

Matvælaráðuneytið
Skrifstofa sjávarútvegs
14. maí 2024

Minnisblað

Atvinnuveganefnd hefur óskað eftir viðbrögðum matvælaráðuneytis við innkomnum umsögnum til atvinnuveganefndar í 847. máli á yfirstandandi löggjafarþingi, sem er frumvarp matvælaráðherra um breytingu á lögum um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, nr. 13/1998 (forstaða og stafrænt aðgengi). Um er að ræða sex umsagnir sem bárust frá fjórum aðilum; frá Félagi skipstjórnarmanna, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Skattinum og Verðlagsstofu skiptaverðs.

Í umsögnum **Félags skipstjórnarmanna** o.fl. kemur fram ánægja með 2. gr. frumvarpsins er varðar skilvirkari aðgang Verðlagsstofu að upplýsingum um fiskverð og afurðaverð, en athugasemdir eru gerðar við 1. gr. frumvarpsins um að ráðherra verði heimilt að fela forstöðumanni annarrar ríkisstofnunar forstöðu Verðlagsstofu. Í umsögnunum er lögð áhersla á afstöðu félagsins um að nauðsynlegt sé að Verðlagsstofa skiptaverðs sé sjálfstæð stofnun og leggst félagið því gegn breytingum skv. 1. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytið vill tryggja starfsemi Verðlagsstofu og er hagræðing mikilvægur þáttur í því. Hlutverk Verðlagsstofu er að skapa traust á milli útgerðar og sjómanna skv. þeirra kjarasamningum. Ráðuneytið tekur undir með Félagi skipstjórnarmanna um að mikilvægt sé að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar gegn afskiptum og áhrifum utanaðkomandi aðila. Þær breytingar sem lagðar eru til með 1. gr. frumvarpsins hafa ekki áhrif á stjórnskipulega stöðu stofnunarinnar eða draga úr sjálfstæði hennar frá því sem nú er. Ráðuneytið vekur athygli á því að Verðlagsstofa skiptaverðs er ekki sjálfstæð stofnun skv. núgildandi lögum heldur lægra sett stjórnvald sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra en er sjálfstæð gagnvart samningsaðilum. Markmið þeirrar breytingar sem lögð eru til í 1. gr. frumvarpsins er fyrst og fremst að stuðla að auknu hagræði í rekstri stofnunarinnar án þess að það hafi áhrif á starfsemi hennar eða valdheimildir að öðru leyti. Er það í samræmi við þá stefnu sem mörkuð var með samþykkt núgildandi laga þar sem kveðið er á um í 2. gr. laganna að ráðherra geti samið við aðra ríkisstofnun um að annast rekstur skrifstofu Verðlagsstofu. Ráðuneytið telur ótvírætt hagræði fólgið í því að ráðherra geti samhliða falið forstöðumanni þeirrar ríkisstofnunar forstöðu Verðlagsstofu. Með því að fela sama embættismanni forstöðu tveggja stofnana sem eru reknar saman er honum tryggð yfirsýn yfir starfsemi og rekstur beggja stofnana. Ráðuneytið tekur því ekki undir áhyggjur af sjálfstæði stofnunarinnar verði frumvarpið að lögum, þvert á móti geti stofnunin sem er örstofnun staðið sterkari fótum gagnvart samningsaðilum.

Í umsögn **Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi** kemur einkum fram að samtökin telji ekki þörf á áhættumiðuðu samtímaeftirliti og að fiskverðssamningar séu þegar fyrirbyggjandi hjá Verðlagsstofu. Stofnunin hafi því þegar aðgang að öllum upplýsingum frá opinberum stofnunum sem þörf krefji. Þá eru gerðar athugasemdir við að aðgangur að gögnum hafi haft áhrif á málshraða í úrskurðarnefnd og að engin krafa sé í lögnum um málshraða.

Ráðuneytið bendir á að Verðlagsstofu skiptaverðs er sérstaklega falið það hlutverk skv. lögum og kjarasamningum útgerða og sjómanna, að fylgjast með fisk- og afurðaverði og afla upplýsinga fyrir úrskurðarnefnd. Frumvarpið fjallar um að stofnunin geti aflað þeirra upplýsinga með skilvirkari hætti til að sinna sínu lögbundna hlutverki og eftirliti. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að lagðar

verði nýjar kvaðir eða upplýsingaskylda á fyrirtæki og einstaklinga. Um er að ræða upplýsingar úr tollskýrslum vegna sölu á fiski og afurðum erlendis.

