



Eftirlit Fiskistofu

Ríkisendurskoðun
Skýrsla til Alþingis



Desember 2018

Aðfararorð

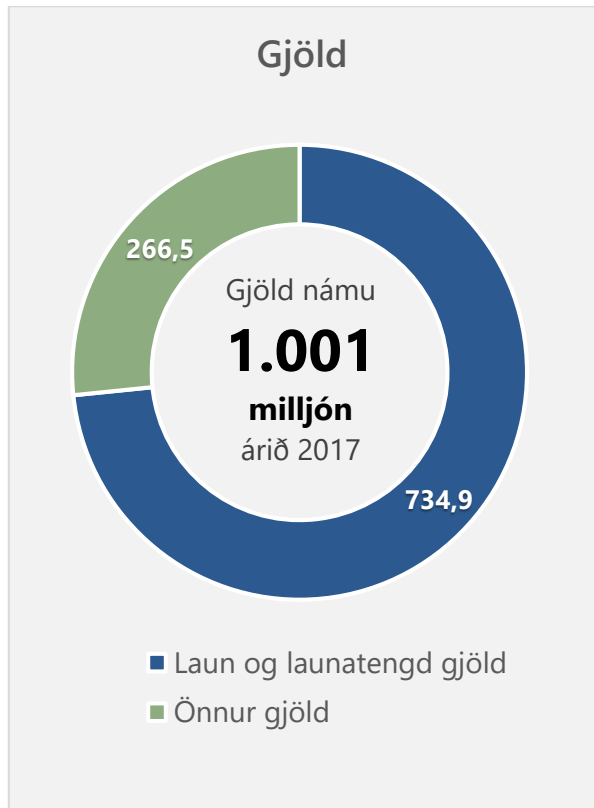
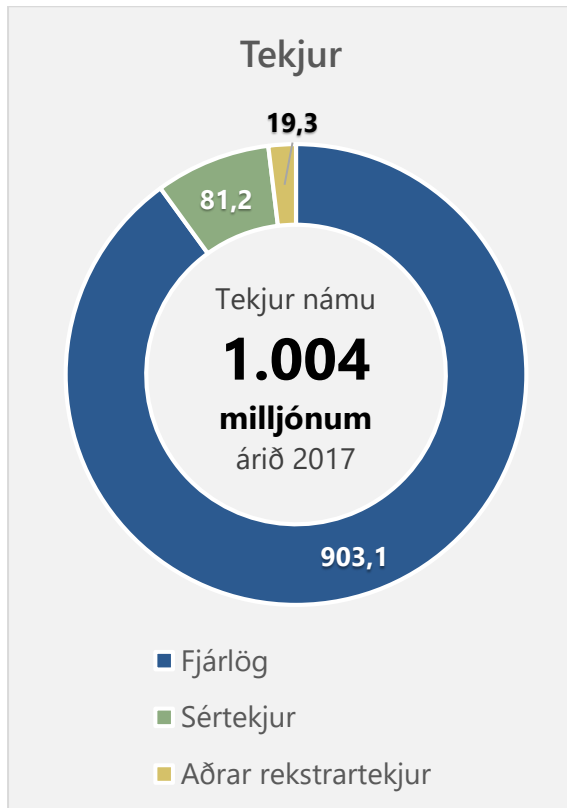
Skýrsla þessi er unnin að beiðni Alþingis. Uppbygging skýrslunnar er með þeim hætti að fyrst koma lykiltölur úr starfsemi, þá niðurstöður, síðan tillögur til úrbóta og að lokum meginmál skýrslunnar.

Skýrslan er unnin í samræmi við lög nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Efnisyfirlit

Lykiltölur úr starfsemi Fiskistofu	4
Niðurstöður.....	10
Tillögur til úrbóta	13
Umsagnir og viðbrögð	14
Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.....	15
Viðbrögð Fiskistofu.....	17
1 Inngangur.....	19
2 Hlutverk og rekstur	20
2.1 Skipulag, verkefni og markmið	20
2.2 Framlög ríkisins og rekstur	22
2.3 Mannauður	23
2.4 Eftirlit Fiskistofu.....	26
2.4.1 Skipulag og umfang.....	28
3 Eftirlit með vigtun sjávarafla	32
3.1 Vigtun afla.....	32
3.2 Vigtun á hafnarvog.....	36
3.2.1 Vigtun afurða vinnsluskipa	40
3.3 Endurvigtun.....	41
3.3.1 Aðrir áhættuþættir, kostir og gallar	43
3.4 Heimavigtun.....	45
3.5 Tilraunir til breytinga og álitamál.....	47
4 Eftirlit með brottkasti.....	52
4.1 Hirða skal allan afla.....	52
4.2 Áhættuflokkun og viðvera á sjó.....	53
4.2.1 Samstarf við Landhelgisgæsluna.....	56
4.3 Árangursmat og álitamál.....	56
5 Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda.....	59
5.1 Lögbundið kvótaþak.....	59
5.2 Framkvæmd eftirlitsins.....	61
5.3 Tengdir aðilar og raunveruleg yferráð.....	63
5.4 Afstaða ráðuneytis	65

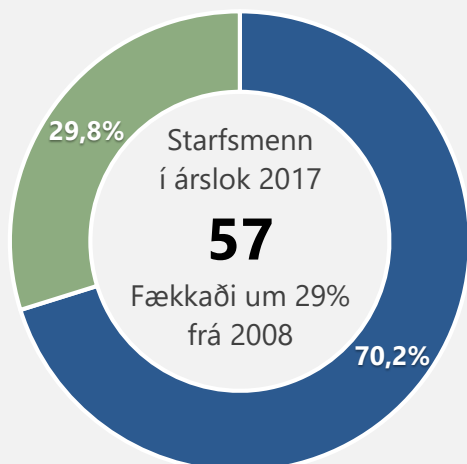
Lykiltölur úr starfsemi Fiskistofu



Rekstrarafgangur (milljónir króna)

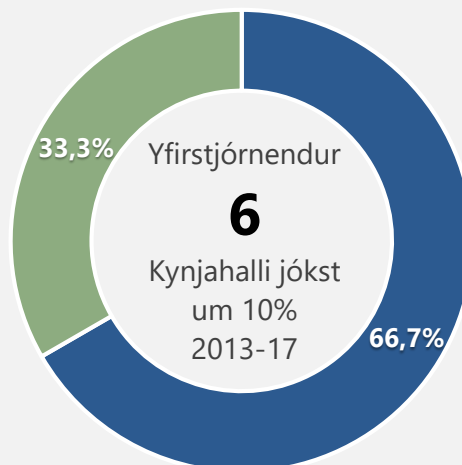


Starfsmenn



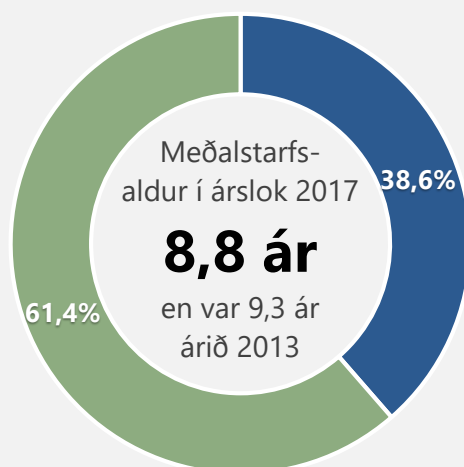
■ Karlar ■ Konur

Stjórnendur

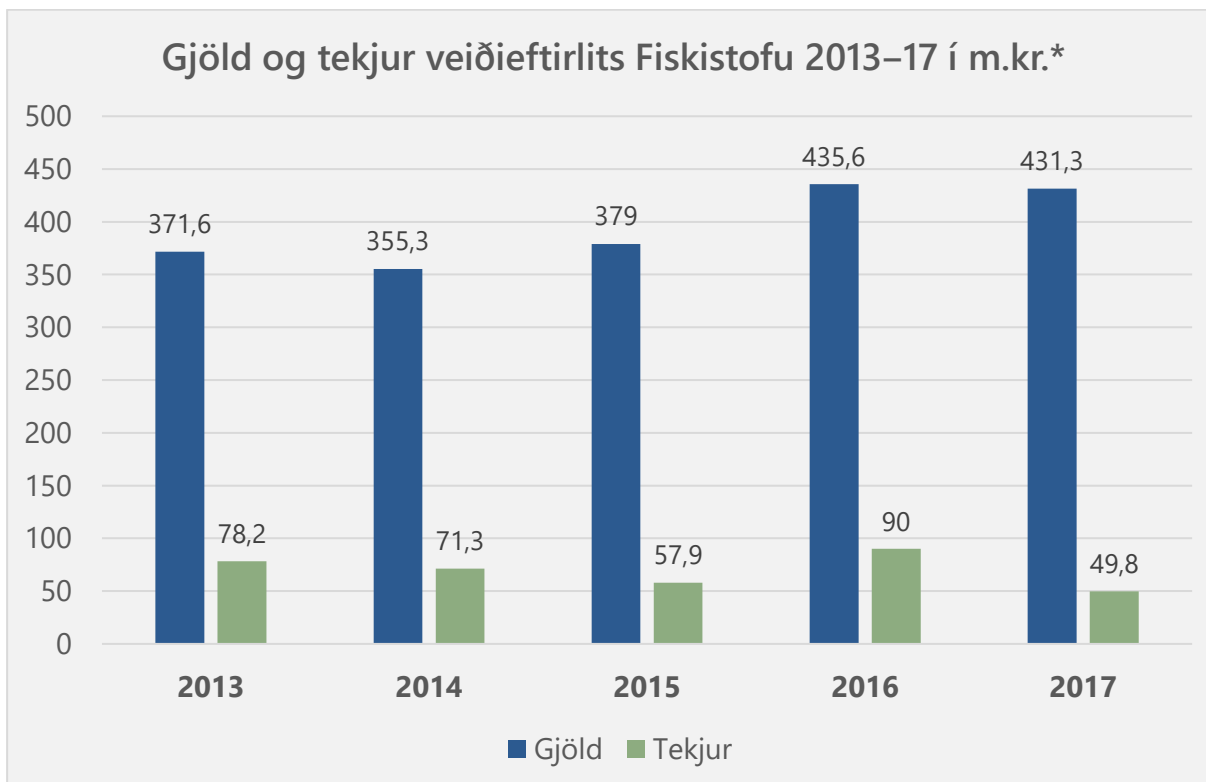
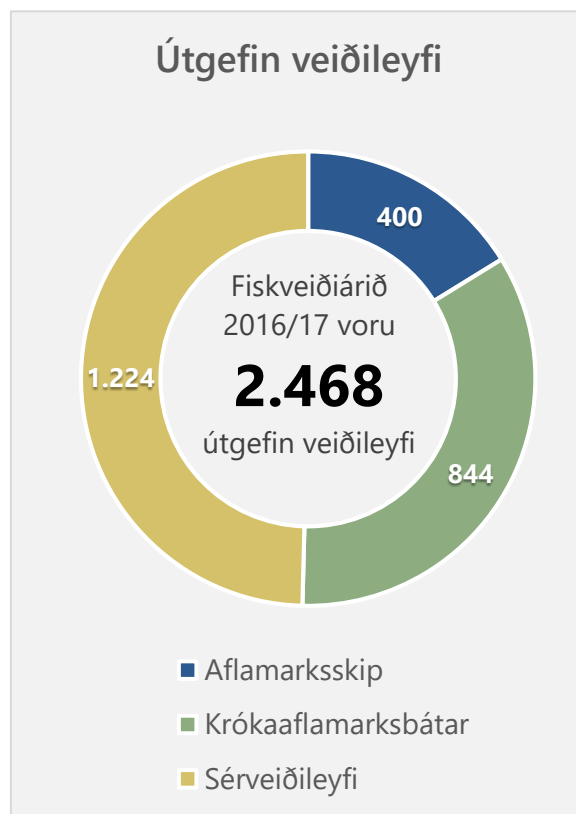
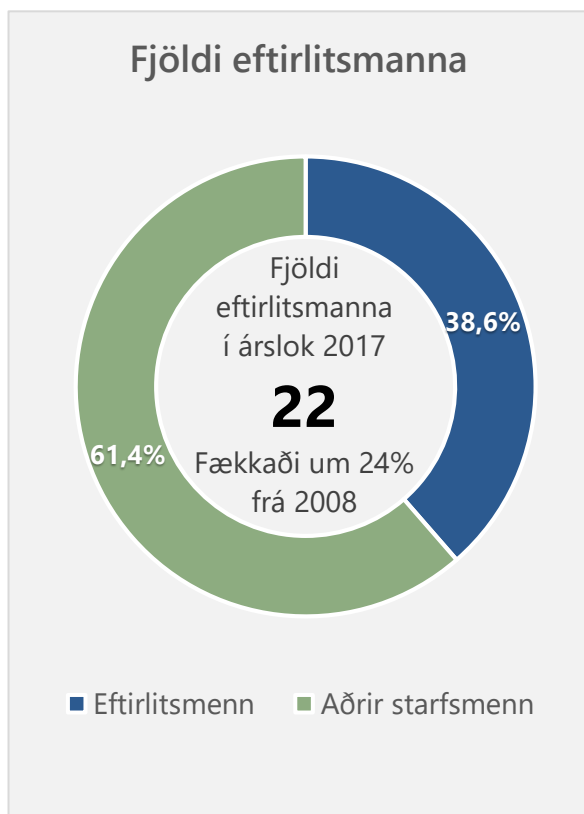


■ Karlar ■ Konur

Aldur starfsmanna

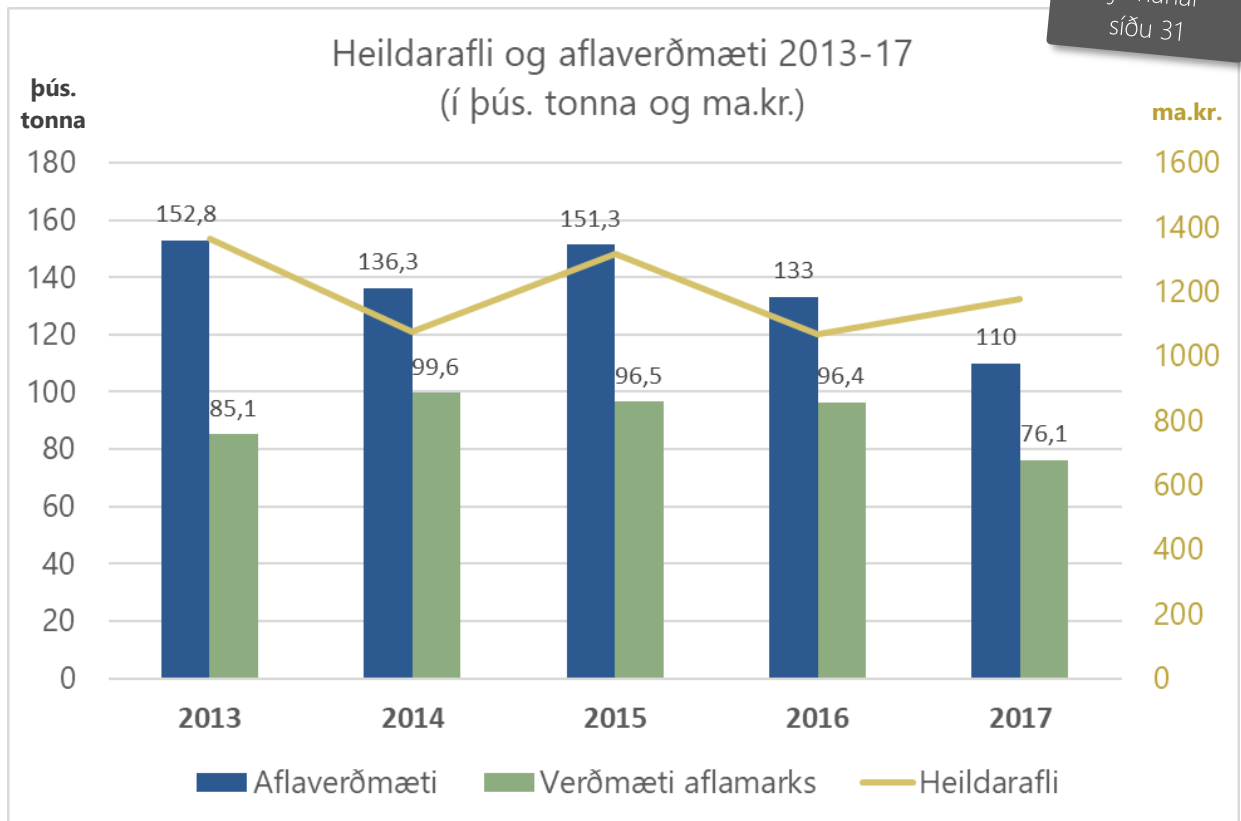


■ 50 ára og yngri ■ 51 árs og eldri

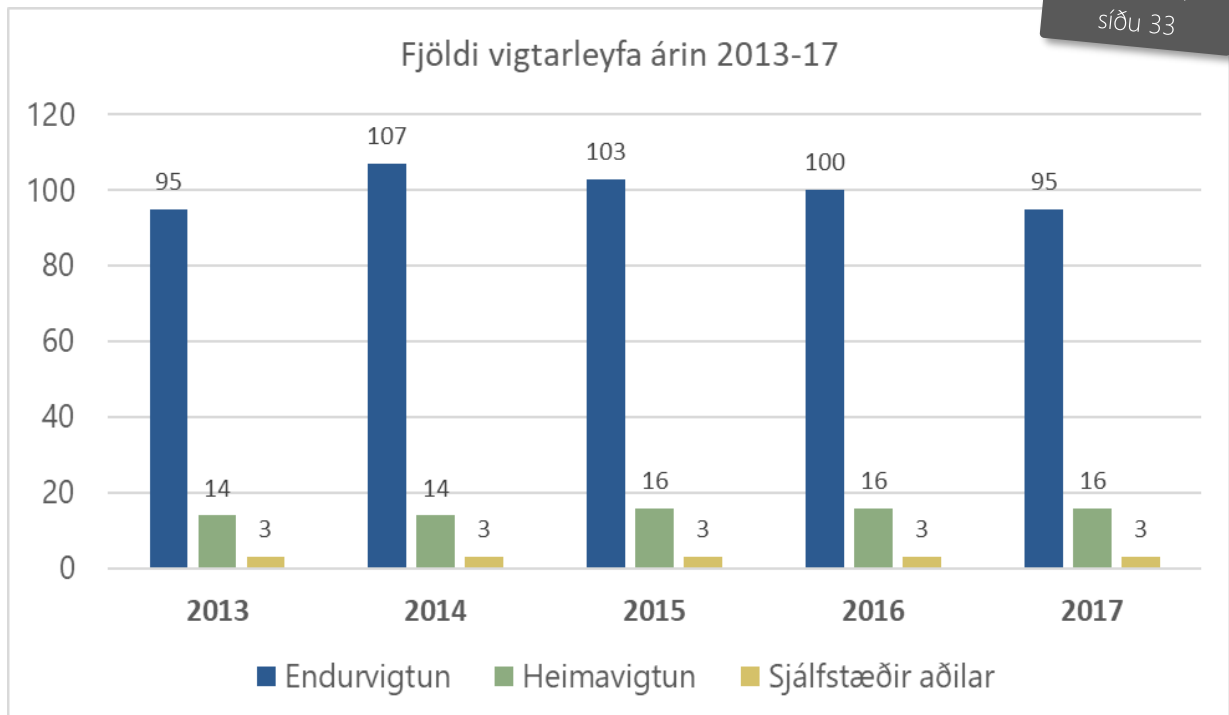


*Taflan endurspeglar ekki heildargjöld og tekjur Fiskistofu 2013–17.

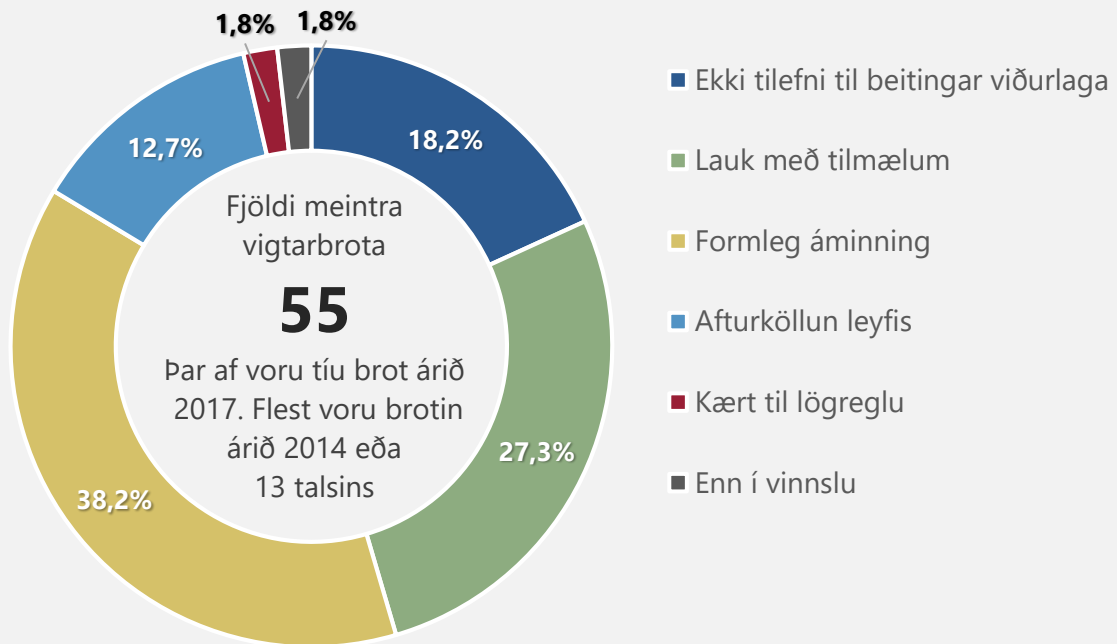
Sjá nánar
síðu 31



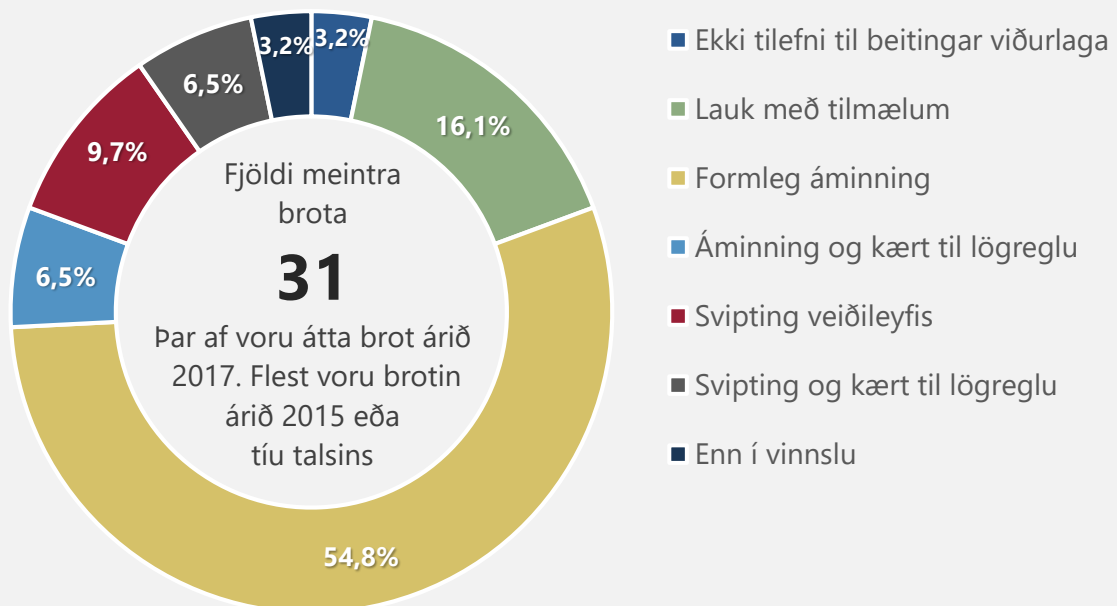
Sjá nánar
síðu 33



Grunur um brot vigtunarleyfishafa árin 2013-17



Fjöldi brottkastsmála úr eftirliti Fiskistofu árin 2013-17





Áhættumiðað eftirlit

Með skipulagsbreytingu 1. maí 2013 var stofnuð sérstök aðgerða- og greiningardeild á veiðieftirlitssviði Fiskistofu. Um svipað leyti hófst einnig mótun áhættumats (áhættuflokkunar) eða rafræns áhættumiðaðs eftirlits.



Mannauðsmál

Árleg starfsmannavelta Fiskistofu var að meðaltali 11% árin 2008–17. Veltan var mest árið 2017 eða 18,6%. Ákvörðun í júní 2014 um flutning höfuðstöðva stofnunarinnar hafði mikil áhrif á daglega starfsemi.



Vert er að hafa í huga

Eftirlit með nýtingu sjávarauðlindarinnar er í eðli sínu umfangsmikið og erfitt í framkvæmd.

- Heildaraflí íslenskra fiskveiðiskipa árið 2017 var 1.177 þúsund tonn.
- Útgefin veiðileyfi til aflamarksskipa og krókaaflamarksbáta voru 1.244 og sérveiðileyfi alls 1.224.
- Um 60 hafnarvogir voru þá í landinu og 114 fiskvinnslur, fiskmarkaðir eða aðrir aðilar með vigtunarleyfi frá Fiskistofu.
- Í árslok 2017 voru eftirlitsmenn og aðrir starfsmenn sem önnuðust eftirlitsverkefni á skrifstofu 25 talsins.



Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á eftirfarandi

Eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla, hvort heldur sem er á hafnarvog eða hjá aðilum sem hafa leyfi til endur- eða heimavigtunar, er ófullnægjandi og efast má um að það skili tilætluðum árangri.

Eftirlit stofnunarinnar með brottkasti er veikburða og ómarkvisst. Raunverulegur árangur þess er auk þess á huldu þar sem hvorki liggja fyrir skýr árangursmarkmið eða árangursmælikvarðar.

Ekki verður séð að Fiskistofa kanni hvort yfirráð tengdra aðila í sjávarútvegi yfir aflahlutdeildum sé í samræmi við það hámark sem er skilgreint í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Ráðast þarf í endurskoðun á 13. og 14. gr. laganna svo reglur um hámarksaflahlutdeild séu skýrar.

Grípa þarf til markvissra ráðstafana til að tryggja skilvirkt og árangursríkt eftirlit sem er í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis um að nytjastofnar sjávar séu nýttir með sjálfbærum hætti.

Niðurstöður

Sjávarútvegur er einn veigamesti og arðbærasti atvinnuvegur landsins og standa ríkir almannahagsmunir til þess að eftirlit með umgengni og nýtingu sjávarauðlindarinnar sé traust og í samræmi við lög. Markmið laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða eru m.a. að stuðla að verndun en einnig sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum. Jafnframt er lögunum ætlað að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu og hámarksafurkastur til langs tíma fyrir íslensku þjóðina. Í því samhengi er mikilvægt að vigtun sjávarafla fari rétt fram, að spornað sé við brottkasti undirmálsafla eða verðminni tegunda og að ákvæði laga um stjórn fiskveiða hver snúa að hámarki aflahlutdeildar séu virt.

Samkvæmt lögum nr. 36/1992 um Fiskistofu annast stofnunin framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum. Eftirlit Fiskistofu er mikilvægur liður í stefnu stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar veiðar og að markmiðum aflamarkskerfisins sé náð. Eftirlitið þarf að vera skilvirkt og gagnsætt og hafa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif enda geta verið sterkir fjárhagslegir hvatar til að fara á svig við lögbundin ákvæði um vigtun, brottkast og samþjöppun aflaheimilda. Grunur eða vísbendingar um slíka háttsemi hafa reglulega komið fram. Brýnt er að eftirlit Fiskistofu sé í stakk búið til að takast á við eftirlitsverkefni sín sem eru í senn umfangsmikil og flókin.

Takmarkað eftirlit

Veiðieftirlitssvið Fiskistofu hefur m.a. eftirlit með vigtun og skráningu afla auk þess að gefa út bæði endurvigtunar- og heimavigtunarleyfi í samræmi við 11. og 19. gr. reglugerðar nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla. Reglugerðin er m.a. sett með heimild í áður-nefndum lögum um umgengni um nytjastofna sjávar. Árin 2013–17 náði eftirlit Fiskistofu, þar sem fulltrúi stofnunarinnar stóð yfir vigtun hjá vigtunarleyfishöfum, að meðaltali til innan við hálf prósent af lönduðum afla hér á landi. Hafa verður í huga að eftirlitið byggir á áhættumati.

Þær upplýsingar sem Ríkisendurskoðun aflaði við úttekt þessa benda til þess að framkvæmd vigtunar á hafnarvog sé misjöfn og ekki ávallt í samræmi við lög og fyrirmæli stjórnvalda. Verulegir áhættuþættir eru til staðar og eftirlit með vigtuninni er ófullnægjandi. Í september 2018 undirrituðu Fiskistofa og Hafnasamband Íslands samstarfsyfirlýsingu um framkvæmd vigtarmála. Markmið samstarfsins er m.a. að bæta eftirlit og framkvæmd vigtunar. Slíkar úrbætur eru að mati ríkisendurskoðanda mikilvægar en auk þeirra er brýnt að aðbúnaður hafna til vigtunar verði kannaður og að settar verði lágmarkskröfur í því sambandi. Þannig sé tryggt eins og kostur er að allur afli sé veginn og skráður með ásættanlegri nákvæmni. Jafnframt mætti kanna kosti og galla þess að færa vigtun á hafnarvog undir forræði Fiskistofu.

