

---

**From:** Páll Gunnar Pálsson - SAMK  
**Sent:** mánudagur, 2. maí 2022 16:44  
**To:** benedikt.arnason  
**Cc:** Valur Þráinsson -SAMK  
**Subject:** RE: Stjórnunar- og eignatengsl  
**Attachments:** MINNISBLAÐ um kortlagningu stjórnunar- og eignatengsla sjávarútvegsfyrirtækja 2.5.2022.docx

Sæll Benedikt,  
Hér koma drög að minnisblaði sem um var rætt.

Með bestu kveðju,

**Páll Gunnar Pálsson**  
Forstjóri | [pall@samkeppni.is](mailto:pall@samkeppni.is)

**From:** Benedikt Arnason <[benedikt.arnason@mar.is](mailto:benedikt.arnason@mar.is)>  
**Sent:** þriðjudagur, 12. apríl 2022 12:56  
**To:** Páll Gunnar Pálsson - SAMK <[pall.g.palsson@samkeppni.is](mailto:pall.g.palsson@samkeppni.is)>  
**Cc:** Valur Þráinsson -SAMK <[valur.thrainsson@samkeppni.is](mailto:valur.thrainsson@samkeppni.is)>  
**Subject:** RE: Stjórnunar- og eignatengsl

Ekkert mál.  
Hittumst á Teams.



**Benedikt Arnason, ráðuneytisstjóri / Permanent Secretary**  
Skrifstofa ráðherra / Department of the Minister  
Matvælaráðuneyti / Ministry of Food, Agriculture and Fisheries  
Skúlagötu 4, 101 Reykjavík, Iceland  
Sími / Tel: (+354) 545 9700  
[www.mar.is](http://www.mar.is) - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður / Please consider the environment before printing

**Frá:** Páll Gunnar Pálsson - SAMK <[pall.g.palsson@samkeppni.is](mailto:pall.g.palsson@samkeppni.is)>  
**Sent:** þriðjudagur, 12. apríl 2022 10:50  
**Til:** Benedikt Arnason <[benedikt.arnason@mar.is](mailto:benedikt.arnason@mar.is)>  
**Afrit:** Valur Þráinsson -SAMK <[valur.thrainsson@samkeppni.is](mailto:valur.thrainsson@samkeppni.is)>  
**Efni:** RE: Stjórnunar- og eignatengsl

**Páll Gunnar Pálsson**  
Forstjóri | [pall@samkeppni.is](mailto:pall@samkeppni.is)

**From:** Benedikt Arnason <[benedikt.arnason@mar.is](mailto:benedikt.arnason@mar.is)>  
**Sent:** miðvikudagur, 6. apríl 2022 15:51

**To:** Páll Gunnar Pálsson - SAMK <[pall.g.palsson@samkeppni.is](mailto:pall.g.palsson@samkeppni.is)>

**Cc:** Valur Þráinsson -SAMK <[valur.thrainsson@samkeppni.is](mailto:valur.thrainsson@samkeppni.is)>

**Subject:** RE: Stjórnunar- og eignatengsl

Frábært. Ég skal kíkja til ykkar. Hvað með þriðjudaginn í næstu viku kl. 15?



**Benedikt Arnason, ráðuneytisstjóri / Permanent Secretary**

Skrifstofa ráðherra / Department of the Minister  
Matvælaráðuneyti / Ministry of Food, Agriculture and Fisheries  
Skúlagötu 4, 101 Reykjavík, Iceland  
Sími / Tel: (+354) 545 9700  
[www.mar.is](http://www.mar.is) - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður / Please consider the environment before printing

**Frá:** Páll Gunnar Pálsson - SAMK <[pall.g.palsson@samkeppni.is](mailto:pall.g.palsson@samkeppni.is)>

**Sent:** miðvikudagur, 6. apríl 2022 11:28

**Til:** Benedikt Arnason <[benedikt.arnason@mar.is](mailto:benedikt.arnason@mar.is)>

**Afrit:** Valur Þráinsson -SAMK <[valur.thrainsson@samkeppni.is](mailto:valur.thrainsson@samkeppni.is)>

**Efni:** RE: Stjórnunar- og eignatengsl

Sæll,

Sýnist ég ekki hafa svarað þessu. Það er velkomið. Valur er kominn til starfa og er að leggja drög að þessu.

