

## Athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi

### Staða athugunar – Verkefnaáætlun

#### Efnisyfirlit

<b>Athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi</b> .....	<b>1</b>
1. Ákvörðun um athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi.....	1
2. Fyrirtæki og markaðir sem athugunin tekur til.....	3
3. Athugunin og áfangar hennar.....	4
3.1. Undirbúningur, skipun ráðgjafarhóps og tenging við gagnagrunna.....	5
3.2. Yfirstandandi upplýsingaöflun.....	5
3.3. Framhald athugunar að öðru leyti.....	5
3.4. Heimild til athugunar og hlutverk Samkeppniseftirlitsins.....	6
3.5. Þýðing skilgreiningar á hugtakinu „yfirráð“.....	7
3.6. Heimild til gagnaöflunar – Ábyrgð við veitingu upplýsinga.....	8
4. Þýðing stjórnunar- og eignatengsla á vettvangi stjórnvalda.....	8

- Með [frétt á heimasíðu](#) sinni þann 5. október sl. kynnti Samkeppniseftirlitið fyrirhugaða kortlagningu á stjórnunar- og eignatengslum í íslenskum sjávarútvegi. Í þessu skjali er gerð nánari grein fyrir athuguninni, undirbúningi og framvindu hennar hingað til, auk þess sem sett er fram áætlun um tilhögun og áfangaskiptingu athugunarinnar héðan í frá. Þá er fjallað um lagagrundvöll athugunarinnar og þýðingu þess að tryggja yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl, en eitt af meginhlutverkum Samkeppniseftirlitsins er, d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, „að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja.“;
- Er þessari upplýsingagjöf ætlað að stuðla að gagnsæi athugunarinnar. Jafnframt er hverjum sem áhuga hefur gefinn kostur á að koma sjónarmiðum og upplýsingum á framfæri, sbr. nánar kafla 6.
- Athugunin byggir á d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, eins og nánar er rakið í kafla 4 hér á eftir.

#### 1. Ákvörðun um athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi

- Sjávarútvegur er ein af grunnstoðum íslensks efnahagslífs og hefur verið um aldir. Er hann á meðal mikilvægustu útflutningsgreina þjóðarinnar og hefur hlutur sjávarútvegs af heildarvöruútflutningi numið um og yfir 40% á sl. áratug, en um 17-27% ef þjónustuútflutningur er einnig meðtalinn. Þá hefur hlutur



sjávarútvegs numið um 5-10% af vergri landsframleiðslu á sama tímabili.<sup>1</sup> Talsverð hagræðing og tæknibreytingar hafa átt sér stað í greininni sl. áratugi og eru flest af stærri sjávarútvegsfyrirtækjum landsins lóðrétt samþætt, þ.e. þau stunda veiðar, reka eigin vinnslu og sölufyrirtæki.<sup>2</sup>