Á grundvelli þeirra gagna og upplýsinga sem Ríkisendurskoðun aflaði er ljóst að eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla, hvort heldur sem er á hafnarvog eða hjá aðilum sem hafa leyfi til endur- eða heimavigtunar, er takmarkað og efast má um að það skili tilætluðum árangri. Núverandi fyrirkomulag vigtunar leyfir í raun umtalsverð frávík í skráningu heildarmagns á sama

tíma og Fiskistofa hefur ekki sinnt skilvirku eftirliti. Að mati ríkisendurskoðanda þarf að grípa til markvissra ráðstafana til að bæta úr þessu og tryggja skilvirkt og árangursríkt eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafla.

Áhættumat og viðvera um borð

Eftirlit með brottkasti bæði verðlítilla tegunda (tegundaháðu brottkasti) og smærri fiska verðmætra tegunda (lengdarháðu brottkasti) byggir á áhættuflokkun Fiskistofu og viðveru eftirlitsmanna um borð í veiðiferðum. Eftirlitið er ýmsum vandkvæðum háð enda á möguleikinn á brottkasti við um allan íslenska flotann sem árið 2017 taldi 1.342 skip og báta. Eftirlitið er áhættumiðað og byggir m.a. á gögnum um aflsamsetningu skipa. Við rannsókn brottkasts mála hafa eftirlitsmenn Fiskistofu til hliðsjónar vinnulýsingar og verklagsreglur stofnunarinnar um þau verkefni.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telur að brottkast sé óverulegt innan íslenska fiskveiðiflotans þrátt fyrir þá sterku hagrænu hvata sem eru til staðar. Ríkisendurskoðandi bendir á að Hafrannsóknastofnun hefur ekki ráðist í neinar rannsóknir á tegundaháðu brottkasti í rúman áratug auk þess sem gagnasöfnun um lengdarháð brottkast hefur dregist talsvert saman undanfarin ár. Í ljósi þessa og að eftirlit með brottkasti er afar takmarkað, veikburða og ómarkvisst er ekki tilefni til fullyrðinga um umfang þess. Taka verði alvarlega áhyggjur og vísbendingar um að brottkast sé stundað. Raunverulegur árangur eftirlitsins er auk þess á huldu enda liggja hvorki fyrir skýr árangursviðmið eða árangursmælikvarðar af hálfu stjórnvalda.

Tengsl ekki könnuð

Eftirlit Fiskistofu, með því hvort yferráð einstakra eða tengdra aðila yfir aflahlutdeildum sé í samræmi við það hámark sem er skilgreint í lögum um stjórn fiskveiða byggir fyrst og fremst á tilkynningum frá handhöfum aflahlutdeilda. Athugun Fiskistofu á því hvort einstök félög eða aðilar séu yfir lögbundnum mörkum á sér stað tvisvar á ári. Samkvæmt úttekt Ríkisendurskoðunar verður ekki séð að Fiskistofa kanni yferráð tengdra aðila yfir aflahluteildum með markvissum og reglubundnum hætti í samræmi við ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Þó ræðst stofnunin í einstaka tilfellum í sérstakar frumathuganir á yferráðum fyrirtækja yfir aflahlutdeildum þegar grunur leikur á að tengdir aðilar hafi farið yfir leyfileg mörk. Að öðru leyti treystir stofnunin nánast alfarið á tilkynningarskyldu handhafa aflahlutdeilda.

Úrbóta er þörf

Ljóst er að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti lagði árin 2013–17 talsverða vinnu í undirbúning lagafrumvarpa sem áttu að styrkja eftirlit Fiskistofu en þau frumvörp náðu ekki fram að ganga. Engir formlegir starfs- eða vinnuhópar voru skipaðir með aðkomu ráðuneytisins sem áttu að endurskoða lög og reglur um vigtun sjávarafla, brottkast eða samþjöppun aflaheimilda.

Eftirlit Fiskistofu með vigtun, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda styður ekki með viðunandi hætti við markmið laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Eftirlitið er í eðli sínu erfitt í framkvæmd og snýr að starfsemi þar sem miklir hagsmunir eru í húfi. Benda verður á að stjórnendur Fiskistofu telja að stofnunin sé og hafi verið undirmönnuð miðað við fjölda og umfang eftirlitsverkefna. Ómögulegt sé að sinna öllu því eftirliti sem henni ber að sinna m.a. vegna skorts á úrræðum og viðurlögum. Auk þess telur stofnunin að endurskoða þurfi ákvæði laga um stjórn fiskveiða sem snúa að hámarks aflahlutdeild. Atvinnuvega-

og nýsköpunarráðuneyti hefur tekið undir að skilgreining laganna á „tengdum aðilum“ orki tvímælis. Ráðuneytið hefur að öðru leyti talið að Fiskistofa hafi uppfyllt eftirlitsskyldu sína með vigtun, brottkasti og samþjöppun miðað við þær fjárheimildir sem stofnunin hefur haft yfir að ráða.

Til að Fiskistofa geti sinnt eftirliti með skilvirkum og árangursríkum hætti þarf að ráðast í ýmsar úrbætur. Mikilvægt er að skilgreind verði skýr árangursmarkmið um eftirlitshlutverk Fiskistofu, að mótuð sé skýr afstaða til þess hverju eftirliti á að skila og að gripið sé til nauðsynlegra ráðstafana til að árangursmarkmiðum verði náð. Í þeirri vinnu þarf m.a. að endurskoða fjölda þeirra starfsmanna sem sinna eftirliti, taka skýra afstöðu til þeirra vandkvæða sem hafa háð eftirliti stofnunarinnar og leysa úr þeim. Ef ekki verður brugðist við þeim annmörkum sem eru til staðar með viðunandi hætti er ljóst að eftirlit með nýtingu auðlinda hafsins og samþjöppun aflaheimilda verður áfram veikburða, óskilvirkt og ekki í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

Tillögur til úrbóta

1

Eftirlit með framkvæmd laga

- Styrkja þarf eftirlit með framkvæmd laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.
- Tryggja þarf nauðsynleg úrræði og aðföng svo unnt sé að sinna eftirliti með markvissum og árangursríkum hætti.

2

Eftirlit með vigtun

- 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 ishlotfalli.

3

Eftirlit með brottkasti

- 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.

4

Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda

- 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 útgerðar-fyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Koma þarf upp markvissu eftirliti með eignarhaldi útgerðarfélaganna svo að Fiskistofa búi á hverjum tíma yfir nýjustu upplýsingum um bein og óbein tengsl milli aðila í sjávarútvegi.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Eftirlit með framkvæmd laga

„Í skýrslunni kemur fram að það sé mat Ríkisendurskoðunar að styrkja þurfi eftirlit með framkvæmd laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða og laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar og að tryggja þurfi nauðsynleg úrræði og aðföng svo unnt sé að sinna eftirliti með markvissum og árangursríkum árangri.

Bent er á í skýrslunni að af hálfu ráðuneytisins séu „engin skýr árangursviðmið eða árangursmælikvarðar fyrirbyggjandi“. Það kann að vera tvíbent að setja árangursmælikvarða á eftirlit sem þetta sbr. að setja markmið um lágmarksfjölda brota sem upp komast á hverju ári. Auðvitað er hægt að setja viðmið um tíðni eftirlits með því að ákveða að eftirlitsmenn skuli vera með eða fara um borð í ákveðið hlutfall veiðiferða og meta svo hvort það næst. Vel skipulagt áhættumiðað eftirlit skilar mestum árangri, en það verður skoðað hvort gerlegt sé að skilgreina gagnlega árangursmælikvarða og þá m.a. horft til systurstofnana Fiskistofu í nágrannalöndum.

Ráðuneytið mun fara yfir ábendingar og tillögur Ríkisendurskoðunar með Fiskistofu og leita leiða til að styrkja eftirlitið. Verður þá bæði horft til þess hvort endurskoða þurfi lög um starfsemi Fiskistofu og önnur lög á sviði fiskveiðistjórnunar. Þá þarf í tengslum við fjárveitingar til stofnunarinnar að breyta verklagi, forgangsröðun og kanna kosti þess að setja árangursviðmið fyrir starfseminna.“

2. Eftirlit með vigtun

„Ríkisendurskoðun bendir á að vigtun á hafnarvog sé misjöfn og núverandi eftirlit geti ekki að fullu tryggt að vigtun sé ávallt í samræmi við lög og fyrirmæli stjórnvalda. Ráðuneytið er sammála því að þarna má gera betur en ráðuneytið hefur að ýmsu leyti brugðist við, m.a. með því að koma á virkara samstarfi Fiskistofu við Hafnasamband Íslands fyrr á þessu ári. Ráðuneytið hyggst setja reglugerð um vigtun á hafnarvog, þar sem betur verða skilgreindar kröfur um búnað og verklag en nú er. Jafnframt kann að þurfa að útfæra betur í lögum kröfur um vigtun afla á hafnarvog og skyldur hafnaryfirvalda í því sambandi. Að þessu verður hugað.

Ríkisendurskoðun telur að núverandi eftirlit með endurvigtun og heimavigtun sé hvorki skilvirkt né árangursríkt og bæta þurfi eftirlitið með vigtun í þessu tilliti. Ráðuneytið fellst á að þarna megi gera betur en bendir á að með nýlegum lögum nr. 48/2017, um breytingu á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og lögum um Fiskistofu, voru heimildir Fiskistofu til eftirlits með vigtarleyfishöfum rýmkaðar í þeim tilgangi að gera eftirlitið skilvirkara og árangursríkara. Þá tók Fiskistofa upp þá aðferð fyrir tveimur árum, fyrir atbeina ráðuneytisins, að birta opinberlega frávik ísprósentu sem fram koma við yfirstöðu eftirlitsmanna með endurvigtun miðað við uppgefna ísprósentu þegar ekki er staðið yfir. Margt bendir til að lagasetningin og birting á frávikum hafi skilað árangri. Engu að síður er nú til skoðunar að gera rafrænt eftirlit og beintengingu vigtunar við gagnagrunn Fiskistofu að skilyrði fyrir leyfum til endurvigtunar.“

3. Eftirlit með brottkasti

„Ráðuneytið tekur undir það sem fram kemur í skýrslunni um mikilvægi þess að koma í veg fyrir brottkast, enda lítur ráðuneytið á brottkast sem alvarlegt brot. Hins vegar verður að hafa í huga að eftirlit með brottkasti er erfitt, útilokað er að hafa eftirlitsmenn í öllum veiðiferðum, og jafnvel þótt eftirlitsmaður sé um borð er ekki tryggt að brottkast eigi sér ekki stað. Í nýlegri skýrslu frá Danska Tækniháskólanum (DTU) er greint frá rannsóknum á brottkasti og tilraunum með rafrænt eftirlit með myndavélum á skilgreindum áhættustöðum um borð í skipum. Ályktað er í skýrslunni að slíkt eftirlit geti gefið góða raun og sé miklu ódýrara heldur en að hafa eftirlitsmenn um borð miðað við að ná sambærilegum árangri. Það er nú til skoðunar í ráðuneytinu að innleiða slíkt rafrænt eftirlit en frekari vinna og samráð þarf að fara fram.

Þá telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að leitað verði leiða til að bæta það mat sem lagt er á umfang brottkasts. Eðli málsins samkvæmt er slíkt mat ekki auðvelt, en möguleikar á að bæta það verða ræddir við Fiskistofu og Hafrannsóknastofnun.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að kannað verði hvort og hvernig hægt sé að auka samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar. Ráðuneytið tekur undir þetta og upplýsir að þetta var ein af tillögum sem fram komu frá starfshópi skipuðum fulltrúum þessara aðila og ráðuneytisins sem falið var sl. vor að gera úttekt á því hvernig háttað sé eftirliti með veiðum erlendra skipa í fiskveiðilögsögu Íslands. Um þessar mundir er verið að skipa samráðsnefnd ráðuneytis, Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar sem á að móta áherslur, fyrirkomulag og samstarf við fiskveiðieftirlit á hafi úti.

Bent er á í skýrslunni að af hálfu ráðuneytisins séu „engin skýr árangursviðmið eða árangursmælikvarðar fyrirleggjandi“. Að þessu er vikið hér að framan og bent á að ekki sé einfalt að meta árangur af eftirliti, sérstaklega með brottkasti. Aukið samráð um skipulag og áherslur í eftirlitinu, sbr. það sem að framan greinir, verður þó vonandi til bóta og skoðaðir verða möguleikar á árangursviðmiðunum.“

4. Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda

„Fram kemur að athugun Ríkisendurskoðunar hafi leitt í ljós að Fiskistofa kanni ekki með reglubundnum eða markvissum hætti yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum út frá öllum ákvæðum 13. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Í eftirlitinu sé eingöngu stuðst við tilkynningarskyldu fyrirtækja og lítið hafi verið um frumkvæðisrannsóknir á árunum 2009-17 þar sem tengsl tiltekinna útgerða voru skoðuð, eða einungis þrjár.

Ráðuneytinu er kunnugt um þau vandkvæði sem Fiskistofa telur að séu við beitingu ákvæðisins en telur þó að það standi ekki í vegi fyrir reglubundnu eftirliti. Ráðuneytið mun fara yfir með Fiskistofu hvernig eftirliti með eignarhaldi verði best háttað. Ráðuneytið mun einnig skoða hvort ástæða sé til að breyta lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða til að skýra betur og skilgreina hverjir teljist tengdir aðilar og hvað séu raunveruleg yfirráð.

Að lokum skal tekið fram að ráðuneytið mun taka allar ábendingar og tillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar til gaumgæfilegrar skoðunar og vinna að þeim úrbótum sem nauðsynlegar eru og mögulegar.“

Viðbrögð Fiskistofu

1. Eftirlit með framkvæmd laga

„Fiskistofa tekur undir það með Ríkisendurskoðun að styrkja þarf eftirlit með framkvæmd tilvitnaðra laga og að tryggja þarf nauðsynleg úrræði og aðföng. Augljóst er að mati Fiskistofu, að fjölga þarf veiðieftirlitsmönnum og endurskoða regluverkið.“

2. Eftirlit með vigtun

„Fiskistofa styður það að settar verði fram skýrar kröfur um aðstöðu til vigtunar á hafnarvog sem og eftirlit hafnaryfirvalda með vigtun og lýsir sig reiðubúna til að vinna að því með ráðuneytinu og öðrum aðilum sem koma þurfa að þeirri vinnu. Fiskistofa mælir með því að það verði skoðað að færa vigtun á hafnarvog undir forræði Fiskistofu.“

Fiskistofa fylgir eftir samstarfsyfirlýsingunni við Hafnarsambandið eins og mannafla og tími leyfir og tekur undir mikilvægi þess. Verkefnið líður þó fyrir það hversu takmarkaðan mannafla Fiskistofa hefur til eftirlitsstarfa. Sem dæmi má nefna að þegar þessi viðbrögð eru skrifuð er veiðieftirlitið að sinna sex vikna yfirstöðum hjá tveimur vigtunarleyfishöfum vegna verulegra frávik í íshlutfalli sem bindur fjóra veiðieftirlitsmenn af átta sem sinna landeftirliti, í þeim verkefnum.

Til að fjölga megi yfirstöðum eftirlitsmanna hjá vigtunarleyfishöfum þarf aukinn mannafla en Fiskistofa er fullkomlega sammála mati Ríkisendurskoðunar þess efnis. Jafnframt er mikilvægt að endurskoða forsendur og fyrirkomulag heima- og endurvigtunar með það að markmiði að eftirlit verði skilvirkt og árangursríkt. Í því sambandi hvetur Fiskistofa til þess að stofnunin fái heimild til rafrænnar vöktunar með myndavélum.“

3. Eftirlit með brottkasti

„Fiskistofa styður þá skoðun ríkisendurskoðanda að kannað verði hvort og hvernig hægt sé að auka samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar. Enda er hlutverk Landhelgisgæslunnar við fiskveiðieftirlit mikilvægt að mati Fiskistofu og hefur skilað góðum árangri hjá nágrannaþjóðum okkar. Jafnframt hvetur ríkisendurskoðandi til þess að metið verði hvort bæta megi eftirlit með brottkasti með því að tryggja Fiskistofu afnot af léttabát/um óháð samstarfi við Landhelgisgæslu Íslands og fagnar Fiskistofa þeirri skoðun. Margar nágrannaþjóðir okkar hafa afnot af eftirlitsbátum og með því að tryggja Fiskistofu slíkan stuðning væri hægt að nýta mannafla í veiðieftirliti með mun betri hætti. Í dag eru veiðieftirlitsmenn um borð frá upphafi til loka hverrar veiðiferðar í stað þess að geta framkvæmt skoðanir um borð á miðunum hjá mörgum fiskiskipum í einni ferð.“

Til að auka viðveru veiðieftirlitsmanna um borð í fiskiskipum þarf að fjölga í þeirra hópi og telur Fiskistofa brýnt að fjármagn verði veitt til þess. Eftirlitsmyndavélar um borð í fiskiskipum gæti verið skilvirk leið til að styðja við eftirlit með brottkasti með árangursríkum og hagkvæmum hætti.“

4. Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda

„Tillögur Ríkisendurskoðunar um að endurskoða þurfi ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 svo þau þjóni tilgangi sínum eru í takt við það sem Fiskistofa hefur kallað eftir um árábil. Fiskistofa tekur undir mikilvægi þess að meta þurfi yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti út frá öllum ákvæðum 13. gr. laganna. Til þess að ná því

markmiði þarf Fiskistofa að koma sér upp viðtækri þekkingu á nýjustu upplýsingum um bein og óbein tengsl milli aðila í sjávarútvegi. Fiskistofa hefur lagt sig fram um að sinna verkefninu með því að bregðast við samþjöppun aflaheimilda þegar sú staða er komin upp, og hefur í þeim tilgangi ítrekað óskað eftir endurskoðun lagaákvæðanna sem um ræðir.

Að mati Fiskistofu þarf skýrari lagaheimildir til að bregðast við samþjöppun eða jafnvel koma í veg fyrir hana, til samræmis við aðra lagabálka. Einnig væri æskilegt að Fiskistofa hefði yfir að ráða fleira starfsfólki til að geta haldið uppi markvissri og sérhæfðri þekkingu á eignasamsetningu fyrirtækja í sjávarútvegi eða hafi nægilegt fjármagn til að sækja þá sérhæfingu annað.”

1 Inngangur

Með bréfi dagsettu 8. mars 2018 fór Alþingi þess á leit við ríkisendurskoðanda að hann gerði úttekt á eftirliti Fiskistofu með vigtun sjávarafla og brottkasti undanfarin fimm ár og því hvort stofnunin sinnti lögbundnu hlutverki sínu. Jafnframt yrði kannað hvernig Fiskistofa bregst við upplýsingum um brot, hvort ákveðnum vinnureglum sé fylgt varðandi rannsókn og eftirfylgni mála og hvernig fjárveitingar til stofnunarinnar og starfsmannafjöldi hefðu þróast undanfarin tíu ár. Einnig skyldi skoða stuðning atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við starfsemina og viðbrögð þess við athugasemdum um galla á lögum og reglugerðum sem torveldað gætu eftirlit Fiskistofu.

Ríkisendurskoðandi féllst á beiðni Alþingis með bréfi dagsettu 12. mars 2018. Ríkisendurskoðun hafði í febrúar 2018 þegar hafið forkönnun stjórnsluúttektar á eftirliti Fiskistofu með samþjöppun aflaheimilda. Þar sem sú úttekt skaraðist að hluta við skýrslubeiðni Alþingis ákvað ríkisendurskoðandi að hún skyldi, að svo miklu leyti sem slíkt væri mögulegt, taka á þeim þáttum sem beiðnin laut að.

Markmið úttektarinnar var að kanna verklag og árangur Fiskistofu við eftirlit með vigtun afla, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda. Jafnframt voru yfirstjórn og eftirlit ráðuneytisins með þessu hlutverki stofnunarinnar könnuð. Tvær spurningar í beiðni Alþingis lutu ekki að frammistöðu ríkisaðila og var þeim því ekki svarað. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Hvernig stóð Fiskistofa að eftirliti með vigtun sjávarafla, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda og rannsóknnum og eftirfylgni brotamála árin 2013–17?
- ✓ Hvernig brást atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti við athugasemdum um galla á lögum og reglugerðum sem torveldað gætu eftirlit stofnunarinnar?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga um verklagsreglur og framkvæmd eftirlitsins hjá Fiskistofu. Stofnunin og ráðuneytið svöruðu fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar og útveguðu nauðsynleg gögn. Fundað var með stjórnendum Fiskistofu, starfsmönnum skrifstofu sjávarútvegs- og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og fulltrúum Hafnasambands Íslands, Landssambands smábátaeigenda og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS). Við úttekt Ríkisendurskoðunar var höfð hliðsjón af lögum um Fiskistofu, lögum um stjórn fiskveiða, lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og öðrum lögum og reglugerðum er varða eftirlitshlutverk stofnunarinnar. Fiskistofa og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð þeirra við tillögum Ríkisendurskoðunar um úrbætur eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

2 Hlutverk og rekstur

2.1 Skipulag, verkefni og markmið

Fiskistofa var stofnuð árið 1992 og er sjálfstæð þjónustu- og eftirlitsstofnun með sex starfsstöðvar um land allt og höfuðstöðvar á Akureyri. Stofnunin heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og annast stjórnarsýslu á sviðum sjávarútvegs, lax- og silungsveiði og öflun og miðlun upplýsinga þeim tengdum. Um starfsemi hennar gilda lög nr. 36/1992 um Fiskistofu með síðari breytingum.

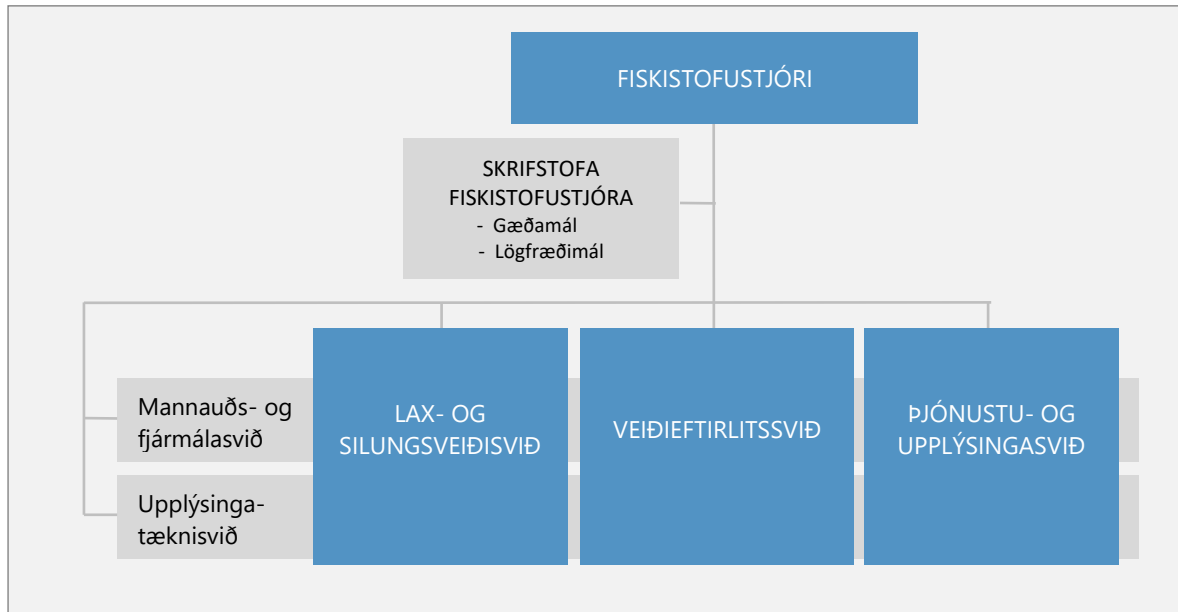
Samkvæmt lögum um Fiskistofu annast stofnunin eftirlit með fiskveiðum og framkvæmd laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða með síðari breytingum og hefur í því skyni sérstaka eftirlitsmenn í sinni þjónustu. Markmið síðarnefndu laganna er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Eftirlit Fiskistofu tekur einnig til laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, laga nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands, laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands og reglugerða settum samkvæmt þeim. Markmið laga um umgengni um nytjastofna sjávar er að bæta umgengni og stuðla að því að nytjastofnar séu nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarksafrakstur fyrir íslensku þjóðina.

26

ár frá stofnun
Fiskistofu með
lögum nr.
36/1992

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti skipar fiskistofustjóra til fimm ára í senn sem fer með yfirstjórn stofnunarinnar og ákveður skipulag hennar. Skrifstofa fiskistofustjóra fer með gæða- og lögfræðimál stofnunarinnar. Starfsemin byggir að öðru leyti á þremur kjarnasviðum: veiðieftirlitssviði, lax- og silungsveiðisviði og þjónustu- og upplýsingasviði, auk stoðþjónustu upplýsingatæknisviðs og mannauðs- og fjármálasviðs (sjá mynd 2.1).

2.1 Skipurit Fiskistofu árið 2018



Heimild: Fiskistofa

Samkvæmt 3. gr. laga um Fiskistofu skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra kveða nánar á um skipulag og starfsemi stofnunarinnar með reglugerð. Slík reglugerð hefur þó ekki verið sett. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telur fullnægjandi að fiskistofustjóri ákveði skipulag stofnunarinnar og að kveðið sé á um verkefni hennar í núgildandi lögum og reglugerðum á sviði sjávarútvegs. Af sömu ástæðu hafi ekki verið settar almennar reglur um eftirlit Fiskistofu. Ráðuneytið hóf endurskoðun laga um Fiskistofu árið 2016 en stöðvaði þá vinnu árið 2017. Áform ráðuneytisins um úttekt á starfsemi Fiskistofu voru lögð til hliðar í mars 2018 þegar ljóst var að Ríkisendurskoðun myndi hefja stjórnsluúttekt á eftirliti stofnunarinnar. Afstaða til endurskoðunar laganna verður að sögn ráðuneytisins tekin þegar niðurstöður stjórnsluúttektarinnar liggja fyrir.

Úthlutun aflamarks

Samkvæmt 3. gr. laga um stjórn fiskveiða skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ákveða með reglugerð, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, þann heildarafla sem veiða má á ákveðnum tíma úr þeim nytjastofnum sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Á grundvelli þeirrar ákvörðunar úthlutar Fiskistofa til eins fiskveiðiárs í senn, frá 1. september ár hvert til 31. ágúst á næsta ári, aflamarki (kvóta ársins) í tonnum til veiða á kvótabundnum tegundum til einstakra fiskiskipa á grundvelli aflahlutdeilda þeirra. Með aflahlutdeild er átt við það hlutfall af leyfilegum heildarafla í kvótabundinni tegund sem skipi er heimilt að veiða. Aflamark er tvenns konar, þ.e. almennt aflamark sem nýta má með veiðum með öllum leyfilegum veiðarfærum, og krókaafamark sem einungis er heimilt að nýta með krókaveiðarfærum eða handfæri og línu á svokölluðum krókabátum sem eru minni en 15 brúttótonn. Ólögætur er sá sjávarafli sem er umfram það aflamark eða krókaafamark sem veiðiskipi hefur verið úthlutað, samkvæmt 1. gr. laga nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögæts sjávarafli.

2.2 Framlög ríkisins og rekstur

Starfsemi Fiskistofu árin 2008–17 var einkum fjármögnuð með framlögum úr ríkissjóði en einnig með sértekjum, mörkuðum tekjum og öðrum rekstrartekjum. Framlög námu að meðaltali um 764,8 m.kr. á verðlagi hvers árs eða um 87% af heildartekjum stofnunarinnar. Þau voru hæst árið 2015 eða 922,4 m.kr og höfðu hækkað um 21,9% frá fyrra ári. Framlög voru lægst árið 2011 eða 667,2 m.kr. Verðlag hækkaði um 58,4% á tímabilinu.

2.2 Framlög ríkissjóðs til Fiskistofu 2008–17 í m.kr. á verðlagi hvers árs

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Framlög</i>	693,9	758,4	730,2	667,2	716,1	736,8	756,7	922,4	763,4	903,1
<i>Breyting milli ára</i>	-3,2%	9,3%	-3,7%	-8,6%	7,3%	2,9%	2,7%	21,9%	-17,2%	18,3%
<i>Rekstraráætlun</i>	672,2	781,5	721,4	700,2	722,0	779,6	797,6	809,9	916,6	1.033,1
<i>Rauntölur*</i>	682,3	672,8	700,2	681,3	714,3	749,2	756,9	782,3	882,1	900,1

Heimild: Ríkisreikningur 2008–16 og ORRI, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins
*Heildargjöld að frádregnum sértekjum, mörkuðum tekjum og öðrum rekstrartekjum

Rekstur Fiskistofu var innan rekstraráætlunar allt tímabilið að árinu 2008 undanskildu. Framlög úr ríkissjóði lækkuðu um 63 m.kr. milli 2010 og 2011 og gekk stofnunin þá á uppsafnaðan höfuðstól (sjá töflu 2.3). Hann lækkaði úr 127,4 m.kr. árið 2009 í 65,1 m.kr. árið 2011. Ástæðu mikillar hækkunar höfuðstóls milli árana 2014 og 2015, og 140,1 m.kr. rekstrarafgangs árið 2015, má m.a. rekja til þess að ekki var fallinn á allur kostnaður vegna flutnings höfuðstöðva stofnunarinnar frá Hafnarfirði til Akureyrar. Auk þess var hún ekki fullmönnuð. Árin 2008–17 námu árlegar heildartekjur Fiskistofu að meðaltali 883,0 m.kr. á verðlagi hvers árs. Tekjurnar voru hæstar árið 2015 eða 1.029,2 m.kr.

