

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða (tengdir aðilar)

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Á eftir 3. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar svohljóðandi:

Tengdir aðilar teljast:

1. Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, á beint og/eða óbeint meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár í hinum aðilanum eða fer með meiri hluta atkvæðisréttar. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.
2. Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, hefur með öðrum hætti en greinir í 1. tölul. raunveruleg yferráð yfir hinum.
3. Lögaðilar, þar sem svo háttar til að sami aðili eða sömu aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í báðum eða öllum lögaðilunum enda nemi eignarhlutur hvers þeirra um sig a.m.k. 10% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðafjölda í viðkomandi lögaðilum. Sama á við ef aðili eða aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., sem eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðila og hver um sig á a.m.k. 10% hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilanum, eiga ásamt viðkomandi lögaðila meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum lögaðila.
4. Lögaðilar í eigu hjóna, sambúðarfólks barna þeirra eða fósturbarna (tengsl í beinan legg).

Auk framangreinds skulu vera talin tengsl á milli aðila sem stjórnað er af sömu einstaklingum nema sýnt sé fram á hið gagnstæða

Raunveruleg yferráð skv. 2. tölul. 4. mgr. skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annaðhvort sérstaklega eða samanlagt, og með hliðsjón af staðreyndum eða lagalegum atriðum sem við eiga, gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á félag, einkum með:

1. eignarhaldi eða rétti til að nota eignir félags, allar eða að hluta,
2. rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu, eða ákvarðanir stofnana félags.

Yferráð öðlast aðilar sem:

1. eru réttihafar eða eiga tilkall til réttar samkvæmt samningum þar að lútandi, eða
2. þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum hafa möguleika til að beita slíkum réttindum.

2. gr.

14. gr. verður svo hljóðandi:

Ef samanlögð aflahlutdeild einstakra aðila og tengdra aðila er yfir 6% af heildarverðmæti allra tegunda sem sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla þá ber að tilkynna til Fiskistofu flutning aflaheimilda, samruna lögaðila sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild, kaup á eignarhlut í slíkum lögaðilum og kaup, kaupleigu eða leigu á fiskiskipi með aflahlutdeild áður en lögskiptin koma til framkvæmda, en eftir að samningur er gerður og koma flutningur, kaup, leiga eða samruni ekki til framkvæmda fyrr en Fiskistofa hefur staðfest að stofnunin telji að ekki þurfi að fara fram sérstakt mat eða staðfest að aflahlutdeild fari ekki yfir lögbundin mörk. Fiskistofa skal tilkynna aðila innan 10 virkra daga frá því tilkynning barst til að staðfesta að aflahlutdeild fari ekki yfir lögbundin mörk eða að stofnunin muni framkvæma mat á því hvort flutningur, kaup eða samruni leiði til þess að aðili fari yfir lögbundin mörk. Fiskistofa hefur 30 virka daga frá því tilkynning barst til að meta hvort aðili fari yfir lögbundið hámark. Sama gildir ef aðilar ráða yfir meira en 2,5% af heildaraflaverðmæti krókaaflahlutdeildar.

Fari aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila eða tengdra aðila umfram lögbundið hámark skal Fiskistofa tilkynna viðkomandi aðila að svo sé og hve há umframafhlutdeild hans er. Flutningur, kaup eða samruni koma þá ekki til framkvæmda fyrr en aðili hefur gert ráðstafanir til að koma hlutdeildinni niður fyrir hámarkið. Fiskistofu er heimilt að veita undanþágu frá þessu skilyrði og skal þá aðila veittur þriggja mánaða frestur til að gera ráðstafanir til að koma aflahlutdeildinni niður fyrir hámarkið. Hafi aðili ekki veitt Fiskistofu upplýsingar um að fullnægjandi ráðstafanir hafi verið gerðar fyrir lok frestsins fellur umframafhlutdeildin niður. Skerðist þá aflahlutdeild fiskiskipa í eigu viðkomandi aðila hlutfallslega miðað við einstakar tegundir. Við úthlutun aflahlutdeildar í upphafi næsta fiskveiðiárs eftir lok frestsins skal skerðingin koma til hækkunar aflahlutdeildar fiskiskipa í eigu annarra. Hækkunin skal vera í réttu hlutfalli við aflahlutdeild fiskiskipanna af þeim tegundum sem um ræðir. Sama gildir ef aðilar ráða yfir meira en 2,5% af heildaraflaverðmæti krókaaflahlutdeildar. Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd tilkynninga til Fiskistofu og málsmeðferð.

Fiskistofa getur framkvæmt frumkvæðisathugun á því hvort aðilar séu yfir lögbundnu hámarki og skal stofnunin tilkynna viðkomandi aðilum að slík athugun fari fram. Komi í ljós að aðili sé yfir lögbundnu hámarki skal aðilanum tilkynnt niðurstaða Fiskistofu og hefur frá því tilkynningin barst þrjú mánuði til að gera ráðstafanir til að koma hlutdeildinni niður fyrir lögbundin mörk og tilkynna til Fiskistofu. Hafi Fiskistofu ekki borist slík tilkynning innan tímafrestsins fellur umframhlutdeildin niður sbr. 2. mgr.

Fiskistofa getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem eiga fiskiskip með skráða hlutdeild sem stofnunin telur nauðsynlegt til að hafa eftirlit með reglum um hámarkshlutdeild. Fiskistofa getur einnig óskað eftir upplýsingum frá embætti ríkisskattstjóra og fyrirtækjaskrá við framkvæmd eftirlitsins.

3. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða svo hljóðandi:

Fari aflahlutdeild eða krókaaflahlutdeild fiskiskipa í eigu tengdra aðila, sem ekki töldust tengdir aðilar fyrir gildistöku laganna, yfir þau mörk sem kveðið er á um í 2. mgr. 13. gr., skulu aðilar gera ráðstafanir til að koma aflahlutdeild eða krókaaflahlutdeildinni þannig að hún rúmist innan lögbundinna marka fyrir lok fiskveiðiársins 2025/2026.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í desember 2018 skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um eftirlit Fiskistofu. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var m.a. farið yfir starfsemi stofnunarinnar og eftirlit með nokkrum þáttum skoðað sérstaklega (vigtun sjávarafla, eftirlit með brottkasti og samþjöppun aflaheimilda). Í skýrslunni segir að eftirlit Fiskistofu sé mikilvægur liður í stefnu stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar veiðar og að markmiðum aflamarkskerfisins sé náð. Eftirlitið þurfi að vera skilvirkt og gagnsætt og hafa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif enda geti verið sterkir fjárhagslegir hvatar til að fara á svig við lögbundin ákvæði um vigtun, brottkast og samþjöppun aflaheimilda. Ríkisendurskoðun taldi að ráðast þyrfti í ýmsar úrbætur til að Fiskistofa gæti sinnt eftirliti með skilvirkum og árangursríkum hætti. Brynt sé að Fiskistofa sé í stakk búin til að takast á við eftirlitsverkefni sín sem væru í senn umfangsmikil og flókin.

Til að bregðast við skýrslu Ríkisendurskoðunar skipaði sjávarútvegs og landbúnaðarráðherra verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Í verkefnastjórninni sitja Sigurður Þórðarson, formaður, Brynhildur Benediktsdóttir, sérfræðingur á skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Elliði Vignisson, sveitastjóri, Hulda Árnadóttir, lögmaður og Oddný Guðbjörg Harðardóttir, alþingismaður. Starfsmenn verkefnastjórnarinnar eru Guðmundur Jóhannesson, sérfræðingur og Svava Pétursdóttir lögfræðingur á skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Til að styðja við starf verkefnastjórnarinnar skipaði ráðherra einnig samráðshóp með fulltrúum allra þingflokka á Alþingi, stofnana og helstu hagaðila í sjávarútvegi til ráðgjafar um hvernig bæta megi eftirliti með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.

Eitt af hlutverkum verkefnastjórnarinnar samkvæmt skipunarbréfi er að fara yfir hvort eftirlit með ákvæðum laga um stjórn fiskveiða um yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila yfir hámarkhlutdeild sé fullnægjandi. Í tilefni af aðgerðum ríkistjórnarinnar til að efla traust á íslensku atvinnulífi, sbr. tilkynning á vef Stjórnarráðsins þann 19. nóvember sl., óskaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra svo sérstaklega eftir því að verkefnastjórnin skilaði af sér tillögum að endurskoðun á reglum um tengda aðila fyrir 1. janúar 2020.

Verkefnastjórnin skilaði tillögum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra þann 30. desember 2019. Í tillögum verkefnastjórnarinnar komu fram tillögur að breytingu á 13. og 14. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Frumvarp þetta er unnið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og byggir á tillögum verkefnastjórnarinnar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Aflamarkskerfið er hornsteinn íslenskar fiskveiðistjórnunar og er flestum nytjastofnum nú stýrt með úthlutun aflamarks til fiskiskipa í samræmi við skráða aflahlutdeild skipsins. Aflahlutdeildir eru framseljanlegar og líkt og framan greinir hefur töluverð samþjöppun verið í sjávarútvegi á síðustu 20 árum. Frumvarp þetta felur ekki í sér stefnubreytingu hvað varðar þann þátt fiskveiðistjórnunarkerfisins. Tilefni þessa frumvarps er fyrst og fremst að skýra betur hvað teljast tengdir aðilar í sjávarútvegi og gera nauðsynlegar breytingar á reglum þannig að Fiskistofa geti sinnt markvissar lögbundnu eftirliti með þessum þætti.

Reglur um hámarks aflahlutdeild komu fyrst í lög um stjórn fiskveiða með lögum nr. 27/1998 um breyting á lögum um stjórn fiskveiða. Þar var mælt fyrir um að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila mætti aldrei vera meiri en sem næmi 10% í þorski og ýsu og 20% í sex öðrum tegundum. Þá skyldi samanlögð aflahlutdeild í eigu einstakra aðila aldrei nema herra hlutfalli en 8%. Þó gátu aðilar ráðið yfir allt að 12% ef ekki væru neinar hömlur á viðskipti með eignarhluta í þeim. Með „aðilum“ var átt við einstök útgerðarfélög og svonefnda tengda aðila (sem meta skyldi sem eina heild). Þessi viðmið voru rýmkuð nokkuð með ákvæðum laga nr. 85/2002 um breyting á lögum um stjórn fiskveiða þar sem þau þóttu „óþarflega þröng“ (þskj. 882, 127. löggj.). Auk þess var fellt niður greint ákvæði um hömlur við viðskipti með eignarhluta og hnikað til orðalags. Efnisákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða hafa verið efnislega óröskuð síðan.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 27/1998 sagði að á undanförunum árum hefðu stjórnendur sjávarútvegsfyrirtækja leitað leiða til að skapa skilyrði fyrir bættu rekstraröryggi og svara kröfu þjóðfélagsins um aukna hagkvæmni í sjávarútvegi. Útgerðarfyrirtæki, sem mjög hefðu byggt á þorskveiðiheimildum, hefðu brugðist við aflasamdrætti með því að sameinast fyrirtækjum sem byggðu t.d. á veiðum og vinnslu uppsjávarfiska eins og loðnu og síldar. Tilgangur slíkrar sameiningar hefði þá verið að dreifa áhættu í rekstri og renna fleiri stöðum undir starfsemina. Þá hafi stjórnendur fyrirtækja séð sér hag í því að sameina fyrirtæki til að standa betur að vígi í alþjóðlegri samkeppni og til að treysta grundvöll undir áhættusama fjárfestingu í sjávarútvegi erlendis.

