

Frumvarp til laga

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

Frá atvinnuvegaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- Á eftir orðunum „innan heimilaðra marka“ í 4. málsl. 6. mgr. kemur: og veita upplýsingar skv. 7. mgr. ef það á við.
- Á eftir 6. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ef aflahlutdeild færir frá einum útgerðaraðila til annars, hvort heldur fyrir framsal, sameiningu, yfirtöku eða á annan hátt, skal í tilkynningu til Fiskistofu skv. 4. málsl. 6. mgr. veita upplýsingar um viðskiptin eða annan grundvöll aðilaskipta, þ.m.t. aðila sem eiga í hlut og þá aflahlutdeild sem skiptir um hendur, sbr. einnig 13. og 14. gr. Jafnframt skal veita Fiskistofu upplýsingar um verðið sem greitt er fyrir aflahlutdeildina, sundurgreint eftir tegundum ef við á, án tillits til þess í hvaða formi greiðslan er. Fiskistofa getur áskilið að upplýsingar skuli afhentar í því formi sem stofnunin ákveður eða ákveðið er í reglugerð.

Fiskistofa skal skrá og birta upplýsingar um viðskipti með aflahlutdeildir sem fela í sér aðilaskipti að þeim í skilningi 7. mgr., svo og um verð sem greitt er fyrir þær. Birting á vef Fiskistofu telst vera opinber birting. Ráðherra getur falið þriðja aðila með samningi að annast framkvæmd skráningar og birtingar upplýsinga samkvæmt þessu ákvæði í samstarfi við Fiskistofu.

Til að tryggja rétta skráningu upplýsinga samkvæmt þessari grein er Fiskistofu heimilt að afla gagna og upplýsinga eftir þeim reglum sem koma fram í 14. gr. og 2. mgr. 17. gr. Ákvæði 14. gr. b gilda um upplýsingagjöf og vinnslu upplýsinga samkvæmt þessari grein eftir því sem við á.

Ráðherra setur nánari fyrirmæli í reglugerð um framkvæmd þessarar greinar, þ.m.t. útfærslu upplýsingaskyldu skv. 7. mgr. og birtingu skv. 8. mgr.

2. gr.

Í stað 4. mgr. 13. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Eftirtaldir teljast tengdir aðilar við útreikning hámarksaflahlutdeildar skv. 1. og 2. mgr.:

- Lögaðili og sá sem hefur yfiráð yfir honum, og lögaðilar sem eru undir yfiráðum sama aðila, beint eða óbeint. Hugtakið yfiráð í ákvæði þessu hefur sömu merkingu og í 17. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Við mat á yfiráðum skal taka tillit til tengsla skv. 2. tölul.

2. Hjón, sambúðarfólk eða skyldmenni í beinan legg eða fyrsta legg til hliðar eða einstaklingar sem eru tengdir með sama hætti vegna ættleiðingar eða fósturs, ásamt lögaðilum undir yfirráðum hvers þeirra um sig eða sameiginlega í skilningi 1. tölul.

Hjá öðrum en tengdum aðilum skv. 4. mgr. skal við útreikning hámarksaflahlutdeildar fylgja eftirfarandi reglum ef þær eiga við:

1. Ef 20% eða meira af atkvæðisrétti í útgerðaraðila er beint eða óbeint á hendi annars útgerðaraðila skal bæta við reiknaða aflahlutdeild hins síðarnefnda jafnstórum hluta aflahlutdeildar hins fyrrnefnda og nemur hlutfallstölu atkvæðisréttarins.
2. Ef 20% eða meira af atkvæðisrétti í útgerðaraðila er beint eða óbeint á hendi aðila sem fer með yfirráð yfir öðrum útgerðaraðila skv. 4. mgr., skal bæta við reiknaða aflahlutdeild hins síðarnefnda jafnstórum hluta aflahlutdeildar hins fyrrnefnda og nemur hlutfallstölu atkvæðisréttarins.

3. gr.

Í stað 14. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (14. gr.)

Fiskistofa hefur eftirlit með því að aflahlutdeild fiskiskipa útgerðaraðila fari ekki fram úr mörkum hámarksaflahlutdeildar skv. 13. gr. Vegna eftirlits Fiskistofu er útgerðaraðilum skylt að láta Fiskistofu í té allar upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg vegna framkvæmdar 13. gr. Slík skylda hvílir einnig á hverjum þeim sem fer beint eða óbeint með eignarhlut eða atkvæðisrétt í útgerðaraðila, óháð stærð eignarhlutar eða atkvæðisréttar, og þeim sem fara með yfirráð yfir útgerðaraðila. Í sama tilgangi getur Fiskistofa kallað eftir upplýsingum, gögnum og umsögnum frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal úr gagnagrunnum vegna áhættumiðaðs samtímaeftirlits. Upplýsingar, gögn og umsagnir skulu afhentar innan hæfilegs frests sem Fiskistofa setur. Fiskistofa getur áskilið að upplýsingar skuli afhentar í því formi sem stofnunin ákveður eða ákveðið er í reglugerð.

Fiskistofa leysir úr því með ákvörðun hvort aflahlutdeild fiskiskipa útgerðaraðila sé í samræmi við 13. gr. Verði það niðurstaða Fiskistofu að aflahlutdeild fiskiskipa útgerðaraðila eða tengdra aðila fari fram úr mörkum 13. gr. skal hann, ásamt tengdum aðilum ef því er að skipta, gera ráðstafanir til að bæta úr því innan sex mánaða frá því ákvörðun Fiskistofu er birt, en ella fellur umframafhlutdeildin niður, sbr. 3. mgr. Ef slíkri ákvörðun er skotið til ráðuneytisins, eða ákvörðun eða úrskurður ráðuneytisins er borinn undir dómstóla innan þriggja mánaða, skulu réttaráhrif viðkomandi ákvörðunar þó frestast sjálfkrafa á meðan mál er til meðferðar.

Þegar umframaflaheimild fellur niður að liðnum fresti skv. 2. mgr. skerðist aflahlutdeild fiskiskipa viðkomandi útgerðaraðila hlutfallslega miðað við einstakar tegundir. Við úthlutun aflahlutdeildar í upphafi næsta fiskveiðiárs skal skerðingin koma til hækkunar aflahlutdeildar fiskiskipa annarra útgerðaraðila. Hækkunin skal vera í réttu hlutfalli við aflahlutdeild fiskiskipanna af þeim tegundum sem um ræðir.

Fiskistofa getur beitt dagsektum skv. 17. gr. vegna brota gegn 13. gr. auk brota gegn upplýsingaskyldu samkvæmt þessari grein og 14. gr. a.

b. (14. gr. a.)

Útgerðaraðili, sem er lögaðili, fellur undir reglubundna upplýsingaskyldu samkvæmt þessari grein ef hann, ásamt tengdum aðilum, fer með aflahlutdeild sem nemur a.m.k. 1% af heildarverðmæti aflahlutdeildar eða 0,1% heildarverðmætis krókaaflahlutdeildar, sbr. 13. gr.

Upplýsingaskylda skv. 2. mgr. hvílir einnig á útgerðaraðila ef hann er eining tengd almannahagsmunum í skilningi laga um ársreikninga.

Upplýsingaskyldur útgerðaraðili skv. 1. mgr. skal á þriggja mánaða fresti láta Fiskistofu í té upplýsingar um eigendakeðju sína, þ.e. einstaklinga og lögaðila sem fara beint eða óbeint með eignarhlut eða atkvæðisrétt í upplýsingaskyldum útgerðaraðila. Jafnframt skal veita upplýsingar um aðra útgerðaraðila sem upplýsingaskyldur útgerðaraðili og raunverulegir eigendur hans fara beint eða óbeint með eignarhlut eða atkvæðisrétt í. Þá skal veita upplýsingar um stjórnendur allra viðkomandi lögaðila, svo og raunverulega eigendur þeirra ef þeir eru ekki þeir sömu og að framan greinir. Hugtakið raunverulegur eigandi í ákvæði þessu hefur sömu merkingu og í lögum um skráningu raunverulegra eigenda, að því frátöldu að hugtakið í ákvæði þessu á einnig við um raunverulega eigendur lögaðila sem eru skráðir á skipulegan markað.

Í upplýsingagjöf til Fiskistofu skv. 2. mgr. skal tilgreina nafn viðkomandi einstaklings eða lögaðila, kennitölu eða sambærilegt auðkenni og heimilisfang. Þá skal, eftir því sem við á, greina frá því hvaða stöðu viðkomandi gegnir hjá lögaðila, sem og stærð beins eignarhlutar og atkvæðavægis viðkomandi í lögaðila.

Ef beinir eigendur eða félagsmenn lögaðila, sem veita ber upplýsingar um samkvæmt þessari grein, eru fleiri en 30, er heimilt að takmarka upplýsingagjöf um eignarhald viðkomandi lögaðila við þá 30 beinu eigendur eða félagsmenn sem ráða yfir mestum atkvæðisrétti í lögaðilanum miðað við hlutfallstölu þess réttar.

Ef þörf krefur vegna framkvæmdar samkvæmt þessari grein getur Fiskistofa, auk reglubundinnar upplýsingagjafar skv. 2. mgr., krafist nauðsynlegra upplýsinga og gagna frá upplýsingaskyldum útgerðaraðila og öðrum aðilum sem tilgreindir eru í 2. mgr., sbr. 1. mgr. 14. gr.

Ráðherra setur nánari fyrirmæli í reglugerð um upplýsingagjöf til Fiskistofu samkvæmt þessari grein. Fiskistofa getur áskilið að upplýsingar skuli afhentar í því formi sem stofnunin ákveður eða ákveðið er í reglugerð.

c. (14. gr. b.)

Fiskistofa skal birta upplýsingar um samanlagða aflahlutdeild fiskiskipa einstakra útgerðaraðila, sbr. 13. gr. Ef því er að skipta skulu birtar upplýsingar um aflahlutdeild bera með sér í hverju tengsl milli aðila eru fólgin í meginatriðum og hver áhrif þeirra eru á reiknaða aflahlutdeild viðkomandi með tilliti til ákvæða 13. gr. Í því sambandi er Fiskistofu heimilt að birta upplýsingar um nöfn einstaklinga og stöðu viðkomandi hjá lögaðila ef það er nauðsynlegt til að skýra samband milli tengdra aðila.

Fiskistofu er heimilt að miðla til annarra stjórnvalda gögnum og upplýsingum sem stofnunin hefur aflað í tengslum við framkvæmd 13. gr., 14. gr., 14. gr. a og þessarar greinar, að því leyti sem slík miðlun er nauðsynleg vegna framkvæmdar samkvæmt ákvæðunum.

Fiskistofu er heimilt að skrá upplýsingar sem aflað er skv. 14. gr. og 14. gr. a í miðlægan gagnagrunn. Gagnagrunnurinn skal vera aðgengilegur öðrum stjórnvöldum sem hafa not fyrir viðkomandi upplýsingar í þágu lögbundinna verkefna sinna eftir því sem mælt er fyrir um í lögum.

Fiskistofa skal veita ráðherra upplýsingar sem snerta framkvæmd 13. gr., 14. gr., 14. gr. a og þessarar greinar, þ.m.t. upplýsingar um aflahlutdeildir, eignarhald útgerðaraðila og tengda aðila. Ráðherra skal einnig flytja Alþingi árlega skýrslu um sömu atriði.

Ákvæði annarra laga um þagnarskyldu víkja fyrir ákvæðum um upplýsingaskyldu í 14. gr. og 14. gr. a, ásamt ákvæðum þessarar greinar.

Vinnsla persónuupplýsinga sem á sér stað í tengslum við öflun og meðferð upplýsinga skv. 14. gr., 14. gr. a og þessari grein skal samræmast lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og takmarkast við framkvæmd áður nefndra ákvæða. Önnur vinnsla persónuupplýsinga er óheimil á grundvelli sömu ákvæða.

Ráðherra setur nánari fyrirmæli í reglugerð um framkvæmd þessarar greinar, þ.m.t. umfang birtingar skv. 1. mgr. og fyrirkomulag upplýsingamiðlunar til ráðherra og annarra stjórnvalda.

4. gr.

Við 1. mgr. 25. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Brot gegn ákvæðum 13. gr. um hámarksaflahlutdeild varðar þó ekki refsingu nema það sé stórfellt eða ítrekað og framið af ásetningi. Þá varðar brot gegn 14. gr. og 14. gr. a eingöngu refsingu ef það er fólgið í því að veita Fiskistofu rangar eða villandi upplýsingar.

5. gr.

27. gr. laganna orðast svo:

Nú er ákvörðun Fiskistofu, eða úrskurði ráðuneytisins í kærumáli, er varðar brot gegn hámarksaflahlutdeild skv. 13. gr., sbr. 14. gr., skotið til dómstóla og skal málið þá rekið sem flýtimeðferðarmál skv. XIX. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026, að frátalinni 2. gr. sem öðlast gildi 1. janúar 2027.

Greinargerð.

Efnisskipan.

1. Inngangur.
2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.
 - 2.1. Hámarksaflahlutdeild og eigna- og stjórnunartengsl í sjávarútvegi.
 - 2.1.1. Gildandi lagaákvæði um hámarksaflahlutdeild.
 - 2.1.2. Tilgangur lagaákvæða um hámarksaflahlutdeild.
 - 2.1.3. Þróun lagaákvæða um hámarksaflahlutdeild.
 - 2.1.4. Samþjöppun aflaheimilda.
 - 2.2. Tengdir aðilar.
 - 2.2.1. Almenn atriði.
 - 2.2.2. Gildandi skilgreining tengdra aðila í 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006.
 - 2.2.3. Ályktanir og tillögur um skilgreiningu tengdra aðila.
 - a. Inngangur.
 - b. Yfirlit verði skilgreind á sama hátt og í samkeppnislögum.
 - c. Afmörkun fjölskyldutengsla verði rýmkuð.
 - d. Áhrif eignarhlutdeilda að 20% eða meira í útgerðaraðila.
 - 2.2.4. Niðurstaða um skilgreiningu tengdra aðila.
 - 2.3. Eftirlit Fiskistofu með hámarksaflahlutdeild og gagnsæi um handhöfn aflaheimilda.
 - 2.3.1. Inngangur.
 - 2.3.2. Gildandi réttur og framkvæmd eftirlits Fiskistofu.
 - 2.3.3. Ályktanir um stjórnsluframkvæmd Fiskistofu.

3. Meginefni frumvarpsins.
4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.
5. Samráð.
6. Mat á áhrifum.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í matvælaráðuneytinu. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, sem snerta skilgreiningu tengdra aðila, eftirlitsúrræði Fiskistofu vegna ákvæða um hámarksaflahlutdeild og aukið gagnsæi og upplýsingagjöf um eignarhald útgerða og tengsl á milli þeirra. Þá eru lögð til ný ákvæði um upplýsingagjöf um viðskipti með aflahlutdeildir, þ.m.t. verð í slíkum viðskiptum, auk þess sem Fiskistofu verði skylt að birta upplýsingar um framangreind atriði upp að ákveðnu marki.

Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu er að stuðla að auknu gagnsæi í sjávarútvegi, svo og bæta úr vanköntum á framkvæmd ákvæða gildandi laga um hámarksaflahlutdeild sem bent hefur verið á í opinberum skýrslum í gegnum tíðina. Tillögur frumvarpsins fela ekki í sér að hróflað sé við undirstöðuatriðum í gildandi ákvæðum um hámarksaflahlutdeild, sbr. 13. og 14. gr. gildandi laga, heldur eru lagðar til úrbætur á afmörkuðum atriðum í þeim ákvæðum til að styrkja þau og framkvæmd þeirra í þeim tilgangi að auka gagnsæi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Hámarksaflahlutdeild og eigna- og stjórnunartengsl í sjávarútvegi.

2.1.1. Gildandi lagaákvæði um hámarksaflahlutdeild.

Í 13. gr. gildandi laga eru sett hámarksákvæði á hve mikla aflahlutdeild (hlutfall í leyfilegum heildarafla hvers fiskveiðiárs) einstakir útgerðaraðilar og tengdir aðilar geta haft á hverjum tíma. Ákvæðin taka mið af því að aflahlutdeildir fela í sér takmörkuð gæði og eru auk þess varanlegar í þeim skilningi að þær verða einungis felldar niður með lögum. Þá eru aflahlutdeildir framseljanlegar að ákveðnu marki sem gerir það að verkum að þær geta skipt um hendur og eftir atvikum safnast á hendur færri aðila. Gildandi mörk hámarksaflahlutdeilda, bæði í einstökum tegundum og öllum tegundum samanlagt, eru eftirfarandi:

Aflahlutdeild	Hámark
- Þorskur	12%
- Ýsa, ufsi, grálúða, síld, loðna og úthafsærækja	20%
- Karfi	35%
- Aðrar tegundir (hver um sig a.m.k. 2% af heildarverðmæti)	20%
- <i>Allar tegundir sem sæta ákvörðun um leyfilegan hámarksafla</i>	12%
Krókaaflahlutdeild	
- Þorskur	4%
- Ýsa	5%
- <i>Allar tegundir sem sæta ákvörðun um leyfilegan hámarksafla</i>	5%

Hámarksaflahlutdeild í öllum tegundum, sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla, er miðuð við verðmæti einstakra tegunda, umreiknað til þorskígilda, samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð.

