

Fimmtudagurinn 27. janúar 2000 kl. 10:00

136. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 4/2000

**Kvörtun yfir samkeppnisstarfsemi björgunarbáta
Slysavarnafélagsins Landsbjargar**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 15. mars 1999, frá Kjartani J. Haukssyni, f.h. Sjóverks ehf. og Þorgeiri Jóhannssyni, f.h. Aðstoðarskipsins Eldingar ehf. Í erindinu er þess óskað að starfsemi björgunarbáta Slysavarnafélags Íslands (SVFÍ) verði tekin til athugunar af samkeppnisyfirlöndum. Segir í erindinu að starfsemi SVFÍ njóti óbeins stuðnings frá ríki og sveitarfélögum, t.d. í formi niðurfellingar á gjöldum, s.s. hafnargjöldum og gjöldum vegna tækjakaupa. Einnig fái félagið stuðning frá tryggingafélögum og almenningi. Þrátt fyrir þetta sé tekið fullt gjald fyrir aðstoð við fiskiskip eins og um einkarekið fyrirtæki væri að ræða. Þá kemur einnig fram í erindinu að það sé óeðlilegt að sú starfsemi félagsins sem rekin sé í samkeppni við einkaaðila sé auglýst og kynnt. Loks segir í erindinu að sá samkeppnisrekstur sem SVFÍ sinni geti ekki staðist samkeppnislög og kvartendur telji að félagið sé komið út fyrir það svið sem því er ætlað sem sé slysavarnir og leit að fólki í neyð.

II.

Málsmeðferð

1.

Kvörtun Aðstoðarskipsins Eldingar og Sjóverks var send SVFÍ til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 26. mars 1999. Auk umsagnarinnar var óskað eftir upplýsingum um skiptingu vinnu björgunarbáta eftir því hvort um útselda vinnu væri að ræða eða björgunarstörf og hvort fjárhagsleg og rekstrarleg aðgreining væri þar á milli. Þá var óskað eftir svörum við því hvort SVFÍ væri í samkeppni við einkaaðila á öðrum sviðum en umræddum rekstri

björgunarbáta. Loks var óskað eftir svörum við því hvort samkeppnisrekstur SVFÍ væri að einhverju leyti undanþeginn gjöldum til ríkis og/eða sveitarfélaga.

Svar barst frá SVFÍ, dags. 8. apríl 1999. Í svarinu kemur fram að frá upphafi hafi það verið markmið SVFÍ að eiga öflug björgunarskip í hverjum landshluta og því markmiði hafi nú verið náð. Félaginu sé því núna betur kleift að sinna leit og björgun við strendur landsins og svæðinu næst þeim. Í svarinu er einnig fjallað um það hlutverk sem SVFÍ hefur samkvæmt lögum um skipulag og yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands. SVFÍ skuli samkvæmt þeim reka sjóbjörgunarstöð þar sem fari fram stjórn leitar og björgunaraðgerða á svæðinu meðfram strönd landsins og svæðinu næst henni en stjórnstöð Landhelgisgæslunnar annist hins vegar aðgerðastjórn á hafinu þar fyrir utan. Þá segir í svarinu að SVFÍ reki 90 björgunarsveitir um allt land. Þar sé ýmist um að ræða land- eða sjóbjörgunarsveitir sem skipaðar séu sjálfbóðaliðum sem ávallt séu tilbúnir í útkall. Þegar um björgunaraðgerðir sé að ræða leggist allur útlagður kostnaður á SVFÍ og sveitir þess. Við fjármögnun tækjabúnaðar og rekstrar björgunarsveita hafi félagið og einstakar sveitir þess alla tíð reitt sig á góðvild og örlæti almennings með ýmiss konar söfnunum, sölu á happdrættismiðum, merkjasölu, flugeldasölu, dósasöfnun, frjálsum framlögum og fleiru. Um björgunarbáta SVFÍ segir í svarinu að félagið eigi og reki átta björgunarbáta og hafi sérstakur sjóður verið myndaður um þann rekstur, Björgunarbátasjóður Slysavarnafélags Íslands. Sjóðnum sé síðan skipt í aðaldeild og sérdeildir. Aðaldeildin sjái um kaup á björgunarbátum, laun til starfsmanna, tryggingar og stærri viðgerðir. Sérdeildir hafi síðan verið stofnaðar um rekstur hvers björgunarbáts og annist þær allan annan rekstur en þann sem aðaldeildin sjái um. Þá kemur fram að beinn styrkur til SVFÍ á fjárlögum ríkisins árið 1999 sé 31,7 milljónir króna en þar af séu 16 milljónir vegna björgunarbáta. Útlagður kostnaður vegna aðaldeildar Björgunarbátasjóðsins á árinu 1998 hafi hins vegar verið tæpar 48 milljónir króna en síðan eigi eftir að bæta við kostnaði sem falli á hverja sérdeild, sem megi áætla að sé að meðaltali 2,5–3 milljónir króna á ári. Heildarkostnaður á ári sé því á bilinu 68–72 milljónir króna. Ennfremur segir í svarinu að þeir sjálfbóðaliðar sem starfi í sérdeildum Björgunarbátasjóðsins leiti allra leiða til að aflu tekna til að hafa björgunarbúnað, þ.m.t. björgunarbáta, í útkallshæfu ástandi þegar neyð beri að höndum. Þegar farið sé í þjónustuferðir sé litið á þá þóknun sem fáist sem fjáröflun og renni hún óskipt til sérdeildarinnar. Loks segir í svarinu að rétt þyki að benda á að til skamms tíma hafi engir bátar verið

