

**Matvælaráðuneytið**  
**Skrifstofa sjávarútvegs**

*Reykjavík, 3. nóvember 2022*

Mál nr. 183/2022 í samráðsgátt

MAR22090003

**Umsögn Útgerðarfélags Reykjavíkur um áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlög og tengdir aðilar)**

Vísað er til áforma um lagasetningu hvað varðar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar, dags. 5. september 2022, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 3. október 2022. Veittur var frestur til 4. nóvember 2022 til að skila inn umsögn.

Útgerðarfélag Reykjavíkur (ÚR) vísar til fyrri umsagna félagsins við frumvörp og drög að frumvörpum um sama efni; annars vegar umsögn, dags. 8. mars 2021, sem skilað var inn í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 62/2021 og hins vegar umsögn, dags. 28. apríl 2021, til atvinnuveganefndar Alþingis. Af tilvitnuðum áformum um lagasetningu, og þeirri lýsingu á forsögu máls og tilefni sem þar er að finna, verður ályktað að áformin nú lúti að því að leggja fram sambærilegar tillögur og áður hafa verið lagðar fram og framangreindar umsagnir snúa að. Á þessu stigi vill ÚR draga saman og leggja áherslu á nokkur atriði varðandi eftirfarandi efnisatriði:

- Skilgreiningu frumvarpsins á raunverulegum yfirráðum og tengdum aðilum
- Afturvirk áhrif lagafrumvarpsins
- Valdheimildir Fiskistofu
- Tillögur til breytinga á hámarksaflahlutdeild skv. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða
- Tillögur til breytinga á ákvæðum um umframafla skv. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða

## 1. Skilgreining á raunverulegum yfirráðum og tengdum aðilum

Samkvæmt fyrrgreindum áformum um lagasetningu er m.a. áformað að leggja til að hugtakið raunveruleg yfirráð við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild og tengda aðila verði afmarkað nánar.

Í umsögn ÚR, dags. 8. mars 2021, var sett fram rökstudd gagnrýni á þá nálgun frumvarpsdraga sem þá voru í samráðsgátt, að leggja til viðtækari afmörkun á hugtakinu yfirráð (þegar ekki væri um meirihlutaeign eða meirihluta atkvæðamagns að ræða), en gert er í samkeppnisrétti. Slík útvíkkun væri alls ekki í samræmi við yfirlýst markmið umræddra reglna í lögum um stjórn fiskveiða, sem væri að byggja afmörkun hugtaksins á 17. gr. samkeppnislaga, auk þess sem hún hefði í för með sér að raunveruleg hætta væri á því að allt önnur viðmið giltu um yfirráð yfir íslensku sjávarútvegsfyrirtæki heldur en ætti við í öllum öðrum atvinnurekstri.

Frá þessari útvíkkun var góðu heilli horfið í því frumvarpi sem lagt var fram í byrjun apríl 2021. Sú skilgreining á yfirráðum og tengdum aðilum sem þar kom fram var í samræmi við þær fyrirmyndir sem vísað var til, þ.e. 17. gr. samkeppnislaga og 3. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum.

Svo sem gerð var ítarleg grein fyrir í umsögn ÚR frá 8. mars 2021, eru grundvallarmarkmið fiskveiðistjórnunarлага önnur en samkeppnislaga. Eins og nánar er rakið í umsögninni er tilgangur fiskveiðistjórnunarлага fyrst og fremst að hámarka afrakstur þjóðarbúsins af hinni sameiginlegu fiskveiðiauðlind, enda ráðast líf skjör þjóðarinnar að miklu leyti af því hvernig til tekst með að hámarka útflutningsverðmæti fiskafurða. Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni á markaði. Samkeppnislögin taka hins vegar ekki til útflutnings, svo sem skýrt er tekið fram í 3. gr. laganna, heldur er útflutningur beinlínis undanþeginn gildissviði laganna með sama hætti og í nágrannalöndunum. Þegar af þeirri ástæðu liggur fyrir að t.d. reglur samkeppnislaganna sem banna samráð og samstarf fyrirtækja taka ekki til stórs hluta í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja, þar sem reglurnar taka ekki til útflutnings.

