

Nefndasvið Alþingis
atvinnuveganefnd

Sent rafrænt í gegnum umsagnagátt Alþingis

Reykjavík, 1. apríl 2025
Tilv.: 2503017

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins – frumvarp um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (gagnsæi og tengdir aðilar) – þingskjal 165, 159. mál

1. Nefnda- og greiningasvið Alþingis fyrir hönd atvinnuveganefndar sendi Samkeppniseftirlitinu hinn 18. mars sl. til umsagnar frumvarp til laga um breytingum á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 (gagnsæi og tengdir aðilar).
2. Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á lögunum í því skyni að auka gagnsæi í sjávarútvegi og tryggja rétta upplýsingagjöf um eignarhald útgerða og tengsl þeirra. Í ljósi lögbundins hlutverks Samkeppniseftirlitsins samkvæmt lögum nr. 44/2005, svo sem að hafa eftirlit með yfirráðabreytingum (samrunum) og fylgjast með stjórnunar- og eignatengslum í íslensku atvinnulífi verður í umsögn þessari einkum fjallað um eftirtalin þrjú efnisatriði í frumvarpinu, þ.e. (i) tillögu um breytingu á skilgreiningu tengdra aðila til samræmis við samkeppnislög, (ii) 20% sérregluna vegna eignatengsla milli útgerða sem leiði til þess að hluti aflahlutdeilda verði reiknaðar saman, og (iii) eftirlitshlutverk Fiskistofu, heimild til þess afla gagna og upplýsinga, og viðurlög við brotum á ákvæðum um hámarksaflahlutdeild.

Tengdir aðilar – skilgreining færð til samræmis við yfirráðahugtak samkeppnislaga

3. Í frumvarpsdrögunum eru lagðar til breytingar á skilgreiningu hugtaksins „tengdir aðilar“ í 13. gr. sem helst skipta mál við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeildir skv. lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, annars vegar er efnislega breytingin sú að tengdir aðilar nái yfir yfirráðatengsl þar sem yfirráð hafi sömu merkingu og í 17. gr. samkeppnislaga, og hins vegar hafa fjölskyldutengsl verið betur afmörkuð. Verður helst fjallað um fyrri hluta hinnar breyttu skilgreiningu yfirráðatengsla í fiskveiðistjórnunarlögum sem verður í kjölfar frumvarpsins, nái það fram að ganga, hið sama og í samkeppnislögum.
4. Líkt og atvinnuveganefnd þekkir var með lögum nr. 27/1998 ákveðið að binda aflahlutdeild einstakra útgerða við tiltekin mörk með vísan til m.a. samkeppnis- og jafnræðissjónarmiða. Til grundvallar þeirri leið lá, samkvæmt lögskýringargögnum, það mat að „*almennar reglur samkeppnisréttar varðandi markaðsráðandi stöðu einstakra aðila voru ekki taldar hafa þýðingu fyrir en samþjöppun aflaheimilda væri orðin mun hærri en hugmyndir hafi staðið til að væru viðunandi (þskj. 222 – 122. löggb.)*“ Með öðrum orðum myndi m.a. samrunaeftirlit Samkeppniseftirlitsins líklega ekki geta komið í veg fyrir samþjöppun aflahlutdeilda sem væri óæskileg að mati löggjafans.
5. Eins og reifað er í frumvarpi því sem hér er til umsagnar voru áhyggjur löggjafans af samþjöppun aflahlutdeilda m.a. þau að yfirráð fárra aðila yfir fiskveiðiauðlindinni þýddu að viðkomandi fengju mikil völd í þjóðfélaginu og staða þeirra sem ráða útgerðarfyrirtækjunum gæti orðið of sterk



gagnvart hinu opinbera, atvinnulífinu og neytendum/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. Tilgangur ákvæða fiskveiðistjórnunarлага væri þannig 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.

