

Nefndasvið Alþingis  
B.t. atvinnuveganefndar

Reykjavík, 31. mars 2021

### Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (heildaraflahlutdeild)

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum (heildaraflahlutdeild), sbr. þingskjal 436, 350. mál á 151. löggjafarþingi.

Í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu kemur fram að ætlunin sé, með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu, „að skýra frekar þær reglur sem gilda um hámarksaflahlutdeild hverju sinni í lögum um stjórn fiskveiða“. Breytingarnar eru sagðar „til einföldunar og [þeim] ætlað að styrkja stöðir heilbrigðrar samkeppni í sjávarútvegi“.

Samtökin vekja athygli á því að innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hefur verið í gangi vinna við smíði frumvarps sem ætlað er að gera breytingar á skilgreiningu tengdra aðila skv. ákvæðum 13. gr. laga nr. 116/2006. Sú vinna byggir á tillögum verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni sem sett var á laggirnar í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar um starfsemi Fiskistofu, sem skilað var í desember 2018 til Alþingis. Hlutverk verkefnastjórnarinnar var m.a. fólgið í því að fara yfir hvort eftirlit með ákvæðum laga um stjórn fiskveiða um yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila yfir hámarkshlutdeild væri fullnægjandi. Í nóvember 2019 var síðan sérstaklega eftir því óskað að verkefnastjórnin skilaði af sér tillögum að endurskoðun á reglum um tengda aðila skv. lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, fyrir 1. janúar 2020.

Frumvarpsdrög sjávarútvegsráðherra voru síðan birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda fyrir á þessu ári og þann 8. mars sl. skiluðu samtökin inn umsögn um efni frumvarpsdraganna. Ekkert liggur fyrir um framlagningu frumvarps ráðherra um breytingar á 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, að svo komnu máli. Að auki eru nú til meðferðar á Alþingi tvö frumvörp þar sem lagðar eru til breytingar á 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. 234. mál og 545. mál.

Samtökin hafa í umsögnum sínum varðandi framangreind frumvarpsdrög ráðherra vísað til þess að breytingar sem hafa verið til samráðs og umsagnar séu umfram tilefni. Nærtækara væri að efla starfsemi Fiskistofu og bæta úr þeim ágöllum í starfsemi stofnunarinnar sem framangreind skýrsla Ríkisendurskoðunar hafi bent á. Þá er rétt að benda á að Fiskistofa hefur nú þegar afar ríkar heimildir til rannsókna og öflunar upplýsinga varðandi eftirlit með hámarksaflahlutdeild, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Vísað er til umsagnar samtakanna sem fylgir hjálögð til frekari skýringa.

Varðandi þá breytingu sem hér er til sérstakrar umsagnar er afstaða samtakanna sú að hún sé sömuleiðis umfram tilefni og um margt óljós, meðal annars um áhrif, túlkun og skýringar. Ekkert liggur fyrir um hvort fram hafi farið mat á áhrifum sem þessi breyting kunni að hafa í för með sér og svo virðist sem hún sé lítt ígrunduð. Ljóst er þó að um grundvallarbreytingu er að ræða frá því sem nú er kveðið á um í nefndu ákvæði, en hingað til hafa raunveruleg yferráð ráðið því hverjum aflaheimildir eru taldar tilheyrja. Það má ætla skynsamlega nálgun, enda getur sá sem raunveruleg yferráð hefur tekið mikilsháttar ákvarðanir í rekstri þess fyrirtækis sem um ræðir, þ.m.t. talið um kaup og sölu aflaheimilda. Fari aðili hins vegar ekki með slík yferráð, hefur hann engin áhrif á það hvernig aflaheimildum er ráðstafað af hálfu hlutaðeigandi fyrirtækis. Þegar af þessari ástæðu má ætla varasamt að eigna hlutaðeigandi aðila tiltekna hlutdeild í aflaheimildum þess fyrirtækis sem hann hefur ekki yferráð yfir. Þessu til viðbótar, má huga að því að ef breyting sú sem frumvarpið leggur til verður að lögum fæst ekki betur séð en að óheimilt sé að eiga til að mynda umfram 12% eignarhlut í hverju og einu útgerðarfyrirtæki sem á fiskiskip með aflahlutdeild. Hér er því verið að þrengja enn frekar að eignarhaldi í sjávarútvegi óháð yferráðum og tengslum aðila samkvæmt reglum 13. gr. laga nr. 116/2006. Það er því vandséð hvernig breytingin sé til einföldunar og að henni sé ætlað að styrkja stoðir heilbrigðrar samkeppni í sjávarútvegi.

