafi orðið breytingar síðan framangreind greining var gerð á kæruskýrslum Landhelgisgæslunnar árið 2016. Þá hefur einnig komið fram á fundum með Landhelgisgæslunni að stofnunin telji að fjöldi kæra sem felldar eru niður sé nokkuð hár og sérfræðilþekkingu á brotum á fiskveiðilöggjöfinni hjá lögregluembættum missskipt.

1.4. Stjórnsýsluframkvæmd Fiskistofu

1.4.1. Stjórnsýsluframkvæmd árin 2017 og 2018.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður stjórnsýsluframkvæmd Fiskistofu skoðuð í ljósi þeirra efnis- og málsmeðferðarreglna sem ber að leggja til grundvallar við beitingu viðurlaga. Verður reynt að greina og leggja mat á framkvæmdina og tilgreina að hvaða marki hún samrýmist þeim lögum og reglum sem gilda, og eftir atvikum bent á hvað mætti betur fara. Viðurlagaákvæðanir Fiskistofu eru líkt og áður greinir kærnanlegar til ANR og byggist greiningin á ákvörðunum Fiskistofu á árunum 2017 og 2018 sem og úrskurðum ANR á sama tímabili. Samkvæmt upplýsingum í ársskýrslu Fiskistofu fyrir árið 2017²³ vaknaði grunur um brot gegn lögum og reglum á sviði fiskveiðistjórnunar í rúmlega 890 tilvikum. Þar af var 220 málum vísað til lögfræðisviðs til frekari meðferðar og lauk málsmeðferð í 174 málum. Við árslok 2017 voru 46 mál enn til meðferðar hjá lögfræðisviði. Fram kemur að

²³ http://www.fiskistofa.is/media/arsskyrslur/arsskyrsla_-2018.pdf

stofnunin veitti 96 áminningar og svipti 31 skip veiðileyfi vegna brota, afturkallaði fjögur vigtarleyfi og kærði eitt brot til lögreglu. Jafnframt segir að send hafi verið sex leiðbeiningarbréf, en ekki er ljóst í tilefni af hvaða brotum slík bréf voru send. Samkvæmt ársskýrslu Fiskistofu fyrir árið 2018²⁴ veitti Fiskistofa 49 áminningar vegna brota gegn reglum um veiðar, 14 vegna brota gegn reglum um vigt og skráningu og 27 vegna brota á reglum um afladagbók og tvær vegna annarra brota. Þá voru veiðileyfissviptingar 25, þar af 14 vegna brota gegn reglum um veiðar, 8 vegna brota gegn reglum um vigtun og skráningu og 3 vegna brota á reglum um afladagbók. Stofnunin afturkallaði 6 vigtarleyfi og kærði fjögur mál til lögreglu.

Tafla 1 Fjöldi brotamála hjá Fiskistofu 2017-2018

Brotamál	Fjöldi 2017	Fjöldi 2018
Áminningar	96	92
Veiðileyfissviptingar	31	25
Afturköllun vigtarleyfis	4	6
Leiðbeiningarbréf	6	7
Ekkert aðhafst/mál fellt niður/ekki tilefni til beitingar viðurlaga	33	59
Mál kærð til lögreglu	1	4
Mál sent öðru stjórnvaldi	1	5
Mál enn til meðferðar í árslok	46	53

Heimild: Fiskistofa

Átta ákvarðanir Fiskistofu voru kærðar til ANR árið 2017. Ráðuneytið staðfesti þrjár ákvarðanir Fiskistofu, felldi úr gildi þrjár ákvarðanir og tvær kærur voru afturkallaðar. Ráðuneytinu bárust 21 stjórnslukæra vegna ákvarðana Fiskistofu á árinu 2018. Þar af voru 10 ákvarðanir Fiskistofu staðfestar af ráðuneytinu, tvær ákvarðanir voru felldar úr gildi, einu máli var vísað frá og eru 8 stjórnslukærur enn til meðferðar hjá ráðuneytinu.²⁵ Á því tímabili sem skoðað var voru um 20,42% (16% á árinu 2017 og 22,82% á árinu 2018) ákvarðana Fiskistofu kærðar til ráðuneytisins.

Tafla 2 Stjórnslukærur hjá ANR 2017-2018

Stjórnslukærur	Fjöldi 2017	Fjöldi 2018
Ákvarðanir kærðar til ANR	8	21
Staðfestar af ANR	3	10
Felldar úr gildi	3	2
Afturkallaðar stjórnslukærur	2	0
Vísað frá	0	1
Enn til meðferðar	0	8

Heimild: ANR

1.4.2. Meðalhófsreglan

Í 12. gr. stjórnslulaga er hin svokallaða meðalhófsregla lögfest. Ákvæðið kveður á um að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Þá gildir almenn meðalhófsregla á óskráðum grunni sem tekur við þar sem gildissvið hinnar lögfestu meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga sleppir, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Í meðalhófsreglunni felst einkum þrennt. Í fyrsta lagi verður ákvörðun að vera markhæf. Í

²⁴ http://www.fiskistofa.is/media/arsskyrslur/2_Fiskistofa-15-april-2019.pdf

²⁵ Staðan í september 2019.

Því felst að ákvörðun verður að vera til þess fallin að ná því markmiði sem stefnt er að. Í öðru lagi verður, þegar val er á milli tveggja eða fleiri kosta við úrlausn máls, að velja það úrræði sem er vægast af þeim sem til greina koma. Í því samhengi er rétt að benda á að talið hefur verið að því þungbærari sem ákvörðun er, þeim mun strangari kröfur eru gerðar til sönnunar á nauðsyn þess úrræðis sem valið var. Í þriðja lagi skal vera hóf í beitingu þess úrræðis sem valið er. Þessi þáttur meðalhófsreglunnar hefur einkum þýðingu í þeim tilfellum þar sem stjórnvaldi er veitt svigrúm til mats um hvernig eigi að beita því úrræði sem valið hefur verið. Við það mat má ekki einblína á þá hagsmuni sem verið er að vernda eða það markmið sem starf stjórnvalds stefnir að, heldur verður einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra sem athafnir stjórnvaldsins beinast að.²⁶ Þegar kemur að beitingu stjórnsýsluviðurlaga þar sem lögfestur er ákveðinn rammi, eins og raunin er t.d. varðandi tímalengd leyfissviptinga í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, þá má segja að það reyni á meðalhófsregluna með svipuðum hætti og við refsiakvörðun í sakamálum. Þannig þarf að vera eðlilegt samræmi milli eðlis og grófleika brots annars vegar og þyngdar eða umfangs þeirra stjórnsýsluviðurlaga sem ákvörðuð eru hins vegar. Við það mat er bæði litið til þeirra hagsmuna sem stjórnsýsluviðurlögum er ætlað að vernda, sem og hagsmuna og réttinda hlutaðeigandi aðila.

Þegar stjórnsýsluframkvæmd Fiskistofu er skoðuð í ljósi meðalhófsreglu virðist sem hennar hefði mátt gæta betur við úrlausn nokkurra mála. Verða nú rakin fáein tilvik í dæmaskyni.

Í ákvörðun Fiskistofu varðandi ófullnægjandi flokkun undirmálsafla, dags. 7. nóvember 2017, hafði 471 fiskur verið skráður sem undirmálsþorskur. Við lengdarmælingu veiðieftirlitsmanns Fiskistofu kom í ljóst að 9,77% aflans, eða 46 fiskar, höfðu verið 51 cm eða lengri og því ranglega flokkaður. Í ákvörðun Fiskistofu segir að um sé að ræða minni háttar brot, en að þann 16. desember 2016 hafi Fiskistofa veitt útgerð skipsins áminningu vegna ófullnægjandi flokkunar undirmálsafla sem hafi ítrekunaráhrif í 2 ár, sbr. 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Með vísan til þess yrði málinu ekki lokið með áminningu. Með vísan til eðli brotsins var veiðileyfissvipting ákveðin með stysta mögulega gildistíma, sbr. 1. og 2. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, þ.e. eina viku. Ekki er annað að sjá en að framangreint mál sé í samræmi við bæði almennar reglur stjórnsýsluréttarins sem og sértækar reglur fiskveiðilöggjafarinnar. Meðalhófs er gætt að því leyti til að minni háttar brot er látið sæta leyfissviptingu í stysta mögulegan gildistíma. Þó um sé að ræða viðurlög sem hafi íþyngjandi áhrif í för með sér fyrir útgerðina þá er hér ekki svigrúm til mats að öðru leyti en ákvörðun um tímalengd leyfissviptingar, sem var hér ákveðin í stysta mögulega tíma.

