

Fimmtudagurinn 2. desember 1999 kl. 12:00

134. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 33/1999

## **Fjárhagslegur aðskilnaður hjá Skógrækt ríkisins o.fl.**

### **I.**

#### **Málavextir**

##### **1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 5. desember 1997, frá Bjarna G. Björgvinssyni hdl., f.h. gróðrarstöðvarinnar Barra ehf. á Egilsstöðum. Í erindinu var því m.a. haldið fram að Skógrækt ríkisins (SR) hefði ekki farið eftir úrskurði samkeppnisráðs nr. 16/1994 þar sem mælt hafði verið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þeirrar starfsemi SR sem rekin var í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar og annarrar starfsemi SR. Ennfremur sagði í úrskurði nr. 16/1994 að þess skyldi gætt að sú starfsemi, sem stunduð væri í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar væri ekki greidd niður af annarri starfsemi SR.

Samkeppnisyfirvöld tóku framangreinda kvörtun til meðferðar og lauk henni með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 43/1998, Erindi um að Skógrækt ríkisins hafi ekki farið eftir úrskurði samkeppnisráðs nr. 16/1994 og um meint brot Skógræktarinnar á samkeppnislögum. Í niðurstöðukafla ákvörðunar nr. 43/1998 sagði svo: „*Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að SR hagi fjárhagslegum aðskilnaði samkeppnisrekstrar og annarrar starfsemi í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/1994. Ekki hefur verið sýnt fram á það í máli þessu að stofnunin hafi að öðru leyti farið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Þegar af þessum ástæðum telur samkeppnisráð ekki efni til íhlutunar í rekstur stofnunarinnar. Til viðbótar verður að hafa í huga að margþættar breytingar hafa átt sér stað í rekstri SR á síðustu árum sem m.a. miðast við að draga úr samkeppnisrekstri Skógræktarinnar. Jafnframt liggur fyrir í máli þessu að landbúnaðarráðuneytið hefur markað þá stefnu að framleiðslu skógarplantna til sölu á almennum markaði verði hætt hjá SR.*“

Niðurstaða málsins var því sú að ekki væri ástæða til að hafast frekar að í því.

Málinu var skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem kvað upp úrskurð í því þann 9. febrúar sl., úrskurður nr. 19/1998, Barri ehf. gegn samkeppnisráði. Í niðurstöðukafla úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála segir svo: „Áfrýjandi [Barri ehf.] telur, að Skógrækt ríkisins hafi ekki farið að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/1994. Í þeirri ákvörðun var mælt fyrir um „fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skógræktar ríkisins, sem er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar, frá annarri starfsemi Skógræktar ríkisins.“ Jafnframt segir þar, að þess skuli gætt að sú starfsemi, sem stunduð er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar, sé ekki greidd niður af annarri starfsemi Skógræktarinnar. Ekki er þar mælt nánar fyrir um, hvernig þessu aðskilnaðarferli skuli háttað né heldur gefin nein tímamörk í því sambandi. Varð því að ætla Skógrækt ríkisins hæfilegan tíma til þess að fullnægja nefndri ákvörðun. Er ljóst, að sá tími, sem liðinn er síðan ákvörðun samkeppnisráðs var tekin, hefði átt að veita Skógrækt ríkisins næg tækifæri og svigrúm til þess að ljúka aðskilnaðarferlinu að fullu.

Fyrirliggjandi gögn og upplýsingar, sem fram komu við flutning málsins fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, gefa hins vegar ekki til kynna, svo óyggjandi sé, að sá fjárhagslegi aðskilnaður, sem ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/1994 mælir fyrir um, hafi enn komist til framkvæmdar með fullnægjandi hætti og í þeim skilningi, sem samkeppnisyfirvöld hafa lagt í það hugtak á síðari árum. Í því sambandi er m.a. óhjákvæmilegt að nefna, að ekki liggja fyrir nein gögn, svo sem aðgreindur efnahagsreikningur, er sýni reikningslegan aðskilnað þeirra þátta í starfsemi Skógræktar ríkisins, sem hafa verið í samkeppnisrekstri, frá öðrum rekstrarþáttum Skógræktarinnar.

Í ljósi þessa, svo og þeirrar staðreyndar að Skógrækt ríkisins hyggst halda áfram framleiðslu skógarplantna og að sú framleiðsla virðist heldur hafa aukist á síðari misserum, án þess að fyrir liggja skýrar skilgreiningar af hálfu Skógræktarinnar um eigin þarfir stofnunarinnar í því sambandi, er óhjákvæmilegt að leggja fyrir Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð að framkvæma sjálfstæða og ítarlega rannsókn á starfsemi og bókhaldsgögnum Skógræktar ríkisins í því augnamiði að sannreyna hvort fjárhagslegur aðskilnaður hafi farið fram í raun og veru.“

Niðurstaða áfrýjunarnefndar varð því sú að vísa málinu til Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til frekari rannsóknar og efnismeðferðar.

## 2.

Í framhaldi af framangreindri afstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála sendi Samkeppnisstofnun SR bréf, dags. 12. mars 1999. Þar var vísað til niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar og framangreinds rökstuðnings fyrir henni. Síðan sagði svo: „*Með vísan til framangreinds óskar Samkeppnisstofnun því að nýju eftir ítarlegri lýsingu af yðar hálfu á því í hverju fjárhagslegur aðskilnaður hafi verið fölginn innan Skógræktar ríkisins á milli þeirrar starfsemi stofnunarinnar sem rekin er í samkeppni við einkaaðila og annarrar starfsemi. Jafnframt er óskað eftir afriti af öllum gögnum í förum Skógræktar ríkisins er sýni hvernig framkvæmd áðurnefnds fjárhagslegs aðskilnaðar hafi verið háttað. Í því felst m.a. afrit af stofnefnahagsreikningi fyrir þá starfsemi Skógræktarinnar sem rekin er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar, upplýsingum um stjórnunarlegan aðskilnað, upplýsingum um fyrirkomulag viðskipta milli þeirra þátta í starfsemi Skógræktarinnar sem rekin er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar við aðrar deildir Skógræktarinnar o.s.frv. Liggi ekki fyrir gögnum um framangreint er óskað eftir skýringum á því. Athygli yðar er vakin á því að Samkeppnisstofnun býr yfir rekstrarreikningum gróðrarstöðva fyrir árin 1995, 1996 og 1997.*