2.3 Rekstur Fiskistofu 2008–17 í m.kr. á verðlagi hvers árs

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gjöld										
<i>Laun og tengd gjöld</i>	559,7	589,8	600,5	628,1	656,6	666,0	644,4	658,6	741,5	734,9
<i>Önnur gjöld</i>	189,3	174,1	207,3	218,9	219,4	213,2	225,2	230,5	280,1	266,5
<i>Gjöld alls</i>	749,0	763,9	807,7	847,0	876,0	879,2	869,6	889,1	1.021,6	1.001,4
Tekjur										
<i>Sértekjur</i>	24,5	34,0	45,9	75,4	66,8	40,0	25,1	31,0	10,7	19,3
<i>Markaðar tekjur</i>	42,2	57,1	61,6	90,3	94,9	90,0	87,6	75,8	103,8	-
<i>Aðrar rekstrartekjur</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	25,0	81,2
<i>Framlag úr ríkissjóði</i>	693,9	758,4	730,2	667,2	716,1	736,8	756,7	922,4	763,4	903,1
<i>Tekjur alls</i>	760,6	849,5	837,7	832,9	877,8	866,8	869,4	1.029,2	902,8	1.003,6
<i>Afgangur/ tap ársins</i>	11,6	85,6	30,0	-14,1	1,8	-12,4	-0,2	140,1	-118,7	2,2
Höfuðstóll í árslok	111,8	127,4	113,3	65,1	66,9	54,5	54,2	194,4	75,6	77,8

Heimild: Ríkisreikningur 2008–16
Upplýsingar um rekstur Fiskistofu árið 2017 voru fengnar úr ORRA, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Árin 2008–17 voru sértekjur Fiskistofu um 372,7 m.kr eða 37,3 m.kr. að meðaltali. Þær voru hæstar árið 2011 (75,4 m.kr.) en lægstar árið 2017 (19,3 m.kr). Tekjurnar samanstóðu m.a. af styrkjum til ýmissa verkefna, kostnaðarhlutdeildar í sameiginlegri þjónustu, sérvinnslu upplýsinga og einkisliða á borð við sölu bifreiða stofnunarinnar.

Markaðar tekjur voru 703,3 m.kr. árin 2008–16 eða 78,1 m.kr. að meðaltali. Þær voru hæstar árið 2016 (103,8 m.kr.) og lægstar árið 2008 (42,2 m.kr.). Tekjurnar komu m.a. til vegna útgáfu veiðileyfa, eftirlits um borð í fiskiskipum og flutnings á aflamarki og aflahlutdeild. Árið 2017 fóru framangreindar tekjur að renna beint í ríkissjóð. Samkvæmt nýrri gjaldskrá Fiskistofu, sem tók gildi 1. janúar 2016 með heimild í lögum nr. 67/2015 um breytingu á lögum um Fiskistofu og ýmsum öðrum lögum, færðust nokkrir tekjuliðir markaðra tekna undir tekjuflokkinn aðrar rekstrartekjur. Rekja má hækkan markaðra tekna milli áráanna 2015 og 2016 til þessara gjaldskrárbreytinga.

2017
markaðar
tekjur Fiski-
stofu renna í
ríkissjóð

Aðrar rekstrartekjur voru 25 m.kr. árið 2016 og 81,2 m.kr. árið 2017. Með nýrri gjaldskrá fékk stofnunin heimild atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til innheimtu gjalds sem að hámarki næmi raunkostnaði fyrir þjónustu og eftirlit sem henni er falið að sinna samkvæmt lögum um Fiskistofu, lögum um stjórn fiskveiða og öðrum lögum sem fjalla um eftirlit hennar. Þar er m.a. um að ræða gjöld vegna eftirlits í lögsögu Íslands, flutnings á aflamarki og aflahlutdeild, úthlutunar aflheimilda, byggðakvóta og vigtunarleyfa en einnig aðgang að gagnaveitu og leyfa til framkvæmda við ár og vötn.

Heildargjöld Fiskistofu námu að meðaltali 870,5 m.kr. árin 2008–17 á verðlagi hvers árs. Þau voru hæst á árinu 2016 eða 1.021,6 m.kr. Launakostnaður hafði þá aukist um 12,6% frá fyrra ári og var 72,6% af heildarútgjöldum. Gjöldin voru lægst árið 2008 eða 749 m.kr. Laun og launatengd gjöld var helsti útgjaldaliður stofnunarinnar og var á tímabilinu 2008–17 um 74,4% af heildarútgjöldum. Húsnæðiskostnaður var annar stærsti útgjaldaliðurinn og var um 10% af heildarútgjöldum árið 2017.

2.3 Mannauður

Starfsmenn Fiskistofu voru 80 í árslok 2008 en 57 í lok árs 2017 (sjá töflu 2.4). Þeim fækkaði um 28,8% á tímabilinu og mest á meðal veiðieftirlitsmanna. Þeir voru 29 árið 2008 en 22 í árslok 2017. Samkvæmt Fiskistofu hættu tveir starfsmenn á skrifstofu veiðieftirlits vegna aldurs á árunum 2009 og 2010 og voru verkefni þeirra að hluta til leyst með tæknilausnum og rafrænum skráningum. Frá árinu 2013 hefur aukin áhersla verið lögð á áhættumiðað eftirlit sem byggir á rafrænu áhættumati (sjá kafla 2.4.1). Fækkun starfsmanna árið 2017 skýrist m.a. af því að upplýsingatæknimál sem stofnunin annaðist fyrir Hafrannsóknastofnun voru færð þangað ásamt fimm starfsmönnum.

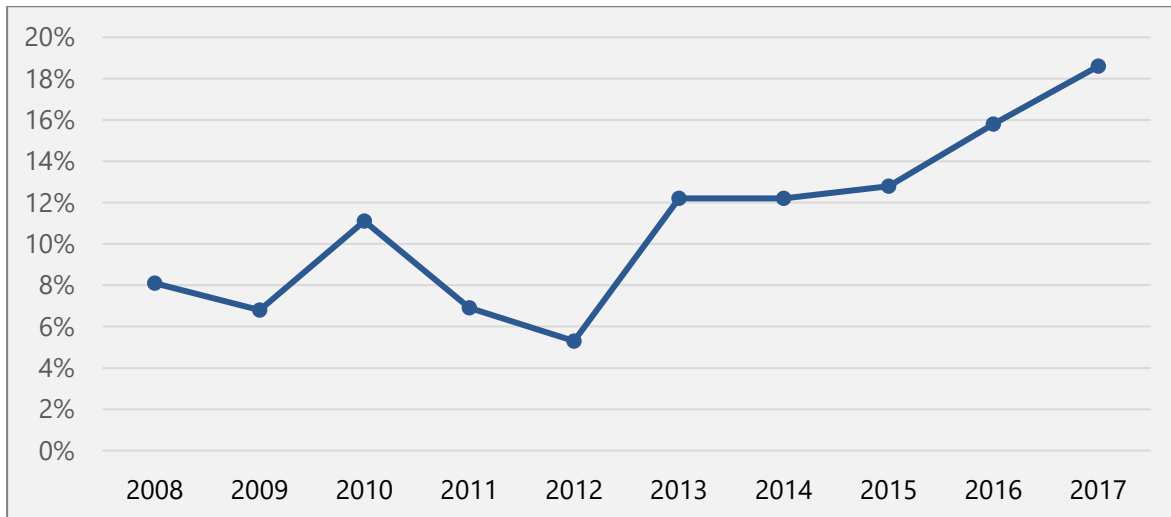
2.4 Fjöldi starfsmanna eftir starfsheitum og ársverk 2008–17

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Fiskistofustjóri</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Sviðsstjóri</i>	7	8	7	5	6	6	7	6	6	5
<i>Deildarstjóri</i>	7	7	8	8	9	10	7	7	7	5
<i>Veiðieftirlitsmaður</i>	29	28	27	26	26	24	23	23	24	22
<i>Eftirlit á skrifstofu</i>	4	3	2	2	2	2	1	1	1	1
<i>Rannsóknir og greiningar</i>	4	3	2	3	4	4	3	3	3	2
<i>Lögfræðingur</i>	2	2	2	3	3	2	2	2	3	3
<i>Forritari</i>	7	6	7	6	5	6	5	5	5	4
<i>Tæknimenn/gagnasafnstjóri</i>	4	4	4	4	3	4	4	4	4	2
<i>Leyfisveitingar/veiðiheimildir</i>	3	3	5	5	5	5	5	5	4	2
<i>Gagnaskráning</i>	5	5	5	6	6	5	5	5	6	4
<i>Bókhald, afgreiðsla, skjalastjórn og eldhús</i>	6	5	5	5	4	4	4	4	4	3
<i>Lax- og silungsveiðimál</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Verkefnastjórnun</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
<i>Fiskeldisdeild</i>	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
Samtals	80	76	76	75	75	76	68	67	71	57
Ársverk	78,7	78,1	77,2	77,5	78,1	75,6	69,7	64,1	67,0	65,9

Heimild: Fiskistofa

Árleg starfsmannavelta Fiskistofu var að meðaltali 11% árin 2008–17 (sjá mynd 2.5). Veltan rúmlega tvöfaldaðist árið 2013 frá fyrra ári þegar hlutfall þeirra sem hættu störfum af heildarstarfsmannafjölda í árslok var 12,2%. Eftir það var veltan ekki minni á ársgrundvelli og mest árið 2017 eða 18,6%. Í formála að ársskýrslu stofnunarinnar árið 2014 gat fiskistofustjóri þess að áform stjórnvalda um að flytja höfuðstöðvar hennar til Akureyrar, sem kynnt voru starfsmönnum 27. júní 2014, hefðu haft veruleg neikvæð áhrif á bæði stefnumótun og umbóta-starf. Starfsmannavelta hefði verið mjög há og þá þróun mætti að mestu rekja til fyrirhugaðs flutnings. Í ársskýrslunni kom fram að veltan hefði verið 17,9% eða nokkuð meiri en hún var samkvæmt uppfærðum tölum í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar í apríl 2018 (12,2%). Samkvæmt svarinu létu 40 af störfum frá júlí 2014 til apríl 2018. Á jafnlöngu tímabili fyrir þann tíma létu 22 af störfum.

2.5 Starfsmannavelta Fiskistofu árin 2008–17



Heimild: Fiskistofa

Höfuðstöðvarnar voru fluttar frá Hafnarfirði til Akureyrar 1. janúar 2016. Það er mat Fiskistofu og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að óvissuástand sem skapaðist í júní 2014 við tilkynningu þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um flutninginn hafi haft mikil áhrif á daglega starfsemi stofnunarinnar. Stjórnendur hennar segja áformin hafa haft neikvæð áhrif á starfsanda og líðan starfsmanna í starfi. Stór hluti þeirra hafi staðið frammi fyrir þeim afarkostum að flytja til Akureyrar eða láta ella af störfum. Langur óvissutími frá því að tilkynnt var um flutninginn og þangað til formleg ákvörðun lá fyrir hafi sett starfsemina í uppnám þar sem mikill mannauður og þekking tapaðist. Í ársskýrslu Fiskistofu 2015 kom fram að til að verja kjarnastarfsemi hefði þurft að draga úr annarri starfsemi svo sem gæða-, umbóta- og þróunarstarfi. Undirmönnun hefði haft áhrif á getu stofnunarinnar til að sinna lögbundnum skyldum sínum og því hefði í lok maí 2015 verið tilkynnt um skerta þjónustu.

Fiskistofustjóri var eini starfsmaðurinn sem flutti til Akureyrar en þar voru fyrir þrjár veiðieftirlitsmenn og tveir starfsmenn á skrifstofu. Starfsmenn á Akureyri voru 15 í árslok 2016 og hélst sá fjöldi nokkuð stöðugur til ársloka 2017 þegar starfsemin var að mati stjórnenda Fiskistofu komin í réttan farveg að nýju. Í nýrri skýrslu stofnunarinnar um flutning höfuðstöðvanna, *Skýrsla um flutning höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar* (2018), kemur fram að starfsfólk meti það svo að ímynd Fiskistofu sé „frekar neikvæð“ og að hluti skýringarinnar geti falist í „upplifun fólks á umræðunni í fjölmiðlum við flutningana“.

15

starfsmenn
Fiskistofu
störfuðu á
Akureyri í
árslok 2016

Í ársskýrslu Fiskistofu 2015 kom fram að starfsmannaveltan það ár hefði verið 23,8%. Sú þróun var einnig að mestu rakin til fyrirhugaðs flutnings höfuðstöðvanna. Samkvæmt svari stofnunarinnar til Ríkisendurskoðunar var veltan mun lægri eða 12,8%. Við úttekt Ríkisendurskoðunar vakti athygli hversu oft verulegs ósamræmis gætti í tölulegum upplýsingum frá Fiskistofu. Tölum um t.d. starfsmannafjölda, starfsmannaveltu og framkvæmd eftirlits úr ársskýrslum stofnunarinnar bar oft ekki saman við eldri ársskýrslur eða svör Fiskistofu vorið 2018. Hvað varðar misræmi í upplýsingum um framkvæmd eftirlits svaraði

Fiskistofa því í desember 2018 að upplýsingar hefðu verið geymdar í kerfum sem væru úr sér gengin og óáreiðanleg. Einnig kynnu mannbreytingar tengdar flutningi höfuðstöðva stofnunarinnar að hafa áhrif þar sem stofnanaminni hefði minnkað verulega á mörgum sviðum. Fiskistofa hefði unnið að því að endurnýja tækniumhverfi og innviði stofnunarinnar, m.a. með það að markmiði að bæta úr því sem að framan er lýst. Ríkisendurskoðun hvetur Fiskistofu til að tryggja að ársskýrslur innihaldi réttar upplýsingar enda eru þær mikilvæg innsýn í starfsemi og rekstur hennar.

2.4 Eftirlit Fiskistofu

Sjávarútvegur er einn veigamesti og arðbærasti atvinnuvegur landsins. Ríkir almannahagsmunir standa til þess að eftirlit með umgengni og nýtingu sjávarauðlindarinnar sé traust og hægt sé að tryggja sjálfbærar og ábyrgar veiðar. Út frá markmiðum laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar er mikilvægt að vigtun sjávarafla fari rétt fram og að spornað sé við brottkasti undirmálsafla eða verðminni tegunda. Ef upplýsingar um veiddan og landaðan afla eru ekki réttilega skráðar byggja ákvarðanir um ábyrga og sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar hverju sinni, og aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um helstu nytjastofna sjávar, á röngum forsendum.

Eftirlit Fiskistofu með nýtingu auðlindarinnar er mikilvægur liður í stefnu stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar veiðar. Það þarf því að vera traust, skilvirkt og gagnsætt og byggja á lögum og reglum sem taka á brotum og hafa í senn fælingarmátt og varnaðaráhrif. Veiði-eftirlitsmenn Fiskistofu annast eftirlit með framkvæmd laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Í 13. gr. þeirra segir að Fiskistofa og eftirlitsmenn hennar hafi til þess sömu heimildir og kveðið er á um í lögum um stjórn fiskveiða. Samkvæmt 8. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar er eftirlitsmönnum, ásamt starfsmönnum hafnaryfirvalda, heimill aðgangur að fiskiskipum, flutningstækjum, fiskverkunum og birgðageymslum sem nauðsynlegur er til að vigta sjávarafla eða hafa eftirlit með vigtun hans. Í 18 gr. laga um stjórn fiskveiða segir að þeim sé heimilt að fara í veiðiferðir með fiskiskipum og um borð til athugunar á farmi og veiðarfærum og að skipstjórum sé skylt að veita þeim aðstoð. Þá inniheldur [erindisbréf](#) fyrir eftirlitsmenn Fiskistofu nánari útlistun á starfsskyldum þeirra.

Fiskistofa getur samkvæmt 24. gr. laga um stjórn fiskveiða veitt áminningar eða svipt skip veiðileyfi vegna brota á lögum eða reglum settum samkvæmt þeim eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar. Í 15. gr. laganna segir að stofnunin skuli svipta skip leyfi til veiða ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum þeirra. Þá hefur stofnunin heimild til að afturkalla vigtun-

6

ára fangelsi getur beðið þeirra sem brjóta ítrekað gegn ákvæðum laganna

arleyfi samkvæmt 17. gr. laganna og 56. gr. reglugerðar nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla, sé ekki farið eftir ákvæðum þeirra. Brot gegn ákvæðum laga um stjórn fiskveiða, laga um umgengni um nytjastofna sjávar eða reglum settum samkvæmt þeim varða sektum. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að sex árum.

Upplýsingar eða vísbendingar um að afla sé landað fram hjá vigt og að brottkast sé stundað hafa komið fram með reglulegu millibili. Sterkir hagrænir hvatar eru til staðar fyrir slíkri háttsemi hjá sjómönnum og útgerðarfyrtækjum. Með framhjálföndun geta útgerðir aukið veiðar sínar án þess að það

kalli á fjárfestingar í aflahlutdeild eða aflamagni og með brottkasti hent verðminni afla frá borði svo hann skráist ekki til aflamarks fiskiskipa þeirra.

Ríkisendurskoðandi bendir á að eftirlit með vigtun og brottkasti er veikburða á margan hátt eins og lýst er nánar í köflum 3 og 4. Það tryggir ekki að uppfyllt séu þau markmið laga um umgengni um nytjastofna sjávar að þeir séu nýttir með sjálfbærum hætti. Í umfjöllun fréttaskýringaþáttarins Kveiks 21. nóvember 2017 sagði að hátt í 30 þáverandi og fyrrverandi starfsmenn Fiskistofu væru á þeirri skoðun að „meingallað regluverk“, mikill samdráttur í eftirliti og skortur á stuðningi stjórnvalda, hefðu veikt stofnunina svo hún þjónaði alls ekki lögbundnu hlutverki sínu. Þá hefur fiskistofustjóri sagt í viðtölum við fjölmiðla að mikið skorti upp á að eftirlit stofnunarinnar sé nægjanlegt.

Ákvæði um leyfilega hámarksaflahlutdeild fiskiskipa bættust við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða með samþykki Alþingis í mars 1998. Um var að ræða tvær nýjar greinar laganna sem voru nánast samhljóða 13. og 14. gr. núgildandi laga um stjórn fiskveiða. Markmið þeirra er að sporna gegn óæskilegri samþjöppun í sjávarútvegi. Fiskistofa hefur samkvæmt 14. gr. laganna eftirlit með því að skilyrði 13. gr. séu uppfyllt. Því lögbundna hlutverki sinnir hún ekki með fullnægjandi hætti líkt og fjallað er um í kafla 5.

Áður en lagafrumvarp um hámarksaflahlutdeild var samþykkt sem lög nr. 27/1998 hafði mikil hagræðing orðið í íslenskum sjávarútvegi, m.a. með samruna fyrirtækja. Skiptar skoðanir voru í þjóðfélaginu um hvort of mikil samþjöppun hefði átt sér stað frá innleiðingu aflamarkskerfisins í botnfisksveiðum árið 1984 og fyrirkomulags framseljanlegra aflaheimilda sex árum síðar. Sumir töldu hámarksaflahlutdeild geta vikið til hliðar því meginmarkmiði stjórnenda útgerðarféлага að reka þau á sem hagkvæmastan hátt. Aðrir óttuðust að með frekari samþjöppun gætu of sterk yfirráð fárra fyrirtækja yfir fiskveiðiauðlindinni hamlað nýliðun í greininni og eðlilegri samkeppni.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telur Fiskistofu hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með vigtun, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda með hliðsjón af þeim fjárveitingum sem hún hefur haft yfir að ráða. Gott samstarf sé á milli ráðuneytisins og stofnunarinnar um hvernig bæta megi eftirlit. Ráðuneytið hafi ávallt reynt að bregðast við ábendingum um breytingar á lögum eða reglum er varða eftirlit eða aðra framkvæmd á fiskveiðilöggjöfinni. Það hafi oftast en ekki haft frumkvæði að því að Fiskistofa sinni betur einhverjum hluta eftirlitsins og lagt mikla vinnu í endurskoðun reglna um vigtun, kostað rannsóknir um efnið og beitt sér fyrir auknum fjárveitingum til sérstakra átaksverkefna í eftirliti.

Heimilt er að kæra ákvarðanir Fiskistofu til ráðuneytisins. Úrskurðir þess eru hluti af eftirlitshlutverki ráðuneytisins með starfsemi Fiskistofu enda er afstaða þess til ákvarðana stofnunarinnar viðmið í stjórn-sýsluframkvæmd hennar. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur eftirlit ráðuneytisins með eftirlitsstarfsemi byggð á öflun upplýsinga hjá stofnuninni og samtölum við starfsmenn hennar um framgang verkefna. Jafnframt hefur það átt í samskiptum við samtök og einstaka aðila sem eftirlitið beinist að og fengið sjónarmið þeirra. Í fjárlagafrumvörpum árána 2013–17 var ekki að finna nein sérstaklega skilgreind

1990
var
fyrirkomulag
framseljanlegra
aflaheimilda
innleitt

markmið, aðgerðir eða framtíðaráherslur stjórnvalda sem sneru að eftirlitshlutverki Fiskistofu með vigtun, brottkasti eða samþjöppun aflaheimilda.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti metur ekki árangur af eftirliti Fiskistofu með kerfisbundnum hætti. Almennur árangursstjórnunarsamningur var í gildi milli Fiskistofu og sjávarútvegsráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis) frá árinu 2004 til loka árs 2006. Hafin var vinna innan ráðuneytisins við gerð nýs samnings árið 2014 en sú vinna féll niður í kjölfar ákvörðunar um flutning stofnunarinnar til Akureyrar í júní það ár. Skýr árangursmarkmið um hverju eftirliti á að skila þurfa að vera til staðar og grípa þarf til ráðstafana svo þeim verði náð.

Fiskistofa telur að viðurlög við brotum gegn áðurnefndum lögum séu ómarkviss og fælingaráhrif þeirra í sumum tilfellum því takmörkuð. Aflaheimildir séu t.d. oft fluttar yfir á önnur skip í eigu sömu aðila þegar skip eru svipt veiðileyfum. Stofnunin telur að skoða megi hvort halda eigi skrá um sögu skipa, útgerða eða vinnslu, sem byggja megi á við ákvörðun á viðurlögum. Þannig mætti t.d. synja umsækjanda um veiðileyfi ef ferill hans ber með sér að hann geti ekki uppfyllt skilyrði sem því fylgja. Þá hefur stofnunin bent á að íslensk fiskveiðistjórnarlöggjöf heimilar jafnan og iðulega einungis tímabundinn missi réttinda. Iðulega gildi það aðeins um lögaðila, s.s. tímabundna sviptingu veiðileyfis eða tímabundna afturköllun vigtunarleyfis.

2.4.1 Skipulag og umfang

Veiðieftirlitssvið Fiskistofu hefur eftirlit með veiðum íslenskra og erlendra skipa í íslenskri lögsögu og veiðum íslenskra skipa utan hennar. Veiðieftirlitsmenn hafa eftirlit með því að afli sé rétt veginn og skráður. Sviðið sinnir einnig útgáfu vigtunarleyfa til endurvigtunar eða heimavigtunar og útgáfu vinnsluleyfa til skipa sem vinna afla um borð. Við endurvigtun er ísaður afli sem vigtaður hefur verið á hafnarvog einnig vigtaður í húsnaði vigtunarleyfishafa (sjá kafla 3.3). Heimavigtunarleyfi felur í sér undanþágu frá vigtun á hafnarvog (sjá kafla 3.4). Jafnframt er fylgst með veiðarfærum og búnaði fiskiskipa, hvort veiðileyfi séu gild og færslu afladagbóka. Eftirlitsmenn hafa einnig eftirlit með tegunda- og stærðarsamsetningu afla og gera tillögur um lokun veiðisvæða til verndunar smáfisks og til að koma í veg fyrir skaðlegar veiðar. Sviðið rannsakar brotamál, hefur eftirlit með veiðum, vinnslu og nýtingu um borð í vinnsluskipum, að afurðir þeirra séu rétt uppreiknaðar til aflamarks og eftirliti með útflutningi óunnins afla í gámum. Eftirlit fer ýmist fram á vettvangi, til sjós og lands, eða með rafrænum hætti á skrifstofum Fiskistofu.

5

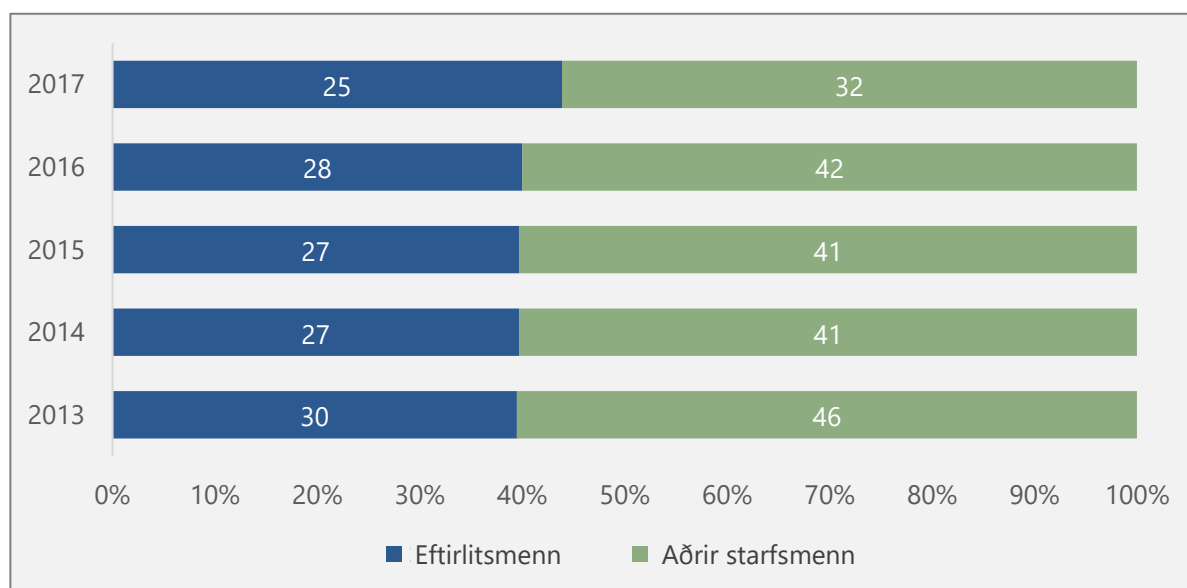
ár frá stofnun
sérstakrar
aðgerða- og
greiningar-
deildar
Fiskistofu

Með skipulagsbreytingu 1. maí 2013 var stofnuð sérstök aðgerða- og greiningardeild á veiðieftirlitssviði. Markmið deildarinnar er að þróa aðferðir til frekari úrvinnslu gagna til rafræns eftirlits. Starfsmenn hennar nota viðskiptagreiðarhugbúnaðinn Tableau til að greina m.a. vigtarupplýsingar, magn íss í afla og gögn í tengslum við brottkast. Um svipað leyti hófst einnig mótun áhættumats (áhættuflokkunar) eða rafræns áhættumiðaðs eftirlits. Í því felst að gögn úr gagnagrunnum stofnunarinnar og öðrum gagnasöfnum eru hagnýtt til margs konar samburðar. Markmiðið er að gera eftirlitið skilvirkara með því að beina því þangað sem mest þörf er talin vera fyrir hendi út frá þáttum á borð við frávik í aflasamsetningu eða íshlutfalli (hlutfalli íss í lönduðum afla) (sjá kafla 3 og 4).

Tíðni heimsóknna til leyfishafa og um borð í fiskiskip, hvenær ákjósanlegast er að standa yfir vigtunum og hafa eftirlit með hvort brottkast er stundað, er ákveðin og metin út frá áhættuflokkuninni og árlegum markmiðum Fiskistofu. Stofnunin og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telja að störf eftirlitsmanna séu markvissari eftir að áhættumiðað eftirlit var tekið upp. Að mati Fiskistofu hefur aukin rafræn vöktun og áhættuflokkun gert mögulegt að auka eftirlit og aðhald með litlum viðbótarkostnaði en skýrari og auknar lagaheimildir til rafrænnar vöktunar og notkunar myndavéla til eftirlits þurfi ef gera eigi betur (sjá kafla 3.2).

Eftirlitsmenn og aðrir starfsmenn Fiskistofu sem annast eftirlitsverkefni á skrifstofu voru 37 árið 2008 eða 46% af starfslíði stofnunarinnar. Árið 2013 var hlutfallið 39% eða 30 starfsmenn (sjá mynd 2.6). Í árslok 2017 unnu 25 starfsmenn að eftirlitsverkefnum eða 44% af starfslíði. Þeim hafði þá fækkað um 32% á tíu árum. Sviðsstjóri og tveir deildarstjórar veiðieftirlits eru ekki meðtaldir. Eftirlitsmenn sinntu bæði eftirliti með vigtun sjávarafla og brottkasti eða eftirliti með vigtun í einn mánuð og eftirliti á sjó í þeim næsta. Hver þeirra sinnti landeftirliti í um sex mánuði á ári, sjóeftirliti í fimm mánuði og fékk um mánuð í sumarleyfi.