Í umsögn samtakanna kemur fram að um sé að ræða „gríðarlega viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem umgangast [þurfi] með sérlega varfærum hætti“. Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að tryggja örugga meðferð og vinnslu trúnaðarupplýsinga og annarra viðkvæmra upplýsinga. Ráðuneytið telur hins vegar ekkert fram komið sem bendir til þess að svo sé ekki gert enda hvílir þagnarskylda á starfsfólki Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefndarmönnum eins og á starfsfólki Skattsins og er þagnarskyldan sérstaklega áréttuð í 17. gr. laganna. Þá er rétt að áréttu að í frumvarpinu er ekki lagt til að kveðið verði á um ríkari aðgangsheimildir heldur einungis um skilvirkari aðferðir við öflun þeirra. Í umsögn samtakanna er enn fremur fullyrt að um „fordæmalausan aðgang“ að gögnum væri að ræða yrði frumvarpið að lögum og bent á að ákærvaldið hafi ekki beinan aðgang að skráum Skattsins „þrátt fyrir að vera iðulega að rannsaka stórfell skattalagabrot sem varðað [geti] allt að 6 ára fangelsi og háum fésektum“. Ráðuneytið vekur athygli á því að sérstök sjónarmið gilda um rannsókn og miðlun upplýsinga milli stjórnvalda þegar þær geta orðið hluti af sakamáli. Þau sjónarmið eiga ekki við hér. Verðlagsstofa skiptaverðs er stjórnvald sem var beinlínis komið á fót til þess að afla upplýsinga á borð við þær sem hér um ræðir. Stofnunin var því hugsuð sem óháður aðila í samningum sjómanna og útgerðarinnar við gerð fiskverðssamninga sem færi með mjög víðtækar heimildir til upplýsingaöflunar til þess að jafna aðstöðumun samningsaðila enda áhafnir í mun lakari stöðu til að nálgast upplýsingar um verð á fiski en útgerðirnar. Ráðuneytið áréttar að ekki er lagt til að kveðið verði á um auknar heimildir Verðlagsstofu til aðgangs að gögnum heldur er tilgangur þeirra breytinga sem lagðar eru til að stuðla að aukinni skilvirkni í öflun þeirra.

Í umsögn **Verðlagsstofu** er tekið undir þær röksemdir sem koma fram í greinargerð með frumvarpinu er varða skýrari aðgangsheimildir að upplýsingum sem annað stjórnvald safnar um útflutningsverð og ráðstöfun fisks. Kemur fram að þrátt fyrir að Verðlagsstofa geti krafist sömu upplýsinga frá skattyfirvöldum skv. núgildandi lögum hefur ekki þótt nægilega skýrt kveðið á um það á hvaða formi heimilt sé að afhenda þær. Með lagabreytingu yrði tekinn af sá vafi og heimild Verðlagsstofu til aðgangs og greiningar á afurðaverði styrkt. Síðan lögin tóku gildi árið 1998 hefur orðið mikil tækni- og stafræn þróun. Mikilvægt er að uppfæra lög í samræmi við þá þróun og auknar kröfur um meiri skilvirkni og samvinnu ríkisstofnana þannig að hægt sé nýta þá fjármuni betur sem stofnuninni er falið. Að mati Verðlagsstofu munu þær breytingar sem koma fram í 2. gr. frumvarpsins koma til með að gera stofnuninni kleift að sinna betur hlutverki sínu sem eftirlitsaðili með fiskverði og uppgjöri á aflahlut sjómanna.

Ráðuneytið tekur undir efnisatriði umsagnarinnar enda endurspeglast þau í frumvarpinu og greinargerð þess.

Í umsögn **Skattsins** kemur fram að tilefni sé til athugasemda við frumvarpið eins og það liggur fyrir. Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um innra og ytra samráð stjórnvalda við undirbúning frumvarpsins. Rétt er að taka fram að Skatturinn gerði ekki athugasemdir við áform eða drög að frumvarpinu í samráðsferli áður en það var lagt fram.