Þá kemur eftirfarandi einnig fram í forsendum áðurnefnds úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála:

„*Í ljósi þessa, svo og þeirrar staðreyndar að Skógrækt ríkisins hyggst halda áfram framleiðslu skógarplantna og að sú framleiðsla virðist heldur hafa aukist á síðari misserum, án þess að fyrir liggi skýrar skilgreiningar af hálfu Skógræktarinnar um eigin þarfir stofnunarinnar í því sambandi er óhjákvæmilegt að leggja fyrir Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð að framkvæma sjálfstæða og ítarlega rannsókn á starfsemi og bókhaldsgögnum Skógræktar ríkisins í því augnamiði að sannreyna hvort fjárhagslegur aðskilnaður hafi farið fram í raun og veru.“*

Með vísan til þessa er óskað eftirfarandi upplýsinga:

1. *Upplýsinga um framleitt magn skógarplantna og garðplantna, sundurliðað eftir gróðrarstöðvum, fyrir árin 1994–1998 og áætlun um framleitt magn á þessu ári. Óskað er skýringa á framleiðslutölum,*

*t.a.m. ástæðum þess að framleiðsla eykst eða minnkar milli ára, eftir atvikum.*

2. *Upplýsinga um hvaða aðilum Skógrækt ríkisins hefur selt framangreindar vörur á sama tímabili og áætlun fyrir árið í ár. Óskað er upplýsinga um með hvaða hætti slík sala hefur farið fram, þ.e. hvort um útboð hafi verið að ræða, beina sölu eða afhendingu plantna til eigin gróðursetningar o.s.frv.*
3. *Óskað er eftir nákvæmri lýsingu Skógræktarinnar á hlutverki stofnunarinnar samkvæmt þeim lögum og reglum sem um starfsemi hennar gilda.*

*Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 43/1998 kom m.a. fram, að Skógrækt ríkisins hefði á undanförnum misserum dregið úr framleiðslu skógarplantna og samhliða hætt þátttöku í útboðum um sölu skógarplantna. Þess í stað framleiði Skógrækt ríkisins nú skógarplöntur eingöngu til eigin nota og að stefnt væri að því að draga úr þeirri framleiðslu á næstunni. Með vísan til þessa óskar Samkeppnisstofnun eftir nánari upplýsingum um markmið Skógræktar ríkisins með framleiðslu á skógarplöntum í gróðrarstöðvum sínum. Í því felst m.a. skilgreining á þeim markaði sem Skógrækt ríkisins annar með framleiðslu sinni, hvort og þá að hve miklu leyti Skógræktin framleiði plöntur og selji í samkeppni við einkaaðila, skilgreiningu á því hver séu „eigin not“ Skógræktarinnar í þessu sambandi o.s.frv.“*

### 3.

Svar barst frá Skógrækt ríkisins með bréfi, dags. 30. mars sl. Þar segir að öllum upplýsingum um hvernig staðið hefði verið að aðskilnaði hafi verið komið til Samkeppnisstofnunar. Síðan segir að það hafi verið framkvæmdur bókhaldslegur aðskilnaður þannig að tekjur og gjöld gróðrarstöðva séu skráðar á sérstök viðfangsnúmer og hlutdeild í sameiginlegum kostnaði sé reiknuð við uppgjör. Hins vegar hafi ekki orðið bókhaldslegur aðskilnaður innan gróðrarstöðva milli sölu til almennings úr gróðrarstöðvum SR (sem sé í samkeppni við aðra) og framleiðslu fyrir verkefni SR (sem sé ekki í samkeppni við aðra) en slíkt hefði orðið mjög flókið í framkvæmd. Er síðan vikið að svörum við einstökum spurningum í bréfi Samkeppnisstofnunar.

### 1. Um framleiddar plöntur og breytingar á framleiðslu

*„Þegar ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/1994 var gefin út var þegar búið að marka þá stefnu að SR dragi sig smám saman út úr plöntuframleiðslu í samkeppni við einkageirann. Í stað þess að leggja vinnu í fjárhagslegan*

aðskilnað (meira en bókhaldsaðskilnað) var það afstaða SR að sú þróun fengi að halda áfram og það er enn afstaða SR. Þess vegna voru ekki gerðir stofnefnahagsreikningar fyrir gróðrarstöðvar SR og stjórnunarlegur aðskilnaður varð ekki. Sala plantna á almennum markaði hefur því áfram verið notuð til að styrkja aðra starfsemi SR. Það er reyndar helsta ástæðan fyrir því að ekki hefur verið gengið harðar fram í að draga úr plöntusölu SR - samdráttur í sértekjum hefur einfaldlega of mikla röskun í för með sér fyrir rekstur stofnunarinnar þar sem henni er gert að afla um 40% af rekstrarfé með sértekjum samkvæmt fjárlögum.