Aflahlutdeildir eru ávallt skráðar á tiltekin fiskiskip sem hafa veiðileyfi. Lagaákvæði um hámarksaflahlutdeild miðast þó í grunninn við einstaka útgerðaraðila og tengda aðila, sem eiga fiskiskip, eða hafa þau á kaupleigu eða leigu til sex mánaða eða lengur. Aflahlutdeildir skipa á vegum einstakra útgerðaraðila eru því taldar saman og þannig fæst samtala aflahlutdeildar viðkomandi aðila með tilliti til hámarksaflahlutdeildar.

Hámarksaflahlutdeild miðast sem fyrr segir við samanlagða aflahlutdeild tengdra útgerðaraðila í skilningi 4. mgr. 13. gr. laganna. Í stuttu máli eru útgerðaraðilar tengdir aðilar ef annar fer með yferráð yfir hinum (lögaðila) eða þeir (lögaðilar) eru undir yferráðum sama eða sömu aðila. Nánar er fjallað um skilgreiningu tengdra aðila hér á eftir.

Varðandi lagaákvæði um hámarksaflahlutdeild má einnig vísa til umfjöllunar í skýrslunni Sjálfbær sjávarútvegur (2023), bls. 53–59, skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu (2018), bls. 59–67, og skýrslu verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni (2020), bls. 63–67.

2.1.2. Tilgangur lagaákvæða um hámarksaflahlutdeild.

Lagaákvæði um hámarksaflahlutdeild voru fyrst sett með lögum nr. 27/1998, en þau lög breyttu þágildandi lögum um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990. Ákvæðin komu þá fram í 11. gr. a síðarnefndu laganna. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 27/1998 eru rakin þau sjónarmið sem urðu kveikjan að setningu lagaákvæða um hámarksaflahlutdeild, en skiptar skoðanir voru þá uppi í þjóðfélaginu um umfang og áhrif samþjöppunar aflaheimilda. Eins og rakið er í greinargerðinni voru sumir þeirrar skoðunar að hámark á aflahlutdeild gæti vikið til hliðar því meginmarkmiði stjórnenda fyrirtækja í sjávarútvegi að reka fyrirtækin á sem hagkvæmasta hátt og takmarkað möguleika þeirra til að dreifa áhættu í rekstri með því t.d. að ráða yfir aflahlutdeild í sem flestum tegundum. Bent var á að stór og traust fyrirtæki hefðu alla jafna betri aðgang að áhættufjármagni til að þróa nýja tækni og aðferðir og þau ættu því frekar að vera í stakk búin til að tryggja atvinnuöryggi og að skapa störf fyrir sérhæft starfsfólk. Þá væru rekstrarskilyrði stærri fyrirtækja jafnari en ella og grundvöllur til að takast á við verkefni á alþjóðavettvangi traustari.

Á hinn bóginn bentu aðrir á þá ókosti sem gætu fylgt samþjöppun aflahlutdeildar, einkum með hliðsjón af mikilvægi útgerðar fiskiskipa fyrir íslenskan þjóðarbúskap, eins og nánar er rakið í greinargerðinni. Ahyggjur voru af því að of sterk yferráð fárra aðila yfir fiskveiðiauðlindinni þýddu að viðkomandi fengju mikil völd í þjóðfélaginu og staða þeirra sem ráða 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 gætu þannig komið í veg fyrir eðlilega samkeppni. Það stafaði m.a. af þeirri sérstöðu atvinnugreinarinnar að nauðsynlegt væri að takmarka aðgang að auðlindinni og því væri t.d. ekki hægt að veita nýjum skipum rétt til veiða án þess að annað sambærilegt skip hyrfi úr rekstri. Eina leiðin fyrir nýja aðila til að komast inn í atvinnugreinina væri því að kaupa út þá sem fyrir eru.

Þá kom fram í greinargerð í frumvarpi til laga nr. 27/1998 að fyrir utan það ójafnvægi sem mikil samþjöppun í útgerð gæti falið í sér, gæti hún beinlínis reynst hættuleg fyrir þjóðina, sérstaklega ef viðkomandi stæði sig ekki í því að skapa sem mest verðmæti úr auðlindinni. Þá leiddi mikil samþjöppun aflaheimilda til tilfærslu aflaheimilda milli byggða og gæti af þeim sökum leitt til röskunar. Jafnframt yrði tilflutningur milli útgerðarflokka oft til þess að minni

útgerðir færu halloka. Það gæti haft þau áhrif að fjölbreytni í útgerð minnkaði og svigrúm yrði minna til að bregðast við breyttum aðstæðum.

Í ljósi framangreindra sjónarmiða m.a. var það afstaða löggjafans að nauðsynlegt væri að setja afdráttarlaus mörk á hámarksaflahlutdeild í lög um stjórn fiskveiða, þótt samkeppnislög giltu einnig um sjávarútveg eftir því sem við ætti. Tilgangur ákvæðanna er m.a. að tryggja að einstakir útgerðaraðilar verði ekki svo öflugir að þeir geti, einir og sér eða í samstarfi við aðra, komið í veg fyrir að nýir aðilar komi inn í atvinnugreinina, eins og að framan er rakið.

Í ákvæði til bráðabirgða í fyrrnefndum lögum nr. 27/1998 var lagt fyrir útgerðaraðila að tilkynna til Fiskistofu ef aflahlutdeild þeirra væri yfir leyfilegum mörkum samkvæmt hinum nýju lagaákvæðum um hámarksaflahlutdeild. Höfðu hlutaðeigandi þá sex mánaða frest til að koma aflahlutdeild undir leyfileg mörk. Í greinargerð með frumvarpi til laganna var rakið að samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum væri aflahlutdeild einstakra aðila, miðað við 1. september 1997, „í öllum tilvikum vel innan þeirra marka sem um ræðir“. Hins vegar var sá fyrirvari gerður að þær upplýsingar tækju ekki tillit til tengdra aðila.

2.1.3. *Þróun lagaákvæða um hámarksaflahlutdeild.*

Frá því að hámarksaflahlutdeild kom inn í lög um stjórn fiskveiða árið 1998 hafa ákvæðin haldist óbreytt í meginráttum. Þó hefur hámarkum (hundraðshlutum) í einstökum tegundum verið breytt með lögum í gegnum tíðina. Þá var hámarksaflahlutdeild í öllum tegundum hækkuð í 12% með lögum nr. 85/2002. Fyrir þá lagabreytingu hafði hámarksaflahlutdeild verið 8% í öllum tegundum. Hærrí mörk eða 10% höfðu þó gilt um útgerðir sem uppfylltu tilgreind skilyrði um dreift eignarhald. Með lögum nr. 85/2002 voru allar útgerðir því felldar undir sama 12% hámarkið og er það sú regla sem gildir í dag, sbr. fyrri umfjöllun.

Með lögum nr. 42/2006 var sett hámark á krókaaflahlutdeild, þ.e. 4% af þorski og 5% af ýsu. Jafnframt var sett 5% hámark á krókaaflahlutdeild í öllum tegundum í krókaafakerfinu. Þessi hlutföll standa óbreytt í gildandi lögum. Með bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 42/2006 var útgerðaraðilum veittur rúmlega þriggja ára frestur til að koma krókaaflahlutdeild undir leyfileg mörk.

2.1.4. *Samþjöppun aflaheimilda.*

Rekstraraðilum í sjávarútvegi hefur fækkað ört á þessari öld eða um 60% á 12 ára tímabili talið frá 2005, en langstærstur hluti þeirrar fækkunar er í smábátaútgerð, eins og fram kemur í skýrslu verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni (2020), bls. 66–67.

Árin 1999–2000 nam aflahlutdeild tíu stærstu útgerðanna 34,74% af úthlutuðu aflamarki í öllum tegundum innan lögsögunnar. Þar af var aflahlutdeild Samherja hf. stærst eða 6,46%, en aflahlutdeild hinna níu fyrirtækjanna nam frá 4,42% niður í 2,17%, sjá nánar umfjöllun í skýrslu til auðlindanefndar um aflahlutdeildir og eignarhald útgerða, höf. Birgir Þór Runólfsson (2000), bls. 3.

Fiskistofa birtir upplýsingar um 100 stærstu útgerðir landsins miðað við aflahlutdeild í almennu aflamarki. Í maí 2023 fóru tuttugu stærstu útgerðirnar með 77,57% aflahlutdeild samanlagt í öllum tegundum, þar af voru tíu stærstu með alls 56,04% og stærstu fimm með alls 35,44%. Þar af var Brim hf. með mesta aflahlutdeild eða 11,34%. Næst komu Samherji hf. með 7,27%, Síldarvinnslan hf. með 6,87%, FISK-Seafood ehf. með 5,17% og Vinnslustöðin hf. með 4,78%. Aflahlutdeild annarra fyrirtækja meðal tíu stærstu nam frá 4,65% niður í 3,49%. Ef miðað er við tuttugu stærstu nam minnsta aflahlutdeildin 1,84%.

Fiskistofa birtir einnig upplýsingar um 50 stærstu útgerðirnar í krókaafamarki. Í maí 2023 fóru tíu stærstu útgerðirnar í krókaafamarki með samanlagt 39,74% krókaaflahlutdeildar, en

tuttugu stærstu með samanlagt 67,13%. Grunnur ehf. var með mesta aflahlutdeild eða 4,7%. Næst komu Jakob Valgeir ehf. með 4,2%, Stakkavík ehf. með 4,06%, Nesver ehf. með 4,02% og Hjálmar ehf. með 3,92%. Hjá næstu fimm á eftir nam aflahlutdeild frá 3,91% niður í 3,52%. Krókaaflahlutdeild annarra fyrirtækja meðal tíu stærstu nam frá 3,39% niður í 2,18.

Dæmi eru um eignatengsl milli útgerða sem stunda veiðar í hvoru framangreindra kerfa, þ.e. almennu aflamarki og krókaaflamarki. Gildandi ákvæði um hámarksaflahlutdeild gera þó ekki ráð fyrir að aflahlutdeild í öðru kerfinu telji upp í hámarksaflahlutdeild í hinu.

Eins og ráða má af framangreindu hefur töluverð samþjöppun aflaheimilda átt sér stað og hefur hún fremur aukist gegnum tíðina en hitt. Sú þróun á sér ýmsar orsakir sem liggja m.a. í viðleitni fyrirtækja til að sameinast og auka við aflahlutdeild sína í ólíkum tegundum til að ná fram aukinni stærðarhagkvæmni og áhættudreifingu í rekstri. Þótt slíkt geti skapað skilyrði fyrir meiri hagkvæmni í nýtingu hinnar sameiginlegu auðlindar ef vel er staðið að málum, hefur löggjafinn engu síður talið nauðsynlegt í þágu almannahagsmuna að setja slíkri samþjöppun skorður með lagaákvæðum um hámarksaflahlutdeild, sbr. fyrri umfjöllun.

Um dreifingu aflahlutdeilda og eignaraðild í sjávarútvegi má jafnframt vísa til umfjöllunar í skýrslunni Sjálfbær sjávarútvegur (2023), bls. 54–56, skýrslu verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni (2020), bls. 63–67, og skýrslu til auðlindanefndar um aflahlutdeildir og eignarhald útgerða, höf. Birgir Þór Runólfsson (2000), bls. 6.

2.2. Tengdir aðilar.

2.2.1. Almenn atriði.

Tengsl milli útgerðaraðila eru ein birtingarmynd samþjöppunar aflaheimilda en slík tengsl geta verið með ýmsu móti. Hægt er að greina á milli eignatengsla milli tveggja eða fleiri útgerðaraðila sem eiga hlut hver í öðrum, eða eignatengsla sem felast í því að tveir eða fleiri útgerðaraðilar eru í eigu sömu aðila eða venslaðra aðila. Þá kunna sömu aðilar eða venslaðir aðilar að sitja í stjórnnum viðkomandi fyrirtækja eða gegna þar lykilstjórnunarstöðum og er þá gjarnan rætt um að stjórnunartengsl séu milli fyrirtækjanna. Í þessu sambandi geta líka komið til skoðunar ýmis fjölskyldu-, viðskipta- og hagsmunatengsl milli aðila sem í hlut eiga.

Stjórnvöld skortir yfirsýn yfir það hvernig eigna- og stjórnunartengslum er háttað milli fyrirtækja í sjávarútvegi. Ástæðan er m.a. sú að Fiskistofu skortir lagaheimild til að afla viðhlítandi upplýsinga um þessi atriði frá viðkomandi aðilum og öðrum stjórnvöldum, en nánar verður vikið að þessu í umfjöllun um eftirlit Fiskistofu hér á eftir. Það er þó ljóst af upplýsingum sem liggja fyrir opinberlega að margs konar eigna- og stjórnunartengsla gætir meðal stærstu útgerðaraðilanna, sem sumir hverjir tengjast jafnframt smærri útgerðaraðilum.

2.2.2. Gildandi skilgreining tengdra aðila í 4. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006.

Tengsl milli útgerðaraðila, bæði fyrirtækjanna sjálfra og eigenda og stjórnenda þeirra, geta gefið til kynna að viðkomandi fyrirtækjum sé stýrt á samræmdan hátt, þannig að telja megi aflaheimildir þeirra vera undir stjórn sama eða sömu aðila þegar á allt er litið þótt þær séu skráðar á skip ólíkra fyrirtækja.

Allt frá tilkomu hámarksaflahlutdeildar með lögum nr. 27/1998 hafa þau ákvæði byggst á því að aflahlutdeild tengdra aðila skuli talin saman upp í mörk hámarksaflahlutdeildar. Talið var nauðsynlegt að tengdir aðilar væru þannig metnir sem ein heild svo að ekki væri unnt að komast hjá ákvæðum um hámarksaflahlutdeild. Þannig skyldi telja tengda aðila þá „aðila sem raunverulega stjórna öðrum aðila og þá aðila sem með þeim hætti er stjórnað“, eins og fram kom í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 27/1998.

Í 4. mgr. 13. gr. gildandi laga er sett fram þríþætt skilgreining á tengdum aðilum, sem hljóðar svo:

1. *Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, á beint 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 yfirlit yfir hinum. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.*
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. Til eignarhluta og atkvæðisréttar einstaklinga í lögaðilum samkvæmt þessum tölulíð telst jafnframt eignarhluti og atkvæðisréttur maka og skyldmenna í beinan legg.*

Í 1. tölul. 4. mgr. 13. gr. gildandi laga er vísað til tengsla milli aðila sem byggjast á því að aðili á meiri hluta hlutafjár eða atkvæðisréttar í lögaðila. Slík meirihlutaeign í lögaðila felur í sér yfirlit. Í 2. tölul. ákvæðisins eru aðilar jafnframt skilgreindir sem tengdir aðilar ef annar „hefur með öðrum hætti en greinir í 1. tölul. raunveruleg yfirlit yfir hinum“.

Ekki er skýrt nánar í texta 2. tölul. hvaða tilvik geti fallið undir raunveruleg yfirlit í skilningi ákvæðisins. Þó hefur greinargerð með frumvarpi til laganna að geyma skýringar við ákvæðið sem unnt er að líta til við túlkun þess. Þar segir m.a. að aðilar geti haft „úrslitaáhrif á rekstur og stjórn lögaðila með ýmsum hætti og þannig farið með raunveruleg yfirlit yfir lögaðilanum“ án þess að eiga meiri hluta hlutafjár í honum. Undir 2. tölul. falli því hvers konar önnur yfirlit sem gefa aðila úrslitaáhrif í rekstri og stjórn annars aðila. Í greinargerðinni eru tekin dæmi um aðstæður sem gætu falið í sér að aðili færi með raunveruleg yfirlit í lögaðila, t.d. að aðili hafi rétt til að tilnefna meira en helming fulltrúa í stjórn lögaðila eða til að stýra rekstri annars aðila. Það geti t.d. átt við þegar taka þarf samhljóða ákvarðanir í stjórn lögaðila og aðili sem á minni hluta atkvæðisréttar getur því í raun haft úrslitaáhrif. Enn fremur er tekið dæmi um þá aðstöðu að aðili hafi svo sterka samningsstöðu við annan aðila að hann ráði í raun stjórnarákvörðunum, svo sem 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.

Þriðji hluti skilgreiningar tengdra aðila í 3. tölul. 4. mgr. 13. gr. gildandi laga lýtur að því þegar tveir eða fleiri lögaðilar eru, beint eða óbeint, í meirihlutaeigu sömu eða sama aðila eða tengdra aðila skv. 1. eða 2. tölul. Þeir lögaðilar teljast þá tengdir aðilar gegnum sameiginlegt meirihlutaeignarhald eftir nánari afmörkun í 3. tölul.