Þá má nefna úrskurð ráðuneytisins, dags. 17. desember 2018, sem varðaði túlkun á 4. mgr. 17. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Fiskistofa hafði afturkallað leyfi til heimavigtunar uppsjávarafla í vinnsluhúsi fyrirtækis. Málsatvik voru þau að starfsmenn fyrirtækisins höfðu ekki vigtað og skráð samtals fjóra þorska og þrjár grásleppur, en um var að ræða um 0,028% af lönduðum heildarafla. Í úrskurði ráðuneytisins segir að framangreindur aflfi hafi ekki verið vigtaður sérstaklega. Það hafi, með ótvíræðum hætti, leitt til rangrar aflaskráningar. Því hafi meðferð fyrirtækisins á meðafla leitt af sér bersýnilega ranga aflaskráningu, sbr. 4. mgr. 17. gr. Hvað meðalhófsreglu varðar kemur fram að ákvæði 4. mgr. 17. gr. veiti ekki val um viðurlagaúrræði ef brot hefur verið staðreynt. Með vísan til

²⁶ Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur IV – Almennar efnisreglur (handrit til kennslu), bls. 78.

Þess var ekki talið að ákvörðunin hafi brotið gegn reglum um meðalhóf, enda hafi lagaskylda hvílt á Fiskistofu að svipta fyrirtækið heimavigtunarlýfi í eitt ár. Var hin kærða ákvörðun því staðfest.

Túlkun Fiskistofu, sem og ANR, á umræddu ákvæði virðist vera með þeim hætti að öll brot sem leiða til þess að afli verði ranglega skráður, sama hversu lítinn hluti aflans um er að ræða, teljist „bersýnilega“ leiða til rangrar aflaskráningar. Sú túlkun er ekki hafin yfir gagnrýni. Þegar metið er hvað telst *bersýnilegt* í framangreindum skilningi leiðir það af réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins að leggja verður málefnaleg sjónarmið til grundvallar. Eins og áður segir þá verða málefnaleg sjónarmið fundin með hefðbundinni lögskýringu, auk þess sem stjórnvöld eru bundin af almennum efnisreglum stjórnsýsluréttarins. Þar sem hvorki umrætt lagaákvæði né lögskýringargögn eru afdráttarlaus um hvaða skilning ber að leggja í hugtakið verður að telja að það samrýmist illa meðalhófssjónarmiðum að leggja svo rúma túlkun til grundvallar. Þá er það viðurkennt lögskýringarsjónarmið að refsíákvæði verður almennt ekki túlkað með víðtækari hætti en leiðir af textaskýringu.²⁷ Í því samhengi verður að telja að það samrýmist illa almennum málskilningi á hugtakinu „bersýnilegt“ að undir það falli öll brot sem leiða til þess að afli verður ranglega skráður. Rök hníga því til þess að veita eigi textaskýringu forgang umfram mögulegan rýmri skilning sem hægt væri að lesa út úr einhverskonar markmiðsskýringu, sem Fiskistofa og ANR virðast leggja til grundvallar.

Í úrskurði ráðuneytisins, dags. 22. desember 2017, var felld úr gildi ákvörðun Fiskistofu um að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni í eina viku. Í ákvörðun Fiskistofu var komist að þeirri niðurstöðu að farið hefði verið á svig við reglur varðandi skráningu á litla karfa og skyldu til að færa ufsalifur að landi. Í ljósi þess að Fiskistofa taldi umrædd brot hafa verið framin af ásetningi var ekki talið tilefni til þess að líta á brotin sem fyrstu minni háttar brot, og veiðileyfissvipting ákveðin. Í úrskurði ráðuneytisins var hins vegar talið að brotin væru minni háttar. Byggðist sú afstaða á því að kærandinn hafði engan ávinning af brotinu og að mikilvægum almannahagsmunum hafi ekki verið ógnað. Var sérstaklega tekið fram að „ásetningur leiði ekki til þess að brotin yrðu talin meiri háttar brot einungis af þeim sökum“. Komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að fella bæri ákvörðun Fiskistofu úr gildi. Mál þetta fellur í raun einungis á því atriði að ekki var gætt meðalhófs við töku ákvörðunar af hálfu Fiskistofu. Sýnir þetta glögglega hversu mikilvægt er að þegar matskenndir þættir ákvörðunar koma til skoðunar, eins og í þessu tilfelli hvort telja beri brot meiri- eða minni háttar, að málefnaleg sjónarmið séu lögð til grundvallar, en eins og áður segir þá vega þar þungt reglur um meðalhóf og jafnræði.

Miðað við gildandi löggjöf þá er hvergi tilgreint að ákveðnar tegundir brota, t.d. svokölluð framhjálföndun eða brottkast, séu þess eðlis að slík brot geti aldrei talist minni háttar brot. Á þessu hefur verið tekið í úrskurðum ANR. Í úrskurði ráðuneytisins, dags. 30. júní 2017, var leyfissvipting Fiskistofu felld úr gildi. Í hinni kærðu ákvörðun Fiskistofu var komist að þeirri niðurstöðu að brottkast á afla væri þess eðlis að brotið gæti ekki talist minni háttar, en um var að ræða brottkast á einum smáþorski. Ekki var fallist á þá afstöðu Fiskistofu, en í úrskurðinum kom fram að með hliðsjón af því magni sem um var ræða, sem og því að um var að ræða fyrsta brot, og með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsýslulaga teldist Fiskistofa ekki hafa sýnt fram á að skilyrði leyfissviptingar

²⁷ Sjá Róbert Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 409.

hafi verið uppfyllt. Var hin kærða ákvörðun því felld úr gildi. Þá má einnig vísa í fyrrnefndan úrskurð, dags. 22. desember 2017, en þar sagði varðandi mikilvægi undirliggjandi hagsmuna:

[...] þrátt fyrir að löggjafinn leggi brýna áherslu á að allur afli sé færður að landi og tegundarsamsetning sé rétt skráð þá er það **skylda eftirlitsstofnana að meta hvert mál með tilliti til meðalhófsreglu stjórnáslulaga** í stað þess að slá því föstu að brot gegn ákvæðum er varða vigtun og skráningu sjávarafla séu meiri háttar brot í ljósi þeirra almannahagsmuna sem reglunum er ætlað að vernda. [Áherslur undirritaðra]

1.4.3. Aðrar meginreglur stjórnásluréttarins

Framangreind dæmi hafa fyrst og fremst þýðingu varðandi beitingu meðalhófsreglu í stjórnáslufráttvæmd Fiskistofu. Í eftirfarandi umfjöllun verða nefnd nokkur dæmi sem varða reglur stjórnásluréttarins um andmælarétt, rannsóknarreglu og jafnræði.

Í ákvörðun Fiskistofu, dags. 30. október 2018, var í tengslum við tilkynningar um lok veiða hjá skipi veitt áminning samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar vegna þess að tilkynning um lok veiða hafði borist of seint, eða rúmlega 10 klukkustundum eftir að veiðum var hætt. Í andmælum útgerðar er gerð grein fyrir því að tilkynning hafi ekki verið send fyrr þar sem ekki hafði verið ákveðið hvort veiðarfæri yrðu aftur sett í sjó í viðkomandi veiðiferð. Þegar ákvörðun hafði hins vegar verið tekin um að veiðum væri hætt var tilkynning send. Í ákvörðun Fiskistofu er með engu móti vikið að þessum skýringum viðkomandi útgerðar. Segir svo að ákvæði reglugerðar nr. 745/2016 um tilkynningu um lok veiða séu „skýr og er það á ábyrgð málsaðila að tryggja að verklag sé í þessu sambandi í samræmi við reglur“, og útgerðinni veitt áminning skv. 3. mgr. 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar.

Í andmæla­reglu 13. gr. stjórnáslulaga felst að aðili stjórnáslumáls eigi að hafa kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður er ákvörðun mun byggjast á, leiðrétta fram komnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Þá eru nán tengsl milli andmæla­reglu 13. gr. og rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga, en í athugasemdum við IV. kafla í frumvarpi því er varð að stjórnáslulögum segir að tilgangur andmæla­reglunnar sé „einnig sá að stuðla að því að mál verði betur upplýst og þannig tengist hún rannsóknarreglunni [...]“.

