

Fimmtudagurinn 30. október 1997 kl. 17:00

100. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 38/1997

Erindi Félags garðplöntuframleiðenda vegna Skógræktarfélags Eyfirðinga

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dagsett þann 10. maí 1997, frá Vernharði Gunnarssyni formanni Félags garðplöntuframleiðenda. Í erindinu er kvartað yfir samkeppnishamlandi framleiðslu og sölu plantna á vegum Skógræktarfélags Eyfirðinga.

Í erindinu segir að í Kjarnaskógi við Akureyri reki Skógræktarfélag Eyfirðinga stóra ræktunarstöð garð- og skógarplantna auk ræktunar fyrir bændaskógræktina á Eyjafjarðarsvæðinu. Einnig kemur fram að Skógræktarfélag Eyfirðinga hafi um langt árabil starfað í nánum tengslum við Akureyrarbæ og samvinna þeirra náð til framleiðslu plantna og útplöntunar á útivistarsvæði Akureyringa í Kjarnaskógi.

Að mati Félags garðplöntuframleiðenda hafa þessi nánu viðskiptatengsl, auk ýmissa opinberra styrkja og skattaívilnana, byggt upp öfluga gróðrarstöð. Skógræktarfélag Eyfirðinga hafi því yfirburðastöðu og sé markaðsráðandi gagnvart öðrum framleiðendum á svæðinu.

Máli sínu til frekari stuðnings vísar Félag garðplöntuframleiðenda jafnframt til greinargerðar félagsins frá 27. mars 1993. Þar kvartar Félag garðplöntuframleiðenda undan samkeppnisstöðu einkarekinnar garðplöntuframleiðslu gagnvart ríkisreknum og ríkisstyrktum gróðrarstöðvum.

Einnig er vísað til athugasemda félagsins dags. 21. mars 1994 vegna greinargerðar Samkeppnisstofnunar frá 25. febrúar 1994.

2.

Í greinargerð Félags garðplöntuframleiðenda frá 27. mars 1993 kemur fram að á síðustu 2-3 áratugum hafi eftirspurn eftir garðplöntum farið vaxandi. Nýjar tegundir hafi komið til landsins og fjölbreytni í framboði aukist. Fyrst í stað hafi einkareknar gróðrarstöðvar að mestu annað þörfinni, en í skjóli aðstöðumunar hafi gróðrarstöðvar ríkisins og skógræktarfélaganna aukið garðplöntuframleiðslu sína og ráði nú verðmyndun að mestu leyti.

Einnig kemur fram í greinargerðinni að á sjötta áratugnum hafi verið vaxandi áhugi á skógrækt og skógræktarfélögum fjölgað víða um land. Þetta hafi leitt til skorts á skógarplöntum. Leyfi til að setja sérstakt gjald á vindlinga, svonefnt „vindlingafé“ hafi fengist árið 1955. Því fé hafi m.a. verið varið til að efla og stækka gróðrarstöðvar í eigu Skógræktar ríkisins og skógræktarfélaganna. Vegna opinbers fjárstuðnings við skógræktarfélögin og Skógrækt ríkisins, náinna tengsla þeirra, auk tiltölulega lítillar útplöntunar einstaklinga, hafi einkareknar gróðrarstöðvar ekki átt neina möguleika á að komast inn á skógarplöntumarkaðinn.

3.

Í athugasemdum Félags garðplöntuframleiðenda frá 21. mars 1994 kemur fram að samkeppnisstaða garðplöntuframleiðenda gagnvart Skógræktarfélagi Eyfirðinga séu andstæðar ákvæðum samkeppnislaga. Nefnt er að Akureyrarbær hafi að mestu greitt laun framkvæmdastjóra Skógræktarfélags Eyfirðinga. Einnig er bent á að félagið hafi fengið gefins jörð sem sú kvöð hafi fylgt samkvæmt erfðaskrá að nýtt yrði til skógræktar. Félagið hafi hinsvegar selt jörðina og notað andvirði hennar til að byggja gróðurhús, þar sem framleiddar séu garðplöntur.

