

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 8/2000

Toppfiskur ehf.

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 18. apríl 2000, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála 25. apríl s.á., hefur Sigurður Gizurarson, hrl., fyrir hönd Toppfisks ehf. kært ákvörðun samkeppnisráðs sem fram kemur í bréfi þess dags. 4. apríl 2000.

Í fyrrgreindu bréfi kemur fram að samkeppnisráð telur óljóst að hvaða fyrirtækjum áfrýjandi telji að beina beri aðgerðum um fjárhagslegan aðskilnað. Þá er bent á að samkeppnisráð hafi tvisvar birt sjávarútvegsráðherra álit vegna erinda frá fiskvinnslufyrirtækjum án útgerðar og að þau erindi hafi verið af svipuðum toga og tilefni erindis áfrýjanda. Í lok bréfsins segir að samkeppnisráð muni ekki hafast frekar að vegna erindis áfrýjanda eins og það sé lagt fyrir.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs verði hnekkt og áfrýjunarnefnd samkeppnismála kveði á um íhlutun að því marki sem hún telur sig hafa heimild til.

Samkeppnisráð krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að áfrýjandi, Toppfiskur ehf., hefur starfað við fiskverkun án útgerðar í 20 ár. Fyrirtækið kaupir allt sitt hráefni frá óskyldum aðilum eða á fiskmörkuðum.

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 7. október 1999, kvartaði lögmaður áfrýjanda undan yfirburðastöðu útgerðarfyrirtækja sem einnig stundi fiskvinnslu, á fiskmörkuðum. Í kvörtuninni er þess krafist að samkeppnisráð mæli fyrir, á grundvelli

17. gr. og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, um fjárhagslegan aðskilnað á milli þess hluta rekstrar útgerðarfyrirtækja sem njóta einkaleyfis til fiskveiða og þess hluta sem er í frjálstri samkeppni við önnur fyrirtæki á sviði fiskvinnslu.

Með bréfi til lögmanns áfrýjanda, dags 1. desember 1999, óskaði Samkeppnisstofnun eftir frekari skýringum á erindi áfrýjanda. Svar barst frá lögmanni áfrýjanda með bréfi dags. 15. desember s.á.

Lögmaður áfrýjanda ítrekaði erindi sitt með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 14. mars 2000. Með bréfi, dags. 17. mars s.á. var lögmanni áfrýjanda tjáð að fyrirhugað væri að taka erindi hans fyrir á fundi samkeppnisráðs 3. apríl 2000.

Erindi áfrýjanda var tekið fyrir á fundi samkeppnisráðs 3. apríl 2000 og var lögmanni áfrýjanda tilkynnt ákvörðun samkeppnisráðs með bréfi, dags. 4. apríl s.á. Í bréfinu segir m.a.:

„Þrátt fyrir svarbréf yðar frá 15. desember sl. við bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 1. desember, þar sem þess var óskað að þér tilgreinduð sérstaklega þau fyrirtæki sem erindi yðar beindist gegn, er enn með öllu óljóst gegn hverjum samkeppnisráði er ætlað að beina þeim aðgerðum sem þér óskið eftir...(“)

Samkvæmt úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 18/1999 er ekki um að ræða skyldu samkeppnisyfirvalda til að bregðast við öllum kvörtunum...(“)

Eins og áður segir er að mati samkeppnisráðs óljóst að hvaða fyrirtækjum samkeppnisráði er ætlað að beina þeim aðgerðum um fjárhagslegan aðskilnað sem þér farið fram á ...(“)

Að mati samkeppnisráðs þyrfti að ráðast í yfirgripsmikla rannsókn svo að unnt væri að taka efnislega afstöðu til erindis yðar.

Jafnframt skiptir hér máli að samkeppnisráð hefur tvisvar birt sjávarútvegsráðherra álit vegna erinda frá fiskvinnslufyrirtækjum án útgerðar. Tilefni erindanna var að sumu leyti af svipuðum toga og tilefni erindis yðar,“(“)

Samkeppnisráð hefur að þessu marki beitt sér fyrir jöfnun samkeppnisskilyrða í þessari starfsemi...(“)

„Með vísan til framanritaðs mun samkeppnisráð ekki hafast frekar að vegna erindis yðar eins og það er lagt fyrir.“

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 18. maí 2000.

III.

Að mati áfrýjanda á 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga við um öll fyrirtæki sem annaðhvort hafa fengið úthlutað kvóta/aflaheimild eða hafa síðar keypt hann. Áfrýjandi telur að ekki sé þörf á því að samkeppnisráð telji upp öll fyrirtæki sem slíkra réttinda njóti í dag. Nægilegt sé að setja fyrirmæli um fjárhagslegan aðskilnað fiskveiðipáttar og fiskvinnslupáttar allra fyrirtækja sem þannig sé ástatt um. Að mati áfrýjanda er það þetta einkaleyfafyrirkomulag sem skapi fyrirtækjunum vernd án tillits til þess hvort veiðileyfin séu framseljanleg.