5. Afkoma íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja hefur verið breytileg í gegnum tíðina. Sé horft til árána 2011-2021 var EBIDTA greinarinnar, sem hlutfall af heildartekjum sjávarútvegs, á milli 25-30% árin 2011-2015, en minnkaði í 20-25% árin 2017-2018. Árin 2019-2021 hækkaði hlutfallið þó aftur og var tæplega 35% árið 2021.. Hreinn hagnaður mældur með ársgreiðsluáðferð Hagstofu Íslands var tæplega 23% af tekjum árið 2011, en lækkaði árin eftir og var kominn í 7,1% árið 2017. Árin 2018-2021 hækkaði hlutfallið þó aftur og var kominn í 22% árið 2021..<sup>3</sup>
6. Íslensk sjávarútvegsfyrirtæki starfa á alþjóðlegum mörkuðum og njóta því að ýmsu leyti samkeppnislegs aðhalds frá öðrum alþjóðlegum sjávarútvegsfyrirtækjum. Það fer hins vegar eftir aðstæðum og gerð einstakra markaða sjávarútvegs hvort landfræðilegir markaðir eru taldir alþjóðlegir eða bundnir við Ísland eða afmarkaðri landssvæði, í skilningi samkeppnisréttar. Hafa ber í huga að sjávarútvegsfyrirtæki starfa á fjöllum þættum mörkuðum, þ.m.t. mörkuðum fyrir viðskipti með aflaheimildir, tiltekna tegundir veiða, vinnslu sjávarafra, fiskmarkaði, útflutning afurða o.s.frv. Samþjöppun á ýmsum þessara markaða getur haft ýmis áhrif á íslenskan almenning og efnahagslífið, en samþjöppun hefur átt sér stað í greininni á sl. áratugum. Nýleg viðskipti sem hér er hægt að nefna eru eftirfarandi: FISK- Seafood ehf. og Steinunn hf. árið 2021; Síldarvinnslan hf. og Vísir hf. árið 2022 og Ísfélag Vestmanneyja hf. og Rammi hf. árið 2023.
7. Ólíkt því sem stundum er haldið fram gilda engar undanþágur fyrir sjávarútveginn frá íslenskum samkeppnislögum. Bannákvæði og samrunaákvæði samkeppnislaga gilda því um fyrirtæki í sjávarútvegi með sama hætti og hjá öðrum fyrirtækjum.
8. Hins vegar er sjávarútvegi að hluta til búin umgjörð af hálfu löggjafans sem hefur áhrif á beitingu, eða þörf á beitingu samkeppnislaga. Er hér vísað til ákvæða laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, sem kveður á um hámark samanlagðrar aflahlutdeildar fiskiskipa í eigu einstakra einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila. Liggur þetta hámark á bilinu 12 – 35%, mismunandi eftir tegundum.
9. Þessi hámark draga almennt úr líkum á því að Samkeppniseftirlitið þurfi að beita íhlutun í samrunamálum vegna þess að markaðsráðandi staða sé að myndast á mörkuðum. Sérreglurnar útiloka hins vegar ekki þörf á íhlutun, því samrunar geta hindrað samkeppni af öðrum orsökum. Þá eru reglur um skilgreiningu tengsla og yfirláða ekki að öllu leyti hinar sömu í samkeppnislögum og fiskveiðistjórnarlögum. Þar af leiðandi er beiting reglnanna heldur ekki samræmd.
10. Þessi munur á samkeppnislögum og fiskveiðistjórnarlögum getur m.a. leitt til þess að Samkeppniseftirlitið komist að þeirri niðurstöðu að tiltekið sjávarútvegsfyrirtæki, eða hópur fyrirtækja, fari í reynd með yfirláð yfir stærri hluta aflaheimilda en fiskveiðistjórnarlög gera ráð fyrir. Hefur eftirlitið leitt líkum að þessu í fyrri rannsóknum á samrunum sjávarútvegsfyrirtækja.
11. Hér að framan er fjallað stuttlega um rekstur sjávarútvegsfyrirtækja. Líóst er að í sjávarútvegsfyrirtækjum og hjá eigendum þeirra býr mikil fjárfestingargeta, bæði innan greinarinnar, í tengdum greinum, sem og á öðrum ótengdum sviðum atvinnulífs. Þannig eiga íslensk sjávarútvegsfyrirtæki hlut í eða reka, beint og óbeint,

<sup>1</sup> Hagstofa Íslands. 2023. *Vöru- og þjónustuviðskipti*. Sótt 28. mars af: <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/utanrikisverslun/voru-og-thjonustuvideoskipti/>

<sup>2</sup> Stjórnarráð Íslands. 2021. *Staða og horfur í íslenskum sjávarútvegi og fiskeldi*. Sótt 28. mars af: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sta%C3%B0a%20og%20horfur%20%C3%ADslenskum%20sj%C3%A1var%C3%BAtvegi%20og%20fiskeldi.pdf>

<sup>3</sup> Hagstofa Íslands. 2023. *Rekstraryfirlit sjávarútvegs 2008-2021*. Sótt 28. mars af: [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir\\_\\_sjavarutvegur\\_\\_afkomasja/SJA08109.px/?rxid=8b6f99c5-89b1-48c3-b639-644208909429](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir__sjavarutvegur__afkomasja/SJA08109.px/?rxid=8b6f99c5-89b1-48c3-b639-644208909429)



fjölbreytta flóru fyrirtækja. Nefna má sem dæmi eignarhald á fyrirtækjum sem starfa við framleiðslu annarra matvæla en sjávarafurða, veitingarekstur, byggingariðnað og tengda starfsemi, trygginga, flutninga, ferðapjónustu, nýsköpun af ýmsu tagi og fjölmiðlun, svo eitthvað sé nefnt.

