

Miðvikudaginn 8. júní 1994 kl. 09:00

31. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 16/1994

**Kvörtun Félags garðplöntuframleiðenda vegna
Skógræktarfélags Reykjavíkur, Skógræktar ríkisins o.fl.**

**I.
Málavextir**

Hinn 27. mars 1993 barst samkeppnisyfirvöldum kvörtun frá Félagi garðplöntuframleiðenda. Kvörtun þessari var fylgt eftir með bréfum félagsins dags. 24. maí 1993, 12. september 1993 og 8. nóvember 1993.

Kvörtunarefnin beindust fyrst og fremst að aðstöðumun skógræktarfélaganna og garðplöntuframleiðenda og óeðlilegum samskiptum og tengslum á milli skógræktarféлага og sveitarféлага. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir kvörtunarefnunum.

1.

Skógræktarfélag Reykjavíkur hefur umráðarétt yfir 7,93 ha. lóð sunnan Fossvogsveggar, með samningi við Reykjavíkurborg frá 1948. Auk þess hefur Skógræktarfélag Reykjavíkur fengið 5,7 ha. lóð norðan Fossvogsveggar samkvæmt samningi frá 1981. Gróðrarstöðvar hafa á sama tímabili þurft að víkja fyrir nýju skipulagi eða fengið til umráða mun minna landsvæði frá Reykjavíkurborg. Skógræktarfélag Reykjavíkur hefur ekki þurft að greiða Reykjavíkurborg lóðarleigu að því er garðplöntuframleiðendur fullyrða.

2.

Meðlimir í Félagi garðplöntuframleiðenda eru skyldugir til þess að greiða sjóðagjöld til ýmissa stofnana landbúnaðarins. Í kvörtun garðplöntuframleiðenda er fullyrt að Skógræktarfélagin greiði ekki þessi gjöld þrátt fyrir ótvíræð ákvæði í lögum nr. 46/1985 og 41/1990 og reglugerðum nr. 226/1986, nr. 627/1982 og 393/1990. Engu að síður hefur Skógræktarfélag Reykjavíkur þegið styrk eða styrki frá sjóðum landbúnaðarins.

Félag Garðplöntuframleiðenda bendir á að skógræktarfélög greiði hvorki tekju- né eignaskatt. Ennfremur efast félagið um skil skógræktarfélaganna á virðisaukaskatti.

3.

Þegar ríki eða sveitarfélög hafa þurft á skógarplöntum að halda hafa þau keypt plönturnar beint frá skógræktarfélögum að því er fram kemur í erindi Félags garðplöntuframleiðenda. Útboð eru nær óþekkt. Ræktun skógarplantna var boðin út í "Landgræðsluátaki 1989" fyrir næstu tvö ár á eftir. Í bæði skiptin voru lægstu tilboðin frá garðplöntuframleiðendum. Árið 1992 var hinsvegar ákveðið að Skógrækt ríkisins gæfi eina milljón plantna til verksins.

4.

Í erindi Félags garðplöntuframleiðenda er því haldið fram að nánin tengsl hafi skapast milli Reykjavíkurborgar og Skógræktarfélags Reykjavíkur. Hafa framámenn borgarinnar iðulega átt sæti í stjórn Skógræktarfélagsins.

Allar skógarplöntur sem Reykjavíkurborg þarf á að halda eru keyptar af Skógræktarfélagi Reykjavíkur segir í erindinu. Undanfarin misseri hefur Skógræktarfélagið jafnframt aukið framleiðslu sína á garðplöntum og eru allar garðplöntur Reykjavíkurborgar keyptar af Skógræktarfélaginu.

Á sumrin hafa mörg hundruð unglingar starfað á athafnasvæði Skógræktarfélags Reykjavíkur. Vinna þeir við útplöntun og ýmis störf í gróðrarstöðinni. Laun þeirra flestra eru greidd af Reykjavíkurborg. Árið 1991 störfuðu 420 unglingar fyrir skógræktarfélagið og 700 árið 1992.

