

Matvælaráðuneytið  
b.t. Benedikts Árnasonar, ráðuneytisstjóra  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

Reykjavík, 17. janúar 2024  
Tilv.: 2312011

**Efni: Umsögn um drög að frumvarpi á samráðsgátt til laga um sjávarútveg, sbr. mál nr. S-245/2023.**

1. Vísað er til draga að frumvarpi til laga um sjávarútveg sem Matvælaráðuneytið kynnti á samráðsgátt stjórnvalda þann 24. nóvember sl., sbr. mál nr. S-245-2023. Þar kemur fram að helstu nýmæli frumvarpsins byggji á tillögum starfshópa Auðlindarinnar okkar, en m.a. er lögð áhersla á að auka gagnsæi er varðar eigna- og stjórnunartengsl útgerða, skýra hugtök og auka aðgengi að gögnum og birtingu upplýsinga. Í frumvarpinu er m.a. lagt til að hugtakið yferráð verði skilgreint með sama hætti og yferráð skv. 17. gr. samkeppnislaga og að hugtakið tengdir aðilar nái til fjölskyldutengsla og taki til maka, sambúðarfólks, skyldmenna í beinan legg og fyrsta legg til hliðar, til samræmis við ákvæði um minnihlutavernd í lögum um hlutafélög. Þá er með frumvarpinu lagt til að upplýsingaskylda verði lögð á stærri útgerðir, þ.e. að þeim beri með reglubundnum hætti að veita Fiskistofu upplýsingar um eignarhald og eignartengsl. Þannig er lögð til viðvarandi eftirlitsskylda með eignarhaldi og eignatengslum og Fiskistofu fengnar skýrari heimildir til að afla gagna til að sinna eftirliti sínu.
2. Samkeppniseftirlitið hefur í gegnum tíðina veitt fjölda umsagna við frumvörp til laga um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða þar sem lagðar hafa verið til breytingar eða ný ákvæði um hugtakið yferráð og tengda aðilar. Vísast til þess að þann 8. mars 2021 veitti eftirlitið umsögn vegna draga að frumvarpi um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda. Í þeirri umsögn er m.a. að finna ítarlega umfjöllun um tengda aðila m.t.t. yferráðahugtaksins í samkeppnisrétti. Auk þess gerði Samkeppniseftirlitið tillögu að breytingu á framkomnum drögum að frumvarpi. Voru sömu sjónarmið Samkeppniseftirlitsins ítrekuð í umsögnum til atvinnuveganefndar þann 22. mars 2021, 3. maí 2021 og 14. janúar 2022.
3. Í framangreindum umsögnum, sbr. sérstaklega umsögn, dags. 8. mars 2021, hefur Samkeppniseftirlitið fjallað um yferráðahugtakið í skilningi samkeppnislaga, t.d. hvenær stofnast hefur til raunverulegra yferráða og áhrif tengdra aðila og eignatengsla í því samhengi. Samkeppniseftirlitið hefur lagt á það áherslu að ákvæði fiskveiðistjórnunarlaga um yferráð og tengda aðila séu skýrð nánar og færð nær þeirri skilgreiningu sem finna má í 17. gr. samkeppnislaga.
4. Með vísan til þessa er Samkeppniseftirlitið sammála þeirri tillögu sem fram kemur í 1. tl. 2. mgr. 45. gr. frumvarpsdraganna, þ.e. um að hugtakið yferráð í umræddum lögum skuli hafa sömu merkingu og í 17. gr. samkeppnislaga. Er þessi breyting í samræmi við undirliggjandi markmið sem búa að baki ákvæðum um aflahlutdeildir í fiskveiðistjórnunarlögum og er til þess fallin að auka skilvirkni og samfellu í lagaframkvæmd að þessu leyti. Meðal annars er breytingin til þess fallin að stuðla að auknu gagnsæi um stjórnunar- og



eignatengsl. Við túlkun á lögnum að þessu leyti mun Fiskistofa m.a. geta stuðst við réttarframkvæmd sem til staðar er á Íslandi og í Evrópu.