í landinu sem hafi getað annast þau verkefni sem björgunarbátar SVFÍ geti nú sinnt. Eigi það við víðast hvar á landinu.

2.

Starfsmenn Samkeppnisstofnunar áttu fund með kvartendum, þann 19. apríl 1999. Á fundinum kom fram að sú þjónusta sem fyrirtæki þeirra veiti felist aðallega í ýmiss konar þjónustu við báta og skip sem ættu í vandræðum við strendur landsins og á hafi úti. Dæmi um þessa þjónustu væri dráttur á vélarvana bátum og skipum, losun þeirra af strandstað og köfunarþjónusta. Að sögn kvartenda hafi björgunarbátar SVFÍ á undanförunum árum sífellt verið að færa sig inn á starfssvið kvartenda. Það hafi þeir gert m.a. með því að undirbjóða þjónustu með verðlagningu sem ekki sé hægt að keppa við. SVFÍ njóti fasts framlags af fjárlögum, frjálsra framlaga einstaklinga og fyrirtækja, söfnunarfjár og niðufellingu ýmissa gjalda sem kvartendur þurfi að standa skil á. Þá þurfi SVFÍ ekki að innheimta og standa skil á virðisaukaskatti af þeirri þjónustu sem fyrirtækið selur. Ennfremur reki SVFÍ tilkynningarþjónustu þar sem skip og sjófarendur eigi að gera viðvart ef þeir séu í háska eða vandræðum. Kvartendur hafi aldrei fengið viðskipti í gegnum tilkynningarþjónustuna.