II.

Málsmeðferð

1.

Kvörtun Félags garðplöntuframleiðenda var send Skógræktarfélagi Eyfirðinga til umsagnar. Svar barst með bréfi, dags. 30. júní sl. Í því kemur fram að félagið

hafi í sinni umsjá 13 skógræktarsvæði í sjö sveitarfélögum í Eyjafjarðarsýslu. Samtals séu skógræktarsvæði í umsjón Skógræktarfélags Eyfirðinga um 1500 ha. að flatarmáli sem nálgist fimmfalda stærð Hallormstaðaskógar. Tekjur af sölu plantna frá Gróðrarstöðinni í Kjarna hafi verið notaðar til ýmissa skógræktarframkvæmda t.d. grisjunar, gróðursetningar, viðhalds girðinga, stígagerðar ofl.

Skógræktarfélagið bendir á að Gróðrarstöðinni í Kjarnalandi við Akureyri hafi verið komið á fót til að framleiða plöntur í skógræktarsvæði og afla sölutekna til að standa undir rekstrarkostnaði við vaxandi skógræktarstarf í héraðinu. Allar tekjur félagsins af plöntusölu hafi verið notaðar til að efla skógræktarstarf í sýslunni. Gróðrarstöðinni í Kjarna hafi verið komið fyrir á ca 20 h. erfðafestulandi sem Skógræktarfélagið hafi keypt. Þetta land, ásamt óræktarlandi sem félagið hafi fengið með erfðafestu hjá Akureyrarbæ árið 1952, séu útivistarsvæðið í Kjarna.

Síðan segir í bréfi Skógræktarfélagsins að árið 1972 hafi Akureyrarbær og Skógræktarfélagið gert með sér samning um að í Kjarnaskógi yrði opnað útivistarsvæði fyrir almenning. Með samningnum afsali Skógræktarfélagið sér Kjarnaskógi fullræktuðum til Akureyrarbæjar en taki að sér umsjón, rekstur og framkvæmdir við skógrækt á ytri byggðamörkum bæjarins.

Í staðinn fyrir þessi verðmæti fái Skógræktarfélagið að halda áfram skógrækt í bæjarlandinu og annast uppbyggingu og umsjón með útivistarsvæðinu í Kjarnaskógi. Gert sé ráð fyrir, í samningnum, að Akureyrarbær greiði Skógræktarfélaginu átta mánaða laun vegna vinnu framkvæmdastjóra við útivistarsvæðið. Hafi þessi skipan haldist. Skógræktarfélagið bendir á að framkvæmdastjóri félagsins vinni sannanlega átta mánuði á ári við útivistarsvæði Akureyrar. Fullyrðing um að Akureyrarbær greiði laun starfsmanns Gróðrarstöðvarinnar í Kjarna sé því röng.

Í svari Skógræktarfélagsins kemur fram að ekki sé í gildi neinn plöntukaupasamningur milli Akureyrarbæjar og Skógræktarfélags Eyfirðinga, eins og haldið sé fram í bréfi garðplöntuframleiðenda. Akureyrarbær kaupi aðeins plöntur af Gróðrarstöðinni í Kjarna ef verð og gæði séu sambærileg eða betri en annarsstaðar. Á árinu 1996 hafi Akureyrarbær keypt plöntur til útplöntunar í útivistarsvæði Skógræktarfélags Eyfirðinga fyrir kr. 809.000 án vsk. Heildarplöntusala félagsins það ár hafi numið kr. 11.581.000.- án vsk.

Skógræktarfélag Eyfirðinga fái engan fjárstyrk frá Akureyrarbæ, eða öðrum sveitarfélögum í Eyjafjarðarsýslu. Félagið verði sjálft að afla allra tekna til skógræktarstarfsins.

