

**MATVÆLARÁÐUNEYTIÐ
SKRIFSTOFA SJÁVARÚTVEGS**

Reykjavík, 21. september 2023

Mál nr. 160/2023 í samráðsgátt

**UMSÖGN ÚTGERÐARFÉLAGS REYKJAVÍKUR UM ÁFORM UM FRUMVARP TIL
LAGA UM NÝTINGU OG STJÓRNUN NYTJASTOFNA SJÁVAR****Inngangur**

Vísað er til áforma um setningu nýrra heildarlaga á sviði fiskveiðistjórnunar sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda þann 29. ágúst 2023. Frestur til að skila umsögn um áformin er til 26. september 2023.

Í áformaskjali kemur fram að tilgangur fyrirhugaðrar lagasetningar sé tvíþættur; annars vegar að einfalda og uppfæra núgildandi löggjöf um nýtingu auðlinda hafsins, hins vegar að mæla fyrir um breytingar sem leiða af niðurstöðum verkefnisins Auðlindin okkar.

Lokaskýrsla verkefnisins Auðlindin okkar geymir fjölmargar tillögur að breytingum á núgildandi löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar. Ein þeirra lýtur að viðmiðum og skilgreiningum á tengdum aðilum við útreikning á heildaraflahlutdeild sjávarútvegsfyrirtækja. Gera verður ráð fyrir að áform stjórnvalda um lagasetningu byggi á þessum tillögum skýrslunnar. Í umsögn þessari verður því fjallað um þær efnisreglur sem lagt er til að verði lögfestar í lokaskýrslu verkefnisins og lúta að viðmiðum og skilgreiningum á tengdum aðilum.

Fyrri áform

Frá árinu 2020 hafa í þrígang verið kynnt áform stjórnvalda um breytingar á skilgreiningu tengdra aðila samkvæmt 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

Í febrúar 2020 birtust í samráðsgátt drög að frumvarpi um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða þar sem leitast var við að breyta áður nefndri skilgreiningu á tengdum aðilum (mál nr. 41/2020). Breytingartillagan var tvíþætt; annars vegar að tekin yrði upp sambærileg skilgreining á hugtakinu „yfírráð“ og er að finna í 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, hins vegar að tekin yrði upp sú almenna regla að lögaðilar í eigu hjóna, sambúðarfólks barna þeirra eða fósturbarna teldust alltaf tengdir aðilar.

Í febrúar 2021 birtust á ný í samráðsgátt drög að frumvarpi um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða (mál nr. 62/2021). Í því frumvarpi var enn gert ráð fyrir breytingum á skilgreiningu tengdra aðila skv. 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006 en breytingarnar voru útfærðar með öðrum hætti en í frumvarpinu frá árinu 2020. Fallið var frá þeirri almennu reglu að lögaðilar í eigu hjóna, sambúðarfólks barna þeirra eða fósturbarna teldust alltaf tengdir aðilar. Aftur á móti var tekin upp skilgreining samkeppnislaga á hugtakinu „yfirráð“ en bætt við skilgreininguna hugtökunum „stjórnunartengsl“ og „fjölskyldutengsl“. Útgerðarfélag Reykjavíkur sendi inn umsögn um frumvarpið og benti m.a. á að útfærslan og hin nýja skilgreining hugtaksins „yfirráð“ væri í andstöðu við reglur samkeppnisréttar.

Það frumvarp sem kynnt var í samráðsgátt í febrúar 2021 var lagt fram á Alþingi í aprílmánuði sama ár. Í því frumvarpi sem lagt var fram á þinginu voru hin sérstöku „stjórnunartengsl“ og „fjölskyldutengsl“ felld úr skilgreiningu á hugtakinu yfirráð. Í frumvarpinu fólst því að sama skilgreining væri tekin upp í lög um stjórn fiskveiða og gildir innan samkeppnisréttar. Útgerðarfélag Reykjavíkur skilaði umsögn um frumvarpið til atvinnuveganefndar Alþingis. Í umsögninni var bent á að það hefði verið verulega óheppilegt að skilgreina hugtakið „yfirráð“ með víðtækari hætti í lögum um stjórn fiskveiða heldur en gert er í samkeppnislögum. Það væri því jákvæð breyting á frumvarpinu að fella hin sérstöku „stjórnunartengsl“ og „fjölskyldutengsl“ úr skilgreiningunni. Aftur á móti væri tilgangur laga um stjórn fiskveiða annar en samkeppnislaga. Því væri alls ekki sjálfgefið að það væri þjóðhagslega hagkvæmt að láta sömu skilgreiningu gilda um tengda aðila innan samkeppnisréttar og við stjórn fiskveiða. Frumvarpið varð ekki að lögum.