6. 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 reynst hættuleg fyrir þjóðina sem eigendur auðlindarinnar, 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, eins og fram kemur í frumvarpinu.
7. Þótt samkeppnislög gildi einnig um sjávarútveg eftir því sem við á, voru það þannig ofangreindar aðgangshindranir og samkeppnis-, jafnræðis- og byggðasjónarmið sem lágu til grundvallar lagasetningu um hámarksaflahlutdeildir í íslenskum sjávarútvegi. Jafnframt má segja að þessari lagasetningu hafi verið að ætlað að vinna gegn óhóflegu valdi útgerðarfyrirtækja í íslensku samfélagi. Í því sambandi má hafa í huga að áhyggjur af því stórfyrirtæki geti ógnað lýðræði og takmarkað gæslu almannahagsmuna og eðlilegt aðhald stjórnvalda hafa lengi verið umfjöllunar í bæði evrópskum og bandarískum samkeppnisrétti.
8. Við mat á samþjöppun gegna yfirráð lykilhlutverki við framkvæmd fiskveiðistjórnunarлага eins og við framkvæmd samkeppnislaga. Við meðferð og framkvæmd mats á yfirráðum yfir tilteknum eignum eða réttindum skipta tengsl aðila miklu máli, enda þarf að leiða til lykta hvort og hvernig einstaklingar eða lögaðilar ráða yfir tilteknum eignum og réttindum til þess að geta komist að niðurstöðu um hvort of mikill hluti þeirra sé undir sömu yfirráðum eður ei, að lögum eða í raun.
9. Mat á tengdum aðilum í skilningi núgildandi 13 gr. laga um fiskveiðistjórnun virtist að hluta til byggja á eðlislíku mati og framkvæmt er í samkeppnisrétti. Í skýringum frumvarps sem varð að lögum nr. 27/1998 (sem breyttu þágildandi lögum um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990), segir að nauðsynlegt sé að „*eign tengdra aðila sé metin sem ein heild svo ekki sé unnt að komast hjá þeim skilyrðum sem settar eru í greininni. Markmiðið með málsgreininni er 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 úrslitaáhrif í rekstri og stjórn annars aðila.
10. Reynslan frá setningu laga nr. 27/1998 sýnir hins vegar að mat á yfirráðum, eigna- eða stjórnunartengslum í sjávarútvegi við beitingu reglna um hámarksaflahlutdeild, hefur ekki verið í samræmi við samkeppnislög eða samkeppnisrétt, og raunar vart heldur í samræmi við vilja löggjafans við setningu 13. gr. fiskveiðistjórnunarлага, sbr. tilvísun í „*raunverulega stjórn*“ útgerða. Fiskistofa sjálf og Ríkisendurskoðun hafa þannig bent á að erfitt geti reynst að afmarka með fullnægjandi hætti hvenær aðilar teljast tengdir við mat á yfirráðum í skilningi fiskveiðistjórnunarлага.¹

¹ Sjá t.d. Skýrsla Ríkisendurskoðunar frá desember 2018, *Eftirlit Fiskistofu*.