Með vísan til alls framangreinds leggja samtökin til að frumvarpið nái ekki fram að ganga og hvetja til heildarendurskoðunar á fyrirhuguðum breytingum á 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sem vísað er til hér að framan, í virku samráði við samtökin og aðra hagaðila.

F.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



**Fylgiskjal** Umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi við drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.), dags. 8. mars 2021.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið  
Skúlagötu 4  
150, Reykjavík  
Skúlagötu 4



Reykjavík, 8. mars 2021

**Efni: Drög að breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.)**

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar drög að breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) sem auglýst voru í samráðsgátt stjórnvalda 26. febrúar sl.

Með drögnum er lagt til að heildstæðu viðurlagakerfi verði komið á fót vegna brota á lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. Viðurlagakaflar laganna verða samræmdir þannig að sömu heimildir verði á milli mismunandi laga til að bregðast við brotum. Einnig er lagt til að Fiskistofa fái heimildir til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á fiskveiðilöggjöfnni. Þá er lagt til að heimildir Fiskistofu til að framkvæma rafrænt eftirlit verði styrktar. Loks er lagt til að hugtakið raunveruleg yfirráð við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeildir skv. lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, verði afmarkað betur.

Rétt er að gera athugasemdir við þann skamma tíma sem ætlaður er til samráðs við hagsmunaaðila, sér í lagi þegar um umfangsmikið frumvarp er að ræða sem snertir mjög fjölbreytta og víðtæka hagsmuni í sjávarútvegi. Þannig voru einvörðungu fimm virkir dagar veittir til athugasemda og beiðni SFS um frekari frest var synjað. Samtökin gagnrýna þessa málsmeðferð, enda má af þessum sökum hafa um það verulegar efasemdir að vilji sé til þess að huga að þeim efnislegu athugasemdum sem samtökin hafa.

Að þessu virtu gera samtökin eftirfarandi athugasemdir.

**A. Stjórnvaldssektir o.fl.**

Í lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er m.a. að finna ákvæði um viðbrögð Fiskistofu vegna brota gegn ákvæðum laganna eða reglum settum samkvæmt þeim. Er þar fyrst og fremst kveðið á um leyfissviptingar eða áminningar. Nú eru uppi hugmyndir um að breyta viðurlagaákvæðum laga um umgengni um nytjastofna sjávar, laga um stjórn fiskveiða o.fl. Breytingunni er að sögn ætlað að efla skilvirkni og gagnsæi eftirlits með fiskveiði-auðlindinni og skapa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif.

Að mörgu er að hyggja þegar verið er að breyta viðurlagaheimildum stjórnvalds. Að mati samtakanna er skynsamlegt að staldra við og skoða málið með ítarlegum hætti og þá er full ástæða til að gefa efninu frekari gaum.

Í upphaflegu frumvarpi til laga um nytjastofna sjávar segir um IV. kafla laganna að sjálfsagt sé að leggja þungar refsingar við brotum á jafn mikilvægum lögum og hér um ræðir, en að það eitt að lýsa brot gegn lögunum refsiverð sé ekki nóg til þess að tryggja að ákvæðum þeirra verði fylgt í framkvæmd. Þá segir að enginn vafi leiki á því að virkasta ráðið til þess að tryggja fylgni við lögin sé „*að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef brotið er gegn ákvæðunum.*“ Í samræmi við það var með setningu laganna kveðið á um það í 15. gr. að Fiskistofa skyldi svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hefðu brotið gegn ákvæðum laganna. Skyldi leyfissvipting ekki standa skemur en tvær vikur og ekki lengur en tólf við fyrsta brot, en við ítrekuð brot skyldi svipting standa í 6 vikur til eins árs.

Með lögum nr. 163/2006, um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlagaákvæði), voru m.a. gerðar breytingar á IV. kafla laga um nytjastofna sjávar. Hvað varðar 15. gr. laganna þá var tímaramma veiðileyfissviptingar breytt, þannig að svipting fyrir fyrsta brot skyldi ekki standa skemur en eina viku og mest tólf vikur, og að við ítrekuð brot skyldi svipting vara milli fjögurra vikna og eins árs. Þá var bætt við nýrri málsgrein þess efnis að við fyrsta minni háttar brot skyldi Fiskistofa veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu.