Í umsögninni er vísað til 3. laga nr. 13/1998 varðandi söfnun upplýsinga um fiskverð af hálfu Verðlagsstofu í almennum greiningartilgangi og 5. gr. laganna um afhendingu gagna af hálfu töllyfirvalda til Verðlagstofu við athugun einstakra mála, þó að þær upplýsingar og gögn megi jafnframt nýta í almennum tilgangi. Fram kemur að Skatturinn teldi eðlilegra að umfangsmikil öflun gagna af hálfu Verðlagsstofu um útflutning

sjávarafurða í tilgangi sbr. 3. gr. laganna, beindist að einni stofnun, Hagstofunni, í samræmi við ítarlegt regluverk sem sniðið er að slíkum greiningarverkefnum, sbr. lög nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð.

Þá kemur fram í umsögninni að um opið aðgengi sé að ræða og afmarka þurfi upplýsingar betur, að ekki séu fordæmi fyrir slíkum miðlunum úr tollskrá að heimildum Hagstofu undanskildum, að ekki sé gætt að meðalhófi við vinnslu upplýsinga um einstaka aðila, að mikilvægt sé að huga að upplýsingaöryggi og að um kostnaðarsama tæknilega útfærslu geti verið að ræða sem taki tíma að innleiða. Loks kemur fram að bráðabirgðatollskýrslur og birgðastaða geti gefið skakka mynd af lokaverði vegna þess tíma sem liðið geti þangað til fullnaðaruppgjöri er skilað til skattfirvalda.

Ráðuneytið telur rétt að benda á að Verðlagsstofa skiptaverðs er opinber stofnun sem, líkt og Skatturinn, fer með lögbundið hlutverk sem felst m.a. í því að afla og greina upplýsingar í þágu þeirra markmiða og hagsmuna sem stofnuninni er ætlað að gæta lögum samkvæmt. Eins og gerð var grein fyrir hér að framan í umsögn ráðuneytisins um umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi var Verðlagsstofu skiptaverðs sérstaklega komið á fót í þeim tilgangi að afla tiltekinnna upplýsinga, sem oft og tíðum eru viðkvæmar, sem eru nauðsynlegar til þess að fylgjast með fiskverði og afurðaverði. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á því hlutverki, né er kveðið á um auknar skyldur á einkaaðila til upplýsingagjafar. Markmið frumvarpsins er að stuðla að skilvirkari upplýsingamiðlun og tryggja að heimildir stjórnvalda til þess séu í samræmi við og endurspegli þar tækniframfarir sem hafa orðið í þeim efnum.

Þá er rétt að benda á að Verðlagsstofa er sérhæfð stofnun sem fylgist með og greinir verð á fiski og afurðum. Í því skyni aflar stofnunin nauðsynlegra og tiltækra gagna sem eru greind nánar og unnin eftir því sem þörf krefur, koma þau atriði sem Skatturinn telur upp um sjávarfang þar inn í, eins og lokaverð og birgðastaða. Stofnunin hefur mikilvægu hlutverki að gegna í fiskveiðistjórnarkerfi landsins og eftirliti með einni af auðlindum þjóðarinnar.

Verðlagsstofa sækir nú þegar fiskverð beint úr grunni Fiskistofu, sem er dæmi um hvernig hægt er að miðla gögnum á skilvirkan hátt milli stofnana. Þó vantar enn aðgengi að útflutningsupplýsingum sem eru í höndum Skattsins, sem eru nauðsynlegar til frekari úrvinnslu og eftirlits. Starfsmenn Verðlagsstofu sem eru sérfræðingar um fiskverð, og verð hráefnis og afurða, eru færir um að meta gögn frá Skattinum með tilliti til þess að þau sýni ekki fullkomna mynd af öllum útflutningi á hverjum tíma.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við að þær upplýsingar sem um ræðir séu afmarkaðar nánar, en telur þó skýrt að um sé að ræða fiskverð og afurðaverð sem skráð er í tollskýrslur. Ráðuneytið bendir á að ekki er um að ræða opna upplýsingaöflun um einkamálefni einstaklinga eða lögaðila, heldur vel skilgreindar upplýsingar eftir skilgreindum farvegi, sem er fisk- og afurðaverð úr tollskýrslum sem Verðlagsstofa getur skoðað með vefþjónustu.