Með hliðsjón af framangreindu og að teknu tilliti til markmiðs og verndarhagsmuna samkeppnislaga annars vegar og laga um stjórn fiskveiða hins vegar hefur ÚR talið rökrétt, að í raun ætti að vera nauðsynlegt að *meira komi til svo að um raunveruleg yfirráð sé að ræða í skilningi laga um stjórn fiskveiða* heldur en í skilningi samkeppnislaga. Því eigi það mjög illa við að hugtakið *raunveruleg yfirráð*

sé afmarkað með víðtækari hætti í fiskveiðistjórnunarlögum en í samkeppnislögum og samkeppnisrétti almennt.

Þá má ítreka að ÚR hefur talið eðlilegt, í tengslum við þessar lagabreytingar sem áformin taka til, að eftirlit með samþjöppun sjávarútvegsfyrirtækja sé á einni hendi. Þannig fari Fiskistofa með slíkt eftirlit en það heyri ekki jafnframt undir Samkeppniseftirlitið. Í fyrri frumvörpum hefur Fiskistofu verið ætlað að meta áhrif af tengslum sjávarútvegsfyrirtækja á heildaraflahlutdeild. Við þær breytingar er rökrétt að mati ÚR að eftirlit með samþjöppun í sjávarútvegi verði að öllu leyti fært yfir til Fiskistofu, en ekki fari fram sams konar mat hjá tveimur stjórnsýslustofnunum, Fiskistofu og Samkeppniseftirlitinu.

Að öðru leyti vísar ÚR til ítarlegra umsagna félagsins um þessi atriði.

## 2. Afturvirkni laganna og breyting á skilgreiningu á raunverulegum yfirráðum og tengdum aðilum

ÚR hefur einnig lagt áherslu á, í fyrri umsögnum, að leiði lagabreytingar til rýmkunar á skilgreiningu á *raunverulegum yfirráðum*, þ.e. hvernig yfirráð geti skapast með öðrum hætti en með meirihluta hlutafjár eða meirihluta atkvæðisréttar, geti það leitt þess að aðilar sem nú teljast vera undir hámarkshlutdeild teljist vera yfir þeim eftir lagabreytingar.

Slík staða geti leitt til þess að lögin teljist hafa óbein afturvirk áhrif. Ákvæði stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar, sbr. 72. gr., og atvinnufrelsi, sbr. 75. gr., setji slíkum afturvirkum áhrifum skorður en gengið var út frá því við setningu laga um stjórn fiskveiða að um úthlutun atvinnuréttinda væri að ræða sem varin væru af eignarréttarákvæði stjórnarskrár, sbr. álit Lagastofnunar frá maí 1990.<sup>1</sup> Nauðsynlegt sé að taka tillit til réttarstöðu sem aðilar mega treysta og binda

<sup>1</sup> Álitíð sömdu þeir Sigurður Línal og Tryggvi Gunnarsson og er það aðgengilegt á vef Alþingis: <https://www.althingi.is/altext/erindi/112/112-1070.pdf> Í því segir m.a.: „Niðurstaða okkar er sú að atvinnuréttindi þau sem menn hafa helgað sér á sviði fiskveiða séu eignarréttindi í merkingu 67. gr. stjórnarskrárinnar.“ Um fyrirhugaða lagasetningu og 1. gr. þess frumvarps sem síðar varð að lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 segir: „Eins og áður er lýst er viðurkennt að atvinnuréttindi almennt njóti verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar og geti menn sýnt fram á að slík réttindi séu þegar fyrir hendi til fiskveiða haggja fyrirvarar í 1. gr. frumvarpsins ekki við þeim rétti. Niðurstaðan verður því sú að með samþykkt frumvarpsins eins og það liggur fyrir og með þeim viðbótum sem nefndar eru hér að framan sé að vísu ekki verið að mynda einstaklingsbundna og stjórnarskrárvörða eign á veiðiheimildum, en á hinn bóginn verið að afmarka og skilgreina nánar eignarréttindi í formi atvinnuréttinda sem hugsanlega eru fyrir hendi og leggja jafnframt grundvöll að slíkum réttindum um ókomna tíð.“