12. Að öllu framangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að mikilvægt sé að efla yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í íslenskum sjávarútvegi. Í því sambandi horfir eftirlitið m.a. til eftirfarandi atriða:
- Mikilvægi íslensks sjávarútvegs fyrir íslenskt efnahagslíf.
  - Betri yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl innan greinarinnar mun gera eftirlitinu kleift að taka skýrari afstöðu til yfirráða og samþjöppunar í greininni, sem kann að vera vanmetin vegna þessa.
  - Varpa þurfi nánara ljósi á tengsl íslensks sjávarútvegs við aðrar atvinnugreinar og samkeppnisleg áhrif þess. Þannig þurfi að skapa betri yfirsýn og þekkingu á tengslum sjávarútvegsfyrirtækja við fyrirtæki á öðrum sviðum atvinnulífs, þannig að unnt sé að greina áhrif sjávarútvegsfyrirtækja á samkeppni í öðrum greinum atvinnulífs.
  - Aukið gagnsæi varðandi stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi mun gagnast í öðru starfi Samkeppniseftirlitsins sem og starfi annarra stjórnvalda og greinarinnar sjálfar.
13. Nánar tiltekið tekur athugunin að lágmarki til eftirfarandi:
- i. Hún tekur til sjávarútvegsfyrirtækja sem eiga eða leigja fiskiskip með aflahlutdeild.
  - ii. Henni er ætla að varpa ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (eða aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yfirráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki) í öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum.
  - iii. Henni er ætlað að varpa ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yfirráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki) í öðrum fyrirtækjum hér á landi, án tillits til þess á hvaða sviði þau starfa.
  - iv. Henni er ætlað að varpa ljósi á áhrifavald eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í gegnum beitingu atkvæðisréttar og stjórnarsetu í fyrirtækjum, sbr. afmörkun í liðum 2 og 3.
14. Athugininni lýkur með útgáfu skýrslu, sbr. nánar hér á eftir.

## 2. Fyrirtæki og markaðir sem athugunin tekur til

15. Athugun þessi tekur til sjávarútvegsfyrirtækja sem eiga eða leigja fiskiskip með aflahlutdeildir. Samkvæmt upplýsingum Fiskistofu fengu 307 fyrirtæki úthlutað aflmarki í upphafi fiskveiðiársins 2022/2023, en 20 stærstu útgerðirnar voru með nær 73% af þeirri úthlutun.
16. Við athugun og samantekt upplýsinga sem eru í opinberum gagnagrunnum verður, a.m.k. fyrst um sinn, horft til allra framangreindra fyrirtækja. Gagnaöflun mun hins vegar á þessu stigi snúa að eftirfarandi afmarkaðri hópi stærri fyrirtækja:
- Brim hf.
  - Samherji Ísland ehf.
  - Síldarvinnslan hf.
  - FISK-Seafood ehf.
  - Vinnslustöðin hf.