Í athugasemdunum voru reifuð sjónarmið með og móti því að setja sérstakar reglur til að hamla samþjöppun í sjávarútvegi. Var einkum vísað til þess að of sterk yferráð fárra aðila yfir fiskveiðiauðlindinni þýddu að viðkomandi fengi mikil völd í þjóðfélaginu og staða þeirra sem réðu útgerðarfyrirtækjunum gæti orðið of sterk gagnvart stjórnvöldum, lánastofnunum og starfsfólki. Þeir sem væru fyrir í greininni gætu í raun ráðið hverjir kæmu nýir inn og þannig komið í veg fyrir eðlilega samkeppni. Um þörf á sérstökum samkeppnisreglum á þessu sviði vísaði starfshópur sá sem samdi frumvarpið m.a. til bréfs frá Samkeppnisstofnun, en um það sagði:

Í greinargerð með frumvarpinu kom einnig fram að metið hafi verið hvort reglur á sviði samkeppnisréttar myndu duga til að koma í veg fyrir of mikla samþjöppun aflaheimilda í útgerð. Með vísan til umsagnar Samkeppniseftirlitsins var talið að þær reglur dygðu ekki þar sem fyrirtæki í sjávarútvegi væru líklega ekki talin vera með markaðsráðandi stöðu fyrr en handhöfn aflahlutdeilda væri orðin mun hærri en tillögur starfshópsins lutu að. Því var talið nauðsynlegt að setja sérstakar reglur um leyfilega hámarksaflahlutdeild (þskj. 222 – 122. löggj.).

Samkvæmt þessu voru það samkeppnissjónarmið sem voru ráðandi við samningu frumvarps til laga nr. 27/1998. Með frumvarpinu var leitast við að „finna jafnvægi milli þess að leyfa hagkvæmni stærðarinnar að njóta sín og að setja á sama tíma reglur til að reyna að koma í veg fyrir ýmsa ókosti sem geta fylgt of mikilli samþjöppun í útgerð“, svo sem síðar sagði. Var í þessu sambandi vísað til þess að einstök fyrirtæki yrðu ekki það stór að gætu hamlað „eðlilegri samkeppni í útgerð“ sem og þess að „þeir sem fyrir [væru] eru í útgerð“ gætu ekki „með samtaka mætti sínum komið í veg fyrir að nýir aðilar [kæmu] inn í útgerðina.“ (ibid). Í álitum sjávarútvegsnefndar Alþingis við aðra umræðu um málið var tekið undir þetta að hluta til, en í framhaldi sagt að „ónefnd [væru] helstu rökin fyrir frumvarpinu, rök sem lúta að því að þar

sem afkoma íslensks þjóðfélags byggist að stærstum hluta á sjávarútvegi geti þjóðin ekki tekið þá áhættu að fjöregg hennar komist undir yfirráð eins eða tveggja fyrirtækja. Ef þau fyrirtæki lenda síðan í rekstrarerfiðleikum hefði það ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir íslenskt þjóðarþjú. Taldi nefndin þessi rök mun þyngrri á metum (psk. 1031, 122. löggb.).

Þegar skoðaðar eru upplýsingar um þróun á handhöfn aflahlutdeilda frá árinu 1997 til ársins 2019 sést að fjöldi félaga sem ráða yfir meiru en 1% af aflahlutdeild er enn áþekkur. Árið 1997 voru slík félög 24 talsins en árið 2019 voru þau 22 talsins. Ef að hins vegar skoðað er hversu stór hluti heildaraflamagns er á hendi 25 umsvifamestu félaganna sjást talsverðar breytinga. Árið 1997 nam hlutfallið 47,6% af heildinni en árið 2019 nam sama hlutfall 79,2% og hefur því hækkað um rúm 30%. Þá réð félag sem raðaðist í 50. sæti yfir heildaraflahlutdeild árið 1997 yfir 0,5% af öllum aflahlutdeildum. Sambærilegt félag, það er sem ræður yfir um 0,5% af aflaheimildum, er nú í 32. sæti listans. Þetta er merki um flutninga aflaheimilda frá smæstu félögunum, sem oft eru síður samkeppnishæf, til hinna stærri félaga. Hér getur að líta yfirlit Fiskistofu frá 1. september 2019 um hlutfall heildaraflamagns í þorskígildum á hendi tíu stærstu útgerðarfélaganna í aflamarki og krókaaflamarki:

Tafla 1. 10 stærstu handhafar aflahlutdeilda 1. september 2019.