Í september 2022 komu fram í samráðsgátt ný áform um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða. Í áformaskjali sagði að tilgangur lagasetningar væri m.a. að leggja til að hugtakið raunveruleg yfirráð við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild og tengda aðila verði afmarkað nánar „í samræmi við fyrri vinnu“. Áformunum fylgdi ekki lagafrumvarp og því voru ekki settar fram nýjar efnisreglur um skilgreiningar á tengdum aðilum. Útgerðarfélag Reykjavíkur skilaði umsögn um áformin og ítrekaði fyrri sjónarmið félagsins.

Tillögur lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar

Eins og greinir í inngangi má ráða af áformaskjali að til standi að leggja fram lagafrumvarp um stjórn fiskveiða sem byggir á tillögum lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar. Í kafla 7.3 skýrslunnar eru lagðar til breytingar skilgreiningum á tengdum aðilum. Þessar breytingar eru þríþættar:

1. Aflahlutdeild tveggja útgerðarfyrirtækja verði að hluta talin saman ef önnur á a.m.k. 20% eignarhlut eða atkvæðisrétt í hinni.
2. Skilgreining hugtaksins „yfirráð“ verði samræmd skilgreiningu 17. gr. samkeppnislaga.
3. Hjón, sambúðarfólk og skyldmenni í beinan legg teljist alltaf tengdir aðilar. Sama regla eigi við um einstaklinga í nánnum fjölskyldutengslum (t.d. systkini) og tengsl milli félags og stjórnarmanna og framkvæmdastjóra þess.

Af tillögum skýrslunnar má ráða að ætlunin nú sé að ganga mun lengra í að tengja saman einstaklinga og lögaðila en í fyrri áformum og lagafrumvörpum – jafnvel þeim sem lengst hafa gengið. Þannig virðast gerðar tillögur að nýrri reglu um 20% eignarhlut eða atkvæðisrétt, sem ekki hafa komið fram áður, auk þess sem reglur um fjölskyldu- og stjórnunartengsl eru mun víðtækari en í fyrri áformum. Þrátt fyrir þetta er enn gert ráð fyrir að sama skilgreining á hugtakinu „yfirráð“ og er í samkeppnislögum verði tekin upp í lög um stjórn fiskveiða.

Engan sérstakan rökstuðning er að finna í skýrslunni fyrir þörfinni á því að ganga svo langt eða ástæður þess að fyrri tillögur hafi ekki við til þess fallnar að ná því markmiði sem að er stefnt. Einungis er tekið fram að nauðsynlegt sé að herða reglurnar til að „ekki sé unnt að komast hjá kvótaköpunu.“

Með sama hætti og fyrri áform eru tillögur skýrslunnar haldnar grundvallarágöllum sem nauðsynlegt er að gera athugasemdir við. Áður en settar verða fram athugasemdir við einstakar tillögur sem finna má í skýrslunni er nauðsynlegt að fjalla stuttlega um tilgang og röksemdir fyrir reglum um hámarksaflahlutdeild, bera þær saman við reglur samkeppnisréttar og vara við þeim afturvirku áhrifum sem breytingarnar kunna að hafa.

Markmið fiskveiðistjórnunarlaganna eru önnur en samkeppnislaga

Sjávarútvegur nýtur um margt sérstöðu á Íslandi, fyrst og fremst þar sem hann er mikilvægasta atvinnugrein þjóðarinnar. Löggjöf um sjávarútveg er umfangsmikil og á sér langa sögu. Núgildandi lög um stjórn fiskveiða byggja að mestu á lögum nr. 38/1990, sem aftur byggðu að meginstefnu á sama fyrirkomulagi og hafði gilt frá árinu 1984, þegar komið var á kvótakerfi með úthlutun aflakvóta til einstakra skipa, þar sem afkastageta fiskiskipafлотans var orðin mun meiri en afrakstursgeta fiskstofnanna sem leiddi bæði til offjárfestingar í greininni og ofveiði fiskistofna. Í frumvarpi því sem síðar varð að lögum um stjórn fiskveiða er tilgangi þeirra og markmiði lýst með skýrum hætti:

Fiskstofnarnir við Ísland eru helsta auðlind íslensku þjóðarinnar. Lífskjör þjóðarinnar ráðast að miklu leyti af því hvernig til tekst um nýtingu þeirra. Með frumvarpi þessu er

að því stefnt að setja almennar leikreglur um fyrirkomulag fiskveiða er stuðli að sem mestum afrakstri úr þessari takmörkuðu auðlind.

[...]

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

[Undirstr. undirr.]