5. Með frumvarpinu er einnig lögð áhersla á eftirlit með eignarhaldi og eignatengslum í sjávarútvegi. Þannig er t.d. lögð til viðvarandi eftirlitsskylda með eignarhaldi og eignatengslum og Fiskistofu fengnar auknar og skýrari heimildir til að afla gagna til að sinna eftirliti sínu.
6. Samkeppniseftirlitið styður að með frumvarpinu séu Fiskistofu veittar auknar gagnaöflunarheimildir til að rækja hlutverk sitt. Fiskistofa gegnir mikilvægu hlutverki við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeildir, en liður í eftirliti með þessu er að rannsaka og taka afstöðu til þess hverjir teljast til tengdra aðila og fara með yfirráð í því sambandi. Starf Fiskistofu hefur því mikla þýðingu í eftirliti með stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi, til viðbótar við það hlutverk Samkeppniseftirlitsins skv. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, að kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja, sbr. og t.d. 17. gr. laganna o. áfr. Mikilvægt er að eftirlitsstofnunum séu veittar viðeigandi lagaheimildir til að afla upplýsinga og gagna frá fyrirtækjum, opinberum aðilum og öðrum mögulegum haghöfum til að rækja hlutverk sitt. Í tilfalli Fiskistofu er mikilvægt að stofnunin hafi greiðan aðgang að þeim upplýsingum sem gerir henni kleift að leggja rétt mat á aðstæður, t.a.m. um hvort aflahlutdeild útgerðaraðila fari mögulega fram úr mörkum hámarksaflahlutdeildar. Tekið er undir umfjöllun í 6. tl. í kafla 3.2.6 í frumvarpinu en þar segir m.a. að Fiskistofu hafi um langt skeið skort viðhlítandi lagaheimildir í þessum efnum sem hefur gert Fiskistofu ókleift að framfylgja gildandi ákvæðum um hámarksaflahlutdeild. Samkeppniseftirlitið tekur undir að brýnt sé að úr þessu verði bætt líkt og lagt er til í 46.-49. gr. frumvarpsins. Ef úrræði af þessu tagi eru ekki afgerandi og skýr er hætt við því að eftirlitið skili ekki árangri og markmið hlutaðeiganda laga nái ekki fram að ganga.
7. Þá er rétt að geta þess að í ljósi þess að ákvæði 46. gr. frumvarpsins er orðað með svipuðum hætti og 19. gr. samkeppnislaga getur Fiskistofa nýtt sér túlkun og framkvæmd samkeppnisyrivalda á gagnaöflunarheimildum samkeppnislaga í starfi sínu.
8. Með frumvarpinu er einnig ætlunin að leggja grunn að auknu samstarfi stjórnvalda tengt eignarhaldi og eignatengslum stærri útgerðaraðila og tengdra aðila. Samkeppniseftirlitið styður það markmið, enda er það eitt af hlutverkum samkeppnisyrivalda að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku atvinnulífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja, sbr. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Eftirlit með og yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl er jafnframt eðli máls samkvæmt til stuðnings og fyllingar við beitingu á öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. banni við ólögmatu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, við samrunaeftilit, markaðsrannsóknir og eftirlit með opinberum samkeppnishömlum.
9. Mikill fengur er að því að stofnanir sem fjalla um stjórnunar- og eignatengsl hafi með sér náíð samstarf, en það er til þess fallið að bæta starfsemi stofnananna, styrkja nauðsynlegt aðhald, auka skilvirkni og draga úr kostnaði. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar ástæðu til að nefna fáein atriði sem varða einstök ákvæði frumvarpsins hvað þetta varðar.
10. Í 5. mgr. 49. gr. frumvarpsins er Fiskistofu veitt heimild til að miðla til annarra stjórnvalda gögnum og upplýsingum sem stofnunin hefur aflað í tengslum við framkvæmd laganna, „að því leyti sem slík upplýsingamiðlun er nauðsynleg vegna framkvæmdar ákvæða kaflans.“ Í athugasemdum með 49. gr. frumvarpsins segir að í ákvæðinu sé áskilið að upplýsingamiðlun Fiskistofu til annarra stjórnvalda sé nauðsynleg vegna framkvæmdar ákvæða laganna um hámarksaflahlutdeild. Því verði upplýsingum ekki miðlað til annars stjórnvalds á grundvelli viðkomandi ákvæðis gagnert í þágu lögbundinna verkefna þess. Til þess þyrfti heimild í viðkomandi sérlögum. Á sama hátt myndi viðkomandi stjórnvald ekki geta stuðst beint við upplýsingar frá Fiskistofu sem miðlað er á grundvelli ákvæðisins nema með heimild í sérlögum.



