

Miðvikudagur, 29. janúar 2003

193. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 4/2003

Kvörtun yfir úthlutun Byggðastofnunar og ráðstöfun Ísafjarðarbæjar á byggðakvóta.

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 23. apríl sl., frá Sólveigu Ágústsdóttur lögfr., f.h. Fiskvinnslunnar Íslandssögu hf., Suðureyri og Fiskvinnslunnar Kambs hf., Flateyri. Þar er óskað eftir að Samkeppnisstofnun athugi hvort úthlutun Byggðastofnunar á svokölluðum byggðakvóta til Ísafjarðarbæjar og ákvörðun Ísafjarðarbæjar um að ráðstafa honum öllum til Fiskvinnslunnar Fjöltnis hf., Þingeyri stangist á við samkeppnislög. Byggðastofnun er einn af hluthöfum Fiskvinnslunnar Fjöltnis.

Í erindinu kemur fram að á árinu 1999 hafi Byggðastofnun úthlutað byggðakvóta í samræmi við lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, sbr. lög nr. 1/1999 en þar segir að á fiskveiðiárunum 1999/2000 til og með fiskveiðiársins 2005/2006 hafi Byggðastofnun árlega til ráðstöfunar aflaheimildir sem nemi 1.500 þorskígildislestum, til að styðja byggðarlög sem lent hafi í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Skuli þeim úthlutað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir, sbr. bráðabirgðaákvæði XXVI. Ekki komi fram í lögnum reglur um það hvernig úthlutun kvótans skuli fara fram en Byggðastofnun hafi sett reglur fyrir úthlutuninni.

Skv. bréfi Byggðastofnunar til Ísafjarðarbæjar þann 26. júlí 1999 hafi Ísafjarðarbæ verið úthlutað 115 tonnum vegna Flateyrar, 102 tonnum vegna Suðureyrar og 170 tonnum vegna Þingeyrar. Ísafjarðarbær hafi hins vegar úthlutað kvótanum samtals 387 tonnum í heild sinni til Þingeyrar, þ.e. til Fiskvinnslunnar Fjöltnis. Ekkert af byggðakvótanum sem úthlutað hafi verið til Ísafjarðarbæjar hafi komið í hlut Flateyrar og Suðureyrar. Fiskvinnslan Fjöltnir hafi verið stofnuð árið 1999 og meðal stofnenda og eigenda að 100.000.000 kr. hlut eða alls 25% hlutafjár sé Byggðastofnun.

Jafnframt segir í erindinu: „*Fiskvinnslan Íslandssaga hf. og Fiskvinnslan Kambur hf. telja að hér hafi verið brotið gegn samkeppnislögum, enda hafi samkeppni verið raskað með úthlutun byggðakvótans og greiðslu hlutafjár í Fiskvinnslunni Fjöltni hf.*

Er hér um ríkisstyrk að ræða, enda hugtakið ríkisstyrkur mjög víðtækt og gildir um hvers konar stuðning eða styrk sem veittur er af ríkisfjármunum í hvers konar formi. “

Einnig er í erindinu vísað til álits samkeppnisráðs nr. 7/1996 en þar komi m.a. fram að opinberir styrkir eða ríkisstyrkir séu nokkuð algengir í atvinnustarfsemi hér á landi. Tilgangurinn með þeim sé oft að halda uppi atvinnu í tilteknum starfsgreinum, hlúa að tilteknum atvinnugreinum eða framfylgja byggðastefnu stjórnvalda. Á hinn bóginn sé ljóst að ríkisstyrkir geti í vissum tilvikum haft alvarleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði. Í samkeppnislögum komi fram það mat löggjafans að virk samkeppni sé nauðsynleg til þess að vinna að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþátta og stuðli þannig að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þegar stjórnvöld veiti ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilni framleiðslu ákveðinna vara geti það farið gegn þessum grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta eigi aðallega við í þeim tilvikum þegar keppinautum sé mismunað með opinberum styrkjum. Þegar svo beri við geti styrkveiting unnið gegn nauðsynlegri hagræðingu og skaðað vel rekin fyrirtæki. Styrkveiting sem mismuni keppinautum skapi því hættu á soun framleiðsluþátta þjóðfélagsins og geti hamlað efnahagslegum framförum. Í raun geti opinber stuðningur af þessu tagi haft það í för með sér að erfiðleikar flytjist frá einu fyrirtæki til annars.

Kvartandi telur að með úthlutun byggðakvóta eingöngu til Fjölnis og greiðslu hlutafjár í félagið hafi keppinautum verið mismunað og með því sköpuð hættu á soun framleiðsluþátta þjóðfélagsins og geti það hamlað efnahagslegum framförum. Með því hafi verið brotið gegn markmiðum samkeppnislaga. Eins og segi í álitinu komi ekki til skoðunar hvaða tilgangur eða markmið sé með slíkri aðstoð heldur einungis hvaða áhrif aðstoðin hafi á samkeppni á viðkomandi markaði. Því komi ekki til þess að kanna þurfi þær reglur sem byggt hafi verið á við úthlutun byggðakvótans, heldur sé einungis litið til þess hvort aðstoðin hafi áhrif á samkeppni.

Loks segir að ríkisstyrkur sá sem Fjölnir fékk á árinu 1999 í formi byggðakvóta og hlutafjár, skekki samkeppnisstöðu Fiskvinnslunnar Íslandssögu og Fiskvinnslunnar Kambs, þar sem þær þurfi að kaupa slíkan kvóta auk þess sem þær búi ekki við jafn sterka hlutafjárstöðu og Fjölnir hf. Ef niðurstaða samkeppnisráðs verði á þá leið að samkeppni hafi verið raskað með áðurnefndum ríkisstyrkjum sé óskað eftir því að samkeppnisyfirvöld hlutist til um að rétta samkeppnisstöðu Fiskvinnslunnar Íslandssögu og Kambs.