2.6 Fjöldi starfsmanna í eftirlitsverkefnum og hlutfall af starfslíði Fiskistofu



Heimild: Fiskistofa

Eftirlitsmenn voru staðsettir á sjö starfsstöðvum árin 2008–10 en eftir þann tíma var starfsstöð í Grindavík lögð niður. Í apríl 2018 voru átta eftirlitsmenn í Hafnarfirði og þar af voru þrjú vinnsluskipaeftirlitsmenn. Fjórir sinntu eftirliti frá Stykkishólmi og þrjú frá Akureyri og sami fjöldi frá Höfn í Hornafirði. Einn eftirlitsmaður var á Ísafirði og annar í Vestmannaeyjum.

Stjórnendur Fiskistofu telja að stofnunin hafi verið undirmönnuð árin 2013–17 og sé enn miðað við fjölda og umfang eftirlitsverkefna. Ómögulegt sé að sinna öllu því eftirliti sem henni ber að sinna lögum samkvæmt. Þá líði reglubundið eftirlit fyrir þegar upp komi óvænt og mannaflsfræk eftirlitsverkefni eins og tímabundið átak í eftirliti með veiðum á grásleppuvertíð 2018. Í ljósi þess hversu takmarkað eftirlit Fiskistofu er með vigtun og brottkasti (sjá

kafla 3 og 4) bendir ríkisendurskoðandi á að taka þarf afstöðu til þess hvort tilefni sé til að fjölga eftirlitsmönnum. Setja þarf skýr árangursmarkmið um hverju eftirlitið á að skila og grípa til ráðstafana til að ná þeim markmiðum.

Veiðieftirlitsmenn Fiskistofu höfðu í samræmi við reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera aðgang að rafrænni gæða- og eftirlitshandbók árin 2013–17. Leiðbeiningar og lýsingar á verklagsreglum og vinnuferlum við eftirlit eru aðgengilegar í gæðahandbók stofnunarinnar. Vinnulýsingar eru í gildi fyrir öll helstu eftirlitsverkefni veiðieftirlitssviðsins, eru verklagsreglum til stuðnings og eiga að tryggja samræmd vinnubrögð á vettvangi við eftirlit. Þar má m.a. finna leiðbeiningar um framkvæmd eftirlits þegar staðið er yfir löndun eða vigtun (sjá nánar í kafla 3).

Allir eftirlitsmenn fá kennslu og þjálfun þar sem eldri og reyndari starfsmenn leiðbeina nýliðum. Samkvæmt vinnulýsingu 10.03.04 *Fóstrakerfi veiðieftirlitsmanna*, úr gæðahandbók Fiskistofu, fylgir nýliði reyndari eftirlitsmanni eftir í að lágmarki tvo mánuði fyrir hefðbundið

1.177

þúsunda
tonna
heildarafli
veiddist árið
2017

eftirlit en sé um vinnsluskipaeftirlit að ræða fer hann með í eina sjóferð. Eftirlitsmaður sem sinnir þjálfun nýliða skal skila skýrslu í lok tímabils til deildarstjóra veiðieftirlits og staðfesta ásamt viðkomandi nýliða að farið hafi verið yfir verkefni úr gátlistum fyrir þjálfun og tiltaka hvaða verkefni voru yfirfarin á vettvangi og hvaða verkefni var veitt fræðsla um (ekki á vettvangi).

Veiðieftirlitssvið vinnur eftir árlegum markmiðum í eftirliti og oft hefur verið um þrjú til fimm forgangs- eða átaksverkefni að ræða á hverju ári. Samkvæmt svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar eru markmið sett fyrir eftirlitsverkefni á vettvangi, verkefni á skrifstofu og fyrir hvern starfsmann sviðsins. Eftir hvert almanaksár er árangur við að ná settum markmiðum metinn og áhrif aðkallandi verkefna sem ekki var gert ráð fyrir við markmiðasetningu. Endurskoðun eftirlitsreglna Fiskistofu hefur einkum falist í því að stofnunin hefur komið á framfæri við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti tillögum að breytingu á lögum og reglugerðum (sjá nánar í síðari köflum).

Fiskistofa hefur ekki skilað forsætisráðuneyti árlega skýrslum um mat eða endurskoðun þess á gildandi eftirlitsreglum líkt og kveðið er á um í reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera. Þá heldur stofnunin ekki tæmandi skrá yfir gildandi eftirlitsreglur.

Aflaskráningarkerfi Fiskistofu kallast GAFL og stendur skammstöfunin fyrir Gagnagrunnur Fiskistofu og löndunarhafna. Kerfið tók við af eldra aflaskráningarkerfi haustið 2007. Það er tengt í rauntíma við allar hafnir landsins og um leið og hafnarvigtarmenn hafa skráð inn niðurstöður vigtunar flytjast gögnin til Fiskistofu.

Heildarafli íslenskra fiskveiðiskipa, þ.e. allur afli innan og utan aflamarkskerfisins (kvótakerfisins), var 1.363 þús. tonn árið 2013. Heildarverðmæti aflans sem Fiskistofa hafði þá eftirlit með nam á verðlagi þess árs 152,8 ma.kr. líkt og sjá má í töflu 2.7. Verðmæti úthlutaðs aflamarks nam samkvæmt útreikningum Fiskistofu 85,1 ma.kr árið 2013. Sú tala inniheldur ekki veiðiheimildir sem stofnunin hefur umsjón með en eru ekki innan kvótakerfisins (heimildir vegna makríls, strandveiða, grásleppu, o.fl.). Árið 2017 var heildarafllinn 1.177 þús. tonn og að verðmæti 110 ma.kr.

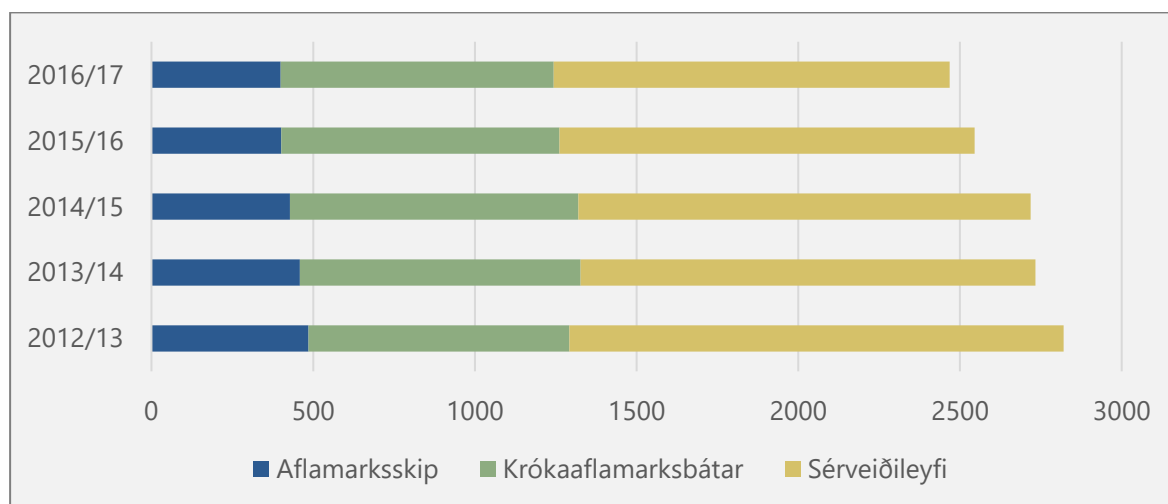
2.7 Heildaraflí og aflaverðmæti 2013–17 í þús. tonna og ma.kr.

	2013	2014	2015	2016	2017
Heildaraflí	1.363	1.077	1.319	1.067	1.177
Aflaverðmæti	152,8	136,3	151,3	133,0	110,0
Verðmæti aflamarks	85,1	99,6	96,5	96,4	76,1

Heimild: Fiskistofa. Verðmæti á verðlagi hvers árs

Útgefin almenn veiðileyfi fiskveiðirárið 2016/17, þ.e. frá 1. september 2016 til 31. ágúst 2017, voru 1.244 (sjá mynd 2.8). Þar af fengu 400 skip leyfi til veiða í aflamarkskerfinu og 844 bátar í krókaaflamarkskerfinu. Auk almenns veiðileyfis eru gefin út sérveiðileyfi á skip fyrir tiltekna veiðar sem óheimilt er að stunda án leyfisins. Á þetta t.d. við um veiðar á deilistofnum, grá-sleppu eða með dragnót.

2.8 Fjöldi almennra veiðileyfa og sérveiðileyfa fiskveiðirárin 2012–17



Heimild: Ársskýrsla Fiskistofu 2017

Kostnaður Fiskistofu vegna veiðieftirlits árin 2013–17 nam alls 1.973 m.kr. (tafla 2.9). Árið 2013 nam hann 371,6 m.kr. og ári síðar 355,3 m.kr. Þar af var launakostnaður 259,3 m.kr árið 2014. Fiskistofa varði á árinu 2017 alls 431,3 m.kr. til veiðieftirlits. Árlegur kostnaður jókst því um 16,1% frá árinu 2013. Tekjur vegna veiðieftirlits námu 287 m.kr árin 2013–17 og voru þær hæstar árið 2016, alls 90 m.kr. Árið 2017 höfðu tekjurnar lækkað í 49,8 m.kr. en eins og sagði í kafla 2.2 fór hluti af mörkuðum tekjum stofnunarinnar þá að renna beint til ríkissjóðs.

2.9 Gjöld og tekjur veiðieftirlits Fiskistofu 2013–17 í m.kr.

	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Gjöld	371,6	355,3	379,0	435,6	431,3	1.972,8
Tekjur	78,2	71,3	57,9	90,0	49,8	287,0

Heimild: Fiskistofa. Á verðlagi hvers árs

3 Eftirlit með vigtun sjávarafla

3.1 Vigtun afla

Öllum afla sem íslensk skip veiða úr stofnum sem að hluta eða öllu leyti halda sig í efnahagslögsögu Íslands skal samkvæmt 5. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar landað innan lands og hann veginn á hafnarvog þegar við löndun í innlendri höfn. Sama gildir um erlend skip sem landa afla hér á landi. Skal við vigtunina nota löggilta vog í eigu viðkomandi hafnar (sjá kafla 3.2). Í reglugerð 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla er að finna nánari útfærslu á ákvæðum laga nr. 57/1996. Samkvæmt reglugerðinni skal vigtun lokið innan tveggja klukkustunda eftir að löndun lýkur. Vigtun skal framkvæmd af starfsmanni hafnar sem hlotið hefur til þess löggildinga. Ef engin hafnarvog er í verstöð eða ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi getur Fiskistofa tímabundið leyft vigtun með öðrum hætti og veitt einstökum aðilum leyfi til vigtunar án þess að afli sé veginn á hafnarvog (sjá kafla 3.4). Skýringarmynd 3.1 veitir yfirlit yfir helstu atriði sem lúta að vigtun afla skv. lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla.

3.1 Skýringarmynd

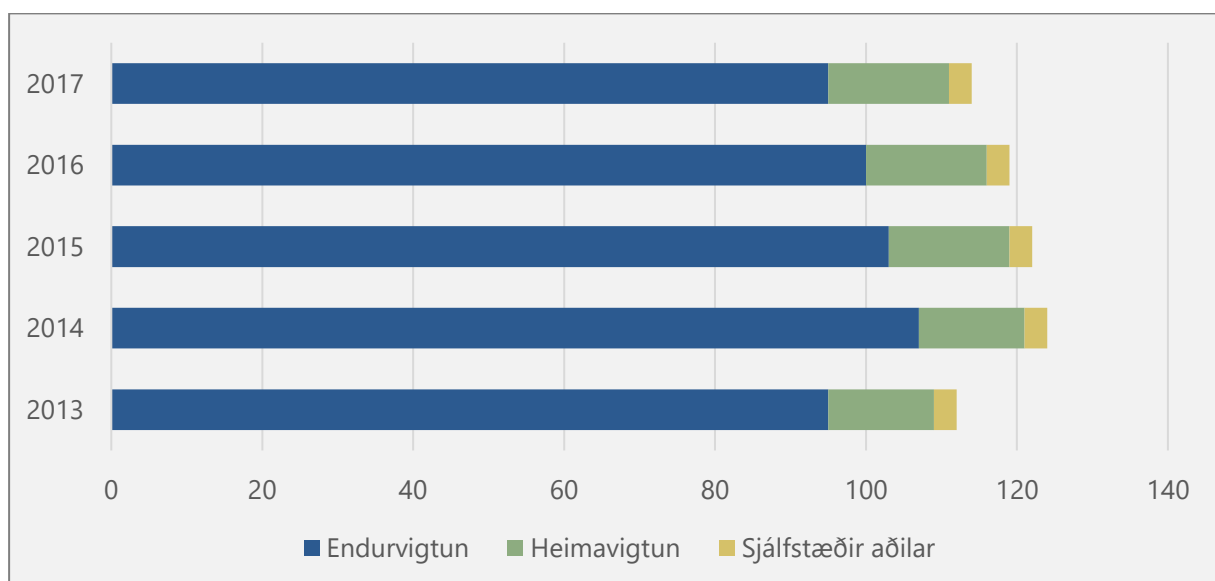
Hafnarvog	Endurvigtun	Heimavigtun
<ul style="list-style-type: none">• Öllum afla íslenskra og erlendra skipa úr stofnum innan efnahagslögsögu Íslands skal landað innan lands og hann veginn á hafnarvog.• Hafnaryfirvöld hafa umsjón með vigtun aflans á löggilttri hafnarvog í samræmi við reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla og lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.• Vigtun skal framkvæmd af löggiltum hafnarvigtarmanni.	<ul style="list-style-type: none">• Fiskistofa getur veitt leyfi til að ísaður afli sem vigtaður hefur verið á hafnarvog sé endurvigtaður. Það veitir vigtunaleyfishafa (s.s. fiskvinnslum) rétt til vigtunar í eigin húsnæði.• Ís er skilinn frá og nettóþyngd aflans fundin af löggiltum vigtunarmönnum vigtunaleyfishafa.• Niðurstaða endurvigtunar ræður endanlegri aflaskráningu en ekki vigtun á hafnarvog.	<ul style="list-style-type: none">• Fiskistofu er heimilt að veita undanþágu frá vigtun á hafnarvog með útgáfu leyfa til heimavigtunar botn- eða uppsjávarfisks. Slíkt leyfi skal aðeins veitt ef veruleg vandkvæði eru á því að vega aflann á hafnarvog.• Heimavigtun skal framkvæmd af vigtarmanni leyfishafa sem hlotið hefur löggildinga til vigtunar, notuð skal löggilt vog og vigtarnóta send viðkomandi löndunarhöfn.

Eftirlit með vigtun og skráningu afla er eitt stærsta eftirlitsverkefni Fiskistofu í landi. Veiðieftirlitsmenn sinna eftirliti með vigtun á hafnarvog og hjá vigtunarleyfishöfum og gera úttektir hjá aðilum sem sækja um vigtunarleyfi eða endurnýjun eldri leyfa. Þeir eru löggiltir vigtarmenn og hlutverk þeirra er að tryggja að afli sé rétt veginn og skráður svo nálgast megi áreiðanlegar upplýsingar um afla- og aflaheimildastöðu fiskiskipa. Þegar eftirlitsmenn standa yfir vigtun hjá vigtunarleyfishöfum skila þeir af sér eftirlitsskýrslum á Excel-formi til sérfræðings sem hefur umsjón með vigtarmálum á skrifstofu veiðieftirlitssviðs. Þar koma fram helstu upplýsingar um yfirstöður hjá leyfishöfum. Gæðahandbók stofnunarinnar inniheldur vinnulýsingar og kennslu-myndbönd sem eru eftirlitsmönnum til leiðbeiningar við úttekt á vigtunarbúnaði og yfirstöður.

Deildarstjóri landeftirlits Fiskistofu ber ábyrgð á eftirliti með vigtun afla. Samkvæmt starfslýsingu ber hann ábyrgð á úttektum á vigtunarbúnaði leyfishafa, yfirstöðum eftirlitsmanna og eftirliti með vigtun aðila sem stunda bræðslu og/eða vinnslu á uppsjávarfiski. Sérfræðingur á veiðieftirlitssviði afgreiðir umsóknir um vigtunarleyfi og ber ábyrgð á að landeftirlit taki m.a. mið af greiningum og áhættuflokkun sem fjallað var um í kafla 2.4.1. Einnig hefur hann umsjón með vigtarforriti stofnunarinnar og miðlar upplýsingum og gögnum til hafnarvigtarmanna og eftirlitsmanna Fiskistofu.

Við áhættuflokkun eru vigtunarleyfishafar greindir eftir magni, fjölda skipa sem landa hjá viðkomandi, fjölda landana og fyrri brotum. Þeim eru þannig gefin stig og settir í einn af þremur áhættuflokkum sem stýra skipulagi eftirlits með vigtun. Samkvæmt Fiskistofu eru eftirlitsmenn að auki þjálfaðir í að leggja mat á ýmsa þætti hjá leyfishafa eins og aðstöðu til vigtunar og framkvæmd hennar. Ef vísbendingar eru um að vigtun sé ekki framkvæmd með réttum hætti er eftirlit með viðkomandi aukið og í framhaldinu metið hvort ástæða sé til frekara eftirlits. Árið 2017 voru 114 aðilar með vigtunarleyfi útgefin af Fiskistofu eins og sjá má á mynd 3.1. Þar af voru 95 endurvigtunarleyfi og 16 heimavigtunarleyfi. Einnig voru þrjú útgefin vigtunarleyfi til sjálfstæðra aðila sem hafa heimild til að annast vigtun afla við löndun í umboði og á ábyrgð viðkomandi hafnaryfirvalda.

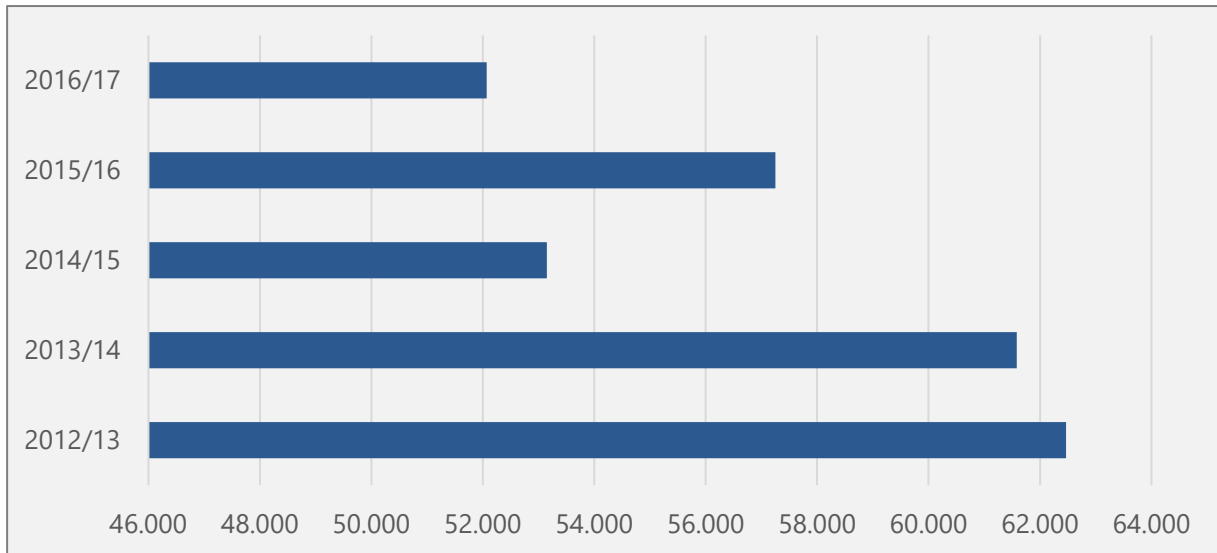
3.1 Fjöldi vigtunarleyfa árin 2013-17



Heimild: Fiskistofa

Veginn afli íslenskra fiskiskipa í kvótabundnum tegundum til skráningar aflamarks hjá vigtunarleyfishöfum var rúm 223.500 tonn árið 2017 ef miðað er við slægðan afla. Tæp 67% af heildarmagni voru vigtuð hjá vigtunarleyfishöfum en 33% fóru einungis á hafnarvog. Á fiskveiðiárinu 2016/2017, þ.e. frá 1. september 2016 til 31. ágúst 2017, voru 52.072 landanir skráðar í aflaskráningarkerfið GAFL en 62.467 fiskveiðiárið 2012/13 (sjá mynd 3.2).

3.2 Fjöldi skráðra landana í GAFL fiskveiðiárin 2012–17

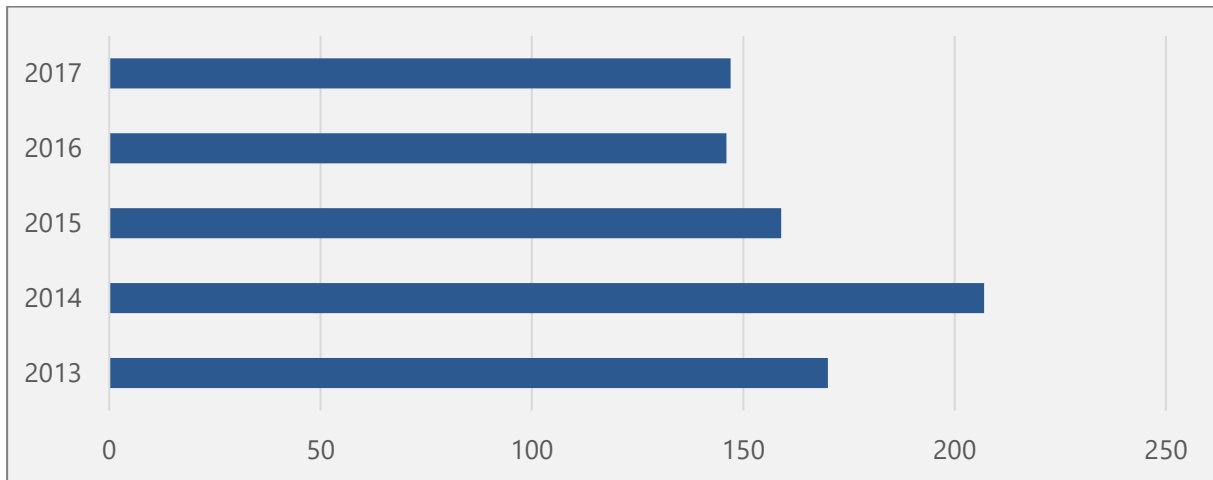


Heimild: Ársskýrslur Fiskistofu 2013–17

Fiskistofa telur upplýsingar um fjölda vigtana ár hvert ekki vera ákjósanlegan mælikvarða á umfang eftirlitsins. Ástæðan sé sú að fjöldi þeirra í einni yfirstöðu geti verið mismikill eftir tegund vigtunar og aflasamsetningu. Ein yfirstaða hjá vigtunarleyfishöfum geti t.d. talið tíu vigtanir ef jafnmargar tegundir eru til vigtunar. Fjöldi vinnustunda sem fór í eftirlit hjá vigtunarleyfishöfum árin 2013–17 er ekki tiltækur. Stofnunin skráir í gagnagrunn fjölda stunda sem fara í hvert eftirlitsverkefni en sú skráning inniheldur t.d. akstur eftirlitsmanna til og frá vigtunarstað. Samkvæmt tölfræði Fiskistofu lauk vigtun á um 17,3% af öllum bolfisksafla árið 2017 á hafnarvog. Alls 53,9% aflans fóru þá til endurvigtunar hjá vigtunarleyfishöfum. Þar af voru 75,3% endurvigtuð af fiskvinnslum en 24,7% hjá fiskmörkuðum.

Samkvæmt Fiskistofu náði eftirlit með yfirstöðu hjá vigtunarleyfishöfum árin 2013–17 að meðaltali til innan við hálfis prósentis af lönduðum afla. Árið 2013 voru yfirstöður eftirlitsmanna alls 170 en 147 árið 2017 (sjá mynd 3.3).

3.3 Fjöldi yfirdæmra eftirlitsmanna hjá viktunarleyfishöfum árin 2013–17



Heimild: Fiskistofa

Fiskistofa hefur, við eftirlit með viktun nýtt upplýsingar úr viktarskýrslum og skýrslum um ráðstöfun heildaraflamagns í samræmi við ákvæði 17. gr. laga um stjórn fiskveiða. Eftirlitsmenn hafa einnig fyrirmæli um að skoða þau gögn sem eru til staðar hjá viktunarleyfishöfum eins og viktarnótur. Þær eru gefnar út af löggiltum viktarmönnum hafna og viktunarleyfishafa sem skrá þar m.a. upplýsingar um nafn skips, löndunarhöfn, vegið aflamagn, fjölda íláta og undirmálsafla. Stofnunin hefur í einstaka tilfellum óskað eftir upplýsingum frá umboðsaðilum vegna útflutnings sjávarafurða. Tafla 3.4 sýnir fjölda mála árin 2013–17 þar sem grunur um brot viktunarleyfishafa vaknaði sem leiddi til frekari rannsóknar Fiskistofu. Dæmi voru m.a. um að ranglega hefði verið staðið að viktun, undirskriftir hefðu verið falsaðar á viktarnótum, aflaskráning ekki verið rétt og rafræn innsigli á vogum verið rofin. Alls lauk 21 máli af 55 með formlegri áminningu, 15 með tilmælum og 7 með afturköllun viktunarleyfa. Ekki var talið tilefni til beitingu viðurlaga í tíu málum og einungis eitt var kært til lögreglu.

3.4 Grunur um brot viktunarleyfishafa árin 2013–17

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Formleg áminning</i>	6	2	3	7	3
<i>Afturköllun viktunarleyfa</i>	0	1	2	1	3
<i>Lauk með tilmælum</i>	3	6	4	2	0
<i>Ekki tilefni til beitingu viðurlaga</i>	2	4	0	1	3
<i>Kært til lögreglu</i>	0	0	0	1	0
<i>Enn í vinnslu</i>	0	0	0	0	1
Fjöldi meintra viktarbrot	11	13	9	12	10

Heimild: Fiskistofa

Við eftirlit Fiskistofu árin 2013–17 kom upp grunur um 23 framhjálandanir (sjá töflu 3.5). Tólf þeirra mála lauk með sviptingu veiðileyfis og fimm með formlegri áminningu. Í þremur málanna var fiskiskip svipt veiðileyfi og brotið einnig kært til lögreglu og tveimur öðrum lauk með kæru til lögreglu. Viðurlögum var beitt í öllum málum en eitt var enn í vinnslu í september 2018.

3.5 Grunur um framhjálandanir árin 2013–17

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Formleg áminning</i>	0	2	1	1	1
<i>Svipting veiðileyfis</i>	2	1	4	2	3
<i>Kært til lögreglu</i>	2	0	0	0	0
<i>Svipting veiðileyfis og kært til lögreglu</i>	2	0	0	1	0
<i>Enn í vinnslu</i>	0	0	0	0	1
<i>Fjöldi meintra brota</i>	6	3	5	4	5

Heimild: Fiskistofa

Rannsókn þeirra mála sem töflur 3.4 og 3.5 veita yfirlit um var að stórum hluta unnin á vettvangi af eftirlitsmönnum Fiskistofu og samkvæmt vinnulýsingum og öðrum leiðbeiningum úr gæðahandbók stofnunarinnar um brotaferil mála. Brotamál voru stofnuð í brotamálagátt Ugga, málaskrá veiðieftirlitssviðs. Samkvæmt Fiskistofu úthlutaði umsjónarmaður hennar málum eftir alvarleika til viðeigandi málsmeðferðar og þeim alvarlegustu til lögfræðinga stofnunarinnar. Samkvæmt verklagsreglum stofnunarinnar var þá tekin afstaða til hvers og eins máls á grundvelli þeirra gagna sem fyrir lágu og útgerðum/skipstjórum gefinn kostur á að koma fram athugasemdum/andmælum. Endanleg ákvörðun í málum var tekin á veiðieftirlitssviði eða lögfræðisviði (nú skrifstofu fiskistofustjóra) og ákvörðunarbréf send viðkomandi aðilum.

Ríkisendurskoðandi vekur athygli á að Fiskistofa heldur ekki úti markvissu eftirliti með því hvort löndun sjávarafla eigi sér stað utan skilgreindra löndunarhafna. Í svari Fiskistofu vegna þessa kom fram að almennt væri erfitt um vik fyrir aðila að landa afla utan löndunarstaða þar sem engin aðstaða væri fyrir hendi. Eftirlit með slíkum svæðum væri þó skipulagt ef ábendingar bærust eða grunsemdir vöknudu um slíkt, en slíkar ábendingar væru afar sjaldgæfar. Þá væru skip ferilvöktuð og þau sem héldu til hafna sem ekki séu skilgreindar löndunarhafnir vektu athygli. Á fundi Ríkisendurskoðunar með Hafnasambandi Íslands lýstu fulltrúar þess áhyggjum sínum af því að landað hefði verið á löndunarstöðum utan hafnarvæða.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar lýstu stjórnendur Fiskistofu því yfir að stofnunin geti ekki sinnt eftirliti með vigtun með fullnægjandi hætti m.a. sökum þess hvernig vigtun sé háttað á vettvangi, fjölda eftirlitsþátta, nógildandi regluverks og skorts á úrræðum eða viðurlögum. Mikilvægt er að auka og bæta eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla.