11. Af framangreindu leiðir að Fiskistofa hefur beitt öðrum viðmiðum við eftirlit með hámarksaflahlutdeild, hvað tengsl og yfirráð sjávarútvegsfyrirtækja varðar, heldur en Samkeppniseftirlitið beitir á grundvelli samkeppnislaga, þ. á m. við eftirlit með samrunum sjávarútvegsfyrirtækja.
12. Undirstrika ber í þessu sambandi að skilgreining samkeppnislaga á yfirráðum miðar að því að draga fram raunveruleg áhrif og yfirráð í fyrirtækjum. Er þessi skilgreining samkeppnislaga af efnhagslegum toga og kemur í veg fyrir að aðilar geti með ýmisskonar gerningum falið raunveruleg yfirráð sín. Af þeim sökum leikur enginn vafi á því að sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu tryggir miklu mun betur en núgildandi lög að markmið fiskveiðistjórnunarlaganna um hámarksaflahlutdeild nái fram að ganga. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri umsögnum til Alþingis og ráðuneytis fjallað um inntak yfirráðahugtaksins í samkeppnisrétti og framkvæmd samkeppnislaga hingað til. Vísast hér til þess.
13. Framangreindur mismunur í túlkun framkvæmd annars vegar fiskveiðistjórnunarлага og hins vegar samkeppnislaga hingað til veldur því að Fiskistofa og Samkeppniseftirlitið geta komist að tveimur ólíkum niðurstöðum varðandi sömu eignatengsl. Leiðir það óhjákvæmilega til óskilvirkni í opinberri stjórnýslu. Gangi breytingarnar fram mun Samkeppniseftirlitið í ríkara mæli getað stuðst við mat Fiskistofu á eignatengslum í eftirliti sínu, og öfugt. Um leið auðvelda breytingarnar samstarf milli stofnananna og leiða þannig til aukinnar skilvirkni og hagkvæmni í opinberu eftirliti, til samræmis við markmið ríkisstjórnarinnar í ríkisrekstri.
14. Önnur grein frumvarpsins, um breytingu á tengdum aðilum í 13. gr. fiskveiðistjórnunarлага, bæði varðandi raunveruleg yfirráð til samræmis við samkeppnisrétt og endurskilgreiningu fjölskyldutengsla, hefur að mati Samkeppniseftirlitsins jákvæð áhrif á viðskipta- og samkeppnisumhverfi sjávarútvegs. Breytingarnar eru í samræmi við sett markmið um aukið gagnsæi í sjávarútvegi. Frumvarpið er einnig í fullu samræmi við markmið löggjafans á sínum tíma við setningu reglna um hámarksaflahlutdeildir með lögum nr. 27/1998, að koma í veg fyrir of mikla samþjöppun aflahlutdeilda, minnka aðgangshindranir í atvinnugrein þar sem hindranir eru þegar miklar, og gæta annarra mikilvæga almannahagsmuna í leiðinni.
15. Með hliðsjón af framangreindu styður Samkeppniseftirlitið eindregið samþykkt frumvarpsins að þessu leyti.
16. Í frumvarpinu segir einnig að þótt ekki sé um verulegar breytingar að ræða sé lagt til, í þágu meðalhófs, að veittur verði rúmur aðlögunarfrestur og því taki ákvæðið ekki gildi fyrr en 1. janúar 2027 verði frumvarpið samþykkt. Samkeppniseftirlitið telur brýnt, í ljósi eigna- og stjórnunartengsla í sjávarútvegi, og að því er virðist vankanta á eftirliti með 13. gr. fiskveiðistjórnunarлага, að gildistökunni verði ekki frestað lengur en þegar greinir í frumvarpinu.

20% sérregla – minnihluta eignatengsl leiða til samlagningar aflahlutdeilda

17. Líkt og fram kemur frumvarpinu sem hér er til umsagnar er í 2. gr. þess, auk endurskoðaðrar skilgreiningar á tengdum aðilum, lögð til ný regla sem felur í sér að tilgreind eignatengsl milli útgerðaraðila skuli, hafa ákveðin áhrif til hækkunar á reiknaðri aflahlutdeild þess útgerðaraðila sem fer með eignarhlutinn, án þess að um raunveruleg yfirráð sé að ræða. Þannig muni slík eignatengsl vigta upp í mörk hámarksaflahlutdeildar, þó ekki með jafnaferandi hætti og ef um yfirráð er að ræða. Nánar tiltekið muni eignarhlutdeild að 20% eða meira sem ein útgerð fer með í annarri hafa þau áhrif að aflahlutdeild hinnar síðarnefndu skuli að hluta lögð saman við aflahlutdeild hinnar fyrrnefndu þegar hámarksaflahlutdeild er reiknuð út í tilteknum hlutflöllum. Eins og segir í frumvarpinu tekur tillagan mið af því að aflahlutdeildir eru mælanleg verðmæti;



því ættu ákvæði um hámarksaflahlutdeild að vera næm fyrir eignatengslum af ólíkum stærðargráðum.

