
From: benedikt.arnason
Sent: fimmtudagur, 2. júní 2022 17:53
To: Páll Gunnar Pálsson - SAMK; Valur Þráinsson -SAMK
Subject: Minnisblað um kortlagningu stjórnunar- og eignatengsla sjávarútvegsfyrirtækja - drög 1. júní 2022
Attachments: Minnisblað um kortlagningu stjórnunar- og eignatengsla sjávarútvegsfyrirtækja - drög 1. júní 2022.docx

Sælir

Ég ákvað að notast að mestu við fyrri drög ykkar að minnisblaði, en stytta og breyta eftir þörfum. Getið þið lesið yfir og sent mér á morgun. Ég talaði við Guðmund Árnason í dag um að fundur ráðuneyta og eftirlitsaðila ætti sér stað á næstu tveimur vikum. Vil helst senda honum þetta á morgun svo GÁ geti boðað fundinn.

bkv

Benedikt

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 regluumgjörð 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.

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

- Að stuðla að gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja.
- Að stuðla að upplýstri stefnumörkun stjórnvalda um regluumgjörð 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 gripa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

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 eignatengsla verið mikilvægur liður í markaðsrannsóknnum 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 yfirráðum sé átt við hvers konar yfirráð 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 er til meðferðar á Alþingi.

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 fjármálafyrirtækjum, eftirlit með peningaþvætti 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, peningaþvætti, 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, mögulega með ákveðnum stærðartakmörkunum.
2. Hún varpi ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (eða aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yfirráð 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.

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.

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. 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.

Af hálfu Fiskistofu er bent á að stofnunin hefur átt erfitt með að hafa eftirlit með samþjöppun í sjávarútvegi með þeim úrræðum og mannafla sem stofnunin hefur. Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda er vandasamt einkum vegna óskýrra lagaákvæða og ófullnægjandi aðgangs að rauntíma upplýsingum um eignarhald og tengsl. Fjallað var m.a. um þessa annmarka í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu (desember 2018), og voru m.a. lagðar til lagabreytingar í skýrslu verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni (júní 2020). Þar sem lagabreytingar hafa ekki náð fram að ganga er nauðsynlegt að horfa til samstarfs við aðrar ríkistofnanir til að stuðla að bættu eftirlit með samþjöppun aflaheimilda.

Fiskistofa telur að kortlagning á eignartengslum í sjávarútvegi sé mikilvægur liður í því að hægt verði að koma á skilvirku eftirliti með samþjöppun aflaheimilda. Við slíka vinnu er nauðsynlegt að hafa í huga að upplýsingar um eignartengsl geta úrelst fljótt og því er mikilvægt að tryggja aðgang stjórnvalda að rauntíma upplýsingum um eignarhald. Við athugun á samþjöppun aflaheimilda hafa komið í ljós mikil eignar-, stjórnunar- og viðskiptatengsl án þess þó að hægt sé að slá því föstu að um raunveruleg yferráð sé að ræða. Fiskistofa tekur því undir að samvinna við stofnun sem sérhæfir sig í slíku mati væri mikill styrkur fyrir eftirlit Fiskistofu. Fiskistofa bendir jafnframt á að til að stofnunni sé kleift að leggja meiri áherslu á eftirlit með samþjöppun er nauðsynlegt að stofnunin hafi rekstrarlegt svigrúm til að ráðstafa auknum mannskap í eftirlitið.

Matvælaráðuneytið hefur ekki haft formlegt samband við Fjármálaeftirlit Seðlabanka Ísland og Skattinn vegna þessa máls.

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 Samkeppniseftirlitsins. Gerður verði samningur við eftirlitið, sem tryggi því rekstrarsvigrúm til verksins innan nánar tiltekinna tímamarka.

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