Ákvæði 3. tölul. sker sig frá 1. og 2. tölul. að tvennu leyti. Í fyrsta lagi miðast 3. tölul. berum orðum við samanlagðan eignarhlut eða atkvæðisrétt fleiri en eins aðila, sem saman geta átt meiri hluta í lögaðila, enda eigi hver þeirra a.m.k. 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar í honum. Í annan stað ber skv. 3. tölul. að telja saman eignarhluti og atkvæðisrétt tiltekinn skyldmenna, þ.e. annars vegar einstaklings og hins vegar maka og skyldmenna hans í beinan legg.

2.2.3. Ályktanir og tillögur um skilgreiningu tengdra aðila.

a. Inngangur.

Þótt skilgreining tengdra aðila í 4. mgr. 13. gr. gildandi laga sé í sjálfu sér ekki óskýr svo langt sem hún nær, eru vissir þættir í skilgreiningunni sem þarfnast úrbóta. Í fyrsta lagi þykir rétt að beina sjónum að skilgreiningu yferráða, en það hugtak er hryggjarstykkið í skilgreiningunni. Í öðru lagi þarf að gefa því gaum að hvaða marki skuli horft til fjölskyldutengsla milli aðila og þá hve vítt skuli afmarka slík tengsl. Í þriðja lagi kemur til skoðunar hvort annars konar og umfangsminni eignatengsl en yferrád, t.d. hlutdeild í útgerðaraðila sem nemur 20% eða meira af atkvæðisrétti, skuli vigta að einhverju marki upp í hámarksafhlutdeild, þótt þau hafi ekki jafnafgerandi réttaráhrif og yferráðatengsl.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til endurbætt skilgreining á tengdum aðilum með tilliti til framangreindra efnisatriða. Markmiðið er að gera skilgreininguna skýrari, einfalda framsetningu hennar og færa hugtakanotkun í henni til samræmis við það sem gildir um skýringu sömu hugtaka á öðrum réttarsviðum. Verður nú vikið að einstökum efnisþáttum hennar.

b. Yferrád verði skilgreind á sama hátt og í samkeppnislögum.

Inngangur.

Lagt er til í 2. gr. frumvarpsins að hugtakið yferrád verði skilgreint á sama hátt og í samkeppnisrétti, sbr. 17. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Á því réttarsviði hafa mótast ítarleg viðmið um hvað felist í yferráðum. Þar sem samkeppnislög gilda um alla atvinnustarfsemi er skilgreining á yferráðum á því réttarsviði jafnframt vel þekkt í atvinnulífinu. Verði hún tekin upp í ákvæði um tengda aðila vegna hámarksafhlutdeildar munu Fiskistofa og hagaðilar því hafa fast land undir fótum við úrlausn þess hvenær aðilar eru tengdir. Þá tekur tillagan mið af því að ákvæði um hámarksafhlutdeild eiga sem slík rætur að rekja til sjónarmiða um verndun samkeppni og nýliðunar.

Um hugtakið yferrád í 17. gr. samkeppnislaga.

Hugtakið yferrád er skilgreint í 17. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, sem er meðal ákvæða laganna er varða samruna og yfirtökur. Ein tegund samruna í skilningi laganna felst í því að aðili nær beinum eða óbeinum yferráðum yfir fyrirtæki, í heild eða að hluta, með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða öðrum hætti, sbr. nánar 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga geta yferrád 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 fyrirtæki, einkum með: (a) eignarhaldi eða rétti til að nota eignir fyrirtækis, allar eða að hluta, eða (b) rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis. Þá kemur fram í 3. mgr. sama ákvæðis að yferrád öðlist aðilar sem eru réttshafar eða eiga tilkall til réttar samkvæmt samningum þar að lútandi, eða, þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum, hafa möguleika til að beita slíkum réttindum.

Samantekið fellur það undir yferrád í merkingu 17. gr. samkeppnislaga þegar aðili er í aðstöðu til að hafa, beint eða óbeint, afgerandi áhrif á mikilvægar ákvarðanir fyrirtækis af viðskiptalegum toga, m.a. um stefnu þess og áætlanir. Undir þetta fellur m.a. að aðili fari í raun með neitunarvald um mikilvægar ákvarðanir fyrirtækis, þótt hann sé e.t.v. ekki í aðstöðu til að bera sjálfur upp tillögur að slíkum ákvörðunum. Yferrád geta ýmist verið á hendi eins aðila eða saman á hendi fleiri en eins aðila, þ.e. sameiginleg yferrád. Við mat á síðarnefndri

tegund yferráða geta innbyrðis tengsl milli aðilanna haft þýðingu, m.a. fjölskyldutengsl, eigna- og stjórnunartengsl, og viðskipta- og hagsmunatengsl, svo eitthvað sé nefnt.

Við mat á því hvort yferráð séu til staðar í merkingu 17. gr. samkeppnislaga er litið til þess hvort aðili hafi í raun möguleika á að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki í framangreindri merkingu. Möguleikinn til að hafa slík áhrif nægir í því samhengi og er ekki þörf á að sýna fram á að sá möguleiki hafi í reynd verið nýttur. Þá skiptir ekki máli hvernig sú aðstaða sem skapar yferráðin kemur til, m.a. hvort hún byggist á formlegum löggæmingi eða ekki.

Það að aðili fari beint eða óbeint með meiri hluta atkvæða í fyrirtæki felur alla jafna í sér yferráð. Aðili getur einnig við ákveðnar aðstæður haft yferráð í fyrirtæki þótt hann fari með minni hluta atkvæða í því samkvæmt hlutaskrá. Því verður að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort atvik séu með þeim hætti að yferráð hafi skapast þótt aðili fari ekki formlega með meiri hluta atkvæða í viðkomandi fyrirtæki, sbr. til samanburðar hugtakið raunveruleg yferráð í 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Við mat á því hver völd aðila í fyrirtæki eru í reynd verður m.a. litið til þess hvernig mætingu og atkvæðagreiðslum á hluthafafundum hefur verið háttáð í gegnum tíðina, t.d. miðað við síðustu þrjú ár. Könnun á því getur leitt í ljós að viðkomandi hluthafi sé mjög líklegur til að hafa meiri hluta atkvæða á bak við sig ef á reynir miðað við mætingu og virkni annarra hluthafa, t.d. ef mætingarhlutfall er mjög lágt. Þá kunna yferráð að vera til staðar vegna þess að aðili hafi yfirburðastöðu innan félags vegna sérþekkingar eða reynslu hans á viðkomandi markaði. Ofangreind atriði sem geta verið til marks um yferráð í reynd og hér eru nefnd í dæmaskyni verður að meta heildstætt í hverju tilviki fyrir sig og getur þau hvert um sig eða samanlagt leitt til þeirrar niðurstöðu að yferráð séu fyrir hendi í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Samanburður við gildandi rétt.

Eins og framangreind umfjöllun ber með sér hefur hugtakið yferráð í 17. gr. samkeppnislaga, sbr. 2. gr. frumvarpsins, skýrara inntak en hugtakið raunveruleg yferráð í 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Frumvarpið felur þó ekki í sér neinar grundvallarbreytingar á hugtakinu, heldur aðeins að skilgreiningin sé gerð skýrari. Við það má bæta að hugtakið yferráð í 17. gr. samkeppnislaga hefur sambærilegt inntak og hugtakið yferráð í félagarétti og alþjóðlegum reikningsskilastöðlum sem hafa má til hliðsjónar í þessu sambandi.

Hvað varðar sameiginleg yferráð þykir ekki ástæða til að horfa einvörðungu til hluthafa sem fara með 10% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti í lögaðila, ýmist einir sér eða samanlagt með mökum eða skyldmennum í beinan legg eða tengdum aðilum, líkt og gert er í 3. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Slík almenn þrenging á gildissviði reglunnar á sér heldur ekki hliðstæðu í öðrum lögum svo séð verði.

Samanburður við eldri tillögur.

Til samanburðar má geta þess að í sumum eldri tillögum að breytingum á ákvæðum um hámarksafhlutdeild hefur verið byggt á mun víðtækari skilgreiningu á tengdum aðilum og yferráðum en hér er lögð til. Þannig hefur m.a. verið lagt til að aðilar teljist tengdir aðilar og verði þar álitnir ein heild með tilliti til aflahlutdeildar *við það eitt* að annar eigi 25–33% eignarhlut í hinum (sjá í þessu sambandi m.a. frumvarp á frumvarp á 141. löggjafarþingi, þskj. 968, 570. mál, og frumvarp á 139. löggjafarþingi, þskj. 1475, 827. mál).

Umræddar eldri tillögur hafa m.a. tekið mið af skilgreiningu yferráða í löggjöf um fjármálamarkaði, sbr. m.a. 100. gr. laga um yfirtökur, nr. 108/2007. Í þeirri löggjöf eru yferráð jafnan skilgreind sem 30% eða meira af atkvæðisrétti í félagi, en hafa ber í huga að á því réttarsviði miðast skilgreining yferráða við skráð félög sem eru yfirleitt í dreifðu eignarhaldi.

Af framansögðu má ráða að útfærslan sem lögð er til í 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að byggt verði á skilgreiningu yferráða skv. 17. gr. samkeppnislaga í ákvæðum um hámarksafhlutdeild, *gengur umtalsvert skemur* en þær eldri tillögur sem áður voru nefndar. Í því sambandi er mikilvægt að hafa hugfast að yferráð skv. 17. gr. samkeppnislaga vísa til þess að aðili fari með meiri hluta atkvæða í fyrirtæki, eða hafi annars afgerandi áhrif í fyrirtæki sem má jafna til yferráða. Því teljast yferráð ekki sjálfkrafa vera til staðar skv. 17. gr. samkeppnislaga við það eitt að aðili eigi 25–33% hlut í fyrirtæki, heldur þarf þá eitthvað annað og meira að koma til, eins og áður var rakið. Sú útfærsla sem lögð er til í frumvarpinu er því vægasta leiðin að settu markmiði um aukinn skýrleika og virkni ákvæða um tengda aðila og samrýmist því meðalhófi.

Loks ber að athuga að viðmiðanir í löggjöf um raunverulega eigendur eru annars eðlis og verða ekki lagðar að jöfnu við hugtakið yferráð, enda getur aðili talist raunverulegur eigandi lögaðila án þess að fara með yferráð yfir honum. Sá sem fer með yferráð yfir lögaðila telst þó ávallt vera raunverulegur eigandi hans.

c. Afmörkun fjölskyldutengsla verði rýmkuð.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að einstaklingar í nánnum fjölskyldutengslum verði skilgreindir sem tengdir aðilar vegna hámarksafhlutdeilda, þ.e. makar, sambúðarfólk og skyldmenni í beinan legg og fyrsta legg til hliðar. Jafnframt verði lögaðilar undir yferráðum slíkra skyldmenna, hvers um sig eða saman, álitnir tengdir aðilar.

Afmörkun skyldleikatengsla í 2. gr. frumvarpsins er í samræmi við hugtakið nákominn í 4. mgr. 95. gr. a laga um hlutafélög, nr. 2/1995, sbr. einnig sams konar afmörkun á nákomnum í 3. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991. Lagareglur sem skilgreina einstaklinga sem tengda aðila eða nákomna vegna fjölskyldutengsla byggjast iðulega á þeim rökum að auknar líkur séu á því að samstaða sé með einstaklingunum sem eru í slíkum tengslum og að þeir taki tillit hver til hagsmuna annars við ákvarðanatöku, m.a. við beitingu réttinda sem hluthafar í fyrirtækjum. Þessi rök þykja eiga m.a. við um sambúðarfólk og systkini líkt og byggt er á í fyrrgreindum ákvæðum laga um hlutafélög o.fl. Þá er tillaga frumvarpsins byggð á markmiðum hámarksafhlutdeilda að koma í veg fyrir of mikla samþjöppun aflaheimilda á hendur fárra einstaklinga eða hópa, t.d. við kynslóðaskipti, auk markmiða ákvæða um tengda aðila að ekki sé unnt að fara í kringum hámarksafhlutdeild samkvæmt ákvæðum laga um stjórn fiskveiða.

Í 3. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 kemur fram að til eignarhluta og atkvæðisréttar einstaklinga í lögaðilum samkvæmt þeim tölulið teljist jafnframt eignarhluti og atkvæðisréttur maka og skyldmenna í beinan legg. Af þessu er ljóst að skilgreining gildandi ákvæðis nær ekki yfir tengsl milli sambúðarfólks og systkina innbyrðis, ólíkt fyrrgreindum ákvæðum laga um hlutafélög og gjaldþrotaskipti. Þá er tilvísun til maka og skyldmenna í beinan legg bundin við 3. tölul. ákvæðisins. Af þessu er ljóst að í gildandi lögum eru fjölskyldutengsl og þýðing þeirra afmörkuð þröngt, að því er varðar ákvæði um tengda aðila og hámarksafhlutdeild. Því er lagt til í frumvarpinu að tekin verði upp rýmri afmörkun fjölskyldutengsla með þeim hætti sem fyrr var rakið og í samræmi við nútímalöggjöf. Þeirri rýmkun er í hóf stillt enda eru ýmis dæmi um að fjölskyldutengsl séu afmörkuð með rýmri hætti í lögum, sbr. t.d. 3. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, þar sem miðað er við skyldleika allt að öðrum lið til hliðar, sbr. einnig 18. gr. kosningalaga, nr. 112/2021. Tillagan samrýmist því meðalhófi enda er ekki gengið lengra en nauðsynlegt þykir í þágu settra markmiða.

d. Áhrif eignarhlutdeildar að 20% eða meira í útgerðaraðila.

Hér að framan hefur verið fjallað um skilgreiningu tengdra aðila, sbr. 2. gr. frumvarpsins, vegna yferráða yfir lögaðila eða náinna fjölskyldutengsla einstaklinga. Réttaráhrif þess að útgerðaraðilar teljist tengdir aðilar eru fólgin í því að aflahlutdeild þeirra skal talin saman upp í mörk hámarksaflahlutdeildar.

Í 2. gr. frumvarpsins er, auk endurskoðaðrar skilgreiningar á tengdum aðilum, lögð til ný regla sem felur í sér að tilgreind eignatengsl milli útgerðaraðila skuli, þrátt fyrir að fela ekki í sér yferráð, hafa ákveðin áhrif til hækkunar á reiknaðri aflahlutdeild þess útgerðaraðila sem fer með eignarhlutinn. Þannig muni slík eignatengsl vigta upp í mörk hámarksaflahlutdeildar að ákveðnu leyti, þó ekki með jafnaferandi hætti og ef um yferráð er að ræða.

Lagt er til að miðað verði við eignatengsl sem nema 20% eða meira af atkvæðisrétti í lögaðila, en slík eignarhlutdeild felur í sér að eigandi hennar telst hafa veruleg áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu lögaðilans, sbr. til hliðsjónar skilgreiningu á hlutdeildarfélagi í 22. tölul. 2. gr. laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Verði frumvarpið að lögum munu ákvæði um hámarksaflahlutdeild ekki lengur horfa fram hjá eignatengslum sem skapa eiganda veruleg áhrif yfir rekstrar- og fjármálastefnu lögaðila, en fela ekki í sér yferráð. Á sama tíma er gætt hófs í tillögunni með því að *ekki* er lagt til að skilgreining yferráða verði færð niður í 25–33% á einu bretti ólíkt ýmsum eldri tillögum um þetta efni, heldur miðað við 20%.

Eins og gildandi lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, er háttað geta útgerðaraðilar og tengdir aðilar í reynd átt 20–30% hlutdeild í ótakmörkuðum fjölda annarra útgerðaraðila án þess að það hafi áhrif á hámarksaflahlutdeild viðkomandi, að því tilskildu að yferráðum sé ekki til að dreifa. Í ljósi markmiða ákvæða um hámarksaflahlutdeild um að sporna gegn samþjöppun aflaheimilda eru því vandséð rökin fyrir því að slík eignatengsl falli alfarið milli skips og bryggju að þessu leyti, þ.e. að þau telji ekkert upp í hámarksaflahlutdeild. Með fyrrgreindu nýmæli 2. gr. frumvarpsins er lögð til úrbót á þessum ágalla á gildandi lögum.

Tillagan tekur mið af því að aflahlutdeildir eru mælanleg verðmæti. Því ættu ákvæði um hámarksaflahlutdeild að vera næm fyrir eignatengslum af ólíkum stærðargráðum, í stað þess að aðilar séu ýmist tengdir eða ekki og aflahlutdeildir þeirra séu annaðhvort taldar saman að fullu eða að engu leyti. Því þykir rökrétt að feta meðalveginn í þessum efnum með því að láta minni eignatengsl en yferráð vigta að ákveðnu leyti upp í hámarksaflahlutdeild viðkomandi. Reglan sem lögð er til í frumvarpinu gengur jafnframt skemur en fyrri tillögur um þetta efni eins og fyrr segir og samrýmist meðalhófi enda er breytingunni í hof stillt. Áréttu ber að reglan sem lögð er til í frumvarpi þessu er mun mildari en sú sem gildir í öðrum lagaákvæðum um tengda aðila vegna yferráða- og fjölskyldutengsla, þar sem aflahlutdeildir slíkra aðila væru þá lagðar saman að fullu, sbr. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Dæmi 1. Eignatengsl (20% og yfir) milli tveggja útgerða.