réttnætar væntingar við og gæta þurfi meðalhófs og jafnræðis við lagasetningu.<sup>2</sup> Um þetta er nánar fjallað í umsögn ÚR frá 28. apríl 2021.

ÚR vill ítreka að félagið telur ekki stætt á því að nýjum skilgreiningum verði beitt afturvirkkt um aðstöðu sem fyrir löngu er orðin að veruleika. Slíkt myndi fela í sér mikið og afturvirkkt inngríp sem er ófyrirséð í rekstri aðila. Hafa verður í huga að allur rekstur útgerða er skipulagður til lengri tíma út frá þeim aflahlutdeildum sem þær hafa yfir að ráða. Sé félagi óvænt, vegna lagabreytinga, gert skylt að selja aflahlutdeildir – eða það jafnvel svipt þeim – er það verulegt inngríp í rekstur sem getur haft afar slæmar afleiðingar. Skoða þarf slíkt inngríp sérstaklega í ljósi atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæða stjórnarskrár.

ÚR telur að ef breyta eigi skilgreiningu á hugtökunum *raunveruleg yfirrád* og *tengdir aðilar* til rýmkunar, þannig að sú staða geti komið upp að eftir breytinguna verði aflahlutdeild útgerðarfélags reiknuð með öðrum hætti en fyrir gildistöku laganna, þá verði í öllu falli að tryggja að það hafi ekki þau réttaráhrif að viðkomandi félag þurfi að selja aflaheimildir vegna laganna. Að öðrum kosti verður að teljast verulega vafasamt að lögin samræmist ákvæðum stjórnarskrár um vernd eignarréttinda og atvinnufrelsis.

### 3. Valdheimildir Fiskistofu

Í þeim tillögum sem áður hafa komið fram um breytingar á valdheimildum Fiskistofu, hefur ÚR viljað leggja áherslu á eftirfarandi atriði:

#### *Brottfall heimildar til að beita viðurlögum*

ÚR hefur talið þá breytingu, sem lögð hefur verið til og felur í sér brottfall heimilda Fiskistofu til að beita viðurlögum vera til mikilla bóta. Í ljósi framkvæmdar Fiskistofu sé þó mikilvægt að tryggja að regla um fyrningu feli örugglega í sér það réttaröryggi sem henni er ætlað. Þannig sé rétt að kveða sérstaklega á um það í lögum, að stöðvist rannsókn máls um óákveðinn tíma, rjúfi rannsóknin ekki fyrningarfrest, með svipuðum hætti og gert er í 5. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Um þetta vísast m.a. til umsagnar ÚR frá 28. apríl 2021.

#### *Frestun réttaráhrifa ákvæðana Fiskistofu*

Í fyrri frumvörpum hefur regla um að kæra á ákvörðun Fiskistofu, um veiðileyfissviptingu fresti ekki réttaráhrifum, verið óbreytt. ÚR hefur talið rétt að

<sup>2</sup> Sigurður Línal: *Um lagaskil og afturvirkni laga*. Úlfjótur 1. tbl. árg. 2006, bls. 29.

frestun réttaráhrifa verði meginreglan í þessum málum enda geti það haft gríðarlegt tjón í för með sér að ákvörðun Fiskistofu um veiðileyfissviptingu standi óhöggðu þrátt fyrir kæru ákvörðunarinnar með tilheyrandi bótaskyldu íslenska ríkisins.

