

RÍKISENDURSKOÐUN

# Eftirlit Fiskistofu

Eftirfylgni

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Maí 2023

# Efnisyfirlit

|  |           |
|--|-----------|
| Inngangur.....   | 3         |
| Niðurstöður.....   | 4         |
| Tillögur til úrbóta .....                                      | 8         |
| Umsagnir og viðbrögð .....                                     | 14        |
| <b>1 Tilraunir til úrbóta.....</b>                             | <b>22</b> |
| 1.1 Frumvarp ráðherra náði ekki fram að ganga .....            | 24        |
| 1.2 Breytt frumvarp samþykkt 2022 .....                        | 24        |
| 1.3 Auðlindin okkar.....                                       | 25        |
| 1.4 Drög að frumvarpi um heildstætt viðurlagakerfi.....        | 26        |
| 1.5 Neikvætt mat Fiskistofu á stöðu mála.....                  | 27        |
| <b>2 Eftirlit með vigtun .....</b>                             | <b>28</b> |
| 2.1 Vigtun á hafnarvog.....                                    | 28        |
| 2.1.1 Endurvigtun.....   | 31        |
| 2.1.2 Heimavigtun .....  | 33        |
| <b>3 Eftirlit með brottkasti.....</b>                          | <b>36</b> |
| 3.1 Horft til tækninýjunga .....                               | 36        |
| 3.2 Átaksverkefni og samstarf við útgerðir .....               | 38        |
| 3.3 Minni viðvera en aukið samstarf við Landhelgisgæsluna..... | 38        |
| <b>4 Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda .....</b>            | <b>41</b> |
| 4.1 Tengsl ekki könnuð og úrbóta er enn þörf.....              | 41        |
| <b>5 Yfirlit um efnahag og rekstur Fiskistofu.....</b>         | <b>45</b> |
| 5.1 Útgjöld og tekjur vegna eftirlits.....                     | 46        |
| 5.1.1 Brottkast.....   | 47        |
| 5.1.2 Vigtun.....  | 48        |
| 5.1.3 Samþjöppun aflaheimilda.....                             | 49        |

# 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 árin 2013–2017 og hvort stofnunin sinnti lögbundnu hlutverki sínu. Jafnframt þyrfti að kanna hvernig Fiskistofa hefði brugðist við upplýsingum um brot, hvort ákveðnum vinnureglum væri fylgt varðandi rannsókn og eftirfylgni mála og hvernig fjárveitingar til stofnunarinnar og starfsmannafjöldi hefðu þróast. Einnig skyldi skoða stuðning atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (nú matvælaráðuneytis) 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. Í úttektinni var leitast við að svara tveimur meginspurningum:

- ✓ Hvernig stóð Fiskistofa að eftirliti með vigtun sjávarafla, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda og rannsóknum og eftirfylgni brotamála árin 2013–2017?
- ✓ Hvernig brást atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti við athugasemdum um galla á lögum og reglugerðum sem torveldað gætu eftirlit stofnunarinnar?

Ríkisendurskoðun lagði í skýrslu sinni fram 11 tillögur til úrbóta í fjórum liðum. Skýrslan var send stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis í desember 2018 og birt í janúar 2019. Skýrslan var einnig rædd í atvinnuveganefnd Alþingis. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd afgreiddi [álit](#) sitt um skýrsluna hinn 12. mars 2019 þar sem nefndin lýsti áhyggjum yfir að eftirlit með nýtingu sjávarauðlindarinnar væri ófullnægjandi. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Fiskistofa voru þar hvött til að skoða skilvirkari og hagkvæmari úrlausnir við eftirlit og tryggja betur í sessi samstarf og samráð. Nefndin hvatti ráðuneytið til að ráðast í endurskoðun á ákvæðum um hámarksaflahlutdeild í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða líkt og Ríkisendurskoðun lagði til. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði í sama mánuði verkefnastjórn sem var falið að fjalla um ábendingar Ríkisendurskoðunar og leggja fram tillögur um úrbætur í rekstri Fiskistofu, einkum er vörðuðu verklag og áherslur er snúa að eftirliti stofnunarinnar. Verkefnastjórn skilaði skýrslu til ráðherra, [Bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni](#), í júní 2020.

Í samræmi við viðurkennda staðla um endurskoðun hjá opinberum aðilum, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, tilkynnti Ríkisendurskoðun Fiskistofu og matvælaráðuneyti með bréfi í ágúst 2022 að stofnunin hygðist fylgja eftir úrbótatillögum sínum frá 2018. Óskað var eftir upplýsingum frá báðum aðilum um til hvaða ráðstafana hefði verið gripið og hvort þeir annmarkar og veikleikar sem úttektin greindi frá væru enn til staðar. Svör bárust frá Fiskistofu og matvælaráðuneyti í september sama ár og á grundvelli þeirra ákvað Ríkisendurskoðun að fylgja málinu frekar eftir.

Við eftirfylgniúttekt þessa var höfð hliðsjón af lögum um Fiskistofu, lögum um stjórn fiskveiða, lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og öðrum lögum og reglugerðum er varða eftirlits-hlutverk stofnunarinnar. Fiskistofa og matvælaráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð þeirra við tillögum Ríkisendurskoðunar um úrbætur sem hér eru ítrekaðar eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

# Niðurstöður

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Eftirlit Fiskistofu](#) (2018) kom fram að eftirlit stofnunarinnar með vigtun sjávarafla væri takmarkað og að efast mætti um að það skilaði tilætluðum árangri. Sama mætti segja um eftirlit hennar með brottkasti sem væri veikburða og ómarkvisst. Þá hefði stofnunin ekki kannað yfirráð tengdra aðila yfir aflahlutdeildum með markvissum og reglubundnum hætti í samræmi við ákvæði 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

Ríkisendurskoðun taldi nauðsynlegt að gripið yrði til markvissra ráðstafana svo tryggja mætti skilvirkara og árangursríkara eftirlit og lagði fram ellefu tillögur til úrbóta í fjórum liðum. Fjórar tillögur vörðuðu eftirlit með vigtun, tvær vörðuðu eftirlit með brottkasti, þrjár sneru að eftirliti með samþjöppun aflaheimilda og tvær að eftirliti með framkvæmd laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að eftirlit með framkvæmd laganna yrði styrkt og að Fiskistofu yrði tryggð nauðsynleg úrræði og aðföng til að sinna eftirlitshlutverkinu með markvissum og árangursríkum hætti.

Matvælaráðuneyti (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og eftir atvikum Fiskistofa hafa ekki brugðist með viðunandi hætti við úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar frá árinu 2018. Eftirlit með framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar hefur ekki verið styrkt og nauðsynlegar úrbætur í eftirliti með vigtun sjávarafla, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda hafa ekki náð fram að ganga. Flestir þeirra veikleika sem bent var á eru enn til staðar og telur Ríkisendurskoðun tilefni til að ítreka 10 af þeim 11 tillögum til úrbóta sem stofnunin lagði fram í skýrslu sinni árið 2018 í heild eða hluta.

Eftirlit Fiskistofu með vigtun afla og brottkasti er enn takmarkað og efast má um að það skili tilætluðum árangri. Vísbendingar eru um að umfang brottkasts hafi verið vanmetið af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar var unnin árið 2018. Þá hefur Fiskistofa ekki tekið upp verklag sem tryggir að yfirráð tengdra aðila yfir aflahlutdeildum séu könnuð með markvissum og reglubundnum hætti í samræmi við ákvæði laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

## Eftirlit með vigtun

Í skýrslu sinni árið 2018 setti Ríkisendurskoðun fram fjórar úrbótatillögur um eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla. Í fyrsta lagi að settar yrðu skýrar kröfur um aðstöðu til vigtunar sjávarafla í löndunarhöfnum og eftirlit hafnaryfirvalda með vigtun. Þá þyrfti að kanna hvort færa ætti vigtun á hafnarvog undir forræði Fiskistofu. Matvælaráðherra hefur ekki sett reglugerð um kröfur um aðstöðu til vigtunar á höfnum landsins og eftirlit þeirra. Ráðuneytið hefur ekki kannað á liðnum árum hvort færa eigi vigtun á hafnarvog undir forræði Fiskistofu.

Í öðru lagi hvatti Ríkisendurskoðun til þess að Fiskistofa fylgdi eftir samstarfsyfirlýsingu hennar og Hafnasambands Íslands frá árinu 2018 svo efla mætti eftirlit með vigtun á hafnarvog. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að unnið yrði áfram að þeim nauðsynlegu úrbótum sem nefndar

voru í yfirlýsingunni svo fækka mætti áhættuþáttum við vigtun á hafnarvog. Upp úr samstarfi þeirra slitnaði vorið 2020 en aðilarnir funduðu í apríl 2023 þar sem ákveðið var að þeir skyldu funda oft og endurvekja samstarfið. Fiskistofa hefur ekki brugðist við úrbótatillögunni með viðunandi hætti og m.a. borið fyrir sig fjárskorti.

Matvælaráðuneyti hefur ekki brugðist við þriðju úrbótatillögunni um að ráðist verði í grundvallar endurskoðun á forsendum og fyrirkomulagi endurvigtunar svo bæta megi eftirlit með vigtunarleyfishöfum. Að sögn Fiskistofu er enn grunur um að afli sé í sumum tilfellum skráður sem ís við endurvigtun. Þá hefur ráðuneytið ekki tryggt að hægt sé að sinna skilvirku og árangursríku eftirliti með heimavigtun afla. Þó er útlit fyrir að eftirlit með heimavigtun uppsjávarafra verði skilvirkara og árangursríkara með hertum reglum um vigtunarbúnað og með banni vigtunar á pökkuðum afurðum.

Ekkert heimavigtunarleyfi er nú í gildi fyrir vigtun á bolfiski og yfirstöðum eftirlitsmanna Fiskistofu við heimavigtun fjölgaði árin 2021 og 2022 samanborið við árin 2018 og 2019. Fiskistofa telur að fjölga þurfi starfsmönnum á veiðieftirlitssviði stofnunarinnar ef fjölga á yfirstöðum eftirlitsmanna eins og lagt var til í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Stöðugildi á veiðieftirlitssviði voru 29 í árslok 2018 en í árslok 2022 voru stöðugildi eftirlitsmanna 24,7.

Þegar litið er til þess hvernig megi auka skilvirkni og árangur eftirlitsins má benda á að með lögum nr. 85/2022 voru ný ákvæði tekin upp í lög nr. 57/1996, sem veita eftirlitsmönnum Fiskistofu heimild til aðgangs að rafrænum vöktunarkerfum löndunarhafna. Þá voru einnig lögfest ákvæði um skil aflaupplýsinga á stafrænu formi til stofnunarinnar. Hvoru tveggja er til þess fallið að efla eftirlit hennar með löndun og skráningu afla og gera það skilvirkara með hagnýtingu gagnagreininga. Ljóst er að undanþágur sem hafa verið veittar varðandi rafræn skil aflaupplýsinga hafa unnið gegn markmiðum lagasetningarinnar. Auk þess er ljóst að með aukinni áherslu á rafrænt eftirlit með rauntímagögnum þarf Fiskistofa að hafa nægan mannafla til að vinna úr þeim upplýsingum og bregðast við frávikum. Ríkisendurskoðun hvetur Fiskistofu til að halda áfram að hagnýta sér rafrænt eftirlit og leita allra leiða til að styrkja eftirlitssvið stofnunarinnar í samræmi við fjárveitingar.

### **Eftirlit með brottkasti**

Árið 2018 lagði Ríkisendurskoðun fram tvær úrbótatillögur sem sneru að eftirliti Fiskistofu með brottkasti afla. Í fyrsta lagi að kannað yrði hvort og þá hvernig mætti auka samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands. Í svörum Fiskistofu veturinn 2023 kom fram að stofnanirnar vinna nú að samningi um aukið samstarf við fiskveiðieftirlit. Eftirlitsmenn Fiskistofu hafa m.a. stundað eftirlit með brottkasti stærri skipa með notkun dróna sem flogið er frá varðskipum. Í tæplega 50% tilvika varð vart við brottkast. Það er sambærilegt hlutfall og drónaefitrlit Fiskistofu með veiðum smábáta leiddi í ljós þegar stofnunin tók upp slíkt eftirlit í janúar 2021.

Skráðum brottkastsmálum hefur fjölgað umtalsvert með tilkomu eftirlitsdrónanna. Þau voru 142 árið 2021 en voru áður um 10 á ári. Heimildir stofnunarinnar til notkunar dróna við eftirlit voru styrktar með lögum nr. 85/2022 sem tóku gildi í júní 2022. Gagnsemi fjarstýrðra loftfara við eftirlit Fiskistofu með brottkasti hefur því sannað sig. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að eftirlit af þessum toga nái til stærri skipa til jafns við smábáta og hvetur Fiskistofu til að nýta sér áfram tækninýjungar við eftirlitið og halda áfram samstarfi sínu við Landhelgisgæsluna að þessu leyti. Slíkt fyrirkomulag er einnig í samræmi við aðra úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar

frá árinu 2018 um að horft yrði í ríkari mæli til tækninýjunga við eftirlit til að spara tíma og nýta betur fjármagn.

Aukin áhersla á eftirlit með fjarstýrðum loftförum hefur komið til móts við ábendingar Ríkisendurskoðunar en í skýrslu stofnunarinnar frá 2018 var jafnframt lögð áhersla á að viðvera eftirlitsmanna um borð í fiskiskipum yrði aukin. Sú hefur ekki orðið raunin og hefur Fiskistofa borið fyrir sig fjárskorti í því tilliti. Verður það að teljast veikleiki á eftirliti stofnunarinnar þegar eftirlit með fjarstýrðum loftförum er jafn takmarkað og verið hefur, sérstaklega hvað snýr að veiðum stærri skipa á djúpslóð. Nauðsynlegt er að tryggja viðunandi viðveru eftirlitsmanna. Með áður nefndum lögum nr. 85/2022 fékk stofnunin lagaheimild til að hefja tilraunaeftirlit með eftirlitsmyndavélum um borð í fiskiskipum og er það verkefni á upphafsstigum.

### **Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda**

Þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra lagði í apríl 2021 fram frumvarp á Alþingi sem fól m.a. í sér að hugtakið „raunveruleg yfirráð“ við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild yrði afmarkað betur, líkt og lagt var til í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2018. Í skýrslunni var lagt til að ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða yrðu endurskoðuð svo þau þjóni tilgangi sínum. Tryggja yrði að ákvæði um hvenær tveir eða fleiri aðilar teldust tengdir við framkvæmd þeirra væru skýr. Frumvarp ráðherra tók tillit til þessarar úrbótatillögu en náði ekki fram að ganga.

Í svörum Fiskistofu við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar veturinn 2023 kom fram að tilkynningar sem handhöfum aflahlutdeilda ber samkvæmt 14. gr. laga um stjórn fiskveiða að senda Fiskistofu, og eiga að gagnast henni við mat á samanlagðri aflahlutdeild tengdra aðila, berast ekki nema í fáeinum undantekningartilfellum. Stofnunin telur sig ekki hafa haft fjárhagslegt svigrúm til að hanna gagnagrunn eða upplýsingakerfi sem gæti tekið á móti, unnið úr og greint upplýsingarnar. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að ekki kom fram í svörum Fiskistofu árið 2018 að stofnunina skorti umræddan gagnagrunn og að tilkynningarnar bærust ekki. Um alvarlegan veikleika er að ræða í eftirliti stofnunarinnar.

Fiskistofa hefur ekki enn tekið upp verklag sem tryggir að mat sé lagt á yfirráð tengdra aðila yfir aflahlutdeildum með reglubundnum og markvissum hætti. Stofnunina skortir enn greinargóða yfirsýn um bein og óbein tengsl aðila í íslenskum sjávarútvegi. Í svörum hennar kom fram að verkefnið sé enn vandasamt einkum vegna óskýrra lagaákvæða og ófullnægjandi aðgangs að rauntímaupplýsingum um eignarhald og tengsl. Í fyrirnefndu frumvarpi var lagt til að veitt yrði skýr heimild fyrir Fiskistofu til að afla þeirra upplýsinga og gagna sem hún telur nauðsynleg til að leggja mat á hvort yfirráð séu fyrir hendi.

Ef af umræddri lagabreytingu hefði orðið hefði einnig verið komið til móts við úrbótatillögu um að endurskoða þurfi hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að koma þurfi 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. Engin heildarendurskoðun hefur farið fram á því hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi þess að lög og reglur um tengda aðila séu skýr og eftirlit með þeim skilvirkt. Núverandi eftirlit Fiskistofu með

sambjöppun aflaheimilda er yfirborðskennt og mjög veikburða enda skortir stofnunina enn greinargóða yfirsýn um tengsl aðila í íslenskum sjávarútvegi.

### **Ný heildarlög í smíðum**

Í október 2022 samdi matvælaráðherra við Samkeppniseftirlitið um að það ráðist í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Samhliða er stefnt að auknu samstarfi stofnana á þessu sviði, þ.e. Samkeppniseftirlitsins, Fiskistofu, Skattsins og Seðlabanka Íslands. Vinnan beinist einkum að því að auka gagnsæi og bæta stjórnslu á sviði eftirlits með stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Gert er ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið skili matvælaráðuneyti skýrslu eigi síðar en í árslok 2023 þar sem m.a. verða kortlögð eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja sem hafa fengið úthlutað ákveðnu umfangi aflaheimilda sem og áhrifavald eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í gegnum beitingu atkvæðisréttar og stjórnarsetu í fyrirtækjum.

Matvælaráðherra hefur skipað fjóra starfshópa sem hafa það hlutverk að fjalla um áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi. Bráðabirgðatillögur þeirra liggja nú fyrir en gert er ráð fyrir að hóparnir skili lokatillögum í maí 2023. Ráðherra hyggst nýta sér þessa vinnu við gerð nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða eða eftir atvikum nýrra laga um auðlindir hafsins á árinu 2024.

# Tillögur til úrbóta

## Eftirlit með framkvæmd laga

Tillaga  
2018

Styrkja þarf eftirlit með framkvæmd laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

Staða  
2023

**Ekki verður séð að eftirlit ráðuneytisins með framkvæmd laganna hafi styrkst** eða tekið markverðum breytingum þó svo unnið hafi verið að úrbótum á lagaramma og stefnumörkun.

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirbyggjandi úrbótatillögu.