Skýra má regluna með einföldu dæmi: Ef A fer t.d. með 20% atkvæðisrétt í B, þá skal bæta 20% aflahlutdeildar B við reiknaða aflahlutdeild A sem telur þannig upp í hámarksaflahlutdeild A (1. tölul. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins). Reglan gildir þó *ekki* öfugt, þ.e. hún leiðir ekki til hækkunar á reiknaðri aflahlutdeild B í framangreindu dæmi. Reglan gildir á samsvarandi hátt um hækkandi prósentuhlutfall atkvæðisréttar. Hún myndi þó ekki eiga við um sambandið milli A og B ef A reyndist fara með yferráð yfir B, en í því tilviki myndu A og B teljast tengdir aðilar og aflahlutdeildir þeirra yrðu þá lagðar saman að fullu, sbr. 1. mgr. frumvarpsgreinarnar, sbr. einnig 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

Við útreikning prósentuhlutfallsins í framangreindum tveimur dæmum yrði tekið mið af endanlegri hlutfallstölu atkvæðisréttar A í B ef eignarhald lægi gegnum fleiri en eitt félag.

Bæri þá að reikna út endanlega hlutfallstölu atkvæðisréttar með sama hætti og gert er t.d. í ákvæðum um virka eignarhluti í lögum um fjármálafyrirtæki.

Dæmi 2. Eignatengsl (20% og yfir) milli eignarhaldsfélags og útgerðar.

Ef A er handhafi 20% atkvæðisréttar í útgerðaraðila B, en A er ekki sjálfur útgerðaraðili, heldur t.d. eignarhaldsfélag, gildir regla ákvæðisins engu síður, en þó með þeirri breytingu að reiknuð aflahlutdeild hækkar hjá *útgerðaraðila (C)* sem er *undir yferráðum A*, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Með þessari reglu er komið í veg fyrir þá óeðlilegu niðurstöðu að fyrrnefnd 20% regla hafi engin áhrif ef hlutur í B er keyptur af eignarhaldsfélagi (A) sem fer með yferráð yfir öðrum útgerðaraðila (C). Ef A færi með yferráð yfir fleiri en einum útgerðaraðila (C og D) myndi aukning reiknaðrar aflahlutdeildar skiptast jafnt milli þeirra.

2.2.4. Niðurstaða um skilgreiningu tengdra aðila.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða er lagt til að efnisreglur um tengda aðila vegna hámarksaflahlutdeildar, þ.m.t. skilgreining og réttaráhrif slíkra tengsla, verði afmarkaðar á þann veg sem gert er í 2. gr. frumvarpsins og lýst hefur verið hér að framan. Með því er talið að unnt verði að ná markmiðum um aukinn skýrleika og færa umrædd ákvæði til nútímahorfs. Á sama tíma er breytingum á skilgreiningu tengdra aðila í hóf stillt að teknu tilliti til hagsmuna starfandi fyrirtækja í greininni. Engu síður er lagt til að þetta ákvæði frumvarpsins öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2027, sbr. 6. gr.

Áréttað skal að í frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á prósentumörkum hámarksaflahlutdeildar sem slíkum, sbr. 1. og 2. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Að frátöldum ákvæðum um tengda aðila fellur það utan efnissviðs frumvarpsins að leggja til breytingar á inntaki hámarksaflahlutdeildar, en viðtæk sátt ríkir um það fyrirkomulag almennt. Því er m.a. ekki tekin upp í frumvarpið tillaga starfshópa Auðlindarinnar okkar um að rýmka mörk hámarksaflahlutdeildar fyrir útgerðarfélög sem eru skráð á markað eða í dreifðu eignarhaldi. Nái frumvarp þetta fram að ganga og framkvæmd ákvæða um tengda aðila tekur breytingum til batnaðar, getur það hins vegar gefið tilefni til frekari endurskoðunar á ákvæðum um hámarksaflahlutdeild síðar meir.

2.3. Eftirlit Fiskistofu með hámarksaflahlutdeild og gagnsæi um handhöfn aflaheimilda.

2.3.1. Inngangur.

Eins og áður var rakið fer Fiskistofa með framkvæmd ákvæða um hámarksaflahlutdeild samkvæmt gildandi ákvæðum laga um stjórn fiskveiða, þ.m.t. eftirlit með því að aflahlutdeild fiskiskipa útgerðaraðila sé innan leyfilegra marka. Í 3. gr. frumvarpsins eru lögð til ákvæði sem miða að því að efla Fiskistofu í því hlutverki og veita stofnuninni viðhlítandi heimildir til að hún geti sinnt því sem skyldi. Meðal annars eru lögð til betrumbætt ákvæði um upplýsingaskyldu til Fiskistofu að því er varðar eignarhald útgerða og tengsl milli þeirra, sbr. einnig 2. gr. frumvarpsins. Gagnsæi og yfirsýn varðandi þessi atriði er forsenda fyrir því að ákvæðum um hámarksaflahlutdeild verði framfylgt. Auk þess er gagnsæi um handhöfn og meðferð aflaheimilda almennt til þess fallið að stuðla að auknu trausti og sátt um fiskveiðistjórn og atvinnugreinina, sem varðar ríka almannahagsmuni.

Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum er einnig lagt til að skylt verði við aðila-skipti að aflahlutdeild að veita Fiskistofu upplýsingar um þau viðskipti sem um ræðir, þar á meðal verð sem greitt er fyrir þá aflahlutdeild sem skiptir um hendur, sbr. 1. gr. Slíkar upplýsingar verði jafnframt birtar opinberlega samkvæmt því sem nánar greinir í ákvæðinu.

Lagt er til að frumvarpið öðlist gildi 1. janúar 2026, verði það að lögum, þó ekki 2. gr. frumvarpsins sem lagt er til að öðlist gildi 1. janúar 2027.

2.3.2. Gildandi réttur og framkvæmd eftirlits Fiskistofu.

Í 14. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 er að finna ákvæði sem lúta að eftirliti Fiskistofu með ákvæðum um hámarksaflahlutdeild, sbr. 13. gr. laganna. Skv. 1. mgr. 14. gr. laganna ber að tilkynna Fiskistofu um flutning aflahlutdeilda, samruna lögaðila sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild, kaup á eignarhlut í slíkum lögaðilum og kaup, kaupleigu eða leigu á fiskiskipi með aflahlutdeild, ef „fyrirsjáanlegt“ er að aflahlutdeild fari yfir leyfileg mörk. Skylda til að tilkynna Fiskistofu um flutning aflahlutdeilda við þessar aðstæður hvílir í tilviki tengdra aðila á móðurfyrirtæki „en annars á þeim aðila er að gerningnum stendur“.

Þá ber útgerðaraðilum skv. 1. mgr. 14. gr. laganna að láta Fiskistofu „reglubundið“ í té nánar tiltekna upplýsingar um eigendur viðkomandi útgerðaraðila, þ.e. þá sem eiga, ýmist einir sér eða samanlagt með mökum eða skyldmönnum í beinan legg eða tengdum aðilum, 10% eða meira af hlutfé, stofnfé eða atkvæðisrétti í viðkomandi lögaðila. Enn fremur ber útgerðaraðilum skv. 1. mgr. 14. gr. laganna að upplýsa Fiskistofu um útgerðaraðila sem þeir eiga eignarhlut eða atkvæðisrétt í.

Í 2. mgr. 14. gr. gildandi laga er fjallað um að viðbrögð Fiskistofu þegar aflahlutdeild einstakra aðila eða tengdra aðila fer umfram leyfileg mörk en þá skal Fiskistofa tilkynna viðkomandi aðila um það og hve há umframaflahlutdeild hans er. Aðila skal veittur sex mánaða frestur, frá því að honum sannanlega barst tilkynningin, til að gera ráðstafanir til að koma aflahlutdeildinni niður fyrir mörkin. Hafi aðili ekki veitt Fiskistofu upplýsingar um að fullnægjandi ráðstafanir hafi verið gerðar fyrir lok frestsins fellur umframaflahlutdeildin niður og skerðist þá aflahlutdeild fiskiskipa í eigu viðkomandi hlutfallslega miðað við einstakar tegundir. Hún kemur svo til hækkunar aflahlutdeilda fiskiskipa í eigu annarra við upphaf næsta fiskveiðiárs eftir lok frestsins með nánar greindum hætti.

Fiskistofa hefur í mörgum tilvikum beint því til aðila að koma aflahlutdeild sinni undir leyfileg mörk skv. 13. og 14. gr. laganna. Niðurstaða Fiskistofu um að beita 2. mgr. 14. gr. telst til stjórnvaldsákvörðunar og ber stofnuninni því að gæta að ákvæðum stjórnsýslulaga við undirbúning slíkrar ákvörðunar auk óskráðra reglna stjórnsýsluréttar. Ákvörðun Fiskistofu má einnig kæra til ráðuneytisins innan þriggja mánaða skv. 27. gr. stjórnsýslulaga. Kæra til ráðuneytisins frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar Fiskistofu, en ráðuneytið getur þó frestað réttaráhrifum hennar ef skilyrði eru til þess skv. 29. gr. stjórnsýslulaga og öðrum reglum stjórnsýsluréttar.

Þá verður endanleg ákvörðun á stjórnsýslustigi, hvort heldur Fiskistofu eða ráðuneytisins, borin undir dómstóla eftir almennum reglum. Ákvörðun Fiskistofu má jafnframt skjóta beint til dómstóla án þess að hún hafi áður verið kærð til ráðuneytisins. Ekki er kunnugt um dæmi þess, a.m.k. í síðari tíð, að ákvörðun Fiskistofu varðandi hámarksaflahlutdeild hafi verið kærð til ráðuneytisins eða borin undir dómstóla.

2.3.3. Ályktanir um stjórnsýsluframkvæmd Fiskistofu.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu (2018), bls. 61–67, eru gerðar ýmsar athugasemdir við eftirlit Fiskistofu vegna ákvæða um hámarksaflahlutdeild. Þar kemur m.a. fram að árin 2013–2017 hafi Fiskistofa ekki haft „greinargóða yfirsýn yfir tengsl aðila í sjávarútvegi“ og ekki kannað „yfírráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum eða markvissum hætti út frá öllum skilyrðum 13. gr. laga um stjórn fiskveiða“ (bls. 62). Þó hafi Fiskistofa í einstaka tilfellum ráðist í sérstakar athuganir á tengslum meðal 100 stærstu

útgerðanna, t.d. í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar um einstök viðskipti. Í slíkum tilvikum hafi Fiskistofu hins vegar reynst erfitt að „sanna, gegn andmælum viðkomandi aðila, að um raunveruleg yferráð í skilningi [2. tölul. 4. mgr. 13. gr. gildandi laga] væri að ræða“ (bls. 65). Þá verði „stundum vart við kaup eins aðila á öðrum, sem leiðir til þess að sameiginlega fari þeir yfir mörkin“, en í slíkum tilfellum bregðist stofnunin við (bls. 63).

Þá er rakið í skýrslu Ríkisendurskoðunar að Fiskistofa treysti „nánast alfarið á tilkynningarskyldu fyrirtækja við eftirlit með samþjöppun aflaheimilda“ (bls. 62). Fiskistofa fái heldur ekki „reglubundið“ upplýsingar um eignarhald útgerða líkt og ráðgert er í 1. mgr. 14. gr. laganna, heldur „einungis þegar breytingar verða á eignarhaldi“ (bls. 63). Ekki hafa orðið sérstakar breytingar á gildandi lögum eða lagaframkvæmd Fiskistofu sem Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við í fyrrnefndri skýrslu árið 2018 og verður því ekki annað séð en að þær eigi enn við í dag. Að öðru leyti má vísa til nánari umfjöllunar í þeirri skýrslu, auk skýrslu starfshóps um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni (2020), bls. 63–67.

Af framangreindu og ákvæði 14. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 er ljóst að Fiskistofu skortir viðhlítandi lagaheimildir til upplýsingaöflunar um eignarhald útgerðarfyrirtækja og tengsl milli þeirra til þess að geta framfylgt ákvæðum um hámarksaflahlutdeild svo fullnægjandi sé.

Þetta á m.a. við um mat á raunverulegum yferráðum skv. 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. gildandi laga. Eins og ráða má af lögskýringargögnum geta ýmis atriði haft þýðingu við mat á hvort raunveruleg yferráð hafi myndast í félagi, m.a. samningar milli félags, hluthafa og annarra aðila, sem þurfa ekki að vera opinber gögn, og önnur tengsl og atvik sem fela í sér að aðili hafi í raun og veru úrslitavald yfir félagi. Fiskistofu skortir á hinn bóginn skýra lagaheimild til að afla slíkra gagna úr hendi hlutaðeigandi. Því getur staðan verið sú að Fiskistofa hafi ekki forsendur til að taka afstöðu til þess hvort raunveruleg yferráð séu til staðar og þar við sitji.

Í þessu sambandi má einnig geta 2. mgr. 17. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (1. mgr. er fallin brott). Í því ákvæði er kveðið á um að „útgerðarmönnum, skipstjórnarmönnum og kaupendum afla, og umboðsmönnum, útflytjendum, flutningsaðilum, bönkum, lánastofnunum og opinberum stofnunum“, sé skylt að láta ráðuneytinu eða Fiskistofu ókeypis í té og í því formi, sem ráðherra ákveður, allar þær upplýsingar sem unnt er að láta í té og nauðsynlegar eru taldar vegna eftirlits með framkvæmd laganna. Ekki verður annað séð en að 17. gr. laganna sé endaslepp þar sem upptalning ákvæðisins á aðilum, sem upplýsinga verður aflað frá, nær ekki yfir beina og óbeina eigendur útgerðarféлага og aðra sem gætu talist raunverulegir eigendur eða handhafar yferráða í þeim. Af þeim sökum hrekkur ákvæði þetta skammt eitt sér.

Þótt Fiskistofa geti aflað grunnupplýsinga um eignarhald féлага í fyrirtækjaskrá, eru þær ekki rauntímaupplýsingar nema að takmörkuðu leyti, enda miðast upplýsingar í birtum ársreikningi yfirleitt við löngu liðið tímamark. Slíkar upplýsingar koma því að takmörkuðu gagni við framkvæmd ákvæða um hámarksaflahlutdeild sem er viðvarandi verkefni. Þetta á m.a. við um upplýsingar um raunverulega eigendur fyrirtækja, en ekki er tryggt að sú skráning sé uppfærð í rauntíma. Þá nær lögbundin skilgreining raunverulegs eiganda ekki yfir nema hluta af eigendakeðju fyrirtækis, þar sem hún takmarkast við einstaklinga sem eiga meira en 25% í fyrirtæki beint eða óbeint. Loks tekur skráning raunverulegra eigenda í fyrirtækjaskrá ekki til fyrirtækja sem eru skráð í kauphöll, en slík fyrirtæki birta þó iðulega sjálf upplýsingar um eignarhald sitt, a.m.k. beina eigendur.

Þess skal getið að Fiskistofa birtir a.m.k. árlega upplýsingar á vef sínum, undir yfirskriftinni „samþjöppun aflaheimilda“, um aflahlutdeildir stærstu 100 fyrirtækjanna í aflamarki og 50 stærstu fyrirtækjanna í krókaafلامarki, sem brotnar eru niður á kennitölur aðila, bæði í einstökum tegundum og öllum tegundum. Þær upplýsingar tilgreina þó ekki tengda aðila og

segja því ekki nema hálfra söguna hvað varðar samþjöppun aflaheimilda. Meðal tillagna í frumvarpinu er því að Fiskistofu verði skylt að birta upplýsingar um slík tengsl í meginatriðum og áhrif þeirra á hámarksaflahlutdeild, sbr. c-lið 3. gr. frumvarpsins.

Tillögur í frumvarpinu um styrkingu lagaheimilda Fiskistofu vegna hámarksaflahlutdeildar, svo og aukna upplýsingagjöf til Fiskistofu og birtingu upplýsinga um eignatengsl og viðskipti með aflahlutdeildir, taka mið af framangreindum sjónarmiðum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til afmarkaðar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, sem snerta skilgreiningu tengdra aðila, eftirlitsúrræði Fiskistofu vegna ákvæða um hámarksaflahlutdeild, svo og aukið gagnsæi og upplýsingagjöf um eignarhald útgerða og tengsl á milli þeirra. Þá eru lögð til ákvæði um upplýsingagjöf um viðskipti með aflahlutdeildir, þ.m.t. verð í slíkum viðskiptum, auk þess að Fiskistofu verði skylt að birta upplýsingar um framangreind atriði upp að ákveðnu marki.

Í 1. gr. eru ákvæði um skyldu til að veita Fiskistofu upplýsingar um tilgreind atriði þegar aðilaskipti verða að aflahlutdeild. Nánar tiltekið verði skylt að láta Fiskistofu í té upplýsingar um viðskipti eða annan grundvöll aðilaskipta, þ.m.t. hlutaðeigandi aðila og verð sem greitt er fyrir aflahlutdeild, án tillits til þess í hvaða formi greiðslan er. Þá verði upplýsingar um þessi atriði birtar opinberlega að ákveðnu marki, á líkan hátt og viðskipti í kauphöll.