Með lögum nr. 38/1990 var heimilað að framselja aflakvóta af einu fiskiskipi til annars. Þannig var skapaður grundvöllur til að koma á verkaskiptingu milli fyrirtækja í sjávarútvegi. Í athugasemdum við lagaákvæðið sem lögfesti framsalsheimildina sagði m.a.:

Fiskiskipum mun ekki fækka nema víðtæk heimild sé til þess að sameina aflaheimildir þeirra. Slík heimild er því nauðsynleg forsenda þess að það meginmarkmið frumvarpsins að samræma afkastagetu flotans afrakstursgetu fiskstofnanna náist.

[Undirstr. undirr.]

Tilgangur löggjafans með lagasetningunni er augljós. Hann er að hámarka afrakstur af hinni sameiginlegu fiskveiðiauðlind, enda ráðast líf skjör þjóðarinnar að miklu leyti af honum. Þessi sjónarmið eiga jafnt við í dag sem árið 1990. Ekki verður litið framhjá þessum tilgangi laganna þegar ákvæði þeirra eru skýrð til samræmis við ákvæði annarra lagabálka, t.d. samkeppnislaga.

Samkeppnislög voru fyrst sett á Íslandi árið 1993, í kjölfar aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Markmið laganna er að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta og efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Almennt er þó talið að samkeppni eigi misvel við eftir atvinnugreinum, til þess að ná fram hámarkshagkvæmni. Á það bæði við um markaði þar sem náttúruleg einokun þykir vera til staðar og einnig þegar félagslegt eða pólitískt gildismat leiðir til þeirrar niðurstöðu að samkeppni sé ekki besta aðferðin til að knýja markaði í átt að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþátta.

Á grundvelli þessara röksemda hafa flest ríki tekið þá afstöðu að samkeppnislög taki m.a. *ekki til útflutnings*. Rökin fyrir því eru að slík takmörkun á gildissviði laganna færi tekjur til innlendra framleiðenda, hafi jákvæð áhrif á vöruskiptajöfnuð og færi þjóðinni hagsæld. Er slík undanþága raunhæf í tilvikum útflutningsgreina eins og sjávarútvegs. Í 3. gr. samkeppnislaga er skýrt tekið fram að lögin gilda ekki um útflutning. Þegar af þeirri ástæðu liggur fyrir að samkeppnislög taka ekki til stórs hluta í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja. Svipuð regla um lögsögu samkeppnisyfirvalda er í flestum nágrannaríkjum okkar.

Þá hafa sumar þjóðir gengið skrefinu lengra og tekið pólitíska ákvörðun, væntanlega á

grundvelli heildarmats á hagsmunum þjóðarinnar, um að undanskilja tilteknar atvinnugreinar banni samkeppnislaga við samráði. Á það t.d. við um norskan sjávarútveg og landbúnað en í norskri löggjöf er skýrt tekið fram að samkeppnislög standi því ekki í vegi að frumframleiðendur í sjávarútvegi og landbúnaði vinni saman við framleiðslu, dreifingu og markaðssetningu á afurðum, til að ná sem mestum afrakstri úr hinni takmörkuðu auðlind fyrir þjóðarbúið.

Samandregið má því segja að þó svo að Alþingi hafi ákveðið árið 1993, í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, að virk samkeppni skuli ríkja í atvinnurekstri á Íslandi með það að markmiði að ná fram bestri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, þá geta önnur lög og önnur sjónarmið en virk samkeppni verið grundvöllur hagsældar þjóðfélagsins í tilteknum atvinnugreinum, ekki síst hvað varðar útflutningsgreinar. Samkeppnislög taka tillit til þessara sjónarmiða, með því að undanskilja útflutning lögsögu laganna.

Með hliðsjón af því að framsalsheimildum á kvóta var ætlað að auðvelda samruna sjávarútvegsfyrirtækja og stuðla að hagræðingu í greininni, og að samkeppnislögum er ekki ætlað að taka til þeirrar starfsemi íslenskra fyrirtækja sem snúa að útflutningi, sem og að teknu tilliti til markmiðs og verndarhagsmuna samkeppnislaga og laga um stjórn fiskveiða, er síst tilefni til að haga lagasetningu þannig að *minna* þurfi til að koma, svo yferráð skapist í sjávarútvegi, heldur en í öðrum atvinnugreinum. Slíkt fyrirkomulag hefði eðli málsins samkvæmt í för með sér meiri hömlur á hagræðingu með fjárfestingu og/eða samrunum í sjávarútvegi, sem fer þvert gegn markmiði laga um stjórn fiskveiða. Þvert á móti eru gild þjóðhagsleg rök fyrir því að *meira þurfi til að koma svo að um raunveruleg yferráð sé að ræða í skilningi laga um stjórn fiskveiða* heldur en samkeppnislaga.