Verkefni sem Skógræktarfélag Reykjavíkur hefur með höndum fyrir Reykjavíkurborg eru fjölmörg. Má þar nefna trjárækt í Öskjuhlíð, í Elliðaárdal, í útjöðrum Breiðholts og Árbæjarhverfis. Ennfremur útplöntun og uppgræðsla á Hólmsheiði og í Heiðmörk.

5.

Framan af var framleiðsla skógræktarféлага og Skógræktar ríkisins fyrst og fremst á sviði skógarplantna. Framleiðsla þeirra á garðplöntum hefur aukist ár frá ári og er hún í beinni samkeppni við garðplöntuframleiðendur segir í erindi garðplöntuframleiðenda. Telja þeir að garðplöntusala skógræktarfélaganna og Skógræktar ríkisins standi ekki undir sér og sé niðurgreidd af sölu skógarplantna. Á þann hátt stjórni skógræktarfélög og Skógræktin markaðsverði á garðplöntum og hindri þar með eðlilega samkeppni.

Félag garðplöntuframleiðenda benda einnig á að Skógræktarfélag Reykjavíkur framleiði og selji sumarblóm.

II.

Umsagnir Skógræktarfélags Reykjavíkur, Reykjavíkurborgar og Skógræktar ríkisins.

1.

Skógræktarfélag Reykjavíkur gerði með bréfum í júlí og október 1993 eftirfarandi athugasemdir vegna kvörtunar Félags garðplöntuframleiðenda:

Samskipti Skógræktarfélags Reykjavíkur og Reykjavíkurborgar hafa verið margþætt. Eftirtalin verkefni hafa verið í umsjá Skógræktarfélags Reykjavíkur f.h. Reykjavíkurborgar: Ábúð að Elliðavatni og umsjón og rekstur Heiðmerkur. Fagleg ráðgjöf, stjórn og rekstur á hluta af sérstakri vinnu skólafólks. Eftirlit, hreinsun og gróðursetning á löndum sem eru í umsjá Hitaveitu Reykjavíkur og Rafveitu Reykjavíkur. Almenn samskipti við borgarstofnanir í tengslum við ofangreind verkefni svo sem Vatnsveitu Reykjavíkur, borgarverkfræðing og garðyrkjustjóra.

Ár hvert ræður Skógræktarfélag Reykjavíkur 60 - 70 sumarmenn til starfa í trjáræktarstöðinni og er það fólk með öllu óviðkomandi Reykjavíkurborg. Til leiðbeiningarstarfa hefur Skógræktarfélag Reykjavíkur ráðið nokkra tugi háskólanema og/eða fyrrverandi flokksstjóra. Eru þeir á launaskrá félagsins en sérstök sumarvinna skólafólks kaupir hluta af vinnu þeirra. Einn hópur, 12 - 15 börn úr vinnuskóla Reykjavíkur, hefur fengið aðstöðu án endurgjalds í átta vikur á svæði Skógræktarfélags Reykjavíkur og starfar að hreinsun í Fossvogsdal.

Skógræktarfélag Reykjavíkur greiðir lögbundin sjóðagjöld til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og virðisaukaskatt af plöntum og þjónustu sem borgin kaupir.

Skógræktarfélag Reykjavíkur býður viðskiptavinum sínum þá auknu þjónustu að þeir geti keypt sumarblóm. Þessi blóm eru keypt af einka-rekinni garðplöntustöð og eru því ekki viðbót við markaðinn.

Skógræktarfélag Reykjavíkur fékk styrk frá Landgræðslusjóði árið 1992 sem var kr. 126,890-, eða 0,07% af tekjum félagsins. Frá Reykjavíkurborg var styrkurinn kr. 800,000-, eða 0,4% af tekjum félagsins. Á móti kemur að starfsmenn Skógræktarfélags Reykjavíkur vinna endurgjaldslaust með skólabörnum í Reykjavík að fræðslu og gróðursetningu.