Í frumvarpsdrögum þeim sem nú liggja fyrir er Fiskistofu veitt heimild til álagningar stjórnvaldssekta. Slíkar sektir geta verið frá 25 þúsund krónum til 50 milljóna króna og er því um verulegar fjárhæðir að ræða.

Með hliðsjón af þeirri staðreynd, að svipting leyfa hefur af löggjafanum verið talin þung refsing og virkasta leiðin til þess að tryggja framfylgni við lögin, þá má hafa réttamætar efasemdir um að hugað hafi verið nægilega vel að meðalhófi og jafnræði þegar nú er lögð til sú viðbótarrefsing að beita verulega íþyngjandi stjórnvaldssektum.

Aukinheldur er alls óljóst hvernig afmörkun á fjárhæð stjórnvaldssekta verði háttað að virtum verndarhagsmunum. Þannig mun Fiskistofa hafa verulegt svigrúm til að ákveða fjárhæð stjórnvaldssekta. Í frumvarpsdrögnum eru fjárhæðir stjórnvaldssekta hvergi rökstuddar. Slíkt er síst til eftirbreytni, enda hefur reynslan innan íslenskrar stjórnsýslu verið sú að stjórnvaldssektir geti með tímanum keyrt fram úr hófi með hliðsjón af broti.

Samkvæmt frumvarpsdrögnum er það háð mati Fiskistofu hvort forsendur séu til að beita sviptingu veiðileyfis eða afturköllun á leyfi til vigtunar á sjávarafla eða leggja stjórnvaldssekt á eiganda eða útgerð viðkomandi fiskiskips eða viðkomandi vigtunarleyfishafa. Þá segir í frumvarpinu að „*[e]nn fremur [sé] ráðgert að Fiskistofa geti eftir atvikum beitt hvoru tveggja samhliða*“. Að mati samtakanna ætti veiðileyfissvipting einungis að koma til greina ef líkur eru á að stjórnvaldssektir hafi ekki tilætluð áhrif. Það er óhóflega íþyngjandi að Fiskistofa geti beitt samhliða valdheimildum eins og veiðileyfissviptingu og stjórnsýslusektum. Samhliða þessu væri einnig hægt að gera aflann upptækan. Hér er því

um að ræða valdheimildir fyrir eftirlitsaðila eru langt fram úr hófi og þekkjast ekki í nokkurri annarri atvinnugrein.

Samkvæmt drögnum er um að ræða refsikennd viðurlög sem eru bundin huglægum refsiskilyrðum. Þannig eru lögð til að ákveðin atriði sem Fiskistofa getur horft til við ákvörðun fjársektar. Af orðalagi 7., 17., 23., 32., og 38. gr. frumvarpsdraganna og tilvitnuðum lögskýringargögnum verður dregin sú ályktun að við ákvörðun fjárhæðar stjórnvaldssekta beri Fiskistofu að horfa til ýmissa matskenndra efnispáttá. Fiskistofa hefur því tiltekið svigrúm til að meta hversu háar stjórnvaldssektirnar skuli vera að þessu leyti, að virtum atvikum hvers máls. Við matið er stofnuninni þó skylt, í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar um skyldubundið mat, að taka eins og áður greinir tillit til þeirra matskenndu sjónarmiða sem mælt er fyrir um í ákvæðinu, þ.e.

*„alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, hvort hinn brotlegi aðili hefur haft af því ávinning, veltu hins brotlega aðila næstliðið reikningsár, hvort um ítrekað brot er að ræða, hvort brot var framið af ásetningi eða gáleysi, hvort skip hafi samhliða verið svipt veiðileyfi, hvort lagt hafi verið á hinn brotlega aðila sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávaraflla og samstarfsvilja hins brotlega aðila“*