3.2 Vigtun á hafnarvog

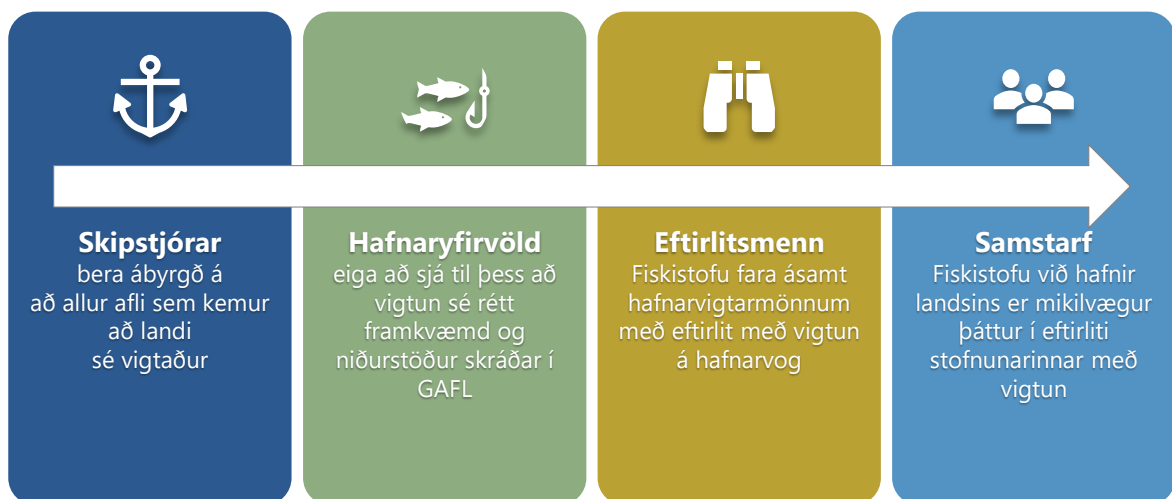
Hafnaryfirvöld, þ.e. hafnarstjórnir sem sveitarfélög eða aðrir eigendur hafna fela stjórnunarlega ábyrgð á höfnum samkvæmt hafnalögum nr. 61/2003, skulu samkvæmt reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla hafa umsjón með vigtun afla á hafnarvog, söfnun upplýsinga um

landaðan afla og að reglum um vigtun sem settar hafa verið á hverjum löndunarstað sé framfylgt. Þau skulu tryggja að upplýsingar um vigtun séu færðar í GAFL, að vigtun ljúki innan tveggja klukkustunda eftir að löndun lauk, að hver tegund sé vegin sérstaklega og meta hvort upplýsingar sem fram koma á vigtarnótum vigtunarleyfishafa séu trúverðugar.

Starfsmenn hafnarvoga skulu samkvæmt lögum um umgengni um nytjastofna sjávar sannreyna að uppgefin tegund vigtaðs afla á hafnarvog sé rétt. Samkvæmt reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla skulu þeir tryggja að allur afli sé veginn í ílátum með ís (brúttóvigtun) í löndunarhöfn. Löggiltir hafnarvigtarmenn skulu nota löggilta vog í eigu viðkomandi hafnar og skrá á vigtarnótu tegund, fjölda og áætlaða þyngd íláta og draga frá vegnum afla. Vigtun á hafnarvog má ljúka með 3% ísfrádrætti þegar hafnarvigtarmaður hefur staðfest að ís sé í aflanum. Ef enginn ís er notaður á að ljúka vigtun án ísfrádráttar. Ef óunninn afli er veginn á hafnarvog og ísaður og frágenginn til útflutnings skal draga 12% frá vegnum afla vegna íshlutfalls enda fari hann beint í flutningsfar. Í júní 2018 voru alls 63 hafnarvogir í landinu.

Um frekari kröfur til hafna vegna aðstöðu til vigtunar og eftirlits skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra kveða á um í reglugerð, samkvæmt 6. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti getur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. bannað löndun sjávarafla í einstökum höfnum sem ekki fullnægja kröfunum. Reglugerð samkvæmt ákvæðinu hefur ekki verið sett. Af þeim sökum skortir skýrari kröfur til vigtunar, búnaðar og hæfi starfsmanna á löndunarhöfnum. Ríkisendurskoðandi hvetur til þess að umrædd reglugerð verði sett svo allt inntak um kröfur til hafna og eftirlit þeirra sé skýrt.

3.2 Skýringarmynd



Hafnarvigtarmenn bera ekki ábyrgð á að allur afli sem kemur að landi sé vigtaður heldur skipstjórar fiskiskipa, samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar um vigtun og skráningu sjávarafla. Löggiltir vigtarmenn hafna bera ábyrgð á að vigtun sé rétt framkvæmd. Þeir skulu skrá niðurstöður hennar í GAFL þar sem Fiskistofa getur fylgst með aflaheimildum fiskiskipa.

Samkvæmt vinnulýsingum 12.01.11 *Staðið yfir löndun/vigtun* og 12.02.03 *Eftirlit með löndun/vigtun á hafnarvog, bolfiskur, flatfiskur og rækja*, úr gæðahandbók Fiskistofu, skulu eftirlitsmenn m.a. bera landaðan og vigtaðan afla saman við afladagbækur í fiskiskipum, kanna

63

hafnarvogir voru í notkun hér á landi í júní 2018

hvort tegundir séu aðskildar í körum við löndun, hvort afli sé ísaður á hafnarvog og hvort hafnarvörður dragi 3% frá vegna íss. Eftirlitsmenn skulu kanna aflasamsetningu og meðferð afla og fylgjast með að hann sé veginn á hafnarvog og skráður í GAFL. Þeir skulu einnig skoða hvort verðminni tegundum hafi verið raðað ofan á aðrar í körum. Verði eftirlitsmaður var við brot á reglum skal hann skila inn brotaskýrslu auk annarra gagna sem ávallt skal skilað að loknu eftirliti, þar á meðal eftirlitsskýrslum, til deildarstjóra veiðieftirlitssviðs eftir því sem við á.

Í úttekt Agnars Birkis Helgasonar og Sævars Guðmundssonar, *Greining á vinnuferlum og hlutverkum við endurvigtun* (2014) sem unnin var að beiðni Fiskistofu og send til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, var bent á

verulega áhættuþætti sem eru til staðar við vigtun á hafnarvog. Til að mynda séu flutningstæki oft lokuð og hafnarvigtarmenn geti þá ekki sannreynt aflaupplýsingar frá öikumönnum um fisktegundir og fjölda íláta. Auk þess sé hættu á að farið sé með afla fram hjá hafnarvog eða að afli fari óísaður til endurvigtunar. Samkvæmt úttektinni voru dæmi um að afla smærri dagróðrabáta væri hellt í kör þar sem vökvi og afgangur af ís runnu af en ís væri síðan bætt ofan á svo senda mætti aflann til endurvigtunar. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar eru auk þess mörg dæmi um að einungis einn hafnarstarfsmaður sinni vigtun hverju sinni og að hann sé þá oft bundinn við starfsstöð sína án þess að hafa tök á að gaumgæfa samsetningu og íshlutfall þess afla sem veginn er. Þá eru vigtarmenn oft tengdir viðskiptavinum hafnanna fjölskyldu- eða vinaböndum og erfitt getur reynst að tryggja óhæði þeirra í sýnd og reynd.

Hafa verður hugfast að Fiskistofa hefur ekki boðvald yfir hafnarvigtarmönnum þótt hún fari með eftirlit með vigtun afla. Stofnunin hefur því engin önnur úrræði en að kæra þá til lögreglu þegar ekki er farið að reglum eða tilkynna slíkt til Neytendastofu, sem fer með eftirlit með vigtarmönnum sbr. lög nr. 91/2006 um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn. Ríkisendurskoðandi bendir einnig á að ekki er til nein samræmd búnaðarlýsing um tegund voga eða stærð fyrir vigtunarbúnað og nokkrar stórar hafnir, t.d. Ólafsvíkurhöfn, eiga einungis eina stóra bílavog sem ekki getur vegið lítið magn með ásættanlegri nákvæmni. Eins og kom fram í úttektinni *Greining á vinnuferlum og hlutverkum við endurvigtun* hefur þetta í för með sér að umtalsvert magn afla fer til endurvigtunar þar sem brúttóvigt frá hafnarvog er áætluð.

Þegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti kallaði árið 2015 eftir umsögnum um drög að lagafrumvarpi til breytinga á m.a. lögum um umgengni um nytjastofna sjávar (sjá nánar í kafla 3.5) bentu Hafnasamband Íslands og fleiri aðilar á sambærilega annmarka á framkvæmd vigtunar á hafnarvog og höfðu komið fram við greiningu á vinnuferlum og hlutverkum við endurvigtun. Hafnasamband Íslands taldi að réttast væri að Fiskistofu væri alfarið falið það eftirlitshlutverk sem vigtarmenn hefðu með höndum. Jafnframt benti sambandið á að hafnirnar hefðu ekki yfir nægum mannskap að ráða til að fullyrða mætti að markmiðum um vigtun afla næðust, t.d. væri oft ómögulegt að vigta hverja tegund sérstaklega á hafnarvog eða kanna hvort ís væri í afla.

Hafnir eigi fyrst og fremst að veita þjónustu

Af samtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa Hafnasambands Íslands að dæma telja hafnarstjórar almennt að eftirlit sem hafnir eiga að sinna með vigtun á hafnarvog og hjá vigtunarleyfishöfum eigi alfarið að vera í verkahring eða falla undir verkefnasvið Fiskistofu. Hafnirnar séu fyrst og fremst þjónustuaðilar sem vigti fisk og innheimti vigtargjöld. Í september 2018 undirrituðu Fiskistofa og Hafnasamband Íslands samstarfsyfirlýsingu um framkvæmd vigtarmála þar sem kemur fram að samstarf byggt á samvinnu og sameiginlegum verkferlum sé far-sælast til þess að tryggja að allur afli skili sér til vigtunar og að upplýsingar byggðar á vigtuninni séu traustar og áreiðanlegar. Markmið beggja sé að með skýrum vinnuferlum verði eftirlit og framkvæmd vigtunar eins vönduð og kostur er. Í því skyni eigi að færa umsýslu og eftirlit vegna endurvigtunar til Fiskistofu svo tryggja megi betur frumeftirlit starfsmanna hafna og að landaður afli skili sér á hafnarvog. Yfirlýsingin kveður ekki á um hvenær Fiskistofa muni taka við þessu verkefni.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Fiskistofu 14. mars 2016 kom fram að setja þyrfti reglur um lágmarkskröfur vigtunarbúnaðar svo hægt væri að vigta lítið aflamagn með ásættanlegum áreiðanleika. Ráðuneytið óskaði þá eftir tillögum Fiskistofu um hvernig bæta mætti eftirlit þannig að ísfrádráttur væri ekki veittur í þeim tilfellum þar sem enginn ís væri í aflanum. Í bréfi Fiskistofu til ráðuneytisins í apríl 2016 var bent á þann möguleika að færa vigtun á hafnarvog alfarið undir forræði Fiskistofu sem gæti þá gert þjónustusamninga við hafnir landsins um framkvæmdina. Þannig væri hægt að þétta eftirlit með vigtun og skráningu afla og virkja öflugt eftirlit í löndunarhöfnum. Önnur möguleg leið og einfaldari væri að gera afdráttarlausu kröfu um kælingu afla og láta það varða viðurlögum að landa ókældum afla. Eftirlit færi þá fram með hitastigsmælingu á afla og viðurlögum beitt gegn útgerð og skipstjóra ef hann væri ekki kældur.

Í samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu og Hafnasambands Íslands frá september 2018 kemur fram að Fiskistofa sé reiðubúin að gera samkomulag við einstakar hafnir um stuðning við eftirlitshlutverk hafnarvigtarmanna. Þar verði lögð áhersla á gæði vigtunar, aflasamsetningu, rýni gagna, vigtar-nótur, tilkynningar frá eigendum afla og áhættuþætti sem lúta að löndun og skráningu afla. Þá ætlar stofnunin einnig að koma því til framkvæmdar að bátum og skipum verði gert skylt að senda höfnum upplýsingar úr afladagbók um afla og tegund afla áður en komið er til hafnar þannig þær upplýsingar verði forskráðar rafrænt á vigtarnótur í GAFL. Stofnunin ætlar að auðvelda sendingu slíkra upplýsinga með aðlögun rafrænnar afladagbókar og gerð smáforrits svo hafnarvigtarmenn geti betur undirbúið vigtanir.

Hið aukna samstarf sem felst í samstarfsyfirlýsingunni yrði til bóta og til þess fallið að nýta betur þær upplýsingar sem felast í afladagbókum við eftirlit. Þó verður að minna á að í *Greiningu á*

**Haust
2018**

undirrituðu
Fiskistofa og
Hafnasamband
Íslands
yfirlýsingu um
samstarf

vinnuferlum og hlutverkum við endurvigtun (2014) kom fram að hagnýting þessara upplýsinga úr afladagbókum er erfið þar sem ekki er fyrir hendi nægilega skýr krafa um nákvæmni hvað snýr að veiddu magni. Ríkisendurskoðun hvetur til áframhaldandi samstarfs til að vinna að þeim úrbótum sem getið er um í samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu og Hafnasambands Íslands. Jafnframt þarf að skoða gaumgæfilega hvort ráðast þarf í frekari breytingar á aðkomu stjórnvalda að vigtun á hafnarvog þar á meðal hvort færa eigi ábyrgðina alfarið undir forræði Fiskistofu.

Verulegir annmarkar eru á framkvæmd vigtunar sjávarafla á hafnarvog miðað við gildandi lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Nægir þar að vísa til niðurstaðna þeirrar greiningar sem Fiskistofa lét gera á vinnuferlum við endurvigtun árið 2014, viðbrögðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við þeim og yfirlýstri afstöðu Hafnasambands Íslands um vigtun á hafnarvog. Í ljósi þess hversu margir og alvarlegir áhættuþættir eru til staðar við vigtun og þá hagsmuni sem eru í húfi er núverandi fyrirkomulag framkvæmdar og eftirlits ófullnægjandi og vart ásættanlegt með tilliti til markmiða áður nefndra laga og reglugerða um stjórn fiskveiða. Því er mikilvægt að ráðist verði í ítarlega skoðun á aðbúnaði hafna og að settar verði skýrar lágmarkskröfur um vigtunarbúnað og hvernig staðið er að vigtun í löndunarhöfnum með reglugerð líkt og ráðherra hefur heimild til.

3.2.1 Vigtun afurða vinnsluskipa

Afurðir skipa sem vinna afla úti á sjó (vinnsluskip) eru vigtaðar við löndun á hafnarvog af lög-giltum hafnarvigtarmönnum. Þær eru síðan uppreiknaðar til afla upp úr sjó og til aflamarks á grundvelli nýtingarupplýsinga og mælinga um borð sem eftirlitsmenn Fiskistofu hafa eftirlit með í veiðiferðum með vinnsluskipum (sjá kafla 4.2). Við vigtun er stuðst við afurðaúrtak sem er framkvæmt eftir auglýsingu nr. 213/2010 um reglur um lágmarksúrtak og framkvæmd vigtunar við úrtaksvigtun.

Vinnsluskipum er skylt að senda Fiskistofu upplýsingar um nýtingu afla úr viðkomandi veiðiferð, þ.e. nýtingarskýrslur. Skýrslurnar eru rýndar til að kanna hvort rétt hafi verið staðið að mælingum á nýtingu við vinnslu afurða. Árið 2017 unnu 24 íslensk skip afla um borð. Hlutfall þessarar vigtartegundar af bolfisksafla ársins var þá samkvæmt Fiskistofu 28,8% eða um 121 þús. tonn.

24

Íslensk skip
unnu afla um
borð árið 2017

Eftirlit með vinnsluskipum er áhættumiðað og þeim aðilum sem hafa verið með frávík við fyrri landanir er fylgt eftir með frekara eftirliti. Vinnulýsingin 12.04.09 *Úttekt afurða vinnsluskipa*, úr gæðahandbók Fiskistofu, er eftirlitsmönnum til leiðbeiningar við framkvæmd úttektar við löndun vegna afurða vinnsluskipa. Samkvæmt henni hefur eftirlitsmaður samband við löndunaraðila og óskar eftir að nýtingarprufum sé haldið sér og aðgengilegum stofnuninni. Borin eru saman vinnslu- og nýtingarsýni sömu afurðar frá sama vinnsludegi og við samanburð byggt á sjónmati. Eftirlitsmenn skulu fylgjast með að hafnarstarfsmenn og sjálfstæðir vigtunarleyfishafar, sem hafa umboð til vigtunar hjá viðkomandi hafnaryfirvöldum til að framkvæma vigtun og talningu afurða, fari að settum reglum. Frádrag umbúða og bretta er skoðað og gætt að því að nægjanlegt úrtak afurða hafi verið tekið við vigtun samkvæmt gildandi reglum. Eftirlitsmönnum ber einnig að skoða lög-gildingar voga og kanna hvort öll viðkomandi gögn sem skipstjórar eiga að skila hafi borist löndunarhöfn.

3.3 Endurvigtun

Fiskistofu er heimilt samkvæmt 11. gr. reglugerðar um vigtun og skráningu sjávarafila að veita leyfi til að ísaður afli sem vigtaður hefur verið á hafnarvog sé endurvigtaður. Leyfi til endurvigtunar er veitt til heilvigtunar eða úrtaksvigtunar og veitir vigtunarleyfishafa rétt til vigtunar í því húsnæði sem tilgreint er í leyfisbréfi. Samkvæmt 15. gr. reglugerðarinnar skal við heilvigtun vega allan aflann og heimilt er að heilvigta fisk eftir hausun og skal vigta búka og hausa sérstaklega. Við úrtaksvigtun skal, í kjölfar brúttóvigtunar alls afla á hafnarvog, velja úrtak af handahófi þannig það gefi sem réttasta mynd af aflanum.

Leyfishafar endurvigtunar eru í flestum tilvikum fiskvinnslur og eru vinnsla og útgerð oft á tíðum á sömu hendi. Vigtunarleyfishafi getur því vigtað afla eigin skipa og hefur eðli máls samkvæmt beina fjárhagslega hagsmuni af niðurstöðu vigtunar. Ís er þá skilinn frá og nettóþyngd fundin af löggiltum vigtunarmönnum vigtunarleyfishafa. Vigtunarleyfishafi skal senda niðurstöður endurvigtunar á hafnarvog strax að vigtun lokinni og starfsmaður hafnar skrá þær í GAFL. Niðurstaða endurvigtunar ræður endanlegri aflaskráningu en ekki vigtun á hafnarvog.

Eftirlit Fiskistofu með endurvigtun hefur frá árinu 2013 byggt á áhættuflokkun og yfirstöðum þar sem eftirlitsmenn eru viðstaddir vigtanir eða styttri heimsóknum til vigtunarleyfishafa. Veiðieftirlitssvið útbýr yfirlit um áætlaða yfirstöðu hjá hverjum og einum vigtunarleyfishafa (einnig fyrir heimavigtunarleyfishafa) fyrir hvert ár og metur hvenær ákjósanlegast sé að standa yfir vigtun. Að jafnaði tekur það tvo eftirlitsmenn einn vinnudag að undirbúa og fara í eina yfirstöðu. Áhættumat veiðieftirlitssviðs fyrir eftirlit með vigtunarleyfishöfum gerir ráð fyrir á bilinu 1-4 heimsóknum eftir áhættuflokki á ári. Árið 2017 var farið í 65% áætlaðra heimsókna til vigtunarleyfishafa. Að sögn Fiskistofu annað sviðið ekki öllum þeim eftirlitsverkefnum sem þá var stefnt að.

65%

af áætluðum
heimsóknum til
vigtunarleyfishafa
árið 2017
fóru fram

Samkvæmt vinnulýsingu 12.03.08 *Úttekt á framkvæmd endurvigtunar/heimavigtunar* úr gæðahandbók Fiskistofu skal úttekt fara fram samkvæmt áætlun um eftirlit ár hvert. Þar er gert ráð fyrir að úttekt fari fram tvisvar á ári hjá endurvigtunarleyfishöfum en fjórum sinnum hjá heimavigtunarleyfishöfum. Skal við yfirstöðu við endurvigtun m.a. afla almennra upplýsinga um löndunina, taka afrit af vigtarnótu og kanna hlutfall íss í afla. Sé um styttri heimsókn að ræða skal afla upplýsinga um eldri landanir og bera upplýsingar úr vigtarnótum síðustu þriggja endurvigtana vigtunarleyfishafa saman við niðurstöðu um íshlutfall. Verði eftirlitsmaður var við brot á reglum um endurvigtun/heimavigtun skal skila brotaskýrslu um málið en að öðru leyti fylla út eyðublað um yfirstöðu og senda til deildarstjóra landeftirlits.

Í vinnulýsingunni 12.03.01.01 *Staðið yfir endurvigtun* segir m.a. að eftirlitsmenn skuli mæta fyrirvaralaust en vel undirbúnir og fylgjast með að úrtak sé valið af handahófi og að stærð þess sé í samræmi við reglur um lágmarkúrtak og framkvæmd vigtunar við úrtaksvigtun. Fylgjast skal með framkvæmd endurvigtunar, þ.e. hvernig vigtun er framkvæmd, s.s. sundurgreiningu á fiski og ís, vigtun á tómum körum, vigtun á fiski og vigtun á ís. Eftirlitsmaður skal skrá niðurstöður þeirrar endurvigtunar sem staðið er yfir í rafrænt skráningarform Fiskistofu og bera saman við niðurstöður vigtunarleyfishafa. Hann skal fá aðgang að vigtarnótum a.m.k. síðustu þriggja endurvigtana vigtunarleyfishafans og slá þær inn í rafrænt skráningarform.

Verulegt misræmi í íshlutfalli

Ein algengasta leiðin til undanskots afla er þegar íshlutfall er skráð hærra en sem nemur raunverulegum ís. Dæmi eru um verulegt misræmi milli íshlutfalls í afla þegar veiðieftirlitsmenn Fiskistofu hafa sinnt eftirliti með hlutfalli íss og borið saman við vegið meðalíshlutfall sem leyfishafar endurvigtunar hafa gefið upp til aflaskráningar. Í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar kemur fram að ýmsar ástæður hafi verið gefnar upp af hálfu útgerða og skipstjóra sem legið geti að baki breytilegu íshlutfalli, sem eigi sér oft eðlilegar skýringar. Útgerðir noti mismikinn ís og kælimiðill geti verið í mismunandi formi, t.d. molar, flögur og krapí. Ný áhöfn, nýr maður í lest, bilað kælikerfi og fleiri álíka skýringar geti einnig skýrt breytilega ísprósentu.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Fiskistofu 14. mars 2016 segir að opinber birting upplýsinga um íshlutfall allra landana og allra niðurstaða um íshlutfall úr eftirliti stofnunarinnar yrði mjög til bóta. Líklegt væri að slík birting myndi skapa visst aðhald. Óeðlilegur mismunur á íshlutfalli eftir því hvort eftirlit færi fram eða ekki myndi vekja athygli og gefa vísbendingar um að endurvigtun viðkomandi aðila væri ekki í samræmi við löggjöf. Í bréfinu lýsir ráðuneytið einnig þeirri skoðun sinni að gera ætti kröfu um rafræn skil á öllum vigtarupplýsingum vegna endurvigtunar til hafnarvogar. Heimildir ráðuneytisins hermdu að oft eða yfirleitt væri í hagræðingarskygni um að ræða meðaltöl og samantektir þegar hafnarvog bærust upplýsingar á pappírformi enda væru þær síðan handslegnar inn af vigtarmanni. Í svari Fiskistofu í apríl sama ár sagði að opinber birting upplýsinga um íshlutfall væri vandkvæðum háð. Landanir gætu haft neikvæða ísprósentu og sveiflur væru miklar. Þar að auki myndi opinber birting opinbera hversu takmarkað eftirlit með endurvigtun væri í raun og veru.

Fiskistofa hóf að birta upplýsingar um íshlutfall úr eftirliti á vef sínum fiskistofa.is í maí 2016. Árið 2017 var fylgst með vigtun hjá 32 aðilum (öðrum en fiskmörkuðum) og hækkaði íshlutfall við eftirlit í 14 skoðunum (44%) og lækkaði í 18 (56%). Að meðaltali hækkaði íshlutfall um 1,4% hjá fiskmörkuðum þegar Fiskistofa hafði eftirlit með endurvigtun dagróðrabáta. Hins vegar lækkaði íshlutfall um 1,5% að meðaltali hjá öðrum vigtunarleyfishöfum. Mesta lækkun á íshlutfalli á tímabilinu hjá fiskmarkaði var 1,7% en 12,6% hjá öðrum leyfishöfum.

1,4%

hækkun að
meðaltali á
íshlutfalli
fiskmarkaða
við eftirlit árið
2017

Á vef Fiskistofu má einnig finna upplýsingar um íshlutföll úr veiðiferðum fiskiskipa en ekki út frá einstökum vigtunarleyfishöfum. Þar er hægt að skoða endurvigtun hvarrar löndunar í samanburði við brúttóvigtun á hafnarvog. Áform eru um að birta þar gagnvirkar upplýsingar þar sem hægt verður að skoða endurvigtun út frá ýmsum hliðum. Að mati Fiskistofu hefur aukið gagnsæi veitt aðhald og styrkt eftirlitið verulega. Stofnunin og ráðuneytið telja að birting íshlutfalls hafi verið mikilvægt skref að auknu aðhaldi með vigtunarleyfishöfum og tekur ríkisendurskoðandi undir það.

Alþingi samþykkti í júní 2017 lög nr. 48/2017 um breytingu á lögum um umgengni um nytja- stofna sjávar og lögum um Fiskistofu. Stofnunin fékk þá heimild til að fylgjast með allri vigtun hjá vigtunarleyfishafa, á hans kostnað samkvæmt gjaldskrá Fiskistofu. Þá hefði stofnunin heimild til þess konar eftirlits í allt að sex vikur, ef veruleg frávik væru í íshlutfalli hjá leyfishafa þegar Fiskistofa hefði eftirlit með vigtun samanboreð við meðaltal fyrri vigtana viðkomandi. Ef ítrekað væru veruleg frávik í afla skipa sem landa hjá viðkomandi skyldi Fiskistofa afturkalla vigtunarleyfi hans í allt að eitt ár.

Birting

á íshlutfalli var mikilvægt skref að auknu aðhaldi með vigtunarleyfishöfum

Fiskistofa hóf að beita þessu nýja úrræði á haustmánuðum 2017 hjá þeim vigtunarleyfishöfum sem hún taldi að hefðu sýnt veruleg frávik. Í maí 2018 hafði því verið beitt gagnvart þremur leyfishöfum. Veidieftirlitsmenn voru þá viðstaddir vigtanir í 2,5-3 vikur. Viðveran var mest í upphafi en endurmetin eftir því sem á leið. Stofnunin telur sig hafa náð betri árangri í eftirliti með nýju ákvæðunum og að þau hafi leitt til háttarnisbreytinga sem birtist í færri stórum frávikum í gögnum Fiskistofu. Stærð frávika sé að minnka, þ.e.a.s. meðaltal mismunar í íshlutfalli hjá vigtunarleyfishöfum. Stofnunin beiti nú áhættumiðuðu eftirliti sínu í auknum mæli að þeim sem ekki fara að reglum. Ríkisendurskoðandi bendir á að frá því að Fiskistofa hóf að framkvæma greiningu á frávikum í íshlutfalli vigtunarleyfishafa árið 2013 hafa þær ekki verið framkvæmdar með reglubundnum hætti.

Fiskistofa jók kröfur til endurvigtunarleyfishafa haustið 2017. Umsækjendur þurfa nú að láta stofnuninni í té ítarlegri gögn og upplýsingar um aðbúnað til vigtunar, innra eftirlit leyfishafa og vigtunarferli. Ekki er komin nægileg reynsla af þessari framkvæmd en Fiskistofa telur samþærilegar kröfur til heimavigtunarleyfishafa hafa skilað aukinni fagmennsku og traustara innra eftirliti hjá fyrirtækjum.

3.3.1 Aðrir áhættuþættir, kostir og gallar

Fiskistofa benti í svörum til Ríkisendurskoðunar á að gildandi lög og reglur gera kröfu um umfangsmikið eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafila. Tegundir vigtunarleyfa séu ólíkar og mismunandi kröfur gerðar til vigtunarbúnaðar eftir því um hvers konar leyfi sé að ræða. Vigtunarleyfishafi kunni að hafa leyfi til að vigta ákveðnar tegundir eftir slægingu í landi og þurfi þá að nettóvigta afla fyrir og eftir slægingu. Þá kunni hann að hafa leyfi til að vigta ákveðnar tegundir eftir hausun og hafa beina eða óbeina hagsmuni af því að sem minnstur afli skráist á veiðiskip. Löggiltir vigtarmenn vigtunarleyfishafa séu jafnframt starfsmenn þeirra. Endurvigtun fylgi því ákveðnir áhættuþættir.

Einn stærsti áhættuþátturinn felst í því að leyfishafi getur auðveldlega hagrætt niðurstöðum við skráningu á endurvigtunarnótu. Í áðurnefndri úttekt *Greining á vinnuferli og hlutverkum við endurvigtun* (2014) var bent á að vigtarmaður við úrtaksvigtun hefur mikið um það að segja hvernig niðurstöður framreiknast. Velji hann kar með minni afla en telst til meðalkars getur það leitt til minni aflaskráningar. Niðurstöður vigtunar eru skráðar á pappír og síðan í tölvu en seinni skráningin ekki endilega framkvæmd af löggiltum vigtarmanni leyfishafa. Við bæði úrtaks- og heilvigtun geta vinnslustjóri eða annar starfsmaður leyfishafa (jafnvel án réttinda) séð um skráningu á vigtarnótu sem löggiltur vigtarmaður staðfestir.

