

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Kaupandi afla“ í 1. og 2. mgr. kemur: Aðili sem stundar viðskipti með afla.
- b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Hver sá sem vanrækir að veita Fiskistofu upplýsingar skv. 2. mgr. skal sæta dagsektum. Dagsektir geta numið allt að 25.000 kr. á dag eftir eðli og umfangi brots. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynna skriflega þeim sem hún beinist að. Dagsektir eru aðfararhæfar og greiðast í ríkissjóð.

Ákvörðun um dagsektir má kæra til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins innan fjórtán daga frá því að hún er tilkynnt þeim sem hún beinist að. Dagsektir reiknast ekki fyrir en kærufrestur er liðinn. Ef ákvörðun er kærð til ráðuneytisins falla dagsektir ekki á fyrir en niðurstaða ráðuneytisins liggur fyrir.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2011.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu eftir ábendingum og tillögum frá Fiskistofu. Frumvarp þetta var lagt fram á síðasta löggjafarþingi. Það hlaut ekki afgreiðslu og er nú endurflutt. Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd hafa borist umsagnir frá umsagnaraðilum og gefa þær ekki tilefni til breytinga á frumvarpinu. Það er því endurflutt óbreytt.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna þar sem kemur fram að kaupandi afla skuli fylla út og skila skýrslum um ráðstöfun afla í því formi og með þeim hætti sem ráðuneytið ákveður.

Fiskistofa safnar og vinnur upplýsingar úr svonefndum vigtar- og ráðstöfunarskýrslum (VOR-skýrslum) frá fiskkaupendum og fiskvinnslum. Þessar upplýsingar eru nýttar í margvíslegum tilgangi, svo sem við ákvörðun á viðmiðunarverði hjá úrskurðarnefnd sjómanna, í birtingu ársfjórðungslegra hagtalna hjá Hagstofu Íslands, í samanburði við skráningar í aflaskráningarkerfið til þess að kanna nákvæmni og réttmæti skráningar afla til kvóta til

fiskiskipa, við bakreikningseftirlit Fiskistofu þegar grunur er um að aðili eigi viðskipti með „svartan afla“, við útreikning þorskígildisstuðla, við ákvörðun gjalds vegna ólögmæts sjávarafila og við svörun margvíslegra fyrirspurna varðandi afla, ráðstöfun hans og verðmæti.

Til þess að upplýsingar sem er að finna í VOR-skýrslum og unnar úr þeim komi að gagni eða að fullu gagni við úrlausn þeirra verkefna sem að framan eru nefnd er afar mikilvægt að skýrslunum sé skilað innan tiltekins tíma til þess að hægt sé að meðhöndla þær eftir þörfum og vinna eða miðla úr þeim upplýsingum sem þar er að finna og/eða taka ákvarðanir á grundvelli þeirra. Má í því sambandi sérstaklega nefna úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna sem ákvarðar viðmiðun fiskverðs hvers mánaðar, en mikilvægt er að það byggist á nýjustu upplýsingum. Útreikningur á viðmiðunarfiskverði er alfarið byggður á upplýsingum úr VOR-gögnum. Þorskígildi eru ákvörðuð árlega á grundvelli upplýsinga sem skráðar eru í „VOR-ið“ á tímabilinu 1. maí til 30. apríl. Mikilvægt er að þorskígildi næsta fiskveiðiárs liggi fyrir sem fyrst í júlí ár hvert, en grundvöllur þess að unnt sé að ákvarða það er að upplýsingar frá fiskvinnslum hafi skilað sér og verið skráðar í VOR-grunninn fyrir fyrrgreint tímabil. Þá birtir Hagstofan upplýsingar samkvæmt fyrir fram samþykktri birtingaráætlun og seinkun úrvinnslu og miðlunar Fiskistofu á upplýsingum úr VOR-inu getur því haft áhrif á að sú birtingaráætlun standist. Af þessu má vera ljóst að afar mikilvægt er að VOR-skýrslur berist á réttum tíma til Fiskistofu til þess að stofnunin hafi tækifæri til þess að skrá þær í gagnagrunninn og gæðaprófa áður en þau gögn eru nýtt til birtingar eða ákvarðanatöku. Þá er vert að taka fram að óheppilegt er að álagning gjalds vegna ólögmæts sjávarafila sé ákvörðuð þegar langt er liðið frá veiðitímabilinu sjálfu, en ekki er unnt að reikna nákvæmlega út álagningu nema allar upplýsingar um verðmæti afla og afurða liggi fyrir í VOR-kerfi Fiskistofu.