Einnig kemur fram í svari Skógræktarfélagsins að félagið hafi greitt virðisaukaskatt af allri plöntusölu Gróðrarstöðvarinnar í Kjarna. Félagið hafi ekki fengið styrki til framleiðslu á plöntum og engar skattaávilnanir. Skógræktarfélagið hafi staðið skil á sjóðagjöldum til stofnanna landbúnaðarins. Félagið hafi í nokkrum tilvikum fengið styrki til ákveðinna verkefna, svo sem friðunar á skóglendum, grisjunar, stígagerðar o.fl., m.a. frá Umhverfissjóði Landverndar og Landgræðslusjóði.

Skógræktarfélagið bendir á að félagið hafi haft forgöngu um nytjaskógrækt í Eyjafirði eftir að hafa látið gera könnun á slíkum möguleika árið 1982. Skógrækt ríkisins hafi tekið við nytjaskógrækt árið 1985. Skógrækt ríkisins ákveði sjálf hvernig staðið sé að plöntukaupum til verkefnisins og kaupi bæði af Skógræktarfélaginu og einkareknum gróðrarstöðvum.

Á aðalfundi Skógræktarfélags Eyfirðinga árið 1996 hafi verið samþykkt ályktun þess efnis að kannað yrði hvort rétt væri að skilja plöntuframleiðslu og sölu frá öðrum rekstri félagsins. Endurskoðun Akureyrar ehf. hafi séð um athuginina og í svari Arnars Árnasonar löggilts endurskoðanda segi m.a.:

„Bókhald og reikningsskil félagsins eru þannig að hægt er að sýna fram á rekstrarafkomu hvernar deildar í rekstrinum þ.e. plöntuuppeldi, sölu jólatrjáa, útseldri þjónustu og skógarreiti og bændaskóga. [sic] Ekkert í reikningsskilunum bendir til þess að verið sé að nota styrki frá hinu opinbera til að greiða niður söluverð á vörum sem seldar eru í samkeppni við aðra framleiðendur. Þvert á móti virðist ávinningur af sölu félagsins notaður til að greiða kostnað af öðrum verkefnum s.s. skógarreitum, bændaskógum og fræðslustarfsemi.

Telja verður að staða Skógræktarfélags Eyfirðinga gagnvart Akureyrarbæ sé verulega önnur en staða Skógræktarfélags Reykjavíkur gagnvart Reykjavíkurborg þar sem ekki verður séð að Skógræktarfélag Eyfirðinga noti fé frá Akureyrarbæ til að greiða niður sínar vörur og hluti Akureyrarbæjar í sölu Skógræktarfélags Eyfirðinga er ekki stór.

Ef litið er til þess hvort skynsamlegt sé að stofna hlutafélag um þann hluta rekstrar Skógræktarfélagsins sem er í samkeppni við aðra á markaðnum þá má gera ráð fyrir að áhrif þess yrðu margvísleg. Nokkrum erfiðleikum yrði bundið að koma eignum til hins nýja félags og ef það fengi allar eignir frá Skógræktarfélagi Eyfirðinga þá yrði það væntanlega stórskuldugt. Miðað við rekstur undanfarinna ára er ekki um slíkan ábata að ræða af rekstrinum að hægt verði að greiða mikið í vexti og afborganir vegna kaupa á fasteignum, tækjum og ræktun. Ef hlutafé yrði haft hátt þá væri hið nýja félag líka mjög háð Skógræktarfélagi Eyfirðinga þannig að erfitt er að sjá hver árangurinn yrði, nema þá það að reikningshald yrði fullkomlega aðskilið. [sic] Einnig má þá gera ráð fyrir að sami framkvæmdastjóri geti ekki verið hjá báðum félögum og jafnvel ekki sama stjórn. Þessi breyting yrði líka til þess að hlutafélagið yrði bæði tekju- og eignarskattskyld. Ef vel gengi, þá yrði sá tekjuafgangur sem gæti skilað sér til fræðslustarfsins vegna plöntusölu ofl. minni (en) sem nemur tekju- og eignarskatti því í dag er Skógræktarfélag Eyfirðinga undanþegið slíkum gjöldum. Breyting í hlutafélag myndi einnig leiða til meiri kostnaðar vegna yfirstjórnar ss. vegna aukins umfangs bókhalds og annarrar yfirstjórnar.