Tæknin gerir eftirlit erfiðara

Sökum örra tækninýjunga er ekki hægt að tryggja að upplýsingar úr hugbúnaði í vigtun leyfishafa séu í samræmi við raunverulega niðurstöðu vigtunar. Hægt er að stilla vogir þannig að þær nemi t.d. 1,5 kg sem 1 kg auk þess sem hægt er að breyta virkni vigtarbúnaðar í gegnum snjallsíma og tölvur vigtunarleyfishafa. Eftirlitsmenn á vettvangi geta ekki séð hvort verið sé að breyta stillingu vogar og af þeim sökum hefur Fiskistofa um langt skeið átt, að eigin sögn, í erfiðleikum með eftirlit með endurvigtun.

Daði Már Kristófersson, prófessor í hagfræði, og Helgi Tómasson, prófessor í tölfræði og hagrannsóknunum, unnu úttekt á endurvigtunarkerfinu að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og skiluðu í september 2015 minnisblaðinu *Mat á áreiðanleika endurvigtunar, umfangi og ástæðum frávika og hugsanlegum úrbótum*. Þar bentu þeir á að núverandi fyrirkomulag endurvigtunar leyfir umtalsverð frávik í skráningu heildarmagns með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum, án þess að skapa tækifæri til raunhæfs eftirlits eða viðbragða við frávikum af hálfu stjórnvalda. Erfitt sé að staðfesta brot á magnskráningu svo óyggjandi sé en ábati útgerða þegar íshlutföllum er hagrætt sé ótvíræður. Orðrétt segir í minnisblaðinu:

Almennt gildir sú regla að því meira sem eftirlit er og því hærra sem refsingar eru því minni er fjárhagslegi ávinningurinn af brotum. Eftirlit eykur kostnað svo hagkvæmast er að hafa viðurlög sem mest og eftirlit sem minnst, en þó nægilegt til að gera brot óarðsöm. [...] Miðað við þessar forsendur þarf umfang refsinga að vera mjög verulegt ef eftirlit á ekki að þurfa að vera mjög umfangsmikið.

Í úttektinni reyndist mismunur gagna úr yfirstöðum eftirlitsmanna annars vegar og almennrar vigtunar hins vegar að meðaltali 1,5%. Það studdi að mati prófessoranna þá kenningu að brögð væru að vanskráningu aflamagns. Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar sagði að út frá niðurstöðum þeirra mætti leiða líkum að því að fjöldi þeirra sem stunduðu einhver undanskot væri talsverður og þá einkum smærri aðilar. Prófessorarnir bentu á að vanmat á heildarafla grefur undan fiskveiðistjórnunarkerfinu og spillir þeim upplýsingum sem t.d. veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunar byggir á:

Miðað við heildarveiðar að umfangi 550 þúsunda tonna þorskígilda má áætla árlegt tap þjóðarbúsins vegna 1,5% frávika í aflamagni sé tæplega 1,5 milljarðar. Til samanburðar var heildarkostnaður við rekstur Fiskistofu tæplega 900 milljónir árið 2014.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram sú ályktun ráðuneytisins að þjóðhagslega vegi kostir endurvigtunarkerfisins þyngra en gallarnir, þótt ólíðandi sé að talsverður fjöldi vigtunarleyfishafa hafi ekki fylgt reglum. Þá kom fram að

birting Fiskistofu á niðurstöðum úr eftirliti með endurvigtun hafi, ásamt áðurnefndri laga-
breytingu árið 2017 þegar stofnunin fékk heimild til að fylgjast með allri vigtun vigtunarleyfis-
hafa í allt að sex vikur, skilað árangri. Þá séu væntingar til þess að rafrænt eftirlit muni styrkja
enn frekar eftirlit og auka varnaðaráhrif löggjafarinnar:

Endurvigtunarkerfið hefur fyrst og fremst þá kosti að fiskurinn er veginn án íss eða annars kælimiðils, þ.e. nettóvigtun. Þannig gefur kerfið útgerðaraðilum færi á að ísa að vild og tryggja þar með hámarksgæði hráefnisins hverju sinni. Kerfið á sinn þátt í því að gæði íslensks fisks eru óumdeild á erlendum mörkuðum. Kerfið hefur hins vegar þann galla að eftirlit með því er vandkvæðum bundið, en undanfarin ár hefur ráðuneytið reynt að finna lausnir á því og koma á skilvirku eftirliti með vigtun afla í samstarfi við Fiskistofu.

Ríkisendurskoðandi ítrekar mikilvægi þess að Fiskistofa geti sinnt eftirliti með vigtun með skil-
virkum og árangursríkum hætti. Útilokað er þó að hafa eftirlit með allri endurvigtun samkvæmt
gildandi regluverki sem byggir á gagnkvæmu trausti milli aðila. Þá bendir ríkisendurskoðandi á
að hvorki er skýrt nánar í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar né reglugerðum hvað telst
sem verulegt frávik á íshlutfalli.

3.4 Heimavigtun

Fiskistofu er heimilt samkvæmt 19. gr. reglugerðar um vigtun og skráningu sjávaraflla að veita
undanþágu frá vigtun á hafnarvog með útgáfu leyfa til heimavigtunar botnfisks (botnlægra
bolfiskstegunda) eða uppsjávarfisks, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar.
Leyfishafar skulu nota sjálfvirka og löggilta vog sem vigtar afla með samfelldum hætti og vigta
hvern fisk sérstaklega þegar um er að ræða bolfisk. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna skal slíkt
leyfi aðeins veitt ef veruleg vandkvæði séu á því að vega aflann á hafnarvog, eftirlit hafnar sé
nægilegt og innra eftirlit þess aðila sem í hlut á sé traust. Að auki þarf vigtunarbúnaður að vera
löggiltur og vigtun framkvæmd af löggiltum vigtarmanni. Jafnframt kemur fram í reglugerðinni
að leyfið veitir eingöngu heimild til vigtunar á afla sem fyrirhugað er að
vinna á vigtunarstað eða er seldur á uppboði hjá fiskmarkaði. Leyfið skuli
aðeins veitt að fenginni jákvæðri umsögn hafnaryfirvalda á viðkomandi
löndunarstað.

Árin 2013–17 voru á bilinu 14-16 aðilar með heimavigtunarleyfi á hverju
ári eins og kom fram á mynd 3.1. Árið 2017 voru 1.411 tonn bolfisks heima-
vigtuð en 248.781 tonn endurvigtuð af vigtunarleyfishöfum. Magn heima-
vigtuðs bolfisksafla var samkvæmt tölum Fiskistofu mest árið 2014 eða 4.908 tonn. Hlutfall
heimavigtuðs bolfisksafla af öllum lönduðum bolfisksafla vigtunarleyfishafa (endurvigtun og
heimavigtun) var á bilinu 0,6% (2017) til 1,9% (2014).

1.411
tonn af bolfiski
voru heima-
vigtuð árið
2017

Samkvæmt vinnulýsingu Fiskistofu 12.03.01.02 Staðið yfir heimavigtun – Bolfiskur skulu eftirlits-
menn m.a. fylgjast með framkvæmd heimavigtunar, s.s. sundurgreiningu á fiski og ís. Þeir skulu
við yfirstöðu fylgjast með hvort hver tegund sé vigtuð sérstaklega, hvort notuð sé sjálfvirk vog
sem vigtar afla með samfelldum hætti og skrá niðurstöður heimavigtunar í rafrænt skráningar-
form Fiskistofu og bera saman við niðurstöður vigtunarleyfishafa. Löggilding voga skal könnuð
sem og löggilding vigtarmanna og gildistími vigtunarleyfis. Þá skulu vigtarnótur a.m.k. síðustu

þriggja heimavigtana vigtunarleyfishafa bornar saman og niðurstöður um íshlutfall skoðaðar vandlega. Eftirlitsmenn skulu einnig leggja mat á þá aðstöðu sem nýtt er til heimavigtunar. Kanna skal hvort vigtunarbúnaður hafi skráð og geymt upplýsingar um vigtaðan afla tólf mánuði á undan og hvort vigtunarleyfishafi hafi tilkynnt fyrirfram til hafnar um fyrirhugaða löndun og áætlaðan afla.

Í áðurnefndri samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu og Hafnasambands Íslands segir að aðilarnir séu sammála um að hvetja til þess að reglum verði breytt í þá veru að heimavigtunarleyfi verði aðeins gefin út vegna löndunar á uppsjávarafla, þangi og þara. Við vinnslu þessarar úttektar viðruðu viðmælendur þá skoðun sína að afnema ætti heimild til heimavigtunar bolfisks. Heimild til heimavigtunar bolfisks skapi óþarfa áhættuþætti sem torvelduðu eftirlit.

Í töflu 3.6 má sjá fjölda landana íslenskra og erlendra skipa á uppsjávarfiski í íslenskum höfnum og viðveru eftirlitsmanna þegar eingöngu voru skoðaðar landanir á flotvörpu og nót þar sem heildarmagn löndunar náði fimm tonnum eða meira. Árin 2013–17 voru slíkar landanir íslenskra skipa 4.781 talsins og var eftirliti sinnt við 909 þeirra eða 19%.

3.6 Eftirlit með löndun og veiðum á uppsjávarfiski árin 2013–17

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Fjöldi landana íslenskra skipa</i>	1.283	1.121	1.013	677	687
<i>Eftirlit</i>	240	176	201	144	148
Hlutfall	18,7%	16,0%	19,8%	21,3%	21,5%
<i>Fjöldi landana erlendra skipa</i>	60	122	199	216	164
<i>Eftirlit</i>	4	22	37	28	47
Hlutfall	6,7%	18,0%	18,6%	13,0%	28,7%

Heimild: Ársskýrslur Fiskistofu 2013–17

Samkvæmt 21. gr. reglugerðar um vigtun og skráningu sjávarafla má veita heimavigtunarleyfi vegna löndunar á uppsjávarfiski sem landað er með dælingu afla úr veiðiskipi beint til fiskvinnslu eða í hráefnisgeymslu. Vigtun uppsjávarafla til vinnslu fer fram með ólíkum hætti eins og kom fram í samantekt Fiskistofu um vigtun uppsjávarfisks (2014). Í einhverjum tilfellum er afli vigtaður þegar honum er dælt úr veiðiskipi fyrir vinnslu. Í öðrum tilfellum er hann vigtaður eftir flokkun en fyrir vinnslu. Í þriðja lagi er um að ræða svokallaða afurðavigtun (pakkaðar afurðir) en þá eru afurðir uppsjávarafla vigtaðar ásamt hrati og afskurði sem fellur til við vinnsluna og það lagt saman til aflaskráningar. Þessar ólíku aðferðir skila ekki allar sömu niðurstöðu. Sem dæmi er afli vigtaður með þeim sjó sem fylgir honum við löndun þegar vigtun er framkvæmd við dælingu úr skipi. Því fyrr í ferlinu sem afli er veginn því meiri vökvi fylgir.

Við eftirlit með heimavigtun uppsjávarafla skulu eftirlitsmenn fara eftir vinnulýsingu 12.02.03.15 *Eftirlit með löndun/vigtun uppsjávarafla* og áðurnefndum vinnulýsingum úr gæðahandbók Fiskistofu sem taka til eftirlits með heimavigtun uppsjávarfisks. Samkvæmt henni skal sinna hefðbundnu eftirliti með vigtun og m.a. kanna löggildingu voga og vigtarmanna, gildistíma vigtunarleyfis og hvort afli sé heilvigtaður eða hvort um afurðaúrtak sé að ræða. Eftirlitsmenn skulu vera viðstaddir sýnatöku í fiskimjölsverksmiðjum og tegundagreiningu við löndun. Í

vinnslum sem vinna síld, loðnu eða makríl, skal kanna hvort afli er heilvígtaður eða hvort um afurðauktak sé að ræða og annars fylgja öðrum eftirlitspáttum vinnulýsingarinnar og öðrum eftirlitsatriðum sem fjallað var um í kafla 3.3.

Við vigtun heimavigtunarleyfishafa í fiskimjölsverksmiðjum er sú eina krafa gerð að þar skuli notast við löggilta vog og að vigtun skuli framkvæmd af löggiltum vigtarmanni. Ekki eru til fyrirmæli um hvort eða hvenær vigtun telst gild eða ógild eða kröfur um það hvernig skuli vigta. Fiskistofa hefur ekki heimild til að innsigla ýmsa stjórnloka á dælukerfum og lögnum, sem og aðra loka, þar sem hægt er að opna fyrir og dæla í tanka eða á annan stað og jafnvel fram hjá vigt. Í gildi er reglugerð nr. 659/2014 um vigtun og skráningu meðafla við veiðar á uppsjávarfiski sem einnig er höfð til hliðsjónar við eftirlit með heimavigtunarleyfishöfum.

Árið 2011 lagði vinnuhópur með fulltrúum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, Fiskistofu, Mátis og Hafrannsóknastofnunar, til að aðferðir við vigtun uppsjávarfisks yrðu samræmdar og aflinn vigtaður í því ástandi sem hann væri í við löndun (heill fiskur). Í samantekt Fiskistofu um vigtun uppsjávarfisks árið 2014 sagði að þær þjóðir sem veiddu úr sömu deilistofnum uppsjávartegunda (makríl, kolmunna og norsk-íslenskri síld) hefðu gert kröfu um að afli væri vigtaður þegar honum væri landað og áður en vinnsla hæfist. Þær sömu þjóðir hefðu sammælt um að heimila 2% frádrátt vegna vatns í afla við löndun og að slíkt væri heimilað í reglugerðum sem settar hefðu verið um veiðar íslenskra skipa á þessum tegundum.

14–16

aðilar voru með leyfi til heimavigtunar árin 2013–17

Fiskistofustjóri sagði í viðtali í fréttaskýringabættinum Kveik 21. nóvember 2017 að nánast vonlaust væri að hafa eftirlit með því að ekki væri svindlað við vigtun uppsjávarafla. Aflinn væri oftast vigtaður eftir að búið væri að eiga við hann. Fiskistofa telur vigtun á pökkuðum afurðum vera ótrygga og afleita vigtunaraðferð sem erfitt sé að hafa fullnægjandi eftirlit með miðað við núverandi regluverk. Í samantekt stofnunarinnar um heimavigtun uppsjávarfisks árið 2014 kom fram að við eftirlit væri „mjög erfitt að halda utan um“ hvað færi fram í viðkomandi fiskvinnslum. Þar væri t.d. afli úr einum og sama farminum vigtaður á allt að fjórum stöðum í allt að þremur vinnsluhúsum. Slíkt fyrirkomulag yki líkur á vanskráningu afla og áhættuþættir væru of margir.

Í þessu samhengi má jafnframt benda á að í minnisblaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis) til atvinnuveganefndar í maí 2012 kom fram að markmið stjórnvalda væri að allur uppsjávarafli yrði vigtaður við löndun áður en hann færi til vinnslu eða eftir atvikum til bræðslu. Vinna þarf með markvissum hætti að því markmiði og tryggja að hægt sé að sinna skilvirkni og árangursríku eftirliti með heimavigtun.

3.5 Tilraunir til breytinga og álitamála

Í nóvember 2012 lagði þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra fram frumvarp á Alþingi til breytinga á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar sem vörðuðu m.a. eftirlit með vigtun og heimildir Fiskistofu til að leggja á stjórnvaldssektir. Í greinargerð frumvarpsins sagði að mikilvægt væri að endurskoða reglur um vigtun og skráningu, og auka skilvirkni við eftirlit í ljósi þess að vigtunarleyfishafi gæti vigtað afla eigin skipa og hefði beina fjárhagslega hagsmuni af niðurstöðu vigtunar. Fiskistofa átti jafnframt að fá heimild til að ráðast í sérstaka rannsókn á einstökum vigtunarleyfishöfum við rökstuddan grun um að þeir færu ekki að lögum og reglum um vigtun. Frumvarpið gekk til atvinnuveganefndar í janúar 2013 en náði ekki fram að ganga.

Skrifstofa fiskeldis og fiskveiða í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti taldi í október 2013 tímabært að ýmsar reglur um vigtunarmál yrðu endurskoðaðar. Í minnisblaði skrifstofunnar til þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var rífað upp að árið 2011 setti þáverandi ráðherra sjávarútvegs mála á fót vinnuhóp um vigtun afla sem hafði til athugunar hvort skilyrði væru til að tryggja að öll vigtun væri framkvæmd af óháðum aðilum en útgerðir og fiskvinnslur myndu bera kostnað af vigtuninni. Hópurinn hefði lagt til að gerðar yrðu auknar kröfur um vigtunarbúnað leyfishafa, aðstöðu þar sem afli væri veginn og heimildir Fiskistofu til eftirlits rýmkaðar. Hluti tillagna hópsins komst til framkvæmda með breyttum reglum um flutninga gámafisks úr landi með fastri ísprósentu á hafnarvog og breytingu á þágildandi reglugerð nr. 224/2006 um vigtun og skráningu sjávarafila. Ráðuneytið vann til ársins 2014 að öðrum breytingatillögum til undirbúnings frumvarps um breytingu á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar. Slíkt frumvarp var þó aldrei lagt fram á Alþingi.

2015

var kynnt
viðamikil
tillaga að
breytingu á
regluverki
vigtunar

Viðamestu tillöguna að breytingu á núgildandi regluverki vigtunar árin 2013–17 má finna í frumvarpsdrögum að breytingu á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og ýmsum öðrum lögum sem kynnt voru til umsagnar í júlí 2015. Þar var m.a. kveðið á um að vigtun afla dagróðrabáta lyki á hafnarvog með föstum ísfrádrætti ef ís væri í aflanum og að leyfilegur ísfrádráttur yrði 4% af vegnum afla. Leyfilegur frádráttur hafði þá verið 3%. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins hafði það gefið ágætis raun og gæði aflans almennt verið fullnægjandi. Sú skylda yrði einnig lögð á útgerðir fiskiskipa, sem væru lengur en sólarhring til veiða (útilegubáta), að ákveða fyrir fram tiltekna nettóvigt afla í hverju flutningsílati sem landað væri. Föst ísprósentu yrði til frádráttar.

Í frumvarpsdrögum var kveðið á um að heimild Fiskistofu til að gefa út endurvigtunarleyfi yrði felld brott úr lögum. Skráning á hafnarvog yrði endanleg og sama gilti um afla þeirra skipa sem semdu við Fiskistofu um tiltekna nettóvigt. Jafnframt átti að vigta allan uppsjávarafila í því ástandi sem hann væri í við löndun. Ekki var kveðið á um breytingar á lagaákvæði sem heimilar Fiskistofu að gefa út heimavigtunarleyfi til vigtunar botnfisks eða uppsjávarfisks. Tryggja átti að vigtun og skráning afla yrðu áreiðanlegri og eftirlit með framkvæmd vigtunar skilvirkara og gagnsærra. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hafa tillögur ráðuneytisins um að uppsjávarfiskur sé vigtaður beint upp úr sjó, og að ákveðið vatnshlutfall verði þá leyft, mætt harðri andstöðu útgerðarfyrirtækja og samtaka þeirra.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) gerðu alvarlegar athugasemdir við frumvarpsdrögin og lögðu til að þau yrðu endurskoðuð í heild í samvinnu við hagsmunaaðila. Þau lögðu ríka áherslu á að leyfishöfum endurvigtunar yrði áfram treyst til að vigta afla og bera ábyrgð á að vigtað væri í samræmi við lög og reglur. Samtökin bentu á að á sumum löndunarstöðum væri ekki hægt að nota hafnarvog til að vigta endanlega allan þann afla sem veiddur væri. Stjórnvöld ættu fremur að leggja áherslu á endurbætur á fyrirkomulagi endurvigtunar enda hefðu fyrirtæki í sjávarútvegi bundið verulega fjármuni í vogum og vinnslulínum til að tryggja rétta vigtun.

Drögin voru auglýst en fullklárað frumvarp var aldrei lagt fyrir Alþingi. Að sögn ráðuneytisins var ástæðan sú að vigtunaraðferðin sem boðuð var um svokallaða nettóvigt í kari, þar sem sú skylda væri lögð á útgerðir útilegubáta að ákveða fyrir fram tiltekna nettóvigt afla í hverju

flutningsílati, ekki nothæf. Sá hluti frumvarpsins sem kvað á um að útgerðir eða vigtunarleyfishafar greiddu raunkostnað vegna viðbótareftirlits var þó lögfestur með lögum nr. 48/2017 um breytingu á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og lögum um Fiskistofu.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hafa frá árinu 2013 engir formlegir starfs- eða vinnuhópar verið skipaðir með aðkomu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem áttu að endurskoða lög og reglur um vigtun sjávarafla, brottkast (sjá 4. kafla) eða samþjöppun aflahemilda (sjá 5. kafla). Þó er ljóst að ráðuneytið hefur frá þeim tíma lagt talsverða vinnu í lagafrumvörp sem áttu að leiða til bættis eftirlits Fiskistofu en náðu ekki fram að ganga, að undanskildu áður nefndu frumvarpi sem varð að lögum nr. 48/2017.

Telur brýnt að lögin verði endurskoðuð

Stjórnendur Fiskistofu fullyrtu í frétt á vef stofnunarinnar 22. nóvember 2017 að þeir hefðu „margoft bent á galla í reglum um vigtun afla bæði gagnvart ráðuneyti, stjórnámálamönnum og á opinberum vettvangi“. Til að mynda hefðu tillögur stofnunarinnar nýst atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti við gerð áður nefndra frumvarpsdraga árið 2015. Stofnunin teldi sem fyrr mjög brýnt að endurskoða m.a. lög um umgengni um nytjastofna sjávar og reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla með þeim hætti að eftirlit og viðbrögð við brotum yrðu markvissari en nú er. Þá sagði í svari stofnunarinnar til Ríkisendurskoðunar að hún hefði kallað eftir heimild til að beita stjórnáslusektum og auknum og hertum viðurlögum við brotum:

[Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti] hefur gert margar atlögur að því að breyta regluverkinu í þeim tilgangi að eftirlit verði viðráðanlegt en ekki haft árangur sem erfiði. Fiskistofa hefur í flestum, ef ekki öllum tilvikum verið höfð með í ráðum og tillit tekið til eftirlitshlutverks stofnunarinnar í slíkri vinnu. En sú vinna sem hér er vísað til hefur lítinn árangur borið.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vann árið 2018 að tveimur lagafrumvörpum sem varða eftirlitshlutverk Fiskistofu með vigtun eða brottkasti. Annars vegar frumvarp til breytinga á lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og ýmsum öðrum lögum og hins vegar lagafrumvarp um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi. Vinnu við það fyrnefnda var frestað í mars 2018 þar til úttekt Ríkisendurskoðunar á eftirliti Fiskistofu lægi fyrir. Samkvæmt drögum frumvarpsins byggir það að miklu leyti á áður nefndu frumvarpi frá 2015 utan þess að ekki er gert ráð fyrir nettóvigt í kari fyrir útilegubáta. Vigtun afla, annars en uppsjávarafla, á að ljúka á hafnarvog og þar með er gert ráð fyrir að felld verði úr gildi heimild Fiskistofu til að gefa út leyfi til endurvigtunar og heimavigtunar nema á uppsjávarfiski. Gert er ráð fyrir föstu almennu íshlutfalli í afla við vigtun ef ís er í aflanum en þó þannig að útgerðir annarra en dagróðrabáta geti samið um fast tiltekið íshlutfall.

Eftirlit Fiskistofu með vigtunarleyfishöfum, öðrum en þeim sem heimavigta uppsjávarafla, mun því falla niður verði frumvarpið að lögum. Í stað þess á að skerpa og auka eftirlit við hafnarvogir

og taka upp eftirlit með framkvæmd samninga útgerða um íshlutfall. Heimavigtunarleyfi yrðu bundin strangari skilyrðum og vigta þyrfti allan uppsjávarafla í því ástandi sem hann er í við löndun, eins og sagði í frumvarpsdrögum:

Til að tryggja að vigtun sjávarafla fari rétt fram og upplýsingar um vigtun til aflamarks verði áreiðanlegri gerir frumvarpið ráð fyrir að eftirlit með vigtun verði gert skilvirkara t.d. með auknum möguleikum á viðurlögum. Ef ekkert er aðhafst mun vigtun sjávarafla byggjast á aðferðum sem erfitt er að hafa eftirlit með og gefa í einhverjum tilvikum ekki rétta mynd af aflamagni viðkomandi skips. Þetta þýðir að aflahlutdeildarhafar veiða meira en hlutdeild þeirra segir til um. Þetta leiðir einnig af sér að aflaráðgjöf Hafró [Hafrannsóknastofnunar] er byggð á röngum forsendum og getur leitt til skekkju í útreikningum stofnunarinnar. Vegna ónógra viðurlaga og úrræða eftirlitsaðila í núverandi löggjöf munu hinir brotlegu halda áfram uppteknum hætti.

Ráðuneytið telur nauðsynlegt að ráðist verði í breytingar á lagaumhverfi eftirlitsins þannig að eftirlit með vigtun verði skilvirkara, gagnsærra og þeir greiði fyrir eftirlit sem sæta því. Samkvæmt frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir að Fiskistofa fái heimild til að innheimta gjald vegna viðbótareftirlits og leggja á stjórnvaldssektir á einstaklinga eða lögaðila sem brjóta gegn tilteknum ákvæðum laganna eða ákvörðunum teknum samkvæmt þeim.

Þær breytingar sem kynntar voru í drögum eru til þess fallnar að styrkja eftirlit Fiskistofu. Tílefni er til þess að kanna frekar hvort ástæða sé til að eftirlitsmenn Fiskistofu fái heimild til aðgangs að öllum starfsstöðvum vigtunarleyfishafa en ekki einungis þeim þar sem vigtun fer fram. Slík heimild gæti gefið eftirlitsmönnum tækifæri á að sannreyna um magn eða þyngd afla eða kanna aflasamsetningu, svo sannreynt verði að afli sé sá sem uppgefinn er.

Hvað snýr að lagafrumvarpi um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi þá kynnti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti það til [umsagnar á samráðsgátt stjórnarráðsins](#) 5. júlí 2018. Samkvæmt [þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir 149. löggjafarþing](#) er áætlað að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar í mars 2019. Samkvæmt þeim drögum sem voru kynnt af hálfu ráðuneytisins munu eftirlitsmenn Fiskistofu frá og með 1. janúar 2020 fá heimild til aðgangs að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum, hjá vigtunarleyfishöfum og um borð í skipum. Þar sem vöktunarkerfi eru ekki til staðar þurfa sveitarfélög, fiskvinnslur og útgerðir að koma þeim upp. Auk þess á Fiskistofa að fá aðgang að rafrænum upplýsingum um niðurstöðu vigtunar í rauntíma hjá vigtunarleyfishöfum og heimild til að nýta fjarstýrð loffför í eftirlitsstörfum sínum. Heimilt verður að binda vigtunarleyfi því skilyrði að bún- aður sé tengdur rafrænum vöktunarkerfum. Í fyrrnefndri samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu og Hafnasambands Íslands segir að íslenskar hafnir, sem hafi yfir að ráða eftirlitsmyndavélakerfum, muni ekki gera athugasemdir við að Fiskistofa fái heimild til aðgangs að myndavélakerfum þeirra.

Fiskistofa ræddi á fundum með ráðuneytinu árið 2013 möguleikann á notkun upptökumynda- véla við fiskveiðieftirlit í höfnum. Helsta markmiðið yrði að fylgjast með því að afli skipa væri fluttur rakleiðis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í GAFL. Einnig þyrfti að gera strangari

kröfur um vigtunarbúnað, breytingar á aðferðum við vigtun uppsjávarafla og einföldun regluverks. Fiskistofa hafði þá gert tilraun með upptökur við Njarðvíkurhöfn til að fylgjast með leynd með löndun úr skipi útgerðar vegna gruns um brot gegn lögum og reglum um vigtun og skráningu sjávarafla. Með úrskurði sama ár kvað Persónuvernd úr um að slík notkun myndavéla í eftirlitsskygni félli undir rafræna vöktun og vinnslu persónuupplýsinga og væri hún óheimil, enda þyrfti sérstaka lagaheimild til. Árið 2017 vildi Fiskistofa gera aðra tilraun og ráðast í samstarf við Hafnasamband Íslands um aðgang að efni úr rafrænum öryggis- og eftirlitsmyndavélum. Niðurstaðan varð sú að stofnuninni væri ekki heimilt að hafa aðgang að slíku efni án lagaheimildar.

Fiskistofa og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telja að verði frumvarpið um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi að lögum verði betur hægt að sporna gegn m.a. rangri aflaskráningu og framhjá löndun. Það eru á meðal alvarlegustu brota gegn íslenskri sjávarútvegslöggjöf. Ríkisendurskoðandi tekur undir mikilvægi þess að til staðar sé traust og skilvirkt eftirlit og regluverk sem tekur á brotum gegn löggjöfinni og hefur í senn fælingarmátt og varnaðaráhrif.

4 Eftirlit með brottkasti

4.1 Hirða skal allan afla

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar er skylt að hirða og landa öllum afla sem í veiðarfæri fiskiskipa kemur í íslenskri lögsögu, með þeim undantekningum sem í reglugerð nr. 468/2013 um nýtingu afla og aukaafurða greinir. Óheimilt er að henda heilum fiski eða hluta hans aftur í sjóinn og skal þess gætt að afli skemmist ekki í veiðarfærum. Í 13. gr. laganna segir að ef Fiskistofa telji að afli tiltekins skips sé að stærðarsamsetningu, aflasamsetningu eða gæðum frábrugðinn afla annarra skipa sem stunda sambærilegar veiðar, eða að ekki sé farið að lögum og reglum um veiðarfæri, skuli hún setja veiðieftirlitsmann um borð í

2001

hófst samstarf
Fiskistofu og
Hafrannsóknastofnunar
vegna
brottkasts

skipið til að fylgjast sérstaklega með veiðum þess. Hafi eftirlitsmaður í þessu skyni verið um borð í skipi í einn dag eða eina veiðiferð á sama fiskveiðiári skuli stofnunin ákveða hvort ástæða sé til að fylgjast sérstaklega með veiðum skipsins áfram. Eftirlitsskylda stofnunarinnar með brottkasti er ekki tilgreind nánar í lögum.