Samkvæmt samningi við Reykjavíkurborg frá 1948 um lóðaleigu, skal félagið greiða skatta og skyldur sem lagðar eru á landið sem gjaldstofn, en leiga fyrir landið sjálft er engin.

Tekjur Skógræktarfélags Reykjavíkur af garðplöntusölu var árið 1991 kr. 15,268,168- og árið 1992 kr. 13,408,585-. Fram til októbermánaðar árið 1993 voru tekjurnar kr. 14,310,100-.

Eftirfarandi tafla sýnir sölu Skógræktarfélags Reykjavíkur á skógarplöntum til Reykjavíkurborgar vegna sumarvinnu unglunga.

ár	fjöldi plantna	kr.
1991	589,975	30,519,000-
1992	805,714	38,954,000-
til 1. okt. '93	847,812	40,750,000-

2.

Með bréfi dags. 26. október 1993 gerði borgarhagfræðingur eftirfarandi athugasemdir fyrir hönd Reykjavíkurborgar vegna kvörtunar Félags garðplöntuframleiðenda:

Reykjavíkurborg hefur boðið út frágang lóða einstakra mannvirkja, ýmist einan sér eða með öðrum framkvæmdum við mannvirkin. Þannig hefur Reykjavíkurborg árlega keypt nokkurt magn skógarplantna með útboðum. Fram til þessa hefur þó megnið af skógar- og garðplöntum sem árlega eru settar niður í skrúðgarða og opin svæði á vegum borgarinnar komið frá Skógræktarfélagi Reykjavíkur og ræktunarstöðinni í Laugardal, en viðskipti garðyrkjustjóraembættisins við óskylda aðila hafa þó á síðustu árum aukist verulega.

Eftirfarandi tafla sýnir plöntukaup Reykjavíkurborgar af Skógræktarfélagi Reykjavíkur og óskyldum aðilum sem selja plöntur og heildarviðskipti Reykjavíkurborgar við Skógræktarfélag Reykjavíkur.

	Plöntukaup Reykjavíkurborgar		Heildarviðskipti Reykv.b.
	Skógr. R.	Aðrir	við Skógr. Reykjavíkur
			í kr.
1991	35.060.000	1.343.000	119.400.000
1992	45.660.000	2.428.000	187.567.000
Áætlað 1993	47.725.000	5.535.000	230.000.000

3.

Skógrækt ríkisins gerði eftirfarandi athugasemdir með bréfi dags. 5. janúar 1994 vegna kvörtunar Félags garðplöntuframleiðenda:

Samkvæmt skógræktarlögum er það hlutverk Skógræktar ríkisins að rækta nýja skóga. Lengst af hefur þekking til þeirra starfa einungis verið hjá Skógrækt ríkisins og stóru skógræktarfélagunum. Í samræmi við markmið laganna, sem upphaflega voru sett árið 1907, hefur Skógrækt ríkisins þróað ræktunartækni sem hentar íslenskum aðstæðum. Á tímabilinu 1945 - 1960 fór að bera á einkareknum stöðvum fyrir garðplöntuframleiðslu. Garðplöntuframleiðsla Skógræktar ríkisins hefur farið minnkandi og rekur Skógræktin nú aðeins tvær gróðrarstöðvar þar sem garðplöntuframleiðsla er hluti af framleiðslunni. Heildarsala þessara tveggja stöðva var 44,975 plöntur á árinu 1993.

Forsendur fyrir garðplöntuframleiðslu Skógræktar ríkisins eru þær að hún standi undir sér rekstrarlega. Hún er stunduð sem sjálfstæður rekstur og er arður af henni nýttur til aukinnar skógræktar í landinu.