Samkeppnisstofnun bærust einnig athugasemdir frá kvartendum með bréfi, dags. 25. ágúst 1999. Í bréfinu segir að eins og fram komi í svari SVFÍ sé litið á þóknun fyrir þjónustuferðir sem fjáröflun. Þeim þyki rétt að benda á að einkaaðilar sem hafi sitt lífsviðurværi af þjónustuferðum líti einnig á þóknun fyrir þær sem fjáröflun. Þjónustuferðir séu tekjuöflun kvartenda og án þeirra og þóknunar fyrir þær sé rekstrargrundvöllur fyrirtækja þeirra brostinn. Svarinu fylgdu myndir sem sýna tvo af bátum SVFÍ færa skip til Hafnarfjarðarhafnar. Segir í svarinu að slík vinna sé dæmigerð fjáröflun hjá þeim einkaðilum sem geri út aðstoðar- og dráttarskip. Þá þyki rétt að benda á að ekki séu allir í sjálfböðavinnu þegar kemur að áhafnar- og viðhaldsmálum björgunarskipa SVFÍ og því ekki rétt að tala eingöngu um sjálfböðaliða. Þar sem SVFÍ fái beinan styrk frá íslenska ríkinu til rekstrar báta sinna sem að stórum hluta séu í þjónustuferðum verði ekki annað séð en að aðgreina verði fjárhag og rekstur þessara báta til að greina á milli útseldrar þjónustu og björgunarverkefna. Í þessu samhengi séu kvartendur neyddir til að kanna að fullri alvöru rétt sinn til beinna styrkja frá ríkinu sambærilegum þeim sem SVFÍ fái til rekstrar sinna báta því öðruvísi sé sú samkeppni sem nú sé til staðar vonlaus. Ennfremur vilji kvartendur benda á að SVFÍ fái greidd björgunarlaun í sumum tilfellum þegar um björgunarstörf á sjó sé að ræða. Loks segir í bréfi kvartenda að það sé

skoðun þeirra að með innheimtu björgunarlauna, sölu happdrættismiða og skildri fjáröflun ásamt beinum styrkjum frá ríkinu ætti rekstur björgunarbátanna að vera tryggður án þess að til komi þjónustuferðir, þar með talin köfunarvinna og dráttarbátapjónusta.

3.

Þann 1. júlí árið 1999 varð sú breyting á rekstri SVFÍ að félagið var sameinað rekstri Landsbjargar og Slysavarnafélagið Landsbjörg (SL) stofnað. Samkeppnisstofnun sendi athugasemdir Aðstoðarskipsins Eldingar og Sjóverks til SL með bréfi stofnunarinnar, dags. 31. ágúst 1999. Einnig óskaði Samkeppnisstofnun eftir tilteknum upplýsingum frá SL.

Samkeppnisstofnun barst svarbréf frá Kristbirni Óla Guðmundssyni, dags. 26. nóvember 1999, f.h. SL. Í upphafi bréfsins kemur fram að SL hafi í framhaldi af kvörtun Sjóverks og Aðstoðarskipsins Eldingar til Samkeppnisstofnunar og bréfaskrifta vegna hennar fjallað um málið með það að markmiði að á því gæti fundist viðunandi lausn fyrir alla aðila. Þá segir að eins og áður hafi komið fram í máli SVFÍ hafi það verið markmið félagsins allt frá stofnun þess að eiga öflug björgunarskip í hverjum landshluta og jafnframt að þessu markmiði hafi nú þegar verið náð. Félagið eigi nú og reki átta björgunarskip og sé rekstur þeirra mjög fjárfrekur. Hafi félagið og einstakar björgunarsveitir þess því þurft að hafa allar klær úti til að fjármagna rekstur þeirra. Íslenska ríkið hafi styrkt rekstur félagsins og þar á meðal sérstaklega styrkt rekstur björgunarbátanna, en sá styrkur hafi hingað til langt í frá nægt fyrir rekstrarkostnaði þeirra. Vegna þessa hafi félagsmenn sérdeilda félagsins sem annast hafi rekstur bátanna, reynt eftir fremsta megni að afla fjár til rekstrarins, m.a. með því að nýta björgunarbátana til ýmissa þjónustustarfa gegn greiðslu sem síðan hafi runnið óskert til rekstrarins að greiddum tilskyldum gjöldum og kostnaði. Hafi þjónusta þessi almennt mælst vel fyrir og ekki annað séð en mikil þörf væri víðast fyrir hana, jafnt suðvestanlands sem og annars staðar við strendur landsins. Ekki hafi heldur verið vitað til að þessi starfsemi björgunarbátanna væri í beinni samkeppni við aðra aðila og tæki frá þeim verkefni. Nú virðist hins vegar sem sú sé raunin, a.m.k. á því svæði, sem framangreind tvö félög geri út aðstoðar- og dráttarskip. Ennfremur segir í svari SL að félagið hafi nú fengið staðfest að í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar sé nú gert ráð fyrir auknu framlagi ríkisins til rekstrar björgunarbátanna frá því sem verið hafi. Telji félagið því fyllstu ástæðu til að ætla að framvegis verði tekið fullt tillit til

raunverulegs rekstrarkostnaðar bátanna við ákvörðun á fjárframlögum ríkisins til félagsins.