Í 2. gr. eru lagðar til breytingar á skilgreiningu tengdra aðila til að gera skilgreininguna skýrari og færa hana til nútíma horfs, sbr. 4. mgr. 13. gr. gildandi laga. Meðal annars er lagt til að hugtakið yfirráð verði skilgreint með sama hætti og í samkeppnislögum. Einnig eru lagðar til afmarkaðar efnisbreytingar á ákvæðinu sem felast í því að fleiri tegundir fjölskyldutengsla gera einstaklinga að tengdum aðilum en nú gildir, þ.m.t. tengsl systkina og sambúðarfólks. Jafnframt er lagt til nýmæli um að eignarhlutdeild að 20% eða meira sem ein útgerð fer með í annarri hafi þau réttaráhrif að aflahlutdeild hinnar síðarnefndu skuli að hluta lögð saman við aflahlutdeild hinnar fyrrnefndu þegar hámarksaflahlutdeild hennar er reiknuð út. Þótt ekki sé um verulegar breytingar að ræða er engu síður lagt til, í þágu meðalhófs, að veittur verði rúmur aðlögunarfrestur. Því taki ákvæðið ekki gildi fyrr en 1. janúar 2027 verði frumvarpið samþykkt. Í 3. gr. eru lögð til ákvæði um skýrari eftirlitsúrræði Fiskistofu vegna framkvæmdar ákvæða um hámarksaflahlutdeild, þ.m.t. ríkari upplýsingaskyldu útgerða varðandi eignarhald sem og eigna- og stjórnunartengsl milli útgerða, sbr. kafla 2.4 hér að framan. Auknar kröfur verði gerðar í þeim efnunum til stórra útgerðarfyrirtækja samkvæmt nánari skilgreiningu. Þá muni Fiskistofa birta afmarkaðar upplýsingar um þessi atriði í þágu gagnsæis.

Í 4.–6. gr. eru ákvæði um málskot til dómstóla, refsheimild og gildistöku.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki leikur vafi á því að gildandi ákvæði um hámarksaflahlutdeild samrýmast ákvæðum stjórnarskrárinnar. Í krafti valdheimilda sinna, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, hefur löggjafinn heimild til að kveða m.a. nánar á um réttinn til fiskveiða, binda hann skilyrðum og innheimta fyrir hann féggjald vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru, sbr. m.a. *dóm Hæstaréttar frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012*. Því er ljóst að reglum um hámarksaflahlutdeild og tengda aðila verður breytt með lögum á grundvelli málefnalegra ástæðna og að gættu meðalhófi, án þess að bótaskyldu varði.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til lítills háttar rýmkun á skilgreiningu tengdra aðila frá gildandi rétti með tilliti til ákveðinna fjölskyldutengsla og minni eignatengsla en yfirráða, eins og áður

var rakið. Ákvæðið miðar að því auka skýrleika og virkni ákvæða um hámarksaflahlutdeild svo að þau nái betur markmiðum um að sporna gegn samþjöppun aflaheimilda. Af framan- greindu leiðir jafnframt að svigrúm útgerða til að bæta við sig aflahlutdeild mun minnka verði ákvæðið að lögum. Þó er ekkert sem bendir til þess að þessar breytingar leiði sem slíkar til þess að einhverjar starfandi útgerðir fari yfir leyfileg mörk hámarksaflahlutdeildar. Hins vegar er ekki útilokað að það geti orðið niðurstaðan og er því lagt til að gildistaka 2. gr. frumvarpsins verði 1. janúar 2027 til að veita rúman frest til aðlögunar.

Breytt skilgreining tengdra aðila skv. 2. gr. horfir fram á við og felur ekki í sér afturvirka lagasetningu. Almennt verða einstaklingar og fyrirtæki að laga sig að gildandi lögum eins og þau eru á hverjum tíma þótt réttarstaða hafi að einhverju leyti mótast í tíð eldri laga. Að öðru leyti hvíla breytingarnar sem lagðar eru til á markmiðum m.a. um aukinn skýrleika og virkni ákvæða um tengda aðila, sbr. umfjöllun í kafla 2.3 í greinargerð þessari. Þá fela þær breytingar sem lagðar eru til í sér vægustu leiðina að settu marki og eru því samrýmanlegar meðalhófi eins og áður var rökstutt.

Ákvæði 3. gr. um eftirlitsúrræði Fiskistofu vegna ákvæða um hámarksaflahlutdeild hvíla sömuleiðis á lögmætum markmiðum og samræmast meðalhófi. Ákvæðin miða að því að styrkja til muna framkvæmd ákvæða um hámarksaflahlutdeild og helgast því sömuleiðis af ríki almannahagsmunum. Með ákvæðunum verða lagaheimildir fyrir því verkefni Fiskistofu mun skýrari en þær sem nú gilda. Ekki leikur vafi á því að þær heimildir samræmast stjórnarskránni. Við framkvæmd eftirlitsins mun Fiskistofa jafnframt þurfa að gæta meðalhófs og fylgja reglum stjórnsýsluréttar að öðru leyti.

Ákvæði 1. og 3. gr. um upplýsingaskyldu til Fiskistofu og opinbera birtingu upplýsinga eru jafnframt í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar, þar á meðal friðhelgi einkalífs, auk settra lagareglna um persónuvernd. Ákvæðin stefna að lögmætum markmiðum m.a. um bættu virkni ákvæða um hámarksaflahlutdeild svo og aukið gagnsæi sem brýnt er að ríki um nýtingu á sameiginlegri auðlind. Þá er meðalhófs gætt við útfærslu ákvæðanna í ljósi settra markmiða. Sérstaklega er og áréttað í ákvæðum c-liðar 3. gr. frumvarpsins að gæta skuli að reglum um persónuvernd við vinnslu og meðferð persónuupplýsinga við framkvæmd ákvæðanna. Með sömu rökum og tilgreind eru hér að framan eru ákvæði frumvarpsins í samræmi við ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu. Að öðru leyti má vísa til umfjöllunar um markmið og efni ákvæða frumvarpsins í öðrum köflum greinargerðar þessarar.

5. Samráð.

Flestar tillögur frumvarpsins hafa hlotið umfjöllun og verið lagðar fram til samráðs á fyrri stigum. Má þar m.a. nefna Auðlindina okkar sem var opið og gagnsætt stefnumótunarverkefni um sjávarútveg sem byggðist á víðtæku samráði við hagaðila og almenning. Skýrsla starfs- hópa Auðlindarinnar okkar, *Sjálfbær sjávarútvegur*, var birt 29. ágúst 2023 í samráðsgátt á Ísland.is, sbr. mál nr. S-159/2023. Samtals bárust 15 umsagnir um skýrsluna.

Hinn 29. ágúst 2023 birtust í samráðsgátt á Ísland.is áform um lagasetningu ásamt frum- mati vegna fyrirhugaðs frumvarps til heildarlaga um sjávarútveg, sbr. mál nr. S-160/2023. Hinn 24. nóvember 2023 voru svo birt í samráðsgátt drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um sjávarútveg, sbr. mál nr. S-245/2023. Meðal ákvæða í þeim frumvarpsdrögum, sem í voru yfir 110 lagagreinar, voru ákvæði sem svara í megindráttum til þeirra sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu. Þetta heildarfrumvarp var ekki lagt fram.

Hinn 24. september 2024 voru drög að frumvarpi þessu birt í samráðsgátt, mál nr. 189/2024. Fimm umsagnir bárust um drögin, frá Fiskistofu, Landssambandi smábátaeigenda,

Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi. Meginefni umsagna þessara og viðbrögð ráðuneytisins eru sem hér segir.

Í umsögn *Fiskistofu* er talið að hagræði felist í því að hugtakið yfirráð í skilgreiningu tengdra aðila sæki fyrirmynd sína í samkeppnislög og EES/ESB-samkeppnisrétt, líkt og ráðgert er í 2. gr. frumvarpsins. Því ætti stjórnsluframkvæmd að verða fyrirsjáanlegri fyrir þá aðila sem sæta eftirliti, auk þess sem samstarf Fiskistofu og Samkeppniseftirlitsins getur eflt báðar stofnanirnar að mati Fiskistofu.

Fiskistofa telur það einnig til bóta, sbr. 3. gr. frumvarpsins, að réttaráhrifum ákvarðana Fiskistofu, þess efnis að aðili sé kominn út fyrir mörk hámarksaflahlutdeildar, sé frestað uns fyrir liggur úrskurður ráðuneytisins í kærumáli, eða úrlausn dómstóla um gildi ákvörðunar Fiskistofu. Þannig verði útgerðaraðili ekki knúinn til að selja frá sér aflahlutdeild á meðan ekki liggur fyrir endanleg niðurstaða um gildi ákvörðunar Fiskistofu. Sé það í þágu meðalhófs.

Rétt er að aflahlutdeild er úthlutað til einstakra skipa, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, en fiskiskipin eru síðan í eigu útgerðaraðila eða leigð af þeim. Það er því samhlöð aflahlutdeild allra fiskiskipa útgerðaraðila sem hámarksaflahlutdeild miðast við hvað þann útgerðaraðila varðar, auk tengdra aðila eftir atvikum, sbr. gildandi 4. mgr. 13. gr. laganna.

Fiskistofa bendir einnig á að hún hafi takmarkaðan aðgang að rauntímaupplýsingum um eignarhald og tengsl í sjávarútvegi. Eftirlit samkvæmt gildandi lögum byggist að meginstefnu til á tilkynningarskyldu. Athugun ráðuneytisins hefur leitt í ljós að allur gangur er á því hvernig þeirri tilkynningarskyldu er í raun sinnt í framkvæmd. Framangreint staðfestir því athugun ráðuneytisins að nauðsynlegt sé að bæta eftirlitsúræði Fiskistofu, svo og setja skýrari ákvæði um upplýsingagjöf til stofnunarinnar að þessu leyti, eins og lagt er til í 3. gr. frumvarpsins.

Í samræmi við ábendingu Fiskistofu er fallist á að 1. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins, varðandi opinbera birtingu upplýsinga um aflahlutdeildir á hendi tengdra aðila, skuli breytt þannig að Fiskistofa hafi heimild til að birta upplýsingar um nöfn einstaklinga og stöðu viðkomandi hjá lögaðila ef það er nauðsynlegt til að útskýra samband milli tengdra aðila. Með því verði veitt skýr lagaheimild til birtingar upplýsinganna, sem nær ekki lengra en til nafns og stöðu viðkomandi.

Í umsögn *Samkeppniseftirlitsins* er tekið í sama streng og í umsögn Fiskistofu, hvað það varðar að mikilvægt sé að skilgreiningu á hugtakinu yfirráð í ákvæði laga nr. 116/2006 um tengda aðila sé breytt til samræmis við skilgreiningu hugtaksins í samkeppnislögum, nr. 44/2005. Þá telur Samkeppniseftirlitið að ákvæði frumvarpsins um gagnsæi og söfnun upplýsinga ættu að auðvelda samstarf stofnana ríkisins á þessu sviði. Staðfestir þetta athugun ráðuneytisins á tilefni og nauðsyn frumvarps þessa.

Í umsögn *Landssambands smábátæigenda* er talið að frumvarpið varpi betur ljósi á hverjir skuli teljast tengdir aðilar. Með því ætti Fiskistofa sem eftirlitsaðili að ná betra valdi á viðfangsefninu sem svari réttmætri gagnrýni Ríkisendurskoðunar á stofnunina. Þá myndi það leiða af samþykkt frumvarpsins að leikreglur yrðu skýrari og upplýsingar um eignaraðild ljósari, auk þess sem skerpt væri á ákvæðum um framkvæmd og inngríp Fiskistofu. Þessi sjónarmið eru í samræmi við athugun ráðuneytisins á tilefni og nauðsyn frumvarpsins.

Í umsögn *Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS)* segir að samtökin séu mótfallin þeim tillögum til breytinga á reglum og eftirliti með hámarksaflahlutdeild sem finna má í frumvarpinu, og telja mega tryggja sömu markmið með vægari hætti. Leiðirnar sem farnar eru í frumvarpinu eru vel til þess fallnar að ná settum markmiðum um styrkingu ákvæða um hámarksaflahlutdeild, bætt eftirlitsúræði Fiskistofu og aukið gagnsæi, eins og rökstutt er nánar hér að framan. Ákvæði frumvarpsins ganga ekki lengra en nauðsyn krefur, líkt og

ítarlega hefur verið rökstutt m.a. í köflum 2.3 og 2.4. Ekki hafa verið í umsögninni færð fram rök sem gefa tilefni til breytinga á frumvarpinu.

SFS gerir athugasemd við að ein bráðabirgðatillagna Auðlindarinnar okkar hafi ekki verið tekin upp í frumvarpið, þess efnis að fallið verði frá þorsgildisviðmiði varðandi heildarkvótapak og að eftirleiðis verði aðeins kveðið á um hámarksaflahlutdeild í einstökum tegundum. Markmið frumvarps þessa er ekki að gera breytingu á hámarksaflahlutdeild sem slíkri eins og SFS vekur máls á, heldur felur frumvarpið í sér afmarkaðar breytingar á ákvæðum um tengda aðila og eftirlit Fiskistofu í því samhengi. Hið sama á við um 19. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, þ.e. mögulegar breytingar á því ákvæði falla ekki undir efni og markmið frumvarpsins. Á síðari stigum kann að vera ástæða til að taka reglur um þorsgildisviðmið o.fl. til skoðunar við frekari endurskoðun á lögnum.

SFS er ósammála því að þörf sé á nýrri skilgreiningu tengdra aðila, m.a. á hugtakinu yfirráð, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Leggur SFS til annars konar breytingu á gildandi ákvæði sem rakinn er í umsögninni. Með vísan til markmiða frumvarpsins og umsagna Fiskistofu og Samkeppniseftirlitsins myndi breytingartillagan sem SFS reifar í umsögninni ekki tryggja að markmiðum frumvarpsins yrði náð, m.a. myndi tillagan ekki ná utan um sameiginleg yfirráð svo séð verði.

SFS leggst gegn því að skilgreining tengdra aðila vegna fjölskyldutengsla verði útvíkkuð eins og lagt er til í 2. gr. frumvarpsins. Í gildandi lögum hafa fjölskyldutengsl áhrif á hvenær aðilar teljast tengdir, sbr. 3. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, og er slíkt því ekki nýlunda í ákvæðum laganna. Ákvæðið er hins vegar takmörkunum háð eins og áður hefur verið rakið. Það er m.a. takmarkað við hjón og skyldmenn í beinan legg sem er óvenju þröng afmörkun. Þá tengir það ekki saman einstaklinga sem slíka, heldur lögaðila. Með 2. gr. er því lagt til að útvíkka regluna þannig að hún nái auk hjóna m.a. yfir sambúðarfólk, og bæði einstaklinga sem eru skyldir í beinan legg og fyrsta lið til hliðar. Með 2. gr. frumvarpsins er þannig lagt til að einstaklingar sem tengdir eru slíkum fjölskylduböndum, auk lögaðila sem þeir fara með yfirráð yfir, teljist tengdir aðilar. Fellur það að markmiðum frumvarpsins að styrkja ákvæði um tengda aðila. Þá verður að hafa í huga upprunaleg markmið ákvæða um hámarksaflahlutdeild, um að koma í veg fyrir að aflahlutdeildir safnist á hendur fárra einstaklinga eða hópa, t.d. við erfðir, sem vegna fjölskyldutengsla eru líklegir til að taka samræmdar ákvarðanir og taka gagnkvæmt tillit hver til annars. Teljast má ljóst að tilfærslur aflaheimilda við kynslóðaskipti muni að óbreyttu auka samþjöppun heimildanna og að sú þróun færist í aukana ef ekki er horft í ríkari mæli til fjölskyldutengsla af fyrrgreindum toga við skilgreiningu tengdra aðila, sbr. 2. gr.

Mögulegt væri að hafa skilgreiningu fjölskyldutengsla í 2. gr. víðari og miða við skyldleika að öðrum lið til hliðar, eins og t.d. í hæfisreglum stjórnsýslulaga, og væri löggjafanum vafalaust heimilt að ákveða slíkt. Fullnægjandi er að afmörkun fjölskyldutengsla í 2. gr. sé miðuð við fyrsta lið til hliðar til þess að settu markmiði verði náð, og er meðalhófs því gætt, sbr. einnig kafla 2.2.3 (c-lið). Þess er getið að sambærilega afmörkun fjölskyldutengsla má finna í lögum um hlutafélög, nr. 2/1995. Ákvæði hlutafélagalaga er ekki samkynja ákvæðum um hámarksaflahlutdeild og byggjast þau á ólíkum sjónarmiðum. Allt að einu var við gerð frumvarpsins unnt að hafa skilgreiningar í öðrum lögum til viðmiðunar almennt séð, t.d. varðandi afmörkun fjölskyldutengsla, en það er háð mati löggjafans hve langt skuli ganga í þeim efnum.