Tillaga  
2018

Tryggja þarf nauðsynleg úrræði og aðföng svo unnt sé að sinna eftirliti með markvissum og árangursríkum hætti.

Staða  
2023

Þrátt fyrir þær úrbætur sem gerðar hafa verið á lögbundnum úrræðum Fiskistofu **eru enn takmarkanir fyrir hendi sem koma í veg fyrir markvisst og árangursríkt eftirlit.**

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirbyggjandi úrbótatillögu.



## Eftirlit með vigtun

Tillaga  
2018

Setja þarf fram skýrar kröfur um aðstöðu til vigtunar sjávarafila 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.

Staða  
2023

Matvælaráðherra **hefur ekki sett reglugerð** um kröfur um aðstöðu til vigtunar á höfnum landsins og eftirlit þeirra. Engin vinna hefur farið fram við að kanna hvort færa eigi vigtun á hafnarvog undir forræði Fiskistofu.

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirbyggjandi úrbótatillögu.

Tillaga  
2018

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.

Staða  
2023

**Ekki hefur verið unnið kerfisbundið að því að auka samstarfið en nokkur skriður komst á það á fundi aðilanna tveggja í apríl 2023.**

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirbyggjandi úrbótatillögu.

**Tillaga  
2018**

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.

**Staða  
2023**

Forsendur og fyrirkomulag endurvigtunar **hafa ekki** verið endurskoðuð frá grunni en **eftirlit og reglur um vigtunarbúnað við heimavigtun hafa verið hertar** auk þess sem **bann hefur verið sett á vigtun á pökkuðum afurðum.**

**Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirleggjandi úrbótatillögu að hluta og bendir enn á nauðsyn þess að endurskoða forsendur og framkvæmd endurvigtunar frá grunni.**

**Tillaga  
2018**

Fjölga þarf yfirstöðum eftirlitsmanna hjá vigtunarleyfishöfum. Nýta þarf til hins ítrasta heimild Fiskistofu til að fylgjast með allri vigtun leyfishafa í allt að sex vikur, komi í ljós að veruleg frávik séu í íshlutfalli.

**Staða  
2023**

**Yfirstöðum eftirlitsmanna við endurvigtun fækkaði** árin 2021 og 2022 miðað við árin á undan. Hins vegar **fjölgaði yfirstöðum við heimavigtun.**

**Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirleggjandi úrbótatillögu að hluta og bendir á að yfirstöðum eftirlitsmanna við endurvigtun fækkaði árin 2021 og 2022.**

## Eftirlit með brottkasti

Tillaga  
2018

Kanna þarf hvort og þá hvernig hægt er að auka samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands við eftirlit með brottkasti.

Staða  
2023

**Unnið hefur verið að auknu samstarfi** stofnanna, m.a. hvað snýr að notkun fjarstýrðra loftfara.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki fyrirbyggjandi úrbótatillögu.

Tillaga  
2018

Auka þarf viðveru eftirlitsmanna um borð í fiskiskipum en einnig horfa til tækninýjunga við eftirlit sem gætu sparað bæði tíma og fjármagn.

Staða  
2023

**Viðvera um borð í skipum og bátum hefur dregist saman** og telur Fiskistofa að hún geti ekki aukið hana miðað við núverandi mannafla stofnunarinnar. **Gagnsemi fjarstýrðra loftfara við eftirlit með brottkasti hefur sannað sig.** Ríkisendurskoðun telur **mikilvægt að eftirlitið nái til stærri skipa** til jafns við smábáta og hvetur Fiskistofu til að halda áfram á þeirri braut að nýta tækninýjungar og greiningu rauntímagagna við eftirlitið.

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirbyggjandi úrbótatillögu að hluta. Nauðsynlegt er að viðvera eftirlitsmanna um borð dragist ekki um of saman en jákvætt er að aukin áhersla hafi verið sett á hagnýtingu tækninýjunga og gagnagreininga.

## Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda

Tillaga  
2018

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.

Staða  
2023

**Ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 hafa ekki verið endurskoðuð.** Af þeim sökum hefur ekki verið tryggt að ákvæði um hvenær tveir eða fleiri aðilar skuli teljast tengdir við framkvæmd þeirra séu skýr.

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirbyggjandi úrbótatillögu.

Tillaga  
2018

Meta þarf yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti út frá ákvæðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Staða  
2023

**Fiskistofa metur ekki yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti.** Stofnunina skortir greinargóða yfirsýn um bein og óbein tengsl aðila í íslenskum sjávarútvegi.

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirbyggjandi úrbótatillögu.

**Tillaga  
2018**

Endurskoða þarf hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja 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.

**Staða  
2023**

**Engin heildarendurskoðun hefur farið fram á því hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi.** Samkeppniseftirlitið vinnur að gerð gagnagrunns um slík tengsl. Þegar þetta er ritað er hvorki ljóst hvenær því verki verði lokið né hversu vel slíkur gagnagrunnur muni nýtast Fiskistofu við eftirlit með samþjöppun aflaheimilda.

**Ríkisendurskoðun ítrekar fyrirliggjandi úrbótatillögu og áréttar mikilvægi þess að lög og reglur um tengda aðila séu skýr og eftirlit með þeim skilvirkt.**

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð matvælaráðuneytis:

### 1. Styrkja þarf eftirlit með framkvæmd laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

„Ráðuneytið hefur unnið yfirgripsmikla vinnu í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar sem kom út í janúar 2019. Í mars 2019 var skipuð verkefnisstjórn til að koma með tillögur um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Verkefnastjórn skilaði skýrslu sinni í júlí 2020. Í kjölfar skýrslu verkefnastjórnar var unnið að viðamiklu lagafrumvarpi á ráðuneytinu um verulegar breytingar á lagaumhverfi við stjórn fiskveiða ásamt samráðsvinnu við hagsmunaaðila. Á grundvelli skýrslunnar var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) á 151. löggjafarþingi í apríl 2021. Frumvarpið fór í gegnum 1. umræðu og var vísað til atvinnuveganefndar. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og dagaði uppi í þinginu.

Á 152. löggjafarþingi lagði matvælaráðherra fram frumvarp að nýju um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (eftirlit Fiskistofu o.fl.) sem byggði á fyrra frumvarpi. Það frumvarp sem varð að lögum nr. 85/2022 fjallaði einkum um eftirlit Fiskistofu og heimildir stofnunarinnar til að viðhafa rafrænt eftirlit með myndavélum og fjarstýrðum loftförum.

Matvælaráðherra lagði svo fram í samráðsgátt stjórnvalda mál nr. 183/2022 í október 2022 sem bar heitið “Áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlög og tengdir aðilar)”. Það sem hefur haft áhrif á framgang málsins er samhliða heildarendurskoðun á samþjöppun veiðiheimilda og gagnsæi og eignatengsl í sjávarútvegi.

Nú stendur yfir umfangsmesta greining og endurskoðun á löggjöf um stjórn fiskveiða sem hefur farið fram síðan fiskveiðistjórnarkerfinu var komið á og ber heitið *Auðlindin okkar*. Í lok maí 2022 skipaði matvælaráðherra fjóra starfshópa til að greina áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum ásamt því að meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins. Starfshóparnir eru Samfélag, Aðgengi, Umgengni og Tækifæri. Þá hefur einnig verið skipuð samráðsnefnd um sjávarútvegsstefnu sem hefur yfirsýn yfir starf starfshópa og aðra þætti verkefnisins og er gert ráð fyrir að hún starfi til loka ársins 2023. Fyrirhugaðar lokaafurðir þessa starfs eru m.a. ný heildarlög um stjórn fiskveiða eða ný lög um auðlindir hafsins og aðrar lagabreytingar, verkefni á sviði orkuskipta, nýsköpunar, hafrannsóknar og gagnsæi og kortlagning eignatengsla í sjávarútvegi.

Þá er unnið að sértækum verkefnum sem eru liður í að styrkja eftirlit með framkvæmd laganna, varðandi stjórnunar- og eignatengsl, átaksverkefni vegna brottkasts, um vigtun sjávarafla, um skilvirkari öflun og úrvinnslu gagna í sjávarútvegi og vinna við fjármálaáætlun um fjárframlög m.a. til eftirlits.

Í nýlega framlagðri tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 kemur fram að gert sé ráð fyrir að framlög til hafrannsóknar og fiskveiðieftirlits verði aukin um 3 milljarða króna á tímabilinu með það að markmiði að skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.

Sú metnaðarfulla vinna sem nú stendur yfir með *Auðlindinni okkar* mun að endingu koma til kasta þingsins að fjalla um, enda er það Alþingi sem hefur löggjafarvaldið og fjárveitingarvaldið en ráðuneytið ber ábyrgð á málaflokknum m.a. stefnumótun innan þess lagaramma sem starfað er eftir.

Gert er ráð fyrir að lokatillögur *Auðlindarinnar okkar* muni verða tilbúnar og birtar í júní 2023 og gert ráð fyrir að frumvörp til laga sem byggja á vinnunni verði tilbúin til framlagningar á Alþingi um næstu áramót 2023-2024. Vinnan nær til þeirra atriða sem fjallað er um í skýrslu Ríkisendurskoðunar.“

## **2. Tryggja þarf nauðsynleg úrræði og aðföng svo unnt sé að sinna eftirliti með markvissum og árangursríkum hætti.**

„Eins og áður segir var lagt var fram frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) á 151. löggjafarþingi. Frumvarpið fór í gegnum 1. umræðu en dagaði uppi. Á grundvelli annars frumvarps á næsta þingi voru samþykkt lög nr. 85/2022 einkum um eftirlit Fiskistofu, dagsektir og heimildir stofnunarinnar til að viðhafa rafrænt eftirlit með myndavélum og fjarstýrðum loftförum. Er sú löggjöf mikilvæg til að styrkja grundvöll rafræns eftirlits Fiskistofu og vinnslu upplýsinga. Þetta hefur lagt grunn að betri upplýsingum Fiskistofu um mögulegt umfang brottkasts og mun sú vinna Fiskistofu halda áfram og ná enn meiri útbreiðslu og lengra á haf út.

Matvælaráðuneytið gerði samning í september 2022 við Samkeppniseftirlitið um að stofnunin ráðist í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Samhliða er stefnt að auknu samstarfi stofnana á þessu sviði, þ.e. Samkeppniseftirlitsins, Fiskistofu, Skattsins og Seðlabanka Íslands. Skýrsla verður afhent matvælaráðuneytinu eigi síðar en 31. desember 2023.

Tillögur 48 og 49 í bráðabirgðatillögum starfshópa *Auðlindarinnar okkar* snúa að því að tekin verði upp bætt miðlun rauntímaupplýsinga til stjórnvalda um eignarhald útgerða, svo og eignar- og stjórnunartengsl milli þeirra.

Í byrjun árs 2023 ákvað matvælaráðuneytið að veita styrk í sérstakt brottkastsverkefni sem unnið verður af Hafrannsóknastofnun og Fiskistofu, til að gera kerfisbundið mat á brottkasti og áætla því raunverulegt brottkast á Íslandsmiðum. Verkefnið samræmist nýútkomnum bráðabirgðatillögum starfshópa *Auðlindarinnar okkar* þar sem lögð er áhersla á að allur veiddur afli komi í land og að setja þurfi hvata til að tryggja að svo verði.“

## **3. 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.**

„Í september 2018 var gerð samstarfsyfirlýsing um framkvæmd vigtunar og eftirlits með löndun sjávarafla milli Hafnasambands Íslands og Fiskistofu. Þá hefur verið starfandi samstarfsnefnd Hafnasambands og Fiskistofu um málið. Ráðuneytið tekur undir að leggja þarf meiri áherslu á vinnu samstarfsnefndarinnar.

Nú á sér stað stefnumótun í verkefninu *Auðlindin okkar* sem nær til vigtunar sjávarafla. Í tillögu 12 í bráðabirgðatillögum kemur fram að samræma eigi vigtun afla og gera ferlið skilvirkara. Nýtt verði stafræn nútímataækni í stað útprentaðra gagna og tvískráningar. Hafnarvigtafyrirkomulag verði endurskoðað og samræmt. Breytingar á lögum og reglum verði útfærðar í

samstarfi við fiskmarkaði, aðila sem stunda löndun og hafnir. Það er réttmæt ábending að vinna þarf frekar í að styrkja eftirlit með vigtun sjávarafla og er verið að gera það innan *Auðlindarinnar okkar*."

**4. 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.**

„Sjá nánar viðbrögð við tillögu 3.“

**5. 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.**

„Sjá nánar viðbrögð við tillögu 3.“

**6. Fjölga þarf yfirstöðum eftirlitsmanna hjá vigtunarleyfishöfum. Nýta þarf til hins ítrasta heimild Fiskistofu til að fylgjast með allri vigtun leyfishafa í allt að sex vikur, komi í ljós að veruleg frávik séu í íshlutfalli.**

„Varðar framkvæmd eftirlits.“

**7. Kanna þarf hvort og þá hvernig hægt er að auka samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands við eftirlit með brottkasti.**

„Í áðurnefndu frumvarpi á 151. löggjafarþingi sem dagaði uppi var gert ráð fyrir samstarfi eftirlitsaðila og samræmingu við eftirlit.“

Hlutverk starfshópsins *Umgengni í Auðlindinni okkar* er að leggja mat á og koma með tillögur er lúta meðal annars að umgengni um sjávarauðlindina, vistkerfisnálgun, verndarsvæðum, sjónarmiðum varúðar, aflareglum, rannsóknum á lífríki hafsins og vísindalegri ráðgjöf, orkuskiptum, vigtun, brottkasti, eftirliti og viðurlögum við brotum.“

**8. Auka þarf viðveru eftirlitsmanna um borð í fiskiskipum en einnig horfa til tækninýjunga við eftirlit sem gætu sparað bæði tíma og fjármagn.**

„Lög nr. 85/2022 fjalla um eftirlit Fiskistofu og heimildir stofnunarinnar til að viðhafa rafrænt eftirlit með myndavélum og fjarstýrðum loftförum. Er sú löggjöf mikilvæg til að styrkja grundvöll rafræns eftirlits Fiskistofu og vinnslu upplýsinga.“

Hlutverk starfshópsins *Umgengni í Auðlindinni okkar* er að leggja mat á og koma með tillögur er lúta meðal annars að eftirliti.

Í nýlega framlagðri tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 kemur fram að gert sé ráð fyrir að framlög til hafrannsóknna og fiskveiðieftirlits verði aukin verulega.“

**9. 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.**

„Í áðurnefndu frumvarpi (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) á 151. löggjafarþingi sem dagaði uppi var fjallað um tengda aðila og hámarksaflahlutdeild.“



Hlutverk starfshópsins *Samfélag í Auðlindinni okkar* er að leggja mat á og koma með tillögur er lúta meðal annars að samþjöppun veiðiheimilda. Hlutverk starfshópsins *Aðgengi* er að leggja mat á og koma með tillögur er lúta meðal annars að eignatengslum í sjávarútvegi og óskyldum greinum og auknu gagnsæi í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja.

Matvælaráðuneytið gerði samning í september 2022 við Samkeppniseftirlitið um að stofnunin ráðist í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Samhliða er stefnt að auknu samstarfi stofnana á þessu sviði. Framangreind kortlagning verður sett fram í sérstakri skýrslu. Skýrslan verður afhent matvælaráðuneytinu eigi síðar en 31. desember 2023 og verður því aðgengileg ráðuneytinu í stefnumótunarvinnu um sjávarútveginn.

Tillögur 48 og 49 í bráðabirgðatillögum starfshópa *Auðlindarinnar okkar* snúa að því að tekin verði upp bætt miðlun rauntímaupplýsinga til stjórnvalda um eignarhald útgerða, svo og eignar- og stjórnunartengsl milli þeirra. Upplýsingar verði færðar í rafrænan gagnagrunn stjórnvalda. Tekjur og framlegð verði sundurliðað í reikningsskilum eftir tegundum, öll viðskipti með aflaheimildir verði háð skráningu í opinn gagnagrunn og skapaðir hvatar fyrir útgerðir til að skrá sig á markað.

Í nóvember 2022 gerðu matvælaráðuneytið og Intellecta ráðgjöf með sér samning um greiningu á markvissari og skilvirkari öflun og úrvinnslu gagna í sjávarútvegi. Markmið verkefnisins er annars vegar að greina hvaða gögnum er safnað í sjávarútvegi í dag, hvar þau eru, hverjir þurfa á þeim að halda og hins vegar að benda á tækifæri og leiðir til að nýta gögnin betur til virkari stjórnsýslu, eftirlits og til eflingu rannsókna. Þá má benda á að í tillögum 26 og 27 í bráðabirgðatillögum *Auðlindarinnar okkar* kemur fram að skilgreina skuli og byggja upp miðlægt gagnasafn til að halda utan um öll þau gögn sem verða til í sjávarútvegi. Þá ber að nýta stafrænar lausnir til hins ýtrasta til að gera nauðsynlegt upplýsingaflæði vegna eftirlits og rannsókna að fullu stafrænt í rauntíma og losna þannig við kostnað, tafir og flækjustig. Fyrirtækjum í veiðum og vinnslu og stofnunum verði skylt að afhenda gögn í gagnagrunninn.“

## **10. Meta þarf yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti út frá ákvæðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.**

„Sjá nánar viðbrögð við tillögu 9.“

## **11. Endurskoða þarf hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Koma þarf upp markvissu eftirliti með eignarhaldi útgerðarfélaga svo að Fiskistofa búi á hverjum tíma yfir nýjustu upplýsingum um bein og óbein tengsl milli aðila í sjávarútvegi.**

„Sjá nánar viðbrögð við tillögu 9.“

### **Almennt um tillögur 1-11**

„Í niðurstöðukafla skýrsludraganna kemur fram að matvælaráðuneyti (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og eftir atvikum Fiskistofa hafi ekki brugðist með viðunandi hætti við úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar. Eftirlit um framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og umgengni um nytjastofna sjávar hafi ekki verið styrkt og nauðsynlegar úrbætur í eftirliti með vigtun sjávarafla, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda hafi ekki náð fram að ganga.

