

Miðvikudagurinn 7. maí 1997 kl. 12:15

94. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 16/1997

Bygging Eyjafjarðarsveitar á fjárrétt

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 22. ágúst 1996, frá Jóni Eiríkssyni, svínabónda, Arnarfelli, Eyjafjarðarsveit. Í erindinu segir að Eyjafjarðarsveit hyggist byggja fjárrétt, sem kosta eigi úr sveitarsjóði í stað þess að jafna niður kostnaði á fjáreigendur svo sem venja sé til og sveitarstjórnarlög og fjallskilareglugerðir geri ráð fyrir. Kvartandi telur að með þessu sé sveitarfélagið að styrkja suma kjötframleiðendur en ekki aðra og fer þess á leit við Samkeppnisstofnun að kannað verði hvort um brot á samkeppnislögum geti verið að ræða.

2.

Erindið var sent félagsmálaráðuneytinu og Eyjafjarðarsveit til umsagnar með bréfum, dags. 2. september 1996. Einnig sendi Samkeppnisstofnun erindið til umsagnar landbúnaðarráðuneytisins með bréfi, dags. 8. október 1996. Var í því bréfi sérstaklega óskað eftir álitum ráðuneytisins á því hvernig bygging sveitarfélags á fjárrétt horfði við ákvæðum laga nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o. fl. og fjallskilareglugerðum.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 10. september 1996, er ekki gefin efnisleg umsögn um erindi Jóns Eiríkssonar en í bréfinu er bent á að ráðuneytið hafi fjallað almennt um styrkveitingar sveitarfélaga til einstakra verkefna í nokkrum tilfellum og bréfinu fylgir úrskurður ráðuneytisins í slíku máli.

Umsögn Eyjafjarðarsveitar barst Samkeppnisstofnun með bréfi Arnars Sigfússonar hdl. Í umsögninni er því algerlega vísað á bug að bygging

réttarinnar sé á neinn hátt styrkur til sumra kjötframleiðenda, þ.e. sauðfjárbænda, á kostnað annarra eins og fram komi í erindi Jóns Eiríkssonar.

Þá er því jafnframt mótmælt að staðið hafi verið að framkvæmdinni á annan hátt en lög og reglugerðir segi til um. Bygging réttarinnar hafi verið ákveðin af sveitarstjórn samkvæmt lögum um afréttarmálefni og fjallskil nr. 6/1986 og skv. fjallskilasamþykkt fyrir sveitarfélög á svæði héraðsnefndar Eyjafjarðar nr. 235/1996. Það sé eitt af verkefnum sveitarfélaga að sjá um fjallskil og samkvæmt 2. gr. laga nr. 6/1986 annist hreppsnefnd stjórn og framkvæmd fjallskilanna. Samkvæmt 49. gr. sömu laga sé sveitarstjórn eða fjallskilastjórn skylt að sjá til þess að á hverjum réttarstað sé hæfilega stór fjárrétt og að henni sé haldið við. Þá er þess getið í bréfi Eyjafjarðarsveitar að fjallskilastjórn sé undirnefnd sveitarstjórnar og vinni á ábyrgð sveitarstjórnar. Samkvæmt 51. gr. laganna skuli greiða stofnkostnað réttar úr fjallskilasjóði, sé ekki öðruvísi ákveðið. Það hafi verið gert í því tilviki sem hér um ræðir. Til þess hins vegar að fjallskilasjóði væri unnt að fjármagna byggingu réttarinnar hafi sveitarstjórn samþykkt að sjóðurinn fengi framlag úr sveitarsjóði. Slíkt framlag sé að mati sveitarfélagsins fyllilega löglegt og er vísað í 46. gr. laga nr. 6/1986 í því sambandi. Í því ákvæði sé beinlínis heimilað að sérstakir kostnaðarliðir við fjallskil greiðist beint úr sveitarsjóði. Einnig er vísað í d-lið 2. mgr. 5. gr. fjallskilasamþykktar nr. 235/1996 þar sem gert sé ráð fyrir framlagi úr sveitarsjóði meðal tekna fjallskilasjóðs.

Það er niðurstaða Eyjafjarðarsveitar að bygging umræddrar réttar og fjármögnun hennar sé í fullu samræmi við þau sérlög sem við eiga á þessu sviði, lög nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. Með byggingu réttarinnar sé sveitarstjórn að uppfylla lagaskyldu sína og þjónusta íbúana. Væri sveitarfélaginu meinað að gegna þessu hlutverki sínu væri að þess mati að sama skapi óheimilt að greiða kostnað við byggingu leikskóla og skóla úr sveitarsjóði, heldur yrði að jafna kostnað við hana niður á þá íbúa sem ættu börn á skólaaldri.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins, dags. 21. október 1996, er bent á að skv. 49. gr. laga nr. 6/1986 beri sveitarstjórn (fjallskilastjórn) að sjá um að til sé á hverjum réttarstað hæfilega stór fjárrétt og nægilegt dilkrými við hverja rétt. Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins er einnig vísað til þess að skv. 46. gr. laganna sé sveitarstjórn heimilt að ákveða að sérstakir kostnaðarliðir, sem leiða af fjallskilum, séu greiddir úr sveitarsjóði.