SFS er mótfallið reglu sem lögð er til í 2. gr. frumvarpsins, að eignarhlutur (atkvæðisréttur) að 20% eða meira í útgerð vigi að ákveðnu leyti upp í hámarksaflahlutdeild eiganda atkvæðisréttarins. Í reglunni felst sem fyrr segir að jafnstórt hlutfall (%) af aflahlutdeild útgerðar

reiknast ofan á aflahlutdeild eiganda atkvæðisréttar og nemur hlutfallstölu þess réttar (20% eða meira), við útreikning hámarksaflahlutdeildar eiganda atkvæðisréttarins. Ef sá sem fer með atkvæðisréttinn er ekki sjálfur útgerðaraðili, heldur t.d. eignarhaldsfélag, skal viðbótin reiknuð ofan á aflahlutdeild útgerðar sem hann fer með yferráð yfir.

Ólíklegt er að regla þessi, verði hún að lögum, muni hafa áhrif á starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja, m.a. hamla fjárfestingu, nýsköpun og hagræðingu. Ekki er rökstutt nánar hvernig slík áhrif geti hlotist af umræddu nýmæli 2. gr. Ákvæðið miðar að því að reisa skorður við samþjöppun aflahlutdeilda í formi hlutdeildartengsla milli útgerða, sem gildandi reglur ná ekki utan um, sbr. umfjöllun í kafla 2.3. Þær skorður verða þó fremur léttvægar verði ákvæðið samþykkt og verður þrátt fyrir það áfram ríkt svigrúm til að fjárfesta í útgerðum og til eignatengsla í sjávarútvegi. Ákvæðið fer ekki gegn reglum í eign- og félagarétti á neinn sjáanlegan hátt.

Þótt ákvæðið í 2. gr. muni þrengja að svigrúmi til samþjöppunar aflahlutdeilda verði það að lögum, er ekkert sem bendir til þess að áhrif þess myndu verða á þann veg sem lýst er í umsögn SFS samkvæmt framangreindu. Ákvæðið gengur jafnframt mun skemur en ýmsar eldri tillögur eins og áður hefur verið rakið. Í ofanálag er lagt til að 2. gr. frumvarpsins taki gildi 1. janúar 2027 og er því stigið eins varlega til jarðar og hugsast getur.

Það er alltaf fylgifyiskur reglna um tengda aðila að aflahlutdeild hjá einum aðila hefur réttaráhrif til takmörkunar á hámarksaflahlutdeild hjá öðrum tengdum aðila. Þannig verður ákveðin víxlverkun milli heimildanna, en ekki er um að ræða neina tvítalningu. Þá er vakin athygli á því að skilgreining hlutdeildartengsla (20% eða meira af atkvæðisrétti í lögaðila) er vel þekkt í reikningsskilum og lögum um ársreikninga, nr. 3/2006. Rökrétt er því að horfa til þess viðmiðs (20%) í 2. gr., en slík eignatengsl eru talin veita eiganda veruleg áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu lögaðilans.

Málsmeðferðarákvæðum laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, sem SFS nefna til sögunnar í umsögn sinni, hefur ekki verið framfylgt um allnokkra hríð og hafa þau lög því ekki þýðingu. Mat á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar fer nú fram með öðrum hætti og hefur verið gætt að því ferli við gerð frumvarps þessa, sem á sér auk þess mjög langan aðdraganda eins og áður var rakið.

SFS telur að tillögur frumvarpsins er lúta að auknum eftirlitsúræðum og upplýsingaskyldu til Fiskistofu séu umfram tilefni og raunar úr hófi. Með vísan til umfjöllunar m.a. í kafla 2.4 og sjónarmiða Fiskistofu sjálfar í umsögn stofnunarinnar, telur Fiskistofa að stofnunina skorti viðhlítandi lagaheimildir til að sinna eftirlitinu. Í sama streng tók Ríkisendurskoðun í skýrslu frá árinu 2018 og lög um stjórn fiskveiða eru enn óbreytt að þessu leyti. Samrýmist þetta mati á tilefni og nauðsyn frumvarpsins, sbr. einkum 3. gr. Varðandi vísun SFS til 2. mgr. 17. gr. laganna þá er sú upplýsingaheimild ekki nægilega víðtæk, m.a. samkvæmt mati Fiskistofu, en það ákvæði nær m.a. ekki yfir aðila sem fara með eignarhald, atkvæðisrétt eða yferráð yfir útgerðum, beint og óbeint, ólíkt ákvæðum frumvarpsins. Ráðuneytið er ekki ósammála því áliti SFS að sjávarútvegur lúti nú þegar margvíslegu eftirliti, en telur að bæta þurfi eftirlitsúræði Fiskistofu í því afmarkaða samhengi sem frumvarp þetta lýtur að, sem horfir til aukins gagnsæis.

SFS gjalda varhug við nýmæli 1. gr. frumvarpsins um aukið gagnsæi og upplýsingagjöf um viðskipti með aflahlutdeildir. Ákvæðið miðar m.a. að því að auka gagnsæi í verðmyndun aflahlutdeilda, enda eru rúmar heimildir til að framselja þær í gildandi lögum. SFS bendir á að aðilaskipti að aflahlutdeildum geti verið með ýmsu móti, og sé ljóst að margvíslegir þættir kunni að hafa áhrif á verð þegar aðilaskipti að aflahlutdeildum eru aðeins hluti af þeim viðskiptum, til að mynda samruna eða yfirtöku. Hætt sé við því, að mati SFS, að birting

upplýsinga um verð verði ekki samanburðarhæf frá einum viðskiptum til annarra. Unnt er að útfæra upplýsingagjöfina á þann hátt í framkvæmd að upplýsingar úr ólíkum gerðum viðskipta verði samanburðarhæfar, varðandi verð sem greitt er fyrir aflahlutdeildir. Fyrsta skrefið er að koma slíkri upplýsingagjöf á fót og leggja síðan mat á árangur hennar, í stað þess að leggja árar í bát og aðhafast ekkert. Ef reynslan myndi á hinn bóginn leiða í ljós að ekki væri unnt að bera saman upplýsingar um ólík viðskipti gæti það kallað á frekari aðgerðir. Ekki verður séð að í umsögn SFS komi fram haldbær rök fyrir því að falla alfarið frá tillögu 1. gr., heldur að þau renni allt eins frekari stöðum undir að gagnsæi megi bæta í þessum efnum og tillagan eigi því rétt á sér. Þá yrði það verkefnið fram undan, yrði 1. gr. að lögum, að útfæra upplýsingagjöfina frekar í framkvæmd og koma henni í fastar skorður, þ.m.t. með innleiðingu á upplýsingatækniumgjörð til þessara þarfa á vegum Fiskistofu.

Í umsögn *Samtaka atvinnulífsins* (SA) er tekið undir sjónarmið í umsögn SFS. Má því vísa til umfjöllunar um umsögn SFS hér að framan. Í umsögn SA er talið óljóst hvaða ábata auknar kröfur til upplýsingagjafar til Fiskistofu muni skila. Það er verðugt markmið í sjálfu sér að auka gagnsæi um meðferð aflaheimilda vegna fiskimiða í sameign þjóðarinnar, sbr. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Jafnframt ætti ýmiss konar samfélagslegur ábati að felast í auknu gagnsæi, þ.m.t. aukið traust til sjávarútvegs og sátt um atvinnugreinina, svo og bætt yfirsýn og þekking stjórnvalda í málaflokknum. Reglur frumvarpsins eru tiltölulega einfaldar og fremur hófleg viðbót við það viðamikla lagaumhverfi sem sjávarútvegur býr nú við. Allri nýrri laga- og reglusetningu í þágu almannahagsmuna fylgir einhver viðbót við það regluumhverfi sem fyrir er. Það er eðlilegur þáttur í fyrirtækjarekstri í sjávarútvegi líkt og öðrum atvinnugreinum að fyrirtæki lagi sig að lögum og reglum sem gilda á hverjum tíma. Hvað sem þessu líður ber að hafa í huga að með frumvarpinu er m.a. verið að skerpa á ákvæðum og skilgreiningum í gildandi lögum sem ætti, m.a. að mati Fiskistofu sjálfrar, að auka fyrirsjáanleika í framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og skapa ábata í því formi.

Samandregið hefur verið tekið tillit til sjónarmiða fyrrgreindra umsagnaraðila við frágang frumvarps þessa eftir því sem við á. Jafnframt hefur verið skerpt á ákvæðum frumvarpsins og skýringum í greinargerð þessari. Að því leyti sem umsagnaraðilar (SA og SFS) leggjast beinlínis gegn tillögum frumvarpsins, standa ekki rök til að hverfa frá mati á tilefni og nauðsyn frumvarpsins sem er ítarlega fjallað um í 2. kafla. Hvað varðar tillögur um bætt eftirlit með hámarksaflahlutdeild og aukna upplýsingagjöf til Fiskistofu telur ráðuneytið mikilvægt að tillögurnar eru í takt við sjónarmið Fiskistofu og Ríkisendurskoðunar (í skýrslu 2018) sem hljóta að veða hér einkar þungt á metunum. Engu síður hefur verið farið gaumgæfilega yfir öll sjónarmið umsagnaraðila og tekin afstaða til þeirra m.a. með umfjöllun hér að framan.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum munu breytingar á ákvæðum um tengda aðila, sem lagðar eru til í 2. gr. frumvarpsins, minnka svigrúm útgerða til fjárfestinga í öðrum útgerðum. Þetta leiðir einkum af nýrri reglu um að eignatengsl í annari útgerð að 20% eða meira vigti upp í hámarksaflahlutdeild, þótt ekki sé um yferrád að ræða. Þó er ekkert sem bendir til þess að breytingarnar sem lagðar eru til í 2. gr. leiði beint til þess að starfandi útgerðir fari yfir leyfileg mörk hámarksaflahlutdeildar. Þrátt fyrir það er lagt til, svo gætt sé fyllstu varfærni, að 2. gr. frumvarpsins öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2027 og þannig veittur rúmur aðlögunarfrestur, en önnur ákvæði frumvarpsins öðlist gildi 1. janúar 2026. Jákvæð áhrif af samþykkt frumvarpsins, m.a. aukin virkni og skýrleiki ákvæða um tengda aðila og hámarksaflahlutdeild, eru jafnframt talin veða þyngra en möguleg íþyngjandi áhrif frumvarpsins á rekstraraðila í sjávarútvegi, í ljósi þeirra markmiða ákvæðanna að sporna gegn samþjöppun aflaheimilda.

Auknar eftirlitsheimildir Fiskistofu og reglur um upplýsingaskyldu munu fyrirjáanlega hafa í för með sér aukin útgjöld hjá Fiskistofu, m.a. vegna þróunar á upplýsingatækniumgjörð til að halda utan um upplýsingar um eignarhald og tengda aðila í sjávarútvegi, sbr. m.a. ákvæði um miðlægan gagnagrunn í c-lið 3. gr frumvarpsins. Gera má ráð fyrir að uppfæra þurfi kerfi innan Fiskistofu, útbúa tengingar milli ólíkra kerfa og jafnvel milli stofnana og byggja upp gagnagrunn. Þó ættu skýrari lagaheimildir undir eftirliti Fiskistofu, sem og skilvirkari upplýsingaöflun um eignarhald og tengsl sjávarútvegsfyrirtækja, að geta dregið úr kostnaði ríkisins til lengri tíma lítið. Loks stuðla ákvæði frumvarpsins að auknu gagnsæi um aflahlutdeildir og eignaraðild í sjávarútvegi. Verður því að telja jákvæð áhrif af frumvarpinu vega mun þyngra en möguleg fjárhagsleg áhrif á opinbera aðila og einkaaðila. Sjá einnig umfjöllun í 5. kafla.

Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins muni hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Þrátt fyrir að stærstu sjávarútvegsfyrirtæki landsins séu stór í samanburði við mörg fyrirtæki í öðrum greinum hér á landi, þá eru þau ekki stór miðað við stærstu fyrirtæki í sjávarútvegi sé lítið út fyrir landsteinana. Mjög erfitt er að nálgast traustar og nýlegar upplýsingar um stærð stærstu fyrirtækja í sjávarútvegi í heiminum, ekki síst vegna þess að mörg þeirra eru hluti af stærri fyrirtækjasamstæðum og sjávarútvegur einungis hluti starfseminnar. Ljóst er þó að ekkert íslenskt sjávarútvegsfyrirtæki kemst nálægt því að vera á lista yfir stærstu fyrirtæki heims í sjávarútvegi. Þótt íslensk fyrirtæki séu ekki meðal þeirra stærstu í heimi á sviði sjávarútvegs þá þarf það ekki að þýða að samkeppnisstaða þeirra sé verri fyrir vikið enda snýst samkeppnisstaða einstakra fyrirtækja og iðngreina um fleira en stærð. Þannig geta fyrirtæki verið hagkvæmar rekstrareiningar á ákveðnum sviðum eða mörkuðum, ekki síst þar sem þau keppa ekki við mun stærri samkeppnisaðila. Hvað sem öðru líður er ljóst að ákvæði frumvarpsins, sem lúta aðallega að því að endurbæta tiltekin ákvæði laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, og auka gagnsæi, hafa engin neikvæð áhrif á samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs á alþjóðlegum vettvangi ef frumvarpið verður að lögum. Ákvæði frumvarpsins fela enda ekki í sér að hreyft sé við meginstöðum fiskveiðistjórnunarkerfisins sem gildandi lög eru byggð á.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 12. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, eru fyrirmæli um framsal aflahlutdeilda og skyldu til að leita staðfestingar Fiskistofu á slíku framsali. Með þessari grein frumvarpsins er lögð til orðalagsbreyting á 4. málsl. 6. mgr. og að við greinina bætist fjórar nýjar málsgreinar.

Í a-lið er lögð til breyting á 4. málsl. 6. mgr. sem hefur í för með sér að við aðilaskipti að aflaheimildum verði tafarlaust að óska staðfestingar Fiskistofu og veita upplýsingar um viðskipti eða annan grundvöll aðilaskiptanna. Upplýsingagjöf til Fiskistofu verður því grundvöllur þess að unnt sé að staðfesta flutning aflahlutdeilda og hann öðlist gildi.

Í 1. mgr. b-liðar, sem verður 7. mgr. 12. gr., er lagt til að kveðið verði á um aukna upplýsingaskyldu til Fiskistofu í þeim tilvikum þegar flutningur á aflahlutdeild milli skipa hefur í för með sér að aflahlutdeildin færast frá einni útgerð til annarrar, þ.e. aðilaskipti verða að aflahlutdeildinni. Í því tilfalli er lagt til að veita skuli Fiskistofu upplýsingar um viðskiptin eða annan grundvöll aðilaskipta, þ.m.t. aðila sem eiga í hlut og þá aflahlutdeild sem skiptir um hendur, m.a. vegna ákvæða um hámarksaflahlutdeild, sbr. einnig 13. og 14. gr. gildandi laga. Jafnframt, sem er helsta nýmælið, verði skylt við slík aðilaskipti að veita Fiskistofu upplýsingar um verðið sem greitt er fyrir þá aflahlutdeild sem skiptir um hendur, sundurgreint eftir tegundum ef við á, og án tillits til þess í hvaða formi greiðslan er. Af hinu síðastnefnda leiðir

að ekki skiptir máli hvort greiðsla fyrir aflahlutdeild er innt af hendi sérgreind eða hún er hluti af greiðslu kaupverðs fyrir önnur verðmæti, t.d. við sameiningu eða yfirtöku lögaðila.

Það athugast að hugtakið aðilaskipti í ákvæðinu skal ekki skýrt þröngt heldur nær það yfir öll tilvik þar sem aflahlutdeild færast frá einum útgerðaraðila til annars, hvort heldur einstaklingi eða lögaðila, óháð því hvernig yfirfærslan á sér stað, t.d. með framsali aflahlutdeildar beint, sameiningu eða yfirtöku, eða fyrir erfðir, nauðungarsölu eða búskipti svo að fleiri dæmi séu nefnd. Þannig myndi m.a. það tilvik að lögaðili rennur saman við annan lögaðila þannig að aðeins annar þeirra stendur eftir, fela í sér aðilaskipti í skilningi ákvæðisins.

Í 2. mgr., sem verður 8. mgr. 12. gr., er lagt til að Fiskistofa skrái og birti upplýsingar um viðskipti með aflahlutdeildir þar sem aðilaskipti þeirra eiga sér stað samkvæmt því sem áður var rakið. Markmiðið með þessu er að auka gagnsæi um verðlagningu og verðmyndun í slíkum viðskiptum, sem verður að telja eðlilega kröfu í ljósi rúms framseljanleika aflahlutdeilda, enda standa almannahagsmunir til þess að slíkar upplýsingar séu aðgengilegar bæði Fiskistofu og almenningi. Gert er ráð fyrir því í ákvæðinu að birting upplýsinga á vef Fiskistofu teljist vera opinber birting. Þá er ráðgert að ráðherra geti falið þriðja aðila með samningi að annast framkvæmd skráningar og birtingar upplýsinga samkvæmt þessu ákvæði í samstarfi við Fiskistofu. Ekki er þó gert ráð fyrir að verkefnið verði með öllu skilið undan forræði Fiskistofu heldur muni stofnunin og um leið ráðherra áfram bera ábyrgð á framkvæmd þess þrátt fyrir að hin verklega framkvæmd sé falin þriðja aðila með samningi með heimild í ákvæðinu.