Framangreint ákvæði í 12. gr. laga nr. 57/1996 er sú lagastoð sem söfnun Fiskistofu á umræddum VOR-skýrslum byggist á.

Við athugun á viðurlagaákvæðum laga nr. 57/1996 er ljóst að einu úrræðin sem Fiskistofa getur gripið til, í tilefni af vanrækslu við skýrsluskil, eru í meginatriðum skriflegar áminningar en ekki verður séð að unnt sé að beita afturköllun vigtunarleyfis eða öðrum viðurlögum samkvæmt lögnum vegna vanrækslu aðila á að skila skýrslum til Fiskistofu um ráðstöfun afla. Sama gildir um lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, en ekki verður séð að hægt sé að beita sviptingu veiðileyfis, og lög nr. 55/1998, um sjávarafurðir, með síðari breytingum, en ekki verður séð að unnt sé að beita afturköllun vinnsluleyfis samkvæmt þeim lögum, sem nú er reyndar á verksviði Matvælastofnunar, sbr. lög nr. 167/2007, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Afturköllun vigtunarleyfa beinist að vigtunarleyfishöfum, t.d. fiskmarkaði eða fiskvinnslustöð, vegna brota aðila sem starfa í þeirra þágu en hins vegar skortir samsvörun á milli brots vegna skýrsluskila og hugsanlegrar afturköllunar vigtunarleyfis í kjölfar vanskila á svonefndum vigtar- og ráðstöfunarskýrslum. Að óbreyttum lögum og reglugerðum og með vísan til þess sem rakið er hér að framan er ljóst að vandkvæðum er bundið að knýja fram skil á vigtar- og ráðstöfunarskýrslum með einföldum og skilvirkum hætti, og einnig er óvíst að kærur til lögreglu vegna slíkra mála mundu skila miklum árangri.

Skilvirkasta úrræðið sem til greina kemur til að bæta úr umræddum vanda er að Fiskistofa fái lagaheimild til að beita dagsektum til að knýja fram skýrsluskil. Lagaheimildir til slíks úrræðis skortir hins vegar. Rétt þykir í þessu samhengi og til hliðsjónar að benda á að víða í lögum er stjórnvöldum sem sinna eftirlitshlutverki fengið þetta úrræði, m.a. í 12. gr. laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafila, en þar er það reyndar ráðherra sem leggur á dagsektir.

Með vísan til framanritaðs er lagt til að gerðar verði tilteknar breytingar á lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er kveðið á um tiltekið úrræði fyrir Fiskistofu til að knýja fram skil á vigtar- og ráðstöfunarskýrslum, svokölluðum VOR-skýrslum.