Í ljósi alls ofangreinds sem rakið hefur verið um undirbúning löggjafar í ráðuneytinu, samþykkt laga um virkara eftirlit Fiskistofu og um alla þá sértæku vinnu sem staðið hefur yfir í ráðuneytinu

auk ráðgerðra aukinna fjárveitinga telur ráðuneytið að ekki sé hægt að halda fram að ekki hafi verið brugðist við með viðeigandi hætti við tíu úrbótatillögum. Sannarlega hefur verið unnið úr tillögum Ríkisendurskoðunar, vinnuhópar skipaðir, lögð fram frumvörp og á þessum tímamarki stendur yfir eins og áður segir umfangsmesta greining og endurskoðun á löggjöf um stjórn fiskveiða sem hefur farið fram síðan fiskveiðistjórnarkerfinu var komið á, ásamt annarri vinnu sem varðar gagnsæi og eignartengsl í sjávarútvegi. Það verður því að lesa skýrsludrögin á þessum tímamarki vorið 2023 í samhengi fyrri vinnu og tillagna sem áður hafa verið lagðar til en ekki náð fram að ganga og að ráðuneytið er í miðju hinnar umfangsmiklu vinnu um *Auðlindina okkar*.

Ráðuneytið fagnar því að Ríkisendurskoðun komi fram á þessum tímamarki með ítrekun á úrbótatillögum um skilvirkara eftirlit. Alþingi fór þess á leit við Ríkisendurskoðun í mars 2018 að gera úttekt á eftirliti Fiskistofu og er nú verið að taka til umfjöllunar eftirfylgniskýrslu í því samhengi. Eins og áður segir þá mun niðurstaða *Auðlindarinnar okkar* endurspeglast í lagafrumvörpum sem unnin verða í ráðuneytinu og kemur þá til kasta Alþingis að klára þá vinnu, sem ráðuneytið mun svo vonandi fá að útfæra frekar í kjölfarið í ljósi heimilda um setningu stjórnvaldsfyrirmæla.“

### **Viðbrögð Fiskistofu**

„Fiskistofa leggur ríka áherslu á að leggja þurfi aukna áherslu á heimildir Fiskistofu til að nýta tækniframfarir til aukins eftirlits auk heimilda til aðgangs og nýtingar gagna, sem nú þegar eru til staðar hjá fyrirtækjum og opinberum stofnunum, til eftirlits. Mikil fjölgun eftirlitsmanna mun ekki auka eftirlitsþekju nóg miðað við kostnað við hvern eftirlitsmann þó svo að ákveðinn lágmarksfjöldi eftirlitsmanna þurfi til að sinna sýnilegu eftirliti og fylgja eftir ábendingum úr rafrænu eftirliti. Hefðbundið eftirlit verður ávallt mjög mannfrekt og takmarkað og því mikilvægt að horft sé til nýrra leiða frekar en auka eingöngu við hefðbundið eftirlit. Í þessu samhengi telur Fiskistofa mikilvægt er að horft sé til ábyrgðar þeirra er nýta auðlindina að sanna ábyrga umgengni um auðlindina frekar en að horfa einungis á opinbert eftirlit með aðilum er nýta auðlindina.

Fiskistofa tekur undir að veikleikar séu í eftirliti. Undanfarið tvö ár hefur þó verið mikil framfarir er varðar tæknilegar lausnir. Fiskistofa hefur reynt að hraða þessari þróun eins og kostur er en fjárframlög og mannaflí er takmörkuð auðlind sem verulega hamlar því að þessi þróun geti verið eins hröð og nauðsynlegt er. Mikilvægt er að horft verði til tækniþróunar og sjálfvirknivæðingar eftirlits í stefnumótun með umgengni um auðlindina sem nú er í gangi á vegum matvælaráðuneytisins.

Fiskistofa og Landhelgisgæslan hafa undanfarið unnið að samstarfssamningi um ýmis verkefni í þágu eftirlits. eru samningsdrögin tilbúin til undirritunar en undirritun hefur tafist vegna anna. Stefnt er að undirritun innan skamms. Samningsdrögin fylgja með athugasemdum þessum til upplýsinga fyrir Ríkisendurskoðun um það starf sem verið hefur í gangi.

### **Eftirlit með vigtun**

Samstarfsýfirlýsing [Fiskistofu og Hafnasambands Íslands] var undirrituð 5. september 2018 og í framhaldinu tilnefndu aðilar samningsins fulltrúa í samstarfshóp. Hópurinn hélt fimm fundi á tímabilinu 10. maí 2019 til 8.maí 2020. Samstarfið var hins vegar ekki hnökralaust og endaði með því að upp úr samstarfinu slitnaði vorið 2020. Lá starfið því niðri um tíma eða fram til

vorsins 2022 er tilnefndir voru nýir aðilar í hópinn frá báðum aðilum eftir að fiskistofustjóri, sviðsstjóri veiðieftirlits og þáverandi formaður Hafnasambandsins ræddu möguleika á að taka upp samstarfið að nýju. Fundaði nýr hópur óformlega í framhaldinu til að kanna hvort grundvöllur væri fyrir því að hefja samstarfið að nýju í anda samstarfsyfirlýsingarinnar og í framhaldinu ákveðið að láta á það reyna. Erfiðlega gekk að ná hópnum saman en það tókst loks 25. apríl 2023. Samstaða er um það að vinna markvisst að málefnum samstarfsyfirlýsingarinnar, útdeila verkefnum og halda reglulega samstarfsfundi til eftirfylgni. Búið að boða til annars fundar hópsins á Akureyri 12. júní nk. Þó svo að upp úr samstarfinu hafi slitnað vorið 2020 þá er það mat Fiskistofu að margt hafi áunnist í samstarfinu:

Hvað a. lið samstarfssamningsins varðar þá var búið að leggja fram hugmyndir að verkferlum af hálfu Fiskistofu en innleiðing tókst ekki nema að litlu leyti.

Í b. lið var lagt til að Fiskistofa myndi vinna að því að bátum og skipum yrði gert skylt að senda höfnunum upplýsingar úr aflagabók um afla og tegund afla áður en komið er til hafnar og þær forskráðar rafrænt á vigtarnótur í aflaskráningarkerfinu Gafli. Því verkefni er lokið.

c. liður varðaði að úrvinnsla og eftirlit vegna endurvigtunar færðist til Fiskistofu. Vinna að þessum lið fór strax í gang og miðaði vel. Við forgangsröðun verkefna, út frá fjárframlögum og mannafla, var þessu verkefni frestað. Fiskistofa hefur nú hafið vinnu við nýtt aflaskráningarkerfi í stað GAFLs og munu endurvigtunarnótur streyma beint inn í nýtt kerfi án aðkomu hafnar-yfirvalda. Eftirlit með gögnum úr endurvigtun færist því yfir til Fiskistofu.

d. liður varðaði hvatningu til þess að reglum um heimavigtun yrði breytt í þá veru að heima-vigtunarleyfi yrðu aðeins gefin út vegna löndunar á uppsjávarafla og þangi og þara. Staðan í dag er sú að í framkvæmd er það svo að öll þau heimavigtunarleyfi sem eru í gildi eru vegna löndunar á uppsjávarafla og þangi og þara. Í framkvæmd hefur því þessi liður verið uppfylltur þó svo að reglum hafi ekki verið breytt á þann veg að heimavigtun á bolfiski sé ekki heimil.

e. liður varðar fræðslu og endurmenntun til löggiltra vigtarmanna hafna. Sú vinna hefur ekki hafist að setja saman sér fræðsluefni fyrir hafnarstarfsmenn en skerpt hefur verið á fræðslu varðandi vigtun sjávarafla á almennum endurvigtunarnámskeiðum.

Í f. lið lýsti Fiskistofa sig reiðubúna til að gera samkomulag við einstakar hafnir um stuðning við eftirlitshlutverk löggiltra vigtarmanna. Afstaða Fiskistofu hefur ekki breyst og er Fiskistofa enn reiðubúin til að veita þennan stuðning ef Hafnarsamlagið og einstakar hafnir hafa vilja til að skerpa á eftirlitshlutverki sínu við vigtun og skráningu afla.

g. liður hefur verið uppfylltur með skipun tveggja fulltrúa frá hvorum í samstarfsnefnd sem hefur tekið upp samstarf að nýju.

Í 4. lið samstarfssamningsins er fjallað um möguleika á fjarvigtun á höfnum sem reka fleiri en eina hafnaraðstöðu. Fyrri samstarfshópur leitaði til m.a. Neytendastofu varðandi fjarvigtun. Lög heimila ekki fjarvigtun og ýmsir fleiri annmarkar fundust s.s. persónuverndarsjónarmið. Á fundi 25.4.2023 var fjallað um fjarvigtun (sjá fundargerð) og munu aðilar vinna að útfærslu og tillögum um framkvæmd á næstu fundum. En ljóst er að til að fjarvigtun geti farið fram þarf lagabreytingu.

Fiskistofa telur að horfa verði til framtíðar hvað varðar vigtun sjávarafla á hafnarvog, t.d. hvað varðar sjálfvirkni og tæknibúnað ásamt því að endurskoðaðar verði aðferðir við endurvigtun sem gæti einfaldað skráningar. Fiskistofa hefur einnig sent inn minnisblöð til ráðuneytis er varða takmarkaða þörf á endurvigtun, t.d. af dagróðrabátum.

Eins og fram kemur í skýrsludrögunum hefur stöðugildum á veiðieftirlitssviði fækkað á milli árunna 2018 og 2022, þrátt fyrir að ný deild rafræns eftirlits hafi verið sett á laggirnar á árinu 2021. Eftirlitsmönnum á vettvangi, sem sinna því eftirliti sem að mestu er fjallað um í skýrslunni, hefur einnig fækkað nokkuð eða úr 23 eftirlitsmönnum árið 2018 í 18 eftirlitsmenn í árslok 2022.

### **Eftirlit með brottkasti**

Fiskistofa er nú að skoða hentuga dróna til eftirlits sem hafa lengri flugdrægni og flug tíma til að sinna betur eftirliti með brottkasti stærri skipa. Núverandi drónafloti hentar vel við eftirlit á grunnslóð, eftirlit með löndunum í höfnum, eftirlit með ólöglegum netaveiðum í sjó og einnig eftirlit með framkvæmdum við ár og vötn. Þessi búnaður er hins vegar dýr og krefst einnig öflugri og stærri bílafloata, bæði til að flytja búnað og til þess að komast að hentugum landsvæðum til drónaeftilits. Eins og fram kemur í drögunum þá tapaði Fiskistofa tveimur drónum. Fiskistofa keypti einn dróna í stað þeirra tveggja sem töpuðust. Fjárhagsstaða Fiskistofu hefur verið hamlandi þáttur í áframhaldandi þróun drónaeftilits. Voru kaup Fiskistofu á drónum ekki einungis viðbrögð við skýrslu Ríkisendurskoðunar heldur fyrst og fremst viðleitni til að nýta tækniframfarir við eftirlit í samræmi við það markmið Fiskistofu að þróast og auka rafrænt eftirlit og nýta tæknilausnir í störfum sínum.

Vera eftirlitsmanna um borð í veiðiskipum hefur vissulega dregist saman frá 2018. Er það sumpart vegna Covid á árunum 2020 og 2021 en ekki síst vegna fækkunar eftirlitsmanna sem er afleiðing af þeim þrönga stakki sem stofnuninni er búinn fjárhagslega. Eina leiðin til að auka veru eftirlitsmanna um borð er að fjölga eftirlitsmönnum. Benda má á að með drónaeftiliti hefur brottkastsmálum fjölgað mikið og ólíklegt að sá árangur hefði náðst með hefðbundnu eftirliti eftirlitanna um borð í veiðiskipum. Mikilvægt er að horft verði til nýrra aðferða svo sem myndavélaeftilits um borð í skipum í stað veru eftirlitsmanna.

Hefðbundið eftirlit með brottkasti og drónaeftilit er nauðsynlegt en það er mat Fiskistofu að til viðbótar við það væri æskilegt að fram kæmi lagakrafa um myndavélar og annan rafrænan tæknibúnað um borð í skipum og skýrari og strangari reglur um útbúnað veiðiskipa, t.d. er varðar hnífadælar (hakkavélar) um borð og annan búnað sem auðveldar brottkast og torveldar eftirlit með brottkasti.

### **Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda**

Fiskistofa bregst við tilmælum Ríkisendurskoðunar með þeim úrræðum sem stofnunin býr yfir. Þar sem nauðsynlegar lagabreytingar hafa ekki náð fram að ganga er horft til samstarfs við aðrar ríkisstofnanir til að stuðla að bættu eftirliti.

Endurskoðun lagaákvæða um samþjöppun aflaheimilda er í höndum matvælaráðherra. Nú stendur yfir vinna fjögurra starfshópa til að greina áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum ásamt því að meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins. Þrátt fyrir að Fiskistofa hafi ekki aðkomu að umræddum starfshópum hefur stofnunin útvegað starfshópunum upplýsingar og gögn. Þá hefur matvælaráðuneytið gert samning við Samkeppnis-

eftirlitið sem tryggir þeirri stofnun fjárhagslegt svigrúm til að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Samhliða verkefninu er stefnt að auknu samstarfi stofnana á þessu sviði, þ.e. Samkeppniseftirlitsins, Fiskistofu, Skattsins og Seðlabanka Íslands. Þrátt fyrir að Fiskistofa hafi ekki fengið aukið fjármagn til þess að efla eftirlit með samþjöppun aflaheimilda telur Fiskistofa að umrætt samstarfsverkefni sé til þess fallið að styrkja umgjörð um eftirlitið. Fiskistofa bindur vonir við að kortlagning Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi í sérstökum gagnagrunni geti orðið til þess að koma á skilvirku eftirliti með samþjöppun aflahlutdeilda. Fiskistofa mun leitast við að forgangsraða mannafla og rekstrarfé í verkefnið, í samræmi við vilja matvælaráðherra um að efla eftirlit með samþjöppun aflahlutdeilda, sbr. einnig tilmæli matvælaráðherra í febrúar 2022. Fiskistofa bindur miklar vonir við að umrætt samstarf muni stuðla að bættu eftirliti með samþjöppun aflahlutdeilda til framtíðar litið.“

# 1 Tilraunir til úrbóta

Þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði í mars 2019 verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni sem var falið að fjalla um athugasemdir og ábendingar úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2018 og gera tillögur um úrbætur í rekstri Fiskistofu. Einkum átti verkefnastjórnin að kanna þætti er vörðuðu verklag og áherslur tengd eftirlits- hlutverki stofnunarinnar. Í því skyni var henni falið að leggja mat á fjárþörf Fiskistofu og setja fram ábendingar um nauðsynlegar breytingar á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem varða hlutverk og viðfangsefni stofnunarinnar til að tryggja skilvirkni í eftirlitsstörfum hennar. Ráðherra skipaði jafnframt samráðshóp með fulltrúum allra þingflokka á Alþingi, stofnana og helstu hagaðila í sjávarútvegi til að styðja við starf verkefnastjórnarinnar.

Ráðherra lagði áherslu á að vinna verkefnastjórnarinnar næði til skoðunar á eftirtöldum viðfangsefnum og að hún legði mat á og gerði tillögur til úrbóta ef ástæða væri til:

- ✓ Samstarf og verkaskiptingu Fiskistofu og annarra opinberra aðila er sinna eftirliti með fiskveiðum.
- ✓ Verklag og aðferðir Fiskistofu við áhættumat og stýringu á forgangsroðun verkefna sem snúa að vigtun sjávarafla og brottkasti.
- ✓ Hvort nýta mætti í ríkari mæli nýja tækni við eftirlit með fiskveiðum, s.s. mynda- vélaeftirlit.
- ✓ Samanburð á eftirliti með veiðum erlendra fiskiskipa í lögsögu Íslands og íslenskra fiskiskipa í lögsögu erlendra ríkja, þ.m.t. fjareftirlit innan íslenskrar efnahagslögsögu.
- ✓ Hvort viðurlagaheimildir sem beita má við brotum á lögum og reglum væru fullnægjandi.
- ✓ Hvort eftirlit með framkvæmd laga um yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila yfir hámarksaflahlutdeild væri fullnægjandi.
- ✓ Aflað yrði upplýsinga um fyrirkomulag eftirlits hjá öðrum þjóðum.

Verkefnastjórnin skilaði skýrslu sinni [Bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni](#) til ráðherra í júní 2020 og var hún birt í júlí sama ár. Í skýrslunni er einkum fjallað um heimildir til ákvörðunar viðurlaga við fiskveiðieftirlit og ákvæði laga um stjórn fiskveiða um hámarksaflahlutdeild. Auk þess er fjallað um rafrænt eftirlit. Verkefnastjórnin lagði m.a. fram eftirfarandi tillögur:

- ✓ Að Landhelgisgæslu Íslands yrði falið aukið hlutverk við framkvæmd sjóeftirlits en að Fiskistofa færi áfram með stjórnsýsluþátt verkefnisins og bæri ábyrgð á áhættustýringu þess að höfðu samráði við fyrrnefndu stofnunina.

- ✓ Að Fiskistofa fengi skýrari og víðtækari heimildir til að afla og nýta upplýsingar sem verða til hjá vigtunarleyfishöfum (fiskvinnslum og fiskmörkuðum) og geta nýst við eftirlit stofnunarinnar.
- ✓ Að innleidd yrði áhættustýring samkvæmt ISO 31000 staðlinum og áhættustefna við sjóeftirlit og vigtun sjávarafla.
- ✓ Að fram færi heildarendurmat á heimildum til endur- og heimavigtunar sjávarafla. Jafnframt að gerðar yrðu auknar kröfur um búnað sem nýtist við eftirlit með endur- og heimavigtun sjávarafla.
- ✓ Að Fiskistofa myndi hefja tilraunir með notkun myndavélakerfa til eftirlits, bæði um borð í skipum og í höfnum. Einnig þyrfti að huga að öðrum tækninýjungum sem gætu sparað kostnað og styrkt eftirlit til lengdar, svo sem með ómönnuðum loftförum eða drónum.
- ✓ Að stefna bæri að aukinni samvinnu Fiskistofu og greinarinnar um nýtingu þeirra upplýsinga sem safnað er í þeim hátæknikerfum sem íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru búnin.
- ✓ Að Fiskistofa fengi skýrar lagaheimildir til rafrænnar fjarvöktunar til eftirlits og að starfsemi hennar á sviði gagnasafna, gagnagreiningar og gervigreindar yrði eflid.
- ✓ Að komið yrði á einu heildstæðu viðurlagakerfi við brotum gegn fiskveiðilöggjöfinni þannig að ávallt yrðu allar sömu heimildir til staðar til að bregðast við hverskyns brotum á sem virkastan hátt. Jafnframt að skilgreint yrði í hvaða tilvikum mál skyldu kærð til lögreglu og í hvaða tilvikum meðferð þeirra skyldi lokið hjá Fiskistofu og við það miðað að einungis alvarlegustu brot sæti kæru til lögreglu. Skoðað yrði að fela tveimur lögregluembættum rannsókn og meðferð brota á fiskveiðilöggjöfinni í því skyni að byggja upp og viðhalda fullnægjandi þekkingu á málaflokksnum.
- ✓ Að Fiskistofa fengi heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir vegna meiri háttar brota gegn fiskveiðilöggjöfinni.
- ✓ Þar að auki voru lagðar fram tillögur um breytta skilgreiningu á tengdum aðilum. T.d. að skilgreining á tengdum aðilum yrði látin ná til hjóna, sambúðarfólks og barna þeirra og að skilgreint yrði hvað felst í „raunverulegum yfirráðum“.