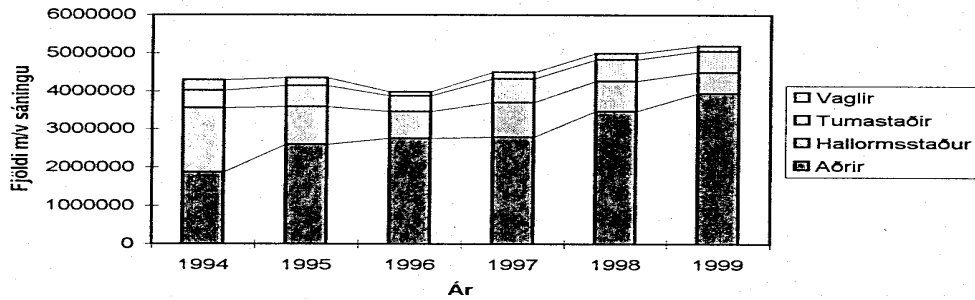
Engu að síður heldur SR áfram að draga sig út af hinum almenna garð- og skógarplöntumarkaði. Þetta gerist á þann hátt að framleiðsla fyrir einstök verkefni eru færð frá Skógrækt ríkisins og er það best gert með útboðum. Árið 1994 var þegar búið að loka gróðrarstöð SR á Grundarhóli og hætta sölu garðplantna á Hallormsstað. Síðan hafa eftirtalin skref verið stigin:

- 1994: Útboð á helmingi plantna vegna Landgræðsluskóga og þar með dregst framleiðsla í gróðrarstöð SR á Hallormsstað saman um 30%.
- 1995: Frærækt flutt í stærsta gróðurhúsið í gróðrarstöð SR á Vöglum og þar með dregst plöntuframleiðsla þar saman um 40%.
- 1997: Samið við 4 einkareknar gróðrarstöðvar um framleiðslu fyrir nytjaskógrækt.
- 1998: Útboð SR, Héraðsskóga og Suðurlandsskóga á 2.570.000 (um 60% af allri framleiðslu í landinu) plöntum og þar með er engin framleiðsla fyrir nytjaskógaverkefni eftir hjá gróðrarstöðvum SR.
- 1998: Gróðrarstöð SR á Tumastöðum hættir garðplöntuframleiðslu.
- 1999: Áætlun gerð um að Gróðrarstöðvar SR hætti alfarið plöntuframleiðslu fyrir Landgræðsluskóga 2002. “

Síðan segir að afleiðingar þessarar þróunar megi sjá á meðfylgjandi súluritum I og II en þau sýni þróun skiptingar skógarplöntuframleiðslu, annars vegar miðað við heildarfjölda plantna og hins vegar hlutfallsskiptingu. Tölur séu fengnar úr Skógræktarritinu nema fyrir árið 1998, sem séu rauntölur fyrir SR en áætlun á aðrar stöðvar og 1999, sem sé áætlun:

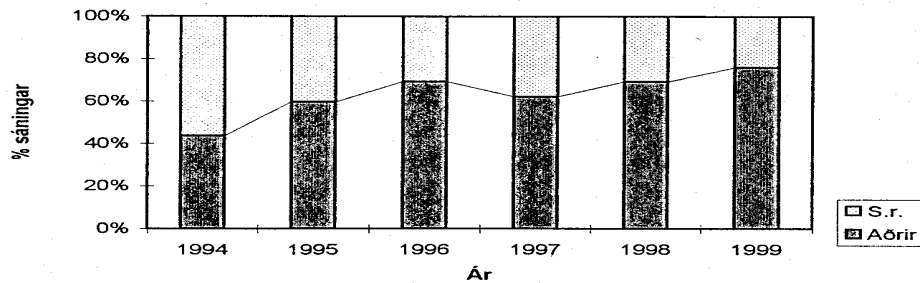
## Súlurit I

Þróun skógarplöntuframleiðslu hjá gróðrarstöðvum S.r. og öðrum framleiðendum



## Súlurit II

Dreifing sáningar skógarplantna í prósentum



Í bréfi SR segir að samdráttur hafi orðið í heildarsáningu til skógarplöntuframleiðslu árið 1996 og hafi gróðrarstöðvar SR tekið þann samdrátt allan á sig. Árið 1997 hafi sáning aukist á ný vegna átaks ríkisstjórnarinnar í bindingu koltvíoxíðs og sé áframhaldandi aukning síðan tengd því átaki. Fyrsta árið hafi framleiðsluaukning orðið hlutfallslega meiri hjá gróðrarstöðvum SR en hjá öðrum gróðrarstöðvum og sé skýringin sú að ákvarðanir um verkefni, plöntutegundir og magn hafi legið svo seint fyrir að ekki hafi verið hægt að fara í útboð á plöntuframleiðslu. Þessi í stað hafi verið samið við nokkrar einkareknar gróðrarstöðvar um hluta af aukningunni og hitt framleitt hjá SR. Sú ráðstöfun hafi mætt gagnrýni frá gróðrarstöðvum sem ekki hafi verið samið við og enn meiri gagnrýni frá þeim sem samið var við þar sem hinir síðarnefndu hefðu ekki talið sig fá nóg í sinn hlut. Eftir á að hyggja hefði verið réttlátara gagnvart einkageiranum að taka alla framleiðsluaukninguna til gróðrarstöðva SR þar til útboð gæti farið fram.

Árið 1998 hafi síðan útboð farið fram. Þá hafi hlutfall skógarplöntuframleiðslu í gróðrarstöðvum SR lækkað á ný og eftir útboðið lækki hlutfallið enn meira. Raunsamdráttur hjá gróðrarstöðvum SR í sáningu til skógarplöntuframleiðslu milli árana 1997 og 1998 hafi verið um 170.000 plöntur og verði um 280.000 plöntur milli árana 1998 og 1999. Fjöldi skógarplantna sem sáð verði til í gróðrarstöðvum SR vorið 1999 verði um 24% af heildarframleiðslunni, en það sé lægra hlutfall en nokkru sinni áður.