Röksemdir fyrir áformum um breytingar

Í tillögum lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar að breyttum skilgreiningum tengdra aðila felst að innleiddar eru í sjávarútveg mun strangari reglur en almennt gilda í samkeppnisrétti, án sjáanlegs rökstuðnings fyrir slíkum grundvallarbreytingum.

Í skýrslunni er fjallað um þau sjónarmið sem voru ríkjandi við setningu laga nr. 27/1998, en með þeim voru reglur um hámarksaflahlutdeild leiddar í lög. Í greinargerð með lagafrumvarpinu sem varð að lögum nr. 27/1998 er því ítarlega lýst hvernig sjónarmið um hagkvæmni í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja vegast á við sjónarmið um samþjöppun aflaheimilda á fárra hendur. Með reglum um hámarksaflahlutdeild var komið til móts við bæði þessi sjónarmið og leitast við að feta meðalveg sem bæði tryggði hagkvæmni í rekstri og dreift eignarhald aflaheimilda.

Þær reglur um hámarksaflahlutdeild sem lögfestar voru árið 1998 eru að meginstefnu enn í gildi. Í skýrslu Auðlindarinnar okkar segir svo:

Ekki verður annað séð en að sjónarmiðin sem bjuggu að baki setningu reglna um hámarksaflahlutdeild á sínum tíma hafi staðist tímans tönn. Engu að síður er ákvæði 13. gr. laganna komið nokkuð til ára sinna, einkum hvað viðkemur skilgreiningu á tengdum aðilum, sem nú verður vikið að.

Þrátt fyrir að boða þarna umfjöllun um ástæður þess að skilgreining 13. gr. laganna sé komin til ára sinna er enga umfjöllun eða röksemdir að finna í skýrslunni fyrir því að það þurfi að víkka skilgreininguna út. Þannig er bara að finna í skýrslunni *tillögur til rýmkunar* skilgreiningarinnar en enga umfjöllun um *af hverju* það sé nauðsynlegt.

Það er verulega varasamt að breyta skilgreiningum sem aðilar í sjávarútvegi hafa starfað eftir og lagað sig að í meira en aldarfjórðung. Til þess þarf sterkar röksemdir og knýjandi þörf. Þegar af þessari ástæðu ber að taka tillögunum með miklum fyrirvara.

Um afturvirkni breytinga

Útgerðarfélag Reykjavíkur hefur í fyrri umsögnum lagt áherslu á að leiði lagabreytingar til rýmkunar á skilgreiningum á tengdum aðilum og raunverulegum yfirráðum geti það leitt þess að aðilar sem nú teljast vera undir mörkum hámarksaflahlutdeildar teljist vera komnir yfir þau eftir lagabreytingar.

Slík staða getur leitt til þess að lögin teljist hafa óbein afturvirk áhrif. Ákvæði stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar, sbr. 72. gr., og atvinnufrelsi, sbr. 75. gr., setja slíkum afturvirkum áhrifum miklar skorður. Nauðsynlegt er að taka tillit til réttarstöðu sem aðilar mega treysta og binda réttmætar væntingar við og gæta þarf meðalhófs og jafnræðis við lagasetningu.

Útgerðarfélag Reykjavíkur ítrekar að nýjum skilgreiningum verður ekki beitt afturvirkt um aðstöðu sem fyrir löngu er orðin að veruleika. Slíkt myndi fela í sér mikið og afturvirkt inngríp sem er ófyrirséð í rekstri útgerða. 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 alvarlegar afleiðingar. Skoða þarf slíkt inngríp sérstaklega í ljósi atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæða stjórnarskrár.

Í dæmaskyni má nefna að þegar breytingar hafa verið gerðar á lögum um verðbréfavíðskipti er varða lækkun á hlutfalli atkvæðaréttar sem viðmið við stofnun

yfirtökuskyldu, hafa verið sett ákvæði um það hvernig fara skuli með þá sem voru með hærra hlutfall atkvæðisréttar í samræmi við áðurgildandi lög.¹ Með þessu móti er komið í veg fyrir að aðilum sé gert skylt að selja eignir sínar og gætt að eðlilegu meðalhófi í tengslum við afturvirk áhrif laga.

Útgerðarfélag Reykjavíkur telur í ljósi alls framangreinds að ef breyta eigi skilgreiningu á hugtökunum raunveruleg yfirráð 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.

Einstakar tillögur í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar

Eins og rakið er að framan eru í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar gerðar tillögur að þremur efnisreglum sem breyta hugtakinu tengdir aðilar í skilgreiningu 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Verður nú fjallað stuttlega um hverja og eina efnisreglu og til hagræðis fyrst fjallað um þá tillögu að samræma skilgreiningu laganna á hugtakinu yfirráð við skilgreiningu samkeppnislaga á sama hugtaki.