### **Mikilvæg eftirlitsverkefni**

Sjávarútvegur er einn veigamesti og arðbærasti atvinnuvegur landsins. Eftirlit Fiskistofu er mikilvægur liður í stefnu stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar veiðar og að markmiðum aflamarkskerfisins sé náð. Eftirlitið þarf að vera traust, skilvirkt og gagnsætt og hafa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif enda eru til staðar miklir fjárhagslegir hvatar til að fara á svig við lögbundin ákvæði um vigtun, brottkast og samþjöppun aflaheimilda.

## **1.1 Frumvarp ráðherra náði ekki fram að ganga**

Á grundvelli vinnu verkefnastjórnarinnar lagði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram frumvarp um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar í apríl 2021, sbr. [þskj. 1183 – 704. mál á 151. löggjafarþingi](#). Frumvarpið gekk til atvinnuveganefndar en náði ekki fram að ganga. Í því var lagt til að heildstæðu viðurlagakerfi yrði komið á fót vegna brota á lögum á sviði fiskveiðistjórnunar og að heimildir Fiskistofu til að sinna rafrænu eftirliti yrðu styrktar. Heimila átti eftirlitsmönnum aðgang að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum og aflaskráning skyldi verða rafræn með snjallsímaforriti.

Frumvarpið tók mið af tillögu Ríkisendurskoðunar til úrbóta um að endurskoða þyrfti ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða svo að skýrt væri hvenær tveir eða fleiri aðilar teldust tengdir við framkvæmd laganna. Í frumvarpinu var lagt til að hugtakið „raunveruleg yferráð“ yrði afmarkað betur og að horft yrði til 3. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, sbr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Lagt var til að Fiskistofa skyldi leggja mat á hvort yferráð væru fyrir hendi og aðilar þar með tengdir með svipuðu móti og Samkeppniseftirlitið gerir við framkvæmd samkeppnislaga.

Frumvarpið tók einnig mið af tillögu Ríkisendurskoðunar um að meta þurfi yferráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti út frá ákvæðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Lagt var til að í 1. mgr. 14. gr. laganna yrði veitt skýr heimild fyrir Fiskistofu til að afla þeirra upplýsinga og gagna sem hún teldi nauðsynleg til að leggja mat á hvort yferráð væru fyrir hendi. Þá var lagt til að Fiskistofu yrði í ákveðnum tilvikum veitt heimild til að leggja dagsektir á hvern þann sem vanrækti að veita stofnuninni upplýsingar sem viðkomandi bæri að veita. Einnig var lagt til að stofnunin gæti við framkvæmd eftirlits óskað eftir upplýsingum og gögnum frá Skattinum, Samkeppniseftirlitinu og Þjóðskrá Íslands.

## **1.2 Breytt frumvarp samþykkt 2022**

Matvælaráðherra lagði fram talsvert breytt frumvarp um breytingar á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar ([þskj. 550 —386. mál á 152. löggjafarþingi](#)) í febrúar 2022 sem Alþingi samþykkti í júní sama ár. Ólíkt eldra frumvarpinu hafði það eingöngu að geyma ákvæði um heimildir Fiskistofu til að sinna eftirliti með vigtun eða brottkasti, s.s. rafrænu eftirliti og myndavélaeftirliti og eftirfylgni með því. Ákvæði tengd viðurlögum eða stjórnvaldssektum, tengdum aðilum og „raunverulegum yferráðum“ við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild var ekki að finna í frumvarpinu. Í svörum matvælaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar veturinn 2023 kom fram að sú ákvörðun byggði á því mati ráðuneytisins að umrædd ákvæði væru umdeildari og gætu hindrað samþykkt frumvarpsins. Því hafi þótt skynsamlegra að bíða með þær breytingar.



Við samþykkt frumvarpsins sem lög [nr. 85/2022](#) var Fiskistofu m.a. veitt heimild til að leggja í ákveðnum tilvikum dagsektir á hvern þann sem vanrækir að veita stofnuninni upplýsingar sem viðkomandi ber að veita lögum samkvæmt. Í frumvarpinu var kveðið á um að óinnheimtar dagsektir féllu ekki niður þótt aðilar veittu síðar umræddar upplýsingar. Því ákvæði var breytt í meðförum Alþingis og Fiskistofu veitt heimild að fella óinnheimtar dagsektir niður veiti aðilar síðar upplýsingar.

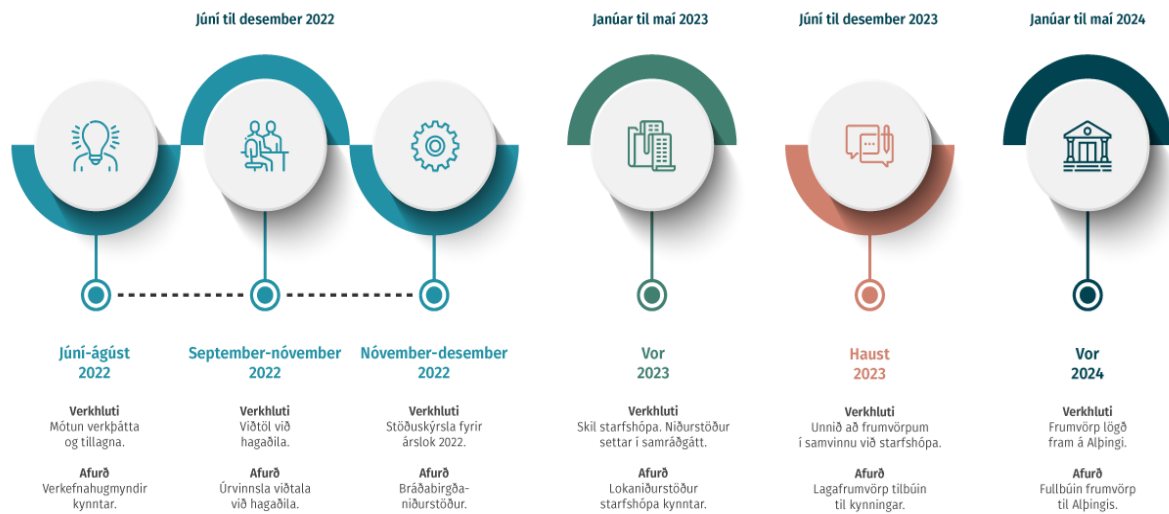
Eftirlitsmönnum Fiskistofu var jafnframt heimilaður aðgangur að upplýsingum sem verða til við rafræna vöktun á löndunarhöfnum til að sinna eftirliti með löndun afla. Að auki voru innleiddar breytingar á lögum nr. 36/1992 um Fiskistofu sem miða að því að veita stofnuninni heimild til rafræns eftirlits, m.a. notkun fjarstýrðra loftfara (dróna) sem eru búin myndavélum til upptöku eða annars fjarstýrðs búnaðar sem getur safnað upplýsingum og til vinnslu persónuupplýsinga, þ. á m. vinnslu upplýsinga sem verða til við rafrænt eftirlit. Þá var lögfest ákvæði um að stofnunin skuli birta ákvarðanir sínar um sviptingu veiðileyfa og afturköllun vigtunarleyfa.

### 1.3 Auðlindin okkar

Í greinargerð frumvarpsins sem síðar var samþykkt sem lög nr. 85/2022 kom fram að í sáttmála um nýtt ríkisstjórnarsamstarf frá nóvember 2021 væri tiltekið að skipuð yrði nefnd til m.a. að kortleggja áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum, meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins, bera saman stöðuna hér og erlendis og leggja fram tillögur til að hámarka möguleika Íslendinga til frekari árangurs og samfélagslegrar sáttar um umgjörð greinarinnar. Þá skyldi nefndin meta árangur af atvinnu- og byggðakvóta og strandveiðum til að styðja við atvinnulíf á landsbyggðinni. Sá hluti eldra frumvarpsins sem var tekinn út skyldi verða til skoðunar í nefndinni ásamt öðrum atriðum.

Matvælaráðherra ákvað hins vegar að fara nokkuð aðra leið en að skipa hefðbundna pólitíska nefnd eins og greinargerð frumvarpsins gat um. Þess í stað var komið á fót þverfaglegu verkefni fjölmargra aðila sem unnið er að á yfirstandandi kjörtímabili undir heitinu *Auðlindin okkar*. Í maí 2022 skipaði ráðherra [fjóra starfshópa](#) undir þeim formerkjum að greina áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum ásamt því að meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins. Um er að ræða starfshópana *Samfélag*, *Aðgengi*, *Umgengni* og *Tækifæri*. Gert er ráð fyrir að afrakstur þeirra skili sér í nýjum heildarlögum um stjórn fiskveiða eða lögum um auðlindir hafsins ásamt breytingum á öðrum lagabálkum, árið 2024. Tímaáætlun verkefnisins er skipt í fjögur tímabil (sjá mynd 1.1).

## Mynd 1.1 Tímaáætlun Auðlindarinnar okkar



Heimild: Auðlindin okkar

Fyrsta tímabilinu lauk í janúar 2023 með [bráðabirgðaniðurstöðum](#) þar sem settar voru fram 60 tillögur í 12 köflum. Starfshópurinn *Umgengni* fékk m.a. það hlutverk að fjalla sérstaklega um vigtun, brottkast, eftirlit og viðurlög. Benda má á tillögu 11 hjá starfshópnum um að stuðla þurfi að því að allur aflur skili sér í land, þ.e. að dregið sé úr brottkasti. Tillaga 12 felur í sér að bæta skilvirkni og samræmi við vigtun afla. Hvað snýr að samþjöppun aflaheimilda var sérstakur kafli í bráðabirgðaniðurstöðunum helgaður gagnsæi sjávarútvegsfyrirtækja. Þar er undirstrikað mikilvægi þess að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir eigendur útgerða sem og eigna- og stjórnunartengsl milli þeirra. Í því sambandi sé m.a. ljóst að Fiskistofu skorti rauntímaupplýsingar um þessa þætti. Með tillögu 50 er lagt til að Fiskistofa leggi mat á eigna- og stjórnunartengsl útgerða með reglubundnum og markvissum hætti og fái nauðsynleg verkfæri til þess. Að þessu leyti er samhljómur milli niðurstaðna Ríkisendurskoðunar frá árinu 2018 og bráðabirgðaniðurstöðna starfshópanna. Gert er ráð fyrir að starfshópar skili lokatillögum í maí 2023.

### 1.4 Drög að frumvarpi um heildstætt viðurlagakerfi

Matvælaráðuneyti birti í samráðsgátt stjórnvalda 3. október 2022 [áform](#) um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög og tengdir aðilar). Samkvæmt áformum ráðuneytisins verður lagt til að hugtakið „raunveruleg yferráð“ við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild og tengda aðila verði afmarkað nánar. Að auki er lagt til að komið verði á fót heildstæðu viðurlagakerfi vegna brota á helstu lögum á sviði fiskveiðistjórnunar, þ.e. á lögum nr. 57/1996, nr. 116/2006, nr. 79/1997, nr. 22/1998 og nr. 151/1996.

Með fyrirhugaðri lagasetningu er leitast við að styrkja enn frekar eftirlit Fiskistofu og að stofnunin hafi skýran lagagrunn til að takast á við eftirlitsverkefni sín. Í áformum ráðuneytisins segir að ef ekkert verði aðhafst verði hvorki unnið áfram með markvissum hætti með þær athugasemdir sem bent var á í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2018, né með tillögur fyrrnefndrar verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni sem ekki voru hluti af lögum nr. 85/2022. Eftirlitsheimildir og viðurlög séu lögbundin og því verði að breyta lögum til að gera eftirlit skilvirkara.

Umrætt frumvarp var enn í smíðum hjá matvælaráðuneyti þegar vinnu við eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar lauk. Málið var opið til umsagnar í [samráðsgátt stjórnvalda](#) frá 3. október til 4. nóvember 2022. Þrjár umsagnir bárust á umsagnartíma, frá Strandveiðifélagi Íslands, Landssambandi smábátaeigenda og Útgerðarfélagi Reykjavíkur hf. Þar er áformum um heildstætt viðurlagakerfi almennt fagnað. Þó komu fram þau sjónarmið að nauðsynlegt sé að skilgreina hvað séu *tengdir aðilar* og að hugtakið *raunveruleg yfirráð* sé afmarkað betur hvað varðar framkvæmd reglna um hámarksafhlutdeild. Enn fremur komu fram sjónarmið um að varúðar verði gætt við breytingar á reglum með tilliti til afturvirkra áhrifa.

### 1.5 Neikvætt mat Fiskistofu á stöðu mála

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar veturinn 2022–2023 kom fram sú afstaða Fiskistofu að lagaumhverfi stofnunarinnar hefði ekki verið styrkt á þann veg að hægt sé að viðhalda nægilega skilvirku eftirliti. Mannaflaskortur á veiðieftirlitssviði stofnunarinnar hafi þar að auki skert getu hennar til að sinna lögbundnu eftirlitshlutverki sínu. Þessi staða hafi m.a. bitnað á nauðsynlegum verkefnum vegna alþjóðlegra skuldbindinga og vottana á sviði sjávarútvegs sem geti leitt til þess að trúverðugleiki greinarinnar bíði hnekki. Samþykkt laga [nr. 85/2022](#) um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar hafi þó styrkt heimildir til rafræns eftirlits og til þvingunar á afhendingu upplýsinga.

Samkvæmt svörum Fiskistofu hefur verið lögð aukin áhersla á gagnagreiningu og áhættumat sem leið að skilvirkara og markvissara eftirliti. Innan veiðieftirlitssviðs hennar er starfrækt sérstök deild, rafrænt eftirlit, sem hefur að markmiði að eftirlit nái meiri þekju en áður og að brotamál komi fyrr í ljós. Að mati stofnunarinnar skortir frekari mannafla til að bregðast við hugsanlegum brotum sem upp koma við rafrænt eftirlit og í sumum tilfellum annars konar þekkingu en er fyrir hendi hjá eftirlitsmönnum hennar. Í samskiptum sínum við Ríkisendurskoðun benti Fiskistofa á að hana skorti m.a. starfsmenn með sérþekkingu á endurskoðun og rannsókn efnahagsbrota. Í því samhengi megi benda á að stofnunin hefur reynt að stofna til frekara samstarfs með Skattinum hvað snýr að rannsóknum hugsanlegra brotamála. Þróun rafræns eftirlits hafi ekki verið nógu ör þar sem innleiðing slíkra breytinga á starfseminni krefjist aukins mannaúts, tíma og fjármagns.

Fjallað er um efnahag og rekstur Fiskistofu í 5. kafla þessarar skýrslu. Þar kemur m.a. fram að stofnunin var rekin með halla árin 2018–2022 að árinu 2019 undanskildu og að eftirlitsmönnum fækkaði.

Þrátt fyrir vinnu matvælaráðuneytis, og áður atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis, við gerð lagafrumvarpa tengdum eftirliti Fiskistofu verður ekki séð að eftirlit þess með framkvæmd nógildandi laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar hafi styrkst. Þrátt fyrir þær lagabreytingar sem hafa náð fram að ganga telur Ríkisendurskoðun að Fiskistofu hafi ekki verið tryggð þau úrræði og bjargir sem nauðsynleg mega teljast til að stofnunin geti sinnt eftirliti sínu með markvissum og árangursríkum hætti.

## 2 Eftirlit með vigtun

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar árið 2018 var að eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla, hvort heldur sem er á hafnarvog eða hjá aðilum sem hafa leyfi til endur- eða heimavigtunar, væri takmarkað. Efast mætti um að það skilaði tilætluðum árangri. Stjórnendur Fiskistofu töldu að stofnunin gæti ekki sinnt eftirliti með vigtun með fullnægjandi hætti, m.a. sökum þess hvernig henni væri háttað á vettvangi, fjölda eftirlitsþátta, regluverks og skorts á úrræðum eða viðurlögum. Ríkisendurskoðun taldi einsýnt að grípa þyrfti til markvissra ráðstafana til að bæta úr stöðunni og tryggja skilvirkt og árangursríkt eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafla.

### Úrbótatillögur Ríkisendurskoðunar árið 2018

1. *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.*
2. *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.*
3. *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.*
4. *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 frávík séu í ishluþfalli.*

#### Mikilvægi vigtunar

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. Lögunum er jafnframt ætlað að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu og hámarksafrakstur til langs tíma fyrir íslensku þjóðina. Í því samhengi er mikilvægt að vigtun sjávarafla fari rétt fram og að spornað sé við brottkasti undirmálsafla eða verðminni tegunda.

### 2.1 Vigtun á hafnarvog

Upplýsingar sem Ríkisendurskoðun aflaði árið 2018 bentu til þess að framkvæmd vigtunar á hafnarvog væri misjöfn og ekki ávallt í samræmi við lög og fyrirmæli stjórnvalda. Verulegir áhættuþættir væru til staðar og að eftirlit með vigtuninni væri ófullnægjandi. Í ljósi þessa taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að ráðist yrði í ítarlega skoðun á aðbúnaði hafna og að settar yrðu skýrar lágmarkskröfur um aðstöðu til vigtunar á hafnarvog og eftirlit hafnaryfirvalda líkt og ráðherra hefur heimild til samkvæmt 3 mgr. 6. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytja-

stofna sjávar. Ráðuneytið getur samkvæmt ákvæðinu bannað löndun afla í einstökum höfnum sem ekki fullnægja þeim kröfum. Í viðbrögðum ráðuneytisins við skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2018 kom fram að það hygðist setja umrædda reglugerð þar sem betur yrðu skilgreindar kröfur um búnað og verklag. Jafnframt kynni að þurfa að útfæra betur í lögum kröfur um vigtun afla á hafnarvog og skyldur hafnaryfirvalda í því sambandi.