II Málsmeðferð

1.

Kvörtunin var send til umsagnar Byggðastofnunar og Fiskvinnslunnar Fjöltnis hf. Einnig var óskað eftir umsögnum sjávarútvegsráðuneytisins og Ísafjarðarbæjar.

Í umsögn Byggðastofnunar, dags. 5. júlí 2001, kemur m.a. fram að stofnunin telji að kvartendur hafi ekki lagt fram nein gögn sem styðji fullyrðingar þeirra og hafi heldur ekki sýnt fram á með hvaða hætti samkeppnisstaða þeirra hafi skekkst. Ennfremur hafi ekki verið tekin afstaða af hálfu kvartanda um hvaða ákvæði samkeppnislaga hafi verið brotin. Þá hafi ekki verið skilgreint hvað sé átt við með markaði þannig að hægt sé að reifa málið með hliðsjón af 6. mgr. 4. gr. Að auki hafi ekki verið sýnt fram á að rekstur Fjöltnis hf. hafi haft hamlandi áhrif á stöðu þeirra og rekstur og hvernig þeim hafi verið mismunað.

Ekki verði séð að hér sé um svæðisbundinn markað að ræða eins og skilja megi á erindinu. Að því marki sem um kvóta á markaði sé að tefla sé allt landið sama markaðssvæði og því skipti það ekki máli í þessu samhengi hvort fyrirtæki sem telji sig bera skarðan hlut frá borði vegna úthlutunar byggðakvóta á Þingeyri sé staðsett á Flateyri eða á Suðurnesjum. Með hliðsjón af því að byggðakvóti sé aðeins lítill hluti af útteildum heildarafla á Íslandsmiðum sé langsótt að hann geti skipt einhverju máli í þessu sambandi.

Á grundvelli bráðabirgðaákvæðis XXVI í lögum um stjórn fiskveiða hafi Byggðastofnun árlega til ráðstöfunar aflaheimildir, til að styðja byggðalög sem hafi lent í vandræðum vegna samdráttar í sjávarútvegi, sem úthluta skal í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir. „Í samræmi við 4. lið þingsályktunar um stefnu í byggðamálum fyrir árin 1999-2001 og í krafti áðurnefnds bráðabirgðaákvæðis í lögum um stjórn fiskveiða setti Byggðastofnun viðmiðunarreglur um skiptingu byggðakvótans milli byggðarlaga og nánari skilyrði fyrir þeirri úthlutun. Byggðakvótanum var úthlutað til fimm ára og skyldu forsendur endurskoðaðar árlega. Kvótanum var úthlutað til byggðarlaga á jaðarsvæðum skv. skilgreiningu Byggðastofnunar á atvinnuþróunar svæðum sem fram kom í skýrslunni Byggðir á Íslandi frá árinu 1999. Þá var einnig lagt mat á hvaða byggðarlög hefðu lent í mestum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi“.

Stjórn Byggðastofnunar hafi samþykkt reiknireglur fyrir úthlutun byggðakvótans og hafi honum verið úthlutað samkvæmt þeim. Samkvæmt þessum reiknireglum skyldi Ísafjarðarbær fá úthlutað 387 tonnum af byggðakvóta. Úthlutun byggðakvóta hafi verið bundin ýmsum skilyrðum. Til þess að byggðakvóti kæmi að sem mestum notum hafi úthlutun hans að jafnaði verið bundin því að sá aðili sem nýtti hann margfaldaði

hann með því að koma á móti með eigin kvóta til löndunar og vinnslu í tilteknu byggðarlagi. Það gefi auga leið, miðað við framangreindar forsendur, að varla hafi komið til greina að útdeila honum jafnt til allra sem eigi skip án tillits til þess hvort þeir hefðu yfir eigin kvóta að ráða eða ekki enda erfitt að fylgjast með því hvort farið yrði eftir úthlutunarreglum.

Fiskvinnslan Fjölmi hf. hafi verið stofnuð árið 1999 í kjölfar gjaldþrots Rauðsíðu ehf. sem hafi rekið fiskvinnslu og verið burðarás í atvinnulífi á Þingeyri. Í framhaldi af því hafi Byggðastofnun ásamt öðrum fjárfestum s.s. Burðarási hf. og Vísi ehf. Grindavík og almenningi á Þingeyri átt þátt í að stofna Fjölmi hf. til að tryggja rekstur fiskvinnslu á Þingeyri til frambúðar. Byggðastofnun hafi lagt fram hlutafé að fjárhæð kr. 100.000.000 en hlutafé í félaginu muni vera 500.000.000 kr. í dag. Hluttur Byggðastofnunar sé 20% og séu allir hlutir jafn rétt háir. Hluttur Burðaráss hf. í félaginu hafi verið jafnstór hluta Byggðastofnunar. Samhliða stofnun Fjölmi hf. hafi Ísafjarðarbær lagt til að byggðakvóti sem kæmi til Ísafjarðarbæjar myndi allur fara til Þingeyrar til nýtingar hjá Fjölmi hf. Stjórn Byggðastofnunar hafi fallist á þessa tilhögun á fundi hinn 13. ágúst 1999.

Ákvörðun Byggðastofnunar um að kaupa hlut í félaginu hafi verið gerð á hreinum viðskiptagrunni enda þótt byggðasjónarmið hafi legið fyrst og fremst að baki þeirri ákvörðun. Hlutabréf í félaginu hafi verið markaðsvara og álitlegur kostur fjárfesta eins og þátttaka Burðaráss hafi verið til vitnis um. Kröfur sem gerðar hafi verið til arðsemi hafi ekki verið minni en hjá sambærilegum fyrirtækjum á hlutabréfamarkaði.