Þegar andmæli berast verður stjórnvald að taka afstöðu til þeirra.²⁸ Að öðrum kosti er ekki hægt að sannreyna að andmælaréttur málsaðila hafi raunverulega verið virtur. Í því samhengi verður að hafa í huga tengsl andmæla­réttarins við rannsóknarregluna, en í því tilviki sem taka á íþyngjandi ákvörðun er þeim mun mikilvægara að mál sé rannsakað með fullnægjandi hætti.²⁹ Hér má færa rök

²⁸ Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis nr. 9730/2018, þar sem segir: „Ekki verður séð að bankinn hafi við afgreiðslu málsins tekið afstöðu til þeirra röksemda sem hann vísaði til beiðni sinni til stuðnings. Að fenginni beiðni A bar því Seðlabanka Íslands að minnsta kosti að leggja efnislegt mat á þær ástæður sem hann byggði beiðni sína á [...]“ Sjá einnig dóm Hæstaréttar í máli nr. 25/2001, en þar sagði: „Ákvörðun um flutninginn var fyrst tekin með bréfi ráðherra 5. júní 1998, þegar tekin hafði verið afstaða til allra þeirra atriða, sem aðaláfrýjandi hafði borið fram sér til málsvarna. Aðaláfrýjanda var því sannanlega veittur andmælaréttur og hann hefur ekki sýnt fram á að það hafi aðeins verið til málamynda.“

²⁹ Í áliti umboðsmanns Alþingis nr. 2778/1999 var fjallað um skyldur stjórnvalda samkvæmt 10. gr. stjórnáslulaga í samhengi við ákvarðanir um veiðileyfisviptingu. Þar segir: „Ákvarðanir um veiðileyfisviptingu verða almennt taldar til þess fallnar að hafa verulega íþyngjandi áhrif á þann aðila sem fyrir þeim verður. [...] Í ljósi þess að um verulega íþyngjandi ákvarðanir er að ræða, þegar fyrir liggur að taka ákvörðun um hvort svipta eigi skip veiðileyfi, tel ég að gera verði strangar kröfur til þess að allar viðeigandi upplýsingar um málavexti liggi fyrir þegar Fiskistofa tekur ákvarðanir sínar þannig að henni sé fært að meta þýðingu þeirra fyrir niðurstöðu málsins.“

fyrir því að með því að taka ekki afstöðu til andmæla málsaðila hafi andmælaréttur hans ekki verið virtur. Þá má einnig færa rök fyrir því að með þessu hafi málið ekki verið nægilega rannsakað, en með andmælunum voru veittar skýringar á því hvers vegna tilkynnt var um lok veiða á umræddum tímapunkti en ekki fyrr.

Framangreinda ákvörðun Fiskistofu, dags. 30. október 2018, er einnig vert að skoða í ljósi jafnræðisreglu. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Í þessari reglu felst m.a. að sambærileg mál skulu fá sambærilega meðferð og að ósambærileg mál skulu fá ósambærilega meðferð. Í öðru máli hjá Fiskistofu, varðandi lok veiða hjá skipi, dags. 30. nóvember 2017, voru til umfjöllunar sambærileg tilvik og í áðurnefndu máli dags. 30. október 2018. Þar höfðu tilkynningar oft borist seint og allt að 34 klukkustundum eftir lok veiða. Að fengnum andmælum útgerðar var ákvæðið að aðhafast ekki frekar í málinu að teknu tilliti til þess að „um er að ræða fyrsta brot af þessu tagi“. Var útgerðinni bent á að sambærilegum brotum yrði í framtíðinni líklega ekki lokið með leiðbeiningum. Hér er augljóslega um að ræða ósamræmi í stjórnsýsluframkvæmd Fiskistofu og ekki að sjá neina málefnalega réttlætingu á því ósamræmi. Að gætt sé jafnréttis og samræmis í lagaframkvæmd við beitingu stjórnsýsluviðurlaga er veigamikill þáttur réttarríkisins og því verður Fiskistofa að viðhafa vandað verklag þar sem upplýsingar eru flokkaðar og aðgengilegar þannig að starfsmenn hafi glögga yfirsýn yfir það hvernig sambærileg mál hafa áður verið afgreidd.

Þegar efni þessa kafla er virtur, má ljóst vera að það er ein af forsendum þess að Fiskistofa valdi verkefnum sínum, að hún hafi m.a. á að skipa lögfræðingum sem í námi sínu hafa lagt áherslu á stjórnsýslurétt og refsirétt. Til viðbótar er mjög æskilegt og í reynd nauðsynlegt að hlutaðeigandi hafi einnig reynslu af störfum í stjórnsýslu við beitingu stjórnsýsluviðurlaga. Skorti Fiskistofu starfsmenn með slíka þekkingu og reynslu munu þær kerfisbreytingar sem hér verða lagðar til ekki koma að tilætluðum notum.

1.5. Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á viðurlagaheimildir

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að álagning ákveðinna stjórnsýsluviðurlaga teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þrátt fyrir það er þó ekki sjálfgefið að öll ákvæði greinarinnar eigi afbrigðalaust við um slík mál.³⁰

Þegar litið er til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu virðast það helst vera stjórnvaldssektir sem komið getur til greina að telja sem viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, enda þótt slíkar sektir séu ekki taldar formlega til refsinga að íslenskum rétti. Þá virðist svipting réttinda eða afturköllun leyfis, sem viðurlög í tilefni af lögbroti, teljast til viðurlaga við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Það leiðir af 1. mgr. 6. gr. sáttmálans og dómaframkvæmd á grundvelli ákvæðisins að til að heimilt sé að fela stjórnvöldum með lögum að leggja á stjórnsýsluviðurlög, sem teljast viðurlög við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6. gr., verða íslenskir dómstólar að taka að öllu leyti til endurskoðunar slíkar ákvarðanir stjórnvalda, séu þær undir dómstóla bornar að uppfylltum réttarfarsskilyrðum. Þetta á ekki að valda vanda hér á landi þar sem dómstólar eru bærir til að dæma um gildi stjórnvaldsákvæðana um

³⁰ Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (forsætisráðuneytið 1997), bls. 5.

stjórnsýsluviðurlög og taka alla þætti slíkra mála til endurskoðunar, sbr. eftirfarandi dóm Hæstaréttar: H 639/2017. Í dóminum segir svo:

Í dómunum Hæstaréttar hefur ítrekað verið gengið út frá því að dómstólar fari með óskorað endurskoðunarvald gagnvart sektarákvörðunum stjórnvalda með þeim takmörkunum einum sem leiða af forræði aðila á sakarefninu, sbr. fyrrnefndan dóm Hæstaréttar 4. febrúar 2016 í máli nr. 278/2015. Í þessu felst að dómstólar meta ekki einungis hvort ákvörðun stjórnvalda um sektir styðjist við fullnægjandi heimildir og lögmæt sjónarmið heldur er dómstólum ætlað að meta til hlítar hvaða sekt telst hæfileg með vísan til lögmæltra viðmiða.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómunum sínum talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskýlt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Þar sem ákvæði sáttmálans hafa verið lögtekin hér á landi, sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994, er ljóst að rétturinn til að fella ekki á sig sök gildir hér á landi við meðferð stjórnsýslumála komi til greina að leggja stjórnsýsluviðurlög á sem teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Við túlkun 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu verður að hafa í huga að ekki hefur reynt á það enn fyrir mannréttindadómstól Evrópu hvort að rétturinn til að fella ekki á sig sök taki einnig til lögaðila. Í öðru lagi verður ekki séð að rétturinn til að fella ekki á sig sök feli í sér rétt fyrir aðra einstaklinga en þann sem grunaður er um lögbrot. Í þriðja lagi tekur þagnarréttur hins grunaða aðeins til upplýsinga sem haft geta þýðingu fyrir ákvörðun um það brot sem honum er gefið að sök. Í fjórða lagi að rétturinn til þess að fella ekki á sig sök felur ekki aðeins í sér rétt fyrir mann til þess að veita ekki munnlegar upplýsingar heldur einnig rétt til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur felst sök á hann.³¹ Réttarreglan sem þannig felst í 6. gr. mannréttindasáttmálans, túlkuð í ljósi dóma mannréttindadómstólsins, viðrist þannig vera þessi:

Í stjórnsýslumáli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnsýsluviðurlaga eða kæru til lögreglu, hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans.³²

Þar sem yfirgnæfandi meirihluti þeirra mála sem Fiskistofa fæst við lúta að lögaðilum en ekki einstaklingum sem leyfishöfum, reynir sjaldan í framkvæmd á réttinn til að fella ekki á sig sök við meðferð mála hjá Fiskistofu.

Ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu kveður á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfari viðkomandi ríkis. Mannréttindadómstóllinn hefur ekki skýrt ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan, heldur beitt heildrænni samanburðarskýringu um það hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr.

³¹ Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (forsætisráðuneytið 1997), bls. 6-7.

³² Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (forsætisráðuneytið 1997), bls. 55.

6. gr. sáttmálans. Getur því stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga, sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila í refsingu fyrir sömu háttsemi.

1.6. Ábendingar og illögur verkefnastjórnar að úrbótum

Líkt og áður er vikið að var komist að þeirri niðurstöðu í skýrslu Ríkisendurskoðunar að eftirlit Fiskistofu styðji ekki með viðunandi hætti við markmið laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Í því sambandi var bent á að stjórnendur Fiskistofu teldu að stofnuninni væri ómögulegt að sinna öllu því eftirliti sem henni bæri að sinna m.a. vegna skorts á úrræðum og viðurlögum. Í skýrslunni kemur enn fremur fram að Fiskistofa telji að viðurlög við brotum gegn áðurnefndum lögum séu ómarkviss og fælingaráhrif þeirra í sumum tilfellum því takmörkuð. Þá hafi stofnunin bent á að íslensk fiskveiðistjórnarlöggjöf heimili jafnan og iðulega einungis tímabundinn missi réttinda. Iðulega gildi það aðeins um lögaðila, s.s. tímabundna sviptingu veiðileyfis eða tímabundna afturköllun vigtunarleyfis. Enn fremur segir í bréfi Fiskistofu til verkefnastjórnar um bætt eftirlit, dags. 13. nóvember 2019, að Fiskistofa telji að helstu ástæður þess að ekki ríki sátt um framkvæmd núverandi eftirlitskerfis séu að kerfið sé mjög flókið og oft og tíðum illmögulegt að framfylgja þeim reglum sem settar eru. Þá sé sönnunarbyrði erfið, viðurlög máttvana gagnvart alvarlegum brotum og stundum of hörð gagnvart minni háttar brotum. Auk þess sé Fiskistofa mjög undirmönnuð miðað við hlutverk og skyldur.

Með hliðsjón af framangreindu og í því skyni að efla skilvirkni eftirlits með fiskveiðiauðlindinni og skapa tilætluð fælingar- og varnaráhrif leggur verkefnastjórnin til að ráðist verði í breytingar á þeim heimildum sem Fiskistofa hefur til að leggja á viðurlög vegna brota á þeim lögum sem stofnunin annast framkvæmd á, auk þess sem gerðar verði ákveðnar breytingar á gildandi fyrirkomulagi í heild.

1.6.1. Tillaga I – Heildstætt viðurlagakerfi

Verkefnastjórnin leggur til að komið verði á einu heildstæðu viðurlagakerfi við brotum gegn fiskveiðilöggjöfinni þannig að ávallt séu allar sömu heimildir til staðar til að bregðast við hverskyns brotum á sem virkastan hátt.

Rökstuðningur:

Viðurlög við brotum gegn fiskveiðilöggjöfinni er að finna í nokkrum lagabálkum og vekur athygli að viðurlög laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands eru ekki í samræmi við viðurlagaheimildir laga um umgengni um nytjastofna sjávar og laga um stjórn fiskveiða en Fiskistofa getur hvorki veitt áminningu né svipt skip veiðileyfi á grundvelli laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nema ef um er að ræða sviptingu leyfis til dragnótaveiða, grásleppuveiðileyfis og mögulega annarra sérveiðileyfa samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna. Sé ekki um slík sérveiðileyfi að ræða kemur hvorki til greina að veita áminningu né svipta skip veiðileyfi. Þá eru viðurlagaákvæði laga nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands og laga nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands ekki í samræmi við viðurlagaákvæði annarrar löggjafar á sviði fiskveiðistjórnunar. Þannig var ekki lögfest skylda til að veita áminningu vegna fyrsta minni háttar brots gegn þeim lögum og eingöngu mælt fyrir um veiðileyfissviptingu vegna brota á lögnum. Með hliðsjón af framangreindu leggur verkefnastjórnin til að komið verði á fót heildstæðu viðurlagakerfi þannig að Fiskistofa hafi ávallt sömu heimildir til að bregðast við hverskyns brotum. Með þessu er viðurlagakerfið í senn gert einfaldara, þar sem aðeins eitt kerfi gildir um öll brot, og um leið skilvirkara þar sem úrræðin verða fleiri til að bregðast við á sem virkastan hátt.

1.6.2. Tillaga II – Viðurlög og refsheimildir

Verkefnastjórnin leggur til að skilgreint verði í hvaða tilvikum mál skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum meðferð þeirra skuli lokið hjá Fiskistofu og við það miðað að einungis alvarlegustu brotin sæti kærðu til lögreglu. Í því sambandi leggur verkefnastjórnin til að komið verði á fyrirkomulagi sem tryggir að sambærileg mál hljóti sambærilega afgreiðslu. Jafnframt leggur verkefnastjórnin til að skoðað verði að fela tveimur lögregluembættum rannsókn og meðferð brota á fiskveiðilöggjöfinni í því skyni að byggja upp og viðhalda fullnægjandi þekkingu á málaflokknum.

Rökstuðningur:

Með hliðsjón af tillögu I leggur verkefnastjórnin til að skilgreint verði í hvaða tilvikum mál skuli kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum meðferð þeirra skuli lokið hjá Fiskistofu. Líkt og fram hefur komið er ekki mælt fyrir um það í fiskveiðilöggjöfinni hvenær brot skuli kærð til lögreglu eða hvenær Fiskistofa skuli taka þau til meðferðar. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni og Fiskistofu er framkvæmdin sú að ef starfsmenn Landhelgisgæslunnar verða áskynja um brot eru þau alla jafna kærð til lögreglu en ef starfsmenn Fiskistofu verða áskynja um brot eru þau send lögfræðisviði stofnunarinnar til meðferðar. Því getur komið til þess að sambærileg mál sæti ólíkri meðferð. Í samræmi við tillögu verkefnastjórnarinnar um að fela Landhelgisgæslu Íslands aukið hlutverk við sjóeftirlit er að mati verkefnastjórnarinnar mikilvægt að mælt verði svo fyrir um í lögum að Landhelgisgæslu beri að senda skýrslu um lögbrot til Fiskistofu til meðferðar. Það tryggir að samræmi sé í lagaframkvæmd um viðbrögð við öllum sambærilegum brotum. Það kemur svo í hlut Fiskistofu, sem endranær, að meta hvaða mál skuli kærð til lögreglu og ber þá að líta til eðlis og umfangs brots og tryggja að sambærileg mál hljóti sambærilega afgreiðslu óháð því hvaða aðili verður í upphafi áskynja um brot.

Mikilvægt er við útfærslu á þessari tillögu, sem og öðrum tillögum verkefnastjórnarinnar, að horfa til mannréttindasáttmála Evrópu. Líkt og fram kemur í kafla 1.6 kveður ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarhari viðkomandi ríkis. Mannréttindadómstóllinn hefur ekki skýrt ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan, heldur beitt heildrænni samanburðarskýringu um það hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Getur því stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga, sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila í refsingu fyrir sömu háttsemi. Er því grundvallaratriði að viðurlög við tilteknu lögbroti skuli aðeins ákveðin í einu máli en ekki fleirum. Á þetta reyndi í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Jóns Ásgeirs Jóhannessonar o.fl. gegn íslenska ríkinu. Ekki er ástæða hér til þess að rekja dóminn, því ef löggjöf er hagað með þeim hætti að ekki verði kveðinn upp fleiri en ein ákvörðun eða dómur til að koma fram viðurlögum við sömu háttsemi gagnvart *sama aðila*, er ekki brotið í bága við ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu.