Gert er ráð fyrir að ákvæðið gildi ekki aðeins um kaupendur afla heldur alla aðila sem stunda viðskipti með afla. Með því er ætlunin að tryggja það að ákvæðið gildi um alla aðila sem skylt er að skila skýrslum um viðskipti með afla en það er talið nauðsynlegt til þess að úrræðið nái þeim tilgangi sem stefnt er að með lögfestingu þess.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp þetta er ljóst að einu úrræðin sem Fiskistofa getur gripið til, í tilefni af vanrækslu við skýrsluskil, eru skriflegar áminningar. Ekki verður séð að unnt sé að beita afturköllun vigtunarleyfis vegna vanrækslu aðila á að skila skýrslum til Fiskistofu um ráðstöfun afla. Sama gildir um lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, en ekki verður séð að hægt sé að beita sviptingu veiðileyfis vegna vanrækslu á að skila upplýsingum og gögnum samkvæmt þeim lögum og einnig samkvæmt lögum nr. 55/1998, um sjávarafurðir, með síðari breytingum, en ekki verður séð að unnt sé að beita afturköllun vinnsluleyfis samkvæmt þeim lögum, sem nú er reyndar á verksviði Matvælastofnunar, sbr. lög nr. 167/2007, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Afturköllun vigtunarleyfa beinist að vigtunarleyfishöfum, t.d. fiskmarkaði eða fiskvinnslustöð, vegna brota aðila sem starfa í þeirra þágu. Skortir samsvörun á milli brots vegna skýrsluskila og hugsanlegrar afturköllunar vigtunarleyfis í kjölfar vanskila á svonefndum vigtar- og ráðstöfunarskýrslum. Að óbreyttum lögum og reglugerðum og með vísan til þess sem rakið er hér að framan er ljóst að vandkvæðum er bundið að knýja fram skil á vigtar- og ráðstöfunarskýrslum með einföldum og skilvirkum hætti, og er einnig óvíst að kærur til lögreglu vegna slíkra mála mundu skila miklum árangri. Skilvirkasta úrræðið sem til greina kemur til að bæta hér úr umræddum vanda er að Fiskistofa fái lagaheimild til að beita dagsektum til að knýja fram skýrsluskil en lagaheimildir til slíks úrræðis skortir hins vegar verði lögunum ekki breytt.

Hér er því lagt til að Fiskistofa fái lagaheimild til að beita dagsektum til að knýja fram skil á vigtar- og ráðstöfunarskýrslum. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að dagsektir geti numið tiltekinni hámarksfjárhæð eftir eðli og umfangi brots en heimilt er að ákveða lægri fjárhæð í dagsektir. Einnig er gert ráð fyrir að dagsektir séu aðfararhæfar, en það hefur þá þýðingu að unnt er að innheimta þær með fjárnámi án þess að áður sé kveðinn upp dómur um þær greiðslur sem Fiskistofa ákveður í dagsektir. Er þetta gert til að tryggja að úrræðið verði skilvirkara og auðveldara í framkvæmd. Enn fremur kemur fram í ákvæðinu að dagsektir greiðast í ríkissjóð.

Þá skal áréttað að ákvörðun Fiskistofu um dagsektir verður kæránleg til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins en í frumvarpinu er gert ráð fyrir sérstöku ákvæði þess efnis. Er þar settur kærufrestur sem er fjórtán dagar frá því að ákvörðun er kynnt þeim sem hún beinist að en dagsektir reiknast ekki fyrr en kærufrestur er liðinn. Ef ákvörðun er kærð til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis falla dagsektir ekki á fyrr en niðurstaða ráðuneytisins liggur fyrir. Hér er um að ræða sérstaka kærueheimild sem gengur frammar ákvæði 26. gr. stjórn-

sýslulaga, nr. 37/1993, en að öðru leyti gilda ákvæði þeirra laga um álagningu dagsekta og meðferð stjórnslumála vegna þeirra, svo og um stjórnslukærur til ráðuneytisins eftir því sem við á að svo miklu leyti sem ekki eru sérstök ákvæði um það í lögnum. Loks er þar að finna sérstakt ákvæði um að dagsektir reiknist ekki fyrir en kærufrestur er liðinn og ef ákvörðun er kærð til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis falla dagsektir ekki á fyrir en niðurstaða ráðuneytisins liggur fyrir. Verður að telja að það sé sanngjörn regla og til þess fallin að auðvelda framkvæmd ákvæðisins.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Fiskistofu verði heimilt að beita dagsektum til að knýja fram skil á svokölluðum vigtar- og ráðstöfunarskýrslum. Gert er ráð fyrir að ákvæðið gildi ekki aðeins um kaupendur afla heldur alla aðila sem stunda viðskipti með afla. Með því er ætlunin að tryggja að ákvæðið gildi um alla aðila sem skylt er að skila skýrslum um viðskipti með afla en það er talið nauðsynlegt til þess að úrræðið nái þeim tilgangi sem að er stefnt. Dagsektir þessar geta numið allt að 25 þús. kr. á dag eftir eðli og umfangi brots. Gert er ráð fyrir því að þær verði aðfararhæfar og renni í ríkissjóð.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir því að það hafi í för með sér teljandi kostnaðarauka fyrir ríkissjóð.