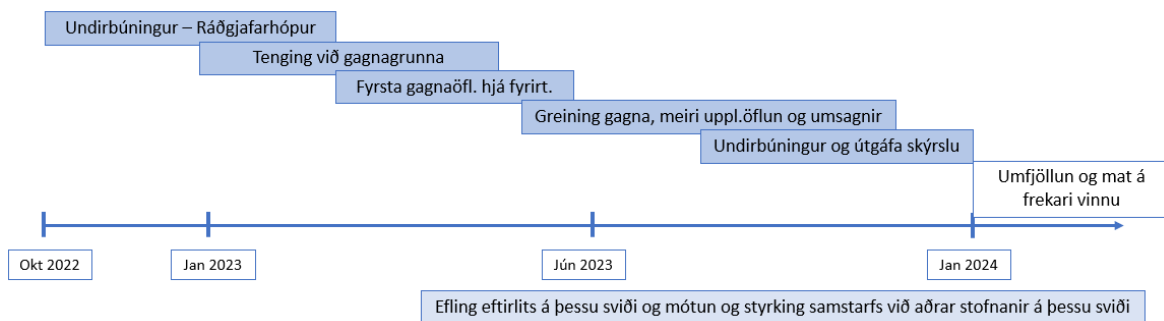
- Ísfélag Vestmanneyja hf.
- Skinney-Þinganes hf.
- Þorbjörn hf.
- Rammi hf.
- Útgerðarfélag Reykjavíkur hf.
- Eskja hf.
- Nesfiskur ehf.
- Hraðfrystihúsið Gunnvör hf.
- Gjögur hf.
- Loðnuvinnslan hf.
- Jakob Valgeir ehf.
- Hraðfrystihús Hellissands hf.
- KG Fiskverkun ehf.
- Ós ehf.
- Guðmundur Runólfsson hf.
- Fiskkaup hf.
- Frosti ehf.
- Bergur ehf.
- Oddi hf.
- GPG Seafood ehf.
- Stakkavík ehf.
- Nesver ehf.
- Háaöxl ehf.
- Einhamar Seafood ehf.

17. Á síðari stigum athugunarinnar verður metið hvort þörf sé á að afla gagna hjá fleiri fyrirtækjum.

18. Athuginin beinist ekki að því að skilgreina markaði eða taka endanlega afstöðu til aðstæðna á þeim. Hún er ekki takmörkuð við tiltekna markaði heldur beinist að því að kanna stjórnunar- og eignatengsl sem geta haft áhrif á alla þá markaði þar sem áhrifa sjávarútvegsfyrirtækja eða eigenda þeirra gætir.

### 3. Athuginin og áfangar hennar

19. Í þessum kafla er gerð nánari grein fyrir athugininni og áföngum hennar. Meginverkefnum og áföngum hennar er lýst á myndinni hér fyrir neðan (dökkblár litur). Samhliða er stefnt styrkingu eftirlits á þessu sviði og eflingu samstarfs við hlutaðeigandi stofnanir.





20. Rétt er að gera nánari grein fyrir helstu áföngum athugunarinnar:

### **3.1. Undirbúningur, skipun ráðgjafarhóps og tenging við gagnagrunna**

21. Undirbúningur athugunarinnar hefur m.a. lotið að því að afmarka hana og manna teymi. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið ráðið til sín sérfræðing á sviði hönnunar gagnagrunna og gagnagreiningar.

22. Þá hefur Samkeppniseftirlitið átt í samskiptum við önnur stjórnvöld um aðgengi og tengingu við gagnagrunna sem nýtast við greiningu á stjórnunar- og eignatengslum. Tenging við þessa gagnagrunna er vel á veg komin.

23. Jafnframt ákvað Samkeppniseftirlitið að skipa sérstakan ráðgjafarhóp vegna athugunarinnar. Hlutverk hópsins er að veita faglega ráðgjöf og aðstoð við athuginina. Með þeim hætti er Samkeppniseftirlitið að draga að verkefninu aukna þekkingu og reynslu, en jafnframt stuðla að því að skýrslan og niðurstöður hennar sæti fullnægjandi rýni. Ráðgjafarhópurinn er skipaður eftirtöldum aðilum:

- **Dr. Jo Seldeslachts, prófessor við KU Leuven.** Jo hefur viðtæka þekkingu á vettvangi samkeppnismála og hefur í störfum sínum m.a. rannsakað áhrif stjórnunar og eignatengsla á samkeppni.
- **Dr. Margrét V. Bjarnadóttir, dósent við Maryland háskóla.** Margrét hefur viðtæka reynslu og þekkingu á gagnagreiningu og hefur stýrt og tekið þátt í rannsóknum á stjórnunar- og eignatengslum.

### **3.2. Yfirstandandi upplýsingaöflun**

24. Samkeppniseftirlitið hefur jafnframt undirbúið og hafið gagnaöflun gagnvart þeim fyrirtækjum sem talin eru upp í kafla 2 hér að framan.