Fiskistofa verður því að draga ofangreind sjónarmið inn í sitt skyldubundna mat og þá meðal annars taka tillit til „veltu hins brotlega aðila næstliðið reikningsár“. Engar skýringar hafa komið fram í greinargerð sem réttlæta það að inn í lögin komi heimild fyrir Fiskistofu að veltutengja öll brot gegn ákvæðum laganna. Eðli máls samkvæmt eiga stjórnvaldssektir að vera áhrifaríkar, í réttu hlutfalli við brot og fælandi. Þannig verður löggjafinn að leggja heildstætt mat á efni viðurlaga og gæta meðalhófs við innleiðingu þeirra. Ekki verður séð að þessa sjónarmiðs sé gætt í frumvarpsdrögnum þegar um er að ræða veltu hins brotlega aðila næstliðið reikningsár. Þá væri slíkt í ósamræmi við tilgang breytinganna, þ.e. sambærileg mál hljóti sambærilega meðferð. Þannig getur komið upp sú staða að fjárhæðir stjórnvaldssekta í sambærilegum málum verði misháar. Að mati samtakanna er ótækt að bjóða uppá slíka framkvæmd.

Í drögnum er lagt til að ákvörðunum Fiskistofu um álagningu stjórnvaldssekta verði eingöngu skotið til dómstóla. Ákvörðun Fiskistofu um álagningu stjórnvaldssekta verður þannig endanleg á stjórnsýslustigi. Í íslenskum lögum er jafnan gert ráð fyrir að slíkar ákvarðanir sæti sömu kæruleið og aðrar stjórnvaldsákvarðanir. Ákvörðun fjárhæðar sekta er ekki einföld enda er Fiskistofu ætlað að framkvæma heildarmat á aðstæðum. Með því að fella niður kærueimild takmarkast möguleikar úrskurðaraðila til þess að móta framkvæmdina og búa henni stöðugleika. Það er afar kostnaðarsamt að skjóta sektarákvörðunum, hugsanlega minni háttar, til dómstóla auk þess sem það getur tekið afar langan tíma. Að mati samtakanna er nauðsynlegt að kæruleið verði til staðar þegar Fiskistofa beitir stjórnvaldssektum og dagsektum.

Í núverandi viðurlagakerfi eru valdheimildir Fiskistofu fyrst og fremst leyfissviptingar og áminningar. Þessar valdheimildir hafa sterk fælingar- og varnaráhrif gagnvart áhöfn og sérstaklega skipstjóra, enda getur áhöfn orðið fyrir miklu fjártjóni, ef skip missir veiðileyfi. Að mati samtakanna verða fælingar- og varnaðaráhrif gagnvart áhöfn ekki jafn víðtæk ef Fiskistofu verða fengnar heimildir til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. Hér er æskilegt að löggjafinn tilgreini

með nánari hætti hvernig fælingar- og varnaráhrif komi við áhöfn ef Fiskistofa beitir stjórnvaldssektum. Í því samhengi er vert að nefna að skipstjóri fer með æðsta vald um borð í skipi og er ábyrgð hans mikil. Um valdsvið og ábyrgð skipstjóra er fjallað um í mörgum lagaákvæðum, s.s. í siglingalögum nr. 34/1985, sjómannalögum nr. 35/1985, lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

Í frumvarpsdrögum er kveðið á um að frestun fimm ára fyrningarreglu gildi um heimildir Fiskistofu til að beita viðurlögum og að frestur þessi rofni við tilkynningu Fiskistofu til aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Þá er sérstaklega tilgreint að rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að meintu broti. Að mati samtakanna þarfnast þetta frekari skoðunar af hálfu ráðuneytis. Með ákvæðinu gæti fyrning verið rofin og í framhaldinu rannsókn verið hafin af hálfu Fiskistofu án þess að viðeigandi einstaklingur viti að því.

Í núverandi viðurlagakerfi frestar kæra ekki réttaráhrifum veiðileyfissviptingar. Að mati samtakanna hefur þetta oft og tíðum valdið nokkrum vandkvæðum þegar skip er svipt veiðileyfi. Valdheimildir Fiskistofu eru að miklu leyti fastákveðnar en hafa að geyma matskennda þætti og þegar að þeim þáttum kemur hefur réttmætisregla stjórnsýsluréttarins mikla þýðingu. Að svipta skip veiðileyfi getur haft gríðarlegt fjárhagslegt tjón í för með sér og því eðlilegt að hægt sé að fá frestun réttaráhrifa á meðan málinu er skotið til æðra setts stjórnvalds eða dómstóla. Ef frestun réttaráhrifa er ekki til staðar mun sú staða í flestum tilvikum koma upp að endurskoðun sé þýðingarlaus, enda hafi veiðileyfissvipting þá þegar farið fram.