	Félag	Þorskígildistonn	Hlutdeild (%)
1	Brim hf.	45.336.442	10,44
2	Samherji Ísland ehf.	30.818.957	7,10
3	FISK-Seafood ehf.	22.993.829	5,29
4	Síldarvinnslan hf.	22.561.086	5,19
5	Vinnlustöðin hf.	21.855.433	5,03
6	Þorbjörn hf.	20.884.280	4,81
7	Skinney-Þinganes hf.	18.298.754	4,21
8	Útgerðarfélag Reykjavíkur hf.	17.236.078	3,97
9	Ísfélag Vestmannaeyja hf.	16.497.150	3,80
10	Vísir hf.	15.839.249	3,65

Tafla 1. 10 stærstu handhafar krókaaflahlutdeilda 1. september 2019.

	Félag	Þorskígildistonn	Hlutdeild (%)
1	Grunnur ehf.	2.167.569	4,51
2	Stakkavík ehf.	1.957.780	4,08
3	Jakob Valgeir ehf.	1.951.923	4,07
4	Einhamar Seafood ehf.	1.829.445	3,81
5	Hjálmar ehf.	1.822.137	3,79
6	Útgerðarfélagið Vigur ehf.	1.783.065	3,71

7	Salting ehf.	1.656.020	3,45
8	GPG Seafood ehf.	1.614.503	3.36
9	Kleifar ehf.	1.544.948	3,22
10	Gullrún ehf.	1.424.487	2,97

Við mat á áhrifum reglna um hámarksafhlutdeildir sem og mögulegum leiðum til breytinga á þeim verður að huga að því að hamla því ekki að félög eigi samstarf á breiðum grunni, s.s. varðandi nýtingu aflaheimilda og markaðsstarf. Á móti koma sjónarmið um samkeppni og að ekki ráði of fáir yfir fiskveiðiheimildum sem eru efnahagslega mikilvægar fyrir Ísland. Flestir geta sammælt um að heilbrigt sé fyrir íslenskan sjávarútveg að bæði séu þar stór og sterk fyrirtæki sem geti staðið framarlega í tækniþróun og staðið undir ávöxtun fjármagns, en um leið er bent á mikilvægi þess að tryggja fjölbreytni í útgerð, sem nota mundi mismunandi veiðarfæri, veiða á ólíkum veiðislóðum, sýna sveigjanleika og um leið styðja við þau byggðarlög þar sem þau starfa þar sem stærri félög eru síður. Þetta voru sjónarmið sem voru mjög ráðandi á níunda og tíunda áratuginum og enn er höfðað til í ríkum mæli.

Núgildandi reglur um hámarkshlutdeild hafa einkum sætt gagnrýni fyrir að vera óskýrar þar sem erfitt hefur reynst að sýna fram á hvenær tveir aðilar skuli teljast tengdir við framkvæmd þeirra. Gerð er krafa um meirihlutaeign eða raunveruleg yferráð. Tillögur verkefnastjórnarinnar taka því til skilgreininga á “tengdum aðilum” og “raunverulegum yferráðum” og hvernig hægt er að ná fram skilvirkara eftirliti með reglum um hámarkshlutdeild. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að við framkvæmd gildandi laga hafi komið í ljós erfiðleikar við að staðreyna að um tengda aðila sé að ræða þar sem kveðið er á um raunveruleg yferráð, þrátt fyrir að sterkar vísbendingar séu til staðar t.d. veruleg eignatengsl, samstarf, sami maður í lykilstöðu í tveimur fyrirtækjum, stjórnarmenn hinir sömu o.s.frv. Fiskistofa hafi ekki talið gerlegt, gegn andmælum aðila, að sanna að um raunveruleg yferráð sé að ræða þegar þannig háttar til. Fiskistofa tilkynnir aðilum hver hlutdeild þeirra er og ef hún er yfir leyfilegu hámarki er viðkomandi aðilum gert að selja frá sér hlutdeild, ellegar fellur umframhlutdeild aðilanna niður og dreifist á aðra hlutdeildarhafa næstu fiskveiðiáramót þar á eftir. Fjárhagslegar afleiðingar þess að vera yfir lögbundnu hámarki geta verið töluverðar. Í ljósi þess hve íþyngjandi áhrifin geta verið er nauðsynlegt að reglur um tengda aðila séu skýrar. Einnig er mikilvægt að eftirlit sé skilvirkt og Fiskistofa hafi fullnægjandi heimildir til að afla þeirra upplýsinga sem skipta máli við mat á því hvort aðilar teljist tengdir aðilar samkvæmt lögnum, frá aðilunum sjálfum eða öðrum opinberum aðilum. Frumvarpi þessu er ætlað að bæta úr framangreindum ágöllum.

3. Meginefni frumvarps.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 13. og 14. gr. laganna. Í 4. mgr. 13. gr. er hugtakið tengdir aðilar skilgreint. Samkvæmt þeirri skilgreiningu á hugtakinu tengdir aðilar. Í skilgreiningunni er miðað við að aðili þurfi að eiga meira en 50% , hefðbundið móðurfélag og dótturfélag. Í 2. tl. er vísað til tengsla þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili hefur með öðrum hætti en greinir í 1. tölulíð raunveruleg yferráð yfir hinum, fyrirnefndi aðilinn telst

móðurfyrirtæki en hinn siðarnefndi dótturfyrirtæki. Í 3. tölulið er vísað til þess þegar hópur fjárfesta á saman yfir 50 % í tveimur eða fleiri félögum. Í tillögum verkefnastjórnarinnar er einungis lagt til að tilvísun í móðurfélag og dótturfélag í 2. tölul. verði felld út en að annað standi óbreytt. Helgast sú breyting af því að raunveruleg yferráð geta verið til staðar þrátt fyrir að ekki sé um að ræða móðurfélag og dótturfélag og því ekki rétt að takmarka það með tilvísun í móðurfélag og dótturfélag.