Niðurstaða ráðuneytisins skv. bréfinu er sú að sé um almenningsrétt að ræða fái ráðuneytið ekki annað séð en að ákvörðun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar rúmist innan heimilda laga nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o. fl., sbr. 49. og 51., sbr. 46. gr. laganna.

3.

Framangreindar umsagnir félagsmálaráðuneytisins, Eyjafjarðarsveitar og landbúnaðarráðuneytisins voru sendar Jóni Eiríkssyni til athugasemda með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 25. október 1996.

Athugasemdir Jóns Eiríkssonar bárust með bréfi, dags. 20. nóvember 1996. Í bréfinu er því mótmælt að lög nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. hafi að geyma heimild fyrir sveitarstjórn til þess að kosta byggingu fjárréttar. Þau ákvæði laganna sem vitnað sé til í umsögnunum réttlæti ekki þá ákvörðun sveitarstjórnar að leggja fé í réttarbyggingu. Öll ákvæðin, nema e.t.v. 46. gr. geri ráð fyrir því að framlög til byggingarinnar komi úr fjallskilasjóði eða sé jafnað niður á þá sem fjallskilaskyldir eru, enda sé þetta sérstakur kostnaður sem fyrst og fremst sé stofnað til vegna fjáreigenda. Í bréfinu er lögð áhersla á það að ákvörðunin beinist að því að kjötframleiðendum sé mismunað. Með því að kosta byggingu fjárrétta úr sveitarsjóði sé verið að styðja eina framleiðslugrein umfram aðra, þarna sé um að ræða beinan stuðning við ákveðna atvinnugrein sem aðrar atvinnugreinar í sveitinni njóti ekki. Þetta fáist ekki staðist ákvæði samkeppnislaga og er í því sambandi bent á d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

4.

Áður en málið var tekið til ákvörðunar var lögmanni Eyjafjarðarsveitar gefinn kostur á að koma að athugasemdum sveitarfélagsins við bréf Jóns Eiríkssonar. Athugasemdir Eyjafjarðarsveitar bárust með bréfi, dags. 19. desember 1996. Af hálfu hennar eru fyrri röksemdir ítrekaðar en lögð á það áhersla að það sé skylda sveitarstjórnar að sjá til þess að fjárréttir séu til staðar og að þeim sé haldið við, sbr. 49. gr. laga nr. 6/1986 og 26. gr. fjallskilasamþykktar nr. 235/1996. Einnig er á það bent að skv. 2. mgr. 5. gr. samþykktar nr. 235/1996 sé aðeins um að ræða heimild en ekki skyldu til þess að hafa sérstakan fjallskilasjóð og því sé ljóst að fjárhagur fjallskilamála sé ávallt á ábyrgð sveitarsjóðs.

II. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er það álitaefni til úrlausnar hvort bygging Eyjafjarðarsveitar á fjárrétt fari með einhverjum hætti gegn tilteknum ákvæðum eða almennum tilgangi samkeppnislaga. Hefur því m.a. verið haldið fram í málinu að með þessu sé sveitarfélagið að styrkja sauðfjárþændur umfram aðra og þar með sé verið að mismuna kjötframleiðendum. Af hálfu sveitarfélagsins hefur því alfarið verið vísað á bug að bygging réttarinnar sé á neinn hátt styrkur til sauðfjárþænda, auk þess sem vísað er til þess að bygging réttarinnar sé í fullu samræmi við ákvæði laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986.

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga er það markmið laganna að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Í 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga kemur fram að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Atvinnurekstur er hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi, sbr. 4. gr. samkeppnislaga.

Í 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisyfirvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðgerðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Með heimild í þessu ákvæði laganna geta samkeppnisyfirvöld gripið til aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um þær aðgerðir, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 24/1995.

2.

Um réttir og byggingu þeirra er fjallað í lögum nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. Í I. kafla laganna er fjallað um stjórn fjallskilamála. Í 1. gr. laganna segir að hver sýsla sé fjallskilaumdæmi sem skiptist í fjallskiladeildir eftir hreppum, nema héraðsnefnd hafi fallist á aðra skiptingu. Samkvæmt 2. gr. hefur héraðsnefnd á hendi yfirstjórn allra afréttar- og fjallskilamála í sínu

umdæmi, en hreppsnefnd eða bæjarstjórn annast stjórn og framkvæmd þeirra í hverri fjallskiladeild.