Matvælaráðherra hefur ekki sett reglugerð um kröfur um aðstöðu til vigtunar á höfnum landsins og eftirlit þeirra. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur engin vinna farið fram við að kanna hvort færa eigi vigtun á hafnarvog undir forræði Fiskistofu.

Í september 2018 undirrituðu Fiskistofa og Hafnasamband Íslands samstarfsyfirlýsingu um framkvæmd vigtarmála. Markmið samstarfsins er m.a. að bæta eftirlit og framkvæmd vigtunar. Þar verði lögð áhersla á gæði vigtunar, aflasamsetningu, rýni gagna, vigtarnótur, tilkynningar frá eigendum afla og áhættuþætti sem lúta að löndun og skráningu afla. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að slíkar úrbætur væru að mati embættisins mikilvægar og til bóta.

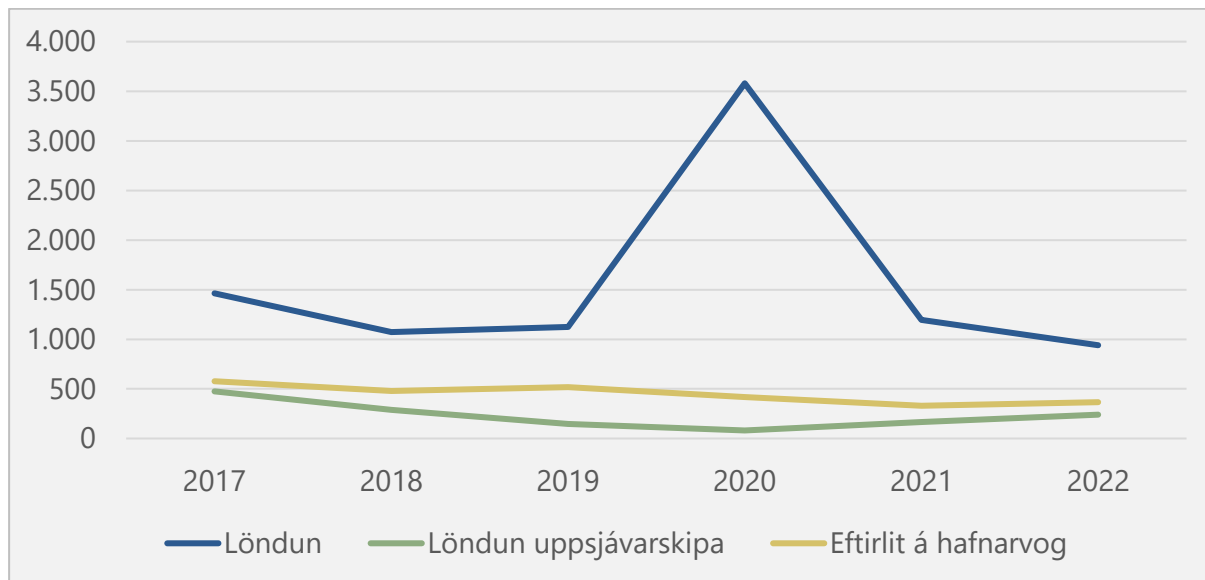
Ekki hefur verið unnið kerfisbundið að því að auka samstarf Fiskistofu og Hafnasambands Íslands svo efla megi eftirlit með vigtun á hafnarvog og fækka áhættuþáttum sem sannarlega eru til staðar. Upp úr samstarfi þeirra slitnaði vorið 2020 en aðilarnir funduðu í apríl 2023 þar sem ákveðið var að endurvekja samstarfið.

Í samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu og Hafnasambands Íslands segir að íslenskar hafnir, sem hafi yfir að ráða eftirlitsmyndavélakerfum, muni ekki gera athugasemd við að stofnunin fái heimild til aðgangs að kerfum þeirra. Það er mat Fiskistofu að nýtt ákvæði laga nr. 57/1996, sem veitir eftirlitsmönnum heimild til aðgangs að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum, og nýtt ákvæði um skil aflaupplýsinga á stafrænu formi til stofnunarinnar, geti eftirlit stofnunarinnar með löndun og skráningu afla. Heimildir til aðgangs að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum eru til mikilla bóta að mati Fiskistofu þar sem eftirlitsmenn geta nú óskað eftir upptökum ef grunur er um t.d. framhjá löndun. Engu að síður þurfi aukinn mannafla til að fylgja frávikum eftir og eftir atvikum ákvarða viðurlög. Fiskistofa hefur ekki óskað eftir aðgangi að beinu streymi úr myndavélum löndunarhafna heldur einungis eftir einstökum myndskaiðum þegar grunur um brot hefur vaknað.

Stafræn afladagbók sem skilað er áður en löndun hefst er að mati Fiskistofu mikilvægur þáttur í bættu eftirliti. Stofnunin hefur hafið rafrænt eftirlit með frávikum milli áætlaðs afla og vigtunar hans á hafnarvog. Frávik sem aukast þegar eftirlitsmaður er viðstaddur löndun geta gefið vísbendingu um skipulagða brotastarfsemi, einkum ef slík frávik eru regla en ekki undantekning. Að mati Fiskistofu hefur þetta nýja eftirlit ekki reynst nógu skilvirkt sökum þess að heimilað var að skila afladagbókum, a.m.k. tímabundið, með öðrum leiðum en rafrænum. Slíkar skráningar krefjast aðkomu starfsmanna stofnunarinnar við yfirferð þeirra. Ríkisendurskoðun hvetur eindregið til þess að eftirlitið verði eingöngu rafrænt svo auka megi skilvirkni.

Mynd 2.1 sýnir fjölda klukkustunda sem varið var í eftirlit Fiskistofu með löndun og vigtun á höfnum landsins árin 2017–2022. Þar má sjá að eftirlit með löndun jókst mikið árið 2020 sem má rekja til takmarkanna vegna COVID-19 sem gerði erfiðara að sinna öðru eftirliti.

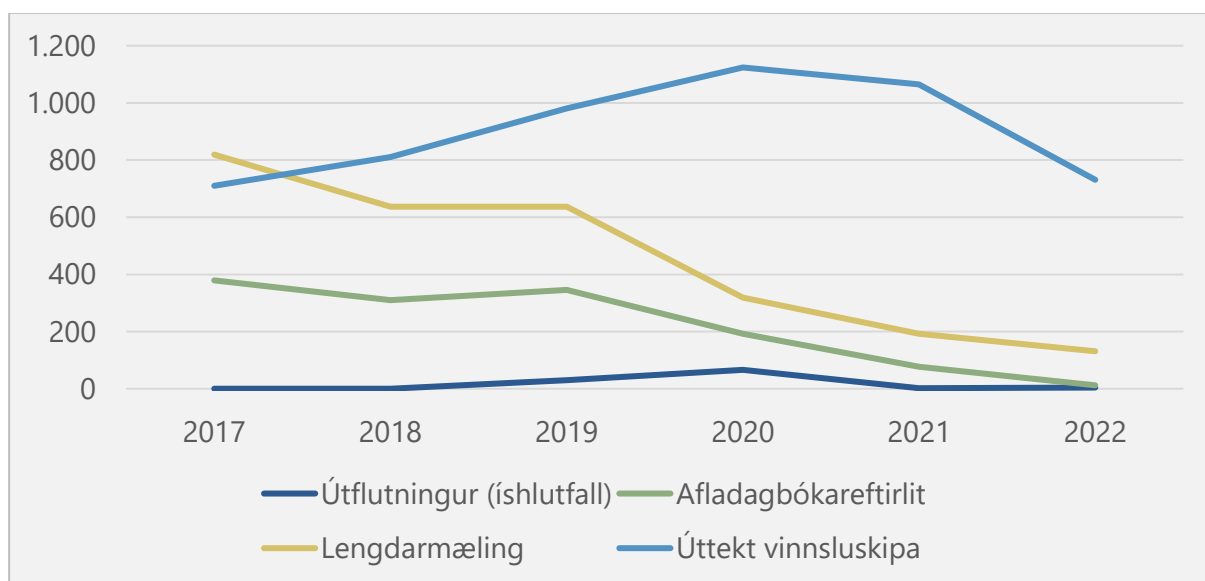
**Mynd 2.1 Eftirlit með löndun og vigtun árin 2017–2022**



Heimild: Fiskistofa

Fiskistofa hyggst uppfæra GAFL, aflaskráningarkerfi stofnunarinnar, og auka sjálfvirkar greiningar með samkeyrslu gagna og notkun greiningartóla, s.s. hugbúnaðarins Power BI. Stofnunin hefur lýst yfir ríkum vilja til að koma að vinnu við endurbætur á regluverki og við að finna lausnir, tækninýjungar og leiðir til aukins rafræns eftirlits. Slíkt eftirlit muni þó a.m.k. í náinni framtíð krefjast aukins mannafla til að fylgja eftir vísbendingum og sannreyna brot. Mynd 2.2 sýnir klukkustundir sem varið var í eftirlit með aflaskráningu árin 2017–2022.

**Mynd 2.2 Eftirlit með aflaskráningu árin 2017–2022**



Heimild: Fiskistofa

Í töflu 2.1 hér að neðan sést að fjöldi klukkustunda við eftirlit á hafnarvog dróst verulega saman frá árinu 2017 til september 2022. Sama má segja um sýnilegt eftirlit hjá vigtunarleyfishöfum og eftirlit við löndun uppsjávarskipa. Rétt er að geta þess að árin 2020 og 2021 hafði heimsfaraldur kórónuveiru mikil áhrif á eftirlitsstarfsemi stofnunarinnar.

**Tafla 2.1 Eftirlit starfsmanna Fiskistofu árið 2017 til 2022 (sept.) í klukkustundum**

| Flokkur          | Efnisatriði                              | 2017         | 2018         | 2019         | 2020*        | 2021*        | 2022 (sept.) |
|------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Erlend skip      | Eftirlit með NEAFC og NAFO               | 1.364        | 717          | 553          | 96           | 781          | 424          |
| Löndun og vigtun | Löndun uppsjávarskipa                    | 475          | 289          | 146          | 81           | 165          | 182          |
| Löndun og vigtun | Eftirlit með endurvigtun                 | 1.563        | 1.416        | 1.586        | 1.815        | 1.567        | 1.265        |
| Löndun og vigtun | Útflutningur (ishlutfall)                | 0            | 0            | 30           | 66           | 2            | 2            |
| Löndun og vigtun | Ósýnilegt eftirlit                       | 54           | 64           | 127          | 93           | 149          | 67           |
| Löndun og vigtun | Löndun                                   | 1.462        | 1.073        | 1.125        | 3.580        | 1.194        | 724          |
| Löndun og vigtun | Eftirlit á hafnarvog                     | 577          | 478          | 519          | 418          | 330          | 235          |
| Löndun og vigtun | Sýnilegt eftirlit hjá vigtunarleyfishafa | 310          | 323          | 171          | 161          | 223          | 137          |
| Skip             | Afladagbókareftirlit                     | 379          | 310          | 346          | 192          | 71           | 8            |
| Skip             | Lengdarmæling                            | 819          | 637          | 637          | 319          | 192          | 98           |
| Skip             | Úttekt vinnsluskipa                      | 710          | 810          | 981          | 1.124        | 1.065        | 482          |
| Lax og silungur  | Eftirlit                                 | 152          | 75           | 79           | 411          | 216          | 97           |
| <b>Samtals</b>   |  | <b>7.865</b> | <b>6.192</b> | <b>6.300</b> | <b>8.356</b> | <b>5.955</b> | <b>3.721</b> |

\*Frávikaár vegna kórónuveirufaraldurs.

Heimild: Fiskistofa

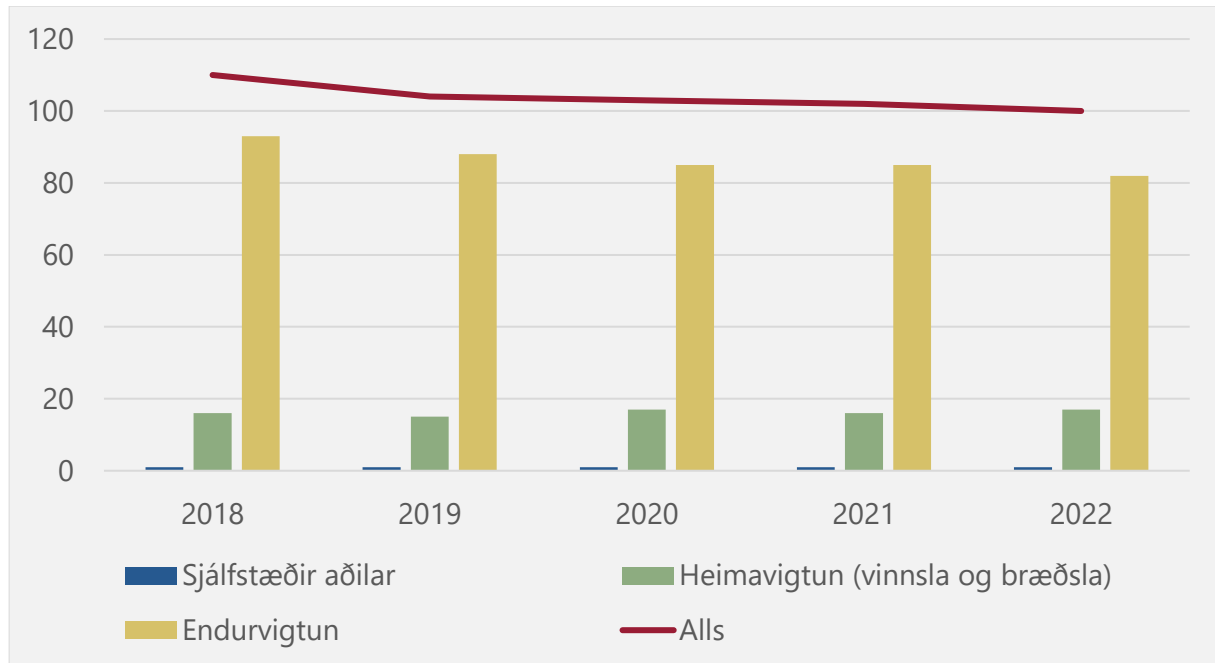
### 2.1.1 Endurvigtun

Gildandi lög og reglur gera kröfur um umfangsmikið eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafla. Tegundir vigtunarleyfa eru ólíkar og mismunandi kröfur eru gerðar til vigtunarbúnaðar eftir því um hvers konar leyfi er að ræða. Vigtunarleyfishafi kann að hafa leyfi til að vigta ákveðnar tegundir eftir slægingu í landi og þarf þá að nettóvigta afla fyrir og eftir slægingu. Í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar árið 2018 var bent á að vigtunarleyfishafi kann 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, þ.e. þegar afli sem áður hefur verið vigtaður á hafnarvog með ís er vigtaður án hans í húsnæði vigtunarleyfishafa, og nettóþyngd aflans fundin af löggiltum vigtunarmönnum hans, fylgja því ákveðnir áhættuþættir.

Einn stærsti áhættuþáttur endurvigtunar er að leyfishafi getur auðveldlega hagrætt niðurstöðum við skráningu á endurvigtunarnótu. Um þann og fleiri áhættuþætti endurvigtunar var fjallað í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2018. Niðurstaða endurvigtunar ræður endanlegri aflaskráningu en ekki vigtun á hafnarvog. Í árslok 2022 voru 100 aðilar með vigtunarleyfi útgefin af

Fiskistofu, sbr. mynd 2.3. Þar af voru 82 endurvigtunarleyfi samanborið við 93 árið 2018. Samkvæmt Fiskistofu er hlutfall eftirlits hennar við endurvigtun á bilinu 1–2% af öllum lönduðum aflu og um 5% við heimavigtun. Þær hlutfallstölur séu þó að hluta til byggðar á ágiskunum þar sem stofnunin búi ekki yfir nákvæmum upplýsingum um eftirlit sem rekja megi til þess að veiðieftirlitssvið þurfi að styðjast við frumstæðan gagnagrunn eða upplýsingakerfi við skráningu eftirlitsþátta.

**Mynd 2.3 Fjöldi vigtunarleyfa árin 2018–2022**



Heimild: Fiskistofa

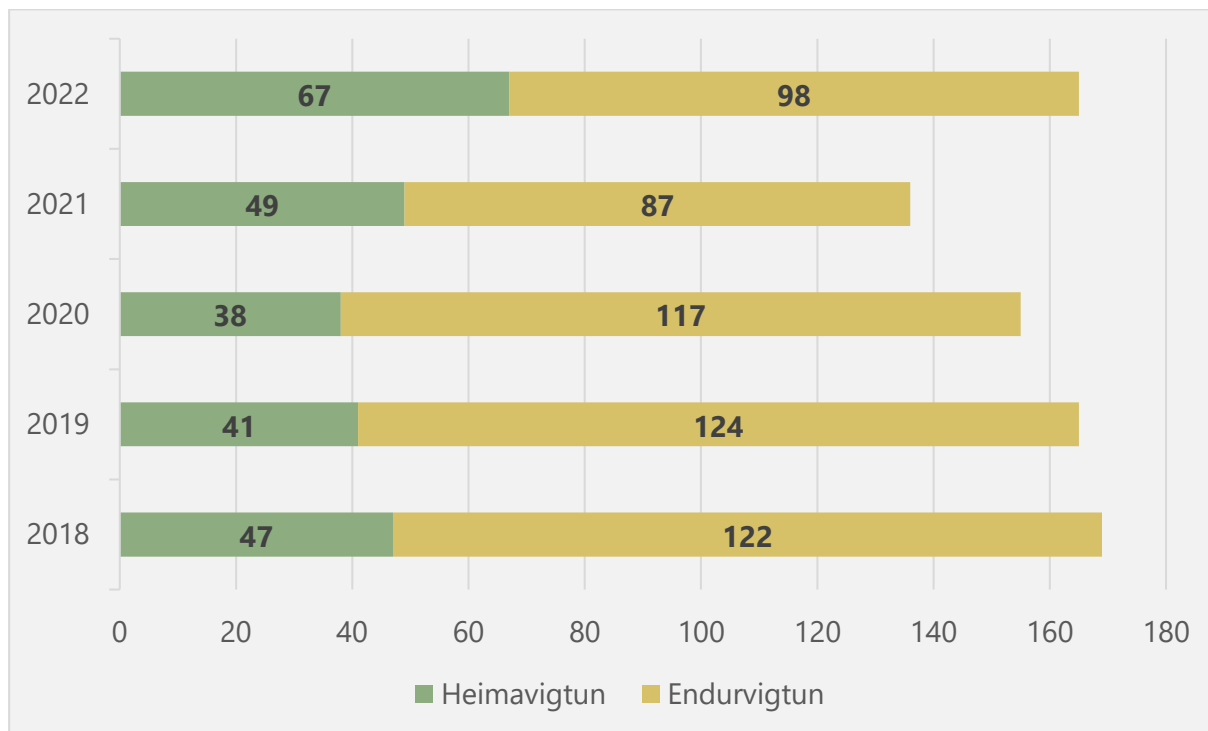
Forsendur og fyrirkomulag endurvigtunar hafa ekki verið endurskoðuð frá grunni, líkt og Ríkisendurskoðun lagði til svo bæta mætti eftirlit með vigtunarleyfishöfum.