#### *Ákvörðun Fiskistofu um veiðileyfissviptingu einungis skotið til dómstóla*

Í fyrri umsögnum ÚR hefur tillögum um að ákvörðunum Fiskistofu um sektir og sviptingu veiðileyfis verði einungis skotið til dómstóla, verið mótmælt harðlega. ÚR hefur bent á að ákvörðun um sviptingu veiðileyfis er ein sú mest íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem um getur og ótækt að ekki sé unnt að leita endurskoðunar hennar innan stjórnsýslunnar. Að eini kostur þess sem sviptur hefur verið veiðileyfi sé að fara í tímafreka málsmeðferð fyrir dómi veikir að mati ÚR með verulegum hætti réttaröryggi borgaranna. Ljóst megir vera að svipting veiðileyfis er í nánast öllum tilvikum yfirstaðin þegar mál kæmi til kasta dómstóla og þá hefði stefnandi ekki lögvarða hagsmuni af dómi er varðaði sviptingu veiðileyfis, nema hvað varðar bætur vegna þess tjóns sem ákvörðunin leiddi til. Ákvörðun Fiskistofu verði því ekki endurskoðuð áður en áhrif hennar eru komin fram að fullu.

#### **4. Aðrar breytingar á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða**

Í fyrri frumvörpum hefur verið lagt til að breytingar verði gerðar á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, er varðar hámarksaflahlutdeild. Standi það til telur ÚR nauðsynlegt að einnig séu gerðar aðrar þarfar breytingar á ákvæðinu.

ÚR telur í *fyrsta lagi* að hækka eigi hámarkshlutdeild í grálúðu. Um rök fyrir því vísast nánar til umsagnar ÚR frá 28. apríl 2021. Röksemdir fyrir slíkri hækkun sýna einnig vel hvers vegna leyfilegt heildarverðmæti aflahlutdeilda allra tegunda, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, á grundvelli þorskígildis er ekki góður mælikvarði. Því telur ÚR í *öðru lagi* að ekki að sé rétt að miða við þorskígildi þegar heildarhámark aflahlutdeilda samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða er metið, enda endurspegli það eðli málsins samkvæmt ekki virði einstakra tegunda. Af sömu ástæðu sé 12% hlutfallið, sem ákvæðið kveður á um, einnig of lágt eins og nánar var rakið í umsögn félagsins frá 28. apríl 2021.

#### **5. Breyting á 11. gr. laga um stjórn fiskveiða**

Þá hefur ÚR talið nauðsynlegt að breyta 4. mgr. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða, um framúrkeyrslu, á þann veg að ráðherra sé veitt heimild til að ákveða með

reglugerð að veiða allt að 30% umfram aflamark einstakra tegunda. Um þetta atriði vísast nánar til umsagnar ÚR frá 28. apríl 2021.

## 6. Hámarksaflahlutdeild í grálúðu

Því hefur verið lýst í fyrri umsögnum ÚR um fyrirhugaðar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða að veiðar á grálúðu hér við land eru mjög sérhæfðar. Hefur það í för með sér að leggja þarf út í verulegan kostnað til að útbúa fiskiskip til grálúðuveiða. Þar af leiðandi eru að meginstefnu aðeins tvö íslensk fiskiskip sem eru sérútbúin til grálúðuveiða, frystitogarinn Guðmundur í Nesi RE-13 og netafrystiskipið Krístrún RE-177. Samtals hafa þessi tvö skip veitt um 64% af allri grálúðu á síðustu fiskveiðiárum.

Góður mánuður í veiði grálúðu á Guðmundi í Nesi er um 550 tonn. Á Guðmundi í Nesi er 20% aflahlutdeild í grálúðu, sem tekur almennt um 4-5 mánuði að veiða. Til að tryggja rekstur skipsins allt árið hefur ÚR þurft að leigja til félagsins um 1500 tonn árlega af grálúðu auk þess að veiða einnig aðrar tegundir.