Lagt er til að lögaðilar í eigu hjóna, foreldra og barna þeirra verði taldir tengdir aðilar. Í ákvæðinu

Í tillögu verkefnastjórnarinnar var lagt til að við 13. gr. bættist ný 5. mgr. sem hljóðar svo: „Auk framangreinds skulu vera talin tengsl á milli aðila ef sömu einstaklingar gegna lykilstöðum hjá báðum aðilum, s.s. framkvæmdastjórar, stjórnarmenn eða aðrir lykilstarfsmenn nema sýnt sé fram á hið gagnstæða.“ Við samningu frumvarpsins var ákveðið að fara þá leið að vísa frekar til þess að tveim eða fleiri aðilum er stjórnað er af sömu einstaklingum skuli þeir aðilar teljast tengdir aðilar. Efnislega er ekki verið að víkja með neinum hætti frá tillögu verkefnastjórnarinnar um þau tilvik þegar stjórnendur tveggja eða fleiri aðila eru þeir sömu teljast þeir tengdir nema sýnt sé fram á hið gagnstæða.

Lagt er til að hugtakið raunveruleg yferráð verði skilgreint í 6. mgr. 13. gr. laganna. Skilgreiningin tekur bæði til þess hvenær raunveruleg yferráð eru til staðar og hver fer með raunveruleg yferráð. Eitt af því sem hefur sætt gagnrýni er hversu erfitt er að sýna fram á hvenær raunveruleg yferráð séu til staðar. Með því að bæta við skilgreiningu í ákvæðið er leitast við að skýra hvaða þætti skal skoða þegar tengsl aðila og raunveruleg yferráð eru metin. Í flestum tilfellum segir skráður beinn eða óbeinn eignarhlutur til um hvort um yferráð sé að ræða. Aðrir þættir geta þó haft áhrif á hvort aðili hafi raunveruleg yferráð líkt og fram kemur í skilgreiningunni en eftir sem áður mun þurfa að framkvæma eitthvert mat í einhverjum tilvikum.

Í núgildandi lögum ber aðila þegar fyrirsjáanlegt er að aflahlutdeild fiskiskipa aðila fari umfram leyfilegt hámark að tilkynna Fiskistofu um flutning aflahlutdeilda, samruna lögaðila sem eiga Fiskiskip með aflahlutdeild, kaup á eignarhlut í slíkum aðilum og kaup, kaupleigu eða leigu á fiskiskipi með aflahlutdeild. Þá ber einnig lögaðilum sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild reglubundið að láta Fiskistofu í té upplýsingar um eignarhluta allra þeirra sem eiga 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti í viðkomandi lögaðila og jafnframt veita Fiskistofu upplýsingar um lögaðila sem þeir eiga eignarhlut eða atkvæðisrétt í og eiga fiskiskip með aflahlutdeild. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu þá er þessum ákvæðum ekki fylgt. Fiskistofu berast ekki þessar upplýsingar og hefur ekki þvingunarúrræði til að knýja aðila til að skila þessum upplýsingum. Fiskistofu er heimilt að óska eftir upplýsingum en líkt og fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar þá hefur stofnunin ekki sinnt þessu eftirlitshlutverki nema í mjög takmörkuðu mæli. Þá gildir nú að fari aflahlutdeild aðila og tengdra aðila fram yfir lögbundið hámark er aðila gert að selja aflahlutdeildina frá sér og fær til þess sex mánuði. Komi hann sér ekki niður fyrir lögbundið hámark þá fellur umfram aflahlutdeild niður.

Í tillögu verkefnastjórnarinnar er lagt til að tekið verði upp svipuð málsmeðferð og við samruna lögaðila hjá Samkeppnisstofnun og við kaup á virkum eignarhlut hjá Seðlabankanum þar sem kaup sem fela í sér kaup á aflahlutdeild eru fyrir fram tilkynnt til Fiskistofu og eru háð samþykki stofnunarinnar áður en þau fara í gegn. Sú málsmeðferð mun þó einungis ná til þeirra aðila sem fara með meira en helming af leyfilegu hámarki aflahlutdeildar. Samkvæmt yfirliti Fiskistofu frá 1. september 2019 þá fara 2 félög með yfir 6% í aflamarkskerfinu en 12 með yfir 2,5% í krókaafلامarkskerfinu. Með því að krefjast fyrir fram samþykkis áður en