Með bestu kveðju,

**Páll Gunnar Pálsson**

Forstjóri | [pall@samkeppni.is](mailto:pall@samkeppni.is)

**From:** Benedikt Arnason <[benedikt.arnason@mar.is](mailto:benedikt.arnason@mar.is)>

**Sent:** fimmtudagur, 31. mars 2022 18:30

**To:** Páll Gunnar Pálsson - SAMK <[pall.g.palsson@samkeppni.is](mailto:pall.g.palsson@samkeppni.is)>

**Subject:** Stjórnunar- og eignatengsl

Sæll Páll Gunnar

Svandísi leist best á þá leið sem við töldum besta, þ.e. að það byggðist upp þekking innan Samkeppniseftirlitsins í þéttu samstarfi við nokkrar aðrar stofnanir í pilot-verkefni.

Gætum við hist, t.d. í vikunni fyrir páska, til að fara yfir framhaldið og gott ef þú og þínir væruð búnir að sjá það fyrir ykkur hvernig hægt væri að fara í verkefnið og hvers það krefðist?

bkv



**Benedikt Arnason, ráðuneytisstjóri / Permanent Secretary**

Skrifstofa ráðherra / Department of the Minister  
Matvælaráðuneyti / Ministry of Food, Agriculture and Fisheries  
Skúlagötu 4, 101 Reykjavík, Iceland  
Sími / Tel: (+354) 545 9700  
[www.mar.is](http://www.mar.is) - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður / Please consider the environment before printing

## Minnisblað

### Greining á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja

#### 1. Inngangur

Íslenskur sjávarútvegur hefur verið og mun í fyrirsjáanlegri framtíð verða ein af mikilvægustu stoðum íslensks efnahagslífs. Meðal annars af þeim sökum er brýnt að reglumgjörð um greinina styðji við framgang hennar og standi um leið vörð um almannahagsmuni sem henni tengjast. Meðal annars er mikilvægt að löggjöfin endurspegli pólitíska stefnumörkun um grundvallaratriði eins og eignarhald auðlinda og skiptingu aflaheimilda.

Á grunni stjórnarsáttmála og annarra áherslna matvælaráðherra vinnur matvælaráðuneytið nú að heildarstefnumörkun á þessu sviði. Markmið matvælaráðherra með þessu starfi er að stuðla að hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu sjávarauðlinda í sátt við umhverfi sitt. Fyrirhugaðar lokaáðfurðir starfsins eru m.a. ný heildarlög um stjórn fiskveiða eða ný lög um auðlindir hafsins, sem og aðrar lagabreytingar, verkefni á sviði orkuskipta, nýsköpunar og hafrannsóknar. [TEKIÐ UPP ÚR SKJALI RÁÐUNEYTISINS]

Mikilvægur liður í þessu starfi er kortlagning stjórnunar- og eignatengsla í sjávarútvegi. Markmið með slíkri kortlagningu eru a.m.k. eftirfarandi:

- Að stuðla að gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja.
- Að stuðla að upplýstri stefnumörkun stjórnvalda um reglumgjörð sjávarútvegs og breytingar á henni.
- Að stuðla að því að á hverjum tíma sé farið að lögum og reglum á þessu sviði.

#### 2. Yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl á vettvangi stjórnvalda

Fyrir liggur að stjórnvöld á vettvangi atvinnulífs hafa mikilvægu hlutverki að gegna við kortlagningu stjórnunar- og eignatengsla. Sjálft ber matvælaráðuneytið ábyrgð á lögum um stjórnun fiskveiða. Rétt er að rekja nánar verkefnasvið og hlutverk einstakra stofnana að þessu leyti.

##### *Samkeppniseftirlitið*

Samkvæmt d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, er það eitt hlutverka Samkeppniseftirlitsins að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skal þetta gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni. Skal eftirlitið birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.<sup>1</sup>

Eftirlit og aðgerðir vegna stjórnunar- og eignatengsla eru einnig liður í eftirliti með bann- og samrunaákvæðum samkeppnislaga, en tengsl af þessu tagi geta t.d. haft þýðingu við mat á samstarfi fyrirtækja eða yfirráðum yfir fyrirtækjum. Einnig getur greining stjórnunar- og

---

<sup>1</sup> Sjá um þetta nýlega skýrslu nr. 2/2021, Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja – Verkefni Samkeppniseftirlitsins 2008-2021, slóð: <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Skyrsla-2-2021.pdf>

eignatengsla verið mikilvægur liður í markaðsrannsóknum Samkeppniseftirlitsins og aðgerðum á grunni slíkra heimilda.