Í 3. mgr., sem verður 9. mgr. 12. gr., er lögð til almenn tilvísun til ákvæða 14. gr. og 14. gr. b, sbr. a- og c-lið 3. gr. frumvarpsins. Af því leiðir m.a. að ákvæði persónuverndarlöggjafar munu taka til öflunar og vinnslu Fiskistofu á upplýsingum samkvæmt greininni eftir því sem við á. Jafnframt verður Fiskistofu heimilt, til að tryggja rétta skráningu upplýsinga, að afla gagna og upplýsinga úr hendi útgerðaraðila, beinna og óbeinna eigenda þeirra, og annarra stjórnvalda. Í 4. mgr. greinarinnar er loks lögð til reglugerðarheimild, sem verður 10. mgr. 12. gr. laganna.

Um 2. gr.

Í greininni er lögð til skýrari, endurbætt skilgreining á tengdum aðilum við útreikning hámarksaflahlutdeildar skv. 13. gr. laganna. Greinin skiptist í tvær málsgreinar. Ákvæði 1. mgr. greinarinnar myndi koma í stað 4. mgr. 13. gr. gildandi laga, þar sem nú er að finna skilgreiningu á tengdum aðilum. Ákvæði 2. mgr. greinarinnar yrði að nýrri 5. mgr. 13. gr. Vegna breytinga sem greinin hefur í för með sér á skilgreiningu tengdra aðila, verði hún að lögum, er lagt til að hún öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2027, sbr. 6. gr. Þess skal þó getið að í frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á prósentumörkum hámarksaflahlutdeildar sem slíkum, sbr. 1. og 2. mgr. 13. gr. laganna.

Allt frá tilkomu hámarksaflahlutdeildar með lögum nr. 27/1998 hafa þau ákvæði byggst á því að aflahlutdeild tengdra aðila skuli talin saman upp í mörk hámarksaflahlutdeildar. Talið var nauðsynlegt að tengdir aðilar væru þannig metnir sem ein heild svo að ekki væri unnt að komast hjá ákvæðum um hámarksaflahlutdeild. Þannig skyldi telja tengda aðila þá „aðila sem raunverulega stjórna öðrum aðila og þá aðila sem með þeim hætti er stjórnað“, eins og fram kom í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 27/1998. Tillögur frumvarpsins byggjast á sama grunni.

Um 1. mgr. 2. gr. (tengdir aðilar).

Í 1. mgr. greinarinnar er lögð til skilgreining á tengdum aðilum, en réttaráhrif hennar eru fölgín í því að aflahlutdeildir tengdra aðila eru lagðar saman við útreikning á mörkum

hámarksaflahlutdeildar, sbr. 1.–3. mgr. 13. gr. gildandi laga. Skilgreiningin skiptist í tvo liði, sbr. 1. og 2. tölul., sem gilda sjálfstætt hvor gagnvart öðrum þó að þeir geti verkað saman.

Ákvæði 1. tölul. 1. mgr. nær yfir yferráðatengsl milli lögaðila, tveggja eða fleiri. Í gildandi lögum er hugtakið yferráð meginatriði í skilgreiningu tengdra aðila. Lögaðili er tengdur þeim sem fer með yferráðum yfir honum og hið sama á við um lögaðila sem lúta yferráðum sama aðila. Aðilar geta vitaskuld verið fleiri en tveir á báða bóga og allir talist tengdir ef skilyrðið um yferráð er uppfyllt. Þá getur verið hvort tveggja um að ræða yferráð einstaks aðila eða sameiginleg yferráð á hendi fleiri en eins. Einu gildir hver formlegur grundvöllur yferráða er.

Lagt er til að hugtakið yferráð fái sömu merkingu og í 17. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, sbr. einnig umfjöllun í almennum hluta greinargerðarinnar. Með skýrari skilgreiningu yferráða mun ákvæðið m.a. ná betur utan um tilvik þar sem yferráð eru sameiginlega á hendi fleiri en eins aðila. Að byggja í þessu sambandi á skilgreiningu yferráða í samkeppnisrétti hefur þann kost í för með sér að unnt verður að leita fanga í umfangsmikilli réttarframkvæmd á sviði samkeppnisréttar við mat á því hvenær yferráð hafa stofnast og aðilar teljast þannig tengdir. Á sama tíma ber að athuga að í frumvarpinu er ekki lögð til nein meginbreyting á skilgreiningu yferráða í grunninn, þar sem gildandi skilgreining á raunverulegum yferráðum í 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, eins og ákvæðið verður skýrt í ljósi lögskýringagagna, á sér nokkuð ríkan samhljóm með merkingu hugtaksins yferráð í samkeppnisrétti, þó að hið síðarnefnda sé ívið skýrara og fyllra af þeim ástæðum sem áður voru raktar.

Ákvæði 2. tölul. 1. mgr. tekur til afmarkaðra fjölskyldutengsla milli einstaklinga sem lagt er til að geri þá að tengdum aðilum í skilningi greinarinnar. Nánar tiltekið er um að ræða hjón, sambúðarfólk og skyldmenni í beinan legg eða fyrsta legg til hliðar, svo og þá sem eru tengdir með sama hætti vegna ættleiðingar eða fósturs. Þess má geta til samanburðar að nákomnir einstaklingar eru skilgreindir með hliðstæðum hætti í 4. mgr. 95. gr. a laga um hlutafélög, nr. 2/1995, sbr. einnig nánari umfjöllun í almennum hluta greinargerðar þessarar. Jafnframt er lagt til í 2. mgr. 1. mgr. að lögaðilar sem lúta yferráðum einstaklinga sem tengdir eru fjölskylduböndum samkvæmt framangreindu teljist einnig vera tengdir aðilar hver gagnvart öðrum, sbr. einnig skilgreiningu yferráða í 1. tölul.

Ákvæði 1. og 2. tölul. 1. mgr. geta verkað saman eins og áður greinir. Þannig skal m.a. taka tillit til fjölskyldutengsla milli einstaklinga skv. 2. tölul. við mat á því hvort yferráð séu yfir lögaðila skv. 1. tölul. Þó eru fjölskyldubönd ekki eina tegund tengsla sem geta haft þýðingu í þessu sambandi, heldur getur einnig verið um að ræða starfa-, viðskipta- og hagsmunatengsl svo að dæmi séu nefnd. Tengsl af framangreindum toga myndu m.a. geta haft þýðingu við mat á því hvort fleiri en einn aðili fari með sameiginleg yferráð yfir lögaðila. Slík niðurstaða myndi þá helgast af þeirri samstöðu sem ætla verður að ríki á milli aðila sem eru tengdir með þessum hætti og sem auki jafnframt líkurnar á samræmdri ákvarðanatöku.

Það athugast að skilgreining tengdra aðila í ákvæði þessu, líkt og í 4. mgr. 13. gr. gildandi laga, miðar á endanum að því að tengja saman tvo eða fleiri útgerðaraðila, þ.e. aðila sem eiga skip með aflahlutdeild eða leigja skip með þeim hætti sem greinir í 3. mgr. 13. gr. gildandi laga. Við könnun slíkra tengsla milli útgerðaraðila koma þó oftast en ekki við sögu ýmsir einstaklingar og lögaðilar, t.d. hluthafar, sem teljast þó ekki sjálfir vera útgerðaraðilar. Ber að skýra ákvæði greinarinnar í þessu ljósi. Framangreint á einnig við um 2. mgr. greinarinnar.

Um 2. mgr. 2. gr. (önnur eignatengsl).

Í 2. mgr. greinarinnar, sem verður 5. mgr. 13. gr., er lögð til sérregla sem tekur við þar sem reglum um tengda aðila í 1. mgr. sleppir. Ákvæðið felur í sér það nýmæli að tilgreind eignatengsl milli útgerðaraðila skuli, þrátt fyrir að vera ekki yferráð, hafa ákveðin áhrif til hækkunar

á reiknaðri aflahlutdeild þess útgerðaraðila sem fer með eignarhlutinn. Þannig muni slík eignatengsl vigta upp í mörk hámarksaflahlutdeildar að ákveðnu leyti, þó ekki með jafn afgerandi hætti og ef um yferráð er að ræða, sbr. 1. mgr.

Í 2. mgr. er lagt til að miðað verði við eignatengsl sem svara til 20% eða meira af atkvæðisrétti í lögaðila, en slík eignarhlutdeild felur í sér að eigandi hennar telst hafa veruleg áhrif á rekstrar- og fjármálastefnu lögaðilans, sbr. til hliðsjónar skilgreiningu á hlutdeildarfélagi í 22. tölul. 2. gr. laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Verði ákvæðið að lögum munu ákvæði um hámarksaflahlutdeild ekki lengur horfa fram hjá eignatengslum sem skapa eiganda veruleg áhrif yfir rekstrar- og fjármálastefnu lögaðila, en jafngilda ekki beinlínis yferráðum.

Regla 2. mgr. (1. tölul.) felur nánar tiltekið í sér að ef útgerðaraðili A fer með 20% eða meira af atkvæðisrétti í útgerðaraðila B, beint eða óbeint, skuli bæta jafnstórum hluta aflahlutdeildar B og nemur hlutfallstölu atkvæðisréttar A í B, ofan á reiknaða aflahlutdeild A. Skýra má regluna með einföldu dæmi: Ef A fer t.d. með 20% atkvæðisrétt í B, þá skal bæta 20% aflahlutdeildar B við reiknaða aflahlutdeild A sem telur þannig upp í hámarksaflahlutdeild A. Reglan gildir þó *ekki* öfugt, þ.e. hún leiðir ekki til hækkunar á reiknaðri aflahlutdeild B í ofangreindu dæmi. Reglan gildir á samsvarandi hátt um hækkandi prósentuhlutfall atkvæðisréttar. Hún myndi þó ekki eiga við um sambandið milli A og B ef A reyndist fara með yferráð yfir B, en í því tilviki myndu A og B teljast tengdir aðilar og aflahlutdeildir þeirra yrðu þá lagðar saman að fullu, sbr. 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar, sbr. einnig 4. mgr. 13. gr. gildandi laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.

Ef atvikum er svo háttáð að A er handhafi 20% atkvæðisréttar í útgerðaraðila B, en A er ekki sjálfur útgerðaraðili, heldur t.d. eignarhaldsfélag, þá gildir regla ákvæðisins engu síður, en þó með þeirri breytingu að reiknuð aflahlutdeild hækkar hjá *útgerðaraðila (C)* sem er *undir yferráðum A*, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Með þessari reglu er komið í veg fyrir þá óeðlilegu niðurstöðu að fyrrnefnd 20% regla hafi engin áhrif ef hlutur í B er keyptur af eignarhaldsfélagi (A) sem fer með yferráð yfir öðrum útgerðaraðila (C). Ef A færi með yferráð yfir fleiri en einum útgerðaraðila (C og D) myndi aukning reiknaðrar aflahlutdeildar skiptast jafnt milli þeirra. Þessi regla 2. tölul. ákvæðisins er nauðsynleg því regla 1. tölul. væri endaslepp ein sér. Sjá einnig umfjöllun í almennum hluta greinargerðarinnar.

Það athugist að reglum 1. og 2. mgr. kann báðum að vera beitt í einu og sama máli, t.d. þegar margir lögaðilar eiga í hlut og tengslin milli þeirra eru af mismunandi gerð, en þó ganga tengsl skv. 1. mgr. framur ef þau eru til staðar. Ber þar að minna á að ávallt ber að líta á aðila skv. 1. mgr. og leggja saman aflahlutdeild þeirra að fullu og á báða bóga, en reglan í 2. mgr. hefur mun vægari réttaráhrif að þessu leyti.

Í samræmi við það markmið ákvæða um tengda aðila að koma í veg fyrir að farið sé í kringum hámarksaflahlutdeild, ber að varast að skýra ákvæði um tengda aðila þröngt. Þá ber að nefna að fari aflahlutdeild aðila umfram mörk hámarksaflahlutdeildar og hann skirrist við að bæta úr því verður Fiskistofu heimilt að bregðast við því með því að beita úrræðum sem kveðið er á um í gildandi lögum og lagt er til í frumvarpi þessu að verði styrkt.

Um 3. gr.

Um a-lið (14. gr.).

Í 1. mgr. er kveðið á um eftirlitshlutverk Fiskistofu í tengslum við ákvæði um hámarksaflahlutdeild. Bæði er um að ræða reglubundið og viðvarandi eftirlit, auk viðbragða við einstökum tilfellum sem gefa tilefni til athugana. Fiskistofu ber þó að gæta meðalhófs við framkvæmd eftirlitsins og gæta að forgangsröðun. Telji Fiskistofa ástæðu til ætla að aflahlutdeild fiskiskipa

útgerðaraðila sé komin út fyrir mörk hámarksaflahlutdeildar skv. 13. gr. ber stofnuninni að taka mál til meðferðar og leysa úr því með ákvörðun, sbr. einnig 2. mgr. greinarinnar.

Í 1. mgr. er Fiskistofu jafnframt veitt skýr lagaheimild til að kalla eftir hvers konar gögnum og upplýsingum sem stofnunin telur nauðsynleg til að hún geti sinnt umræddu eftirlitshlutverki sínu, þar á meðal um atriði sem varða mat á því hvort um tengda aðila sé að ræða. Með ákvæðinu er lögð áhersla á mikilvægi þess að eftirlit Fiskistofu vegna hámarksaflahlutdeildar sé byggt á fullnægjandi gögnum og upplýsingum. Veigamiklir almannahagsmunir eru enda bundnir við að ákvæðum um hámarksaflahlutdeild sé framfylgt á árangursríkan og skilvirkan hátt. Ákvæðinu verður beitt til upplýsingaöflunar í tengslum við meðferð og úrlausn tiltekins máls, sbr. 2. mgr., og án tengsla við ákveðið mál sem tekið hefur verið til meðferðar. Upplýsingaöflun í síðara tilvikinu getur vitaskuld gefið tilefni til þess að Fiskistofa hefji mál á grundvelli 2. mgr. vegna vísbendinga um brot á 13. gr.

Gert er ráð fyrir því í 1. mgr. að Fiskistofa geti beint upplýsingakröfu hvort tveggja að útgerðaraðilum og beinum og óbeinum eigendum útgerðarfyrirtækja, óháð stærð eignarhlutar eða atkvæðisréttar. Einnig verði upplýsingakröfu beint að þeim sem fara með yferráð yfir slíkum fyrirtækjum óháð grundvelli yferráðanna. Hugtakið yferráð í ákvæðinu ber að skýra í samræmi við 17. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Þá er ráðgert að Fiskistofa geti kallað eftir upplýsingum og gögnum frá öðrum stjórnvöldum eftir þörfum, þar á meðal úr gagnagrunnum vegna áhættumiðaðs samtímaeftirlits. Enn fremur verði Fiskistofu unnt að kalla eftir upplýsingum og gögnum frá öðrum stjórnvöldum, þ.m.t. um atriði sem varða mat á því hvort aðilar séu tengdir.

Með stoð í 1. mgr. getur Fiskistofa ýmist kallað eftir tilgreindum gögnum frá þeim sem upplýsingakröfu er beint að, eða að upplýst verði um tiltekin efnisatriði sem útlistuð eru í kröfu Fiskistofu um upplýsingar. Því getur aðili ekki neitað að verða við upplýsingabeidni á þeirri forsendu að Fiskistofa hafi ekki tilgreint með nákvæmum hætti ákveðin gögn sem afhenda skal, enda er óraunhæft að ætlast til þess. Þannig mun verða nægilegt að Fiskistofa tilgreini ákveðin efnisatriði í upplýsingakröfu sinni, e.t.v. með almennum hætti, sem aðila verður þá skylt að svara skriflega og afhenda þá samhliða gögn sem varða það atriði sem upplýsinga er krafist um. Ákvæði annarra laga um þagnarskyldu víkja fyrir upplýsingaskyldu samkvæmt ákvæðinu eins og liggur í hlutarins eðli. Þá athugist að ákvæðum greinarinnar er ekki ætlað að ganga frammar eða takmarka svið almenna ákvæðisins í 17. gr. gildandi laga, heldur eru ákvæðin sjálfstæð hvort gagnvart öðru.