Loks segir í svari SL að hér með tilkynnist að sú ákvörðun hafi verið tekin að félagið hætti þeirri þjónustu björgunarbáta sem telja megi í beinni samkeppni við rekstur einkaaðila á því sviði. Hafi viðkomandi deildum félagsins þegar verið kynnt þessi ákvörðun og hafi hún þegar tekið gildi. Vonist því SL til þess að með umræddri ákvörðun sé framangreint mál farsællega til lykta leitt og því frekari bréfaskriftir þar um þarflausar.

III.

Lagaumhverfi

1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir að markmið laganna sé að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skuli náð 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 1. mgr. 2. gr. laganna segir að löginn taki til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.

Í 2. mgr. 14. gr. laganna er fjallað er um fjárhagslegan aðskilnað rekstrareininga fyrirtækja en þar 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 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga felst íhlutunarheimild samkeppnisráðs, en þar 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. óhagkvæmri 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.“

2.

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands segir að markmið hennar sé m.a. að veita hjálp við björgun manna úr sjávarháska eða á landi, svo og að annast aðkallandi sjúkraflutninga, ýmist á eigin spýtur eða í samvinnu við Slysavarnafélag Íslands eða aðra aðila, sem að björgunarstörfum vinni.

Í 5. gr. reglna um skipulag og yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands nr. 207/1990 með síðari breytingum segir: „*Landhelgisgæsla Íslands og Slysavarnafélag Íslands reka hvor fyrir sig sjóbjörgunarstöð. Þær fara með stjórn leitar- og björgunaraðgerða, hvor á sínu svæði, samkvæmt nánari ákvæðum í reglum þessum. Umráðasvæði stjórnstöðvanna afmarkast þannig að stjórnstöð Slysavarnafélagsins annast aðgerðastjórn meðfram strönd landsins og á svæðinu næst henni en stjórnstöð landhelgisgæslunnar annast aðgerðastjórn á hafinu þar fyrir utan.*“

IV.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 27. janúar 2000, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Í máli þessu kvarta fyrirtækin Sjóverk og Aðstoðarskipið Elding yfir starfsemi björgunarbáta SL (áður SVFÍ). Fram kemur af hálfu þeirra að ýmis þjónusta sem bátarnir veiti fiskiskipum og öðrum sjófarendum sé rekin í samkeppni við rekstur þeirra. Björgunarbátarnir njóti ýmissa ívilnana af hálfu hins opinbera sem kvartendur njóti ekki, s.s. niðurfellingar á hafnargjöldum og gjöldum vegna tækjakaupa. Einnig njóti SL fasts framlags á fjárlögum ríkisins og stuðnings frá almenningi, t.d. í formi frjálsra framlaga og söfnunarfjár. Þá

kemur fram í máli kvartenda að verðlagning á samkeppnisþjónustu björgunarbatanna sé með þeim hætti að um undirverðlagningu sé að ræða sem ekki sé hægt að keppa við miðað við eðlilegar rekstrarforsendur. Auk þess er því haldið fram af hálfu kvartenda að virðisaukaskattur sé ekki greiddur af þjónustu björgunarbatanna.

2.