18. Samkeppniseftirlitið tekur eindregið undir framangreint og telur framangreindar breytingar jákvæðar fyrir viðskipta- og samkeppnisumhverfi sjávarútvegs. Verði eftirlit og framkvæmd þessarar væntanlegu reglu fullnægjandi ætti það að hafa varnaðaráhrif og fæla sjávarútvegsfyrirtæki frá því að eiga minnihluta eignarhluti í öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum og er það til stuðnings því mikilvæga markmiði laga um stjórn fiskveiða að vinna gegn óhóflegri samþjöppun í sjávarútvegi.
19. Þá ber að horfa til þess að krosseignatengsl eru varhugaverð frá samkeppnislegu sjónarhorni, auka líkur á samhæfingu, og geta skapað efnahagslega óeðlilega hvata í rekstri fyrirtækja. Tillagan ætti því að hvetja til minni eignatengsla í sjávarútvegi, einfalda mat á yfirráðum og tengdum aðilum og tryggja í auknum mæli sjálfstæða ákvörðunartöku sjávarútvegsfyrirtækja, sem aftur gæti minnkað aðgangshindranir nýrra aðila að hinni takmörkuðu auðlind.
20. Framangreind atriði sýna að mati Samkeppniseftirlitsins að þessi 20% sérregla er í samræmi við markmið löggjafans með breytingarlögum nr. 27/1998 þegar hámarksreglur aflahlutdeilar voru settar, að minnka mögulega samhæfingu og aðgangshindranir vegna stærri útgerða í sjávarútvegi, í því skyni að vernda almannahagsmuni, auka samkeppnishæfni sjávarútvegs og hagkvæma nýtingu takmarkaðrar auðlindar.

Eftirlitshlutverk Fiskistofu, heimild til þess afla gagna og upplýsinga, miðlun

21. 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 betrubætt 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 sé forsenda fyrir því að ákvæðum um hámarksaflahlutdeild verði framfylgt. Auk þess sé 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, eins og fram kemur í frumvarpinu.
22. Samkeppniseftirlitið styður að með frumvarpinu séu Fiskistofu veittar auknar gagnaöflunarheimildir til að rækja hlutverk sitt. Fiskistofa gegnir mikilvægu hlutverki við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeildir, en liður í eftirliti með þessu er að rannsaka og taka afstöðu til þess hverjir teljast til tengdra aðila og fara með yfirráð í því sambandi. Starf Fiskistofu hefur því mikla þýðingu í eftirliti með stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi.
23. Mikilvægt er að eftirlitsstofnunum séu veittar viðeigandi lagaheimildir til að afla upplýsinga og gagna frá fyrirtækjum, opinberum aðilum og öðrum mögulegum haghöfum til að rækja hlutverk sitt. Í tilfelli Fiskistofu er mikilvægt að stofnunin hafi greiðan aðgang að þeim upplýsingum sem gera henni kleift að leggja rétt mat á aðstæður, t.a.m. um hvort aflahlutdeild útgerðaraðila fari mögulega fram úr mörkum hámarksaflahlutdeildar. Tekið er undir umfjöllun um þetta í frumvarpinu, en þar segir m.a. að Fiskistofu hafi skort viðhlítandi lagaheimildir í þessum efnum til þess að framfylgja gildandi ákvæðum um hámarksaflahlutdeild með fullnægjandi hætti. Samkeppniseftirlitið tekur undir að brýnt sé að úr þessu verði bætt líkt og lagt er til í 3. gr. frumvarpsins. Ef úrræði af þessu tagi eru ekki afgerandi og skýr er hætt við því að eftirlitið skili ekki árangri og markmið hlutaðeiganda laga nái ekki fram að ganga.
24. Með frumvarpinu er einnig ætlunin að heimila Fiskistofu aukna miðlun og skráningu upplýsinga um sjávarútvegsfyrirtæki. Samkeppniseftirlitið styður framangreint enda er það eitt af



hlutverkum samkeppnisyfirvalda að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku atvinnulífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja, sbr. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Eftirlit með og yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl er jafnframt eðli máls samkvæmt til stuðnings og fyllingar við beitingu á öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. banni við ólögmætu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, við samrunaeftirlit, markaðsrannsóknir og eftirlit með opinberum samkeppnishömlum.