Skógrækt ríkisins gerði ekki tilboð vegna landgræðsluáttaks árið 1989. Útboð vegna skógræktaráttaksins voru aðeins fyrir tvö ár. Þar á eftir var notuð sérmerkt fjárveiting sem átti fyrst og fremst að skapa bændum aukna vinnu.

Haustið 1993 bauð Skógrækt ríkisins út framleiðslu á 800,000 plöntum í almennu útboði.

III.

Niðurstöður

1. Lóðamál

Hér beinist kvörtunarefnið fyrst og fremst að Skógræktarfélagi Reykjavíkur. Lóðarleigusamningur Skógræktarfélagsins við Reykjavíkurborg er samkvæmt samningum frá árunum 1948 og 1981. Leiga fyrir lóðina er ekki greidd en Skógræktarfélag Reykjavíkur greiðir skatta og önnur opinber gjöld af lóðinni. Fasteignamat á Fossvogsbletti 1 er rúmar 20 milljónir króna. Lóðarleiga hjá Reykjavíkurborg er 1% af fasteignamati. Skógræktarfélag Reykjavíkur ætti því að greiða um 200 þúsund krónur á ári í lóðarleigu. Með tilliti til þess á hvern hátt Skógræktarfélag Reykjavíkur hefur nýtt svæðið er vart ástæða að gera athugasemd við það að Skógræktarfélagið sé undanþegið lóðarleigu.

Enda þótt garðplöntuframleiðendur hafi þurft að færa starfsemi sína og lóðarrými þeirra hafi minnkað vegna skipulagsbreytinga innan borgarmarka hefur ekki verið sýnt fram á að það hafi í raun haft áhrif á samkeppnisstöðu þeirra.

2. Undanþága frá opinberum gjöldum

Með reglugerðum nr. 627/1982, nr. 226/1986 og nr. 393/1990 er kveðið á um gjöld sem greiða skal af hverskonar garð- og gróðurhúsaafurðum til Stofnlánadeildar landbúnaðarins. Undanþegnar eru plöntur sem ætlaðar eru til skógræktar. Í svari Skógræktarfélags Reykjavíkur er fullyrt að félagið greiði öll lögboðin gjöld til Framleiðsluráðs landbúnaðarins. Samkvæmt upplýsingum frá Stofnlánadeild landbúnaðarins hafa Skógrækt ríkisins og Skógræktarfélag Reykjavíkur greitt framangreind gjöld. Önnur skógræktarfélög hafa ekki greitt þessi gjöld, en Stofnlánadeildin hefur hafið innheimtuaðgerðir gegn þeim.

Samkvæmt 5. tl. 4. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt nr. 627/1982 er veitt undanþága frá greiðslu tekju- og eignaskatts ef hagnaði er varið til almenningsheilla og félög hafa það að einasta markmiði samkvæmt samþykktum sínum. Skógræktarfélögin hafa fallið undir þessa grein og þar af leiðandi ekki greitt tekju- og eignarskatt. Skógræktarfélögin greiða virðisaukaskatt af sölu og þjónustu. Skógrækt ríkisins er undanþegin greiðslu tekju- og eignarskatts.

3. Tengsl Skógræktarfélags Reykjavíkur og Reykjavíkurborgar

Skógræktarfélag Reykjavíkur var stofnað árið 1946. Frá árinu 1948 til 1951 voru gerðir samningar milli Skógræktarfélagsins og Reykjavíkurborgar um að Skógræktarfélagið hefði umsjón með öllum framkvæmdum í Heiðmörk, tæki á móti unglingum úr Vinnuskóla Reykjavíkur við vinnu að gróðursetningu og landgræðslu, uppgræðslu í Öskjuhlíð og gróðursetningu víðar í borginni. Hafa þessir samningar verið endurnýjaðir á hverju ári. Af þeim sökum hefur Reykjavíkurborg um langt árabil keypt skógarplöntur af Skógræktarfélagi Reykjavíkur. Jafnframt var Skógræktarfélag Reykjavíkur lengst af eini framleiðandi skógarplantna sem framleiddi nægjanlegt magn fyrir þarfir Reykjavíkurborgar.