Í samhengi við fyrrgreinda umfjöllun, skal áréttað að samtökin eru meðvituð um þá miklu ábyrgð sem fyrirtæki í sjávarútvegi bera við nýtingu á sjávarauðlindinni. Nýtingarréttur fyrirtækjanna tryggir jafnframt að hlutaðeigandi hafa beina hagsmuni af því að umgengni við auðlindina sé góð og leikreglum sé fylgt. Af þeim sökum sérstaklega, er það umhugsunarefni að raunveruleg þörf sé á lögfestingu enn strangari viðurlaga en þegar gilda, auk þess sem hafa má efasemdir um að enn frekari refsingar muni skila tilætluðum árangri. Þær leiðir sem hingað til hafa skilað mestum árangri í umgengni um sjávarauðlindina hafa meðal annars falist í jákvæðum hvötum, auknum sveigjanleika og samvinnu allra hlutaðeigandi um það hvernig leysa megi vandamál sem upp hafa komið. Það er miður að fyrirliggjandi frumvarpsdrög hafi að engu þann árangur sem náðst hefur með slíkri nálgun.

#### *B. Tengdir aðilar - um 14. og 15. gr. frumvarpsdraganna*

Samtökin hafa verulegar efasemdir um 14. gr. frumvarpsdraganna, sem varða 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Samkvæmt fyrirliggjandi drögum er gert ráð fyrir að bæði stjórnarseta í félagi og fjölskyldutengsl feli í sér að raunveruleg yferráð séu til staðar.

Í almennum athugasemdum sem fylgja breytingunni segir að ætlunin sé að afmarka betur hugtakið „*raunveruleg yferráð*“. Samtökin eru eðli máls sammála því að eyða beri réttaróvissu, hvar sem hana má finna í lögum. Sú afmörkun á hugtakinu sem hér er lögð til byggir á 3. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Gott kann að vera að nýta þær skilgreiningar sem

þekktar eru í annarri löggjöf eða stjórnvaldsfyrirmælum, að því gefnu að stefnt sé að sama markmiði. Hins vegar segir í frumvarpsdrögum að við regluna sé bætt „*almennri tilvísun til stjórnunar- eða fjölskyldutengsla sem er í samræmi við tillögu verkefnastjórnarinnar*“.

Samtökin telja ótækt að í sjávarútvegi, einni atvinnugreina, leiði stjórnarseta eða fjölskyldutengsl sjálfkrafa til þess að um raunveruleg yferráð sé að ræða.

Samtökin telja breytinguna vera umfram tilefni, eins og bent hefur verið á í fyrri umsögn um breytingar á ákvæðum laga um stjórn fiskveiða og skilgreiningar á tengdum aðilum, sbr. fylgiskjal meðfylgjandi þessari umsögn. Nærtækara væri að efla starfsemi Fiskistofu og bæta úr þeim ágöllum í starfsemi Fiskistofu sem skýrsla Ríkisendurskoðunar benti á og varð tilefni til skipunar verkefnastjórnarinnar. Þá er rétt að áréttu að Fiskistofa hefur þegar afar ríkar heimildir til rannsókna og öflunar upplýsinga varðandi eftirlit með hámarksaflahlutdeild, sbr. 14. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Áður hafa samtökin bent á að gildandi lög og skýringar sem þeim fylgja séu fullnægjandi og vísa samtökin til fyrri umsagnar um þetta atriði. Samtökin benda á að í stað þess að fara í útvíkkun á ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, með hliðsjón af annarri löggjöf, væri mikið nær að draga fram þau sjónarmið sem þegar koma fram í athugasemdum frumvarps þeirra laga sem leiddu í gildi núgildandi ákvæði um tengda aðila. Má raunar segja að það hafi nú þegar verið gert með fyrirliggjandi tillögu að undanskildum 3. og 4. tl. um stjórnarsetu og fjölskyldutengsl. Því leggja samtökin til að þeir töluliðir falli brott.