Í máli SVFÍ og síðar SL kemur fram að það hafi lengi verið markmið félagsins að eiga öflug björgunarskip í hverjum landshluta og því markmiði hafi nú verið náð. Rekstur batanna sé dýr og framlög af hálfu ríkisins hafi hingað til ekki nægt til að standa undir rekstri þeirra. SVFÍ og síðar SL hafi því þurft að leita allra leiða til að fjármagna rekstur þeirra og þjónustuferðir fyrir skip og báta hafi verið einn liður í þeirri fjáröflun. Greiðslur fyrir þjónustu batanna hafi runnið óskertar til SL að frádregnum ýmsum gjöldum og kostnaði. Þjónusta þessi hafi mælst vel fyrir og ekki verði annað séð en mikil þörf hafi verið fyrir hana. Ennfremur kemur fram í máli SL að ekki hafi verið vitað til þess að umrædd þjónusta björgunarbatanna væri í samkeppni við aðra aðila og tæki frá þeim verkefni. SL telji sig nú hafa fengið það staðfest að framlag ríkisins til rekstrar björgunarbatanna verði aukið þannig að það muni nægja til að standa undir rekstrarkostnaði þeirra. Því hafi sú ákvörðun verið tekin að félagið hætti þjónustu björgunarbatanna þar sem telja megi að hún sé rekin í beinni samkeppni við sambærilegan rekstur einkaaðila.

3.

Í reglum um skipulag og yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands kemur fram að það sé hlutverk SVFÍ að reka sjóbjörgunarstöð og fara með stjórn leitar- og björgunaraðgerða meðfram strönd landsins og á svæðinu næst henni. Landhelgisgæslan annist hins vegar aðgerðastjórn á hafinu þar fyrir utan. Til þess að sinna þessu hlutverki hefur SVFÍ, nú SL m.a. yfir að ráða níu björgunarbatum sem staðsettir eru á jafnmörgum stöðum á landinu. Bátarnir eru undir umsjón svokallaðra sérdeilda sem stofnaðar hafa verið á hverjum stað um rekstur sérhvers báts. Björgunarbátar í eigu SL eru nú Hannes Þ. Hafstein í Sandgerði, Henry A. Hálfánarson í Reykjavík, Þór í Vestmannaeyjum, Björg í Snæfellsbæ, Hafbjörg í Neskaupsstað, Gunnbjörg á Raufarhöfn, Gunnar Friðriksson á Ísafirði og Sigurvin á Siglufirði. Hlutverk björgunarbatanna er sem fyrr segir aðallega að annast öll almenn björgunarstörf við strendur landsins og á hafsvæðinu næst þeim. Í gögnum málsins hefur komið fram að björgunarbátarnir sinni einnig því hlutverki að þjónusta báta og aðra

sjófarendur gegn greiðslu. Í fréttabréfi SVFÍ frá árinu 1998 sem fylgdi upphaflegu erindi kvartenda er þjónustuhlutverk björgunarbátanna skýrt nánar en þar segir m.a.: „*Björgunarskipin rista grunnt og henta því einkar vel til björgunarstarfa á grunnslóð en gegna einnig veigamiklu þjónustuhlutverki við bátaflotann, svo sem að draga vélarvana báta að landi og koma köfurum til að skera veiðarfæri úr skrifum. Búast má við að þjónustuhlutverk þeirra verði enn viðtækara á næstu árum.*“

Fram hefur komið að sú þjónusta sem kvartendur veita felist aðallega í þjónustu við báta og skip sem eiga í vandræðum við strendur landsins og á hafi úti. Um sé t.d. að ræða köfunarþjónustu, losun skipa af strandstað og flutning þeirra til hafna. Samkvæmt upplýsingum frá kvartendum er eitt annað einkarekið fyrirtæki hér á landi sem veitir sambærilega þjónustu og Sjóverk og Aðstoðarskipið Elding og er það staðsett á Ísafirði.

4.