1. Um skilgreiningu á yfirráðum

Í tillögum lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar er haldið fram að afmörkun hugtaksins *raunveruleg yfirráð* skuli vera með svipuðum hætti í lögum um stjórn fiskveiða og í samkeppnislögum. Er það byggt á þeim sjónarmiðum að ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða sé ætlað að sporna gegn óæskilegri samþjöppun í sjávarútvegi með sama hætti og samrunareglum samkeppnislaga. Ákvæði 13. gr. sé þannig samkeppnisregla.

Í því ljósi verður þó að ítreka að grundvallarmarkmið fiskveiðistjórnunarlaga eru önnur en samkeppnislaga. Eins og áður hefur verið rakið er tilgangur fiskveiðistjórnunarlaga fyrst og fremst að hámarka afrakstur þjóðarbúsins af hinni sameiginlegu fiskveiðiauðlind, enda ráðast lífskjör þjóðarinnar að miklu leyti af því hvernig til tekst með að hámarka útflutningsverðmæti fiskafurða. Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni á markaði, þar sem eitt meginmarkmiðið er að keppinautar geti boðið sem lægst verð til neytenda. Samkeppnislögin taka hins vegar ekki til útflutnings, enda hefur

¹ Sjá t.d. ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 33/2003, sbr. ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 31/2005 um breytingu á lögum nr. 33/2003, sem tóku gildi þann 1. júlí 2005 og efnislega samhljóða ákvæði í 8. mgr. 100. gr. laga nr. 108/2007.

lögjafinn látið sjónarmið um að ná fram sem lægstu verði fyrir útflutningsvörur víkja fyrir sjónarmiðum um að færa tekjur til innlendra framleiðenda, hafa jákvæð áhrif á vöruskiptajöfnuð og færa þjóðinni hagsæld. Af þeirri ástæðu gilda t.d. reglur samkeppnislaganna sem banna samráð og samstarf fyrirtækja ekki um stóran hluta í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja.

Í þessu ljósi verður almennt að telja varhugavert að styðjast fyrirvaralaust við skilgreiningar samkeppnislaga á yferráðum án þess að metið sé hvort hinum þjóðhagslega mikilvægu markmiðum fiskveiðistjórnunarlaganna geti með því verið stefnt í hættu. Ekki verður ráðið af lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar að slíkt mat hafi farið fram eða hver rökin séu fyrir því að breyta reglum fiskveiðistjórnunarlaganna þannig að hugtakið raunveruleg yferráð verði skýrt með víðtækara hætti en verið hefur frá setningu laganna árið 1998.

Að því sögðu verður einnig að taka fram að þegar allar tillögur úr lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar eru teknar saman, er ljóst að breytingarnar í heild ganga miklu lengra en samræma hugtakið *yferráð* við skilgreiningu samkeppnislaga. Þannig fela tillögurnar í sér þá grundvallarbreytingu að *yferráð* eru ekki lengur mælikvarðinn á það hvort telja beri eignarhald tveggja eða fleiri útgerðarfyrirtækja saman við mat á hámarksaflahlutdeild, heldur verður nægjanlegt að til staðar sé minnihlutaeign í félagi. Þá er að auki gerð tillaga að gríðarlega íþyngjandi reglum um tengda aðila innan sjávarútvegs sem ekki eru til staðar í samkeppnisrétti. Það er því verulega villandi að halda því fram að í tillögunum felist að skilgreining á yferráðum verði samræmd við samkeppnislög – tillögurnar ganga miklu lengra, þó það sé einn liður þeirra að samræma þessar tvær skilgreiningar.

2. Um 20% eignaraðild eða atkvæðamagn

Önnur þeirra tillagna skýrslunnar sem leiða til þess að gengið er mun lengra en í samkeppnisrétti við mat á yferráðum og tengdum aðilum, er hugmynd að nýrri reglu um „að aflahlutdeild útgerða sé að hluta talin saman gagnvart kvótapakki ef viðkomandi útgerðir eru beint eða óbeint tengdar gegnum a.m.k. 20% eignaraðild eða atkvæðisrétt, án þess að um yferráð sé að ræða.“ Við tillöguna er margt að athuga.