11. Samkeppniseftirlitið telur það til bóta að Fiskistofu séu veittar skýrar heimildir til að miðla gögnum og upplýsingum til annarra stjórnvalda en ástæða er til að gera athugasemd við síðari hluta setningarinnar, þ.e. „að því leyti sem slík upplýsingamiðlun er nauðsynleg vegna framkvæmdar ákvæða kaflans.“ og þann skilning að koma þurfi til heimildar í sérlögum svo Fiskistofu sé unnt að veita Samkeppniseftirlitinu aðgang að upplýsingum sem stjórnvaldið hefur aflað. Ekki fæst séð hvernig slík upplýsingamiðlun á að gagnast öðrum stjórnvöldum ef hún er bundin við það skilyrði að hún sé nauðsynleg vegna framkvæmdar á ákvæðum laga um sjávarútveg um hámarksaflahlutdeild.
12. Komi til þess að Samkeppniseftirlitið telji sig þurfa aðgang að gögnum og upplýsingum sem Fiskistofa hefur aflað er ljóst að slík upplýsingaöflun yrði í flestum ef ekki öllum tilvikum liður í athugun einstakra mála hjá Samkeppniseftirlitinu, þ.e. við framkvæmd á ákvæðum samkeppnislaga og talin nauðsynleg til að sinna lögbundnu hlutverki Samkeppniseftirlitsins. Hvað varðar heimild í sérlögum þá vísast til þess að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga gerir Samkeppniseftirlitinu kleift að krefjast upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal frá skattyfirvöldum og tollyfirvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því til staðar viðeigandi lagaheimild fyrir eftirlitið til að nálgast viðlíka upplýsingar og gögn frá Fiskistofu sem og öðrum opinberum aðilum, í þágu athugunar á einstökum málum.
13. Í 6. mgr. 49. gr. frumvarpsins er ráðgert að Fiskistofu verði heimilt að skrá upplýsingar sem aflað er við framkvæmd ákvæða 43.-49. gr. um hámarksaflahlutdeild í miðlægan gagnagrunn, sem geti þá eftir atvikum verið sameiginlegur með öðrum stjórnvöldum eftir því sem mælt er fyrir um í viðkomandi sérlögum. Ólíkt því sem á við um upplýsingamiðlun skv. 5. mgr. er í frumvarpinu kveðið á um að miðlægur gagnagrunnur Fiskistofu skuli vera aðgengilegur öðrum stjórnvöldum sem hafa not fyrir viðkomandi upplýsingar í þágu lögbundinna verkefna sinna eftir því sem mælt er fyrir um í sérlögum. Samkeppniseftirlitið telur einsýnt að þetta skuli einnig eiga við í 5. mgr. ákvæðisins, þegar kveðið er á um miðlun Fiskistofu á gögnum og upplýsingum sem stofnunin hefur aflað.
14. Hvað upplýsingamiðlun á milli stofnananna og hinn miðlæga gagnagrunn varðar, þ.e. um nánari útfærslu og aðgang að honum, er Samkeppniseftirlitið reiðubúið að koma að frekari sjónarmiðum um það á síðari stigum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að vandað sé til verka í þessum efnunum. Sé niðurstaðan sú að ráðast þurfi í frekari lagabreytingar er eðlilegt að það sé gert samhliða.
15. Að endingu tekur Samkeppniseftirlitið undir mikilvægi þess að Fiskistofu séu fengnar heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota gegn ákvæðum laganna, sbr. 99. gr. frumvarpsins. Er það einnig í samræmi við tillögur í skýrslu verkefnastjórnar til ráðherra sem birt var í júní 2020, „Bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni.“ sem gefin var út í tilefni af skýrslu Ríkisendurskoðunar frá desember 2018. Ástæða er til að taka undir eftirfarandi ummæli í nefndri skýrslu verkefnastjórnarinnar:  
  
*„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.“*
16. Hvað álagningu dagsektar varðar vísast til þess að Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri umsögnum sínum gert efnarúrræði Fiskistofu að umtalsefni, sbr. umsögn þess, dags. 8. mars 2021, við frumvarp um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda, sbr. einnig umsögn eftirlitsins, dags. 3. maí 2021 og 15. mars 2022. Ástæða er til að árétta áður fram komin tilmæli eftirlitsins þess efnis að gætt sé að því að sektarfjárhæðir séu ákvarðaðar í samhengi við mismunandi efnahag og fjárhagslegan styrkleika viðkomandi eftirlitsskyldra aðila. Nauðsynlegt er að fjárhæðamörk er varða dagsektir og stjórnvaldssektir taki tilliti til efnahags- og fjárhagslegs styrkleika fyrirtækja sem í hlut eiga,



svo tryggt sé að viðkomandi sektir hafi viðunandi fullnustu- og varnaðaráhrif. Að mati Samkeppniseftirlitsins er nauðsynlegt að líta til þessa ef tryggja á að dagsektarúrræði Fiskistofu tryggi tilhlýðilegar efndir á fyrirmælum stofnunarinnar. Vísast t.d. til þess að dæmi eru um það í löggjöf að ekki sé kveðið á um tiltekið lágmark eða hámark á mögulegum dagsektum heldur viðkomandi eftirlitsstofnun falið að ákvarða viðeigandi sektarfjárhæð í hvert og eitt sinn, sbr. t.d. 38. gr. samkeppnislaga.

17. Um önnur atriði frumvarpsins áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma að sjónarmiðum á síðari stigum. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið til að fylgja umsögninni eftir eða veita frekari upplýsingar sé þess óskað.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið

Eva Ómarsdóttir