

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Hafnarfjörður, 07.05.2012
Tilv. 0082/2012 - 0.2.1

Þann 26. apríl sl. komu fulltrúar Fiskistofu, Eypór Björnsson, fiskistofustjóri, og Hrefna Gísladóttir, forstöðumaður fiskveiðistjórnunarsviðs, fyrir atvinnuveganefnd þar sem til umfjöllunar var frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 1052 - 657. mál. Á fundi nefndarinnar kom fram beiðni um að Fiskistofa myndi í kjölfarið senda nefndinni ítarlegri upplýsingar um nokkur atriði sem snúa að framsali aflamarks og viðurlögum við brotum.

Óskað var eftir að Fiskistofa gerði samanburð á heimildum til framsals aflamarks samkvæmt gildandi lögum og heimildum til framsals aflamarks sem gert er ráð fyrir í nefndu frumvarpi. Enn fremur var óskað eftir afstöðu Fiskistofu til ákvæðis sem gerir ráð að stofunni verði heimilað að leggja stjórnvaldssektir á aðila vegna brota gegn lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar. Varpað var fram þeirri spurningu hvort Fiskistofa teldi þar að finna nægar leiðbeiningar til ákvörðunar um sektarfjárhæðir. Að lokum var óskað eftir að Fiskistofa gerði tillögu að refsiakvæði sem tæki mið af þeim athugasemdum sem stofan sendi nefndinni.

I. Framsal aflamarks

1. Munur á framsalsreglum

Umtalverður munur er á gildandi löggjöf um framsal aflamarks og framsalsreglum sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Í núgildandi lögum er gerður greinarmunur á aflamarki sem skipi hefur verið úthlutað á grundvelli aflahlutdeildar eða með sérstökum úthlutunum (byggðakvóti, skel- og rækjubætur o.fl. þess háttar) og aflamarki sem flutt hefur verið til skips af öðrum skipum.

Heimilt er að flytja af skipi aflamark sem nemur helmingi úthlutaðra heimilda reiknað í þorskígildum en að öðru leyti er úthlutað aflamark óframseljanlegt. Sá hluti heimildanna sem heimilt er að framselja er óháður tegundum og er því unnt að framselja meira en helming í einni tegund en þá festist samsvarandi þorskígildi í annarri. Þetta á eingöngu við þær tegundir sem aflamarki hefur verið úthlutað í.

Heimildir sem fluttar hafa verið til tiltekins skips er heimilt að flytja frá því í heild sinni. Framsal þessa aflamarks er bundið við nákvæmlega þær heimildir sem fluttar voru til skips bæði hvað varðar tegundir og magn þannig að ekki er unnt að flytja meira frá skipi í tiltekinni tegund en það magn sem flutt hefur verið til þess í þeirri tegund. Í núverandi kerfi er heimilt að flytja heimildir frá aflamarksskipum til krókabáta, en ekki öfugt.

Í nýju frumvarpi er gerður greinarmunur á hvort framsal aflamarks fari fram milli skipa í eigu sömu aðila eða þegar svo kölluð jöfn skipti fara fram annars vegar og framsali milli skipa í eigu mismunandi aðila hins vegar.

Frumvarpið gerir ráð fyrir ótakmörkuðu framsali aflamarks milli skipa í eigu sama aðila, einstaklings eða lögaðila. Þá er heimild til að flytja aflamark milli skipa óskyldra aðila ekki bundin takmörkunum ef um jöfn skipti er að ræða, miðað við meðaltalsviðskipaverð á kvótapiingi. Frumvarpið gerir enn fremur ráð fyrir því að Fiskistofa geti veitt undanþágu frá viðskiptaskyldu á kvótapiingi þegar viðskipti eru svo lítil að ekki eru forsendur til myndunar markaðsverðs og er í þeim tilvikum ekki engin takmörk sett á framsalsheimild.

Heimild til að framselja aflamark á kvótapiingi miðast við þriðjung þess aflamarks í þorskígildum sem viðkomandi skip hefur nýtt til veiða. Þó er heimilt að framselja allt að 5% úthlutaðs aflamarks áður en skip hefur nýtt 15% heimilda til veiða.

Í frumvarpinu er gerð sú krafa að ekki sé heimilt að flytja aflamark til skips, nema við það sé bundið almennt veiðileyfi. Ekki hefur áður verið kveðið skýrt á um þetta og telur Fiskistofa ákvæði vera til bóta. Þá er í frumvarpinu heimildarákvæði til ráðherra til að falla frá framsalstakmörkunum í lok veiðitímabils ef sýnt þykir að verulegt aflamark nýtist ekki með öðrum hætti. Í frumvarpinu er allur flutningur milli aflamarks- og krókaaflamarkskerfis óheimill. Bæði í núverandi reglum og í frumvarpinu er framsal takmarkað við veiðigetgu skips auk þess sem Fiskistofu getur heimilað aukið framsal á grundvelli varanlegra breytinga á skipakosti.

2. Framsal aflamarks úr flokki 2

Fiskistofa skilur frumvarpið svo að gert sé ráð fyrir að óheimilt verði að framselja aflamark sem úthlutað er úr flokki 2.