Til samanburðar má geta þess að á næstliðnu kvótaári hafa 692 fiskiskip borið 146.759 tonn af þorski á land. Þau tvö skip sem hafa aflað mest hafa veitt um 5% af heildarveiðinni. Þessi samanburður sýnir hversu sérhæfðar veiðar í grálúðu eru og krefjast skipa sem eru sérstaklega útbúin til þeirra.

Samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða má hver lögaðili eiga allt að 12% af aflahlutdeild í þorski. Sama hlutfall af útflutningsverðmæti þorsks árið 2019 var 14,1 milljarður króna. Til samanburðar gefur hámarks aflahlutdeild í grálúðu 1,4 milljarða eða 1/10 af því sem heimilt er að eiga í þorski.

Til að jafnræði sé á milli tegunda þannig að þeir sem sérhæfa sig í þessum „minni“ tegundum geti keppt við „stærri“ tegundir þarf að hækka hámarksaflahlutdeild í fyrrnefndu tegundum líkt og grálúðu. Er slík ráðstöfun í samræmi við tillögu sem nefnd, sem skipuð var í árslok 1999 til endurskoðunar á fiskveiðistjórnunarlögum, gerði um breytingu á lögum stjórn fiskveiða nr. 38/1990.<sup>3</sup>

*Er í frumvarpinu lagt til að samantölgð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila megi aldrei nema hærri hlutfalli af*

<sup>3</sup> 562. mál, þskj. 882 á 127. löggjþ. 2001-2002: <https://www.althingi.is/altext/127/s/0882.html>

*heildaraflahlutdeild þorsks en 12% og ekki hærra hlutfalli af heildaraflahlutdeild ýsu, ufsa, karfa eða grálúðu en 50%.*

ÚR vísar enn fremur til umfjöllunar í frumvarpi því sem varð að lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, sem öll síðari lagasetning um stjórn fiskveiða hefur byggt á, þar sem segir m.a.:<sup>4</sup>

*Með því að nýta þekkingu og dugnað þeirra er gerst til þekkja má ætla að hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni verði náð fyrir þjóðfélagið í heild.*

Þau grunnsjónarmið fyrir upptöku kvótakerfisins sem þarna koma fram styðja það að aðilar sem sérhæfa sig í veiðum á sérstökum fisktegundum fái tækifæri til að fullnýta þá þekkingu og tækjakost sem nauðsynlegt er að fjárfesta í til að stunda veiðarnar.

Ljóst má vera að það er erfiðleikum háð að sérhæfa sig í veiði þegar hámark á aflahlutdeild er 20%, sem aftur hefur í för með sér að hina sérhæfðu veiði er einungis hægt að stunda um 1/3 ársins. Til að tryggja nauðsynlega sérhæfingu og þar með hagkvæmni við fiskveiðar, sem aftur leiðir til þess að „hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni verði náð fyrir þjóðfélagið í heild“ er skynsamlegt að auka hámarkshlutfall í grálúðu a.m.k. í 50%. Væri það samt sem áður einungis 25% af núgildandi hámarki í þorski miðað við útflutningsverðmæti ársins 2019.

Í ljósi alls framangreinds telur ÚR að 1. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða ætti að kveða á um 50% hámarksaflahlutdeild í grálúðu í stað 20%.

\* \* \*

Sé frekari upplýsinga eða sjónarmiða óskað munu undirrituð hafa milligöngu um öflun þeirra.

Virðingarfyllst

f.h. Útgerðarfélags Reykjavíkur

Grímur Sigurðsson, hrl.

Jóna Björk Helgadóttir, hrl.

<sup>4</sup> 352. mál, þskj. 609 á 112. löggjþ. 1989-1990: <https://www.althingi.is/altext/112/s/0609.html>