Þá segir að garðplöntusala frá gróðrarstöðvum SR á Tumastöðum og Vöglum hafi verið svipuð árin 1994 - 1998. Sveiflur sem verði á sölu séu háðar hinum almenna markaði þar sem ríkið sé ekki kaupandi að garðplöntum. Árið 1998 hafi verið ákveðið að hætta garðplöntuframleiðslu á Tumastöðum og verði síðustu garðplöntunar seldar úr stöðinni á árinu 1999. Ákvörðun hafi ekki verið tekin um hvenær garðplöntusölu verði hætt á Vöglum.

## **2. Um kaupendur og útboð**

Í bréfi SR segir svo um kaupendur og útboð:

### **„Opinber verkefni utan SR**

*Á tímabilinu 1994 til 1998 hefur SR selt skógarplöntur til Héraðsskóga í gegnum samninga um plöntuframleiðslu (ekki útboð). Hlutfall SR í þeirri sölu hefur farið stöðugt minnkandi, var um 30% árið 1994 en aðeins um 10% 1998 og er sú sala nú úr sögunni. Árið 1998 breyttist nytjaskógrækt á bújörðum (verkefni SR) á Suðurlandi í Suðurlandsskóga og seldi SR því plöntur til afhendingar 1998 og að hluta 1999 en síðan verður sú sala úr sögunni.*

### **Almenn sala**

*Gróðrarstöðvar SR selja plöntur á almennum markaði. Öll garðplöntusala er á almennum markaði en fremur lítill hluti skógarplöntusölu. Í einstaka tilvikum biðja aðilar (einkum skógræktarfélag og sveitarfélag) um tilboð og hafa gróðrarstöðvar SR haft frelsi til að svara þeim hingað til, stundum í samkeppni hvor við aðra. Gróðrarstöðvar SR hafa ekki tekið þátt í formlegum útboðum.*

### **Verkefni SR**

*Þetta er sú plöntuafhending sem er ekki í samkeppni við einkageirann, þar sem hér er ekki um sölu að ræða. Að vísu eru plöntur þessar verðlagðar (s.k. millifærsluverð) en það er eingöngu til að koma þessari starfsemi fyrir í bókhaldi stofnunarinnar. Þessi verkefni eru:*

- *Gróðursetning í lönd SR.*  
*Plöntuframleiðsla fyrir lönd SR verður áfram í gróðrarstöðvum SR.*
- *Nytjaskógrækt á bújörðum.*  
*Árið 1994 var öll framleiðsla fyrir þessi verkefni, nema að hluta fyrir Norðurland, hjá gróðrarstöðvum SR en nú fer hún öll í gegnum útboð og er ekki gert ráð fyrir að gróðrarstöðvar SR framleiði plöntur fyrir nytjaskógrækt á bújörðum framar. Síðasta afhending gróðrarstöðva SR til nytjaskógræktar á bújörðum verður á næsta ári.*
- *Landgræðsluskógar.*  
*Árið 1994 var öll afhending til verkefnisins úr gróðrarstöðvum SR. Síðan 1995 hefur um helmingur plöntuafhendingar til verkefnisins verið úr gróðrarstöðvum SR en hinn helmingurinn keyptur af Barra í gegnum útboð. Nú er sú breyting að verða á því verkefni að plöntukaup færast yfir til Skógræktarfélags Íslands í áföngum á næstu 3 árum. Mun SR afhenda 400.000 plöntur til Landgræðsluskóga árið 2000, 300.000 plöntur árið 2001 og 100.000 plöntur árið 2002. Eftir það framleiðir SR ekki plöntur fyrir Landgræðsluskóga.*
- *Skógrækt með Skeljungu.*  
*SR afhendir plöntur til einstaklinga í samstarfi við Skeljung hf. á árunum 1995–1998 en nú er það verkefni úr sögunni.*
- *Viðbótarskógar.*  
*Þetta er styrktarverkefni sem rekið er fyrir fjármagn frá koltvísýringsátaki ríkisstjórnarinnar. Um er að ræða plöntuafhendingu til einstaklinga gegn því að viðkomandi kaupir eða framleiði sjálfur jafn margar plöntur á móti. Engin skilyrði eru sett um það frá hvaða gróðrarstöð mótframlagið er keypt. Verkefnið hófst árið 1997 og lýkur árið 2000 nema ný fjárveiting komi til. Verði framhald á verkefninu er líklegt að samið verði við einkarekna gróðrarstöðvar um yfirtöku þess.“*

### **3. Um hlutverk SR**

Í bréfi SR segir að markmið laga um skógrækt nr. 3/1955, með síðari breytingum, séu að 1) vernda skóga og skógarleifar, 2) rækta nýja skóga þar sem henta þykir og 3) leiðbeina um skóga og skógrækt. Skógrækt ríkisins sjái um að lögunum verði framfylgt. Með öðrum orðum sé ekkert sem varði skóga eða skógrækt á Íslandi Skógrækt ríkisins óviðkomandi.

Það sé m.a. hlutverk SR að sjá til þess að skógarplöntuframleiðsla sé nægileg og að gæði séu ásættanleg. Síðan segir:



„ Upphaflega þýddi það að SR reisti gróðrarstöðvar og framleiddi plöntur Um þessar mundir þýðir það að SR stuðlar að yfirtöku einkageirans á plöntuframleiðslu þannig að ekki verði plöntuskortur og að til verði eðlilegur samkeppnismarkaður.

Í framtíðinni þýðir það að SR setur staðla, veitir framleiðendum þjónustu í formi rannsókna og fræðslu og hefur eftirlit með framleiðslu.“

Þá er bent á að skv. lögum nr. 78/1935, um einkarétt ríkisstjórnarinnar til þess að flytja trjáplöntur til landsins og um eftirlit með innflutningi trjáfræs, hafi SR eftirlit með innflutningi á trjáfræi.