Í samkeppnisrétti eru reglur um mat á yferráðum matskenndar þar sem heildstætt mat þarf að fara fram á því hvort raunveruleg yferráð séu sannanlega til staðar. Svo sem eignarhald m.t.t. dreifingar eignarhalds, kosninga á hluthafafundum, stöðu hluthafa innbyrðis o.s.frv. Sú staðreynd endurspeglast í skýringum sem fylgdu upphaflegri tillögu verkefnastjórnarinnar um skilgreiningu á raunverulegum yferráðum. Að undangengnu slíku mati er unnt að taka ákvörðun um yferráð í skilningi samkeppnislaga. Raunar segir í athugasemdum sem fylgja 14. gr. frumvarpsdraganna að það sé „*ekki sjálfgefið að stjórnunar- eða fjölskyldutengsl við eiganda meirihluta hlutafjár í félagi leiði til þess að raunveruleg yferráð teljist vera fyrir hendi heldur þarf að meta það í hverju tilviki fyrir sig með hliðsjón af aðstæðum öllum*“.

Ekkert liggur fyrir um hvort fram hafi farið mat af hálfu ráðuneytisins á þeim áhrifum sem þessi breyting kunni að hafa í för með sér. Svo virðist sem að tillögum séu lítt ígrundaðar og settar fram í því skyni að veita Fiskistofu heimild til að ákveða einhliða tengsl aðila þrátt fyrir að ekkert liggi fyrir um raunveruleg yferráð, önnur en þau að stjórnarseta eða fjölskyldutengsl ráði þar ein úrslitum. Því fæst ekki betur séð en að tillagan kunni að leiða til þess að réttur til tilnefningar og kosningar á stjórnarmönnum skv. hlutafélagalögum verði takmarkaður og eignarréttindi sömuleiðis.

Þá verður að gera sérstakar athugasemdir við að fjölskyldutengsl séu ekki skýrð og takmörkuð frekar, ásamt því að enga kærheimild er að finna í lögum vegna ákvörðunar Fiskistofu um tengsl aðila. Gera verður athugasemdir við að Fiskistofa fái sjálfðæmi um það hvernig túlka beri fjölskyldutengsl í skilningi ákvæðisins. Í því samhengi verður ekki annað ráðið en að réttaróvissu, sem frumvarpinu er

ætlað að eyða varðandi túlkun raunverulegra yferráða, verði að engu leyti eytt. Óvissunni verður þvert á móti við haldið.

Í fyrrgreindu samhengi telja samtökin einnig rétt að vekja máls á þeirri staðreynd að sjávarútvegur hefur byggst upp á fjölskyldufyrirtækjum, þar sem ein kynslóð hefur tekið við af annari í rekstri fyrirtækjanna. Innan þessara fyrirtækja hefur því byggst upp mikil þekking hjá fólkinu sem þar hefur alist upp og starfað. Hafa má af því áhyggjur ef fjölskyldutengslin fyrst og síðast geti komið í veg fyrir að einstaklingar geti fundið þekkingu sinni og reynslu farveg innan annarra fyrirtækja í sjávarútvegi en þeirra sem tilheyra fjölskyldu þeirra. Með þeirri tillögu sem hér er lögð fram, mætti þannig skilgreina tvö alls ótengd fyrirtækja sem tengd, eða eitt þeirra undir yferráðum annars, á grundvelli þess að einstaklingur sem tilheyrir fjölskyldu sem á fyrirtæki í sjávarútvegi ræður sig til starfa í öðru fyrirtæki í sjávarútvegi. Öllum mætti vera ljóst að slík framkvæmd er ótæk og verulega ósanngjörn þeim sem í hlut eiga.

Í 15. gr. frumvarpsdraganna er gert ráð fyrir nýrri málsgrein sem bætist við 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Um er að ræða nýmæli sem gerir ráð fyrir að Fiskistofa birti upplýsingar um eignarhald 30 stærstu fyrirtækja sem eiga aflaheimildir í báðum hlutdeildarkerfum. Í athugasemdum sem fylgja til skýringar þessu nýmæli kemur fram að ætlunin sé að auka gagnsæi um eignarhald fyrirtækja sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild.