Verkefnastjórnin mælir því eindregið með að þessi leið sé valin við útfærslu viðurlaga í öllum lögum sem snerta fiskveiðistjórnunarkerfið. Þessi tillaga leiðir til þess að samhæfa verður hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi Fiskistofu í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsýsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að *sama mál* gegn *sama aðila* verði rannsakað á sama tíma bæði hjá Fiskistofu og lögreglu. Verkefnastjórnin leggur til að þegar svo stendur á eigi það að falla í hlut Fiskistofu að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsýsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Til þess að koma þessari skipan á þarf að vera

mælt fyrir um hana í þeim lögum þar sem mælt er fyrir um stjórnsýsluviðurlögin. Einnig verður að gæta þess að ákveðið samræmi sé í viðbrögðum almenna viðurlagakerfisins og viðurlagakerfis Fiskistofu. Til þess að tryggja það verður að sjá til þess að ákærvaldið geti krafist þess að hinn ákærði sæti auk refsinga þeim stjórnsýsluviðurlögum sem eftirlitsstjórnvöldum er með lögum falið að leggja á með stjórnvaldsákvörðunum í málum sem teljast ekki eins alvarleg. Að öðrum kosti er hætt við að vægari viðurlög verði í heild dæmd fyrir alvarlegu brotin sem leyst er úr í sakamáli. Þegar mál hefur sætt rannsókn lögreglu verður að tryggja að sambærileg brot fái sambærilega afgreiðslu. Ef brotið reynist á endanum smávægilegt verður að vera til staðar lagaheimild til þess að geta lokið afskiptum ákærvaldsins af málinu með því að endursenda það Fiskistofu til afgreiðslu.³³

Líkt og fram kom í kafla 1.4. hefur komið fram á fundum verkefnastjórnar og Landhelgisgæslunnar að stofnunin telji að fjöldi kæra sem felldar eru niður sé nokkuð hár og sérfræðipækking á brotum á fiskveiðilöggjöfni hjá lögregluembættum misskipt. Því leggur verkefnastjórnin til að tekið verði til athugunar hvort rannsókn og meðferð brota á fiskveiðilöggjöfni skuli falin tveimur lögregluembættum þar sem þá myndi byggjast upp og viðhaldast fullnægjandi sérþekking á málaflokknum. Mikilvægt er að sérfræðipækking á fiskveiðistjórnunarkerfinu sé til staðar hjá lögregluembættum og dómstólum til að taka slík mál til meðferðar. Veigamikil rök um sérfræðipækkingu, samræmi og skilvirkni í framkvæmd þessa málaflokks mæla með slíkri skipan enda þótt með því sé vikið frá meginreglunni um umdæmaskiptingu starfa lögreglu, sbr. 6. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Jafnframt væri æskilegt að koma á formlegum samráðsvettvangi Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands og lögreglu vegna brota gegn fiskveiðilöggjöfni. Æskilegt væri að lögfesta þann samráðsvettvang.

1.6.3 Tillaga III – Stjórnvaldssektir

Verkefnastjórnin leggur til að Fiskistofa fái heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir vegna meiri háttar brota gegn fiskveiðilöggjöfni. Að mati verkefnastjórnarinnar gætu stjórnvaldssektir reynst góð viðbót við þær viðurlagaheimildir sem Fiskistofa getur beitt samkvæmt núgildandi lögum. Stjórnvaldssektir myndu einnig bæta úr þeim ágalla núverandi löggjafar að lítið tillit er hægt að taka til alvarleika brots.

Rökstuðningur:

Verkefnastjórnin telur að viðurlög í formi stjórnvaldssekta geti í ákveðnum tilvikum verið markvissari og betur til þess fallin að skapa tilætluð varnaðaráhrif. Þá helst tillaga verkefnastjórnarinnar að þessu leyti í hendur við tillögu II um að einungis alvarlegustu brotin sæti kærur til lögreglu en meðferð annarra brota skuli lokið hjá Fiskistofu. Benda má á að nýverið hafa eftirlitsaðilum í auknum mæli verið veittar heimildir til álagningar stjórnvaldssekta, sbr. t.d. lög nr. 58/2019 sem breyttu lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Einnig má nefna lög nr. 101/2019 sem breyttu lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Í skýringum með frumvarpi til þeirra laga voru færð fram sjónarmið um gildi stjórnvaldssekta umfram almennar refsingar, en í frumvarpinu sagði:

³³ Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (forsætisráðuneytið 1997), bls. 64-67.

Almennt má segja að stjórnvaldssektir séu heppileg úrræði við brotum gegn lögum sem varða atvinnurekstur tiltekinna aðila. Alla jafna og líkt og hér um ræðir er um sérlægð að ræða þar sem sérfróð stofnun fer með eftirlit með framkvæmd laganna. Mikilvægt er að sú sérþekking nýtist við rannsókn mála og ákvörðun um viðurlög vegna þeirra. Með því að fela einum aðila rannsókn slíkra mála og ákvörðun viðurlaga á stjórnsýslustigi er sú sérfræðisþekking nýtt til fulls á sama tíma og málsmeðferð er tiltölulega einföld, skilvirk og ætti ekki að taka óhæfilega langan tíma. Slík meðferð mála leiðir til þess að almenn varnaðaráhrif sem viðurlagaákvæðum laga er ætlað að hafa virka best enda verður þá viðurlögum við brotum komið fram tiltölulega skömmu eftir að brot hefur átt sér stað (þskj. 1060, 149. löggj.)³⁴

Með því að veita Fiskistofu heimild til að leggja á stjórnvaldssektir getur stofnunin lagt á sektir í samræmi við fjárhagslegan ávinning brotsins. Með þeim hætti geta viðurlög haft veruleg varnaðaráhrif. Verkefnastjórnin telur þó mikilvægt að verði Fiskistofu heimilað að leggja á viðurlög í formi stjórnvaldssekta verði tryggt til hins ýrasta að stofnunin fari að ákvæðum stjórnsýslulaga við beitingu þeirra og ákvörðun um fjárhæð sektar taki mið af eðli og umfangi brots innan þess ramma sem settur verður. Í þessu sambandi er einnig vert að nefna að verði Fiskistofu veitt slík heimild er enn brýnna en ella að stofnunin hafi á að skipa lögfræðingum sem lagt hafa áherslu á stjórnsýslurétt og refsirétt í laganámi sínu. Að auki verður að tryggja að ekki verði skörun milli þeirra brota á ákvæðum laganna sem kunna að leiða til álagningar stjórnvaldssekta og refsíabýrgðar einstaklinga, sbr. umfjöllun um áhrif mannréttindasáttmála Evrópu í kafla 5.6 og í tengslum við tillögu II.

Verði Fiskistofu veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir telur verkefnastjórnin brýnt að kveðið verði á um tilhlýðilegan ramma slíkra sekta auk þess sem kveðið verði á um það hvort Fiskistofa geti beitt öðrum viðurlögum samhliða álagningu stjórnvaldssektar vegna sama brots annaðhvort almennt eða við ákveðnar aðstæður.

Þá telur verkefnastjórnin rétt að tryggt verði að allar ákvarðanir Fiskistofu um að leggja stjórnvaldssektir á aðila verði endanlegar á stjórnsýslustigi en að unnt verði að bera slíka ákvörðun undir dómstóla líkt og gildir um álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt 67. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

1.6.4 Tillaga IV – Heimild til að falla frá beitingu viðurlaga

Verkefnastjórnin leggur til að gerðar verði breytingar á viðurlagaheimildum þannig að tryggt sé að ákveðið mat fari fram áður en viðurlögum er beitt, annaðhvort með því að veita Fiskistofu heimild til að falla frá beitingu viðurlaga ef brot telst óverulegt eða ef af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á viðurlögum til að styðja við markmið þeirra laga sem um er að tefla eða breyta orðalagi ákvæðanna þannig að mælt sé fyrir um *heimild* til að beita viðurlögum en ekki *skyldu*. Væru viðurlagaheimildir stofnunarinnar þá í samræmi við viðlíka heimildir í annarri löggjöf um leyfisskylda atvinnustarfsemi sem tengist mikilvægum almannahagsmunum.

³⁴ Sjá einnig: Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (forsætisráðuneytið 1997), kafla III.

Rökstuðningur:

Í áður nefndu bréfi Fiskistofu til verkefnastjórnar, dags. 13. nóvember sl., er bent á að í þeim viðurlagaákvæðum sem stofnuninni er ætlað að beita sé mælt fyrir um skyldu til beitingar viðurlaga og að hvorki lagatexti né lögskýringargögn beri með sér að löggjafinn hafi ætlað sér að heimila Fiskistofu að ákveða vægari viðurlög en þar er mælt fyrir um.