Í 49. gr. sömu laga segir að sveitarstjórn eða fjallskilastjórn beri að sjá um að á hverjum réttarstað sé til hæfilega stór fjárrétt og nægilegt dilkrými við hverja rétt, svo og að réttinni sé vel við haldið. Samkvæmt 42. gr. laganna skal fjallskilum í afréttum og öðrum sumarstarhögum jafnað niður á fjallskilaskylda aðila í hlutfalli við tölu fjallskilaskylds búpenings. Í ákvæðinu segir einnig að heimilt sé að leggja hluta fjallskilakostnaðar á landverð jarða, enda séu um það ákvæði í fjallskilasamþykkt. Í 46. gr. laganna segir að sveitarstjórn geti ákveðið að sérstakir kostnaðarliðir sem af fjallskilum stafa greiðist úr sveitarsjóði. Einnig segir í ákvæði 51. gr. að sé ákveðið að reisa eða endurbyggja almenningsrétt skuli kostnaður við bygginguna greiddur úr fjallskilasjóði viðkomandi fjallskiladeildar eða deilda. Sveitarstjórn sé hins vegar heimilt að jafna sérstaklega niður á fjallskilaskylda aðila gjaldi í fjallskilasjóð vegna réttarbyggingar.

Með fjallskilasamþykkt sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda nr. 235/1996 voru sett nánari ákvæði um fjallskil fyrir sveitarfélög á svæði héraðsnefndar Eyjafjarðar, eða fyrir það svæði sem mál þetta snýst um. Í 2. gr. samþykktarinnar segir að héraðsnefnd hafi á hendi yfirstjórn allra afréttar- og fjallskilamála í fjallskilaumdæminu en hreppsnefnd eða bæjarstjórn annast stjórn og framkvæmd þeirra í hverri fjallskiladeild. Í 3. gr. segir að sveitarstjórn sé heimilt að kjósa fjallskilanefnd sem sjái þá um framkvæmd fjallskilamála í umboði sveitarstjórnarinnar. Til þess að standa straum af þeim kostnaði er af fjallskilum leiðir er sveitarstjórn heimilt, skv. 5. gr. fjallskilasamþykktarinnar, að stofna fjallskilasjóð. Úr honum skal þá greiða kostnað við byggingu og viðhald aðalréttar. Samkvæmt ákvæðinu eru tekjur sjóðsins m.a. framlag úr sveitarsjóði eftir fyrirmælum sveitarstjórnar og 42. gr. laga nr. 6/1986.

3.

Að teknu tilliti til framangreinds telur samkeppnisráð ljóst að sérlög, lög nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., hafi að geyma sérstakar reglur um ákvörðun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar að byggja fjárrétt í sveitarfélaginu og heimili sérstaklega kostun hennar úr sveitarsjóði. Ber í því sambandi m.a. að líta til þess að skv. 49. gr. laganna og 26. gr. fjallskilasamþykktar nr. 235/1996 er það skylda sveitarstjórnar að sjá til þess að fjárréttir séu til staðar og að þeim sé haldið við. Jafnframt ber að líta til þess að skv. 2. mgr. 5. gr.

fjallskilasamþykktarinnar virðist eingöngu um að ræða heimild en ekki skyldu til þess að hafa sérstakan fjallskilasjóð, sem úr skuli greiða kostnað og byggingu og viðhald aðalréttanna. Í 3. gr. samþykktarinnar er einnig að finna heimild til þess að kjósa sérstaka fjallskilanevnd sem sjái um framkvæmd fjallskilamála í umboði sveitarstjórnar. Virðist því ljóst að fjárhagur og framkvæmd fjallskilamála séu ávallt á ábyrgð sveitarsjóðs. Vísast í þessu sambandi einnig til álits landbúnaðarráðuneytisins sem fram kemur í bréfi þess til Samkeppnisstofnunar, dags. 24. október 1996.

Með byggingu sveitarfélags á fjárrétt er að vissu leyti verið að draga úr kostnaði sauðfjárbænda við framleiðslu sína en við réttarbyggingu verður sveitarfélag þó að líta til ýmissa annarra hagsmuna og sjónarmiða. Að mati samkeppnisráðs er ekki ástæða til þess að ætla að bygging Eyjafjarðarsveitar á fjárrétt ein og sér hafi skaðleg áhrif á samkeppnina eða stríði gegn markmiði samkeppnislaga. Telur samkeppnisráð því ekki ástæðu til afskipta í máli þessu.

III.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er tilefni til afskipta af hálfu samkeppnisráðs í máli þessu.“