Eins og kemur fram í reglum um skipulag og yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands afmarkast það svæði sem SVFÍ hefur umsjón með við strönd landsins og hafsvæðið næst henni. Björgunarbátar SL eru eins og fyrr segir níu talsins á jafn mörgum stöðum á landinu. Landfræðilegur markaður björgunarbátanna er því svæðið meðfram strönd Íslands og hafsvæðið næst henni. Landfræðilegur markaður hvers björgunarbáts er hins vegar það nálægt hafsvæði sem viðkomandi bátur og áhöfn hans er fært um að þjóna ef beiðni um aðstoð berst.¹ Þar sem kvartendur hafa boðið sína þjónustu um allt land er landfræðilegur markaður fyrirtækja þeirra hafsvæðið umhverfis Ísland. Þó svo landfræðilegi markaðurinn sé hafsvæðið umhverfis Ísland er það háð verkefnum hverju sinni hvar á hafsvæðinu umhverfis landið fyrirtækjunum er kleift að veita þjónustu sína á hverjum tíma. Í samkeppnislegu tilliti er samkeppnismarkaðurinn því í raun þau svæði sem skip og bátar kvartenda eru stödd á hverju sinni. Það þarf því ekki endilega að vera að fyrirtæki kvartenda, þ.e. Sjóverk og Aðstoðarskipið Elding séu í beinni samkeppni við björgunarbáta SL og þá þjónustu sem þau veita um allt land heldur aðeins við björgunarbáta á því svæði sem skip og bátar þeirra eru stödd á hverju sinni. Í vissum tilvikum veita þó bæði kvartendur og SL skipum og bátum ýmsa þjónustu sem er þess eðlis að landfræðileg staðsetning bátanna eða sá staður

¹ Hér er gert ráð fyrir því að hver björgunarbátur og áhöfn hans fari ekki lengra frá sinni heimahöfn í þjónustuferðir en svo að báturinn gæti sinnt neyðarútkalli ef til þess kemur. Einnig er gert ráð fyrir að hann þjónusti að jafnaði ekki þau hafsvæði sem liggja nær höfnum þar sem aðrir björgunarbátar SL eru staðsettir.

sem þeir eru gerðir út frá skiptir ekki máli. Dæmi um slík verkefni er t.d. þegar bátar eru hífðir af hafsvæði eða köfunarvinna í skipsflökum. Verkefni þessi geta verið mismunandi og landfræðilegt markaðssvæði ræðst því í raun af hverju verkefni fyrir sig. Hinn landfræðilegi samkeppnismarkaður getur því bæði verið hafsvæðið í nágrenni ákveðinna hafna, sbr. dráttarþjónustu og einnig hafsvæðið í kringum allt landið, sbr. t.d. köfunarþjónustu.

5.

Gjaldtaka þeirra sem veita fiskiskipum aðstoð er samkvæmt samkomulagi sem gert var á milli Samsteypu íslenskra fiskiskipa, Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna. Samkomulagið er um þóknun fyrir björgun fiskiskipa þegar skip það sem aðstoðar nýtur telst ekki í yfirvofandi hættu.² Bæði SL og kvartendur í máli þessu styðjast því við umrædda gjaldskrá þegar veitt er þjónusta við sjófarendur. Í þessu máli hafa kvartendur m.a. bent á að einn af björgunarbátum SL auglýsi að skip yfir ákveðinni stærð fái 30% afslátt af þjónustu bátsins frá umræddri gjaldskrá. Þá hafa kvartendur bent á að ekki sé innheimtur virðisaukaskattur af þjónustu björgunarbátanna. Í þessu sambandi þykir samkeppnisráði rétt að benda á að samkvæmt 3. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt er kveðið á um þá aðila sem beri skylda til að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð. Í 2. tl. laganna er í þessu sambandi m.a. getið um samvinnufélög, svo og önnur félög og stofnanir, enda þótt þau séu undanþegin skattskyldu samkvæmt lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum, eða sérstökum lögum, að því leyti sem þessir aðilar selji vörur eða skattskylda þjónustu í samkeppni við atvinnufyrirtæki. Í ljósi þess að bæði kvartendur og SL styðjast í flestum tilvikum við sömu gjaldskrá þegar sú þjónusta sem hér um ræðir er veitt er það mat samkeppnisráðs að umræddur afsláttur og það að virðisaukaskattur hafi ekki verið innheimtur af þjónustunni staðfesti að um undirverðlagningu hafi verið að ræða.