Samkvæmt orðanna hljóðan er lögð skylda á Fiskistofu að beita viðurlögum við tiltekna aðstæður, sbr. t.d. orðalagið „skal“ í 15 gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar og 21. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.³⁵ Í athugasemdum við IV. kafla í frumvarpi því er varð að lögum um umgengni um nytjastofna sjávar sagði að gert væri ráð fyrir því að skip yrði fortakslaust svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni ef um væri að ræða nánar tiltekin brot. Ýmsar breytingar voru gerðar á viðurlagaákvæðum í lögum á sviði fiskveiðistjórnar með lögum nr. 163/2006. Með þeim lögum var t.a.m. sett heimild fyrir Fiskistofu að veita áminningar fyrir fyrsta minni háttar brot, en áður var einungis hægt að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni að lágmarki tvær vikur. Í greinargerð með frumvarpi til laganna³⁶ kemur fram í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins 3. mgr. 15. gr. að ljóst sé að svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni geti verið mjög íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi útgerð og þá sem í hennar þágu starfa. Með vísan til þess var lagt til að bæði 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar og 24. gr. laga um stjórn fiskveiða yrði breytt þannig að þar yrði kveðið á um að þegar um minni háttar brot sé að ræða og hlutaðeigandi útgerð hafi ekki áður gerst brotleg við ákvæði laganna eða reglur settar samkvæmt þeim skuli Fiskistofa bregðast við með öðrum og síður íþyngjandi hætti, þ.e. með því að veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu. Við beitingu ákvæðisins skyldi líta til þess hvort útgerð hefði áður gerst brotleg við lögin, hvort ætla mætti að brotið fæli í sér umtalsverðan ávinning fyrir útgerðina og/eða tengda aðila, hversu mikilvægum hagsmunum brot ógnaði og hvort það hafi verið framíð af ásetningi eða gáleysi. Þannig er Fiskistofu leiðbeint um ákveðið mat sem leggja skal til grundvallar þegar viðurlagaheimildum er beitt.

Í ljósi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga má færa gild rök að því að þrátt fyrir þá skyldu sem er lögð á Fiskistofu samkvæmt 15. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar beri stofnuninni að leggja mat á það hvort skyldan verði virk í hverju einstöku máli. Svo sem þau dæmi sem tilgreind eru hér að framan úr stjórnarsýslufráttavæmd Fiskistofu bera með sér hefur stofnunin hins vegar ekki talið sér stætt að gera það í ljósi fortaksleysis viðkomandi lagaákvæða. Það hefur leitt til þess að stofnunin hefur talið sér skylt að leggja á viðurlög í tilvikum þar sem brot eru smávægileg eða tilkomin vegna mistaka og ekki með nokkru móti sýnt að viðurlög vegna þeirra styðji við markmið um sjálfbærar og ábyrgar veiðar eða stuðli að því að markmiðum aflamarkskerfisins sé náð. Dregur þetta að mati verkefnastjórnarinnar úr skilvirkni eftirlitsins.

Við mat á því hvort efni standi til að gera breytingar að þessu leyti telur verkefnastjórnin gagnlegt til samanburðar að líta til lagaumgjarðar um aðra leyfis skylda atvinnustarfsemi sem tengist mikilvægum almannahagsmunum og bera saman þær viðurlagaheimildir og þau þvingunarúrræði

³⁵ Athygli vekur að í 8. gr. laga nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands er notast við orðið *getur* fremur en *skal* varðandi heimildir Fiskistofu til þess að svipta skip leyfi til veiða.

³⁶ Alþingistiðindi A-deild, 133. löggjafarþing 2006-2007, þskj. 235, 232. mál.

sem þar er mælt fyrir um.³⁷ Starfsemi sem byggist á orku- og auðlindanýtingu er dæmi um atvinnustarfsemi sem tengist mikilvægum almannahagsmunum. Helsta löggjöfin á því sviði eru raforkulög nr. 65/2006, lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, vatnalög nr. 15/1923 og lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Orkustofnun veitir margskonar leyfi samkvæmt raforkulögum og getur stofnunin beitt úrræðum samkvæmt VII. kafla raforkulaga telji hún eftirlitsskylda starfsemi ekki samræmast skilyrðum laga, reglugerða settum samkvæmt þeim, ákvæðum samninga, leyfa eða öðrum heimildum. Orkustofnun getur beitt þvingunarúrræðum, s.s. áminningu með fresti til úrbóta, sbr. 26. gr. a raforkulaga og dagsektum, sbr. 26. gr. laganna og eru lagaákvæðin í báðum tilvikum orðuð þannig að um heimild sé að ræða. Þá getur Orkustofnun jafnframt lagt á stjórnvaldssektir í samræmi við 26. gr. b raforkulaga en þar segir að Orkustofnun *geti* lagt á stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæðnum ákvæðum laganna og jafnframt ef aðilar sinna ekki kröfum um úrbætur eða brjóta ítrekað gegn ákvæðum laganna. Í VIII. kafla raforkulaga er fjallað um leyfisveitingar en þar segir í 36. gr. að ef leyfishafi fer ekki eftir skilyrðum raforkulaga, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum leyfisins, samningum sem tengjast leyfinu eða öðrum heimildum *skuli* leyfisveitandi veita honum skriflega aðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta. Ef leyfishafi sinnir ekki aðvörðun innan tilgreindra tímamarka *getur* leyfisveitandi svo afturkallað leyfið eða breytt því. Ef um alvarlegt brot eða vanrækslu er að ræða eða ljóst er að leyfishafi getur ekki staðið við skyldur sínar samkvæmt leyfinu *getur* leyfisveitandi afturkallað það án aðvörðunar. Orkustofnun hefur samskonar úrræði vegna leyfa sem gefin eru út á grundvelli laga nr. 13/2001, sbr. 24. gr. b. Orkustofnun veitir jafnframt leyfi á grundvelli laga nr. 57/1998, s.s. rannsóknar- og nýtingarleyfi og *getur* stofnunin samkvæmt 19. gr. laganna afturkallað slík leyfi ef skilyrðum þeirra er ekki fullnægt.

Annað dæmi um atvinnugreinar sem tengjast mikilvægum hagsmunum og almennt eru háðar leyfi af hálfu hins opinbera er mengandi starfsemi, sbr. t.d. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Þvingunarúrræði og stjórnsluviðurlög framangreindra laga eru áþekk og er því aðeins fjallað um ákvæði laga nr. 7/1998. Í lögnum er mælt fyrir um þær reglur sem gilda um mengandi starfsemi. Umhverfisstofnun sem og heilbrigðisnefndir veita starfsleyfi á grundvelli laganna og fara með eftirlit samkvæmt þeim. Í XVII. kafla laganna er mælt fyrir um þau þvingunarúrræði sem eftirlitsaðilar geta beitt til þess að knýja fram ráðstöfun samkvæmt lögnum og þeim reglum sem settar eru samkvæmt þeim. Þau þvingunarúrræði sem mælt er fyrir um eru áminning og krafa um útbætur, álagning dagsekta, heimild til að vinna verk á kostnað rekstrarleyfishafa og stöðvun starfsemi eða lokun til bráðabirgða. Í öllum tilvikum eru ákvæði laganna orðuð þannig að eftirlitsaðilum sé *heimilt* að beita þeim úrræðum sem þar er kveðið á um.³⁸ Sérstaklega er tekið fram í lögnum að við meðferð mála samkvæmt XVII. kafla þeirra, þ.e. við

³⁷ Almennt eru stjórnvöldum veittar heimildir til að leggja á stjórnsluviðurlög og/eða beita þvingunarúrræði. Stjórnsluviðurlög eru refsikennð viðurlög sem ætlað er hafa varnaðaráhrif en með þvingunarúrræðum er markmiðið að knýja fram úrbætur.

³⁸ Eftirlitsaðilum er *heimilt* að veita viðkomandi aðila áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta, sbr. 60. gr. laga nr. 7/1998. Ef aðili sinnir ekki fyrirætlunum innan tiltekins frests geta eftirlitsaðilar lagt á dagsektir þar til úr er bætt. Jafnframt er eftirlitsaðilum *heimilt* að láta vinna verk á kostnað rekstrarleyfishafa, sbr. 61. gr. Þá er eftirlitsaðilum *heimilt* til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað, ef þeir telja svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið, með aðstoð lögreglu ef þurfa þykir. Einnig er eftirlitsaðilum *heimilt* að stöðva starfsemi eða takmarka hana til bráðabirgða sé um alvarlegt tilvik eða ítrekað brot að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests.

beitingu þvingunarúrræða, skuli fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga. Þannig leiðir af meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga að almennt ber að áminna málsaðila fyrst og veita honum hæfilegan frest til þess að koma málum í lögmætt horf áður en gripið er til harkalegri úrræða, nema ljóst sé að aðila sé það ómögulegt eða um bráða hættu sé að ræða sem bregðast verður við tafarlaust.³⁹ Í XIX. kafla laga nr. 7/1998 er fjallað um viðurlög og er Umhverfisstofnun *heimilt* samkvæmt ákvæðum hans að leggja stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn tilteknum ákvæðum laganna.

