



Matvælaráðuneytið
B.t. Bjarkeyjar Olsen Gunnarsdóttur, ráðherra
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Mál nr. S-189/2024 í samráðsgátt

Reykjavík, 8. október 2024

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða (gagnsæi og tengdir aðilar)

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda þann 24. september 2024. Með erindi þessu gera samtökin þær athugasemdir sem hér fara á eftir.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir breyttum ákvæðum frá gildandi rétti er varðar hámarkshlutdeild og yfirráð yfir aflaheimildum, upplýsingagjöf og eftirliti Fiskistofu með þeim atriðum.

Ljóst er að þær breytingartillögur sem frumvarpið felur í sér byggja að verulegu leyti á afgreiðslu bráðabirgðatillögu nr. 51 í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar. Raunar að öllu leyti, nema því að ekki er lagt til að fallið verði frá þorskígildisviðmiði varðandi heildarkvótabak og að eftirleiðis verði aðeins kveðið á um hámarksaflahlutdeild í einstökum tegundum. Samtökin gera athugasemd við að þessi liður bráðabirgðatillögunnar hafi ekki ratað inn í frumvarpið og leggja til að breytingar verði gerðar á frumvarpinu þannig að heildarkvótabakið í þorskígildum talið falli samhliða brott.

Hámarkshlutdeild og þorskígildisstuðlar

Frumvarpið gerir áfram ráð fyrir, að öllu óbreyttu, að hámarksaflahlutdeild taki mið af heildaraflahlutdeild í þorskígildum talið og að áfram verði miðað við 12% hlutdeild í þeim efnum. Líkt og áður sagði, telja samtökin rétt að fella brott heildarkvótabakið og hafa aðeins hámark í einstaka tegundum. Þetta hefur verið stefna samtakanna og fyrirrennara þeirra frá því hámarkshlutdeild var lögfest. Með því að taka mið af hámarki í hverri tegund fæst aukinn fyrirsjáanleiki og gagnsæi í rekstri útgerðaraðila. Ósanngjarnt verður að telja að útgerðaraðilar fari umfram þau hámarksaflahlutdeildarviðmið, í þorskígildum talið, við það eitt að a) breytingar verði á þorskígildisstuðlum einstakra tegunda, eða b) miklar sveiflur verði í útlutun á aflamarki einstakra fiskistofna. Að auki verður að nefna að úthlutun aflamarks í uppsjávartegundum á mismunandi tímum hvers árs, allt eftir því hvaða tegund um ræðir hverju sinni, breytir hlutdeildareign hlutdeildarhafa í þorskígildum talið jafn oft og úthlutun einstakra tegunda yfir árið á sér stað.

Breyting í þessa veruna myndi auka verulega á gagnsæi og eyða þeim ætlaða vanda sem tíðræddur er í umræðunni um heildarkvótapak og tengsl aðila í sjávarútvegi.¹

Samtökin leggja einnig til breytingar á 19. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, burt séð frá því hvort fallist verði á framangreinda tillögu um afnám heildarkvótapaks. Með þorskígildisstuðlum er ætlunin að nálgast hlutfallslegt verðmæti mismundi tegunda og hafa þeir m.a. verið nýttir sem mælikvarði fyrir gjaldtöku í sjávarútvegi. Nú eru þeir eingöngu nýttir í tengslum við skipti innan fiskveiðistjórnunarkerfisins og við útreikninga samkvæmt þeim reglum sem gilda um hámarksaflahlutdeild. Útreikningur á stuðlunum býr til skekkjur samkvæmt gildandi fyrirkomulagi og er með breytingunni, sem samtökin leggja hér til, ætlunin að leiðrétta þær.

Skv. núgildandi reglum um þorskígildisstuðla taka útreikningar á stuðlunum einungis tillit til tekna en ekki með neinum hætti til sóknarkostnaðar. Það er ekki góður mælikvarði á hlutfallslegt verðmæti tegunda þar sem arðsemi af verðminni tegundum getur eftir atvikum jafnvel verið meiri en af sumum verðhærri tegundum. Þar að auki eru þorskígildisstuðlarnir ófullkomin nálgun á tekjur, enda taka útreikningarnir á þeim einungis tillit til aflaverðmætis. Það innleiðir skekkju fyrir tegundir sem eru að miklu eða öllu leyti unnar út á sjó, og þar af leiðandi er þeim landað á útflutningsverðmætum. Því leggja samtökin til að miðað verði við 60% af söluverðmæti sjófrysts afla í stað þess að láta verðmæti sjófrysts afla gilda til jafns við aflaverðmæti fersks afla, líkt og raunin er. Við 19. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða myndi þá bætast við nýr málslíður á eftir 5. ml. svohljóðandi:

„Þá skal miðað við 60% af söluverðmæti sjófrysts afla sem landað er.“

Með breytingunni er leiðrétt fyrir mismun sem myndast skv. núgildandi reglum þegar afli er unninn á sjó. Þar með yrðu þorskígildisstuðlar réttari og um leið sanngjarnari.

Tengdir aðilar og yfirráð

Í frumvarpinu er fjallað með nokkuð ítarlegum hætti um núgildandi skilgreiningu á bæði yfirráðum og tengdum aðilum samkvæmt 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 og fullyrt að skilgreiningin sé „*ekki óskýr svo langt sem hún nær*.“ Þrátt fyrir það eru lagðar til breytingar þar sem sjónum er beint að skilgreiningu á yfirráðum.

Ljóst er að umfjöllun um yfirráð í sjávarútvegi er afsprengi skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu frá árinu 2018. Í þeirri skýrslu kemur fram að Fiskistofa telur sig hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með samþjöppun aflaheimilda. Þá kemur þar einnig fram að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (nú matvælaráðuneyti) taldi að „*engin sérstök vandkvæði [væru] hjá Fiskistofu að sinna eftirliti með samþjöppun skv. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða*“. Ráðuneytið bætti síðan við og sagði það vera „*annað mál að skilgreining 13. gr. á tengdum aðilum orki í það minnsta tvímælis*“ og að það væri „*pólitískt úrlausnarefni*“ hvort vilji stæði til að endurskoðunar á reglum um tengda aðila í sjávarútvegi. Það er einmitt mergur málsins og ljóst að umræðan og tilefni til breytinga á skilgreiningu yfirráða í skilningi laga um stjórn fiskveiða í kjölfar framangreindrar skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur ekkert með eftirlit Fiskistofu eða aukið gagnsæi að gera. Ástæðurnar eru aðrar.

¹ Fjallað var um hámarkshlutdeild og tilurð hennar í grein á vef SFS, dags. 21. febrúar 2022. Sjá nánar hér: <https://www.sfs.is/frett/hva%C3%B0-er-sanngjorn-samthjoppun-i-sjavarutvegi?fbclid=IwAR2t2OC0e7rZvhZy5dkLFu9ZT-1XMI6njObi4KyZtX1s6cGRO0FEie-JqD4>

Samtökin telja breytinguna sem lögð er til í frumvarpinu í tengslum við skilgreininguna á tengdum aðilum vera umfram tilefni, eins og bent hefur verið á í fyrri umsögnum samtakanna um breytingar á ákvæðum laga um stjórn fiskveiða og skilgreiningu á tengdum aðilum. Áður hafa samtökin bent á að gildandi lög og viðeigandi lögskýringargögn séu fullnægjandi, eins og kemur raunar fram í greinargerð sem fylgir því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Samtökin benda á að í stað þess að fara í útvíkkun á ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, með hliðsjón af annarri löggjöf, væri mikið nær að draga fram þau sjónarmið sem þegar koma fram í athugasemdum frumvarps til gildandi laga og ákvæðis um tengda aðila. Því leggja samtökin til að gerðar verði breytingar á 2. tl. 4. mgr. 13. gildandi laga þannig að töluliðurinn orðist svo:

„Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða fyrirtæki, hefur rétt til að tilnefna meira en helming fulltrúa í stjórn lögaðila, hefur rétt til að stýra rekstri annars aðila, eða ráði stjórnarákvörðunum á grundvelli samnings um notkun eða ráðstöfun eignar, á grundvelli samnings um einkarétt til að nýta allan afla aðilans, eða samnings við hluthafa eða stjórnarmenn sem geta haft úrslitaáhrif við ákvarðanatöku aðilans.“

Raunveruleg yfirráð eru ekki afmörkuð nánar í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, en hugtakið er þekkt í hlutafélagarétti. Í lögskýringargögnum sem fylgdu gildandi ákvæði segir að til slíkra yfirráða teldust hvers konar yfirráð sem ekki væru áður talin og gæfu einum aðila úrslitaáhrif í rekstri og stjórn annars aðila. Þetta er enda rakið í greinargerð frumvarpsins sem hér eru til umsagnar.