### **Markmið SR með plöntuframleiðslu.**

Í bréfi SR segir að markmið Skógræktarinnar með rekstri gróðrarstöðva hafi annars vegar verið að tryggja framboð plantna og hins vegar að skapa sértekjur fyrir stofnunina. Þessi tvö markmið væru lögbundin hlutverk SR samkvæmt Skógræktarlögum og fjárlögum. Sú afstaða liggja fyrir af hálfu landbúnaðarráðuneytisins að þessi markmið gildi ekki lengur sem ástæður til að reka gróðrarstöðvar. Að vísu eigi SR áfram að tryggja framboð plantna en nú með því að sjá til þess að aðrir framleiði þær. Einnig eigi SR að halda áfram að skapa sértekjur, en engar ábendingar séu um hvernig, bara ekki með því að selja plöntur.

Síðan segir: „Í samræmi við ofangreint verða á næstu árum eftirfarandi breytingar á rekstri gróðrarstöðva SR:

- Gróðrarstöðin á Tumastöðum verður notuð til að ala upp unglina auk ungplantna. Hún verður rekin í samstarfi við vinnuskóla Landsvirkjunar og verða þar framleiddar skógarplöntur fyrir verkefni SR og Landsvirkjunar. Eftir árið 2000 verður ekki lengur plöntusala á Tumastöðum og stöðin því ekki lengur í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar.
- Sölu frá gróðrarstöðinni á Hallormsstað verður einnig hætt eftir árið 2000 og þá verður sú stöð ekki lengur í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar. Stöðin framleiðir plöntur fyrir Landgræðsluskóga til ársins 2002 en eftir það aðeins fyrir verkefni SR.
- Gróðrarstöðin á Vöglum, með útsölustað að Laugarbrekku í Skagafirði, gegnir ennþá nauðsynlegu þjónustuhlutverki á Norðurlandi. Það er mat SR að verði þeim stöðvum lokað á næstunni dragi úr skógræktarstarfi á Norðurlandi. Engu að síður stefnir þar í sömu átt og hjá hinum

*stöðvunum og verður plöntusölu hætt þar þó ekki sé tímabært að ákveða hvenær.*“

Þá segir að með „verkefnum SR“ sé hér einkum átt við gróðursetningu í lönd SR en ekki þau verkefni SR sem hafi verið mest áberandi á undanförunum árum eins og Landgræðsluskógar og nytjaskógrækt á bújörðum. Þó sé ekki útilokað að einhverjar styrkveitingar í formi plantna verði áfram frá gróðrarstöðvum SR. Það skuli einnig tekið fram að gróðrarstöðvar SR muni ekki hér eftir, frekar en hingað til, taka þátt í almennum útboðum á plöntuframleiðslu.

Af hálfu SR er vonast til að samkeppnisyfírvöld komist að sömu niðurstöðu og áður og sjái ekki ástæðu til að grípa inn í þá þróun sem sé að eiga sér stað og að framan hafi verið lýst.

#### 4.

Samkeppnisstofnun sendi bréf SR til Barra ehf. með bréfi, dags. 7. apríl sl., og gaf kost á athugasemdum.

Athugasemdir Barra bárust með bréfi, dags. 28. apríl sl. Þar segir að í formála að svari SR viðurkenni skógræktarstjóri að SR hafi ekki farið að fyrimælum samkeppnisráðs frá árinu 1994 og ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þar sem hann segi: *„Hins vegar varð ekki bókhaldslegur aðskilnaður innan gróðrarstöðva milli sölu til almennings úr gróðrarstöðvum SR (sem er í samkeppni við aðra) og framleiðslu fyrir verkefni SR (sem er ekki í samkeppni við aðra) ...“*

Samkvæmt svari SR sé ætlunin að halda áfram framleiðslu skógarplantna, a.m.k. á Hallormsstað og á Vöglum, eins og fram komi í kaflanum „Markmið SR með plöntuframleiðslu“ og í súluritum. Fram komi að eftir árið 2002 eigi gróðrarstöðin á Hallormsstað aðeins að framleiða fyrir verkefni SR sem séu skilgreind sem gróðursetning í lönd SR, nytjaskógrækt á bújörðum, Landgræðsluskógar, Skógrækt með Skeljungu og Viðbótarskógrækt. Skógræktarstjóri haldi því fram að þessi verkefni séu ekki í samkeppni við einkaaðila.

Síðan segir: *„Þessari skilgreiningu á eigin verkefnum Skógræktar ríkisins vill Barri hf. mótmæla, þar sem stór hluti skógarplöntuframleiðslu í landinu fellur þar undir. Framleiðsla skógarplantna í þessi verkefni hefur farið fram í samkeppni við einkaaðila sem jafnframt hafa framleitt fyrir þessi*

*skógræktarverkefni. Barra hf. hefur t.d. framleitt plöntur fyrir Landgræðsluskóga og Nytjaskógrækt á bújörðum.*“

Í 2. kafla, „Um kaupendur og útboð“, segir um „Verkefni SR“: „*Þetta er sú plöntuafhending sem er ekki í samkeppni við einkageirann, þar sem hér er ekki um sölu að ræða. Að vísu eru plöntur þessar verðlagðar (s.k. millifærsluverð), en það er eingöngu til að koma þessari starfsemi fyrir í bókhaldi stofnunarinnar.*“

Þá segir að það virðist hafa verið stefna skógræktarstjóra að sem mest af þessari framleiðslu verði hjá gróðrarstöðvum SR. Svo virðist sem með þessum hætti hafi stofnunin ekki þurft að greiða virðisaukaskatt af þessum plöntum því eins og segi í svari SR sé ekki um sölu að ræða. Millifærsluverð til gróðrarstöðva SR séu samt ekki lægri sem því nemi. Þetta skekki augljóslega samkeppnisstöðu á skógarplöntumarkaðnum, eins og bent hafi verið á í fyrri erindum Barra hf., þar sem einungis sé endurgreiddur virðisaukaskattur vegna nytjaskógræktar á bújörðum.