Loks segir: *“Ljóst má því vera að í kaupum Byggðastofnunar á hlutabréfum í Fjölmi hf. fólst ekki neinn ríkisstuðningur enda hefði þá Byggðastofnun við þessar aðstæður þurft að kaupa hluti á yfirverði eða hlutabréfin hefðu verið með einhverjum hætti víkjandi gagnvart öðrum hlutabréfum í félaginu eða þá að þau hefðu átt að fá minni arð en önnur hlutabréf.*

Með hliðsjón af öllu framansögðu hafnar Byggðastofnun því þeirri fullyrðingu sem kemur fram í erindi Fiskvinnslunnar Kambs hf. og Íslandssögu hf. til Samkeppnisstofnunar um að úthlutun byggðakvóta til Fiskvinnslunnar Fjölmi hf. á Þingeyri og hlutabréfakaup Byggðastofnunar í félaginu stríði gegn samkeppnislögum“.

2.

Umsögn Byggðastofnunar var send kvartanda til athugasemda og bærust þær þann 18. október 2001.

Þar er m.a. áréttað hvert umkvörtunarefnið sé þ.e. að úthlutun byggðakvótans hafi farið gegn markmiðum samkeppnislaga eða grunntilgangi laganna eins og fram komi í

áliti nr. 7/1996. Einnig er áréttað að með úthlutun alls kvóta Ísafjarðarbæjar til Fiskvinnslunnar Fjöltnis hf. hafi samkeppnisstaða kvartenda verið skert. Kvartendur þurfi að kaupa allan sinn kvóta á meðan Fiskvinnslan Fjöltnir hafi fengið hluta af sínum kvóta í formi byggðakvóta. Aukinn kvóti þýði meira og ódýrara hráefni í vinnslu fyrir Fjöltni. Fyrirtækið hafi af þessum sökum einnig mun sterkari stöðu en aðrar fiskvinnslur þegar komi að kaupum á fiski á fiskmörkuðum innanlands. Hráefnisstaða þeirra sé betri vegna byggðakvótans og geti fyrirtækið því boðið herra verð í hráefni á fiskmörkuðum.

Markaðurinn sem við eigi sé innanlandsmarkaður, þ.e. fyrirtæki þessi eigi í samkeppni á innlendum fiskmörkuðum.

Kvartendur telja ólíklegt að viðkomandi fjárfestar hefðu lagt fé í umrætt félag, nema einmitt vegna þess að áður hafi verið búið að tryggja að allur byggðakvóti sem úthlutaður hafi verið til Ísafjarðarbæjar (þ.e. 115 tonn vegna Flateyrar, 102 tonn vegna Suðureyrar og 170 tonn vegna Þingeyrar) rynni eingöngu til Þingeyrar. Kaup þessara aðila hljóti að hafa verið bundin þeirri forsendu að fyrirtækið fengi umræddan byggðakvóta og Byggðastofnun hafi séð til þess að úr því hafi ræst. Tilvísun til þess að kaupin hafi verið gerð á hreinum viðskiptagrunni standist því ekki. Fiskvinnslan Fjöltnir hafi ekki verið sett á laggirnar nema vegna úthlutunar byggðakvótans, sbr. ummæli formanns stjórnar Byggðastofnunar í grein í tímaritinu Ægi og sé hún meðfylgjandi. Í umræddri grein, sem er viðtal við Egil Jónsson þáverandi formann Byggðastofnunar, segir: „Með þessar reglur í höndum, mjög vandlega útfærðar, var úthlutun okkar í raun aðeins stærðfræðilegs eðlis og það var ekki hnikað frá reglum um eitt einasta tonn og engu úthlutað samkvæmt okkar tilfinningum eða sjónarmiðum um einstök byggðarlög. ... Egill leggur á það áherslu að stjórn Byggðastofnunar hafi ekki með beinum hætti komið að ákvörðun um hvernig sveitarstjórnir ráðstöfuðu sínum byggðakvóta. Atvinnuráðgjöfum í kjördæmunum hafi verið falið að vera sveitarstjórnnum innan handar við þá ákvörðunartöku um ráðstöfunina... Á Vestfjörðum var tekin ákvörðun um að stýra öllum byggðakvóta Ísafjarðarbæjar á Þingeyri og í kjölfarið var stofnað Fiskvinnslan Fjöltnir, með þátttöku Byggðastofnunar og fleiri aðila. Þar fáum við í raun út úr byggðakvótanum um 2000 tonna afla sem skilar sér á land til vinnslu og um 30 störf. Þarna er einmitt dæmi um hvaða áhrif byggðakvótinn getur haft. Það koma inn fjárfestar til samstarfs við heimamenn, leggja fram fé og kvóta og koma af stað vinnslu sem hefur að meginmarkmiði að ná fram arðsemi. Samningur um félagið felur líka í sér að á komandi árum skuli það nota arðinn af rekstrinum til að kaupa viðbótarkvóta og byggja sig þannig upp til styrkrar kvótastöðu. Að mínu mati er Fjöltnir á Þingeyri dæmi um ný vinnubrögð þar sem fyrirtækið er þarna að eignast kvóta en ekki einstök skip eða bátar. Að baki fyrirtækinu eru líka miklar arðsemiskröfur og það tel ég vera lykilatíði þess að verkefnið lukkist. En Fjöltnir hefði ekki komið til sögunnar nema vegna úthlutunar byggðakvótans og það ættu menn að hafa í huga.“

3.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Byggðastofnun til umsagnar og bárust þær þann 27. nóvember 2001. Byggðastofnun telur ekkert nýtt hafa komið fram í athugasemdum kvartanda og vísar þar af leiðandi til greinargerðar stofnunarinnar frá 5. júlí 2001.

4.

Kvartandi taldi með bréfi, dags. 12. desember 2001, ekki ástæður til að koma að frekari athugasemdum.

5.