Hin áralöngu tengsl Reykjavíkurborgar við Skógræktarfélag Reykjavíkur hafa skapað ákveðið fyrirkomulag í viðskiptum þeirra í milli. Skógræktarfélagið hefur í gegnum tíðina fjárfest í húsnæði og tækjum til þess að fullnægja eftirspurn Reykjavíkurborgar. Samningur milli Reykjavíkurborgar og Skógræktarfélags Reykjavíkur hefur verið endurnýjaður í áratugi og uppbygging Skógræktarfélagsins hefur orðið til vegna viðskiptanna.

Vegna fákeppni hefur hingað til viðgengist að opinberir aðilar hafi keypt skógarplöntur beint frá þeim framleiðendum sem lengst hafa verið á markaðinum, þ. e. skógræktarfélagunum. Þó svo að nýir framleiðendur hafi bæst í hópinn hafa mjög fá útboð átt sér stað.

Í þeim verkefnum sem Skógræktarfélag Reykjavíkur annast fyrir Reykjavíkurborg hefur félagið sjálft útvegað plöntur án undagengins útboðs. Vegna aukinnar samkeppni á markaðinum hafa nokkrar breytingar orðið á þessu fyrirkomulagi. Á árinu 1993 voru boðin út kaup á 100,000 birkiplöntum til plöntunar á árinu 1994. Eru það rúmlega 10% af kaupum Reykjavíkurborgar á plöntum. Reykjavíkurborg fyrirhugar að auka útboð vegna kaupa á skógarplöntum. Mun framkvæmd þess taka nokkur ár til þess að markaðurinn aðlagist breyttu fyrirkomulagi.

Með tilkomu nýrra framleiðenda í plönturækt hafa aðstæður á markaðinum breyst og getur Reykjavíkurborg valið um að kaupa plöntur af fleiri aðilum en Skógræktarfélagi Reykjavíkur. Samkvæmt upplýsingum frá Innkaupastofnun Reykjavíkurborgar er sú almenna regla viðhöfð að stofnunin annist innkaup með opnum og lokuðum útboðum og verðkönnunum á öllum vörum sem kosta meira en kr. 120.000.- fyrir stofnanir Reykjavíkurborgar. Kaup Reykjavíkurborgar á skógarplöntum hafa ekki fylgt þessari reglu.

Markmið samkeppnislaga nr. 8/1993 er m.a. að efla virka samkeppni í viðskiptum t.d. með því að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðinum. Í 17. gr. samkeppnisslaganna segir m.a.:

"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. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðinum."*

Samkvæmt framansögðu verður að telja eðlilegt að Reykjavíkurborg efni til útboða vegna kaupa borgarinnar á skógar- og garðplöntum. Líta verður svo á að það samrýmist ekki markmiðum samkeppnislaga að stór kaupandi trjáplantna kaupir, án útboðs, plöntur af markaðsráðandi framleiðanda sem nýtur skattfríðinda og annarra fríðinda umfram samkeppnisaðila í garð- og skógarplöntuframleiðslu.

Skógrækt ríkisins framleiddi áður allar skógarplöntur sem hún notaði til plöntunar og sölu. Breyting var gerð á þessu 1993 þegar 800 þúsund skógarplöntur voru boðnar út. Ákvörðun um útboð var tekin af landbúnaðarráðuneytinu og er framhald útboða fyrirhugað. Skógrækt ríkisins framleiddi um 2.500 þúsund skógarplöntur á árinu 1993.