25. Gagnaöflunin beinist á þessu stigi einkum að eftirfarandi:

- a) Hlutaskrá hlutaðeigandi fyrirtækja.
- b) Hluthafasamkomulögum á vettvangi hlutaðeigandi fyrirtækja.
- c) Beitingu atkvæðaréttar á hluthafafundum hlutaðeigandi fyrirtækja.
- d) Viðskiptum milli hlutaðeigandi fyrirtækja.
- e) Hlutaðeigandi fyrirtækjum gefist kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum um verkefnaáætlun þessa.

### **3.3. Framhald athugunar að öðru leyti**

26. Framundan er ítarleg greining á þeim upplýsingum sem fyrir liggja í gagnagrunnum sem eftirlitið hefur aðgang að, auk greiningar á þeim upplýsingum sem nú er verið að afla frá fyrirtækjum.

27. Á grundvelli þeirrar greiningar mun eftirlitið taka ákvörðun um frekari gagnaöflun og taka afstöðu til sjónarmiða og upplýsinga sem berast kunna að öðru leyti.

28. Athugininni lýkur með skýrslu sem fyrirhugað er að birta í desember á þessu ári. Skýrslunni er ætlað að gefa yfirlit yfir stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja og mun hafa að geyma frummat Samkeppniseftirlitsins á grundvelli gagna og upplýsinga sem aflað hefur verið í athugininni.

29. Eftirlitið mun gefa hagsmunaaðilum og öðrum sem þess kjósa tækifæri til að tjá sig um skýrsluna. Í framhaldinu verður metið hvort þörf sé frekari athugana.



30. Ákvæði laga um stjórnunar- og eignatengsl og lagagrundvöll athugunarinnar

### 3.4. Heimild til athugunar og hlutverk Samkeppniseftirlitsins

31. Kveðið er á um athuganir á stjórnunar- og eignatengslum í d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Ákvæðið hljóðar svo í heild sinni:

*Hlutverk Samkeppniseftirlitsins er sem hér segir: [...] d. að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku atvinnulífi 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; stofnunin skal birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.***

32. Ákvæði þetta á uppruna sinn í þinglegri meðferð frumvarps þess sem varð að fyrstu heildstæðu samkeppnislögum á Íslandi, nr. 8/1993. Þannig varð samstaða um það á Alþingi, á milli 2. og 3. umræðu um frumvarpið (116. löggjafarþing 1992-1993), að bæta ákvæði við lögin til bráðabirgða sem legði það verkefni fyrir þáverandi samkeppnisfyrirvöld að greina stjórnunar- og eignatengsl. Í síðari lagabreytingum var ákvæðið fest í sessi til frambúðar.

33. Í ákvæðinu birtast áhyggjur löggjafans af fákeppni í hinu smáa hagkerfi Íslands. Fyrir liggur að við þær aðstæður sem hér ríkja er aukin hættu á samkeppnishindrunum, samkeppnislagabrotum og tjóni sem af þeim getur hlotist fyrir almenning, fyrirtæki og efnahagslífið í heild. Stjórnunar- og eignatengsl geta haft þar mikil áhrif.

34. Tiltekið er í ákvæðinu að stjórnunar- og eignatengsl geti leitt til hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar. Þessi einkenni stjórnunar- og eignatengsla geta birst með ýmsum hætti, þ.á m. í því að tengd fyrirtæki kjósi að eiga viðskipti innan síns hóps án tillits til keppinauta á viðkomandi mörkuðum, eða beiti með öðrum hætti aflsmunar í samfélaginu sem skaðað getur samkeppni. Þau geta líka birst í því að fyrirtæki A eigi minnihluta í tveimur eða fleiri keppinautum (B, C, eða D). Þannig er líklegt að fyrirtæki A hafi minni hvata til þess að fyrirtæki B, C og D keppi sín á milli ef það á hlut í fleiri en einu þeirra.