Í umsögn sjávarútvegsráðuneytisins segir m.a.: „*Athugun Samkeppnisstofnunar beinist að framkvæmd Byggðastofnunar á ráðstöfun aflaheimilda sem Byggðastofnun var falið af Alþingi að annast. Sjávarútvegsráðuneytinu er í lögum hvorki ætlað hlutverk við ráðstöfun þessara tilteknu aflaheimilda, né hefur ráðuneytinu verið falið að hafa eftirlit með ráðstöfun þessara tilteknu aflaheimilda, né hefur ráðuneytinu verið falið að hafa eftirlit með ráðstöfun Byggðastofnunar á aflaheimildum eða framkvæmd stofnunarinnar að öðru leyti á reglum ákvæðisins. Ráðuneytið telur á grundvelli ofangreinds það ekki vera hlutverk sitt að tjá sig um framkvæmd Byggðastofnunar á umræddum reglum*“.

6.

Í umsögn Ísafjarðarbæjar, dags. 14. janúar sl., kemur m.a. fram að tekið sé undir þau sjónarmið Byggðastofnunar sem fram komi í bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 5. júlí 2001. Úthlutunin hafi farið fram í samræmi við viðmiðanir Byggðastofnunar. Við ákvörðun um úthlutun hafi sérstaklega verið litið til þess bága atvinnuástands sem hafi ríkt á Þingeyri árið 1999. Ekki verði talið að kærendur í málinu hafi á nokkurn hátt sýnt fram á að samkeppnisstaða þeirra hafi verið skert með úthlutun byggðakvótans eða að samkeppnislög hafi verið brotin.

7.

Kvartanda voru sendar umsagnir sjávarútvegsráðuneytisins og Ísafjarðarbæjar til upplýsinga og kom hann ekki frekari athugasemdum á framfæri.

8.

Engin umsögn barst frá Fiskvinnslunni Fjölni.

III. Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 29. janúar 2003, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Þ. Flygenring, Ólafur Björnsson, Karitas Pálsdóttir, Ragnheiður Bragadóttir og Tryggvi Axelsson.

1.

Umkvörtunarefni máls þessa er tvíþætt. Annars vegar snýst það um hvort úthlutun kvóta sem Byggðastofnun hefur til ráðstöfunar á grundvelli laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða til Ísafjarðarbæjar og úthlutun bæjarins á kvótanum til Fiskvinnslunnar Fjöltnis á Þingeyri hafi falið í sér ríkisstyrk sem skekkt hafi samkeppnisstöðu annarra fiskvinnslufyrirtækja á svæðinu. Hins vegar snýst málið um það hvort kaup Byggðastofnunar á hlut í Fiskvinnslunni Fjöltni hafi brotið í bága við samkeppnislög. Verður fjallað um hvorn þátt fyrir sig og er byrjað á þeim hluta málsins sem snýr að úthlutun byggðakvótans. Rétt er þó að rekja báða þætti umkvörtunarefnisins í grófum dráttum áður en lengra er haldið.

Kvartandi telur að með stofnun Fiskvinnslunnar Fjöltnis á Þingeyri og úthlutun Ísafjarðarbæjar á öllum byggðakvóta sveitarfélagsins til fyrirtækisins, auk kaupa Byggðastofnunar á hlutafé í félaginu, hafi keppinautum verið mismunað og brotið hafi verið gegn markmiði samkeppnislaga. Um hafi verið að ræða ríkisstyrk í formi hlutafjár og byggðakvóta sem skekkt hafi samkeppnisstöðu umbjóðenda kvartanda þar sem þeir þurfi að greiða fyrir slíkan kvóta og búi við lakari hlutafjárstöðu. Kvartandi telur að líta verði á Ísland sem landfræðilega markaðinn í máli þessu, þ.e. fyrirtæki sem eigi í samkeppni á innlendum fiskmörkuðum. Kvartandi óskar eftir að samkeppnisyfirvöld beiti sér fyrir því að rétta þá samkeppnisstöðu sem skapast hafi. Máli sínu til stuðnings vísar kvartandi til álits samkeppnisráðs nr. 7/1996 en þar taldi samkeppnisráð að styrkur sem veittur hafði verið ellefu heilsárshótelum á landsbyggðinni hefði farið gegn markmiði samkeppnislaga. Kvartandi telur veittan byggðakvóta og áhrif hans vera sambærileg þeim sem fram koma í álitinu.

Byggðastofnun tekur undir að líta verði á landfræðilega markaðinn sem landið í heild. Byggðakvóti sé aðeins brotabrot af útdeildum kvóta og geti þar af leiðandi ekki skipt máli í samkeppnislegu tilliti. Úthlutunin hafi verið byggð á hlutlægum reglum og tilteknar kvaðir hafi fylgt henni. Það hafi ekki verið á færi allra fiskvinnslufyrirtækja að uppfylla þessar kvaðir. Þar af leiðandi hafi ekki komið til greina að útdeila kvótanum jafnt til allra. Stofnað hafi verið til eignarhlutar í Fiskvinnslunni Fjöltni á viðskiptagrunni enda þótt byggðasjónarmið hafi þar fyrst og fremst legið að baki. Þar af leiðandi geti ekki verið um ríkisstuðning að ræða. Til að svo geti verið hefði Byggðastofnun þurft að sæta lakari kjörum en aðrir hluthafar.

Sjávarútvegsráðuneytið telur að eftirlit með ráðstöfun byggðakvóta sé ekki á valdsviði ráðuneytisins og þar af leiðandi séu ekki fyrir hendi forsendur til að tjá sig um framkvæmd Byggðastofnunar á ráðstöfun kvótans.

Ísafjarðarbær vísar til umsagnar Byggðastofnunar og þeirra sjónarmiða sem þar komi fram, þ.e. að úthlutunin hafi farið fram í samræmi við viðmiðunarreglur Byggðastofnunar. Einnig er hnykkt á því að kvartendur í máli þessu hafi ekki sýnt fram á að úthlutunin hafi brotið í bága við samkeppnislög.