25. Mikill fengur er að því að stofnanir sem fjalla um stjórnunar- og eignatengsl hafi með sér náð samstarf, en það er til þess fallið að efla gæslu viðkomandi almannahagsmuna og styrkja nauðsynlegt aðhald. Slíkt samstarf eykur einnig skilvirkni og dregur úr kostnaði við almannahagsmuna. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar ástæðu til að nefna fáein atriði sem varða einstök ákvæði frumvarpsins hvað þetta varðar.
26. Í c-lið 3. gr. frumvarpsins (væntanleg 14. gr. b. fiskveiðistjórnunarlaganna) er Fiskistofu veitt heimild til að miðla til annarra stjórnvalda gögnum og upplýsingum sem stofnunin hefur aflað í tengslum við framkvæmd laganna, „að því leyti sem slík upplýsingamiðlun er nauðsynleg vegna framkvæmdar samkvæmt ákvæðunum“. Í athugasemdum vegna 3. gr. frumvarpsins segir að í ákvæðinu sé áskilið að upplýsingamiðlun Fiskistofu til annarra stjórnvalda sé nauðsynleg vegna framkvæmdar ákvæða laganna um hámarksaflahlutdeild. Því verði upplýsingum ekki miðlað til annars stjórnvalds á grundvelli viðkomandi ákvæðis gagnert í þágu lögbundinna verkefna þess, sé ákvæðið rétt skilið.
27. Samkeppniseftirlitið telur það til bóta að Fiskistofu séu veittar skýrar heimildir til að miðla gögnum og upplýsingum til annarra stjórnvalda en ástæða er til að gera athugasemd við síðari hluta setningarinnar, þ.e. „Áskilið er að slík upplýsingamiðlun Fiskistofu sé nauðsynleg vegna framkvæmdar Fiskistofu á umræddum ákvæðum um hámarksaflahlutdeild“.
28. Komi til þess að Samkeppniseftirlitið telji sig þurfa aðgang að gögnum og upplýsingum sem Fiskistofa hefur aflað er ljóst að slík upplýsingaöflun yrði í flestum ef ekki öllum tilvikum liður í athugun einstakra mála hjá Samkeppniseftirlitinu, þ.e. við framkvæmd á ákvæðum samkeppnislaga og talin nauðsynleg til að sinna lögbundnu hlutverki Samkeppniseftirlitsins. Hvað varðar heimild í sérlögum þá vísast til þess að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga gerir Samkeppniseftirlitinu kleift að krefjast upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal frá skattyfirvöldum og töllyfirvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra, sbr. 3. mgr. ákvæðisins.
29. Þrátt fyrir að gagnaöflun Fiskistofu sé bundin við mál hjá stofnuninni, svo sem athuganir á reglum um hámarksaflahlutdeildir, er það mat Samkeppniseftirlitsins að eftirlitið hafi til staðar viðeigandi lagaheimild til að nálgast viðlíka upplýsingar og gögn frá Fiskistofu sem og öðrum opinberum aðilum, í þágu athugunar á einstökum málum hjá Samkeppniseftirlitinu. Hið sama gildi um aðrar eftirlitsstofnanir og stjórnvöld sem hafi heimildir til þess að afla gagna hjá öðrum stjórnvöldum. Sjá svo einnig viðtæka heimild Fiskistofu til þess að skrá upplýsingar í gagnagrunn sem aðrar stofnanir geti haft aðgang að hér á eftir.
30. Í 3. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins er Fiskistofu þannig 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 í lögum. Samkeppniseftirlitið telur einsýnt að þetta skuli einnig eiga við í 2. mgr. ákvæðisins, þegar kveðið er á um miðlun Fiskistofu á gögnum og upplýsingum sem stofnunin hefur aflað.



31. Til að taka af öll tvímæli leggur Samkeppniseftirlitið að orðin „að því leyti sem slík upplýsingamiðlun er nauðsynleg vegna framkvæmdar samkvæmt ákvæðunum“ verði felld úr 2. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins.
32. Samkeppniseftirlitið telur framangreindar auknar heimildir til þess fallnar að ná markmiði frumvarpsins um aukið gagnsæi í sjávarútvegi. Hafi eða fái Fiskistofa nægan mannauð og fjármuni til þess að hafa fullnægjandi eftirlit með hinum breyttu lagaákvæðum nái frumvarpið fram að ganga, ætti frumvarpið í heild að að leiða til réttara mats á raunverulegum yfirráðum í sjávarútvegi, tryggja virkni ákvæða um hámarksaflahlutdeildir, auka gagnsæi, og hafa fælandi áhrif á varhugaverð stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi sem ætti að leiða til sjálfstæðari ákvörðunartöku útgerða, til góða fyrir almannahag. Að þessu leyti er frumvarpið einnig í samræmi við vilja löggjafans við setningu breytingarlaga nr. 27/1998 um hámarksaflahlutdeildir.