Ákvæði 19. gr. samkeppnislaga færir Samkeppniseftirlitinu viðtækar heimildir til gagnaöflunar vegna athugana á grundvelli samkeppnislaga.

#### *Fiskistofa*

Samkvæmt lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, hefur Fiskistofa m.a. eftirlit með ákvæðum laganna um hámark aflahlutdeildar. Samkvæmt 13. gr. laganna er aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, eða í eigu tengdra aðila, bundin við tiltekin mörk, m.t.t. samkeppnis- og jafnfræðissjónarmiða. Mat á tengdum aðilum í skilningi ákvæðisins er byggt á eðlislíku mati og framkvæmt er í samkeppnisrétti. Fram kemur í lögskýringargögnum að eign tengdra aðila skuli meta sem eina heild svo ekki sé unnt að komast hjá þeim skilyrðum sem settar eru í greininni. Markmiðið sé að fella undir tengda aðila þá aðila sem raunverulega stjórna öðrum aðila og þá aðila sem með þeim hætti er stjórnað. Þá kemur fram að með yferráðum sé átt við hvers konar yferráð sem gefi einum aðila útslitaáhrif í rekstri og stjórn annars aðila.

Framkvæmd umrædds ákvæðis hefur verið talsvert til umfjöllunar, m.a. á vettvangi ráðuneytisins, sbr. t.d. frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.), sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi, 704. mál. [UMFJÖLLUN UM STÖÐU ÞESSARAR VINNU NÚNA???

Án tillits til framangreindrar endurskoðunar á fiskveiðistjórnunarlögum er ljóst að ákvæði laga um hámark aflahlutdeildar færir Fiskistofu þær skyldur á herðar að fylgjast með stjórnunar- og eignartengslum sjávarútvegsfyrirtækja til þess að tryggja að aflahlutdeild fari ekki yfir lögmælt mörk.

#### *Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands*

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands fylgist með útlánagæðum lánastofnana og leggur í því sambandi mat á hvort áhættuskuldbinding gagnvart einum viðskiptaaðila eða hópi tengdra viðskiptaaðila fari yfir tiltekin mörk. Í því sambandi geta stjórnunar- og eignatengsl, m.a. fyrirtækja í sjávarútvegi, haft þýðingu. Sama getur átt við um mat á hæfi virkra eigenda í fjármálaframtækjum, eftirlit með peningþvætti o.fl.

#### *Skatturinn*

Skatturinn hefur hér einnig hlutverki að gegna en stjórnunar- og eignatengsl geta eðli máls samkvæmt haft vægi í rannsókn skattayfirvalda, s.s. hvað varða almennt skatteftirlit, peningþvætti, milliverðlagningu (Transfer Pricing) og stórfyrirtækjaeftirlit. Þá býr stofnunin yfir viðtækum upplýsingum um rekstur, eignahald og stjórnun íslenskra fyrirtækja, sem augljóslega hafa þýðingu við mat á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja.

### **3. Skilgreining kortlagningar á stjórnunar- og eignatengslum**

Eins og að framan greinir telur matvælaráðuneytið að kortlagning stjórnunar- og eignatengsla sjávarútvegsfyrirtækja sé mikilvægur liður í þeirri stefnumörkunarvinnu sem framundan er. Nánar tiltekið telur ráðuneytið að kortlagningin þurfi að uppfylla eftirtalin skilyrði:

1. Hún taki til allra fyrirtækja sem fengið hafa úthlutun aflaheimilda [KEMUR STÆRÐARTAKMÖRKUN TIL ÁLITA?]
2. Hún varpi ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (eða aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yferráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki) í öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum.

3. Hún varpi ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yfirráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki) í öðrum fyrirtækjum í íslensku fyrirtæki, án tillits til þess á hvaða sviði þau starfa.
4. Hún varpi ljósi á áhrifavald eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í gegnum beitingu atkvæðisréttar og stjórnarsetu í fyrirtækjum, sbr. afmörkun í liðum 2 og 3.
5. Hún sé til þess fallin að efla gagnsæi um stjórnunar- og eignatengsl sem rakin eru í liðum 1-4.
6. Hún sé til þess fallin að nýtast stjórnvöldum sem hafa hlutverki og skyldum að gegna samkvæmt kafla 2 hér að framan, bæði við þekkingaruppbyggingu og við beitingu lagafyrirmæla á viðkomandi sviði. Í þessu felst m.a. að tryggt sé að viðkomandi stjórnvöld geti nýtt upplýsingar sem verða til við kortlagninguna í sínum athugunum og að sjálfstæði eftirlitsstofnana til eftirlits og ákvarðanatöku verði ekki skert á neinn hátt.
7. Hún sé til þess fallin að nýtast stjórnvöldun í stefnumörkun þeirri sem framundan er.