2.

Markaðurinn

Aðilar máls þessa eru sammála um að landfræðilegi markaðurinn sé landið allt enda kaupí fiskvinnslur og útgerðir það hráefni sem verið sé að vinna hverju sinni hvaðanæfa að á landinu. Samkeppnisráð er ósammála þessari skilgreiningu málsaðila og byggir það bæði á reglum Byggðastofnunar um úthlutun byggðakvóta og tilmælum stofnunarinnar um meðferð á úthlutaðum kvóta. Í reglum um úthlutun byggðakvóta kemur fram að kvótanum sé úthlutað til byggðarlaga á atvinnuþróunarsvæðum 1 og 2 á grundvelli skýrslu Byggðastofnunar um skiptingu landsins í atvinnuþróunarsvæði. Þar er um að ræða greiningu á jaðarsvæðum, vanda þeirra og leiðum til úrbóta. Atvinnuþróunarsvæðum er skipt í þrjá flokka eftir því hve alvarlegt ástandið er. Við afmörkun svæðanna er m.a. farið eftir þéttleika byggðar, fólksfækkun, fækkun ársverka, fjölbreytni atvinnulífs og fráviki meðaltekna frá landsmeðaltali. Af þessu má sjá að um er að ræða tiltekin svæði á landinu. Í tilmælum Byggðastofnunar um meðferð úthlutaðs kvóta má sjá að enda þótt um úthlutun kvóta sé að ræða og sá kvóti sé aðeins brot af úthlutaðum kvóta á landsvísu, þá gilda ekki sömu reglur um meðferð byggðakvóta og almenns kvóta. Úthlutaður byggðakvóti hefur áhrif á atvinnurekstur og samkeppnisaðstæður á því svæði sem hans nýtur. Hann getur verið til þess fallinn að veita þeim tilteknu fyrirtækjum sem hann hljóta samkeppnislegt forskot umfram önnur á þessum svæðum.

Með hliðsjón af ofangreindu er það mat samkeppnisráðs að úthlutaður byggðakvóti í máli þessu geti haft áhrif á fiskvinnsla og veiðar á því svæði sem úthlutaður byggðakvóti tók til, þ.e Þingeyri, Suðureyri og Ísafjörður.

3.

Samspil samkeppnisreglna og opinberra styrkja.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. laganna.

Samkeppnisráð getur m.a. gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi

ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna, sbr. b. liður 17. gr. Tekið skal fram að styrkir til sjávarútvegsfyrirtækja falla utan gildissviðs 61. gr. EES-samningsins. Því á 46. gr. samkeppnislaga ekki við í þessu máli.

Ákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða kveður ekki á um hvernig úthlutun byggðakvóta skuli fara fram. Er aðeins um að ræða almennt ákvæði sem tiltekur að Byggðastofnun skuli úthluta byggðakvóta. Þar af leiðandi verður að líta svo á að túlka beri ákvæði XXVI í samræmi við meginsjónarmið samkeppnislaga.

Þótt styrkveitingar opinberra aðila til atvinnufyrirtækja leiði alla jafna til samkeppnisröskunar geta þær í vissum tilvikum verið réttlætanlegar, t.d. þegar markaðsskilyrði eru ófullkomin eða þegar styrkir miða með skýrum hætti að framþróun atvinnulífs í tilteknum byggðarlögum eða atvinnugreinum. Við slíkar aðstæður geta styrkir eflt virka samkeppni þegar til lengdar lætur og stuðlað að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Ef styrkur á að efla samkeppni í viðskiptum á markaði þar sem samkeppni er takmörkuð verður hann að vera veittur á hlutlægum grunni. Mismunun milli fyrirtækja í formi styrkja er aðeins réttlætanleg ef hún er byggð á hlutlægum grunni sem lýtur að markmiði styrkveitingarinnar.

Í álitni samkeppnisráðs nr. 7/1996 segir m.a. að þegar stjórnvöld veiti ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilni framleiðslu ákveðinna vara geti það farið gegn grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta eigi aðallega við þegar keppinautum sé mismunað með opinberum styrkjum. Einnig segir í álitinu að ívilnandi aðgerðir stjórnvalda, sem taki jafnt til allra sem starfi á viðkomandi markaði, hafi síður í för með sér samkeppnishamlandi áhrif.

Við mat á því hvort að styrkur stuðli að virkri samkeppni og falli að markmiði samkeppnislaga er horft til nokkurra þátta. Þessir þættir stuðla að því að jafna út áhrif styrksins á samkeppni á viðkomandi markaði. Þeir þættir sem m.a. er horft til við þetta mat er að styrkir eigi sér skýrt markmið og séu í samræmi við vandamálið sem fyrir liggur að leysa, að samkeppni sé takmörkuð eða markaður ófullkominn þar sem styrkþegi starfar, upphæð styrksins og tímalengd hans. Eins og ávallt verður að gæta meðalhófs þannig að styrkur raski ekki samkeppni í atvinnugreininni að ósekju.

4.

Liggur því næst fyrir að skoða umræddan byggðakvóta í ljósi ofangreindra þátta.

Í lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 segir í bráðabirgðaákvæði XXVI: „Á fiskveiðiárunum 1999/2000 til og með fiskveiðiársins 2005/2006 hefur Byggðastofnun árlega til ráðstöfunar aflaheimildir sem nema 1.500 þorsgildislestum, miðað við

óslægðan fisk, til að styðja byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Skal þeim úthlutað í samráði við viðkomandi sveitastjórnir. Aflaheimildir skulu vera í þorski, ýsu, steinbit og ufsa í hlutfalli við leyfðan heildarafla af þessum tegundum. Aflaheimildir þessar miðast við óslægðan fisk og skulu þær dregnar frá leyfðum heildarafla þessara tegunda áður en honum er skipt á grundvelli aflahlutdeildar“.