Líkt og fram kom í athugasemdum Fiskistofu til nefndarinnar er óframkvæmanlegt í dag að gera greinarmun á flokkum við aflaskráningu. Þá liggur fyrir að umfangsmiklar breytingar þarf að gera á aflaskráningarkerfi Fiskistofu til að gera þetta mögulegt sem nánast má telja útilokað að unnt verði að ljúka fyrir upphaf næsta fiskveiðiárs. Fiskistofa hefur enn fremur vakið athygli á þeim vandkvæðum sem kunna að skapast eigi skipstjórar að tilkynna við löndun hvort afli skuli dreginn af aflamarki skips í flokki 1 eða 2 og þeim erfiðleikum sem slíkt fyrirkomulag getur valdið hafnarvigfarmönnum á vettvangi.

Á nefndum fundi var óskað eftir að Fiskistofa benti á leiðir sem gætu dregið úr þeim vanda sem stofan benti á að væri líkleg afleiðing af því fyrirkomulagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Að mati Fiskistofu væri það til verulegra bóta að kveða á um að við skráningu afla til aflamarks bæri ávallt að skrá afla í flokk 2 þar til aflamark í þeim flokki væri uppuríð. Þá fyrst tæki við skráning til aflamarks í flokk 1. Með þessu móti væri mögulegt að hanna aflaskráningarkerfið með tilliti til þessa og þannig komið í veg fyrir vandkvæði skipstjóra/útgerða og hafnarvigfarmanna þegar kemur að aflaskráningu.

II. Stjórnvaldssektir

Í frumvarpinu segir: „Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til þeirra hagsmuna sem í húfi eru, alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, hvort brot leiðir til rangskráningar afla,

samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða sl. tvö ár.“

Fyrir liggur að frumvarpið gerir ráð fyrir að Fiskistofa leggi mat á tiltekin atriði þegar kemur að ákvörðun sektarfjárhæðar. Þau brot sem frumvarpið gerir ráð fyrir að beitt verði stjórnvaldssektum við eru nokkuð ólík að umfangi og eðli og því fyrirsjáanlegt að í einhverjum tilvikum geti orðið einfaldara að ákvarða sektarfjárhæð en í öðrum. Má þar t.d. nefna brot gegn reglum um vigtun og skráningu sjávarafla þar sem látið er hjá líða að vigta sjávarafla, þar sem beita má öllum þeim atriðum sem tilgreind eru í frumvarpinu við mat á ákvörðun sektarfjárhæðar. Þar er um ákveðið magn að ræða sem gerir það að verkum að hægt er að meta hagnaðinn af brotinu, þá brýtur háttsemin gegn grundvallarþáttum kvótakerfisins og lítur Fiskistofa því svo á að um alvarlegt brot sé að ræða, brotið leiðir til rangskráningar afla auk þess sem fyrir mun liggja hverju sinni hvort aðili hafi verið samstarfsfús og hvort um ítrekun brots sé að ræða. Það liggur þó fyrir að þetta á ekki við um öll tilvik og ljóst að Fiskistofa mun þurfa að leggja nokkra vinnu í umrætt mat sem yrði nokkuð vandasöm á köflum.

Mögulegt væri að fara sambærilega leið og farin er við ákvörðun sektarfjárhæðar í reglugerð um sektir og önnur viðurlög vegna brota á umferðarlögum, sbr. heimild í 4. mgr. 100. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, með síðari breytingum, þar sem ákveðin hefur verið föst sektarfjárhæð vegna tilgreindra brota. Þar er þó gert ráð fyrir að heimilt sé að víkja frá ákvæðum reglugerðarinnar ef veigamikil rök mæla með því.

Enn fremur má hugsa sér að heppilegt væri að fara blandaða leið þannig að gert væri ráð fyrir því að ráðherra setti reglugerð þar sem ákveðin væri sektarfjárhæð vegna tiltekinna brota, minni brota, og léti Fiskistofu um að ákveða sektarfjárhæð vegna stærri brota þar sem mikilvægt væri að geta metið hagsmuni hverju sinni. Fiskistofa telur það sér í lagi eiga við um brot gegn 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996, um brottkast og 6. og 12. gr. laga nr. 57/1996, um vigtun sjávarafla. Í þessum tilvikum eru almennt miklir hagsmunir eru í húfi, mjög mismunandi getur verið hve mikinn afla um er að ræða hverju sinni auk þess sem þarna eru á ferð alvarlegustu brotin gegn fiskveiðistjórnarkerfinu að mati Fiskistofu.

III. Refsingar

Í athugasemdum sem Fiskistofa sendi nefndinni dags. 20. apríl sl. var vakið máls á því hvort tilefni væri til að gera tiltekna háttsemi starfsmanna lögaðila refsiverða líkt og t.d. kemur fram í 1. og 2. mgr. 41. gr. a í samkeppnislögum. Líkt og fram kom í athugasemdum Fiskistofu er verið að vísa til brota gegn lögum og reglum um vigtun og skráningu sjávarafla. Í ljós hefur komið að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hefur þessi sömu atriði til skoðunar og hefur farið þess á leit að Fiskistofa eftirláti ráðuneytinu að gera tillögur varðandi þetta atriði.

F. h. Fiskistofu


Eyþór Björnsson