Eftirlitsmenn Fiskistofu hafa frá árinu 2001 sinnt stærðarmælingum á þorski og ýsu vegna samstarfsverkefnis með Hafrannsóknastofnun um brottkast. Það felur í sér athugun og mat á brottkasti fisks undir tiltekinni lengd og með tilteknu veiðarfæri. Aðferðafræði þess byggir á samanburði mælinga á lönduðum afla og afla upp úr sjó frá sama eða sambærilegu skipi í samliggjandi veiðiferðum. Byggt er á því að brottkast sé lengdarháð og að smáfiski sé frekar hent en stærri fiskur hirtur. Aðrar tegundir eru ekki í brottkastsverkefninu.

Í nýjustu skýrslu stofnananna, [Mælingar á brottkasti þorsks og ýsu 2014–2015](#), sem kom út í nóvember 2016, var brottkast ýsu metið tiltölulega lítið bæði árin, eða 0,01%–0,02% af heildarþyngd landaðs afla í línuveiðum árin 2014 og 2015, og 1,17% í botnvörpuveiðum 2015. Brottkast þorsks jókst talsvert árið 2015 frá árinu áður í bæði línu- og botnvörpuveiðum og var þá álíka mikið og mesta reiknaða brottkast í þeim veiðarfærum síðan samstarfið hófst. Reiknað brottkast þorsks í línuveiðum var um 205 þúsund fiskar eða 784 tonn (30 tonn árið 2014), sem samsvarar 4,5% af heildarfjölda landaðs afla ársins. Reiknað brottkast þorsks í botnvörpuveiðum jókst að sama skapi töluvert og var um 989 þúsund fiskar eða 1.354 tonn. Hafa verður í huga að þessar mælingar taka einungis til lengdarháðs brottkasts en ekki tegundaháðs (brottkasti verðlítilla tegunda).

Greining á lengdarháðu brottkasti 2001–15 leiddi í ljós marktækan mun á brottkasti milli veiðarfæra bæði í þorski og ýsu en munur á milli ára var eingöngu marktækur í þorski. Að mati skýrsluhöfunda kallaði aukning í brottkasti þorsks árið 2015 og talsverðar marktækar sveiflur milli ára á rannsóknir á því hvaða þættir hafa áhrif á umfang brottkasts í fiskveiðum við landið. Hafrannsóknastofnun hafði í desember 2018 ekki birt niðurstöður árána 2016 og 2017.

4.2 Áhættuflokkun og viðvera á sjó

Eftirlit Fiskistofu með brottkasti bæði verðlítilla tegunda og smærri fiska verðmætra tegunda byggir á áhættuflokkun stofnunarinnar. veiðieftirlitssvið metur hvort gögn um aflasamsetningu skipa úr GAFL gefi til kynna að brottkast sé stundað og notast þá m.a. við gögn úr samstarfsverkefningu með Hafrannsóknastofnun. Áherslan er á þau skip og báta þar sem slíkar vísbendingar eru fyrir hendi. Mismunur á lönduðum fisktegundum skipa af sömu veiðisvæðum sem hafa veitt með samskonar veiðarfærum er þá skoðaður. Viðskiptagreiðarhugbúnaðurinn Tableau er að auki hagnýttur til að greina gögnin og aðrar upplýsingar í tengslum við brottkast. Að sögn Fiskistofu er nú fylgst betur með aflasamsetningu með greiningum en áður en áhættuflokkunin var tekin upp árið 2013. Í tilvikum þar sem ósamræmis verður vart eru gerðar brotaskýrslur á veiðieftirlitssviði sem sendar eru til málsmeðferðar hjá lögfræðingum stofnunarinnar.

305

veiðiferðir
voru farnar
árið 2017
þar sem
eftirlitsmenn
Fiskistofu voru
viðstaddir

Fiskistofa hefur að auki eftirlit með brottkasti með viðveru eftirlitsmanna um borð í veiðiferðum líkt og þeim er heimilt samkvæmt 18. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Samkvæmt vinnulýsingu 12.05.04 Brottkast úr gæðahandbók Fiskistofu skal eftirlitsmaður ávallt hafa myndavél eða síma til taks við eftirlitsstörf á dekki. Hann skal m.a. fylgjast með því hvort afla sé hent útbyrðis í gegnum ruslarennur eða brunna á dekki um borð í skipum. Verði eftirlitsmaður var við brottkast skal það mælt þannig að hægt sé með rökstuddum hætti að ákvarða magn hverrar tegundar. Taka skal myndir af þeim afla sem kastað er, séu þær aðstæður fyrir hendi. Eftirlitsmaður skal ræða við skipstjóra og tilkynna honum að brottkast hafi átt sér stað og jafnframt fara fram á að það verði stöðvað tafarlaust. Öll samskipti við skipstjóra skulu bókuð í brotaskýrslu eða frumskýrslu málsins sem er skilað til deildarstjóra veiðieftirlits. Skýrslan skal m.a. innihalda lýsingu á atburðinum, upplýsingar um aðila sem tengjast honum og upplýsingar um hvort fyrirbyggjandi séu hugsanlegar ástæður eða málsbætur geranda.

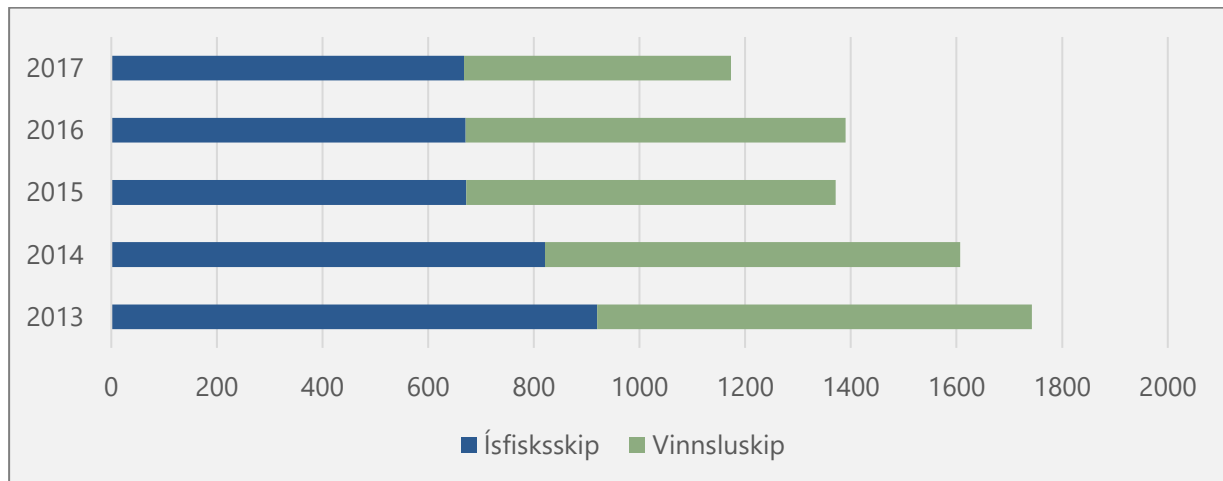
Í vinnulýsingu 12.05.03.03 Brottkast afla – frumvinnsla mála er bent á að brottkast getur uppgötvast með skoðun frá landi, um borði í skipi eða á annan hátt. Hafa beri í huga að upplýsingar um tegund og magn skipti miklu máli þegar að málsmeðferð kemur. Tæknibúnaður eins og vasahljóðritari (diktafónn), teljari eða staðsetningatæki geti því verið gagnleg. Skrá þurfi í brotaskýrslu atriði eins og staðsetningu skips, hvernig brottkast fór fram, hvaða veiðarfæri voru notuð og tegund afla. Þá er í vinnulýsingunni 12.05.01.05 Viðbrögð við broti lýst hvernig eftirlitsmenn skuli bregðast við verði þeir áskynja að verði sé að brjóta gegn lögum og reglum. Í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar var bent á hversu vandamt eftirlit með brottkasti getur reynst:

Einn af þeim göllum sem fylgja hér er sá að fari veiðieftirlitsmaður í veiðiferð með skipi þar sem grunur liggur fyrir um brottkast, fer skipið oftast á aðra veiðislóð en þá sem það sækir vanalega þegar eftirlitsmaður er ekki um borð. Sér í lagi á þetta við um minni báta. Annar galli er sá að jafnvel þótt að grunur sé fyrir hendi m.v. greiningar Fiskistofu getur stofnunin ekki ætlað mönnum brot án nokkurra sannanna.

Deildarstjórar veiðieftirlits taka ákvörðun um för eftirlitsmanna í veiðiferðir. Viðvera þeirra er aftur á móti óveruleg miðað við heildarfjölda ferða. Árið 2017 fóru eftirlitsmenn í 305 veiðiferðir, þar af 24 með vinnsluskipum og 281 með öðrum fiskiskipum. Ferðir þessar stóðu samtals yfir í

1.173 daga (sjá mynd 4.1). Árið 2013 voru dagarnir 1.743. Dögum eftirlitsmanna á sjó fækkaði frá fyrra ári öll árin 2013–17. Eftirlit með brottkasti er eitt fjölmargra verkefna sem eftirlitsmenn sinna um borð. Á meðal starfa þeirra um borð er að fylgjast með tegunda- og stærðarsamsetningu afla sem felst í því að lengd fisks er mæld, hann er kvarnaður (m.a. til aldursgreininga) og öðrum upplýsingum og sýnum safnað í þágu hafrannsóknna og fiskveiðistjórnunar. Á árinu 2017 mældu eftirlitsmenn alls 311.277 fiska og kvörnuðu 3.134.

4.1 Fjöldi daga veiðieftirlitsmanna á sjó



Heimild: Ársskýrslur Fiskistofu 2013-17

Samkvæmt vinnulýsingu 12.02.01 *Brottkastsverkefni 2016*, sem er til leiðbeiningar við framkvæmd eftirlits um borð í skipum í samræmi við samstarfsverkefni Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar, er lágmarksfjöldi lengdarmælinga á ári 780 mælingar af veiddum afla um borð í veiðiskipum og jafnmargar mælingar af lönduðum afla sem eru framkvæmdar við löndun. Mæla skal að minnsta kosti 200 þorska og 200 ýsur í hverri mælingu. Þegar mælingum er lokið bæði á sjó og í landi skal eftirlitsmaður bera saman mælingar með það í huga hvort munur sé á stærðardreifingu. Verði hann var við stærðarmun skal bera það upp við deildarstjóra veiðieftirlitssviðs og meta hvort grípa þurfi til sérstakra aðgerða og t.d. róa aftur með viðkomandi skipi. Í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar sagði að eftirlitsmenn nái sökum anna ekki að framkvæma nema um helming þessara mælinga. Miðað sé við að 100 fiskar af hvorri tegund séu mældir en ekki 200. Árið 2017 mældu eftirlitsmenn Fiskistofu samtals 151.593 fiska í samstarfsverkefninu með Hafrannsóknastofnun.

Í reglugerð nr. 468/2013 um nýtingu afla og aukaafurða er kveðið á um að skylt sé að hirða ýmsar afurðir sem falla til við slægingu og aðra vinnslu fisks. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu skoða starfsmenn reglulega tölur úr löndunarypplýsingum og meta með útreikningum hvort líkur séu á að um brottkast hafi verið að ræða.

Fiskistofa hefur bent á að þess séu dæmi að stærðar- eða aflasamsetning skipa þar sem eftirlitsmaður stofnunarinnar er um borð sé frábrugðin aflasamsetningu nærliggjandi skipa sem stunda samskonar veiðar með samskonar veiðarfærum. Í lengri veiðiferðum þurfi eftirlitsmenn að hvílast og á meðan sé ekki tryggt að brottkast sé ekki stundað þar sem engin heimild er til

staðar í lögum um myndavélaeftirlit samhliða veru eftirlitsmanna um borð. Einnig geti samsetning verið breytileg innan veiðisvæðis, t.d. vegna dýpismunar, sem geri eftirlit erfiðara.

Breyting sem gerð var á 13. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, og tók gildi 1. janúar 2016 með lögum nr. 67/2015, styrkti að mati Fiskistofu möguleika stofnunarinnar til eftirlits með brottkasti. Eftir þá lagabreytingu getur stofnunin innheimt kostnað vegna veru eftirlitsmanna um borð ef afli skips reynist að stærðar- eða aflasamsetningu frábrugðinn afla annarra skipa sem stunda sambærilegar veiðar.

Eftirlit með brottkasti er að mati Fiskistofu miklum vandkvæðum háð og eitt af erfiðustu verkefnum veiðieftirlitssviðs enda á möguleikinn á brottkasti við um allan íslenska flotann. Árið 2017 var heildarfjöldi skipa sem fóru til veiða 1.342 en veiðieftirlitsmenn voru 22 í árslok. Í svari Fiskistofu sagði orðrétt:

Sem dæmi má nefna að sex veiðieftirlitsmenn eru að meðaltali við störf á sjó hverju sinni, (veikindi, orlof og frítaka vegna sjódagga hefur áhrif) á sama tíma og loðnuvertíð stendur hæst þá er netavertíð og þá fer einnig fram brottkastsverkefni til að meta stærðartengt brottkast. Þá er staðan t.d. sú að þrír veiðieftirlitsmenn eru við eftirlit á netum og þrír í eftirliti með loðnuveiðum. Þetta er ekki fullnægjandi mönnun í eftirliti að mati Fiskistofu.

Eftirlit Fiskistofu árin 2013–17 leiddi í ljós 31 brot (og jafnmargar brotaskýrslur) og lauk flestum þeirra (54,8%) með formlegri áminningu (sjá töflu 4.2). Stofnunin sagði í svari til Ríkisendurskoðunar að eðli máls samkvæmt hafi rannsókn ólíkra brottkastsmála verið mismunandi eftir því hvernig brot voru tilkomin. Sum mál hafi verið rannsökuð með útreikningum, t.d. þegar hrat uppsjávarfullvinnsluskipa og lifur voru reiknuð út frá gögnum úr sameiginlegum gagnagrunnum Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar. Í öðrum hafi eftirlitsmenn orðið vitni að brottkasti. Í slíkum tilfellum sé mikilvægt að ná mynd eða myndbandi af brottkasti (frumgögnum) sem erfitt sé að hrekja. Að öðru leyti hafi verið farið eftir áður nefndum vinnulýsingum og verk-lagsreglum við rannsókn mála.

4.2 Fjöldi brottkastsmála árin 2013–17

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Enn í vinnslu</i>	0	0	0	0	1
<i>Formleg áminning</i>	2	1	8	2	4
<i>Formleg áminning og kært til lögreglu</i>	0	2	0	0	0
<i>Svipting veiðileyfis</i>	0	0	1	0	2
<i>Svipting veiðileyfis og kært til lögreglu</i>	0	1	0	1	0
<i>Lauk með tilmælum</i>	0	0	1	0	0
<i>Ekki tilefni til beitingu viðurlaga</i>	0	3	0	1	1
Fjöldi meintra brota	2	7	10	4	8

Heimild: Fiskistofa

4.2.1 Samstarf við Landhelgisgæsluna

Veiðieftirlitssvið Fiskistofu og Landhelgisgæsla Íslands hafa átt samstarf um grunnslóðaeftirlit og skoða stofnanirnar nú samstarfsverkefni um brottkast. Það er háð notkun eftirlitsflugvélar Landhelgisgæslunnar en hún sinnir verkefnum erlendis stóran hluta ársins. Eftirlitsmenn Fiskistofu fóru í eftirlitsferðir með varðskipum árin 2013–17 og var lögð áhersla á grunnslóðaeftirlit á sumrin. Tilgangur ferðanna var að fara um borð í fiskiskip og kanna veiðileyfi, afla, afladagbækur og sinna ýmsu öðru veiðieftirliti. Á tímabilinu komu upp fjögur lítilvæg brotamál í tengslum við brottkast (sjá töflu 4.3) og voru þau hluti af brottkastsmálunum í töflu 4.2.

4.3 Leiðangrar Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Fjöldi daga á sjó</i>	13	20	16	13	16
<i>Fjöldi báta skoðaðir</i>	95	181	42	84	65
<i>Fjöldi brota vegna brottkasts</i>	0	1	1	2	0

Heimild: Fiskistofa og ársskýrslur stofnunarinnar

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 eftirlitshætti.

Fiskistofa sagði einnig að eftirlit úr lofti með fiskveiðum hefði samkvæmt vitneskju stofnunarinnar verið lítið sem ekkert árin 2013–17. Eftirlit Norðmanna byggir 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.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur hugmyndin um aukið eftirlit með brottkasti úr lofti verið viðruð á fundum Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar síðastliðin ár. Mikilvægt er að kannað verði hvort og hvernig hægt sé að auka samstarf stofnananna tveggja. Einnig að metið verði hvort bæta megi eftirlit með brottkasti með því að tryggja Fiskistofu afnot af léttabát/um óháð samstarfi við Landhelgisgæslu Íslands.

4.3 Árangursmat og álitamál

Árangur eftirlits með brottkasti er að mati Fiskistofu að miklu leyti bundinn viðveru eftirlitsmanna um borð og lengd veiðiferðar. Átak á veiðieftirlitssviði með grásleppuveiðum fiskveiðiárin 2014–18 vegna brottkasts á meðafla (einkum þorski) leiddi til þess að meiri meðafla skilaði

sér í land. Fiskistofa telur að viðvera og fræðsla hafi áhrif á hátterni og viðhorf sjómanna og að fleiri fisktegundir skili sér í land þegar eftirlitsmenn eru um borð. Hún hafi lagt sérstaka áherslu á að sporna við brottkasti með viðveru en á sama tíma þurft að fækka starfsmönnum í eftirliti. Fiskistofa hafi brugðist við samdrættinum með því að styrkja áhættuflokkunina eða fjölga sértækum keyrslum úr hugbúnaðinum Tableau til að finna frávik og/eða hvort farið var eftir því sem lög og reglur kveða á um. Þá var aðkoma Fiskistofu að samstarfsverkefninu með Hafrannsóknastofnun endurskipulögð svo nýta mætti betur takmarkaðan mannafla. Þannig var veiðarfærum sem voru undir í brottkastsmælingum ár hvert fækkað og viðmiðum um fjölda fiska í hverri mælingu fækkað (úr 200 fiskum af hvorri tegund í 100, líkt og kom fram í kafla 4.2).

65

bátar voru skoðaðir í leiðöngrum Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar árið 2017

Að mati Fiskistofu má efla eftirlit með brottkasti með fjölgun eftirlitsmanna. Stofnunin telur þó að fjölgun þeirra ein og sér geti ekki fyrirbyggt brottkast heldur þurfi margt annað að koma til svo sem rafræn vöktun og harðari viðurlög. Á fundi Ríkisendurskoðunar með fiskistofustjóra og sviðsstjóra veiðieftirlitssviðs í apríl 2018 kom fram að áhafnir sem eru undir eftirliti og ætla sér að stunda brottkast geti gert slíkt þegar eftirlitsmaður er sofandi eða með öðru móti ekki að fylgjast með. Því þurfi einnig, að þeirra mati, að ná fram hugarfarsbreytingu eða að koma sjómönnum og eigendum útgerða í skilning um alvarlegar afleiðingar brottkasts. Í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar var vakin athygli á að ekki hefur verið skilgreint í lögum eða annars staðar hversu stórum hluta eða hlutfalli af íslenska fiskveiðiflotanum skuli fylgjast með í þessu tilliti til að ná fram fullnægjandi eftirliti.

Fiskistofa hefur líkt og sagði í kafla 3.5, gert tilraunir til myndavélaeftirlits. Stofnunin telur að með þeim heimildum sem felast í áðurnefndum drögum að frumvarpi um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi væri hægt að nýta betur það fjármagn og þann tíma sem varið er til eftirlits með brottkasti sem „takmörkuðum fjölda eftirlitsmanna“ er ætlað að sinna. Fáir stjórnvöld lagaheimild til að nýta upptökur úr myndavélum megi t.d. bæta málalíbúnað Fiskistofu í tilfellum þar sem vafi leikur á hvort brottkast hafi átt sér stað.

Fiskistofa telur ljóst að grípa megi til annarra aðgerða til að bæta skilyrði eftirlitsins. Til að mynda megi skilgreina þær kröfur sem séu gerðar til ýmissa búnaðar um borð í skipum sem getur auðveldað brottkast. Einnig megi kanna önnur úrræði svo sem heimild til að veita upp-ljóstrurum um brot nafnleynd ef þeir tilkynna og koma fram með gögn eða upplýsingar sem sýna fram á brottkast. Sambærilegar heimildir sé að finna í lögum 88/2008 um meðferð sakamála og lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla, sem eftir atvikum mætti útfæra í fiskveiðilöggjöfni.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telur að brottkast sé óverulegt innan íslenska fiskveiðiflotans þrátt fyrir þá sterku hagrænu hvata sem eru til staðar. Ráðuneytið vísaði í svari sínu til Ríkisendurskoðunar til rannsókna Hafrannsóknastofnunar á lengdarháðu brottkasti þorsks og ýsu. Á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga hafi verið ályktað að í heildina sé brottkast ekki mikið vandamál. Þá séu ýmsar ívilnandi reglur í gildi til að sporna við brottkasti eins og undirmáls-aflaskráning, tegundatilfærslur í kvóta og VS-aflaskráning. VS-aflaskráning felur í sér að landa má allt að 5% umfram aflamark fiskiskips, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sem svokölluðum VS-afla. Sá afli dregst ekki frá aflamarki hlutaðeigandi skips en andvirði hans rennur að stærstum hluta (80%) til Verkefnasjóðs sjávarútvegsins.

Í ljósi þess hversu takmarkað eftirlit stjórnvöld hafa með brottkasti sem og takmarkaðra rannsókna á umfangi þess er vart tilefni til fullyrðinga um umfang brottkasts. Þá er ljóst að samkvæmt upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun hafa engar rannsóknir á tegundaháðu brottkasti farið fram þar í rúman áratug auk þess sem gagnasöfnun um lengdarháð brottkast hefur talsvert dregist saman undanfarin ár. Að byggt sé m.a. á lýsingum hagsmunaaðila, við mat ráðuneytisins á þessum þætti, eins og kom fram í svari þess til Ríkisendurskoðunar, er gagnrýnivert:

Í samtölum við hagsmunasamtök bæði útgerðar og sjómanna hefur ekki komið fram að brottkast á Íslandsmiðum sé sérstakt vandamál. Hafrannsóknastofnun áætlað árlega brottkast á þorski og ýsu og hafa niðurstöðurnar ekki bent til að brottkast á undirmálsafla sé verulegt hvað þessa stofna varðar. Eftir sem áður munu ætíð koma upp tilvik, en eftirlit á sjó er miklum vandkvæðum bundið vegna kostnaðar.

Við upplýsingaöflun Ríkisendurskoðunar vegna þessarar úttektar komu fram skýrar áhyggjur frá aðilum sem starfa á vettvangi sjávarútvegs um að brottkast eigi sér stað í talsverðum mæli og sé raunverulegt vandamál innan íslenska fiskveiðikerfisins. Mikilvægt er að brugðist verði við slíkum áhyggjum með bættri gagnasöfnun og markvissara eftirliti svo skera megi úr um réttmæti þeirra. Áhyggjur af brottkasti í sjávarútvegi hafa raunar verið viðvarandi um alllangt skeið enda um mikla hagsmuni að ræða. Á þetta er t.d. bent í greinargerð atvinnuvega- og

20,8

milljóna króna
styrkir voru
veittir

Fiskistofu árið
2013 svo auka
mætti eftirlit
með brottkasti

nýsköpunarráðuneytis með áðurnefndum drögum að frumvarpi um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi. Þær áhyggjur eru meðal annars ein ástæða þess að nauðsynlegt þótti að leggja til auknar heimildir til rafræns eftirlits. Erfitt er að samræma þá forsendu við afstöðu ráðuneytisins að brottkast á Íslandsmiðum sé ekki sérstakt vandamál.

Jafnframt liggur fyrir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur áður talið tilefni til þess að grípa til aðgerða vegna áhyggna af brottkasti. Árið 2013 styrkti ráðuneytið Fiskistofu um 12 m.kr. til að auka eftirlit með brottkasti, m.a. þar sem ábendingum til Fiskistofu um stórfellt brottkast um borð í veiðiskipum hafði fjölgað verulega. Talin var ástæða til að hafa áhyggjur af því að brottkast einstakra tegunda, sérstaklega ýsu, hefði aukist verulega. Einnig væru vísbendingar um aukið brottkast um borð í vinnsluskipum sem talið var m.a. stafa af erfiðum markaðsskilyrðum. Á sama tíma samþykkti ráðuneytið annan styrk sem nam 8,8 m.kr. vegna sérstaks eftirlits Fiskistofu með síldveiðum á Breiðafirði þar sem því hafði verið haldið fram að umgengni á svæðinu væri mjög slæm og grunur var um brottkast. Eftirlitsáttak á sama svæði árið áður hafði að mati fulltrúa ráðuneytisins, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar og Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) leitt til þess að umgengni á svæðinu hefði batnað til muna. Þess má geta að Fiskistofu voru veittar 5 m.kr. vegna sama verkefnis haustið 2014.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar er að eftirlit Fiskistofu með brottkasti sé ómarkvisst og veikburða með tilliti til heildarfjölda skipa og veiðiferða annars vegar og fjölda eftirlitsmanna og annarra úrræða til eftirlits hins vegar. Jafnframt er eftirlit einnig takmarkað í þeim tilfellum sem eftirlitsmenn stofnunarinnar eru með í veiðiferð. Alls óvíst er um árangur af því eftirliti sem þó er stundað og af hálfu ráðuneytisins eru engin skýr árangursviðmið eða árangursmælikvarðar fyrirbyggjandi.

5 Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda

5.1 Lögbundið kvótapak

Samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða mega yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila, eða tengdra aðila, yfir aflahlutdeildum (hlutfalli af leyfilegum heildarafla í kvótabundinni tegund sem fiskiskip má veiða), almennt og í tilteknum einstökum tegundum, ekki fara yfir ákveðin mörk. Samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra eða tengdra aðila má skv. 13. gr. laganna aldrei nema hærra hlutfalli af heildaraflahlutdeild þorsks en 12%. Í ýsu, ufsa, grálúðu, steinbít, síld og loðnu má aflahlutdeild ekki fara yfir 20% og í karfa ekki yfir 35%.

Ef heildarverðmæti aflamarks (kvóta ársins) annarra tegunda en að framan greinir, sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla samkvæmt lögnum, nemur við upphaf fiskveiðiárs hærra hlutfalli en 2% af heildarverðmæti aflamarks allra tegunda, sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla, má samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila eða í eigu tengdra aðila, aldrei nema hærra hlutfalli af heildaraflahlutdeild viðkomandi tegunda en 20%.

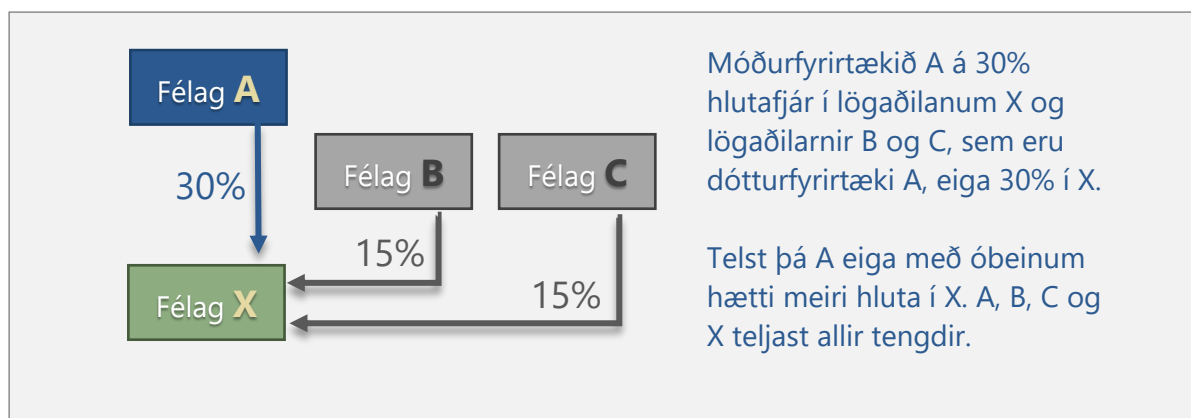
Einnig eru í lögnum sérstök takmörk um samanlagða krókaaflahlutdeild (sem fjallað var um í kafla 2.1) fiskibáta í eigu einstakra eða tengdra aðila. Hún má ekki nema hærra hlutfalli en 4% af þorski og 5% af ýsu miðað við heildarkrókaaflahlutdeild í hvorri tegund. Þá má samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila eða í eigu tengdra aðila ekki nema meira en 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla eða meira en 5% af heildarverðmæti krókaaflahlutdeildar. Við mat á heildarverðmæti aflahlutdeildar skal annars vegar miða við verðmætahlutföll einstakra tegunda á viðkomandi fiskveiðiári eða veiðitímabili og hins vegar úthlutað aflamark einstakra tegunda á tímabilinu. Úthlutað aflamark fyrirtækis í hverri kvóta-tegund á grundvelli hlutdeilda er reiknað til þorskígilda.