Í fyrsta lagi á þessi regla sér ekki stoð í samrunareglum samkeppnislaga og gengur mun lengra en þær reglur – enda sérstaklega tekið fram í tillögunni að hún eigi við „án þess að um yferráð sé að ræða“. Samrunareglur samkeppnislaga miða hins vegar við yferráð. Með hinni nýju reglu myndu því gilda mun strangari reglur um eignatengsl útgerðarfélaga en almennt gildir í íslensku atvinnulífi. Þannig yrðu möguleikar útgerðarfélaga til

fjárfestinga, nýsköpunar og hagræðingar takmarkaðri en almennt gengur og gerist í íslensku atvinnulífi. Reglan vinnur því beinlínis gegn grundvallarmarkmiði laga um stjórn fiskveiða, sem er hagkvæm nýting fiskimiðanna.

Í öðru lagi fer tillagan gegn grundvallarreglum eigna- og félagaréttar. Hvert félag telst að meginreglu til sjálfstæður lögaðili og eigandi þeirra eigna sem því tilheyra. Hluthafar félagsins eða aðrir hagsmunaaðilar eru ekki samsamaðir félaginu nema í skýrt afmörkuðum undantekningartilvikum. Engar almennar reglur eru til sem fela í sér að eignir hlutafélags séu sjálfkrafa taldar hluti af eignum hluthafa félagsins. Almennar reglur samkeppnisréttar taka á þeirri aðstöðu þegar einn lögaðili hefur yfiráð yfir öðrum, sem á sér þær augljósu skýringar að með yfiráðum verður viðkomandi hluthafa kleift að beita áhrifum sínum til að stjórna ráðstöfun og meðferð eigna viðkomandi félags. Minnihlutaeign veitir ekki slík réttindi, nema önnur atriði komi til, og því gilda allt aðrar reglur í þeim tilvikum.

Þegar um minnihlutaeign í félagi að ræða fer hluthafi ekki með yfiráð yfir félaginu. Hann ræður ekki yfir eignum félags og getur ekki beitt áhrifum sínum til stýra ráðstöfunum félagsins. Leitist hluthafi við að hafa óeðlilegt áhrif á stjórnun viðkomandi félags getur það farið gegn 10. gr. samkeppnislaga og gildir sú regla almennt um öll félög, einnig útgerðarfélög, að því marki sem háttsemin beinist að íslenskum mörkuðum. Á þessu tvennu – yfiráðum og minnihlutaeign – er því eðlismunur sem fullt tillit er tekið til í reglum samkeppnisréttar, sem og almennt í löggjöf.

Í áður nefndu frumvarpi sem varð að breytingalögum nr. 27/1998 er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því að það eru *yfiráðin* yfir aflahlutdeildunum sem réttlæta reglur um kvótapak. Er þetta m.a. orðað svo í frumvarpinu:

Að auki hafa verið settar fram skoðanir um að setja beri tiltekið hámark á aflahlutdeild einstakra aðila og aðila þeim tengdum til að tryggt verði að ekkert fyrirtæki ráði yfir meira en sem nemur tilteknum hundraðshluta heildaraflaheimilda.

[Undirstr. undirr.]

Þar af leiðandi gengu reglur frumvarpsins út á að skilgreina hvenær *yfiráð* væru til staðar, þ.m.t. hvernig tengdir aðilar færu með yfiráð í sameiningu. Þannig er grundvallarmunur á þessum tilgangi laganna og þeirri tillögu sem nú hefur verið lögð fram, þar sem stendur til að telja inn í útreikning á kvótapakni aflaheimildir sem útgerð fer ekki með yfiráð yfir og hefur þar með ekkert um ráðstöfun eða nýtingu að segja.

Í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar er vísað til reglna ársreikningalaga nr. 3/2006 til stuðnings sjónarmiðum um að minnihlutaeign skuli talin með í útreikningi á kvótapakni. Í

Þeim lögum er stuðst við 20% mark þegar *hlutdeildarfélög* eru skilgreind. Um gjörólík réttarsvið er að ræða og óumdeilt er að umrædd regla ársreikningalaga er ekki samkeppnisregla. Því eru allt önnur sjónarmið sem liggja til grundvallar skilgreiningu þeirra laga. Það er sjálfögð og eðlileg regla að upplýsingar um minnihlutaeign og afkoma hlutdeildarféлага komi fram í ársreikningum féлага, líka þeirra féлага sem eiga aflahlutdeild. Það breytir því ekki að umrætt hlutdeildarfélag er eigandi og stjórnandi sinna eigin eigna, en ekki hluthafinn.

Með innleiðingu reglu sem þessarar væri um eðlisbreytingu að ræða við útreikning á kvótapaki. Reglan hefði alvarleg áhrif á alla starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja og myndi aftra mjög fjárfestingu, nýsköpun og hagræðingu í greininni.