Í 2. mgr. er ráðgert að Fiskistofa leysi úr því með ákvörðun hvort aflahlutdeild fiskiskipa útgerðaraðila samrýmist ákvæðum um hámarksaflahlutdeild, sbr. 13. gr. laganna. Um meðferð máls og ákvörðun Fiskistofu gilda ákvæði stjórnsýslulaga, sbr. einnig 1. mgr. greinarinnar. Ef niðurstaða Fiskistofu verður sú í ákvörðun á grundvelli 2. mgr. að aflahlutdeild sé í andstöðu við 13. gr. hefur útgerðaraðili, ásamt tengdum aðilum ef því er að skipta, sex mánaða frest til að gera ráðstafanir til að bæta úr því og reiknast sá frestur frá þeim degi þegar ákvörðun Fiskistofu er birt. Ella fellur umframaflahlutdeildin niður með þeim afleiðingum sem greinir í 3. mgr., þ.e. aflahlutdeild fiskiskipa viðkomandi útgerðaraðila skal þá skerðast hlutfallslega miðað við einstakar tegundir og kemur til hækkunar aflahlutdeild annarra eins og nánar greinir í 3. mgr.

Ákvæði 2. og 3. mgr. um að aðili hafi sex mánaða frest til að bæta úr broti gegn 13. gr., og að umframaflahlutdeild falli niður að liðnum sex mánuðum ef ekki er bætt úr, eru í meginatriðum sama efnis og fyrir mæli 2. mgr. 14. gr. gildandi laga. Þó er lagt til það nýmæli í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar að réttaráhrif ákvörðunar Fiskistofu um brot á 13. gr. frestist sjálfkrafa ef henni er skotið til ráðuneytisins með stjórnsýslukæru, eða ákvörðunin eða úrskurður

ráðuneytisins í kærumáli er borinn undir dómstóla innan þriggja mánaða. Ástæðan er sú að slík ákvörðun hefur afar íþyngjandi afleiðingar í för með sér ef hún kemur til framkvæmda af þeim ástæðum sem fyrr greinir. Í þessu ljósi er mikilvægt að meðferð kær- og dómsmáls verði hraðað og er því lagt til í 5. gr. frumvarpsins að dómsmál sem höfðuð eru til ógildingar á ákvörðun Fiskistofu eða úrskurði ráðuneytisins sæti ávallt flýtimeðferð. Jafnframt bæri eðli málsins samkvæmt að hraða meðferð kærumáls í ráðuneytinu þó að regla um það sé ekki orðuð í ákvæðinu.

Loks er hnykkt á því í 4. mgr. að Fiskistofa geti beitt dagsektum skv. 17. gr. vegna brota gegn 13. gr. laganna, auk brota gegn upplýsingaskyldu samkvæmt þessari grein frumvarpsins (sem verður að 14. gr. og 14. gr. a).

Um b-lið (14. gr. a).

Í greininni er lagt til nýmæli um reglubundna upplýsingaskyldu stærri útgerðaraðila, þ.e. að þeir skuli reglubundið upplýsa Fiskistofu um eigendakeðju sína og eignatengsl við aðra útgerðaraðila eins og nánar er útlistað í ákvæðinu. Með því er ætlunin að tryggja viðvarandi flæði rauntímaupplýsinga um þessi atriði til Fiskistofu, til viðbótar upplýsingum sem stofnunin aflar sjálfstætt. Það athugist að þessi grein frumvarpsins, sem hefur sértækt gildissvið og leggur aukna upplýsingaskyldu á aðila sem falla undir greinina, takmarkar ekki gildissvið almennrar heimildar Fiskistofu til að afla upplýsinga frá útgerðum o.fl. óháð stærð þeirra, sbr. a-lið 3. gr. frumvarpsins, sbr. einnig 5. mgr.

Í 1. mgr. er kveðið á um gildissvið reglubundinnar upplýsingaskyldu samkvæmt greininni. Lagt er til að skyldan hvíli á útgerðaraðilum sem fara, að meðtöldum tengdum aðilum, með a.m.k. 1% af heildarverðmæti aflahlutdeildar eða 0,1% heildarverðmætis krókaflahlutdeildar, sbr. 13. gr. Jafnframt hvíli skyldan á útgerðum sem flokkast sem einingar tengdar almanna-hagsmunum, nánar tiltekið útgerðir sem eru stór félög í skilningi laga um ársreikninga. Nægilegt er að útgerðaraðili uppfylli eitthvert framangreindra viðmiða til þess að hann falli undir ákvæði greinarinnar. Með því að takmarka reglubundna upplýsingaskyldu samkvæmt greininni við stærri útgerðir er meðalhófs gætt með tilliti til markmiða ákvæðisins. Hin reglubundna upplýsingaskylda samkvæmt greininni er jafnframt liður í að styrkja framkvæmd ákvæða um hámarksaflahlutdeild í samræmi við markmið og önnur ákvæði frumvarpsins.

Í 2. mgr. er mælt nánar fyrir um inntak reglubundinnar upplýsingaskyldu samkvæmt greininni. Verður nú fjallað nánar um þær upplýsingar sem veita skal Fiskistofu á grundvelli ákvæðisins, sem lagt er til að verði gert á þriggja mánaða fresti, sbr. einnig umfjöllun hér síðar.

Í *fyrsta lagi* er ráðgert að upplýsingaskyldur aðili, sbr. 1. mgr., skuli veita Fiskistofu upplýsingar um eigendakeðju sína. Í því felst að veita þær upplýsingar um alla einstaklinga og lögaðila sem fara beint eða óbeint með eignarhlut eða atkvæðisrétt í upplýsingaskyldum útgerðaraðila. Stærð eignarhlutar eða atkvæðisréttar skiptir ekki máli. Í *öðru lagi* er ráðgert að veita skuli upplýsingar um aðra útgerðaraðila sem upplýsingaskyldur útgerðaraðili og raunverulegir eigendur hans fara beint eða óbeint með eignarhlut eða atkvæðisrétt í, þ.e. eignatengsl. Í þessu tilviki skiptir stærð eignarhlutar eða atkvæðisréttar heldur ekki máli. Þá gildir einu hvort hinir útgerðaraðilarnir séu jafnframt upplýsingaskyldir skv. 1. mgr. eða ekki. Í *þriðja lagi* skuli veita upplýsingar um stjórnendur allra viðkomandi lögaðila, þ.e. stjórnarmenn og framkvæmdastjóra, svo og upplýsingar um raunverulega eigendur þeirra ef þeir eru ekki þeir sömu og að framan greinir. Með þessu er ætlunin að tryggja Fiskistofu yfirsýn yfir eignarhald og eigna- og stjórnunartengsl hvað varðar þá aðila sem falla undir ákvæðið.

Ráðgert er að hugtakið raunverulegur eigandi í ákvæðinu hafi sömu merkingu og í lögum um skráningu raunverulegra eigenda, að því frátöldu að hugtakið í ákvæðinu verði einnig látið

ná til raunverulegra eigenda lögaðila sem eru skráðir á skipulegan markað. Með tilliti til markmiða ákvæðisins og jafnræðis þykir ekki rétt að gera greinarmun á raunverulegum eigendum eftir því hvort viðkomandi lögaðili er skráður á markað eða ekki.

Í 2. mgr. er sem fyrr segir gert ráð fyrir að upplýsingaskyldur útgerðaraðili skuli veita upplýsingar samkvæmt greininni á þriggja mánaða fresti. Lagt er í vald Fiskistofu að afmarka tímamörkin nánar innan ársins í framkvæmd og þá eftir atvikum með tilliti til óska einstakra útgerðaraðila. Hámarkstími sem líða má á milli þess að upplýsingar eru veittar er þó ávallt þrjú mánuðir. Það ætti að tryggja að Fiskistofa hafi á hverjum tíma rauntímaupplýsingar um eignarhald og önnur þau atriði sem veita skal upplýsingar um samkvæmt framansögðu.

Í 3. mgr. er því lýst hvaða atriði skuli upplýsa um hvað varðar þá aðila sem nefndir eru í 2. mgr. og áður var vikið að. Tilgreina skal nafn viðkomandi einstaklings eða lögaðila, kennitölu eða sambærilegt auðkenni og heimilisfang. Þá skal, eftir því sem við á, greina frá því hvaða stöðu viðkomandi gegnir hjá lögaðila, t.d. stöðu stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra, sem og stærð beins eignarhlutar og atkvæðavægis viðkomandi í lögaðila.

Í 4. mgr. er ráðgert að ef beinir eigendur eða félagsmenn lögaðila eru fleiri en 30, sé heimilt að takmarka upplýsingagjöf um beina eigendur þess lögaðila við þá 30 beinu eigendur eða félagsmenn sem ráða yfir mestum atkvæðisrétti í lögaðilanum miðað við hlutfallstölu þess réttar. Þetta getur ýmist átt við um hinn upplýsingaskylda útgerðaraðila sem slíkan eða einhvern annan lögaðila sem veita ber upplýsingar um skv. 2. mgr. Ef ekki er hægt að greina félagsmenn í sundur eftir atkvæðisrétti gildir almenna reglan um að upplýsa beri um alla. Það gæti t.d. átt við um félagsform þar sem allir félagsmenn hafa jafnt atkvæðavægi.

Í 5. mgr. er ráðgert að Fiskistofu verði heimilt að afla að eigin frumkvæði upplýsinga frá upplýsingaskyldum útgerðaraðilum, sbr. 1. mgr., svo og öðrum þeim sem tilgreindir eru í 2. mgr., ef þörf krefur vegna framkvæmdar greinarinnar. Slík upplýsingaöflun Fiskistofu myndi þá koma til viðbótar reglubundinni upplýsingagjöf skv. 2. mgr. og myndi þá lúta upplýsingaheimildinni í a-lið frumvarpsgreinarinnar. Þó yrði Fiskistofa að gæta hófs við slíka upplýsingaöflun og takmarka hana við tilvik þar sem hin reglubundna upplýsingaskylda samkvæmt greininni hrekkur ekki til.

Um c-lið (14. gr. b).

Í 1. mgr. er ráðgert að Fiskistofa birti upplýsingar um aflahlutdeildir og tengda aðila. Hér er um ítarlegri upplýsingar að ræða en stofnunin birtir nú þegar á vef sínum og horfir birtingin því til aukins gagnsæis og aðhalds í þessu sambandi. Þá stuðlar birtingin frekar að því Fiskistofa vinni úr og haldi utan um upplýsingar á skilvirkan hátt. Í ákvæðinu kemur ekki fram hversu ört skuli birta upplýsingarnar, en ljóst er að ef ákvæðið á að ná tilgangi sínum þurfa birtar upplýsingar að vera uppfærðar í rauntíma eða án ástæðulauss dráttar. Í birtum upplýsingum um tengda aðila er Fiskistofu heimilt að tilgreina nöfn einstaklinga og stöðu viðkomandi innan lögaðila ef það er nauðsynlegt til að samhengi tengsla verði ljóst. Með því er veitt skýr lagaheimild til slíkrar birtingar á upplýsingum er varða einstaklinga í lögmaetum tilgangi, sem nær ekki lengra en til nafns og stöðu einstaklinga hjá lögaðila þar sem við á. Heimild til birtingar upplýsinga um lögaðila er vitaskuld einnig til staðar, m.a. heiti og kennitölu, og er óþarft að taka það fram í ákvæðinu. Tilgreining á nafni og stöðu einstaklinga getur verið nauðsynleg til að skýra samband milli lögaðila, sem teljast tengdir, t.d. þegar tengsl felast í því að lögaðili er í eigu eða stjórnað af sama einstaklingi eða sömu einstaklingum.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild Fiskistofu til að miðla til annarra stjórnvalda gögnum og upplýsingum sem aflað hefur verið í tengslum við framkvæmd ákvæða um hámarksaflahlutdeild. Áskilið er að slík upplýsingamiðlun Fiskistofu sé nauðsynleg vegna framkvæmdar

Fiskistofu á umræddum ákvæðum um hámarksaflahlutdeild, sbr. ákvæði frumvarpsins. Sem dæmi um það er að Fiskistofa óski eftir umsögn annars stjórnvalds og þurfi þess vegna að miðla til þess gögnum og upplýsingum um þau atriði sem umsagnarbeiðnin varðar. Mikilvægt er að lagaheimildir Fiskistofu um þetta séu skýrar vegna reglna um persónuvernd og þagnarskyldu. Vart þarf að taka fram að önnur stjórnvöld eru bundin þagnarskyldu um upplýsingar sem þau fá frá Fiskistofu á grundvelli ákvæðisins líkt og Fiskistofa sjálf.

Í 3. mgr. er Fiskistofu veitt heimild til að skrá í miðlægan gagnagrunn upplýsingar sem aflað er um eignarhald og eignatengsl í sjávarútvegi o.fl. á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Einnig er tekið fram í ákvæðinu að gagnagrunnurinn skuli vera aðgengilegur öðrum stjórnvöldum sem hafa not fyrir viðkomandi upplýsingar í þágu lögbundinna verkefna sinna eftir því sem mælt er fyrir um lögum. Í frumvarpi þessu er ekki gerð tillaga að slíkri lagaheimild annarra stjórnvalda enda er það ótímabært og umræddur gagnagrunnur ekki orðinn til.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir upplýsingagjöf Fiskistofu til ráðherra um framkvæmd ákvæða um hámarksaflahlutdeild og upplýsingaskyldu, sbr. ákvæði frumvarpsins. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra flytji Alþingi árlega skýrslu um sömu atriði, en þess ber að geta að oft hefur verið spurst fyrir um þessi málefni á þinginu í gegnum árin.

Í 5. og 6. mgr. er mælt fyrir um frávik frá þagnarskyldu vegna upplýsingamiðlunar á grundvelli ákvæða frumvarpsins, auk áréttingar á því að Fiskistofu beri við framkvæmd ákvæðanna að gæta að lagareglum um persónuvernd þar sem þær reglur eiga við. Þá hefur 7. mgr. að geyma reglugerðarheimild.

Um 4. gr.

Í greininni eru lagðar til lítills háttar breytingar til skýringar á refsíákvæði 25. gr. gildandi laga í ljósi annarra ákvæða frumvarpsins og aukinna krafna til afmörkunar refsíheimilda í síðari tíð. Lagt er til að refsíabyrgð vegna brots gegn ákvæðum 13. gr. um hámarksaflahlutdeild verði takmörkuð við stórfelld eða ítrekuð brot sem framin eru af ásetningi. Horfir þessi breyting til ívilnunar fyrir aðila, en eins og 25. gr. gildandi laga hljóðar nú geta hvers kyns brot gegn 13. gr. varðað refsingu. Einnig er lagt til að röng og villandi upplýsingagjöf til Fiskistofu skv. 14. gr. og 14. gr. a verði refsiverð ef slíkt brot er framið af ásetningi eða gáleysi en með því er stuðlað að varnaðaráhrifum. Að öðru leyti varði brot gegn 14. gr. og 14. gr. a ekki refsingu.

Um 5. gr.

Lagt er til að dómsmál, sem höfðað er til ógildingar á ákvörðun Fiskistofu þess efnis að aflahlutdeild aðila sé yfir leyfilegum mörkum skv. 13. gr., sæti flýtimeðferð fyrir dómstólum í ljósi ríkra hagsmuna af skjótri úrlausn slíkra mála. Sama á við um dómsmál sem höfðað er til ógildingar á úrskurði ráðuneytisins um staðfestingu á ákvörðun Fiskistofu. Að auki verður að hafa hugfast að málskot til ráðuneytisins eða dómstóla frestar í reynd réttaráhrifum ákvörðunar Fiskistofu, þar sem frestur aðila til að gera úrbætur á aflahlutdeild í samræmi við slíka ákvörðun rofnar á meðan beðið er eftir úrskurði ráðuneytisins í kærumáli eða endanlegri úrlausn dómstóla ef því er að skipta. Því standa almannahagsmunir þess að leyst sé úr ágreiningi um gildi ákvörðunar Fiskistofu með skjótum hætti innan dómsskerfisins.

Rétt er að taka fram að málsaðili hefur val um hvort hann beri ákvörðun Fiskistofu undir ráðuneytið, og síðan úrskurð þess undir dómstóla, ellegar skjóti ákvörðun Fiskistofu beint til dómstóla. Framangreind sjónarmið eiga við jöfnum höndum hvor leiðin sem farin er.

Um 6. gr.

Greinin hefur að geyma gildistökuákvæði. Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2026, að frátalinni 2. gr. frumvarpsins sem öðlist gildi 1. janúar 2027. Ástæða þess er að í 2. gr. eru lagðar til tilteknar breytingar á skilgreiningu tengdra aðila vegna hámarksaflahlutdeildar, sbr. 13. gr. gildandi laga, en verði 2. gr. frumvarpsins að lögum er ekki útilokað að breytingarnar leiði til þess að aflahlutdeild fari í einhverjum tilfellum yfir leyfileg mörk. Því er rétt að veita rúman frest til aðlögunar áður en breytingarnar taka gildi.

Öðru máli gegnir um aðrar greinar frumvarpsins sem fela ekki í sér efnislegar breytingar á reglum um hámarksaflahlutdeild eða tengda aðila, heldur miða eingöngu að því að styrkja framkvæmd þeirra ákvæða sem gilda nú þegar og auka gagnsæi. Þar af leiðandi er lagt til að ákvæði frumvarpsins taki gildi 1. janúar 2026, þannig verði hæfilegt svigrúm fyrir Fiskistofu að ráðast í þróun upplýsingatækniumgjarðar sem heldur utan um upplýsingar um eignarhald og tengda aðila í sjávarútvegi.