Fiskistofa telur að huga þurfi að breytingum á reglum um endurvigtun og að skoða þurfi hvort rétt sé að ljúka vigtun á hafnarvog, t.d. hjá dagróðra- og strandveiðibátum. Grunur sé uppi um að afli sé í sumum tilfellum skráður sem ís við endurvigtun þar sem frávik séu nokkur milli vigtana þegar eftirlitsmaður er viðstaddur eða ekki. Í slíkum tilvikum hafi verið gripið til sex vikna yfirstaðna eftirlitsmanna hjá vigtunarleyfishöfum. Slíkt eftirlit er mannaflafrekt og hefur að sögn stofnunarinnar oft ekki verið tiltækur mannafli til að sinna því. Þá telur stofnunin að bæta þurfi í reglugerð skýru ákvæði um innra eftirlit hjá endurvigtunar- og heimavigtunarleyfishöfum:

*Fiskistofa er reiðubúin til að koma að vinnu við endurbætur á regluverkinu og vinnu við að finna lausnir, tækninýjungar og leiðir til aukins rafræns eftirlits. Rafrænt eftirlit mun þó a.m.k. í náinni framtíð krefjast mannafla til að fylgja eftir vísbindingum og sannreyna brot.*



**Mynd 2.4 Fjöldi yfirstaðna eftirlitsmanna hjá vigtunarleyfishöfum árin 2018–2022**



Heimild: Fiskistofa

Yfirstöður eftirlitsmanna Fiskistofu hjá aðilum með endurvigtunarleyfi voru 122 árið 2018 en 98 árið 2022, sbr. mynd 2.4. Fiskistofa telur að stofnunin hafi nýtt til hins ítrasta heimild sína til að fylgjast með allri vigtun leyfishafa í allt að sex vikur þegar tekið sé tillit til fjölda veiðieftirlitsmanna. Ef fjölga eigi yfirstöðum þurfi veiðieftirlitssvið aukinn mannafla og auknar fjárveitingar.

Yfirstöðum eftirlitsmanna hjá endurvigtunarleyfishöfum fækkaði árin 2021 og 2022 miðað við árin á undan. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina til að þróa áfram og hagnýta rafrænt eftirlit og leita allra leiða til að fjölga starfsmönnum á veiðieftirlitssviði innan þeirra fjárveitinga sem stofnuninni eru ætlaðar samkvæmt fjárlögum hverju sinni.

### 2.1.2 Heimavigtun

Samkvæmt 21. gr. reglugerðar nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla má veita heimavigtunarleyfi m.a. vegna löndunar á uppsjávarfiski sem landað er með dælingu afla úr veiðiskipi beint til fiskvinnslu eða í hráefnisgeymslu. Árið 2022 voru 17 aðilar með heimavigtunarleyfi, sbr. mynd 2.3. Árið 2022 stóðu eftirlitsmenn Fiskistofu yfir löndun uppsjávarafla í 6,3% tilfella, sjá töflu 2.2.

Vigtun uppsjávarafla til vinnslu fer fram með ólíkum hætti. Í einhverjum tilfellum er afli vigtaður þegar honum er dælt úr veiðiskipi fyrir vinnslu. Í öðrum er hann vigtaður eftir flokkun en fyrir vinnslu. Í þriðja lagi er um að ræða svokallaða afurðavigtun (pakkaðar afurðir) þegar afurðir uppsjávarafla eru vigtaðar ásamt hrati og afskurði sem fellur til við vinnsluna og það lagt saman

til aflaskráningar. Þessar ólíku aðferðir skila ekki allar sömu niðurstöðu. Heimavigtunarleyfi eru því þess eðlis að mikið traust er lagt í hendur þeirra fyrirtækja sem hafa slíkar heimildir.

**Tafla 2.2 Fjöldi landana innlendra og erlendra skipa á uppsjávarafla í íslenskum höfnum og viðvera eftirlitsmanna með þeim árin 2018–2022**

|   | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Innlend skip                            | 735          | 503          | 499          | 607          | 779          |
| Erlend skip                             | 248          | 86           | 94           | 211          | 281          |
| <b>Landanir (alls):</b>                 | <b>983</b>   | <b>589</b>   | <b>593</b>   | <b>818</b>   | <b>1.060</b> |
| Eftirlit – innlend skip                 | 168          | 119          | 105          | 153          | 211          |
| - Þar af yfirstöður                     | 42           | 36           | 38           | 38           | 61           |
| Eftirlit – erlend skip                  | 39           | 17           | 3            | 35           | 30           |
| - Þar af yfirstöður                     | 5            | 5            | 0            | 11           | 6            |
| <b>Eftirlit (alls):</b>                 | <b>207</b>   | <b>136</b>   | <b>108</b>   | <b>188</b>   | <b>241</b>   |
| Hlutfall eftirlits með íslenskum skipum | <b>22,9%</b> | <b>23,7%</b> | <b>21,0%</b> | <b>25,2%</b> | <b>27,1%</b> |
| Hlutfall eftirlits með erlendum skipum  | 15,7%        | 19,8%        | 3,2%         | 16,6%        | 10,7%        |

*Heimild: Fiskistofa*

Fiskistofa hefur lengi bent matvælaráðuneyti og fyrirrennurum þess á nauðsyn þess að breyta verklagi við vigtun uppsjávarafla til manneldisvinnslu. Stofnunin telur vigtun á pökkuðum afurðum vera ótrygga og afleita vigtunaraðferð sem erfitt sé að hafa fullnægjandi eftirlit með miðað við núverandi regluverk. Að sögn stofnunarinnar vigta sjö af átta fyrirtækjum sem veiða uppsjávartegundir til manneldisvinnslu afla sinn í pökkuðum afurðum.

Matvælaráðuneyti skrifaði árið 2022 undir samkomulag meðal strandríkja sem kveður á um að herða reglur um vigtarbúnað og eftirlit með vigtun uppsjávarafla. Um er að ræða samkomulag milli Íslands, Noregs, Evrópusambandsins, Færeyja, Grænlands og Bretlands um samræmdar leikreglur strandríkja varðandi framkvæmd vigtunar, skráningar og eftirlits með uppsjávarstofnum. Fiskistofa bindur vonir við að þessar breytingar muni stórbæta og einfalda eftirlit með vigtun og skráningu uppsjávarafla. Með þessum breytingum verður vigtun á pökkuðum afurðum uppsjávarafla, utan loðnuhrogna, óheimil.

### **Margir áhættuþættir**

Í samantekt Fiskistofu um heimavigtun uppsjávarfisks árið 2014 kom fram að við eftirlit sé „mjög erfitt að halda utan um“ hvað fer fram í viðkomandi fiskvinnslum. Þar sé t.d. afli úr einum og sama farminum vigtaður á allt að fjórum stöðum í allt að þremur vinnsluhúsum. Slíkt fyrirkomulag auki líkur á vanskráningu afla og áhættuþættir séu of margir. Í þessu samhengi má jafnframt benda á að í minnisblaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú matvælaráðuneytis) til atvinnuveganefndar í maí 2012 kom fram að markmið stjórnvalda væri að allur uppsjávarafla yrði vigtaður við löndun fyrir vinnslu eða eftir atvikum bræðslu.

Ekkert heimavigtunarleyfi er nú í gildi fyrir vigtun á bolfiski en hann kemur þó reglulega í veiðarfæri við uppsjávarveiðar sem meðafli. Heildarmagn þess afla árið 2022 nam 1.200 tonnum en þá voru til samanburðar 228.334 tonn af bolfiski endurvigtuð hjá vigtunarleyfishöfum. Viðmælendur Ríkisendurskoðunar við úttektarvinnuna árið 2018 viðruðu margir þá skoðun þeirra að afnema ætti heimild til heimavigtunar bolfisks þar sem hún skapaði óþarfa áhættuþætti sem torveldi eftirlit.

Að mati Ríkisendurskoðunar er útlit fyrir að eftirlit með heimavigtun uppsjávarafla verði skilvirkara og árangursríkara með hertum reglum um vigtunarbúnað og eftirlit og með banni á vigtun á pökkuðum afurðum. Ekkert heimavigtunarleyfi er í gildi fyrir vigtun á bolfiski en Fiskistofa hefur talið að afnema eigi heimild til heimavigtunar hans. Að auki er jákvætt að yfirstöðum eftirlitsmanna Fiskistofu við heimavigtun fjölgaði árin 2022 og 2021 samanborið við árin þrjú á undan.

## 3 Eftirlit með brottkasti

Eftirlit með brottkasti bæði verðlítilla tegunda (tegundaháðu brottkasti) og smærri fiska verðmætra tegunda (lengdarháðu brottkasti) byggir á áhættumati Fiskistofu, viðveru eftirlitsmanna um borð í veiðiferðum og nýrri eftirlitsaðferð sem felur í sér notkun fjarstýrðra loftfara (dróna). Veiðieftirlitssvið stofnunarinnar metur að auki hvort gögn um aflasamsetningu skipa gefi til kynna að brottkast sé stundað. Eftirlit með brottkasti er að mati Fiskistofu miklum vandkvæðum háð og eitt af flóknustu verkefnum veiðieftirlitssviðs. Möguleikinn á brottkasti á við um allan þann flota sem stundar veiðar innan fiskveiðilandhelginnar og alls óvíst er um árangur af því eftirliti sem þó er stundað.

Í minnisblaði Fiskistofu um átaksverkefni í mati á brottkasti á Íslandsmiðum frá desember 2022 kemur fram að matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) hafi gagnrýnt að mjög takmörkuð gögn liggi fyrir um hversu miklum aflu sé hent hér við land. Stofnunin áætli að brottkast á heimsvísu hafi verið 10,8% af alheimsafla árin 2010–2014 en niðurstöður rannsókna á lengdarháðu brottkasti hér á landi hafa bent til að það sé um 3–5%.

Við úttektarvinnu Ríkisendurskoðunar árið 2018 var það mat þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að brottkast væri óverulegt innan íslenska fiskveiðiflotans þrátt fyrir þá sterku hagrænu hvata sem eru til staðar fyrir sjómenn og útgerðir. Ríkisendurskoðun benti á að Hafrannsóknastofnun hafði þá ekki ráðist í rannsóknir á tegundaháðu brottkasti í rúman áratug auk þess sem gagnasöfnun um lengdarháð brottkast hafði dregist talsvert saman. Í ljósi þessa og niðurstöðu Ríkisendurskoðunar um að eftirlit með brottkasti væri afar veikburða og ómarkvisst taldi embættið ekki tilefni til fullyrðinga um umfang þess. Áhyggjur og vísbendingar um að brottkast væri stundað í talsverðum mæli þyrfti að taka alvarlega.

### Úrbótatillögur Ríkisendurskoðunar árið 2018

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

### 3.1 Horft til tækninýjunga

Fiskistofa hóf notkun á drónum til eftirlits með brottkasti í janúar 2021 sem hluta af átaksverkefni í mati á brottkasti á Íslandsmiðum til að bregðast við athugasemdum FAO og Ríkisendurskoðunar. Heimildir stofnunarinnar til notkunar þeirra voru styrktar enn frekar með lögum nr. 85/2022 sem tóku gildi í júlí 2022. Málum tengdum brottkasti fjölgaði umtalsvert árið 2021 en þá voru þau 136. Það ár var fylgst með veiðum 228 skipa/báta. Fyrri ár voru slík mál að jafnaði færri en 10 eins og sjá má í töflu 3.1.

**Tafla 3.1 Fjöldi brottkastsmála árin 2018–2022**

|   | 2018     | 2019      | 2020     | 2021       | 2022       |
|---|----------|-----------|----------|------------|------------|
| Enn í vinnslu                             | -        | -         | -        | -          | 16         |
| Formleg áminning                          | -        | 5         | 2        | 6          | 17         |
| Formlega áminning og kært til lögreglu    | -        | -         | -        | -          | -          |
| Svipting veiðileyfis                      | -        | 2         | -        | 6          | 6          |
| Svipting veiðileyfis og kært til lögreglu | -        | -         | -        | -          | -          |
| Lauk með tilmælum                         | 1        | -         | 2        | 115        | 6          |
| Ekki tilefni til beitingar viðurlaga      | 2        | 4         | 3        | 9          | -          |
| <b>Fjöldi meintra brota</b>               | <b>3</b> | <b>11</b> | <b>7</b> | <b>136</b> | <b>45*</b> |

\*Fækkun milli ára 2021 og 2022 má að sögn Fiskistofu að mestu rekja til þess að drónaflug dróst saman á tímabilinu og eftirlitsmönnum fækkaði.

Heimild: Fiskistofa

Eftirlit með drónum hefur að mati Fiskistofu sýnt fram á þörfina fyrir langdræga og hentugri dróna. Núverandi tækjabúnaður stofnunarinnar hentar frekar til eftirlits með smábátum sem róa nærri landi. Ríkisendurskoðun tekur undir með Fiskistofu um nauðsyn þess að eftirlitið nái til stærri skipa sem róa fjær landi. Kaup á drónum hafa að mestu verið fjármöggnuð með styrk sem stofnunin fékk til að efla eftirlit með síld á Breiðafirði. Tveir stórir drónar, sem kostuðu hvor um sig um 3,5 m.kr., fóru í sjóinn í eftirlitsferðum frá varðskipi og keypti stofnunin einn dróna í stað þeirra. Eftirlit með drónum dróst saman milli ára 2021 og 2022 þar sem færri drónar voru í notkun og eftirlitsmönnum á veiðieftirlitssviði fækkaði. Stofnunin býr nú yfir tveimur stórum drónum og fjórum minni sem kostuðu um 400 þ.kr. hver. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu er útlit fyrir að samdráttur á veiðieftirlitssviði muni leiða til færri flugstunda á árinu 2023 en árin tvö á undan (sjá töflu 3.2).

**Tafla 3.2 Eftirlit Fiskistofu með drónum árin 2021 og 2022**

| Ár   | Fjöldi skipa | Klukkustundir á flugi |
|------|--------------|-----------------------|
| 2021 | 228          | 240                   |
| 2022 | 128          | 89                    |

Heimild: Fiskistofa

Gagnsemi fjarstýrðra loftfara við eftirlit Fiskistofu með brottkasti hefur sannað sig. Fjölgun brottkastsmála hefur sýnt að umfang brottkasts við Íslandsstrendur var verulega vanmetið. Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að eftirlitið nái til stærri skipa til jafns við smábáta og hvetur Fiskistofu til að nýta sér áfram tækninýjungar við eftirlit.

### 3.2 Átaksverkefni og samstarf við útgerðir

Matvælaráðherra [samþykkti](#) í janúar 2023 styrk til átaksverkefnis Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar við að áætla raunverulegt brottkast á Íslandsmiðum og þróa aðferðafræði til að meta umfang þess út frá veiðarfærum, svæðum og tegundum og áhrif þess á stofnstærðir. Í verkefninu verður m.a. ráðist í samanburð á afla fiskiskipa með samkeyrslu úr gögnum um eftirlit, úr löndunum, afladagbókum, drónum og gögnum um staðsetningu skipa. Áætlað er að frumniðurstöður liggi fyrir í júní 2023 og lokaniðurstöður í september sama ár. Fiskistofa óskaði í lok árs 2021 eftir styrk hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til átaksverkefnis vegna drónaeftilrits með brottkasti en ekki fékkst fjármagn til þess.

Með bráðabirgðaákvæði laga nr. 85/2022 var Fiskistofu veitt heimild til samstarfs við útgerðir um tímabundið verkefni um rafræna vöktun í fiskiskipum árin 2022–2024. Tilgangur verkefnisins skal vera prófun á tæknibúnaði við hagnýtingu rafræns eftirlits um borð í fiskiskipum og skal stofnunin láta útgerðum myndavélar í té vegna samstarfsins. Eftirlitsmönnum skal vera heimill aðgangur að þeim upplýsingum sem til verða við rafræna vöktun um borð. Upplýsingar sem til verða við framkvæmd verkefnisins skulu einungis nýttar í samræmi við tilgang þess en ekki í eftirlitsskyni.

#### **Skylda að landa öllum 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 íslenski lögsögu, með þeim undantekningum sem finna má í reglugerð nr. 468/2013 um nýtingu afla og aukaafurða. 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 skipið til að fylgjast sérstaklega með veiðum þess.