Vegna athugasemda í umsögn Skattsins, um að eingöngu verði kveðið á um heimild til handa Verðlagsstofu að afla upplýsinga hjá Hagstofu í stað Skattsins í almennum tilgangi skv. 3. gr. laganna, telur ráðuneytið að sú leið sé ekki greiðfær eftir frekara samtal við Verðlagsstofu. Hagstofan hefur bent Verðlagsstofu skiptaverðs á að í 10. gr. laga nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, kemur fram að þagnarskylda ríki um allar upplýsingar sem Hagstofan safnar til hagskýrslugerðar og snerta tilgreinda einstaklinga eða lögaðila. Slíkar upplýsingar teljast

trúnaðargögn og skulu þær einvörðungu notaðar til hagskýrslugerðar. Óheimilt er að afhenda þær öðrum stjórnvöldum, ákvæði annarra laga um aðgang stjórnvalda að gögnum víkja fyrir þessu ákvæði og þær lúta ekki aðgangi samkvæmt upplýsingalögum. Það er því ekki fær leið að vísa málinu alfarið til Hagstofunnar og verður því áfram að miða við að Skatturinn veiti Verðlagsstofu þær upplýsingar sem stofnunin þarfnast til að sinna eftirliti sínu, greint niður á einstaklinga og lögaðila.

Vegna athugasemda Skattsins um upplýsingaöryggi er rétt að benda á að Verðlagsstofa er með ISO 27001 vottun í gegnum og í samstarfi við Fiskistofu, en sú vottun er alþjóðlegur staðall fyrir stjórnkerfi upplýsingaöryggis. Hann veitir ramma fyrir stofnanir til að stjórna öryggi upplýsinga.

Varðandi áhyggjur að kostnaði og tæknilegum útfærslum, sem fylgja uppfærslu eða smíði nýrra vefþjónusta til að miðla gögnum milli Verðlagsstofu og Skattsins eða Hagstofunnar, bendir ráðuneytið á að unnið hefur verið áhrifamat á frumvarpinu sem gerir ráð fyrir að fjárhagsáhrif séu óveruleg en geta þó verið einhver. Ráðuneytið tekur einnig fram að Verðlagsstofa getur leyst slíkt innanhúss þar sem Verðlagsstofa og Fiskistofa hafa innanhúss forritara til að smíða forrit stofnananna. Þannig sækir Verðlagsstofa upplýsingar um fyrirliggjandi fiskverð til Fiskistofu með rafrænum hætti. Hvað varðar uppsetningu og framkvæmd hjá öðrum stofnunum við að setja upp vefþjónustu ætti kostnaður við slíkt ætti að vera óverulegur.

Loks telur ráðuneytið rétt að benda á að í núgildandi 4. mgr. 5. gr. laganna kemur fram við upplýsinga- og gagnaöflun skv. greininni skuli gæta meðalhófsreglu og að kröfur um upplýsingar og gögn séu í samræmi við tilefni, en upplýsingar og gögn megi einungis nýta vegna úrskurðar í einstökum málum, til að undirbúa tiltekna ákvarðanir eða í almennum tilgangi skv. 3. gr. laganna.

Að lokum:

Ráðuneytið leggur áfram mikla áherslu á að frumvarpið fái almennt framgang í atvinnuveganefnd. Ákvæði 1. gr. frumvarpsins um heimild ráðherra að fela forstöðumanni annarrar ríkisstofnunar forstöðu Verðlagsstofu, er mikilvægur þáttur í hagræðingu við rekstur stofnunarinnar, einnig sem ráðuneytið telur að það geti tryggt enn betur sjálfstæði og starfsemi Verðlagsstofu til framtíðar. Ákvæði 3. gr. – 5. gr. eru breytingar á heitum félagasamtaka og leiðréttingar á texta.

Ráðuneytið telur hins vegar að rétt sé að það fari fram endurskoðun á ákvæðum 2. gr. frumvarpsins, er varðar skilvirkari aðgang Verðlagsstofu að upplýsingum um fiskverð og afurðaverð, í ljósi umsagna frá Skattinum og samtal Verðlagsstofu við Hagstofu Íslands. Ráðuneytið telur að mikilvægt hefði verið að fá fyrir fram athugasemdir Skattsins og Hagstofunnar, en málið fór í fullt innra og ytra samráð við undirbúning frumvarpsins. Nauðsynlegt er að það ríki sátt og sameiginlegur skilningur milli stofnana. Því gæti verið rétt að það myndi fara fram frekari undirbúningur að þeim markmiðum sem koma fram í 2. gr. frumvarpsins og málið mögulega lagt fram á ný síðar eftir frekari vinnslu með Verðlagsstofu, Skattinum og Hagstofu Íslands.