Ljóst er að sú almenna kortlagning sem nýverið hefur verið unnin uppfyllir ekki þær kröfur um gagnsæi og umfang sem nauðsynlegt er fyrir vinnuna framundan.<sup>2</sup>

#### 4. Áskoranir við kortlagningu – þátttaka eftirlitsstofnana

Við mótun verkefnisins hefur matvælaráðuneytið leitað til Samkeppniseftirlitsins og Fiskistofu, en báðar stofnanir hafa hlutverki að gegna á þessu sviði, eins og rakið er í kafla 2.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins hefur verið upplýst um að stofnunin hafi á undanförunum misserum leitað leiða til þess að styrkja þekkingu sína á þessu sviði. Hefur stofnunin leitað samráðs við Seðlabanka Íslands og Fiskistofu um verkefni er varða eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum. Hafi Samkeppniseftirlitið átt nokkra fundi með annars vegar Seðlabanka Íslands og hins vegar Fiskistofu um m.a. þessi málefni.

Af þessum samtölum dragi Samkeppniseftirlitið þá ályktun að þessar stofnanir hafi allar vilja til þess að efla samstarf sem feli í sér sameiginlega þekkingaruppbyggingu og samnýtingu gagna sem nýtast við athuganir stofnananna, hvorrar á sínu sviði. Þannig séu augljós tækifæri til þess að efla þekkingu, auka skilvirkni og gera viðkomandi stjórnvöld betur í stakk búin til þess að sinna hlutverki sínu.

Þá hefur Samkeppniseftirlitið upplýst um að í samtölum við Seðlabanka Íslands hafi verið rætt um að koma á nokkurs konar prufuverkefni (e. pilot) þar sem látið verði reyna á hvernig samstarfi á þessu sviði verði best hagað. Í slíku verkefni verði m.a. látið reyna á aðgengi að gögnum, t.d. á vettvangi Skattsins, hvernig gögn verði vistuð og þær birtar með gagnsæi að leiðarljósi og hvaða skorður séu settar í lögum við skráningu og birtingu slíkra upplýsinga.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins hefur því enn fremur verið lýst að eftirlitið hafi á undanförunum árum vakið máls á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi, í tengslum við athuganir á samrunamálum á því sviði. Ekki hafi hins vegar í þeim málum verið nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til umræddra tengsla, þar sem það hefði ekki haft þýðingu fyrir niðurstöðu viðkomandi samrunamála. Hins vegar hafi eftirlitið vakið máls á því að til staðar kynnu að vera stjórnunar- og eignatengsl sem hafa kynnu áhrif á takmörk fiskveiðistjórnunarlaganna á aflahlutdeildum, ef ákvæðum þeirra laga væri beitt til samræmis við viðurkennda túlkun á yfirráðahugtaki samkeppnislaga.

Með hliðsjón af framangreindu hefur Samkeppniseftirlitið lýst þeirri skoðun sinni að athugun á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja kynni að vera ákjósanlegt samstarfsverkefni eftirlitsstofnana, samkvæmt framangreindu, sem um leið gæti uppfyllt markmið ráðuneytisins.

<sup>2</sup> Vísast hér m.a. til skýrslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um eignarhald 20. stærstu útgerðarfélaganna landsins í íslensku atvinnulífi (151. löggjafarþing, þskj 1895 – 423. mál), sem unnin var að beiðni Hönnu Katrínar Friðriksson og fleiri alþingismanna (þskj. 669).

Forsenda þess sé hins vegar að sjálfstæði eftirlitsstofnanna sé áfram tryggt og að stofnanirnar hafi fjárhagslegt svigrúm til þess að ráðast í athugun innan nánar skilgreindra tímamarka. Skortur á rekstrarsvigrúmi hafi verið verulega takmarkandi þáttur í þessu starfi af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Til framtíðar litið þurfi að ráða til stofnunarinnar sérfræðing eða sérfræðinga, sem búi yfir þekkingu sem geri eftirlitinu kleift að styrkja eftirlit á þessu sviði til framtíðar.