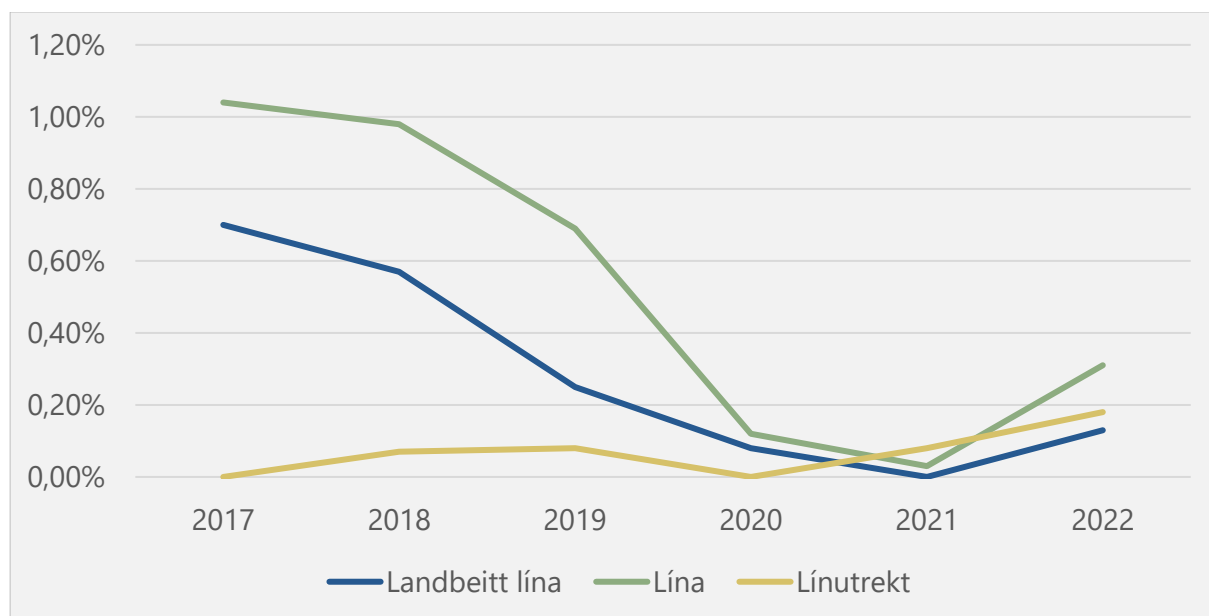
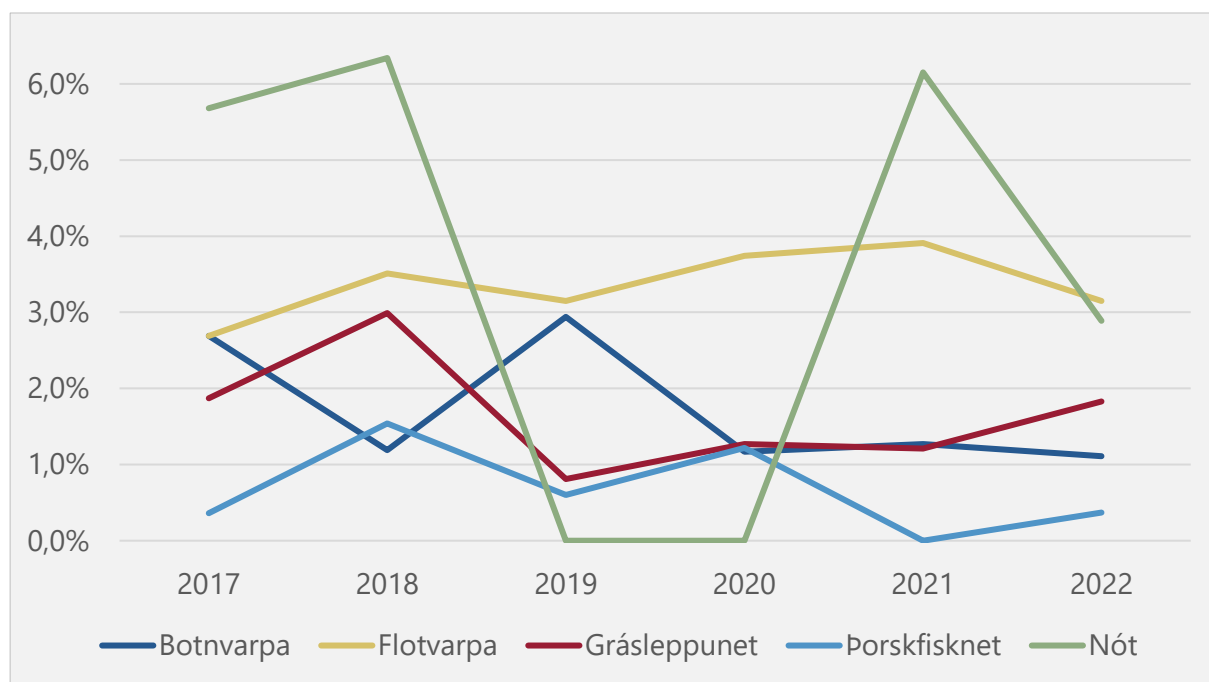
Pegar vinnu við eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar lauk í apríl 2023 hafði eitt útgerðarfyrirtæki gefið munnlegt samþykki um samstarf við Fiskistofu og annað fyrirtæki var með mögulegt samstarf í skoðun. Áætla má að skrifað verði undir fyrsta samning á fyrsta ársfjórðungi 2023 og í framhaldinu verði settar upp myndavélar um borð í ísfisktogara. Þrátt fyrir að samningagerð hafi reynst tímafrekari en ráðgert var telur Fiskistofa að verkefnið sé mjög þarft og á réttri leið. Eftirlitsgögn stofnunarinnar bendi til að brottkast sé stundað við veiðar með flestum veiðarfærum og vill stofnunin með uppsetningu myndavéla nálgast upplýsingar sem gætu varpað frekara ljósi á stöðuna. Er það von Fiskistofu að eftirlitsmyndavélar um borð í fiskiskipum verði hluti rafræns eftirlits með brottkasti.

### 3.3 Minni viðvera en aukið samstarf við Landhelgisgæsluna

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var lagt til að viðvera eftirlitsmanna Fiskistofu um borð í skipum/bátum yrði aukin. Staðreyndin er þó sú að viðvera sem hlutfall af veiðiferðum dróst saman í flestum veiðarfærum árin 2021 og 2022 samanborið við 2018 (sjá mynd 3.1). Ástæðu þessa má að sögn Fiskistofu rekja til þess að veiðieftirlitsmönnum hafi fækkað frá árinu 2018. Taka ber fram að eftirlit með brottkasti er einungis eitt af mörgum eftirlitsverkefnum eftirlitsmanna um borð.

Í minnisblaði sviðsstjóra veiðieftirlitssviðs Fiskistofu til fiskistofustjóra, dagsettu 12. september 2022, kom fram að niðurskurður á sviðinu væri farinn að hafa veruleg áhrif á getu þess til að halda uppi lögbundnu eftirlitshlutverki stofnunarinnar ásamt getu til að bregðast við ábendingum almennings og vísbendingum úr rafrænu eftirliti. Þetta hafi leitt til þess að ógerningur hefði verið að bregðast við mörgum ábendingum frá almenningi og sjómönnum um brottkast, ólöglegar veiðar, framhjáldun, o.fl. Slíkt dragi úr trúverðugleika eftirlitsins og trausti á Fiskistofu.

**Mynd 3.1 Viðvera sem hlutfall af veiðiferðum eftir veiðarfærum 2017–2022**



Heimild: Fiskistofa

Ríkisendurskoðun telur bagalegt að viðvera eftirlitsmanna um borð í skipum hafi dregist saman og bendir á að drónaeftirlit með brottkasti hefur ekki náð til stærri skipa nema að mjög takmörkuðu leyti. Nauðsynlegt er að tryggja viðunandi viðveru eftirlitsmanna um borð. Fiskistofa hefur ekki sett sér viðmið um hvað telst viðunandi viðvera en ljóst er af svörum stofnunarinnar að hún telur sig ekki geta aukið hana miðað við núverandi mannafla.

Ríkisendurskoðun lagði einnig til að kannað yrði hvort og þá hvernig hægt væri að auka samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands. Stofnanirnar vinna nú að samningi um aukið samstarf við fiskveiðieftirlit og samræmingu gagnaskráninga. Þá er í skoðun að þær eigi samstarf um notkun á léttabáti Landhelgisgæslunnar við fiskveiðieftirlit ásamt því að skoðað verður hvort hún geti komið eftirlitsmönnum Fiskistofu til og frá borði veiðiskipa svo stytta megi eftirlitstíma um borð í hverju skipi.

Fiskistofa hefur að auki farið í eftirlitsflug með þyrlum Landhelgisgæslunnar, m.a. til eftirlits með ólöglegum netalögnum í sjó. Eftirlitsmenn hafa jafnframt stundað drónaeftirlit frá varðskipum í þeirri viðleitni að fylgjast með brottkasti stærri skipa, líkt og áður hefur komið fram. Það takmarkaða eftirlit leiddi í ljós að hlutfall brottkasts stærri skipa var svipað og hjá smábátum þar sem það var greint hjá tæplega helmingi skipa sem flogið var yfir. Þá gerði Landhelgisgæslan tilraun árið 2022 með notkun þyrludróna sem gerður var út frá varðskipum. Tilgangurinn með verkefninu er að kanna hvort og hvernig tæki sem þetta gagnist við leit, björgun og eftirlit á hafinu.

Ríkisendurskoðun fagnar því að unnið sé að auknu samstarfi Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands. Samræming gagnaskráninga stofnananna tveggja er forsenda þess að stjórnvöld öðlist betri mynd af umfangi brottkasts við Íslandsstrendur.



## 4 Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda

Úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2018 leiddi í ljós að Fiskistofa kannar ekki með markvissum og reglubundnum hætti yfirráð tengdra aðila yfir aflahlutdeildum í samræmi við ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Athugun á því hvort einstök félög eða aðilar séu yfir lögbundnum mörkum, án tillits til þess hvort þeir teljist tengdir, á sér stað tvisvar á ári en lítið sem ekkert eftirlit er með hvort ákvæðum laganna um tengda aðila og „raunveruleg yfirráð“ er fylgt.

### Úrbótatillögur Ríkisendurskoðunar árið 2018

1. *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.*
2. *Meta þarf yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti út frá ákvæðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða.*
3. *Endurskoða þarf hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Koma þarf upp markvissu eftirliti með eignarhaldi útgerðarfélaga svo að Fiskistofa búi á hverjum tíma yfir nýjustu upplýsingum um bein og óbein tengsl milli aðila í sjávarútvegi*

#### 4.1 Tengsl ekki könnuð og úrbóta er enn þörf

Fiskistofa hefur undanfarin ár birt tvisvar á ári á vef sínum upplýsingar um stöðu aflaheimilda 100 útgerða sem ráða hverju sinni yfir mestum aflahlutdeildum og sambærilegar upplýsingar um 50 útgerðir sem ráða yfir mestum krókaaflahlutdeildum. Hlutdeildirnar eru brotnar niður á einstaka aðila án tillits til þess hvort þeir eða aðrir teljist tengdir samkvæmt 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Ef aðili er yfir hámarksaflahlutdeild kannar stofnunin hvort annar lögaðili eða einstaklingur, sem á skip með aflahlutdeild, geti verið tengdur honum áður en tilkynnt er um að samanlögð aflahlutdeild skipa í eigu viðkomandi eða í eigu tengdra aðila sé umfram lögbundið hámark.

Umrætt verklag er þeim annmörkum háð að Fiskistofa ræðst ekki í athugun á aðilum sem gætu, vegna tengsla sinna við aðra eigendur fiskiskipa með aflahlutdeild, verið yfir lögbundnum mörkum um hámarksaflahlutdeild. Stofnunin hefur að auki takmarkaðan aðgang að rauntíma-upplýsingum um eignarhald og tengsl í sjávarútvegi. Sem dæmi má nefna reiðir hún sig m.a. á upplýsingar um eignarhald fiskiskipa frá Samgöngustofu en vanhöld eru á að eigendur skipa uppfæri skráningar svo gögnin endurspegli raunverulegt eignarhald.

**Tafla 4.1 Fjöldi útgerða sem réðu yfir aflahlutdeildum í árslok 2007 og 2022\***

|                     | <b>Fjöldi útgerða 2007</b> | <b>Fjöldi útgerða 2022</b> |
|---------------------|----------------------------|----------------------------|
| Allar kvótategundir | 619                        | 627                        |
| Án makríls          | -                          | 322                        |
| Án makríls og hlýra | -                          | 281                        |

\*Frá 2018 hafa makríll og hlýri verið kvótasettir og þá urðu margir nýir hlutdeildareigendur með litla hlutdeild. Því er hér fjöldi útgerða tekinn saman með og án hlutdeildar í makríl og hlýra.

*Heimild: Fiskistofa*

Við úttektarvinnu Ríkisendurskoðunar árið 2018 kom fram af hálfu Fiskistofu að eftirlit með samþjöppum aflaheimilda byggir fyrst og fremst á tilkynningum frá handhöfum aflahlutdeilda. Þeim ber samkvæmt 14. gr. laga um stjórn fiskveiða, þegar fyrirsjáanlegt er að aflahlutdeild fiskiskipa þeirra fari yfir lögbundin mörk, 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 aflahlutdeild. Þegar um tengda aðila er að ræða hvílir tilkynningarskyldan á móðurfyrirtæki en annars á þeim aðila er að gerningnum stendur. Fiskistofu barst engin slík tilkynning árin 2018–2022. Ein tilkynning barst stofnuninni í janúar 2023.

Lögaðilum, sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild ber, samkvæmt 3. til 5. málsl. 1. mgr. 14. gr. laga um stjórn fiskveiða, 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 Fiskistofu um lögaðila sem þeir eiga eignarhlut eða atkvæðisrétt í og eiga fiskiskip með aflahlutdeild.

Í svörum Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar veturinn 2022–2023 kom fram að stofnunin hafi ekki haft fjárhagslegt svigrúm til að hanna gagnagrunn eða upplýsingakerfi sem getur tekið á móti, unnið úr og greint upplýsingar sem falla undir ákvæði 3. til 5. málsl. 1. mgr. 14. gr. laga um stjórn fiskveiða. Raunar er það svo að umræddar tilkynningar berast stofnuninni ekki þrátt fyrir að lögaðilar séu tilkynningaskyldir samkvæmt lögum. Fiskistofa hefur ekki kallað sérstaklega eftir þeim nema í fáeinum undantekningartilvikum enda telur hún það ekki þjóna neinum tilgangi sökum þess að enginn gagnagrunnur er til staðar. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að í svörum Fiskistofu árið 2018 kom ekkert fram þess efnis að stofnunina skorti umræddan gagnagrunn og að tilkynningarnar bærust henni ekki.

### **Frumkvæðisathuganir sem njóta ekki forgangs**

Tveir starfsmenn Fiskistofu hafa aðkomu að eftirliti með samþjöppun aflaheimilda. Einn gagnasérfræðingur sér um að útbúa fyrrnefndar upplýsingar um stöðu aflaheimilda stærstu útgerða landsins og annar sérfræðingur sendir tilkynningu á aðila sem eru umfram leyfilegt hámark, veitir frest til að bregðast við og óskar eftir gögnum um eignarhald og tengsl. Stofnunin heldur ekki sérstaklega utan um fjölda tíma sem starfsmennirnir verja í málaflokkinn en um er að ræða óverulegan tíma af heildarvinnustundum þeirra og helgast það af því að þeir eru bundnir í öðrum verkefnum. Í svari Fiskistofu kom fram að eftirlit með samþjöppun aflaheimilda sé frumkvæðisathugun sem lúti oft í lægra haldi fyrir öðrum aðkallandi verkefnum starfsmanna og beri að afgreiða innan eðlilegs málskraða.

Fiskistofa ræðst enn, líkt og þegar úttekt Ríkisendurskoðunar var unnin árið 2018, í einstaka tilfellum í sérstakar frumkvæðisathuganir á yferráðum fyrirtækja yfir aflahlutdeildum þegar grunur leikur á að tengdir aðilar hafi farið yfir lögbundin mörk. Þær athuganir hafa að sögn Fiskistofu staðfest að ófullnægjandi aðgangur að rauntímaupplýsingum um eignarhald aðila í félögum sem eiga skip með aflahlutdeild og önnur tengsl hindrar skilvirkt eftirlit.

Fiskistofa bindur vonir við samstarfsverkefni með Samkeppniseftirlitinu sem byggir á samningi þess og matvælaráðuneytis um að ráðist verði í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Samhliða er stefnt að auknu samstarfi stofnana á þessu sviði, þ.e. Samkeppniseftirlitsins, Fiskistofu, Skattsins og Seðlabanka Íslands.

### **Kortlagning eignatengsla sjávarútvegsfyrirtækja**

Ráðgert er að Samkeppniseftirlitið skili skýrslu um framkvæmd samnings þess og matvælaráðuneytis um athugun á stjórnar- og eignatengslum í sjávarútvegi í árslok 2023. Markmið verkefnisins er fyrst og fremst að auka gagnsæi og bæta stjórnsýslu. Athugunin felur í sér upplýsingasöfnun og kortlagningu eignatengsla sjávarútvegsfyrirtækja sem hafa fengið úthlutað ákveðnu umfangi aflaheimilda og áhrifavaldi eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í gegnum beitingu atkvæðisréttar og stjórnarsetu í fyrirtækjum. Gert er ráð fyrir að mótuð verði upplýsingatækniumgjörð við vinnu skýrslunnar sem mun nýtast áfram við frekari kortlagningu og eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum í íslensku atvinnulífi almennt.

Með frumvarpi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar frá árinu 2021, sem ekki náði fram að ganga, var m.a. lagt til að hugtakið „raunveruleg yferráð“ við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild yrði afmarkað betur. Fiskistofa hefur undanfarin ár bent á að mat á raunverulegum yferráðum sé vandasamt einkum vegna óskýrra lagaákvæða um hvenær óbein yferráð eru til staðar. Í frumvarpinu var jafnframt lagt til að veitt yrði skýr heimild til handa Fiskistofu til að afla þeirra upplýsinga og gagna sem hún telur nauðsynleg til að leggja mat á það hvort yferráð séu fyrir hendi. Þá var lagt til að Fiskistofa gæti einnig óskað eftir upplýsingum og gögnum frá Skattinum, fyrirtækjaskrá, Samkeppniseftirlitinu og Þjóðskrá Íslands við framkvæmd eftirlits.

Fiskistofa telur að nýsamþykktar heimildir hennar til að leggja á dagsektir, sem innleiddar voru með lögum nr. 85/2022, muni efla stofnunina í að afla upplýsinga um eignatengsl. Við samþykkt laganna fékk stofnunin einnig skýra lagaheimild til að vinna persónuupplýsingar um eignarhald útgerðarfélaga sem hún metur nauðsynlegar til að sinna eftirlitinu. Fiskistofa skoðar nú hvort ákjósanlegt sé að setja upp gagnagrunn með eignatengslum aðila sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild og virkja þannig reglubundna upplýsingagjöf og koma á skilvirku eftirliti með hámarksaflahlutdeild.