Þegar opinbert fé er notað til kaupa og reksturs á björgunarbátum eins og þeim sem SL rekur víðs vegar á landinu og bátarnir eru einnig notaðir til að bjóða

² Í apríl 1996 barst Samkeppnisstofnun erindi þar sem kvartað var yfir samkomulagi þessu. Í ákvörðunarorðum ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 44/1996 um samkomulagið segir: „Samkomulag það sem gilt hefur milli Samsteypu íslenskra fiskiskipa annars vegar og Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna hins vegar um þóknun fyrir björgun fiskiskipa þegar skip það sem aðstoðar nýtur telst ekki í yfirvofandi hættu fer gegn 10. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þess að samkomulagið varðar öryggismál sjófarenda er hlutaðeigandi veitt undanþága fyrir samkomulaginu á grundvelli c-liðar 16. gr. samkeppnislaga.“ Jafnframt segir í ákvörðunarorðunum að ekki séu tilefni til frekari íhlutunar samkeppnisráðs í máli þessu.

upp á þjónustu sem jafnframt er boðin á frjálsum markaði í samkeppni við fyrirtæki sem bjóða upp á sömu þjónustu en njóta ekki opinberra styrkja verður að gæta þess að þjónustan sé ekki seld undir raunverulegum kostnaði. Við útreikning á þeim kostnaði er grundvallarskilyrði að tekið sé tillit til alls kostnaðar enda þótt SL hafi ekki greitt hann. Á það bæði við um stofnkostnað og greiðslu opinberra gjalda.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði heimilað að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækis sem nýtur verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skilyrði fyrir íhlutun samkeppnisyfirvalda er því að reksturinn sé annars vegar stundaður í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og hins vegar í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Tilgangur ákvæðisins er að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi. Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga geta samkeppnisyfirvöld gripið til aðgerða gegn samkeppnishamlandi athöfnum markaðsráðandi fyrirtækja eða öðrum aðstæðum sem að mati samkeppnisráðs hafa skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði.

6.

Þar sem SL er félag sem nýtur fasts framlags á fjárlögum er það mat samkeppnisráðs að starfsemi félagsins njóti opinberrar verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaganna. Auk framlags af fjárlögum hafa bæði SL og fyrirrennari þess SVFÍ notið ýmissa tekna sem einkarekin fyrirtæki njóta almennt ekki, s.s. vegna happdrættis, merkjasölu, flugeldasölu auk frjálsra framlaga frá einstaklingum, félögum og fyrirtækjum. Þá hefur komið fram að sú starfsemi sem nýtur opinberrar verndar hefur verið jafnframt verið rekin í frjálstri samkeppni við einkaaðila. Skilyrði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga eru þannig uppfyllt hvað varðar rekstur SL. Að mati samkeppnisráðs kemur því til álita í þessu máli að beita framangreindu ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og kveða á um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta starfsemi björgunarbáta SL sem starfar í skjóli opinberra styrkja og þess hluta sem rekinn er í frjálstri samkeppni. Við mat á því hvort ástæða sé til þess að beita umræddu ákvæði verður að horfa til þess að frá því upphaflegt erindi barst Samkeppnisstofnun frá kvartendum í mars á sl. ári hefur rekstur og starfsemi SVFÍ breyst með þeim hætti að það var sameinað Landsbjörgu og til varð Slysavarnafélagið Landsbjörg. Í máli SL hefur komið fram að samkvæmt fjárlögum ríkisins fyrir þetta ár sé gert ráð fyrir svo mikilli aukningu á framlagi

til rekstrar björgunarbatanna að það muni nægja til að mæta rekstrarkostnaði þeirra. SL sé því ekki lengur háð þeim tekjum sem félagið hafi fengið fyrir þjónustuferðirnar og hafi félagið því ákveðið að hætta þjónustu björgunarbatanna þar sem telja megi að þeir séu í samkeppni við einkaaðila á því sviði. Ákvörðun þess efnis að björgunarbatar félagsins hætti slíkum samkeppnisrekstri hafi verið tilkynnt til sérdeilda hvers báts og þegar tekið gildi. Í ljósi framangreinds er það mat samkeppnisráðs að ekki séu ástæður til að beita íþyngjandi ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og kveða á um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta rekstrar björgunarbáta SL sem lýtur að þjónustuferðum og þess hluta sem er björgun skipa og báta úr sjávarháská. Verður að mati ráðsins í þessu sambandi einnig að horfa til meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaganna.