Að endingu má í þessu sambandi nefna löggjöf á sviði matvælaíðnaðar. Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir veita leyfi samkvæmt lögum nr. 93/1995 um matvæli og geta beitt bæði þvingunarúrræðum og lagt á viðurlög samkvæmt ákvæðum laganna. Samkvæmt 30. gr. laganna er opinberum eftirlitsaðila *heimilt* að stöðva starfsemi að hluta eða í heild ef rökstuddur grunur er um að matvæli séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum. Þá er eftirlitsaðila *heimilt* að gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu matvæla og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Þá *getur* opinber eftirlitsaðili jafnframt, til að knýja á um aðgerðir samkvæmt lögum, stjórnvaldsreglum eða eigin fyrirmælum, veitt áminningu eða veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta. Stöðvun starfsemi og förgun á vörum skal aðeins beitt ef um alvarlegt tilvik eða ítrekað brot er að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu í slíkum tilvikum ef með þarf. Sé um slík brot að ræða *getur* opinber eftirlitsaðili afturkallað leyfi viðkomandi matvælafyrirtækis til reksturs skv. 9. gr., sbr. 20. gr. matvælalaga.

Framangreind löggjöf á það öll sammerkt með sjávarútvegi að með hliðsjón af almannahagsmunum er mikilvægt að virkt og öflugt eftirlit sé til staðar með viðkomandi atvinnugreinum, og mikilvægt er að eftirlitsaðilar hafi virk úrræði til þess að bregðast við frávikum og brotum. Þá virðast jafnframt öll framangreind lagaákvæði hafa það sameiginlegt að svigrúm þess sem beitir lögum er talsvert meira en í tilfelli laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Færa má fyrir því rök að slíkt fyrirkomulag sé að mörgu leyti heppilegra, þar sem stjórnvöld geta betur aðlagað viðbrögð sín að málsatvikum hverju sinni. Í því samhengi verður þó að hafa í huga að jafnræðisregla 11. gr. stjórnarsýslulaga setur svigrúmi stjórnvalda þau takmörk að fara ber með sambærileg mál á sambærilegan hátt. Af því leiðir að Fiskistofa yrði að gæta afar vel að því að samræmi yrði við framkvæmdina svo að jafnræðis verði gætt.

1.6.5 Tillaga V - Ítrekunaráhrif

Verkefnastjórnin leggur til að gerðar verði breytingar á ákvæði 19. gr. laga um umgengni við nytjastofna sjávar og kveðið skýrlega á um gildissvið þess og efni.

Rökstuðningur:

Líkt og áður greinir er ekki að finna sérstakar skýringar á inntaki ákvæðis 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar í frumvarpi til laga nr. 163/2006 sem leiddi umrætt ákvæði í lög. Í úrskurði ANR, dags. 18. desember 2018, er fjallað um ítrekunarákvæði 19. gr., en í málinu hafði ákvörðun Fiskistofu um sviptingu veiðileyfis verið kærð. Fiskistofa hafði byggt ákvörðun sína um sviptingu

³⁹ Sjá Páll Hreinsson, *Stjórnarsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 909.

veiðileyfis á því að ítrekunaráhrifa gætti, þar sem áminning hafi verið veitt fyrri útgerðaraðila viðkomandi skips. Um þetta segir í úrskurði ráðuneytisins:

Réttaráhrif skriflegrar áminningar eru þau að hún hefur ítrekunaráhrif samkvæmt 19. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996. Í ítrekun felst að sami aðili gerist sekur um brot oftast en einu sinni. Þannig er tilgangur og eðli ítrekunaráhrifa slíkur að þeim er ætlað að hafa í för með sér varnaðaráhrif á aðila vegna fyrri viðurlaga. Ekki verður séð að þeim tilgangi yrði náð ef ítrekunaráhrifum vegna skriflegrar áminningar sem veitt er útgerð væri ætlað að fylgja skipi við eigendaskipti eða breytingu á útgerðaraðila.

Með vísan til þess taldi ráðuneytið að skrifleg áminning sem veitt var fyrri útgerðaraðila hefði ekki ítrekunaráhrif gagnvart núverandi útgerðaraðila skipsins. Var hin kærða ákvörðun því felld úr gildi. Úrskurð þennan má skilja sem svo að ráðuneytið telji að ítrekunaráhrif samkvæmt 19. gr. eigi ekki við hafi eigendaskipti átt sér stað eftir að áminning hafi verið veitt fyrri eigendum. Þannig taldi ráðuneytið að túlkun Fiskistofu um að áminning samkvæmt 3. mgr. 19. gr. væri þess eðlis að hún fylgdi ávallt skipi ætti ekki við í tilvikum þar sem eigendaskipti hefðu orðið á skipinu. Ráðuneytið hafði hins vegar í að minnsta kosti þremur fyrri úrskurðum talið að ítrekunaráhrif fylgdu tilteknu skipi við eigendaskipti og yrði nýr eigandi að sæta þeim áhrifum ef til viðurlagaákvörðunar kæmi.

Fiskistofa virðist hafa túlkað ofangreindan úrskurð með þeim hætti að þörf væri á að breyta stjórnsluframkvæmd varðandi ákvörðun viðurlaga við ítrekuð brot í öllum tilvikum en ekki einungis í þeim tilvikum sem eigendaskipti hefðu átt sér stað. Þann 1. mars 2019 var birt tilkynning á heimasíðu Fiskistofu um að Fiskistofa hygðist taka upp nýja stjórnsluframkvæmd í kjölfar ofangreinds úrskurðar. Tilkynnt var að Fiskistofa myndi í ljósi úrskurðar ráðuneytisins breyta stjórnsluframkvæmd við beitingu ítrekunaráhrifa samkvæmt 19. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, 6. mgr. 21. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og annarra sambærilegra ákvæða í samræmi við forsendur úrskurðar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins frá 18. desember 2018. Fiskistofa bendir á að þetta geti haft það í för með sér að fái eitt skip útgerðar áminningu geti viðurlög við síðari brotum annarra skipa sömu útgerðar leitt til harðari viðurlaga en við fyrri stjórnsluframkvæmd þar sem litið verður á slík brot sem ítrekuð brot sömu útgerðar.

Í nýlegum úrskurði ANR, dags. 30. apríl 2020, var fjallað um hina nýju framkvæmd Fiskistofu við beitingu ítrekunaráhrifa. Þar segir:

Ráðuneytið telur að hin breytta stjórnsluframkvæmd sem boðuð var í kjölfar úrskurðar ANR frá 18. desember 2018 byggir á röngum skilningi framangreinds úrskurðar. Í úrskurðinum er byggt á því að ítrekunaráhrif samkvæmt 19. gr. skuli ekki beitt gagnvart skipi hafi eigendaskipti átt sér stað eftir að áminning hafi verið veitt fyrri eigendum. Þannig taldi ráðuneytið að túlkun Fiskistofu um að áminning skv. 3. mgr. 15. gr. væri þess eðlis að hún fylgdi ávallt skipi ætti ekki við í tilvikum þar sem eigendaskipti hefðu farið fram á skipinu enda áminningu beint til útgerðar. Úrskurðurinn hafði því í för með sér breytta stjórnsluframkvæmd varðandi beitingu ítrekunaráhrifa þegar eigendaskipti hafi átt sér stað. Ráðuneytið taldi fyrri framkvæmd íþyngjandi í tilvikum tengdum eigendaskiptum þar sem nýr eigandi hafi ekki gerst sekur um það brot sem áminning hafi verið veitt fyrir og ekki vera lagastoð fyrir slíkri framkvæmd. Ofangreind túlkun Fiskistofu á framangreindum úrskurði byggir þannig á því að breyta skuli stjórnsluframkvæmd varðandi ákvörðun viðurlaga við ítrekuð brot í öllum tilvikum en ekki einungis í þeim tilvikum sem vörðuðu eigendaskipti, en slík túlkun verður að teljast mjög

Íþyngjandi og með vísan til framangreindrar túlkunar ráðuneytisins á 15. gr. laga nr. 57/1996 fær ráðuneytið ekki séð að slík framkvæmd hafi lagastoð.