Telja verður því að með því að ganga frá samningum við Akureyrarbæ þannig að um verktakasamning sé að ræða þá ætti að vera ástæðulaust að skipta starfsemi félagsins upp vegna samkeppnisaðstæðna. Ástæða er til að ganga enn lengra í deildarskiptingu bókhaldsins, svo að sjá megi með gleggri hætti framlegð allra þátta starfseminnar.“

Í bréfi Skógræktarfélagsins er tekið fram að félagið hafi breytt bókhaldi sínu með tilliti til þeirra ábendinga sem fram komu í áliti Endurskoðunar Akureyrar ehf. Bókhaldið sé deildaskipt þannig að auðveldlega sé hægt að greina tekjur og gjöld hverrar deildar fyrir sig.

Að lokum bendir Skógræktarfélagið á að félagið hafi selt hluta af jörðinni Hánefsstöðum árið 1981. Jafnvirði sölunnar hafi félagið notað á liðnum árum til að viðhalda ræktun og friðun Hánefstaðaskógar og eflingar skógræktar á jörðum bænda í Svarfaðardal, Árskógshreppi og Arnarneshreppi.

2.

Athugasemdir Skógræktarfélags Eyfirðinga voru sendar Félagi garðplöntuframleiðenda til umsagnar og barst svar með bréfi, dags. 6. ágúst sl. Þar er vísað til umsagnar Jónu Sigrúnar og Eiríks garðyrkjubænda á Grísará í

Eyjafirði um athugasemdir Skógræktarfélags Eyfirðinga. Í umsögn þeirra segir að hvergi í reikningum Skógræktarfélagsins komi fram að greidd hafi verið lögboðin sjóðagjöld. Einnig er bent á að framkvæmdastjóri Skógræktarfélags Eyfirðinga sitji í stjórn Framkvæmdanefndar um bændaskógrækt í Eyjafirði og leggi línurnar um hvaðan plöntur séu keyptar. Félag skógarbænda í Eyjafirði eigi hins vegar engan fulltrúa í nefndinni.

3.

Skógræktarfélag Eyfirðinga fékk svar Félags garðplöntuframleiðenda til frekari umsagnar og barst svar með bréfi dags. 9. september sl. Meðfylgjandi var yfirlýsing frá Framleiðsluráði landbúnaðarins þar sem staðfest er að Skógræktarfélagið hafi staðið skil á sjóðagjöldum.

Í svari Skógræktarfélagsins er bent á að samkvæmt reglugerð um nytjaskógrækt á bújörðum er gert ráð fyrir að fulltrúi frá skógræktarfélagi sitji í Nytjaskóganefnd. Ákvörðun um plöntukaup til nytjaskógræktar sé mál kaupanda sem sé Skógrækt ríkisins.

III.

Lagaumhverfi

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þar sem fjallað er um fjárhagslegan aðskilnað segir: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“

Í 17. gr. samkeppnislaga segir: „*Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:*

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. óhagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,*
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.*

IV. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun kanni hvort samstarf Skógræktarfélags Eyfirðinga og Akureyrarbæjar og opinberir styrkir sem félagið fái ásamt skattaávilnunum vegna rekstrarforms félagsins ofl. brjóti í bága við samkeppnislög.

2.