Eins og greint er frá hér að framan hefur samkeppnisráð heimild skv. 17. gr. samkeppnislaga til að grípa til aðgerða sem að mati ráðsins hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þó ekki þyki ástæða til að skylda SL til að aðskilja samkeppnisreksturinn fjárhagslega á grundvelli 2. mgr. 14. gr. laganna er það mat ráðsins að sú háttsemi SL að bjóða þjónustu björgunarbatanna með stórfelldum afslætti m.v. fyrrgreinda gjaldskrá auk þess að innheimta ekki virðisaukaskatt af þjónustunni hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Eins og greint hefur verið frá hér að framan getur verið erfitt að meta það þegar eftirspurn skapast eftir þjónustu björgunarbatanna í hvaða tilvikum geti verið um samkeppni að ræða frá einkareknum fyrirtækjum. Því eiga þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin einnig við þó enginn annar bátur sé staddur á eða starfi á nálægu hafsvæði sem veitt geti þá þjónustu sem viðkomandi bátur SL getur boðið. Ástaðan er sú að á meðan einn aðili í krafti stærðar sinnar og/eða sérstöðu getur verðlagt þjónustu sína undir eðlilegum mörkum með tilliti til kostnaðar og hæfilegra arðsemiskrafna er að mati samkeppnisráðs um að ræða aðgangshindrun á markaðinn fyrir aðra, sbr. b-lið 17. gr. samkeppnislaga. Því verður SL að gæta þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin við verðlagningu þeirrar þjónustu sinnar sem er eða getur hugsanlega verið í samkeppni við einkaaðila.

7.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið, stöðu SL í samkeppni við einkaaðila og þau lagaákvæði sem hér skipta máli er það niðurstaða samkeppnisráðs að verðlagning þeirrar þjónustu sem björgunarbatar SL veiti einkaaðilum hafi haft skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr.

samkeppnislaga nr. 8/1993. Þar sem SL hefur ákveðið að hætta þeirri starfsemi björgunarbáta sinna þar sem talið er að hún sé rekin í samkeppni við einkaðila þykir ekki ástæða til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað eða á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Í þessu sambandi þykir rétt að benda á að SL er ekki óheimilt að selja þjónustu björgunarbátanna og gildir þá einu hvort þjónustan er seld í samkeppni við einkaaðila eður ei. Það sem máli skiptir er að verðlagning þjónustunnar raski ekki samkeppni og sé eðlileg miðað við sambærilega þjónustu annarra fyrirtækja sem starfa á sama markaði.

Hér hefur verið greint frá því að vegna eðli þeirrar þjónustu sem aðilar að þessu máli veita er erfitt að skilgreina nákvæmlega landfræðilegan markað og ákvarða hvort og hvenær er um raunverulega samkeppni er að ræða. Í mörgum tilvikum ræðst það fyrst og fremst af eðli þeirrar þjónustu sem veitt er. Í ljósi þess og með tilvísun í 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 telur samkeppnisráð nauðsynlegt að beina eftirfarandi fyrirmælum til SL.

V.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir samkeppnisráð eftirfarandi fyrirmælum til Slysavarnafélagsins Landsbjargar:

Ef björgunarbátar í eigu Slysavarnafélagsins Landsbjargar selja þjónustu sína á markaði gegn greiðslu skal verðlagning þeirrar þjónustu ekki vera með þeim hætti að hún hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppnisþjónustuna skal verðleggja með hliðsjón af þeim kostnaði sem henni tengist, bæði breytilegum og föstum ásamt hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. Við mat á kostnaði skal m.a. hafa hliðsjón af fjárbindingu í tækjum og búnaði og reikna eðlilega markaðsverti af þeim. Ennfremur skal í verðlagningunni reikna með húsnæðiskostnaði.“