Telja verður að ákvæði 19. gr. sé óskýrt þegar kemur að því álitæfni hvort að ítrekunaráhrif eigi að fylgja tilteknu skipi eða útgerð skipsins. Jafnvel má túlka ákvæðið þannig að ítrekunaráhrif skuli vera bundin við hlutaðeigandi skipstjóra. Þá er engar frekari vísbendingar hvað þetta varðar að finna í lögskýringargögnum. Hin eldri framkvæmd byggði ekki síst á framkvæmdarlegum ástæðum þar sem fiskiskip er jafnan andlag viðurlaga eins og veiðileyfissviptingar. Túlkun Fiskistofu á úrskurði ráðuneytisins og hin nýja stjórnsluframkvæmd sem boðuð er í framangreindri tilkynningu virðist byggð á þeirri forsendu að markmið ákvæðisins náist ekki nema áminning fylgi útgerð viðkomandi skips. Telja verður hæpið að láta slíka markmiðsskýringu ráða úrslitum með hliðsjón af óskýrleika ákvæðisins, sem og hinum íþyngjandi áhrifum sem sú gjörbreytta skýring hefur í för með sér. Í þessu samandi ber að áréttastaklega að þegar lög hafa öðlast tiltekið inntak með haldbærri lagatúlkun getur stjórnvald ekki breytt túlkun sinni að óbreyttum lögum þar sem í ljósi reynslunnar sé hentugra eða betra að túlka lögina á annan veg. Af formþætti lögmætisreglunnar leiðir að lögum verður aðeins breytt með lögum, sbr. álit umboðsmanns Alþingis, UA 1710/1996. Ef túlkun stjórnvalda á lagareglu er hins vegar hnekk af æðra stjórnvaldi eða dómstólum þar sem hún hefur ekki þótt tæk, ber þeim að breyta túlkun sinni þannig að henni verði eftirleiðis hagað í samræmi við þá niðurstöðu. Með hliðsjón af framangreindu telur verkefnastjórnin brýnt að orðalagi umrædds ákvæðis verði breytt og skýrlega kveðið á um gildissvið þess.

1.6.6. Tillaga VI – Birting stjórnvaldsákvæðana

Verkefnastjórnin leggur til að Fiskistofu verði gert skylt að birta allar stjórnvaldsákvæðanir stofnunarinnar sem varða brot gegn fiskveiðilöggjöfinni í því skyni að auka gagnsæi við beitingu viðurlaga og skapa aðhald og fyrirsjáanleika um framkvæmd stofnunarinnar.

Rökstuðningur:

Líkt og að framan er rakið skal Fiskistofa reglulega birta opinberlega upplýsingar um sviptingu veiðiheimilda, sbr. 21. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Framkvæmdin er sú að stofnunin birtir reglulega frétt á heimasíðu sinni þar sem tilkynnt er um veiðileyfissviptingar og afturköllun vigtunarleyfa vegna brota á löggjöfinni. Í fréttinni er að finna nafn, skipaskrárnúmer og mjög stutta lýsingu á broti. Ekki kemur fram á grundvelli hvaða laga brotið er eða frekari forsendur sviptingar enda gera lögina ekki ráð fyrir að frekari upplýsingar séu birtar. Þá er það meginregla samkvæmt íslenskum stjórnslulögum að rökstuðningur þurfi ekki að fylgja ákvörðun en unnt sé að óska eftirfarandi rökstuðnings. Líkt og að framan greinir kom fram í bréfi SFS til verkefnastjórnar að erfitt hafi reynst að afla upplýsinga frá Fiskistofu um túlkun á lögum og reglum. Verkefnastjórnin telur að það gæti falist verulegur ávinningur í því að Fiskistofu verði gert skylt að birta allar ákvarðanir sem varða brot gegn fiskveiðilöggjöfinni, hvort heldur sem komist er að þeirri niðurstöðu að brot hafi átt sér stað eða ekki. Væri það ótvírætt til þess fallið að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika fyrir þá sem starfa í greininni og veita bæði þeim og Fiskistofu tilhlýðilegt aðhald.

1.6.7. Tillaga VII - Dagsektarákvæði

Að endingu leggur verkefnastjórnin til að Fiskistofu verði heimilt að innheimta uppsafnaðar dagsektir.

Rökstuðningur:

Eins og vikið var að í kafla 1.2.3.2. hér að framan getur Fiskistofa beitt dagsektum ef vanrækt er að veita Fiskistofu upplýsingar samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Þegar umræddir aðilar skila skýrslunum falla dagsektir niður og hefur Fiskistofa bent á að ekki sé unnt að leggja uppsafnaðar dagsektir á aðila þegar skil hafa verið gerð of seint. Að mati Fiskistofu myndi slíkt fyrirkomulag hafa aukin varnaðaráhrif. Hér er lagt til að ákvæðum 3. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar verði breytt á þann veg að álagðar dagsektir falli ekki niður enda þótt upplýsingum sé skilað um síðir. Með því breytist dagsektáúrræðið úr því að vera þvingunarúrræði yfir í það að vera stjórnsýsluviðurlög. Finna má mörg dæmi í íslenskum rétti um slíkt úrræði og má þar nefna 3. mgr. 11. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en þar segir að óinnheimtar dagsektir falli ekki niður þótt aðilar verði síðar við kröfum Fjármálaeftirlitsins nema Fjármálaeftirlitið ákveði það sérstaklega.

Lagt er til að Fiskistofa þurfi fyrst að skora á þann sem vanrækt hefur að veita upplýsingar um að sinna lögboðnum skyldum sínum. Um leið gefur hún hlutaðeigandi andmælarétt í tilefni af því að dagsektir verði lagðar á innan sjö daga hafi upplýsingar ekki borist. Ekki skal þó leggja dagsektir á upplýsi hlutaðeigandi sannanlega um ástæður, sem honum verður ekki um kennt og gerðu honum ókleift að skila upplýsingunum. Jafnskjótt og slíkum tálmunum lýkur skal hins vegar veita Fiskistofu upplýsingarnar. Komi ekki fram í andmælum að um slíkar aðstæður sé að ræða skal Fiskistofa leggja á 30.000 kr. dagsekt sem hæst getur þó orðið 1.500.000 kr. sem jafngildir 50 dagsektardögum. Dagsektir eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Þar sem um stjórnsýsluviðurlög er að ræða er eðlilegast að mál sé undir dómstóla borið telji einhver rétti sínum hallað við ákvörðun um dagsektir enda hafa dómstólar lokaorðið um gildi allra þátta ákvarðana um stjórnvaldssektir.

Líkt og að framan er rakið skal Fiskistofa reglulega birta opinberlega upplýsingar um sviptingu veiðiheimilda, sbr. 21. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Framkvæmdin er sú að stofnunin birtir reglulega frétt á heimasíðu sinni þar sem tilkynnt er um veiðileyfissviptingar og afturköllun vigtunarleyfa vegna brota á löggjöfinni. Í fréttinni er að finna nafn, skipaskrárnúmer og mjög stutta lýsingu á broti. Ekki kemur fram á grundvelli hvaða laga brotið er eða frekari forsendur sviptingar enda gera lögín ekki ráð fyrir að frekari upplýsingar séu birtar. Þá er það meginregla samkvæmt íslenskum stjórnsýslulögum að rökstuðningur þurfi ekki að fylgja ákvörðun en unnt sé að óska eftirfarandi rökstuðnings. Líkt og að framan greinir kom fram í bréfi SFS til verkefnastjórnar að erfitt hafi reynst að afla upplýsinga frá Fiskistofu um túlkun á lögum og reglum. Verkefnastjórnin telur að það gæti falist verulegur ávinningur í því að Fiskistofu verði gert skylt að birta allar ákvarðanir sem varða brot gegn fisveiðilöggjöfinni, hvort heldur sem komist er að þeirri niðurstöðu að brot hafi átt sér stað eða ekki. Væri það ótvírætt til þess fallið að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika fyrir þá sem starfa í greininni og veita bæði þeim og Fiskistofu tilhlýðilegt aðhald.