Í svari matvælaráðuneytis við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar var bent á að matvælaráðherra beindi [tilmælum](#) til Fiskistofu í febrúar 2022 um að efla eftirlit með samþjöppun aflaheimilda. Í [frétt](#) á vef stofnunarinnar frá þeim tíma kom fram að hún myndi bregðast við tilmælum ráðherra með þeim úrræðum sem stofnunin byggir yfir. Þar sem nauðsynlegar lagabreytingar hefðu ekki náð fram að ganga myndi hún horfa til samstarfs við aðrar ríkisstofnanir til að stuðla að bættu eftirliti. Líkt og kom fram í kafla 1.4 hefur matvælaráðuneyti hafið undirbúning að gerð frumvarps til að bregðast m.a. við athugasemdum Ríkisendurskoðunar vegna ákvæða um tengda aðila og hugtakið „raunveruleg yferráð“.

Ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða hafa ekki verið endurskoðuð svo þau þjóni tilgangi sínum. Af þeim sökum hefur ekki verið tryggt að ákvæði um hvenær tveir eða fleiri aðilar skuli teljast tengdir við framkvæmd þeirra séu skýr.

Fiskistofa hefur ekki enn tekið upp verklag sem tryggir að mat sé lagt á yferráð tengdra aðila yfir aflahlutdeildum með reglubundnum og markvissum hætti. Stofnunina skortir greinargóða yfirsýn um bein og óbein tengsl aðila í íslenskum sjávarútvegi. Í svörum hennar kom fram að verkefnið sé enn vandasamt einkum vegna óskýrra lagaákvæða og ófullnægjandi aðgangs að rauntímaupplýsingum um eignarhald og tengsl.

Engin heildarendurskoðun hefur farið fram á því hvernig staðið er að eftirliti með eignarhaldi útgerðarfyrirtækja og tengslum milli aðila í sjávarútvegi. Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi þess að lög og reglur um tengda aðila séu skýr og eftirlit með þeim skilvirkt.

## 5 Yfirlit um efnahag og rekstur Fiskistofu

Starfsemi Fiskistofu árin 2018–2022 var einkum fjármögnuð með framlögum úr ríkissjóði en einnig með rekstrartekjum. Framlög úr ríkissjóði námu að meðaltali um 886 m.kr. á verðlagi hvers árs eða um 87% af heildartekjum stofnunarinnar. Afkoma Fiskistofu var neikvæð öll árin nema árið 2019 og hefur eigið fé stofnunarinnar dregist saman á tímabilinu, sbr. yfirlit um efnahag í töflu 5.2. Samkvæmt bráðabirgðatölum var höfuðstóll stofnunarinnar 21 m.kr. í ársbyrjun 2023. Tafla 5.1 veitir yfirlit um rekstur Fiskistofu árin 2018–2022.

**Tafla 5.1 Yfirlit um rekstur Fiskistofu 2018–2022 í m.kr. á verðlagi hvers árs\***

|                                | 2018         | 2019           | 2020           | 2021           | 2022**         |
|--------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Gjöld</b>                   | <b>987,2</b> | <b>997,0</b>   | <b>1.031,6</b> | <b>1.078,3</b> | <b>1.084,1</b> |
| Laun og launat. gjöld          | 692,6        | 725,2          | 755,8          | 785,9          | 772,8          |
| <i>Par af grunnstörf</i>       | <i>373,6</i> | <i>393,4</i>   | <i>431,3</i>   | <i>448,0</i>   | <i>465,0</i>   |
| <i>Par af launat. gjöld</i>    | <i>129,6</i> | <i>134,1</i>   | <i>138,9</i>   | <i>140,9</i>   | <i>140,9</i>   |
| <i>Par af föst yfirvinna</i>   | <i>77,3</i>  | <i>79,4</i>    | <i>80,1</i>    | <i>67,8</i>    | <i>47,1</i>    |
| Húsaleiga                      | 80,4         | 83,3           | 88,1           | 96,1           | 98,7           |
| Dagpeningar                    | 39,5         | 37,5           | 25,4           | 27,6           | 33,6           |
| Hugbúnaður/tölvuvinnsla        | 16,6         | 12,7           | 30,4           | 36,1           | 35,4           |
| Afskriftir                     | 18,7         | 18,3           | 15,5           | 21,7           | 18,7           |
| Önnur gjöld***                 | 139,4        | 120,0          | 116,4          | 111,9          | 124,9          |
| <b>Tekjur</b>                  | <b>978,8</b> | <b>1.026,3</b> | <b>1.018,9</b> | <b>1.025,3</b> | <b>1.083,8</b> |
| Rekstrarframlag                | 844,3        | 871,1          | 881,6          | 851,1          | 891,1          |
| Fjárfestingarframlag           | 18,7         | 18,3           | 15,5           | 21,7           | 18,7           |
| Eftirlit í lögsögu             | 39,8         | 36,8           | 23,3           | 34,6           | 31,2           |
| Úthl. aflaheim. og byggðakv.   | 9,2          | 7,5            | 7,4            | 8,4            | 11,3           |
| Vottorð og leyfi               | 9,3          | 7,5            | 7,9            | 8,8            | 9,3            |
| Flutn. á aflamar. og aflahlut. | 12,4         | 10,3           | 8,9            | 8,1            | 7,5            |
| Húsaleiga                      | 12,6         | 33,1           | 33,9           | 35,3           | 42,4           |
| Aðrar tekjur                   | 32,5         | 41,7           | 40,4           | 57,3           | 72,3           |
| <b>Afkoma</b>                  | <b>-8,4</b>  | <b>29,3</b>    | <b>-12,7</b>   | <b>-54,0</b>   | <b>-0,3</b>    |

\*Námundunarskekkja getur komið fram í samtölum.

\*\*Bráðabirgðatölur sem geta tekið breytingum.

\*\*\*Þar á meðal fjármagnsliðir.

Heimild: ORRI, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

**Tafla 5.2 Yfirlit um efnahag Fiskistofu í árslok 2018–2022 í m.kr. á verðlagi hvers árs\***

|                              | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022** |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <b>Eignir</b>                | 253,5 | 281,3 | 264,4 | 213,1 | 198,4  |
| <i>Þar af fastafjármunir</i> | 74,2  | 65,9  | 73,7  | 68,4  | 55,6   |
| <i>Þar af veltufjármunir</i> | 179,3 | 215,3 | 190,7 | 144,7 | 142,8  |
| <b>Skuldir</b>               | 183,3 | 181,8 | 177,7 | 180,4 | 177,4  |
| <b>Eigið fé</b>              | 70,1  | 99,4  | 86,7  | 32,7  | 21,0   |

\*Námundunarskekkja getur komið fram í samtölum.

\*\*Bráðabirgðatölur sem geta tekið breytingum.

*Heimild: ORRI, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins bráðabirgðatölur*

### 5.1 Útgjöld og tekjur vegna eftirlits

Stærstur hluti kostnaðar vegna eftirlits Fiskistofu felst í launakostnaði. Eftirlitsmenn og aðrir starfsmenn Fiskistofu sem annast eftirlitsverkefni á skrifstofu voru í 29 stöðugildum í árslok 2018 eða um 48% af stöðugildum stofnunarinnar. Sá fjöldi hélst til ársloka 2020 en ári síðar taldi hann 27,7 stöðugildi, 45,4% af stöðugildum. Það ár var fyrrnefnd deild rafræns eftirlits stofnuð og stytting vinnuvikunnar innleidd hjá stofnuninni. Í árslok 2022 voru stöðugildi veiðieftirlitssviðs 24,7 – þar af eru 4,7 stöðugildi óvirk (sjá töflu 5.3 og mynd 5.1).

**Tafla 5.3 Stöðugildi eftirlitsmanna og annarra starfsmanna sem önnuðust eftirlitsverkefni 2018–2022**

| Ár            | Stöðugildi á vettvangi | Stöðugildi á skrifstofu | Stöðugildi á sviðinu |
|---------------|------------------------|-------------------------|----------------------|
| <b>2022**</b> | 18***                  | 6,7****                 | 24,7*****            |
| <b>2021*</b>  | 20                     | 7,7                     | 26,7                 |
| <b>2020</b>   | 22                     | 7                       | 27,7                 |
| <b>2019</b>   | 23                     | 6                       | 29                   |
| <b>2018</b>   | 23                     | 6                       | 29                   |

\*Deild rafræns eftirlits stofnuð og stytting vinnuvikunnar kemur til framkvæmda.

\*\*Lax- og silungsveiðieftirlit kemur til framkvæmda að hluta 2022 og að fullu 2023, aukið eftirlit með hvalveiðum og MAST eftirlit með hvalveiðum bindur þrjú eftirlitsmenn í því eftirliti frá júní út september.

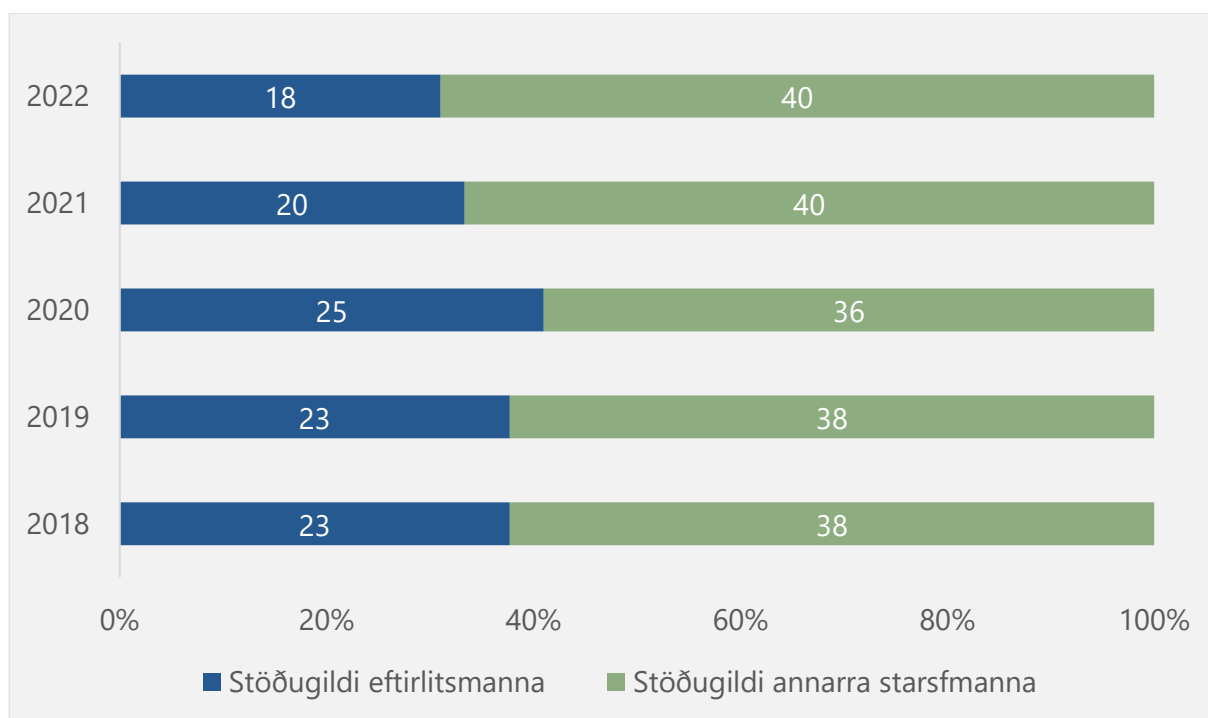
\*\*\*Þar af þrjú óvirk stöðugildi, s.s. vegna fæðingarorlofs og langvarandi fjarvista.

\*\*\*\*Þar af 1,7 óvirk stöðugildi.

\*\*\*\*\*Þar af 4,7 óvirk stöðugildi.

*Heimild: Fiskistofa*

**Mynd 5.1 Stöðugildi starfsmanna í eftirlitsverkefnum og hlutfall af stöðugildum Fiskistofu 2018–2022**



Heimild: Árskýrslur Fiskistofu

Við eftirfylgni sína óskaði Ríkisendurskoðun eftir sundurliðuðu yfirliti um tekjur og útgjöld Fiskistofu vegna eftirlits með brottkasti, vigtun og samþjöppun aflaheimilda. Fiskistofa bókfærir ekki tekjur og gjöld eftir þessum verkefnum enda er samlegð milli ólíkra eftirlitsþátta. Þannig getur eftirlit á hverjum tíma beinst að mörgum þáttum, t.d. veiðarfærum, brottkasti, áhöfn o.s.frv. Þó má að gefnum ákveðnum forsendum áætla kostnað hlutfallslega enda er mestur kostnaður fólgin í vinnuframlagi eftirlitsmanna.

### 5.1.1 Brottkast

Samkvæmt svörum Fiskistofu hefur stofnunin verið í samstarfi við Hafrannsóknastofnun frá árinu 2001 vegna mælinga á lengdarháðu brottkasti. Áætla má að á tímabilinu 2018–2022 hafi um 1.383 klukkutímar farið í lengdarmælingar í landi. Allar sjóferðir eftirlitsmanna, bæði með fiskiskípum og skipum Landhelgisgæslunnar eru að hluta til nýttar til að hafa eftirlit með brottkasti, gera má ráð fyrir að það hlutfall sé um 30% af starfi eftirlitsmanna. Fiskistofa hefur heimild til að innheimta gjald vegna veru eftirlitsmanna um borð í vinnsluskípum og því er haldið sérstaklega utan um þann kostnað. Í töflu 5.4 er yfirlit um áætluð útgjöld og tekjur Fiskistofu vegna eftirlits með brottkasti árin 2018–2022.

**Tafla 5.4 Áætluð útgjöld og tekjur vegna eftirlits með brottkasti 2018–2022 í m.kr.**

|                                    | 2018         | 2019         | 2020         | 2021        | 2022        |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| <b>Gjöld</b>                       |              |              |              |             |             |
| Launakostnaður (30%)               | 76,7         | 76,2         | 79,0         | 78,1        | 76,9        |
| Útgjöld v/ vinnsluskipa            | 45,9         | 39,1         | 30,6         | 7,8         | 0           |
| Lengdarmælingar í landi*           | 2,3          | 2,3          | 2,3          | 2,3         | 2,3         |
| Drónar                             |              |              | 5,7          | 8,0         | 2,1         |
| <b>Samtals gjöld:</b>              | <b>124,9</b> | <b>117,6</b> | <b>117,6</b> | <b>96,2</b> | <b>81,3</b> |
| <b>Tekjur – Eftirlit í lögsögu</b> | <b>39,8</b>  | <b>36,8</b>  | <b>23,3</b>  | <b>34,6</b> | <b>31,1</b> |

\*Heildarkostnaður við lengdarmælingu í landi nam 13,6 m.kr. (1.660 tímar) á árunum 2017 til 2022. Hér er honum deilt jafnt niður á ár.

Heimild: Fiskistofa

### 5.1.2 Vigtun

Við áætlun á útgjöldum Fiskistofu vegna eftirlits með vigtun á tímabilinu 2018–2022 taldi stofnunin að einungis þyrfti að gera ráð fyrir launakostnaði eftirlitsmanna. Samkvæmt mati stofnunarinnar mátti gera ráð fyrir að 35% af störfum eftirlitsmanna hefði verið varið til slíkra starfa. Að þeim forsendum gefnum voru heildarútgjöld vegna þessa þáttar um 451 m.kr. á tímabilinu. Hvað snýr að tekjuhlíðinni vegna eftirlits með vigtun verður að líta til fleiri þátta. Tekjur vegna útgefina vigtunarleyfa á sama tímabili námu um 20 m.kr. og tekjur vegna tímagjalds veiðieftirlitsmanna við vigtun námu tæpum 1,2 m.kr. Þá námu tekjur vegna úttektar á búnaði til vinnslu afla um borð rúmlega 0,9 m.kr. frá 2018–2022 (sjá töflu 5.5).

**Tafla 5.5 Áætluð útgjöld og tekjur vegna eftirlits með vigtun 2018–2022 í m.kr.**

|  | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Gjöld - Launakostnaður</b>            | <b>89,5</b> | <b>88,9</b> | <b>92,1</b> | <b>91,1</b> | <b>89,7</b> |
| <b>Tekjur</b>                            |             |             |             |             |             |
| Innheimta vegna vigtunarleyfa            | 2,6         | 7,2         | 3,4         | 3,5         | 3,7         |
| Tímagjald                                | 0           | 0           | 0           | 0,2         | 0,9         |
| Úttekt á búnaði til vinnslu afla um borð | 0           | 0,2         | 0,1         | 0,2         | 0,4         |
| <b>Samtals tekjur:</b>                   | <b>2,6</b>  | <b>7,4</b>  | <b>3,5</b>  | <b>3,9</b>  | <b>5</b>    |

Heimild: Fiskistofa



Tekjur eru innheimtar samkvæmt gjaldskrá Fiskistofu en við gerð hennar er metinn kostnaður við starf sérfræðings og eftirlitsmanns. Einstök verk eru síðan tímamæld og metinn tími við undirbúning, framkvæmd og frágang. Þannig kostaði leyfi til heimavigtunar afla ásamt úttekt 206.400 kr. árið 2022 og leyfi til endurvigtunar afla ásamt úttekt 184.100 kr. Úttekt vegna breytingar eða endurnýjunar á heima- eða endurvigtunarleyfi kostaði 139.500 kr. Tímagjald sérfræðings árið 2022 var 20.500 kr. og tímagjald veiðieftirlitsmanns á sama tíma var 22.300 kr.

### **5.1.3 Samþjöppun aflaheimilda**

Samkvæmt svari Fiskistofu er ekki haldið utan um hversu mörgum tímum sérfræðingar Fiskistofu verja til eftirlits með samþjöppun aflaheimilda og engar fjárfestingar hafa verið gerðar vegna þessa tiltekna þáttar í starfseminni þó svo að samlegð geti verið með öðrum fjárfestingum. Á árunum 2019 til 2022 voru stofnuð sjö mál í skjalakerfi Fiskistofu vegna eftirlits með hámarksaflahlutdeild. Að sögn stofnunarinnar geta málin verið mistímafrek og umfangsmikil. Ekki hefur verið tekið sérstaklega saman hversu mikill tími fer í hvert mál en um er að ræða óverulegan tíma þeirra tveggja starfsmanna sem sinna eftirlitinu. Helgast það af því að þeir eru bundnir í öðrum verkefnum sem njóta forgangs.



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 448-8800

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)