kaup eða leiga tekur gildi þá er verið að tryggja það að Fiskistofa sé upplýst um þau tilvik þegar stærri útgerðir auka við sig aflaheimildir með einum eða öðrum hætti. Fiskistofa hefur þá 10 virka daga til að meta hvort fara þurfi í sérstakt mat á því hvort kaup eða leiga leiði til þess að aðili fari yfir hámarks aflahlutdeild. Í flestum tilvikum má ætla að stofnunin geti gefið samþykki fyrir kaup eða sölu án þess að framkvæma sérstaka skoðun á því hvort kaup eða sala leiði til þess að aðili fari yfir leyfilegt hámark. Í frumvarpinu er lagt til að tillaga verkefnastjórnarinnar verði tekin óbreytt upp varðandi málsmeðferð um kaup eða leigu sem leiðir til aukinnar aflahlutdeildar með þeim smávægilegu breytingum að tímafrestir Fiskistofu eru styttrir. Í stað 60 virkra daga til að meta hvort aðilar fari yfir lögbundið hámark er lagt til í frumvarpinu að það verði 30 virkir dagar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins varðar skilgreiningu á því hverjir teljast tengdir aðilar í skilningi laga um stjórn fiskveiða og framkvæmd eftirlits með þeim ákvæðum. Með frumvarpinu er leitast við að gera núgildandi skilgreiningu skýrari og eftirlit með reglum um tengda aðila skilvirkara. Reglurnar fela í sér takmörkun á því hversu mikla aflahlutdeild aðilar geti ráðið yfir.

Í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða kemur m.a. fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Þrátt fyrir framangreind ákvæði hefur verið litið svo á að aflaheimildir sem aðilar ráði yfir njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi. Í frumvarpinu er lagt til að skilgreining á því hvað teljast tengdir aðilar í sjávarútvegi verði látin ná til nánna sifjatengsla auk þess sem hugtakið raunveruleg yfirráð verði skýrt í lögunum. Leiði efni frumvarpsins til þess að aðilar sem samkvæmt núgildandi lögum falla ekki undir hugtakið tengdir aðilar verði taldir tengdir aðilar gæti komið til þess að þeim verði gert að selja frá sér aflahlutdeild. Sú málsmeðferð sem rakin er í 2. gr. frumvarpsins mun ekki eiga við um þá aðila heldur er í 3. gr. lagt til að þeim sé gefinn rýmri frestur til að koma sér niður fyrir í lögbundið hámark. Áður hafa verið rakin sjónarmið að baki reglum um hámarksaflahlutdeild og með vísan til þeirra og þess rúma frest sem aðilar hafa til að selja frá sér aflhlutdeild er talið að fari ekki gegn vernd atvinnuréttinda.

5. Samráð.

Frumvarpið er unnið upp úr tillögum verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni og í samstarfi við verkefnastjórnina. Tillögur verkefnastjórnarinnar voru kynntar á vefsíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þann 10. janúar 2018 og boðið að koma með athugasemdir við tillögurnar.

Frumvarpið varðar eftirlit Fiskistofu með reglum um hámarks aflahlutdeild og hefur efni frumvarpsins verið kynnt stofnuninni.

Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnarráðsins [...].

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins hefur einkum áhrif á þær útgerðir sem ráða yfir meira en helming af leyfilegum hámarkskafla, hvort sem það er í krókaafلامarsskerfinu eða aflamarskerfinu. Í ljósi þess að Fiskistofa hefur ekki verið með virkt eftirlit með reglum um hámarksaflahlutdeildir þá gætu einhverjir aðilar fallið undir skilgreininguna nú eftir að hún hefur verið gerð skýrari (þá sérstaklega hvað felst í raunverulegum yfirráðum) sem ættu með

réttu að falla undir núgildandi reglur. Ómögulegt er hins vegar á þessum tímapunkti að staðreyna þau áhrif með fullri vissu.

Í frumvarpinu er kveðið á um aðra málsmeðferð varðandi eftirlit með reglum um hámarks aflahlutdeild. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun Fiskistofa í einhverjum tilfellum framkvæma mat á því hvort aðilar fari umfram leyfilegt hámark við kaup eða leigu á félagi sem á fiskiskip með aflahlutdeild eða við kaup eða leigu á aflahlutdeild. Slík framkvæmd kallar á uppfærslu á tölvukerfum og gerð gagnagrunns. Gert er ráð fyrir að starfsfólk stofnunarinnar geti að mestu leyti séð um uppfærsluna. Gróflega er áætlað að upphafskostnaður verði um fjórar miljónir króna. Er þá tekið mið af þeim tíma starfsfólks sem og aðkeyptri þjónustu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin byggir að meginstefnu á eldra ákvæði en skerpt hefur verið á því hverjir teljast vera tengdir aðilar og hvaða forsendur skuli leggja til grundvallar þegar metið er hvort aðili fari með raunveruleg yferráð yfir öðrum aðila.

1. tölul. 4. mgr. er óbreyttur en þar er átt við þegar aðili, einstaklingur eða lögaðili á með beinum eða óbeinum hætti meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum aðila. Aðili á meiri hluta í öðrum lögaðila með óbeinum hætti þegar móðurfyrirtæki, í sameiningu með dótturfyrirtæki, eða dótturfyrirtæki eitt sér eða með öðrum dótturfyrirtækjum, á meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár í öðrum lögaðila eða meiri hluta atkvæðisréttar. Þetta má skýra með dæmi: Ef móðurfyrirtækið A á t.d. 25% hlutafjár í lögaðilanum X og lögaðilarnir B og C, sem eru dótturfyrirtæki A, eiga samanlagt 30% í X telst A eiga með óbeinum hætti meiri hluta í X. Sama á við ef A á engan hlut í X en dótturfyrirtækið B á eitt sér eða með C yfir 50% hluta fjár í X. Aðilarnir A, B, C og X teljast þá allir tengdir og A telst móðurfyrirtæki X.