Viðurlög við brotum á ákvæðum um hámarksaflahlutdeild

33. Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 25. gr. laga nr. 38/1990 með þeim hætti að brot gegn 13. gr. um hámarksaflahlutdeild verði takmörkuð við stórfelld eða ítrekuð brot sem framin eru af ásetningi.
34. Þessi tillaga er til ívilnunar fyrir útgerðarfyrirtæki og ekki er í frumvarpinu útskýrt hvaða rök eða sjónarmið liggja til grundvallar þessari tillögu. Ljóst er að nái þessi tillaga fram að ganga er dregið úr varnaðaráhrifum viðurlagakafla laga nr. 116/2006 og þar með ákvæðunum lagana um hámarksaflahlutdeild.
35. Samkeppniseftirlitið bendir einnig á að mörk stórfelldra og ítrekaðra brota eru ekki skilgreind frekar og fyrir hendi takmörkuð lagaframkvæmd hvað varðar brot á reglum um hámarksaflahlutdeildir sem nýst geti til leiðbeiningar við framkvæmd þessa ákvæðis.
36. Þá er einnig erfitt fyrir stjórnvöld, sér í lagi þau sem ekki hafa reynslu af rannsókn efnahagsbrota, að meta huglæga afstöðu stjórnenda fyrirtækja eins og ásetning. Til samanburðar er ekki gerð krafa um ásetning í samkeppnislögum til þess að brot fyrirtækja verði viðurlögum, svo sem stjórnvaldssektum, samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið getur því lagt á stjórnvaldssektir, sem og Eftirlitsstofnun EFTA sbr. 24. gr. samkeppnislaga, hvort sem samkeppnisbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.
37. Til þess að viðurlög vegna efnahagsbrota og annarra brota gegn hagsmunum almennings hafi nægileg varnaðaráhrif þurfa lögbrot að hafa viðeigandi afleiðingar, m.a. vera ekki bundin of þröngum skilyrðum þegar brot liggur fyrir. Þá þurfa viðurlögin að vera nægjanleg að umfangi til þess að hafa tilætluð varnaðaráhrif.
38. Verði frumvarpið að lögum eru þannig heimildir Fiskistofu til þess að tryggja viðurlög vegna brota fyrirtækja þrengdar og takmarkaðar við stórfelld og ítrekuð ásetningsbrot fyrirtækja hvað varðar hámarksaflahlutdeildir. Þessu til viðbótar hefur Fiskistofa ekki heimild til þess að leggja á stjórnvaldssekt sem nemur allt að 10% af heildarveltu viðkomandi fyrirtækis. Slík sektarheimild er í íslenskum og evrópskum samkeppnisrétti talin nauðsynleg til þess að stuðla að því að fyrirtæki virði samkeppnisreglur.
39. Samkeppniseftirlitið leggur því til að gerðar verði breytingar á frumvarpinu þannig að 4. gr. þess verði ekki að lögum. Einnig er lagt til að atvinnuveganefnd geri þær lagfæringar og viðbætur að Fiskistofu verði heimilt að leggja á stjórnvaldssektir sem nemi allt að 10% af veltu hins brotlega fyrirtækis, sjá til samanburðar 37. gr. samkeppnislaga. Væri það án efa til þess fallið að ná fram markmiði reglna um hámarksaflahlutdeildir, sér í lagi þegar brot eru stórfelld. Jafnframt er það



mat Samkeppniseftirlitsins að fullt tilefni sé til þess að endurskoða takmarkaðar heimildir Fiskistofu til að leggja á dagsektir en þær geta að hámarki orðið 1 m.kr. á dag.²

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

² Sjá umfjöllun um sama efni í [umsögn](https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-1125.pdf) Samkeppniseftirlitsins um drög að frumvarpi um sama efni frá 8. mars 2021 og 15. mars 2022; <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-1125.pdf>