3. Um fjölskyldu- og stjórnunartengsl

Hin tillagan í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar að breytingum á skilgreiningu á tengdum aðilum, sem leiðir til þess að hugtakið verður skýrt með mun víðtækari hætti en innan samkeppnisréttar, lýtur að fjölskyldu- og stjórnunartengslum. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir því að eignarhlutir eða atkvæðisréttur allra sem tengdir eru „nánum fjölskyldutengslum“ (hjón, sambúðarfólk, skyldmenni í beinan legg, systkini o.fl.) skuli lagðir saman við mat á yferráðum. Sama eigi við um tengsl milli félags og stjórnarmanna og framkvæmdastjóra þess.

Núgildandi 3. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða geymir sérreglu sem heimilar við nánar tilgreindar aðstæður að leggja saman eignarhluta eða atkvæðisrétt „maka og skyldmenna í beinan legg“. Heimildin á við þegar metið er hvort einstaklingur (einn, með öðrum eða á grundvelli yferráða) fari með yferráð yfir tveimur eða fleiri útgerðarfélögum. Heimildin á aðeins við þegar þau sérstöku tengsl sem lýst er í ákvæðinu eru metin. Þá er kveðið á um tiltekið lágmarkseignarhald til að eignarhlutur eða atkvæðisréttur falli undir ákvæðið og fjölskyldutengsl geti yfirleitt komið til skoðunar.

Tillögur í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar fela í sér verulegar breytingar frá gildandi reglum sem takmarka mjög atvinnufrelsi og eignarréttindi fjölmargra einstaklinga. Breytingin er víðtæk og virðist engin rannsókn hafa farið fram á því hver áhrif breytingarinnar kunna að verða, hvort hún sé til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að er stefnt eða hvernig reglunum verður framfylgt. Eftirfarandi breytingar felast í tillögnum:

1. Það verður almenn regla við mat á tengdum aðilum að telja saman eignarhlut eða atkvæðisrétt allra einstaklinga sem tengdir eru nánum fjölskylduböndum.
2. Hugtakið „nán fjölskyldutengsl“ virðist skilgreint mun rýmra en samkvæmt

gildandi lögum (maki og skyldmenni í beinan legg). Þannig virðist m.a. gert ráð fyrir að eignarhlutir eða atkvæðisréttur systkina verði lagðir saman.

3. Tekin verður upp ný regla um stjórnunartengsl sem felur í sér að eignarhlutur eða atkvæðisréttur stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í félagi, og eignarhlutur eða atkvæðisréttur félagsins sjálfs, verða lagðir saman.

Tillögurnar ganga þannig mun lengra en núgildandi reglur laga um stjórn fiskveiða, auk þess sem reglurnar eru mun rýmri en almennt gildir innan samkeppnisréttar. Með því að fara á þennan hátt út fyrir skilgreiningu samkeppnisréttarins á hugtakinu *yfirráð* skapast veruleg hættu á því að allt önnur viðmið gildi um *yfirráð* yfir íslensku sjávarútvegsfyrirtæki heldur en á við í öllum öðrum atvinnurekstri. Á það ekki einungis við um Ísland, heldur um alla Evrópu og í raun um stærstan hluta heimsins þar sem áþekkt skilgreining á hugtakinu *yfirráð* er lögð til grundvallar í samkeppnisrétti flestra ríkja.

Að mati Útgerðarfélags Reykjavíkur er óráðlegt að styðjast við skilgreiningar reikningskilastaðla, líkt og gert er í lokaskýrslunni, þegar settar eru fram reglur um útreikning heildaraflahlutdeildar. Innan samkeppnisréttar eru reglur reikningskilastaðla ekki leiðarljós við mat á *yfirráðum*. Það er einungis við mat á þröngri undantekningarreglu um möguleg *sameiginleg yfirráð aðila vegna sameiginlegra viðskiptalegra eða fjárhagslegra hagsmuna* (e. common commercial or financial interest), að þættir eins og fjölskyldutengsl eða stjórnunartengsl geta haft áhrif við mat á *yfirráðum* innan samkeppnisréttar *til viðbótar öðrum meginþáttum* sem leiða til sameiginlegra *yfirráða*. Enn síður ættu slík sjónarmið að vera leiðarljós við mótun reglna um stjórn fiskveiða. Þar að auki verður ekki betur séð en tillögur í lokaskýrslunni gangi mun lengra en ákvæði IAS24 staðalsins sem vísað er til í skýrslunni.²

Í lokaskýrslunni eru þessir þættir hins vegar settir fram sem meginregla, þannig að fjölskyldutengsl t.d. milli fulltrúa sjávarútvegsfyrirtækja og/eða t.a.m. stjórnunartengsl fulltrúa sjávarútvegsfyrirtækja við þriðja aðila, verði talin hafa fullt vægi inn í mat á því