Fram kemur í svari Skógræktarfélags Eyfirðinga að félagið hafi verið með deildaskipt bókhalð og eftir ábendingum löggilts endurskoðanda gengið enn lengra í deildaskiptingu bókhaldsins svo að sjá megi með gleggri hætti framlegð allra þátta starfseminnar. Félagið bendir á að það hafi í nokkrum tilvikum fengið styrki til afmarkaðra verkefna m.a. frá Landvernd og Landgræðslusjóði. Styrkjum frá sveitarfélögum sé ekki til að dreifa. Félagið hafi ekki niðurgreitt plöntusölu heldur notað hagnað af þeirri starfsemi til fræðslu og uppbyggingarstarfs.

3.

Rekstrartekjur Skógræktarfélags Eyfirðinga á árunum 1994 til 1996 ásamt sölu á trjáplöntum, þar með talin sala til Akureyrarbæjar, voru sem hér segir:

Ár	Heildar rekstrartekjur (Í þús.kr.)	Þar af sala á trjáplöntum (Í þús.kr.)
1994	23.955	13.560
1995	20.320	9.793
1996	23.088	11.852

Heildartekjur eru vegna sölu jólatrjáa, áburðar, brennis, bakka, útseldrar vinnu, styrkja og árgjalda. Trjáplöntusala Skógræktarfélagsins er að langmestu leyti til skógræktar. Kaup Akureyrarbæjar á trjáplöntum af Skógræktarfélaginu eru til gróðursetningar í Kjarna. Akureyrarbær hefur keypt af skógræktarfélaginu plöntur fyrir 800-1.000 þúsund kr. á ári.

4.

Í gildi er samningur frá árinu 1984 milli Bæjarstjórnar Akureyrar og Skógræktarfélags Eyfirðinga um útivistarsvæðið í Kjarna, Skógræktarstöðina í Kjarna og önnur þau útivistarsvæði í lögsagnarumdæmi Akureyrar, sem bæjarstjórn Akureyrar kann með samkomulagi að fela Skógræktarfélagi Eyfirðinga umsjón með og framkvæmdir við.

Samkvæmt 9. gr. samningsins greiðir Akureyrarbær laun framkvæmdastjóra Skógræktarfélags Eyfirðinga í átta mánuði af tólf vegna forstöðu hans fyrir útivistarsvæðinu í Kjarna.

Í 2. mgr. 10. gr. samningsins kemur fram að Akureyrarbær muni að öðru jöfnu skipta við Skógræktarfélag Eyfirðinga þegar um trjáplöntukaup er að ræða, ef það er hagkvæmt, samanborið við innkaup annars staðar frá. Þessu ákvæði samningsins hefur ekki verið farið eftir síðustu ár.

Skógræktarfélag Eyfirðinga er að vinna að nýjum samningi við Akureyrarbæ. Þar verður farið eftir þeim tillögum Endurskoðunar Akureyrar að eðlilegra sé að um verktakasamning sé að ræða á milli Akureyrarbæjar og

Skógræktarfélagins þannig að framkvæmdastjóri félagsins þjóni ekki tveimur aðilum. Einnig mun 2. mgr. 10 gr. sammingsins verða felld brott.

Bókhald Skógræktarfélagins er deildaskipt og er hægt að sjá framlegð allra þátta starfseminnar. Félagið hefur farið eftir ábendingum Endurskoðunar Akureyrar um enn frekari deildaskiptingu bókhaldsins. Auðveldlega má sjá í bókhaldi félagsins hvort plöntusala sé niðurgreidd af annarri starfsemi. Ekkert hefur komið fram sem bendir til að félagið selji vörur sínar undir markaðsverði.

Með tilliti til framangreinds, og með hliðsjón af því að 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er heimildarákvæði, telur samkeppnisráð að svo stöddu ekki tilefni til að beita íþyngjandi ákvæði 2. mgr. 14. gr. eða 17. gr. samkeppnislaga gagnvart Skógræktarfélagi Eyfirðinga. Verður í þessu sambandi einnig að horfa til meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga.

V.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er að svo stöddu, tilefni til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga vegna starfsemi Skógræktarfélags Eyfirðinga.“