Þegar aðalskrifstofa SR sjái um plöntukaup í lönd, sem ekki séu í eigu SR, eins og raunin sé með Nytjaskógrækt á bújörðum, Landgræðsluskóga, Skógrækt með Skeljungu og Viðbótarskógrækt, séu gróðrarstöðvar SR í samkeppni við aðrar gróðrarstöðvar. Enda eigi SR að aðskilja rekstur gróðrarstöðvanna frá annarri starfsemi samkvæmt úrskurði samkeppnisráðs frá árinu 1994.

Loks segir að Barra leggi áherslu á að þess verði sérstaklega gætt að:

- „1. *Um eðlilegan fjárhagslegan aðskilnað sé að ræða milli gróðrarstöðva SR og annarrar starfsemi stofnunarinnar.*
2. *Öll plöntuviðskipti gróðrarstöðva SR við aðrar deildir stofnunarinnar verði með löglegum reikningum og millifærslur leggist af.*
3. *Eigin framleiðsla Skógræktarinnar sé einungis sú framleiðsla sem fer í þau lönd sem SR hefur yfir að ráða (sbr. úrskurð samkeppnisráðs varðandi framleiðslu RÚV á sjónvarpsefni til nota í eigi fjölmiðlum).*
4. *Önnur plöntukaup stofnunarinnar en þau sem fara í lönd SR lúti almennum innkaupsreglum ríkisins.*“

## 5.

Samkeppnisstofnun sendi athugasemdir Barra til Skógræktar ríkisins með bréfi, dags. 17. maí sl., og gaf kost á athugasemdum. Var sérstök athygli vakin á þeim athugasemdum sem gerðar væru við skilgreiningu SR á sk. eigin notum,

þ.e. þeim verkefnum sem ekki væru í samkeppni við einkaaðila að mati SR. Jafnframt var vakin athygli á athugasemdum er lutu að færslu og skilum virðisaukaskatts hjá SR.

Engar frekari athugasemdir bárust frá Skógrækt ríkisins.

## II. Lagaumhverfi

### 1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir að markmið laganna sé að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga segir svo: „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.“

### 2.

Í 1. gr. laga nr. 3/1955 um skógrækt, með síðari breytingum, segir að Skógrækt ríkisins skuli rekin með því markmiði:

1. að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem séu í landinu;
2. að græða upp nýja skóga, þar sem henta þyki;
3. að leiðbeina um meðferð skóga og kjarris og annað það, sem að skógrækt og skóggræðslu lúti.

Í 3. og 4. gr. laganna kemur fram að skógræktarstjóri ráði skógarverði. Skógarverðir skulu starfa samkvæmt fyrirmælum skógræktarstjóra og aðstoða hann í hvívetna við skógrækt og skóggræðslu í landinu. Þeir skulu settir yfir skógarjarðir og annast framkvæmdir þar og enn fremur hafa eftirlit um meðferð skóga og kjarris á þeim svæðum, sem þeim eru falin.

Í 11. og 12. gr. segir m.a. að skógræktarstjóri og skógarverðir skuli fara í eftirlitsferðir um sveitir þar sem skógur eða kjarr sé að nokkrum mun, og

leiðbeina um hvernig skógur eða kjarr skulu höggvið. Þá eru ýmis ákvæði í lögnum um meðferð þess lands sem Skógrækt ríkisins hefur til friðunar og skógræktar og er nánar kveðið á um hlutverk Skógræktar ríkisins þar að lútandi. T.d. kemur fram í 20. gr. að sé skóglendi eða kjarr í bersýnilegri hættu af gróðureyðingu sé unnt að koma við girðingu slíks lands á kostnað ríkissjóðs. Takist ekki samningar um slíkt milli ráðherra og landeigenda geti Skógrækt ríkisins tekið skóglendið til fullrar umsjár og friðunar í 20 ár eða lengur, ef þörf krefur. Þá er Skógrækt ríkisins heimilt að styrkja þá sem vilja koma upp trjágróðri í löndum sínum.

Þá eru ákvæði í IV. kafla laganna, um ræktun nytjaskóga á bújörðum, sem veita ráðherra heimild til að styrkja slíka ræktun. Slíkir styrkir eru m.a. háðir þeim skilyrðum að Skógrækt ríkisins geri sérfræðilega athugun á skógræktarskilyrðum, að gerður sé samningur milli Skógræktar ríkisins og viðkomandi bónda eða landeiganda um framkvæmdir, skiptingu kostnaðar o.fl. Samkvæmt 30. gr. laganna hefur Skógrækt ríkisins yfirumsjón með ræktun nytjaskóga sem stofnað er til samkvæmt lögnum.

### **III. Niðurstöður**

Á fundi samkeppnisráðs, þann 2. desember 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

#### **1.**

Mál þetta lýtur að því hvort og þá með hvaða hætti Skógrækt ríkisins (SR) hafi framkvæmt þann fjárhagslega aðskilnað sem samkeppnisráð mælti fyrir um með ákvörðun sinni nr. 16/1994. Samkeppnisráð tók ákvörðun nr. 43/1998 í máli þessu þar sem niðurstaðan varð sú að ekki væri ástæða til frekari íhlutunar vegna fjárhagslegs aðskilnaðar hjá SR. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála var málið lagt að nýju fyrir Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð til frekari rannsóknar í því augnamiði að staðreyna hvort fjárhagslegur aðskilnaður hefði farið fram í raun og veru.

## 2.

Mál þetta fjallar um samkeppni á markaði fyrir framleiðslu og sölu á skógarplöntum og tengdum afurðum. Á þeim markaði starfa nokkrir einkaaðilar en umsvifamesti einstaki framleiðandi undanfarinna ára á markaðnum hefur verið SR. Í málinu er þess krafist að SR framkvæmi fjárhagslegan aðskilnað í rekstri sínum, á milli þeirra þátta í starfsemi stofnunarinnar sem reknir eru í samkeppni við einkaaðila annars vegar og hins vegar þeirra þátta sem njóta opinberrar verndar.

Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/1994 var kveðið á um að SR skyldi framkvæma fjárhagslegan aðskilnað milli annars vegar þeirra þátta í rekstri stofnunarinnar sem væru í frjálsri samkeppni við einkaaðila og hins vegar þeirra þátta sem nytu opinberrar verndar. Ekki var kveðið nánar á um í hverju hinn fjárhagslegi aðskilnaður skyldi vera fölginn né heldur voru settir sérstakir tímafrestir í því sambandi.

Á undanförunum misserum hafa samkeppnisyfirvöld skilgreint nánar hvað felist í fjárhagslegum aðskilnaði samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Af gögnum máls þessa er ljóst að fjárhagslegur aðskilnaður, eins og hann hefur verið útfærður almennt af samkeppnisyfirvöldum á undanförunum árum, hefur ekki farið fram hjá SR. Í umsögn SR í málinu kemur beinlínis fram að í stað fjárhagslegs aðskilnaðar hafi verið gripið til nk. bókhaldslegs aðskilnaðar þannig að tekjur og gjöld gróðrarstöðva séu skráð á sérstök viðfangsnúmer og hlutdeild í sameiginlegum kostnaði sé reiknuð við uppgjör. Þá hafi sú stefna verið mörkuð að draga úr samkeppnisstarfsemi SR við einkaaðila. Með því móti hafi verið komið til móts við þær kröfur sem samkeppnisyfirvöld hafi lagt á SR með ákvörðun nr. 16/1994. Í því sambandi hefur SR bent á að framleiðsla á garðplöntum og sumarblómum hafi verið nær alveg hætt og að framleiðsla á skógarplöntum hafi dregist verulega saman.

Í fyrri ákvörðun samkeppnisráðs í máli þessu, þ.e. ákvörðun nr. 43/1998, var ekki talin þörf á frekari afskiptum af SR að þessu leyti, m.a. með vísan til framangreindrar þróunar. Með öðrum orðum var það afstaða samkeppnisráðs að ekki væri þörf frekari fjárhagslegs aðskilnaðar hjá SR, miðað við þróun starfsemi stofnunarinnar undanfarin ár. Var jafnframt bent á að fyrirhugað væri að hætta alveg framleiðslu skógarplantna til sölu á almennum markaði hjá SR. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála féllst ekki á þessa afgreiðslu og í úrskurði hennar nr. 19/1998 segir m.a. svo: „*Fyrirliggjandi gögn og upplýsingar, sem*

*fram koma við flutning málsins fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, gefa hins vegar ekki til kynna, svo óbyggjandi sé, að sá fjárhagslegi aðskilnaður, sem ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/1994 mælir fyrir um, hafi enn komist til framkvæmdar með fullnægjandi hætti og í þeim skilningi sem samkeppnisyfirvöld hafa lagt í það hugtak á síðari árum. Í því sambandi er m.a. óhjákvæmilegt að nefna, að ekki liggja fyrir nein gögn, svo sem aðgreindur efnahagsreikningur, er sýni reikningslegan aðskilnað þeirra þátta í starfsemi Skógræktar ríkisins, sem hafa verið í samkeppnisrekstri, frá öðrum rekstrarþáttum Skógræktarinnar.“*

Að mati samkeppnisráðs leiðir af niðurstöðu áfrýjunarnefndar að SR hafi borið að framkvæma fjárhagslegan aðskilnað og að þróun mála á markaði fyrir framleiðslu og sölu á skógarplöntum undanfarnin ár breyti ekki þeirri skyldu. Í ljósi þess að engin ný gögn hafa komið fram sem staðfesti að fullnægjandi fjárhagslegur aðskilnaður hafi farið fram telur samkeppnisráð einsýnt að kveða verði að nýju á um fjárhagslegan aðskilnað hjá SR með nánar útfærðum hætti og innan tímamarka.

### 3.

Eins og fyrr greinir er markaðurinn sem mál þetta lýtur að markaður fyrir framleiðslu og sölu á skógarplöntum. Undanfarna áratugi hefur SR verið langstærsti framleiðandi og seljandi þeirrar vöru hér á landi. Á allra síðustu árum hafa einkaaðilar tekið yfir stóran hluta þess markaðar en SR er enn umsvifamikill framleiðandi og seljandi skógarplantna. Samkeppnisráð telur að öll framleiðsla og sala á skógarplöntum sé eða geti verið í samkeppni á milli annars vegar SR og hins vegar einkaaðila fyrir utan þá framleiðslu sem fer til gróðursetningar í þeim löndum sem SR hefur umsjón með.

Í lögum um skógrækt er ekki að finna ákvæði sem heimila eða skylda SR sérstaklega til að reka gróðrarstöðvar. Hins vegar hefur SR áratugum saman rekið slíkar gróðrarstöðvar og lengst af var lítilli sem engri samkeppni til að dreifa á þeim markaði. Af gögnum máls þessa má hins vegar ráða að nú starfa allnokkrir einkaaðilar á þessum markaði. Eru þeir því í beinni samkeppni við SR um framleiðslu og sölu á skógarplöntum til þeirra aðila sem stunda skógrækt í meira eða minna mæli, þ.m.t. ríkið, sveitarfélög, félagasamtök og einstaklingar.