Þá rétt að nefna að í áherslum Samkeppniseftirlitsins, 2022-2024, sem aðgengilegar eru á heimasíðu eftirlitsins<sup>3</sup>, er fjallað sérstaklega um eigna- og stjórnunartengsl í íslensku atvinnulífi, sbr. kafla 3.6. Þar er lýst vilja eftirlitsins til að vinna að bættri eftirlitsumgjörð og leita samstarfs við m.a. Seðlabanka Íslands og Fiskistofu. Um eigna- og stjórnunartengsl segir þetta í áherslunum: „Í þriðja lagi liggur fyrir að aðstæður í sjávarútvegi hafa skapað forsendur fyrir öflugum fyrirtækjum sem oft skila góðri arðsemi sem getur orðið þeim og eigendum þeirra grundvöllur til að fjárfesta í fyrirtækjum tengdum sjávarútvegi og á öðrum sviðum atvinnulífs. Ástæða er til þess að fylgjast með þessari þróun og áhrifum hennar á samkeppni.“

Af hálfu Fiskistofu...[.....]

[SPURNING HVORT ÞETTA MINNISBLAÐ ÞURFI AÐ GEYMA FRÁSÖGN AF SAMRÁÐI VIÐ SEÐLABANKANN OG SKATTINN.]

## 5. Framkvæmd kortlagningar - ályktun

Við athugun á leiðum til þess að kortleggja stjórnunar- og eignatengsl íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja hefur matvælaráðuneytið hugað að ýmsum leiðum. Þannig kemur t.d. til greina að fá utanaðkomandi ráðgjafa eða sérfræðinga til verksins sem alfarið verði á ábyrgð ráðuneytisins og unnið samkvæmt þörfum þess.

Að undangenginni framangreindri skoðun er það hins vegar mat matvælaráðuneytisins að það hafi ótvíræða kosti í för með sér að kortlagning þessi fari fram á vettvangi eftirlitsstjórnvalda á þessu sviði. Fram er komið að Samkeppniseftirlitið og Fiskistofa telja brýnt að ráðast í slíka athugun, en að skortur á rekstrarsvigrúmi hafi og muni að óbreyttu takmarka möguleika stofnananna til þess að forgangsraða slíkri kortlagningu fram fyrir önnur brýn verkefni.

Með hliðsjón af framangreindu er ráðuneytið reiðubúið að ljá atbeina sinn að því að skapa eftirlitsstofnunum á þessu sviði aukið svigrúm til gagnasöfnunar og þekkingaruppbyggingar og þannig stuðla að því að slíku verki verði hraðað og að upplýsingar úr þeirri vinnu nýtist sem flestum.

Fyrir liggur að hlutverk og skyldur Samkeppniseftirlitsins til athugana af þessu tagi eru rúmar, taka til atvinnulífsins alls og miða að því að greina hvers konar samkeppnisbresti, s.s. hættu á hringamyndun í íslensku atvinnulífi. Þá liggur fyrir að eftirlitið býr yfir rúmum gagnaöflunarheimildum.

Af þessum sökum telur ráðuneytið það ákjósanlegt að kortlagning af þessu tagi sé á forræði og undir stjórn Samkeppniseftirlitsins. Gerður verði samningur við eftirlitið, sem tryggi því rekstrarsvigrúm til verksins innan nánar tiltekinna tímamarka. Til undirbúnings slíkum samningi verður ráðist í nánari þarfagreiningu á verkefninu.

Með fyrrgreindum samningi verði samstarf Samkeppniseftirlitsins, Fiskistofu og e.a. fleiri stofnana fest í sessi og stuðlað að þekkingaruppbyggingu og aukinni skilvirkni í eftirliti. Jafnframt verði tryggt að þær stofnanir sem að verkefninu koma geti nýtt gögn sem aflað verður til frekari

<sup>3</sup> <https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/AHERSLUR-Samkeppniseftirlitsins-2022-2024-26.11.2021-lagf.-20012022.pdf>

rannsóknna og e.a. íhlutunar á grundvelli eftirlitsheimilda og – skyldna. Þannig verði tryggt að aðkoma ráðuneytisins skerði á engan hátt nauðsynlegt sjálfstæði eftirlitsstofnana.

Jafnframt muni viðkomandi samningur tryggja að markmið ráðuneytisins, sem rakin eru í 1. kafla verði uppfyllt.