Með þessari breytingatillögu samtakanna er ætlunin að færa í lagatexta þau sjónarmið sem fylgdu í athugasemdum þess frumvarps sem varð að lögum nr. 27/1998 til skýringa á yfirráðum aðila. Með breytingunni er ætlunin að lögfesta atriði sem leiða til yfirráða, sem ekki eru talin í gildandi 1. tl. 4. mgr. ákvæðis 13. gr. laga nr. 116/2006 heldur þeim skýringum sem ákvæðinu fylgja, og gefa einum aðila úrslitaáhrif í rekstri og stjórn annars aðila, á borð við rétt til að tilnefna meira en helming fulltrúa í stjórn lögaðila og rétt eins aðila til að stýra rekstri annars aðila (de facto yfirráð). Orðalag ákvæðisins er bæði hlutlægt og markvisst svo að eftirlitsskyldum aðilum megi vera ljóst hvort aðilar fari með yfirráð eða séu tengdir í skilningi ákvæðisins.

Gera verður sömuleiðis athugasemd við að skv. 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að fjölskyldutengsl ein og sér leiði til þess að aðilar skuli teljast tengdir í skilningi ákvæðisins, án þess að nokkuð liggi fyrir um yfirráð. Í því samhengi telja samtökin rétt að vekja máls á þeirri staðreynd að sjávarútvegur hefur byggst upp á fjölskyldufyrirtækjum, þar sem ein kynslóð hefur tekið við af annarri í rekstri fyrirtækjanna. Innan þessara fyrirtækja hefur byggst upp mikil þekking hjá fólkinu sem þar hefur alist upp og starfað. Hafa má af því áhyggjur ef fjölskyldutengsl fyrst og síðast geti komið í veg fyrir að einstaklingar geti fundið þekkingu sinni og reynslu farveg innan annarra fyrirtækja í sjávarútvegi en þeirra sem tilheyra fjölskyldu þeirra. Með þeirri tillögu sem hér er lögð fram mætti þannig skilgreina tvö alls ótengd fyrirtæki sem tengd, eða eitt þeirra undir yfirráðum annars, á grundvelli þess að einstaklingur sem tilheyrir fjölskyldu sem á fyrirtæki í sjávarútvegi ræður sig til starfa í öðru fyrirtæki í sjávarútvegi. Öllum mætti vera ljóst að slík framkvæmd er ótæk og verulega ósanngjörn þeim sem í hlut eiga.

Í gildandi 3. tl. 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 má finna sérreglu sem tekur á fjölskyldutengslum, þannig að við nánar tilgreindar aðstæður er heimilt að leggja saman eignarhlut eða atkvæðisrétt maka og skyldmenna í beinan legg og á heimildin aðeins við þegar þau sérstöku tengsl sem lýst er í ákvæðinu eru metin. Ekkert hefur komið fram um að ákvæðið sé ófullnægjandi eða óskýrt. Þess

utan verður að gera athugasemd við að afmörkun skyldleikatengsla í 2. gr. frumvarpsins taki mið af skilgreiningu 4. mgr. 95. gr. hlutafélagalaga og 3. gr. gjaldþrotaskiptalaga á nákomnum aðilum.

Athygli er vakin á að þau sjónarmið sem þar búa að baki eru af allt öðrum toga en hér um ræðir, og snúa að því að vernda réttindi annarra, þ.e. minnihluta í hlutafélögum og lánadrottna skuldara, við nánar tilgreindar aðstæður. Vandséð er að sambærileg sjónarmið búi hér að baki sem knýi sérstaklega á um að sama skilgreining eigi sjálfkrafa að ráða tengslum aðila í sjávarútvegi, óháð raunverulegum yfirráðum, enda kemur fram í athugasemdum sem fylgja ákvæðinu að til grundvallar tillögunni liggi auknar líkur á samstöðu meðal aðila sem tengjast fjölskylduböndum. Það er síðan réttlætt með því að gengið sé skemur en í öðrum lögum. Samtökin gera athugasemd við þessar réttlætningar sem fram koma í frumvarpinu og telja þær alls óviðeigandi og umfram tilefni.