Samkvæmt greinargerð frumvarps til laga um breytingu á þágildandi lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sem samþykkt var á Alþingi 31. mars 1998 sem lög nr. 27/1998 um hámark aflahlutdeildar, var talið nauðsynlegt að eign tengdra aðila væri metin sem ein heild svo ekki væri unnt að komast hjá þeim skilyrðum sem sett eru í 13. gr. nógildandi laga um stjórn fiskveiða. Í 4. mgr. 13. gr. er talið upp í þremur töluliðum hvenær tengsl eru slík milli fyrirtækja, eða eigenda þeirra, að reikna skuli þau sem einn aðila. Í fyrsta lagi teljast tengdir aðilar:

Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, á beint eða óbeint meirihluta hlutfjár eða stofnfjár í hinum aðilanum eða fer með meirihluta atkvæðisréttar. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.

Á grundvelli þessarar skilgreiningar gildir eftirfarandi um óbeina meirihlutaeign (sjá skýringarmynd 5.1):

5.1 Skýringarmynd



Í öðru lagi teljast tengdir aðilar samkvæmt lögnum:

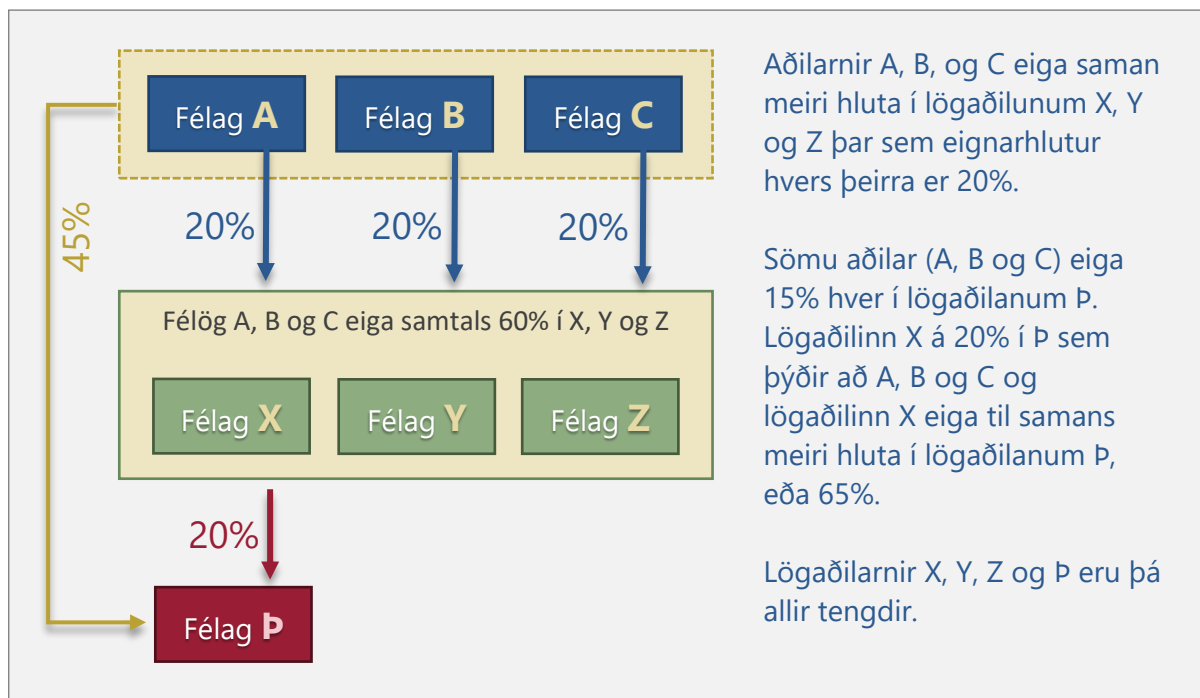
Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, hefur með öðrum hætti en greinir í 1. tölul. raunveruleg yfirráð yfir hinum. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.

Undir þessa skilgreiningu 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laganna falla í raun hvers konar yfirráð sem ekki eru talin í 1. tölul. þar sem einn aðili hefur úrslitaáhrif í rekstri og stjórn annars aðila. Í þriðja og síðasta lagi skilgreina lög um stjórn fiskveiða tengda aðila sem:

Lögaðilar, þar sem svo háttar til að sami aðili eða sömu aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í báðum eða öllum lögaðilunum enda nemi eignarhlutur hvers þeirra um sig a.m.k. 10% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðafjölda í viðkomandi lögaðilum. Sama á við ef aðili eða aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., sem eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðila og hver um sig á a.m.k. 10% hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilanum, eiga ásamt viðkomandi lögaðila meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum lögaðila. Til eignarhluta og atkvæðisréttar einstaklinga í lögaðilum samkvæmt þessum tölulíð telst jafnframt eignarhluti og atkvæðisréttur maka og skyldmenna í beinan legg.

Á grundvelli þessarar skilgreiningar gildir eftirfarandi (sjá skýringarmynd 5.2):

5.2 Skýringarmynd



5.2 Framkvæmd eftirlitsins

Eftirlitsskyldir aðilar eru tilkynningarskyldir til Fiskistofu þegar fyrirsjáanlegt er að aflahlutdeild fiskiskipa þeirra og tengdra aðila fari yfir þau mörk sem 13. gr laga um stjórn fiskveiða hefur að geyma. Samkvæmt 14. gr. laganna ber aðila, þegar fyrirsjáanlegt er að aflahlutdeild fiskiskipa hans fari umfram mörkin, að tilkynna Fiskistofu um flutning aflahlutdeilda, samruna lögaðila sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild, kaup á eignarhlut í slíkum lögaðilum og kaup, kaupleigu, eða leigu á fiskiskipi með hlutdeild. Þegar um tengda aðila er að ræða hvílir tilkynningarskyldan á móðurfyrirtæki en annars á þeim aðila er að gerningnum stendur. Þá ber lögaðilum sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild að láta Fiskistofu reglubundið í té upplýsingar um eignarhluta allra þeirra sem eiga 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti í viðkomandi lögaðila. Jafnframt skal veita upplýsingar um eignarhluta einstaklinga og maka þeirra og skyldmenna í beinan legg sé samanlagður eignarhluti eða atkvæðisréttur þeirra 10% eða meira af hlutafé, stofnfé, eða atkvæðisrétti í viðkomandi lögaðila. Lögaðilum sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild ber enn fremur að upplýsa stofnunina um lögaðila sem þeir eiga eignarhlut eða atkvæðisrétt í og eiga fiskiskip með aflahlutdeild.

Fiskistofa skal þar að auki meta þær upplýsingar sem aðili hefur látið í té og innan hæfilegs frests tilkynna honum hver aflahlutdeild fiskiskipa hans er. Ef hlutdeild skipa í eigu einstakra aðila eða tengdra aðila fer umfram framangreind mörk skal stofnunin tilkynna viðkomandi aðila að svo sé og hve há umframaflahlutdeild hans er. Honum skal veittur sex mánaða frestur til að koma henni niður fyrir mörkin. Hafi upplýsingar ekki verið veittar um fullnægjandi ráðstafanir fyrir lok frestsins fellur umframaflahlutdeildin niður.

Starfsmenn þjónustu- og upplýsingasviðs Fiskistofu kanna í mars og september ár hvert aflahlutdeildir einstakra útgerðarféлага, út frá upplýsingum sem eftirlitsskyldir aðilar hafa látið henni í té, og hvort einhver þeirra séu yfir lögbundnum mörkum. Listi yfir 100 stærstu útgerðir landsins er þá birtur í frétt á vef stofnunarinnar. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar er um tvö dagsverk að ræða á hverju ári og listinn keyrður út af starfsmanni á upplýsingatækni-sviði. Í september 2017 var birt staða aflaheimilda eftir úthlutun aflamarks á grundvelli hlutdeilda í upphafi fiskveiðiársins 2017–18. Í mars 2018 var birt staða aflaheimilda eftir úthlutun aflamarks í deilistofnum og viðbótarúthlutun á loðnu og norsk-íslenskri síld. Sambærilegar upplýsingar um þær 50 útgerðir sem ráða yfir mestum krókaaflahlutdeildum eru einnig birtar. Ef útgerð er yfir hámarkshlutdeild er málinu vísað til lögfræðinga á skrifstofu fiskistofustjóra sem senda viðkomandi bréf og gefa sex mánaða frest til að koma henni undir leyfileg mörk.

Fréttir Fiskistofu um aflahlutdeildir stærstu útgerðanna árið 2017 og í mars 2018 innihéldu fyrirvara um að ekki hefði farið fram athugun á því hvort fyrirtækin teldust vera í eigu tengdra aðila. Einungis væri um að ræða hlutdeildir brotnar niður á kennitölur einstakra lögaðila. Í [frétt](#) 19. september 2017 sagði að stofnunin skoðaði slík möguleg tengsl með reglubundnum hætti og í [frétt](#) 5. mars 2018 sagði að möguleg tengsl væru skoðuð eftir birtingu gagnanna.

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að Fiskistofa kannar ekki yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum eða markvissum hætti út frá öllum skilyrðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Í einstaka tilfellum ræðst stofnunin í sérstakar athuganir á fyrirtækjum úr hópi 100 stærstu útgerða landsins, t.d. í tengslum við viðskipti með útgerðarfélag sem rata í fjölmiðla, þegar grunur leikur á að tengdir aðilar hafi farið yfir leyfileg mörk. Ljóst er að árin 2013–17 hafði Fiskistofa ekki greinargóða yfirsýn yfir tengsl aðila í sjávarútvegi (sjá nánar kafla 5.3).

Ráðist var í þrjár stærri frumkvæðisrannsóknir árin 2009–17 þar sem tengsl tiltekinna útgerðarféлага voru skoðuð. Eina á árunum 2009–10, aðra 2012–13 og þá þriðju 2015–16. Í öllum tilfellum var það ákvörðun yfirlögfræðings stofnunarinnar að taka umrædd fyrirtæki til skoðunar.

4

**lögfræðingar
eru í fullu starfi
hjá Fiskistofu**

Engar rannsóknir stóðu yfir á meðan úttekt Ríkisendurskoðunar var unnin og svöruðu starfsmenn Fiskistofu því að ekki gæfist tími til að ráðast í frumathuganir. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að yfirlögfræðingur stofnunarinnar lét af störfum í lok ágúst 2017 en hann sinnir enn tilfallandi sérverkefnum fyrir Fiskistofu í hlutastarfi. Enginn yfirlögfræðingur var ráðinn í hans stað en lögfræðideild stofnunarinnar, sem áður var stoðsvið, er nú líkt og kom fram í kafla 2.1 hluti af skrifstofu fiskistofustjóra. Í framhaldi af þessum breytingum réði Fiskistofa almennan lögfræðing í fullt starf og eru nú fjórir lögfræðingar í fullu starfi. Áður en yfirlögfræðingur lét af störfum störfuðu þrír aðrir lögfræðingar í fullu starfi hjá stofnuninni.

Fiskistofa treystir nánast alfarið á tilkynningarskyldu fyrirtækja við eftirlit með samþjöppun aflaheimilda. Í svari Fiskistofu um hvernig eftirlitinu er háttað var vísað til 15. gr. laga um stjórn fiskveiða. Samkvæmt henni skal tilkynna flutning aflamarks til Fiskistofu og öðlast flutningurinn ekki gildi fyrr en stofnunin hefur staðfest hann. Í flutningstilkynningu komi m.a. fram upplýsingar um magn aflamarks sem flytja skal, auk upplýsinga um verð, nema þegar aflamark er flutt á milli skipa í eigu sama aðila, einstaklings eða lögaðila. Sambærilegt verklag eigi við um flutning aflahlutdeilda og þessar upplýsingar séu því ávallt tilkynntar til Fiskistofu.

Stofnunin fær ekki upplýsingar um eignarhald útgerðarfélaganna með reglubundnum hætti, líkt og kveðið er á um í 14. gr. laga um stjórn fiskveiða, heldur einungis þegar breytingar verða á eignarhaldi:

Litið er svo á, að þegar engar breytingar eru hjá lögaðila, sé óþarft að kanna mörkin sérstaklega. Þegar slíkar tilkynningar berast eru tengsl aðila könnuð til að athuga, hvort aðilar séu yfir þeim mörkum, sem lögin heimila. Að öðru leyti nýtir Fiskistofa sér upplýsingar frá fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra til að kanna eignarhald í félögum, þegar þessu eftirliti er sinnt. Upplýsingarnar nýtast í því eftirliti að kanna hvort aðilar séu yfir þeim mörkum, sem greinir í 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Séu aðilar yfir þeim mörkum, er gripið til viðeigandi úrræða í samræmi við ákvæði laganna.

Starfsfólk Fiskistofu verður, eins og það var orðað í svari til Ríkisendurskoðunar, stundum vart við kaup eins aðila á öðrum, sem leiðir til þess að sameiginlega fari þeir yfir mörkin. Í slíkum tilfellum bregst stofnunin við. Hafa verður í huga að smávægilegar breytingar á eignarhaldi geta orðið þess valdandi að aðilar fari yfir leyfilega hámarksaflahlutdeild. Benda má á að árin 2013–17 var útgerðarfélagið HB Grandi eini aðilinn í aflamarkskerfinu sem fór umfram leyfilegt hámark aflahlutdeildar. Annars vegar við athugun sem var gerð í febrúar 2014 og hins vegar við athugun sem var gerð ári síðar. Í bæði skiptin var hlutdeild fyrirtækisins innan við 0,5% umfram leyfilegt hámark og var komin niður fyrir hámarkið við næstu athugun. Á sama tímabili voru fjögur útgerðarfyrirtæki sem fóru yfir leyfilegt hámark aflahlutdeildar í krókakerfinu.

4

fyrirtæki fóru yfir leyfilegt hámark aflahlutdeildar í krókakerfinu árin 2013–17

5.3 Tengdir aðilar og raunveruleg yfirræð

Fiskistofa telur stofnunina hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með samþjöppun aflaheimilda. Hún telur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafa sýnt viðleitni til þess að styðja stofnunina í eftirlitinu en að sú viðleitni hafi þó ekki leitt til nauðsynlegra breytinga á ákvæðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Í minnisblaði skrifstofu sjávarútvegs- og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 18. janúar 2016 sagði að á fundi með Fiskistofu 14. desember 2015 hefði komið fram að stofnunin framfylgdi ekki lengur verklagsreglum sem var ætlað að tryggja markvissa framkvæmd 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða. Lögfræðingar stofnunarinnar hefðu „fyrir nokkrum árum“ komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði 13. gr. laganna um tengda aðila og „raunveruleg yfirræð væru í raun óframkvæmanleg“. Starfsmenn Fiskistofu hefðu greint starfsfólki ráðuneytisins frá þessu munnlega og fiskistofustjóri auk þess tekið í svipaðan streng fyrir svonefndri sáttanefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða árið 2010.

Samkvæmt minnisblaðinu voru verklagsreglurnar teknar upp árin 2001–02 þegar stofnunin lagði fyrir öll útgerðarfélög, sem áttu fiskiskip með yfir 1,5% af heildarverðmæti úthlutunar, að gefa upplýsingar um aðila sem félagið ætti beint eða óbeint meirihluta hlutafjár eða stofnfjár í, færu með meirihluta atkvæðisréttar eða með raunveruleg yfirræð. Jafnframt var lögaðilum sem

áttu að lágmarki 10% hlut í þessum félögum gert að senda Fiskistofu afrit hlutaskrár, svo unnt væri að kanna óbein eignarráð.

Í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar í maí 2018 sagði að vissulega væri rétt að stofnunin hefði vakið athygli á því að erfitt væri að sýna fram á og staðreyna að um tengda aðila væri að ræða í skilningi laganna þegar kveðið er á um raunveruleg yferráð:

Fiskistofa hefur eftirlit með því að um hámarksaflahlutdeild og samþjöppun aflaheimilda sé farið að gildandi lögum. Fiskistofa telur hins vegar, að endurskoða megi ákvæðin. Það er því ofsögum sagt að afstaða Fiskistofu eða lögfræðinga hennar sé sú að ákvæðið sé óframkvæmanlegt.

Í greinargerð áður nefnds lagafrumvarps frá árinu 1998 um hámark aflahlutdeildar sagði að markmið 13. greinarinnar væri að fella undir tengda aðila þá aðila sem raunverulega stjórna öðrum aðila og þá aðila sem með þeim hætti er stjórnað. Það er ákvæði 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. sem einkum er matskennt þar sem það vísar almennt til „raunverulegra yferráða“.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar má rekja tilraunir starfsmanna Fiskistofu til að skilgreina nánar hugtökin „tengdir aðilar“ og „raunveruleg yferráð“ aftur um rúman áratug. Áður nefnd frumkvæðisrannsókn Fiskistofu á árunum 2009–10 sneri að útgerðarfélögnum Samherja, Síldarvinnslunni og Gjögur. Sérstakur vinnuhópur stofnunarinnar tók þá til skoðunar hvort telja ætti fyrirtækin sem tengda aðila. Þau svöruðu því til að engin rök væru fyrir því að Samherji og Gjögur færu með raunveruleg yferráð yfir Síldarvinnslunni. Rannsóknin átti sam-

Eftirliti

með tengslum
fyrirtækja
hefur ekki
verið sinnt í
samræmi við
lög um stjórn
fiskveiða

kvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar stóran þátt í þeirri niðurstöðu Fiskistofu að erfitt sé að sýna fram á óbein yferráð aðila yfir aflahlutdeildum miðað við núgildandi lög og færa rök fyrir því hvenær tveir eða fleiri aðilar skuli teljast tengdir samkvæmt 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. Fiskistofa hafi af þeim sökum ekki sinnt virku eftirliti með tengslum fyrirtækja samkvæmt ákvæðinu.

Í skýrslu starfshóps skipuðum af þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða, sem gefin var út í september 2010, segir að fram hefði komið í máli þáverandi fiskistofustjóra að erfitt væri að ná utan um raunveruleg tengsl aðila og jafnvel tengsl sem væru flestum kunn. Lagaskilgreining 13. gr. tæki ekki á ýmsum venslum eins og t.d. systkinatengslum. Þar af leiðandi hefði einungis í fáum tilvikum reynt á að kalla inn aflahlutdeildir á grundvelli þess að hámarkseign væri yfir mörkum. Í þeim tilvikum þar sem einstakir aðilar hefðu reiknast of stórir hefðu þeir flutt frá sér hlutdeildir, jafnvel til fyrirtækja sem í raun væru tengd, en ekki í skilningi laganna. Starfshópurinn taldi mikilvægt að handhöfn væri ljós og hvar eignarhald aflaheimilda lægi raunverulega. Meirihluti hans ítrekaði að markmið ákvæða um tengsl þyrftu að vera skýr og eftirlitsstofnunum gefið rými til þess að taka á því sem teljast mættu raunveruleg tengsl. Æskilegt væri að ákvæði um tengsl, raunveruleg tengsl og raunveruleg yferráð væru sambærileg í þeim lögum íslenskrar stjórnarsýslu sem fjalli um slík mál.

Í bréfi lögfræðings Fiskistofu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis) í febrúar 2011 sagði að erfitt væri að staðreyna að um tengda aðila væri

að ræða í skilningi laganna þar sem kveðið væri á um raunveruleg yfirrád. Þannig sýndi reynslan að þó sterkar vísbendingar væru til staðar, s.s. veruleg eignatengsl (þó undir 50%), samstarf, sami einstaklingur í lykilstöðu í tveimur fyrirtækjum, o.fl., þá hefði stofnunin ekki talið unnt að sanna, gegn andmælum viðkomandi aðila, að um raunveruleg yfirrád í skilningi umræddra laga væri að ræða:

Með vísan til ofanritaðs vill Fiskistofa hér með leggja til við ráðuneytið að skoðað verði hvort tilefni sé til að breyta umræddu ákvæði nú þegar endurskoðun laga um stjórn fiskveiða stendur yfir. Í því sambandi kemur Fiskistofa með þá tillögu að farin verði sambærileg leið og valin hefur verið í fyrrgreindu ákvæði í lögum um verðbréfavíðskipti og horfið frá því að nota hugtakið „raunveruleg yfirrád“. Lagt er til að byggt verði á því að samstarf um yfirrád leiði til þess að aðilar teljist tengdir aðilar í skilningi laga og skilgreint verði hvað beri að telja samstarf og sönnunarbyrðinni snúið við og þar með þurfi aðili/ar að sanna að ekki sé um samstarf að ræða.

Að sögn Fiskistofu voru haldnir nokkrir fundir með ráðuneytinu og fulltrúa fjármálaráðuneytis árin 2015 og 2016 þar sem skoðað var hvernig „yfirrád“, „tengdir aðilar“ og önnur skyld hugtök eru skýrð í öðrum lögum. Í þeirri vinnu hafi starfsmenn stofnunarinnar m.a. átt fund með fulltrúum Fjármálaeftirlitsins (FME) í apríl 2016 varðandi sambærileg hugtök í m.a. lögum nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti, lögum nr. 3/2006 um ársreikninga og lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt. Þar séu slík hugtök oft skilgreind með mun víðtækari hætti. Starfsmenn Fiskistofu nefndu einnig lög nr. 161/2002 um fjármálaframtækni þar sem sönnunarbyrði var snúið við þannig að aðilar þurfa að sýna fram á að tengsl séu ekki til staðar. Samkvæmt svörum stofnunarinnar til Ríkisendurskoðunar er það enn afstaða stofnunarinnar að slík nálgun væri einnig álitleg þegar kæmi að ákvæðum um tengda aðila í lögum um stjórn fiskveiða og myndi bæta eftirlit með samþjöppun aflaheimilda. Lögfræðingar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis leiddu þennan óformlega vinnuhóp af hálfu ráðuneytisins. Ekkert hefur verið ákveðið um framhald vinnunnar.

5.4 Afstaða ráðuneytis

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telur að engin sérstök vandkvæði séu hjá Fiskistofu að sinna eftirliti með samþjöppun skv. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Hitt sé annað mál að skilgreining 13. gr. á tengdum aðilum orki í það minnsta tvímælis. Tilraunir til breytinga á þessum þætti laga um stjórn fiskveiða hafi ekki náð fram að ganga. Slíkar breytingar voru hluti af tveimur lagafrumvörpum til endurskoðaðra laga um stjórn fiskveiða sem ráðuneytið vann að og voru lögð fram á 139. löggjafarþingi 2010–11 (þskj. 1475) og á 141. löggjafarþingi 2012–13 (þskj. 968). Fyrsta tillaga ráðuneytisins um breytingar á ákvæðinu hafi því verið lögð fram vorið 2011 sem fól í sér víðari skilgreiningu á tengdum aðilum. Hvorugt frumvarpanna náði fram að ganga en um umdeild mál var að ræða sem tóku til heildarendurskoðunar laganna.

Ráðuneytið sagði í svari sínu til Ríkisendurskoðunar það vera pólitískt úrlausnarefni hvort vilji sé til að endurskoða og skerpa reglur um tengda aðila í sjávarútvegi með sambærilegum hætti og gert hefur verið á sviði fjármálamarkaðar. Ef vilji sé til þurfi að breyta lögum um stjórn fiskveiða.

Þær áherslur sem komu fram í skýrslu starfshópsins um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða árið 2010, sem fjallað var um í síðasta kafla, voru ekki mótaðar innan ráðuneytisins ef frá eru taldar hugmyndir sem settar voru fram í frumvarpsdrögum sem lögð voru fram til kynningar á vef þess í nóvember 2011. Samkvæmt þeim var lagt til að hugtakið „tengdir aðilar“ yrði rýmkað mjög verulega með hliðsjón af 100 gr. laga um verðbréfavíðskipti. Skjalið fékk enga frekari umræðu. Í frumvarpinu sem lagt var fram á 139. löggjafarþingi (þskj. 1475) var einnig horft til laga um verðbréfavíðskipti. Farin yrði sú leið að leggja áherslu á samstarf milli aðila og sönnunarbyrði snúið við, þannig að þegar aðstæður væru með tilteknum hætti bæri að líta svo á að um samstarf væri að ræða nema sýnt væri fram á hið gagnstæða.

Óskýr

hugtök valda
erfiðleikum við
framkvæmd
13. gr. laga um
stjórn fiskveiða

Niðurstaða áður nefnds minnisblaðs skrifstofu sjávarútvegs- og fiskeldis til sjávarútvegsráðherra frá 18. janúar 2016 var sú að ástæða þótti til að fara yfir og endurskoða ákvæði 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða. Um leið var það áréttað að ákvæðin hefðu umtalsverða þýðingu og frá sjónarhóli stjórnsýslunnar mætti efast um að þörf væri á mjög víðtækri endurskoðun. Það sem stæði þó upp úr væri annars vegar endurskoðun á því hvenær eðlilegt sé að tveir eða fleiri aðilar skuli teljast sem „tengdir aðilar“ við framkvæmd lagaákvæðanna. Hins vegar hvernig staðið væri að eftirliti með eignarhaldi og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Lagt var til að settur yrði á fót starfshópur til að vinna nánar að mótun tillagna í þessu sambandi sem gæti kynnt sér betur styrkleika og veikleika ólíkrar löggjafar. Í október 2018 hafði ekki verið settur á fót neinn formlegur starfshópur. Að sögn ráðuneytisins var þar áfram unnið að málinu, í samráði við Fjármálaeftirlitið og fjármála- og efnahagsráðuneyti, en engin formleg greinargerð hefur komið úr þeirri vinnu.

Í minnisblaði skrifstofu sjávarútvegs- og fiskeldis til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um endurskoðun hámarkshlutdeildarreglnanna, frá 15. desember 2017, sagði að ljóst væri að 13. og 14. gr. laganna væru verulega íþyngjandi ákvæði sem fælu í sér takmörkun á eignarrétti og skerðingu á atvinnufrelsi. Skerðingin réttlætist af því að of sterk yferráð fárra aðila yfir fiskveiðiauðlindinni séu óæskileg og staða þeirra stærstu sem ráði útgerðarfyrirtækjum gætu orðið of sterk gagnvart stjórnvöldum, lánastofnunum og starfsfólki fyrirtækjanna. Þar voru einnig nefndar aðrar neikvæðar afleiðingar samþjöppunar sem raktar voru í greinargerð lagafrumvarpsins sem varð að áður nefndum lögum nr. 27/1998 um hámark aflahlutdeildar.

Ráðherra var í minnisblaðinu greint frá því að nógildandi ákvæði hefðu reynst erfið í framkvæmd vegna þess að skilgreining 4. mgr. 13. gr. á hugtakinu tengdir aðilar væri ekki nægilega skýr. Spurning væri hvort hún næði að grípa öll þau eignatengsl sem hugsanlega gætu verið fyrir hendi milli aðila þannig að sami aðili hefði raunveruleg yferráð yfir aflahlutdeildum umfram það hámark sem tilgreint væri í ákvæðinu. Íhuga þyrfti ákvæðið þar sem það virkaði ekki á þann hátt sem löggjafinn hefði væntanlega ætlað og ákveða hversu langt ætti að ganga og hvaða eignartengsl þyrftu að falla undir. Taka þyrfti til skoðunar tilkynningarskyldu aðila og heimildir eftirlitsaðila til að afla upplýsinga með það í huga hvort þær væru nægjanlegar til að geta metið hvort um tengda aðila væri að ræða. Íslenskt víðskiptalíf hefði breyst til muna frá því reglurnar voru settar og tengsl félaga og eignarhaldsfélaga orðin flóknari:

Rétt er að benda á að tilkynningarskyldan skv. 1. máls. 1. mgr. 14. gr. takmarkast við lögaðila sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild. Þetta myndi ekki ná til gerninga, t.d.

Þegar samruna tveggja lögaðila á sér stað, en samruninn á sér stað milli lögaðila sem eru neðar í keðjunni ef svo má að orði komast, þ.e. þegar komin er keðja eignarhaldsfélaga milli lögaðilans sem á fiskiskip með aflahlutdeild og lögaðilanna sem eru að sameinast. Þá hvílir tilkynningarskyldan á móðurfyrirtæki eða þeim aðila sem að gerningnum stendur skv. 2. máls. 1. mgr. 14. gr., athuga þarf í því sambandi að aðilar geta verið tengdir skv. b-lið 4. mgr. 13. gr. þó þeir teljist ekki innan sömu samstæðunnar. Einnig þarf að athuga að gerningurinn, þ.e. flutningur aflahlutdeilda, samruni lögaðila sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild, kaup á eignarhluta í slíkum lögaðilum og kaup, kaupleiga eða leiga á fiskiskipi með aflahlutdeild, takmarkast við lögaðila sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild.

Í minnisblaðinu segir að í ljósi þess hversu íþyngjandi reglur um hámarkshlutdeild séu fyrir þá sem fara yfir hámarkið sé nauðsynlegt að þær séu skýrar. Ríkisendurskoðandi tekur undir þetta og hvetur til þess að ráðist verði í endurskoðun á 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða. Óháð mögulegum lagabreytingum er mikilvægt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fylgist náið með árangri þess eftirlits sem Fiskistofa hefur með samþjöppun aflaheimilda og styðji stofnunina til að ná skilgreindum markmiðum á því sviði. Reynist árangurinn ekki ásættanlegur hlýtur að koma til álita að endurskoða með hvaða hætti staðið er að eftirlitinu, m.a. með tilliti til eftirlits með eignarhaldi útgerðarfélaga.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 - 105 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is