Undir 2. tölul. 4. mgr. falla í raun hvers konar yferráð sem ekki eru talin í 1. tölul. og gefa einum aðila úrslitaáhrif í rekstri og stjórn annars aðila. Sem dæmi má nefna rétt aðila til að tilnefna meira en helming fulltrúa í stjórn lögaðila eða rétt eins aðila til að stýra rekstri annars aðila. Síðarnefnda dæmið tekur til dæmis til þess þegar ákvarðanir þarf að taka samhljóða og aðili sem á minni hluta atkvæðis réttar getur því í raun haft úrslitaáhrif. Enn fremur má hugsa sér þá aðstöðu að aðili hafi svo sterka samningsstöðu við annan aðila að hann ráði í raun stjórnarákvörðunum, s.s. vegna samnings um notkun eða ráðstöfun eigna viðkomandi, samnings um einkarétt til að nýta allan afla aðilans eða samnings við hluthafa eða stjórnarmenn sem geta haft úrslitaáhrif við ákvarðanatöku aðilans. Við mat á því hvort aðilar teljist tengdir samkvæmt þessum tölulíð skal einnig líta til skýringa á því hvað teljast raunveruleg yferráð sem lagt er til í að verði 6. mgr. greinarinnar.

Ekki eru lagðar til breytingar á 3. tölul. 4. mgr. Í ákvæðinu er fjallað um það ef sömu aðilar, einstaklingar, lögaðilar eða tengdir aðilar, skv. 1. og 2. tölul., eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í tveimur eða fleiri lögaðilum. Hver aðili verður að eiga a.m.k. 10% hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilunum. Þegar hver aðili á þetta stóran hlut og aðilarnir ná sameiginlega meiri hluta verður að telja að aðilarnir geti stýrt lögaðilunum á samræmdan hátt og því eðlilegt að telja að báðir eða allir lögaðilarnir séu tengdir. Undir þessa grein falla einnig lögaðilar þar sem aðilarnir eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í til samans með lögaðila sem þeir eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í, en þó ekki minna en 10% hver. Þetta má skýra með dæmi: Aðilarnir A, B, og C eiga saman meiri hluta í lögaðilunum X, Y og Z og er eignarhlutur hvers um sig 20%. A, B

og C eiga bara 15% hver í lögaðilanum Þ. Lögaðilinn X á 20% í Þ og eiga því aðilar A, B og C og lögaðilinn X til samans meiri hluta í lögaðilanum Þ, eða 65%. Lögaðilarnir X, Y, Z og Þ eru því allir tengdir. Niðurstaðan yrði önnur ef A ætti aðeins 8% í X en B og C ættu 22% hvor. Þá væru það aðeins Y og Z sem teldust tengdir.

Í 4. tölul. er lagt til að félög í eigu hjóna, sambúðarfólks eða barna þeirra teljist tengdir aðilar. Samkvæmt nágildandi skilgreiningu á því hverjir teljast tengdir aðilar eru þessir aðilar ótengdir og nauðsynlegt er að láta tengsl ná yfir þessi tilvik þar sem tengsl eru það nán að eðlilegt er að líta á félög í eigu þeirra sem tengda aðila til að koma í veg fyrir að félög séu skráð á náninn fjölskyldumeðlim til að komast fram hjá reglum um leyfilegt hámark hlutdeildar. Eru þessi nýmæli í samræmi við þá þróun sem hefur orðið á skilgreiningu á tengdum aðilum í reglum á fjármálamarkaði sem og í reiknings-skilastöðlum. Í lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um verðbréfavíðskipti er talað um hugtakið samstarf í stað tengdra aðila, og þar er lagt til grundvallar að um samstarf sé að ræða í þeim tilvikum sem nefnd eru í 4. tölul.

Lagt er til að ný 5. mgr. bætist við ákvæðið þar sem vísað er til þess að sami einstaklingur eða sömu einstaklingar stjórna tveimur eða fleiri aðilum skulu þeir aðilar teljast tengdir nema sýnt sé fram á hið gagnstæða. Hér er þó farin sú leið að slá því ekki föstu að slík tengsl leiði til þess að félög teljist tengdir aðilar í skilningi laganna, heldur er lagt til grundvallar að slík tengsl geri það að verkum að líklegra sé en ella að tengsl séu á milli félaganna nema sýnt sé fram á hið gagnstæða. Ljóst er að þegar einu og fleiri fyrirtæki er stjórnað af sömu aðilum eru verulegar líkur á því að þau lúti sömu stjórnunarlegum yfirláðum. Ef sú aðastaða er ekki fyrir hendi þrátt fyrir að félögunum sé stjórnað af sömu aðilum er það aðilanna að sýna fram á að sömu aðilar ráði ekki yfir meirihluta stofnfjár, hlutafjár eða atkvæðisréttar í félögunum.

Lagt er til að bæta við nýrri málsgrein, sem verður 6. mgr. ákvæðisins þar sem raunveruleg yfirláð verði skilgreind. Í tillögu verkefnastjórnarinnar kemur fram að litið var til skilgreininga í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og skilgreiningar á hugtakinu í reglum nr. 684/2008, um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Skilgreiningin byggir á 2. og 3. mgr. 3. gr. samrunareglugerðar Evrópusambandsins, reglugerð ráðsins (EB) nr. 139/2004. Skilgreiningin fjallar annars vegar um hvað felst í yfirláðum og hins vegar hvaða aðilar teljast hafa öðlast yfirláð.