Aukinheldur gera samtökin athugasemdir við skilgreiningu á öðrum eignatengslum samkvæmt 2. gr. frumvarpsins. Með ákvæðinu er ætlunin að koma á fót sérreglu sem felur í sér að enn er horft í gegnum yfirráð þannig að „hófleg“ eignatengsl verði látin vigta inn í hámarkshlutdeild að hluta með nánar tilgreindum hætti. Eignarhald eins útgerðaraðila á 20% eða meira í öðrum útgerðaraðila skal því telja til viðbótar með hlutdeild þess fyrrnefnda sem jafngildir eignarhaldinu í þeim síðarnefnda. Þessu nýmæli mótmæla samtökin og benda á að reglan fer gegn þeim grundvallarreglum sem gilda bæði í eigna- og félagarétti.

Nái reglan fram að ganga er aukinheldur ljóst að hlutdeildir verði tvítaldar sem nemur þeim hlut sem útgerðaraðilar kunna að eiga í öðrum útgerðaraðilum. Í lögskýringargögnum segir að 20% hlutfallið taki mið af skilgreiningu á hlutdeildarfélagum í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga. Samtökin benda á að réttarsviðin eru gjörólík þar sem 20% hlutfallið, sem byggt er á, liggur til grundvallar á skilgreiningu hlutdeildarfélaga samkvæmt lögum um ársreikninga við mat á virði félaga við gerð ársreikninga. Það er ljóst að eignaraðild ein og sér í öðrum útgerðaraðilum getur vart legið til grundvallar við útreikning á hámarkshlutdeild aðila þar sem um algera eðlisbreytingu er að ræða á þeim reglum sem gilt hafa. Breyting af þessum toga mun án nokkurs vafa hafa áhrif á starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja, hamla mjög fjárfestingum, nýsköpun, vexti og hagræðingu í greininni.

Upplýsingaskylda og eftirlit Fiskistofu með aflahlutdeild

Með frumvarpinu er ráðgert að gera víðtækar breytingar á þeim reglum sem gilda um eftirlit Fiskistofu með hámarksaflahlutdeild. Í greinargerð frumvarpsins segir að lagaheimildir Fiskistofu til upplýsingaöflunar samkvæmt núgildandi lögum, í tengslum við eftirlit með hámarkshlutdeild útgerðaraðila, séu ekki nægilega víðtækar til að stofnunin geti sinnt eftirlitinu og framfylgt reglunum svo fullnægjandi sé. Vísað er til áðurnefndrar skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu frá árinu 2018, auk skýrslu starfshóps um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni frá 2020, því til stuðnings.

Samtökin benda á að í framangreindri skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu, eins og áður hefur verið vísað til, kemur fram, og skal endurtekið hér, að Fiskistofa telur sig hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með samþjöppun aflaheimilda. Þá kemur fram í sömu skýrslu að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (nú matvælaráðuneyti) taldi að „*engin sérstök vandkvæði [væru] hjá Fiskistofu að sinna eftirliti með samþjöppun skv. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða*“. Athygli vekur því að sama ráðuneyti getur nú ekki tekið undir þau sjónarmið sem það hafði áður sett fram.

Í því ljósi er niðurstaða skýrslu Ríkisendurskoðunar um þetta efni áhugaverð og liggur sú niðurstaða til grundvallar þessum breytingum sem ráðuneytið leggur til í því frumvarpi sem hér er til umsagnar. Betur færi á því, í samræmi við ábendingar skýrslu Ríkisendurskoðunar, að bæta úr ágöllum í starfsemi Fiskistofu og efla stofnunina, ekki síst þar sem Fiskistofa hefur ríkar heimildir til rannsóknar og öflunar upplýsinga varðandi eftirlit með hámarkshlutdeild útgerðaraðila, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2006. Rétt er að benda á að í þeim lögskýringargögnum sem fylgdu nógildandi 14. gr. laga nr. 116/2006, sbr. 2. gr. laga nr. 27/1998, segir enda að Fiskistofa geti með eigin rannsókn metið hlutdeild aðila með tilliti til hámarshlutdeildar og beitt til þess almennri heimild nógildandi 2. mgr. 17. gr. laga nr. 116/2006 til gagnaöflunar.