4. Sala á garðplöntum o.fl.

Samkvæmt svörum Skógræktarfélags Reykjavíkur og Skógræktar ríkisins hafa þessi aðilar framleitt garðplöntur og selt til einstaklinga um langt árabil. Framleiðsla Skógræktar ríkisins á garðplöntum hefur verið rekin með hagnaði og hann notaður til skógræktar. Með tilliti til markmiða Skógræktarfélags Reykjavíkur, samkvæmt stofnsamningi, og laga um Skógrækt ríkisins, er hlutverk þeirra fyrst og fremst að rækta og planta skógarplöntum. Ræktun garðplantna er skyld og því ekki óeðlilegt að þessir aðilar rækti og selji garðplöntur til

einstaklinga svo fremi sem þær eru seldar þannig að þessi starfsemi sé ekki rekin með halla. Garðplöntusala Skógræktar ríkisins fer minnkandi. Hjá Skógræktarfélagi Reykjavíkur hafa tekjur af garðplöntuframleiðslu staðið í stað undanfarin þrjú ár þrátt fyrir að fjöldi garðplantna hafi aukist. Árið 1991 framleiddi félagið 57.213 plöntur en árið 1993 var framleiðslan 131.970 plöntur.

Samkvæmt upplýsingum frá Skógræktarfélagi Reykjavíkur virðist garðplöntusala félagsins vera rekin með tapi. Það má því draga þá ályktun að hagnaður af sölu á skógarplöntum og af annarri starfsemi sé notaður til niðurgreiðslna á sölu garðplantna. Þar eð samkeppnisaðstæður eru ekki þær sömu hjá Skógræktarfélaginu og Skógrækt ríkisins annars vegar og hjá einkareknum gróðrarstöðvum hins vegar er eðlilegt að skilja fjárhagslega á milli framleiðslu og sölu á garðplöntum og sumarblómum hjá Skógræktarfélagi Reykjavíkur og Skógrækt ríkisins og annarrar starfsemi þeirra sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga sem er svohljóðandi: *"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."*

IV.

Ákvörðunarorð:

1.

Með hliðsjón af tilgangi Skógræktarfélags Reykjavíkur samkvæmt lögum félagsins og samkeppnisaðstæðum á markaði fyrir trjáplöntur svo og með hliðsjón af opinberum styrkveitingum til Skógræktarfélags Reykjavíkur og störfum félagsins í þágu Reykjavíkurborgar mælir samkeppnisráð, með vísan til 2. mgr. 14. gr. laga, nr. 8/1993 sbr. 1. gr. sömu laga fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skógræktarfélags Reykjavíkur sem er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar frá annarri starfsemi Skógræktarfélagsins. Skal þess gætt að sú starfsemi sem stunduð er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar sé ekki greidd niður af annarri starfsemi Skógræktarfélags Reykjavíkur.

2.

Með hliðsjón af markmiðum Skógræktar ríkisins samkvæmt lögum um skógrækt nr. 3/1955 og samkeppnisaðstæðum á markaði fyrir trjáplöntur svo og með hliðsjón af opinberum fjárveitingum til Skógræktar ríkisins mælir samkeppnisráð, með vísan til 2. mgr. 14. gr. laga nr. 8/1993 sbr. 1. gr. sömu laga, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skógræktar ríkisins sem er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar frá annarri starfsemi Skógræktar ríkisins. Skal þess gætt að sú starfsemi sem stunduð er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar sé ekki greidd niður af annarri starfsemi Skógræktar ríkisins.

3.

Með hliðsjón af samkeppnisaðstæðum á markaði fyrir trjáplöntur og með hliðsjón af samskiptum Reykjavíkurborgar og Skógræktarfélags Reykjavíkur mælist samkeppnisráð til þess, með vísan til 17. gr. laga nr. 8/1993 sbr. 1. gr. sömu laga, að Reykjavíkurborg efni til útboða vegna kaupa Reykjavíkurborgar og stofnana borgarinnar á trjáplöntum í samræmi við almennar útboðsreglur sem starfað er eftir við kaup Reykjavíkurborgar á vörum og þjónustu.