² Tengdir aðilar eru skilgreindir í IAS24 sem einstaklingur eða félag sem tengist því félagi sem reikningskilin taka til. Einstaklingur eða náskyldur ættingi hans er tengdur aðili ef hann fer með *yfirráð* eða *sameiginleg áhrif*, hefur veruleg áhrif eða er einn af lykilstjórnendum félags eða móðurfélags þess. Þetta á jafnframt við um félög sem tengjast slíkum einstaklingum með ofangreindum hætti. Félag er tengdur aðili þess félags sem reikningskilin taka til ef félagið er hluti af sömu samstæðu, annað hvort félagið er hlutdeildarfélag eða félag í *sameiginlegri eigu* hins, félögin eru í *sameiginlegri eigu sama aðila*, annað félagið er í *sameiginlegri eigu þriðja aðila* og hitt félagið er hlutdeildarfélag viðkomandi þriðja aðila, félagið er eftirlaunasjóður starfsmanna félagsins sem reikningskilin taka til eða félags sem tengist því, félagið eða einhver meðlimur samstæðunnar sem félagið er hluti af, veitir þjónustu vegna lykilstjórnunarstarfa til þess félags sem gerir reikningskilin eða móðurfélags þess.

hvort um raunveruleg yfirráð er að ræða. Slík framsetning er í engu samræmi við reglur samkeppnisréttar, sem þó er vísað til í lokaskýrslunni til stuðnings tillögunum. Er um verulega vafasama reglu að ræða sem getur haft alvarleg og ófyrirsjáanleg áhrif á íslenskan sjávarútveg.

Útgerðarfélag Reykjavíkur mótmælir harðlega tillögugerð í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar, enda er hún villandi og leiðir til þess að í reynd gilda strangari samkeppnisreglur á sviði fiskveiða en á öðrum sviðum atvinnulífsins. Ef tillagan verður að lögum verður réttarstaðan eins og að framan er lýst, þrátt fyrir að allt aðrir verndarhagsmunir liggi til grundvallar ákvæðum fiskveiðistjórnunarлага heldur en samkeppnislögum, sem ættu að leiða til þess að *vægari* reglur gildi um yfirráð á sviði sjávarútvegs en samkvæmt samkeppnislögum. Það skýtur því vægast sagt mjög skökku við að til viðbótar við þau hefðbundnu sjónarmið sem uppi eru við skilgreiningu og mat á því hvort um yfirráð sé að ræða, sé sérstaklega vikið að fjölskyldutengslum og stjórnunartengslum þegar meta á yfirráð á sviði sjávarútvegs.

Samantekt

Í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar er ekki að finna rökstuðning fyrir því að breyta þurfi reglum um tengda aðila við mat á yfirráðum – einungis er þar að finna tillögur að slíkum breytingum.

Framsetning starfshópsins á tillögunum, um að þær feli í sér samræmingu við reglur samkeppnislaga er villandi, þar sem þær fela í sér að takmarkanir á hagræðingu í sjávarútvegi væru víðtækari en leiðir af samkeppnislögum. Jafnvel þó einungis stæði til að samræma skilgreiningu fiskveiðistjórnunarлага á hugtakinu *yfirráð* við skilgreiningu samkeppnislaga þyrfti slík breyting að vera studd sannfærandi röksemdum. Ástæðan er sú að tilgangur fiskveiðistjórnunarлага er ekki sá sami og samkeppnislaga. Þá gilda samkeppnislög ekki um stærstan hluta starfsemi útgerða, n.t.t. útflutning. Þar af leiðandi ber að fara varlega í allar breytingar sem koma í veg fyrir aukna hagræðingu og hagkvæmni í greininni.

Þegar hins vegar er gengið mun lengra í slíkum breytingum en einungis að samræma skilgreiningu hugtaka samkeppnisréttar og fiskveiðistjórnunarлага, og mun víðtækari og strangari reglur innleiddar á sviði útgerðar en gildir almennt í þjóðfélaginu, er ljóst að farið er gegn upprunalegum tilgangi laga um fiskveiðistjórn. Það myndi skekkja og veikja verulega samkeppnisstöðu íslensks sjávarútvegs og draga úr fjárfestingu, nýsköpun og endurnýjun innan greinarinnar. Slíkar breytingar verða ekki gerðar nema að vel athuguðu máli og á grundvelli knýjandi þjóðhagslegrar þarfar.

Þá geta breytingarnar hæglega farið gegn eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar.

* * *

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

Virðingarfyllst
f.h. Útgerðarfélag Reykjavíkur

Grímur Sigurðsson, hrl.

Jóna Björk Helgadóttir, hrl.