Samtökin eru því þeirrar skoðunar að þær tillögur sem hér eru lagðar fram í frumvarpinu, og lúta að auknu eftirliti og upplýsingaskyldu til Fiskistofu, séu umfram tilefni og raunar úr hófi. Til að mynda má nefna að 3. gr. frumvarpsins um reglubundna upplýsingaskyldu gengur allt of langt að mati samtakanna með tilheyrandi kostnaðarauka og óhagræði fyrir útgerðaraðila. Þá er augljóst að með breytingunum, sem lagðar eru til, mun veruleg aukning verða á útgjöldum Fiskistofu og mögulega öðrum opinberum aðilum sem munu þurfa að koma að framkvæmd ákvæðanna, líkt og greinir í almennum athugasemdum sem fylgja frumvarpinu. Þá segir að breytingar ættu að geta „dregið úr kostnaði ríkisins til lengri tíma lítið.“ Fyrir því er engin víska og alls óljóst hvort slík lækking yrði veruleg eða óveruleg eða yfir höfuð leiða á endanum til lægri kostnaðar en er í dag.

Mikilvægt er að nefna að skv. lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera, er kveðið á um að við endurskoðun eftirlitsreglna ber að meta ýmis atriði, þar með talið áhættumat, mat á kostnaði og mat á því hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum. Ekki verður séð að slíkt mat hafi farið fram heldur segir einfaldlega að breytingar á reglum og eftirliti á hámarksaflahlutdeild muni fela í sér „jákvæð áhrif“ sem vegi „mun þyngra“ en möguleg fjárhagsleg áhrif á opinbera aðila og útgerðaraðila, allt í nafni aukins gagnsæis í sjávarútvegi.

Samtökin gera við þetta alvarlegar athugasemdir og benda á að engin atvinnugrein hér á landi lýtur meira gagnsæi og eftirlits en sjávarútvegur.² Þrátt fyrir það skal svigrúm útgerðaraðila til að bæta við sig aflahlutdeild minnkað með því að ýmist fjölskyldutengsl eða minni eignatengsl án yfirráða leiði til þess að slík tengsl teljist saman fara yfir hámarksaflahlutdeild.

Upplýsingar um viðskipti með aflahlutdeildir

Með frumvarpinu er ráðgert að setja í lög það nýmæli að ítarlegum upplýsingum um viðskipti ber að skila til Fiskistofu þegar aðilaskipti verða að aflahlutdeildum, hvort heldur fyrir framsal, sameiningu, yfirtöku eða á hvern annan hátt. Sömuleiðis er ráðgert að birta slíkar upplýsingar með opinberum hætti í því skyni að auka á gagnsæi í verðmyndun aflahlutdeilda. Í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu segir að slík birting sé eðlileg krafa „í ljósi rúms framseljanleika aflahlutdeilda, enda standa almannahagsmunir til þess að slíkar upplýsingar séu aðgengilegar bæði Fiskistofu og almenningi.“

Samtökin gjalda varhug við þessari breytingu og þeim rökstuðningi sem þarna er settur fram. Aðilaskipti að aflahlutdeildum geta verið með ýmsu móti, eins og kemur fram í frumvarpinu, og ljóst að margvíslegir þættir kunna að hafa áhrif á verð þegar aðilaskipti að aflahlutdeildum eru

² Nánar var ritað um gagnsæi í sjávarútvegi í grein á vef samtakanna, dags. 15. október 2023, sem bar heitið *Íþróttin að ala á vantrausti*. Sjá hér: <https://www.sfs.is/frett/ithrottin-ad-ala-a-vantrausti>

aðeins hluti af þeim viðskiptum sem um semst hverju sinni við til að mynda samruna eða yfirtökur. Möguleg birting eykur því aðeins líkur á villandi umræðu, enda eru verðmæti í einstökum viðskiptum ólíklega samanburðarhæf við önnur viðskipti. Ekki verður séð hvað knýi á um öflun eða birtingu þessara upplýsinga og sér í lagi hvaða almannahagsmunir eigi hér við. Því eru samtökin mótfallin þeirri tillögu sem fram kemur í 1. gr. frumvarpsins.

Með þeim breytingum sem felast í frumvarpinu er ætlunin að auka skýrleika og virkni ákvæða um hámarkshlutdeild þannig að þau nái betur markmiðum sínum. Samtökin eru þeirrar skoðunar að það megi tryggja með vægari hætti, eins og hér hefur verið rakið, og eru mótfallin þeim tillögum til breytinga á reglum og eftirliti með hámarksaflahlutdeild sem finna má í frumvarpinu.

Fyrir hönd Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi,