Hins vegar gegnir SR sérstöku lögbundnu hlutverki við skógrækt hér á landi samkvæmt lögum um skógrækt, eins og að framan er rakið. Fyrst og fremst er

þar um að ræða almennt ráðgjafar- og eftirlitshluverk og umsjón með ýmsum skógræktarverkefnum sem ríkið ákveður að ráðast í. Framleiðsla á skógarplöntum til þessara verka er hins vegar ekki háð neins konar einkarétti SR heldur fer hún fram á samkeppnismarkaði. Til að gegna hinu lögbundna hlutverki sínu fær SR fjárframlög úr ríkissjóði. Að mati samkeppnisráðs er nauðsynlegt að fjárframlög vegna hins lögbundna og verndaða hlutverks SR renni ekki til að greiða niður framleiðslu og sölu á skógarplöntum í samkeppni við einkaaðila.

Samkeppnisráð vekur einnig athygli á því að ríkisstjórnin hefur gefið út sérstaka stefnu um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri ríkisstofnana, sbr. skýrslu fjármálaráðuneytisins um það efni frá nóvember 1997. Þar kemur fram að sé stundaður umtalsverður samkeppnisrekstur hjá stofnun, skuli hún aðgreina hann fjárhagslega frá öðrum rekstri. Við mat á því hversu langt skuli ganga í fjárhagslegum aðskilnaði skuli m.a. leggja til grundvallar: „*Ef tekjur stofnunar af samkeppnisrekstri eru hærrí en 50 m. kr. eða markaðshlutdeild hans er meiri en 15% af skilgreindum markaði, skal eiga sér stað fjárhagslegur og stjórnunarlegur aðskilnaður milli samkeppnisrekstrarins og annarrar starfsemi stofnunarinnar.*“

Í umsögn SR í málinu kemur fram að fjöldi skógarplantna sem sáð verði til í gróðrarstöðvum SR árið 1999 sé um 24 % af heildarframleiðslunni í landinu. Að mati samkeppnisráðs er því ljóst að samkeppnisrekstur SR fellur undir viðmið um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað samkvæmt fyrrgreindri stefnu ríkisstjórnarinnar í því efni.

Samkeppnisráð vekur athygli á, að í umsögn SR kemur fram að mótuð hafi verið sú stefna að gróðrarstöðvar SR dragi úr og hætti að lokum alveg framleiðslu og sölu á skógarplöntum á almennum markaði. Verði sú raunin eru vitaskuld ekki lengur fyrir hendi forsendur fyrir fjárhagslegum aðskilnaði enda myndi SR þá ekki starfa lengur í samkeppni við einkaaðila að þessu leyti. Í ljósi þess að framkvæmd stefnu SR um að leggja plöntusölu niður virðist ætla að taka lengri tíma en áður var ráð fyrir gert, verður ekki hjá því komist að framkvæma fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað. Í því sambandi ítrekar samkeppnisráð að öll framleiðsla og sala á skógarplöntum, fyrir utan framleiðslu til gróðursetningar í eigin lönd SR, er á samkeppnismarkaði.

Með vísan til framangreinds og 2. mgr. 14. gr., sbr. 1. gr. samkeppnislaga, kveður samkeppnisráð því á um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað hjá



Skógrækt ríkisins á milli annars vegar þeirra þátta í starfsemi stofnunarinnar sem kveðið er á um í lögum um skógrækt og njóta opinberrar verndar í formi fjárframlaga úr ríkissjóði og hins vegar framleiðslu og sölu á skógarplöntum á almennum markaði, eins og nánar greinir í ákvörðunarorðum. Með því er átt við alla framleiðslu og sölu á skógarplöntum aðra en þá sem fer til gróðursetningar í eigin löndum Skógræktar ríkisins, en framleiðsla til eigin nota í framangreindum skilningi telst ekki til samkeppnisrekstrar, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 18/1995, Ríkisútvarpið gegn samkeppnisráði. Af framangreindu leiðir að efnahagseining sú sem mun annast framleiðslu og sölu á skógarplöntum í samkeppni við einkaaðila lýtur sömu reglum í rekstri og fyrirtæki almennt, þ.m.t. skattareglum.

#### IV.

#### Ákvörðunarorð:

**„Skógrækt ríkisins skal framkvæma fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað í rekstri á milli annars vegar allrar framleiðslu og sölu á skógarplöntum, annarrar en þeirrar sem fer til gróðursetningar í eigin lönd Skógræktar ríkisins, og hins vegar annarrar starfsemi Skógræktarinnar.**

**Í fjárhagslegum og stjórnunarlegum aðskilnaði samkvæmt framansögðu felst:**

- 1. Framleiðsla og sala á skógarplöntum, sem rekin er í samkeppni við einkaaðila, skal rekin í sérstakri efnahagslegri einingu innan Skógræktar ríkisins. Reikningshald einingarinnar skal vera sjálfstætt og reikningsskil gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga. Reikningsskil einingarinnar skulu liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.**
- 2. Þegar fjárhagslegur aðskilnaður á sér stað skal gera stofnefnahagsreikning. Þær eignir sem Skógrækt ríkisins leggur samkeppniseiningu sinni til skulu yfirfærðar á markaðsverði ef þess er kostur, annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.**
- 3. Skuldir samkeppniseiningarinnar við Skógrækt ríkisins skulu bera markaðsvexti en óheimilt er að samkeppniseiningin skuldi Skógrækt ríkisins annað en lán vegna yfirtöku eigna í upphafi svo og lán vegna eðlilegra viðskipta.**

4. Ef samkeppniseiningin nýtir sér yfirstjórn, stoðdeildir, fasteignir, tölvuvinnslu eða annað sameiginlega með Skógrækt ríkisins skal greiða fyrir það eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miða við kostnaðarverð að viðbætti hæfilegri álagningu.
5. Óheimilt er að sömu einstaklingar sinni daglegri yfirstjórn samkeppniseiningarinnar og Skógræktar ríkisins.

**Fjárhagslegur og stjórnunarlegur aðskilnaður samkvæmt framansögðu skal fara fram eigi síðar en 1. júlí árið 2000.“**