35. Eftirlit með og yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl er eðli máls samkvæmt til stuðnings og fyllingar við beitingu á öðrum ákvæðum samkeppnislaga. Nefna má eftirfarandi í því sambandi:

- a) Eftirfylgni við bann við **ólögmætu samráði**, sbr. 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins.
- b) Rannsóknir á samkeppnislegum áhrifum **samruna** og því hvort til tilkynningarskyldra yfiráða hafi stofnast yfir fyrirtæki.
- c) Markaðsrannsóknir á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. (**markaðsrannsóknir**) sem heimila Samkeppniseftirlitinu íhlutun vegna samkeppnishindrandi aðstæðna eða háttsemi, án þess að umræddar aðstæður eða háttsemi verði rakin til brota á samkeppnislögum.
- d) Eftirfylgni við bann við **misnotkun á markaðsráðandi stöðu**, sbr. 11. gr. og 54. gr. EES-samningsins, þ.á m. hvort stjórnunar- og eignatengsl skapi hlutaðeigandi fyrirtækjum sérstöðu og afl gagnvart keppinautum.
- e) Eftirlit með opinberum samkeppnishindrunum, þ. á m. það verkefni Samkeppniseftirlitsins að **benda stjórnvöldum á leiðir** til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði, sbr. c. lið 8. gr. samkeppnislaga.



36. Framangreindu er nánar lýst í skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 2/2021](#), *Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja*, en þar er að finna yfirlit yfir rúmlega 110 ákvarðanir, skýrslur og umsagnir á árunum 2008 – 2021, þar sem fjallað er með einhverjum hætti um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi.

### 3.5. Þýðing skilgreiningar á hugtakinu „yfírráð“

37. Við mat á stjórnunar- og eignatengslum hefur hugtakið „yfírráð“ lykilþýðingu. Hugtakið er skilgreint svo í 2. og 3. mgr. 17. gr. samkeppnislaga:

*Yfírráð skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annað hvort 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:*

- *eignarhaldi eða rétti til að nota eignir fyrirtækis, allar eða að hluta,*
- *rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis.*

*Yfírráð öðlast aðilar sem:*

- *eru réttahafar 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.*

38. Túlkun á hugtakinu styðst við EES/ESB-rétt og sætir hugtakið rúmri skýringu.<sup>4</sup> Í frumvarpi sem varð að eldri samkeppnislögum segir að við mat á yfírráðum sé það "*hin raunverulega aðstaða sem það hefur til að stjórna eða að fara með eignir annars fyrirtækis sem skiptir máli. Hvaða eða hvers konar aðstæður það eru sem gera fyrirtæki þetta kleift skiptir hins vegar ekki máli*". Um yfírráð er þannig að ræða þegar viðkomandi aðili öðlast eða hefur möguleika til að hafa afgerandi bein eða óbein áhrif á mikilvægar viðskiptaákvarðanir fyrirtækis.

39. Hér skiptir máli möguleikinn til þess að hafa áhrif af þessum toga á grundvallarákvarðanir viðkomandi fyrirtækis sem varða stefnu þess og áætlanir. Réttur til afskipta eða afskipti í raun af daglegri starfsemi viðkomandi fyrirtækis hafa því takmarkaða þýðingu. Möguleikinn einn til þess að hafa umrædd áhrif dugir. Ekki er því þörf á að sýna fram á að möguleikinn hafi verið nýttur, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007, *Samruni Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf.*

40. Mikilvægt er að hafa í huga að hugtökin samruni og yfírráð eru að meginstefnu af efnahagslegum toga. Aðalatriðið er að meta hvort aðili hefur í raun (de facto) möguleika á því að hafa umrædd áhrif. Hvort áhrifin grundvallist á formbundnum gerningi eða einhverju öðru hefur ekki sérstaka þýðingu. Þannig skiptir ekki máli í samkeppnisrétti á hvaða grunni slík áhrif byggjast svo fremi sem þau séu til lengri tíma og veiti möguleika á að hafa umrædd afgerandi áhrif á fyrirtæki. Sökum þessa getur aðili t.d. talist hafa yfírráð yfir fyrirtæki jafnvel þótt annar aðili sé formlega skráður fyrir eignarhlut í því fyrirtæki. Þrátt fyrir það byggja sameiginleg yfírráð oftast en ekki á einhvers konar löggerningi.