Áfrýjandi telur að undir ákvæði 17. gr. samkeppnislaga geti heyrt „aðstæður“ án þess að þær tengist tilteknum aðilum. Bent er á að í erindi sínu hafi áfrýjandi vísað til þess að öll fyrirtæki sem ráði yfir kvóta/aflaheimildum séu í yfirburðastöðu á fiskmörkuðum og að sú yfirburðastaða hljóti að hafa skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Áfrýjandi bendir á að það sé þjóðhagslega óhagkvæmt ef fyrirtæki eins og fyrirtæki áfrýjanda fái ekki svigrúm til að halda áfram starfsemi sinni.

Samkeppnisráð bendir á að óljóst sé gegn hverjum ráðinu sé ætlað að beina þeim aðgerðum sem áfrýjandi óskar eftir. Áfrýjandi hafi ekki tilgreint þau fyrirtæki sérstaklega. Sökum þessa er að mati samkeppnisráðs ljóst að ráðast þyrfti í yfirgripsmikla rannsókn svo að unnt væri að taka efnislega afstöðu til erindis áfrýjanda.

Samkeppnisráð bendir á niðurstöðu áfrýjunarnefndar í máli nr. 18/1999, þess efnis að ekki hvíli skylda á Samkeppnisstofnun til að bregðast við sérhverri kvörtun sem henni berst með rannsókn.

Samkeppnisráð tekur fram að ákvörðun sína megi ekki skilja þannig að rannsókn komi aldrei til með að vera framkvæmd heldur meti stofnunin það svo, að teknu tilliti til þess hvernig málið var lagt fyrir samkeppnisyfírvöld að hafast ekki frekar að.

Samkeppnisráð telur ljóst að engar lagaheimildir séu fyrir hendi til að gefa út almenn bindandi fyrirmæli sem ætlað sé að ná til ótiltekins fjölda fyrirtækja. Eina leiðin sé að beina fyrirmælum að tilteknum aðilum eftir að hafa m.a. leyft viðkomandi að tjá sig um efni málsins.

IV.

Niðurstöður.

Óumdeilt er að fyrirtækið Toppfiskur ehf., áfrýjandi máls þessa, hefur stundað fiskvinnslu án útgerðar í yfir 20 ár og keypt hráefni af óskyldum aðilum, m.a. á fiskmörkuðum eftir að þeir komu til sögunnar. Fyrirtækið telur að útgerðarfyrirtæki sem jafnframt stundi fiskvinnslu hafi, vegna skipan kvótakerfisins, öðlast algera yfirburðastöðu sem lýsi sér í því að þau geti komið á fiskmarkaðina þegar þeim hentar og yfirboðið Toppfisk ehf. Á sama hátt hafi útgerðarfyrirtæki sem jafnframt stundi fiskvinnslu getað boðið mun lægri verð gagnvart kaupendum afurðanna. Útgerðarfyrirtækjum þessum sé þetta unnt í skjóli úthlutaðs kvóta sem önnur fyrirtæki eigi ekki kost á. Samkvæmt þessum sjónarmiðum kveðst áfrýjandi beina upphaflegu erindi sínu fyrst og fremst að tilteknum aðstæðum á markaðnum en ekki að einstökum fyrirtækjum.

Meginreglan er sú að samkeppnisyfirvöld hafa víðtækt mat um það hvaða kvartanir skuli leiða til rannsókna eða annarra aðgerða af þeirra hálfu nema um sé að ræða tiltekin lögákveðin tilvik, sem ekki koma til álita í þessu máli, eða að kvörtun berist frá aðila, er hefur beinna og sérstakra hagsuna að gæta vegna tiltekinna samkeppnishamlandi aðgerða annarra. Eins og mál þetta er vaxið varðar kæruefnið fyrst og fremst aðstæður á fiskvinnslumarkaðnum almennt, þar sem áfrýjandi er fiskverkandi ásamt öðrum, en ekki þann samkeppnismarkað sérstaklega sem áfrýjandi starfar á. Þannig séð snertir kæruefnið áfrýjanda aðeins óbeint, þ.e. með sama eða svipuðum hætti og aðra fiskverkendur sem ekki stunda jafnframt útgerð.

Eins og málið liggur fyrir ber því að kanna hvort ákvörðun samkeppnisráðs hafi verið málefnaleg með hliðsjón af þeim sérstöku hagsmunum sem í húfi eru. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála fellst á þær meginröksemdir sem fram koma í ákvörðun samkeppnisráðs frá 4. apríl 2000. Samkvæmt þeim var samkeppnisráði rétt að meta beiðni áfrýjanda í ljósi þess hversu yfirgripsmikil rannsókn kynni að leiða af henni, þess

að áður hafði samkeppnisráð tvisvar sinnum gefið út álit sem fjölluðu um svipað álitaefni og loks að erindið varðaði ekki áfrýjanda beint og sérstaklega. Samkvæmt þessum sjónarmiðum þykir mega staðfesta ákvörðun samkeppnisráðs.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs sem fram kemur í bréfi ráðsins frá 4. apríl 2000, um að ekki verði aðhafst frekar vegna erindis áfrýjanda, skal standa óhögguð.

Reykjavík, 23. maí 2000.

Stefán M. Stefánsson

Erla S. Árnadóttir

Anna Kristín Traustadóttir

[Þessu máli var skotið til dómstóla; sjá dóm Hæstaréttar í máli [nr. 132/2001 \(30. apríl 2001\)](#)]