Þegar skoðað er hvort aðili sé með raunveruleg yfirláð yfir öðrum aðila þarf að fara fram heildstætt mat þar sem m.a. er horft til formlegs beins eða óbeins eignarhalds, atkvæðisréttar, annarra áhrifa á stjórnun félags og réttar til hlutdeildar við úthlutun fjármuna, eigna og annarra fjárhagslegra réttinda úr félaginu. Þá getur, eftir atvikum, þurft að líta til annarra atriða, svo sem dulinna eignarhluta eða yfirláða sem sýna sig meðal annars í áhrifum á stjórnun félagsins eða viðtöku fjármuna eða eigna frá félaginu umfram það sem leitt hefði af réttri tiltölu formlegrar eignarhlutdeildar. Hafa ber í huga að raunveruleg yfirláð geta í þessu sambandi hvort heldur sem er verið bein eða óbein. Mikil tengsl milli stjórnenda aðila gefa einnig vísbendingu um hvort raunveruleg yfirláð sé til staðar. Hafa verður í huga að hér er verið að skoða tengsl milli aðila sem leiða til þess að annar aðilinn er talinn ráða yfir hinum vegna annarra tengsla en beinna eignartengsla og að hægt sé að líta svo á að hluteigandi aðilar séu ein efnahagsleg eining.

Um 2. gr.

Samkvæmt nágildandi reglum ber aðilum þegar fyrirsjáanlegt er að aflahlutdeild fiskiskipa aðila fari umfram lögbundin mörk að tilkynna til Fiskistofu flutning, kaup eða samruna. Ákvæðið hefur sætt gagnrýni fyrir að vera óskilvirkt þar sem aðilar geta látið hjá líða að tilkynna til Fiskistofu um flutning, kaup eða samruna og komast þannig hjá því að þurfa að

selja frá sér hlutdeild eða verða fyrir því að umfram hlutdeild sé felld niður án viðurlaga. Verkefnastjórnin lagði því til talsverðar breytingar á ákvæðinu og tekur grein þessi mið af því að mestu. Lagt er til að aðilar sem eru með meira en helmingi af heimilli aflahlutdeild, 6% af aflmarki og 2,5% af krókaafلامarki, verði skylt að tilkynna flutning, kaup eða samruna til Fiskistofu og kemur það ekki til framkvæmda fyrr en Fiskistofa hefur veitt heimild. Í ljósi þess að aðilar sem ráða yfir meira en helming af heimili hámarkshlutdeild geta í mörgum tilvikum bætt við sig án þess að fara nálægt hámarkinu þá er lagt til að Fiskistofa geti gert frumathugun og heimilað lögskiptin án sérstakrar athugunar. Í þeim tilvikum sem Fiskistofa telur að lögskiptin geti leitt til þess að aðili fari yfir lögbundið hámark tekur Fiskistofa þau mál til frekari skoðunar og hefur til þess 30 virka daga frá því tilkynning barst. Fari aðili yfir lögbundið hámark staðfestir Fiskistofa ekki flutning, kaup eða samruna nema aðili selji frá sér svo mikla aflahlutdeild að hann fari ekki yfir hámarkið. Lagt er til að Fiskistofu verði heimilt að falla frá því skilyrði að aðili selji frá sér aflahlutdeild áður en flutningur, kaup eða samruni koma til framkvæmda. Ekki er kveðið á um skilyrði fyrir því hvenær Fiskistofa skuli heimila slíka undanþágu en ljóst er að upp geta komið aðstæður sem kalla á það að samningar komi til framkvæmda og skilyrði um sölu á aflahlutdeild gæti haft hamlandi áhrif fyrir þau viðskipti sem liggja að baki. Aðili hefur þá þrjá mánuði til að koma aflahlutdeildinni niður fyrir lögbundið hámark en að öðrum kosti fellur umframaflahlutdeild niður. Slík kvöð ætti að hafa þau áhrif að aðili geri ráðstafanir til að koma sér niður fyrir lögbundið hámark innan tímafrestsins. Í núgildandi reglum hefur aðili sex mánuði til að koma sér niður fyrir hámarkið en ekki er talin þörf á að hafa svo langan frest þar sem flutningur aflahlutdeilda gengur mun hraðar fyrir sig en fyrst þegar reglur um hámark tóku gildi. Þá er einnig lagt til að Fiskistofa geti framkvæmt frumkvæðisathugun, þannig mun stofnunin ekki eingöngu skoða þau tilvik sem eru tilkynnt heldur einnig flutning, kaup og samruna sem ekki hafa verið tilkynnt. Þau tilvik sem hér koma til athugunar myndu væntanlega oft snúa að því hvort aðilar sem ekki hafa talið sig tengda aðila séu tengdir í skilningi laganna og fari þar með yfir hámarkshlutdeild.

Um 3. gr.

Lagt er til að sett verði bráðabirgðaákvæði sem mælir fyrir um aðlögunar tíma fyrir þá aðila sem verða fyrir áhrifum af skilgreiningu um tengda aðila og fara yfir lögbundið hámark aflahlutdeilda vegna þess. Sjónarmið að baki því helgast af því að efni frumvarpsins hefur íþyngjandi áhrif á atvinnustarfsemi sem byggð hefur verið upp í samræmi við núgildandi lög og til að koma í veg fyrir að tjón aðila þykir rétt að gefa þeim rúman aðlögunartíma að breyttum reglum. Áþekkt ákvæði var sett í lög þegar krókaflahlutdeild var felld undir reglur um leyfilega hámarkskaflahlutdeild.