Með breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 85/2002 var ákvæði XXVI breytt á þá leið að í lok fiskveiðiársins 2005/2006 skuli útteilt magn verða 3000 lestir og ráðherra verði það stjórnvald sem komi til með að úthluta kvótanum. Mun ráðherra gera það í samráði við Byggðastofnun en á grundvelli úthlutunarreglna sem ráðuneytið kemur að öllum líkindum til með að setja með reglugerð.

Eins og fram kemur hér að ofan er tilgangur bráðabirgðaákvæðis XXVI að styrkja byggðarlög sem lent hafa í samdrætti í sjávarútvegi. Löggjafinn er með því að fylgja stefnu sinni um að mikilvægt sé að tryggja byggðarlögum sem háð eru útgerð smábáta aðgang að aflamarki og hefur löggjafinn alfarið sett það í hendur Byggðastofnunar hvernig þessu ákvæði skuli framfylgt, þ.e. við hvaða mælikvarða skuli stuðst þegar verið sé að meta hvar sé samdráttur í sjávarútvegi. Byggðakvótinn er veittur sveitarfélögum á grundvelli ofangreinds lagaákvæðis. Byggðakvóti eða byggðastyrkur er því veittur á grundvelli skýrrar lagaheimildar og er ekki á valdi samkeppnisyfirlvalda að breyta því heldur aðeins að meta hvort úthlutun styrksins samrýmist samkeppnislögum eða ekki.

5.

Úthlutunarreglurnar og framkvæmd úthlutunar

Stjórn Byggðastofnunar samþykkti á fundi 23. júlí árið 1999 reglur um úthlutun svonefnds byggðakvóta og viðmiðunarreglur um skiptingu byggðakvótans milli byggðarlaga og nánari skilyrði fyrir þeirri úthlutun.¹

Í skýrslu Byggðastofnunar um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 1999/2000 kemur m.a. fram að með úthlutun 1500 þorskígildistonna sé aðeins hægt að koma til móts við óskir fárra sem í vanda séu staddir. Í aðgerðunum felist svokölluð jákvæð mismunun því hún taki á vanda þeirra sem verst séu staddir á kostnað þeirra sem betur ári hjá. Aðgerðirnar eigi þannig með jákvæðum hætti að rétta hlut þeirra sem hafi orðið undir í kvótakerfinu. Þær séu tímabundnar en ekki varanlegar. Þó verði þeir sem aðgerðanna njóti að nota þær til að styrkja sig nægilega mikið til að geta komist af þegar þeim ljúki. Við framkvæmd þessara aðgerða sem felist fyrst og fremst í úthlutun hafi verið höfð hliðsjón af ofansögðu. Megin áhersla hafi verið lögð á að úthlutunin næði til þeirra sem verst hafi verið staddir en jafnframt að hún næði að koma að gagni.

¹ Ársskýrsla Byggðastofnunar fyrir árið 1999 bls. 19-20

Byggðakvótanum er í fyrstu úthlutað til fimm ára og skulu forsendur endurskoðaðar árlega. Kvótanum er úthlutað til byggðarlaga á svonefndum jaðarsvæðum og er lagt mat á hvaða byggðarlög hafa lent í mestum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Þar eru lagðir til grundvallar ýmsir þættir sem varða stöðu sjávarbyggðanna. Stjórn Byggðastofnunar samþykkti reiknireglur fyrir úthlutun byggðakvótans og úthlutun samkvæmt þeim.²

Úthlutunarreglur Byggðastofnunar eru annars vegar viðmiðunarreglur og hins vegar reiknireglur. Verður að skoða þær í ljósi markmiðs samkeppnislaga um að efla virka samkeppni í viðskiptum, því eins og áður segir er grundvallaratriði að reglur um styrki séu hlutlægar og málefnalegar eigi þær að samrýmast lögunum. Rétt er einnig að áréttta, að teknu tilliti til markmiðs samkeppnislaga, að reglur um styrkveitingar hljóti ávallt að vera túlkaðar þröngt.

5.1. Viðmiðunarreglur og reiknireglur

Reglur Byggðastofnunar heita „Úthlutun byggðakvóta samkvæmt breytingu á lögum nr. 38, 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða“ og eru ekki númeraðar. Reglurnar eru svohljóðandi:

„Kvótanum skal úthluta til þeirra byggðarlaga, sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Vægi þátta sem metnir eru eru sem hér segir:

<i>Kvótatap</i>	<i>30%</i>
<i>Hlutur fiskvinnslu og fiskveiða</i>	<i>20%</i>
<i>Fækkun ársverka í fiskvinnslu og fiskveiðum</i>	<i>15%</i>
<i>Meðaltekjur íbúa</i>	<i>15%</i>
<i>Fólksfækkun</i>	<i>10%</i>
<i>Íbúafjöldi</i>	<i>10%</i>

Nánari útfærsla

Kvótanum er úthlutað hlutfallslega samkvæmt eftirfarandi:

Kvótatap staðarins í þorskígildum sl. 5 ár:

5% reiknast sem 2 punktar. Mest 30 punktar. Kvóti 1998 má ekki vera meiri en 4000 tonn, kvótaaukning (án steinbíts) ekki meiri en 800 tonn sl. 5 ár og ekki miklar aðrar breytingar í veiðum og vinnslu á tímabilinu.

Hlutur fiskveiða og fiskvinnslu í atvinnulífi staðarins:

² Ársskýrsla Byggðastofnunar fyrir árið 1999 bls. 19-20

2% reiknast sem 1 punktur. Mest 20 punktar. Einungis staðir með herra hlutfall en 20% koma til greina við úthlutun. Þar skal vera bolfiskvinnsla við upphaf úthlutunartímabilsins skv. nýjustu upplýsingum Fiskistofu.

Fækkun ársverka í fiskvinnslu og fiskveiðum á 5 ára tímabili (1991-1996):

2% fækkun reiknast sem 1 punktur. Mest 15 punktar.

Frávik meðaltekna á íbúa frá landsmeðaltali:

2% reiknast sem 1 punktur. Mest 15 punktar.

Fólksfækkun síðastliðin 5 ár:

Fækkun um hver 3% síðastliðin 5 ár reiknast sem 1 punktur. Samtals mest 10 punktar.

Íbúafjöldi:

100 íbúar reiknast sem 1 punktur. Mest 10 punktar. Einungis staðir á atvinnuþróunarsvæði 1 með færri íbúa en 2000 og á atvinnuþróunarsvæði 2 með færri en 1000 íbúa koma til greina. Þar sem sameining sveitarfélaga hefur átt sér stað og misræmis gætir milli byggðarlaga með aðskilin atvinnusvæði skal miða við einstök byggðarlög.

Byggðakvótanum er í fyrstu úthlutað til fimm ára og skulu forsendur endurskoðaðar árlega. Kvótanum er úthlutað til byggðarlaga á atvinnuþróunarsvæðum 1 og 2 á grundvelli skýrslu Byggðastofnunar um skiptingu landsins í atvinnuþróunarsvæði. Byggðastofnun getur vikið frá skiptingu milli tegunda í einstökum byggðalögum ef hagkvæmt þykir, en þó þannig að heildarskipting byggðakvótans raskist ekki, né hlutur hvers byggðarlags í þorskígildum og verðgildi byggðakvótans.“

Að gefnum þessum forsendum og á grundvelli útreikninga Byggðastofnunar var af 1500 þorskígildislestum, 387 lestum úthlutað til Ísafjarðarbæjar, þ.e. v/Flateyrar 115 tonnum, v/Suðureyrar 102 tonnum og v/Þingeyrar 170 tonnum.

Jafnframt voru settar sérstakar reglur um meðferð úthlutaðs byggðakvóta³ fyrir þau sveitarfélög og þau fyrirtæki sem hlutu byggðakvóta. Í stuttu máli má segja að inntak þeirra reglna hafi snúið að því að tryggja að byggðakvótinn færi ekki úr byggðarlaginu með því að binda hann við vinnslu í viðkomandi byggðarlagi, hann skal veiddur af skipum í byggðarlaginu, hann skal afhentur án endurgjalds og hann má ekki selja eða leigja milli byggðarlaga. Forsenda fyrir því að hægt sé að semja við skip um veiðar úr byggðakvóta er að viðkomandi skip hafi veiðileyfi og aflahlutdeild, annað hvort í formi aflamarks (kvóta) eða þorskaflahámars. Byggðakvóti samkvæmt þeim samningi dregst ekki frá áður úthlutaðri aflahlutdeild viðkomandi skips.

Í skýrslu Byggðastofnunar um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 1999/2000 kemur m.a. fram að byggðakvóta hafi verið úthlutað til 11 byggðarlaga á landinu. Reglurnar

³ Reglur Byggðastofnunar við meðferð úthlutaðs byggðakvóta, dags. 30. júní 1999.

tryggi að þau byggðarlög sem lent hafi í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi fái kvóta til samræmis við vanda þeirra. Byggðakvótinn sé bundinn við byggðarlögin þannig að aflanum verði einungis landað í viðkomandi byggðarlagi og hann verkaður þar. Viðskipti með byggðakvóta séu óheimil. Áætluð margfeldisáhrif séu 3-4 ef miðað sé við þær umsóknir sem samþykktar hafi verið. Samkvæmt því sé líklegt að úr þeim 1500 þorskígildistönnum sem byggðakvótinn sé verði landað á bilinu 5000-6000 þorskígildistönnum á yfirstandandi fiskveiðiári (1999/2000) vegna byggðakvótans.

Samkeppnisráð telur að ofangreindar úthlutunarreglur Byggðastofnunar séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og að þar sé stuðst við hlutlægan mælikvarða sem sé til þess fallinn að jafnfræðis sé gætt við úthlutunina. Samkeppnisráð telur jafnframt að tímalengd byggðakvótans sé hæfileg til að leysa þann vanda sem skapast hefur á svæðinu án þess að skaða samkeppni á viðkomandi svæði.

6.

Í gögnum málsins kemur fram að sveitarstjórnir hafi átt að kanna áhuga útvegsaðila á byggðakvóta, hver í sínu byggðarlagi. M.a. skyldi við úthlutun lögð áhersla á að gæta þess að byggðakvóti félli þeim í skaut sem gætu fallið undir skilgreiningu Byggðastofnunar um að „*leitast sé við að styrkja stöðu minni flotans í landinu og styrkja stöðu byggðarlaganna eða sjávarplássanna um landið*“. Einnig skyldi þess gætt að viðkomandi uppfyllti aðrar reglur Byggðastofnunar um meðferð úthlutaðs kvóta.

Í gögnum málsins kemur m.a. fram að þann 15. júlí 1999 hafi bæjarstjóri Ísafjarðarbæjar sótt um byggðakvóta til handa Þingeyri, allt að 1500 tonnum, vegna ástands atvinnulífs á staðnum. Byggðastofnun úthlutaði byggðakvóta til Ísafjarðarbæjar og annarra sveitarfélaga þann 22. júlí sama ár. Í hlut Ísafjarðarbæjar komu 387 tonn sem skiptust milli Þingeyrar, Flateyrar og Suðureyrar. Sjö aðilar sóttu um að fá úthlutað kvóta Ísafjarðarbæjar og voru þeir allir staðsettir á Þingeyri nema einn á Flateyri. Á fundi bæjarráðs Ísafjarðarbæjar þann 26. júlí 1999 var lagt til við stjórn Byggðastofnunar að úthlutaðum byggðakvóta, 387 tonnum til Ísafjarðarbæjar, yrði öllum beint til Þingeyrar. Á sama fundi var lögð fram umsókn frá Nýsi hf. um stofnun fiskvinnslufyrirtækis á Þingeyri. Bæjarráð samþykkti tillögur Nýsis að því gefnu að stjórn Byggðastofnunar samþykkti tillögu bæjarráðs um að úthlutaður kvóti færi til Þingeyrar. Á þessum fundi og næsta fundi bæjarráðs var afgreiðsla á öllum öðrum umsóknum um byggðakvóta frestað meðan beðið var niðurstöðu Byggðastofnunar.

Af ofangreindu má leiða líkur að því að bæjarráð Ísafjarðarbæjar hafi í raun verið búíð að ákveða ráðstöfun byggðakvóta Ísafjarðarbæjar áður en honum var úthlutað. Þegar kom að ráðstöfun byggðakvótans til einstakra fyrirtækja hafi í raun ekki verið stuðst við formlegar, gagnsæjar úthlutunarreglur. Þær hafi aldrei verið settar fram enda kom

fram í bréfi bæjarstjóra Ísafjarðarbæjar til Byggðastofnunar áður en úthlutun stofnunarinnar fór fram að ástæða þess að allur byggðakvóti skyldi fara til Þingeyrar hafi verið að *“ástand í atvinnulífi Þingeyringa þurfi ekki að tíunda frekar, það sé öllum ljóst.*

Af gögnum málsins verður ekki séð að Ísafjarðarbær hafi stuðst við hlutlægar og gagnsæjar reglur þegar samþykkt var að beina því til Byggðastofnunar að úthluta öllum byggðakvótanum sem kom í hlut Ísafjarðarbæjar til Fiskvinnslunnar Fjöltnis á Þingeyri. Slíkar reglur eru til þess fallnar að stuðla að samkeppnislegu jafnræði aðila. Skortur á gagnsæjum viðmiðunarreglum við ráðstöfun byggðakvóta var til þess fallinn að skapa tortryggni og mismuna keppinautum. Þar sem sú úthlutun byggðakvóta sem hér um ræðir fór fram á árinu 1999 og með vísan til þess að lögum um úthlutun byggðakvóta hefur verið breytt þannig að stjórnslá verður í hendi ráðherra og gert er ráð fyrir að úthlutun fari fram á grundvelli reglna sem settar verða með reglugerð telur samkeppnisráð ekki ástæðu til að hafast að vegna ráðstöfunar Ísafjarðarbæjar á byggðakvóta til Fiskvinnslunnar Fjöltnis þrátt fyrir að bærinn hafi ekki gert það á grundvelli fyrirliggjandi gagnsærra, hlutlægra reglna.

Umboðsmaður Alþingis tekur undir hluta af þessum sjónarmiðum í máli nr. 3699/2003 sem varðar úthlutun byggðakvóta. Í stuttu máli telur umboðsmaður að það hefði verið betra að þess hefði verið gætt af hálfu Byggðastofnunar að sú leið hefði almennt verið farin við skiptingu þessa aflaheimilda sem komu í hlut hvers byggðarlags að auglýsa eftir umsóknum frá útvegsaðilum þar áður en þeim var ráðstafað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir. Sú tilhögun hafi verið viðhöfð í einhverjum byggðarlaganna en ekki öllum.

7.

Eins og fram hefur komið hér að framan keypti Byggðastofnun 20% hlutafjár í Fiskvinnslunni Fjöltni. Kvartandi telur að þar hafi verið um ólögmgætan ríkisstyrk að ræða. Byggðastofnun telur að sú fjárfesting geti aldrei talist ríkisstyrkur þar sem hún hafi verið gerð á viðskiptalegum grunni.

Af hálfu kvartanda hafa ekki verið færð rök fyrir því að hlutafjárkaup Byggðastofnunar í Fiskvinnslunni Fjöltni séu óarðbær þegar til lengri tíma er litið. Upplýst hefur verið að hlutafjárkaup stofnunarinnar hafi verið á viðskiptalegum grunni. Byggðastofnun reiknar með að þessi fjárfesting skili viðunandi arðsemi til lengri tíma litið. Í fjárhagsáætlun fyrirtækisins komi a.m.k. fram að gert sé ráð fyrir að fyrirtækið skili hagnaði að upphæð 30 milljónir, eftir fjármagnsgjöld og afskriftir. Um sé að ræða 7,5% arð af hlutafé. Gert sé ráð fyrir að hagnaður verði notaður til frekari kvótakaupa þegar greiðslubyrði af lánum leyfi.

Samkeppnisráð getur tekið undir það með kvartanda að hlutafjárkaup Bygðastofnunar veiti Fiskvinnslunni Fjölni ákveðið samkeppnislegt forskot til skamms tíma lítið þar sem fjárhagsleg geta fyrirtækisins m.a. til kaupa á kvóta sé meiri fyrir vikið en ella hefði verið. Sé þessi fjárfesting skoðuð til lengri tíma er hins vegar ekki hægt að fallast á með kvartanda að byggðakvótinn hafi verið ákvörðunarástæðan fyrir hlutafjárkaupunum. Bygðakvótanum er aðeins úthlutað til tiltekins skamms tíma og að þeim tíma liðnum verður fyrirtækið að afla sér síns kvóta með almennum hætti. Ekkert bendir til þess að breyting verði á hlutafjáreign Bygðastofnunar eftir að hætt verður að úthluta byggðakvóta til Fiskvinnslunnar Fjölnis.

Að teknu tilliti til ofangreinds er það mat samkeppnisráðs að hlutafjárkaup Bygðastofnunar í Fiskvinnslunni Fjölni feli ekki í sér samkeppnishömlur í skilningi samkeppnislaga.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til frekari afskipta samkeppnisráðs af máli þessu.“

[Máli þessu var áfrýjað, sjá úrskurð Áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. [3/2003](#)]