Samtökin taka undir það sjónarmið, að aukið gagnsæi í atvinnulífi sé stór þáttur í því að skapa og viðhalda trausti. Samtökin gjalda þó varhug við að gengið sé of langt í kvöðum á fyrirtæki að þessu leyti. Sem dæmi má nefna, að tillagan gengur lengra en ákvæði sem gilda um birtingu upplýsinga um eigendur fjármálafyrirtækja og skráð félög á markaði. Þá verður að nefna að nauðsyn krafna um gagnsæi gagnvart eignarhaldi fjármálafyrirtækja, ekki síst með tilliti til hæfis eigenda fjármálafyrirtækja til að fara með virka eignarhluti og þjóðhagslegs mikilvægis fjármálastofnana, er af allt öðrum toga en gildir gagnvart eigendum afla- og krókaaflahlutdeilda.

Því leggja samtökin til að umrætt ákvæði verði tekið til frekari skoðunar. Til skoðunar gæti sem dæmi komið að birta eignarhald 10-20 stærstu fyrirtækja og birting væri þá í samræmi við þær upplýsingar sem birtast með skýrslu stjórnar í ársreikningum, sbr. 3. mgr. 65. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga, þ.e. upplýst væri um að lágmarki 10 stærstu hluthafa, þó þannig að ekki þurfi að birta upplýsingar um eignarhald sem nemur lægra en 5% eignarhlut í viðkomandi fyrirtæki.

Þá leggja samtökin til að sá 10 virkra daga frestur sem veittur er varðandi tilkynningar á kaupum fyrirtækja til Fiskistofu verði lengdur í 15 virka daga. Mikilvægt er að veita aukið svigrúm til frágangs á viðskipta af þeim toga sem hér um ræðir.

Að lokum leggja samtökin til, varðandi endurskoðun ákvæða um tengda aðila, að ákvæði um hámarksaflahlutdeild verði einnig tekin til endurskoðunar, einkum með tilliti til áhrifa þorsk-ígildisstuðla sem mælikvarða á verðmætahlutföll einstakra tegunda.



### C. Önnur atriði

Í 42. gr. frumvarpsdraganna er gert ráð fyrir heimild Fiskistofu til að „nýta fjarstýrð loftför í eftirlitsstörfum sínum sem eru búin myndavélum til upptöku eða annan fjarstýrðan sjálfvirkan búnað sem getur safnað upplýsingum“. Í 45. gr. er jafnframt kveðið á um nýtt ákvæði til bráðabirgða sem veitir Fiskistofu heimild til „að fara í samstarf við útgerðaraðila um tímabundið verkefni um rafræna vöktun í fiskiskipum“.

Samtökin vísa í umsögn sína frá 24. ágúst 2018 um frumvarp til laga um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi. Afstaða samtakanna er óbreytt og telja samtökin ekki ástæðu til slíks umfangsmikils eftirlits á sjó í ljósi óverulegs brottkasts. Samtökin hafa bent á aðrar leiðir sem telja má vænlegri til árangurs. Hins vegar leggjast samtökin ekki gegn tilraunaverkefni sem gæti þá sýnt fram á þá mörgu agnúa og vandamál við myndavélaeftirlit á sjó sem bent er á í fyrrnefndri umsögn.

\* \* \*

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi telja misráðið að leggja fyrir Alþingi frumvarpið í núverandi mynd. Ljóst er að mörgum spurningum er enn ósvarað um vænt áhrif þess. Agnúa af núverandi viðurlagakerfi Fiskistofu þarf að lagfæra en samtökin gjalda varhug við því að stofnunin fái jafn viðtæka heimild til að leggja á stjórnvaldssektir eins og frumvarpsdrögin gera ráð fyrir. Þá eru samtökin eftir sem áður mótfallin þeim breytingum sem kynntar hafa verið fram til þessa á lögum um stjórn fiskveiða varðandi skilgreiningar á tengdum aðilum og telja að slíkar breytingar þurfi að ígrunda mun betur áður en lengra er haldið.

Að lokum lýsa samtökin sig reiðubúin til að eiga samtal við fulltrúa ráðuneytisins til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum samtakanna. Samtökin áskilja sér jafnframt rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f.h. SFS



Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri

**Fylgiskjöl:** Athugasemdir SFS við drög að frumvarpi til laga um breytinga á lögum um stjórn fiskveiða (tengdir aðilar), dags. 28. febrúar 2020.

Umsögn SFS um frumvarp til laga um breytingu á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum um stjórn fiskveiða (rafræn vöktun, eftirlit með vigtun, fjarstýrð loftför o.fl.) og lögum um Fiskistofu, dags 24. ágúst 2018.