41. Þrátt fyrir að eignatengsl og samstarf keppnauta leiði ekki til þess að um yfírráð (og þar með samruna) viðkomandi fyrirtækja sé að ræða geta tengsl eða samstarf haft skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppnisleg vandamál geta einnig leitt af því þegar fyrirtæki eignast minnihluta eða annars konar áhrifavald í keppinaut sínum. Slík áhrif geta einnig birst þegar tiltekinn fjárfestir á minnihluta í tveimur eða fleiri keppinautum. Við

<sup>4</sup> Sjá t.d. Richard Whish, *Competition Law*, tíunda útgáfa 2021, bls. 878: í umfjöllun um skilgreiningu á yfírráðum í EES/ESB-samkeppnisréttisegir: "Clearly this a very broad concept, and control can exist on a legal (de jure) or a factual ("de facto") basis."



mat á slíkum tengslum er byggt á sömu sjónarmiðum og byggt er á við mat á tengslum vegna hugsanlegra yferráða.

### 3.6. Heimild til gagnaöflunar – Ábyrgð við veitingu upplýsinga

42. Upplýsinga- og gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins byggir á 19. gr. samkeppnislaga, en samkvæmt ákvæðinu getur Samkeppniseftirlitið krafist einstök fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála. Sömuleiðis getur Samkeppniseftirlitið „*krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal frá skattyfirvöldum og tollyfirvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra*“.
43. Misbrestur á að veita eftirlitinu upplýsingar getur varðað viðkomandi stjórnvaldssektum, sbr. 37. gr. samkeppnislaga, eða dagsektum, sbr. 38. gr. sömu laga.
44. Eyðing og fölsun gagna eða röng upplýsingagjöf getur varðað hlutaðeigandi sektum eða fangelsi, sbr. 41. gr. b samkeppnislaga.

### 4. Þýðing stjórnunar- og eignatengsla á vettvangi stjórnvalda

45. Yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi hefur ekki einvörðungu þýðingu í störfum Samkeppniseftirlitsins, heldur reiða fleiri opinberar stofnanir sig á yfirsýn af þessu tagi.
46. Mikill fengur er að því að stofnanir sem fjalla um stjórnunar- og eignatengsl hafi með sér náið samstarf, en það er til þess fallið að bæta starfsemi stofnananna, styrkja nauðsynlegt aðhald, auka skilvirki og draga úr kostnaði. Því er almennt stefnt að auknu samstarfi stofnana sem miðar m.a. að eftirfarandi:
  - Efla aðgengi viðkomandi stofnana að nauðsynlegum upplýsingum og stuðla að samnýtingu upplýsingakerfa, en það er í samræmi við almenna stefnumörkun stjórnvalda á sviði rafrænnar stjórnsýslu.
  - Efla þá þekkingu sem til staðar er í viðkomandi stofnunum.
  - Tryggja skilvirka nýtingu þekkingar á þessu sviði.
47. Rétt er að taka fram að framangreind styrking samstarfs er sjálfstætt verkefni og í þeim skilningi óháð athugun Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi, enda er sú athugun alfarið unnin á grundvelli samkeppnislaga og þar af leiðandi á ábyrgð Samkeppniseftirlitsins.

#### *Stefnumörkun stjórnvalda*

48. Yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl skiptir einnig máli fyrir stefnumörkun stjórnvalda á ýmsum sviðum, en það er á ábyrgð stjórnvalda að búa ólíkum atvinnugreinum umgjörð sem gerir þeim kleift að vaxa og dafna til hagsbóta fyrir almenning og íslenskt efnahagslíf.
49. Að því er varðar sjávarútveg stendur nú yfir heildarstefnumótun í sjávarútvegi á vettvangi matvælaráðuneytisins, undir yfirskriftinni „[Auðlindin okkar](#)“. Hluti af því starfi er kortlagning stjórnunar- og eignatengsla í sjávarútvegi. Sem lið í þessari vinnu gerði matvælaráðuneytið samning við Samkeppniseftirlitið, sem gerir því kleift að hefja framangreinda athugun.
50. Í samningnum er tryggilega gengið frá því að hann skerði á engan hátt sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins.