

Föstudagurinn 31. maí 1996 kl. 9:00

74. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 6/1996

**Erindi Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar  
um meinta mismunun fiskvinnslufyrirtækja**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 1. mars 1995, frá Jóni Steinari Gunnlaugssyni, hrl., fyrir hönd Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar (SFÁÚ). Erindið fjallar um ójafna samkeppnisstöðu fyrirtækja innan SFÁÚ, þ.e. fiskvinnslustöðva sem ekki eru reknar í tengslum við útgerð, og fiskvinnslufyrirtækja sem jafnframt reka útgerð. Í erindi lögmannsins kemur fram að umbjóðendur hans séu samtök fiskvinnslustöðva sem ekki reka jafnframt útgerð og hafa því ekki fengið úthlutað aflahlutdeild skv. lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Þessi fiskvinnslufyrirtæki hafi ekki fengið sama aðgang að fiski til vinnslu og þau fiskvinnslufyrirtæki sem jafnframt reka útgerð eða eru rekin í beinum tengslum við útgerðarfyrirtæki. Síðarnefndu fyrirtækin, sem hafa fengið aflahlutdeild úthlutað endurgjaldslaust frá ríkinu, geti flutt fjármuni beint og óbeint frá útgerð til fiskvinnslu þó að í raun sé um tvær atvinnugreinar að ræða. Í þessu felist augljósar samkeppnishömlur.

Lögmaðurinn tekur fram að erindið snúist ekki um stjórnkerfi fiskveiðanna svo sem því hefur verið komið á með lögum. Hann telur hins vegar að koma verði í veg fyrir að fylgifiskur þessa stjórnkerfis verði mismunun milli þeirra sem stunda fiskvinnslu í landinu. Lögbundið stjórnkerfi í atvinnulífi megi aldrei raska samkeppni milli fyrirtækja og þá gildi einu hvaða svið atvinnulífsins um sé að ræða. Komast megi hjá röskun af því tagi sem hér um ræði t.d. með því að láta allan fisk fara um fiskmarkaði áður en hann fer til vinnslu eða a.m.k. með því að fiskverð utan markaðanna sé miðað við meðalverð á mörkuðunum.

Lögmaðurinn fer fram á að Samkeppnisráð taki málið til athugunar og grípi til þeirra ráðstafana sem það telur nauðsynlegar og samkeppnislög heimila. Í erindinu er vísað í d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga svo og b-lið 1. mgr. 17. gr. og 20. gr. laganna.

## 2.

Erindi lögmanns SFÁÚ fylgdi greinargerð samtakanna þar sem meint mismunun er skýrð nánar. Samtökin skipta viðskiptum með fisk upp úr sjó í fimm flokka, þ.e. leiguveiðar, tonn á móti tonni, kaup af eigin útgerð, viðskipti á fiskmörkuðum eða með samningum á markaðsvirði og yfirboð á mörkuðum.

Í greinargerðinni er fyrst fjallað um leiguveiðar. Fram kemur að í þeim tilvikum fara viðskiptin þannig fram „að sá útgerðaraðili sem hefur kvóta til umráða fær aðra útgerð til að fiska kvótann fyrir sig. Verðmynduninni er þannig háttað að „handhafi“ kvótans, sá aðili sem fékk afhentan kvóta, getur í krafti handhafa- og umráðaréttar á þessum kvóta, fengið aðra útgerð til að fiska fyrir sig umræddan kvóta. Fiskverð þess aðila sem veiðir kvótann er ákveðið þannig að frá markaðsverði þorsks á mörkuðum, t.d. 80 kr., er dregið gangverð á leigukvóta sem er t.d. um 40 kr. Handhafi kvótans fær því fiskinn til sinnar fiskvinnslu, reki hann einnig fiskvinnslu, á um 40 kr/kg sem er mun hagstæðara verð en ef hann veiddi kvótann á eigin skipi sem er um 60 kr/kg svo ekki sé nú talað um verð á mörkuðum sem er um 80 kr/kg.“

Samtökin benda hins vegar á að fiskvinnsla sem ekki rekur útgerð og hefur ekki fengið úthlutað kvóta eigi ekki möguleika á þessum aðferðum en verði að kaupa fiskinn á 80 kr./kg á mörkuðum. Þannig geti fiskvinnslufyrirtæki, sem rekið er í tengslum við útgerð og hefur fengið kvóta úthlutað endurgjaldslaust frá stjórnvöldum, notað veiðiréttinn til þess að þvinga niður hráefnisverð á fiski til eigin fiskvinnslu. Ríkið niðurgreiði með þessum hætti fisk um 40 kr./kg til fiskvinnslu sem rekin er í tengslum við útgerð. Slík mismunun komi illa niður á rekstri fiskvinnslu án útgerðar og leiði til aukins taprekstrar og gjaldþrota.

Um þá aðferð sem venjulega er kölluð tonn á móti tonni kemur m.a. eftirfarandi fram í greinargerð samtakanna: „Aðferðin felst í því að útgerð, m.a. útgerðir sem reka eigin fiskvinnslu, fá aðrar útgerðir til að veiða fyrir sig kvóta oft með þeim skilyrðum að fiskinum sé landað í þeirra fiskvinnslu, og að móti hverju lönduðu tonni úr sínum kvóta fái „veiðarinn“ annað tonn í kvóta til

*veiða, frá þeim sem veitt er fyrir. Verðið á fiskinum til þess aðila sem veitt er fyrir myndast á þann hátt að frá markaðsverði (t.d. um 80 kr/kg) eru dregin 50% af verðgildi leigukvóta (50% x 40 kr/kg = 20 kr/kg) sem er því um 20 kr/kg. Þetta stafar af því að í hverju lönduðu kíló á sá aðili sem veitt er fyrir helming kvótans og því eru 50% af verðgildi leigukvóta eða 20 kr/kg dregin frá markaðsverðinu 80 kr/kg og verðið verður því 60 kr/kg.“*

Í greinargerðinni kemur síðan fram að fiskvinnsla sem ekki hefur fengið kvóta eigi að sjálfsögðu ekki kost á að bjóða útgerðum sem vilja taka að sér veiðar og vantar meiri kvóta tonn á móti tonni. Fiskvinnsla án kvóta geti aldrei keppt við fiskvinnslu með kvóta sem getur beitt slíkum aðferðum. Engu máli skipti þó að fiskvinnsla án kvóta kaupi kvóta, því að um leið og kvótinn er keyptur sé sá er kaupir að borga keppinautinum, fiskvinnslu með kvóta, fyrir að mega keppa við hann á jafnréttisgrunni. Bent er á að afleiðingu þessarar mismununar megi sjá víða um land, ekki síst í því ástandi sem nú ríkir þar sem afli hafi dregist verulega saman. Fiskvinnslur án kvóta séu þvingaðar í gjaldþrot vegna þess að þær geti ekki boðið tonn á móti tonni þar sem þær hafi ekki fengið kvóta á sínum tíma.

Í greinargerðinni er í þriðja lagi fjallað um kaup af eigin útgerð en um það segir m.a.: „Fiskvinnsla sem einnig rekur útgerð semur við eigin útgerð (sjálfa sig) um fiskverð, en fiskverð í viðskiptum slíkra aðila er að öllu jöfnu mun lægra en fiskverð á mörkuðum. Þetta lága fiskverð er oft þvingað fram í krafti þessara eignatengsla. Þar með verður fiskvinnsla án útgerðar (kvóta) að líða grófa mismunun í verðlagningu á hráefni fyrir sínar vinnslur, sem kaupa fiskinn á hærra verði á mörkuðum eða í beinum viðskiptum þannig að endurspegli markaðsverð. Þetta leiðir til mun verri rekstrarafkomu fiskvinnslu án útgerðar þar sem hráefnishlutfall vinnslunnar er yfirleitt mjög hátt eða 60% – 75%.“

Um kaup á mörkuðum segir að þar ákvarðist verðið fyrst og fremst af framboði og eftirspurn. Samtökin vilja þó benda á að einungis lítill hluti botnfisks, eða um 25%, fari um fiskmarkaði og það valdi því að verð sé óhjákvæmilega hærra á mörkuðum en ella. Ef hærra hlutfall fisksins færi um markaðina telja samtökin að búast mætti við stöðugra framboði og verði og við það myndi skapast meira jafnvægi í markaðsmálum ferskfisks hér á landi.

Í fimmta lagi er í greinargerðinni fjallað um yfirboð á mörkuðum. Í þeirri umfjöllun kemur m.a. fram að sá ráðstöfunarréttur á aflaheimildum, sem

fiskvinnslur sem reknar eru í tengslum við útgerð hafa, valdi því að lítill hluti af botnfiski (25%) fari um fiskmarkaði og þar með takmarkist framboð fisks verulega. Þetta valdi aftur spennu á fiskmörkuðum og leiði til hærra fiskverðs en eðlilegt er. Um þetta segir auk þess í greinargerðinni: „Þessu til viðbótar koma síðan þessir vinnsluaðilar, þ.e. þeir sem reka bæði útgerð og fiskvinnslu (og fengu kvótann í upphafi) inn á fiskmarkaðina þegar þeim hentar og spenna upp fiskverð á mörkuðum um tugi prósentu. Þeir hafa efni á því þar sem stærstur hluti af þeirra hráefniskaupum fer fram á mun lægra verði sem þeir semja við sjálfan sig um (sic). Í slíkum tilfellum er ógjörningur fyrir fiskvinnslu án kvóta að keppa um fiskverð. Þetta veldur einnig að jafnaði hærra verði á fiskmörkuðum en eðlilegt er, auk þess sem í mörgum tilfellum er um veruleg yfirboð að ræða.“

Í greinargerð SFÁÚ kemur fram að samtökin telja að þessi mismunun hafi leitt til þess að margar fiskvinnslustöðvar hafi orðið gjaldþrota á árunum 1991 til 1992 og benda á að vinnsluleyfum í saltfiski og frystingu hafi fækkað um 21% milli þessara ára. Telja samtökin að með því að láta allan fisk fara um fiskmarkaði eða með því að taka mið af sama markaðsverði og á fiskmörkuðum við verðlagningu megi að mestu koma í veg fyrir þessa mismunun. Þá telja samtökin að með þessu móti verði leikreglur á fiskmörkuðum fullkomnari og aðilum ekki mismunað. Þar með væri einnig komið í veg fyrir það sem mestu máli skipti, að fiskveiðistjórnunarkerfi hefði áhrif á verðmyndun á fiski upp úr sjó.

Til að fyrirbyggja misskilning taka samtökin síðan fram að hvorki sé verið að hallmæla né mæla með ákveðnu stjórnkerfi í fiskveiðum. Aðeins sé verið að leita eftir eðlilegum starfsskilyrðum innan fiskvinnslunnar og milli fiskvinnslu og útgerðar innan þess stjórnkerfis fiskveiða sem ríkjandi er hverju sinni.

## II.

### Umsagnir hagsmunasamtaka

#### 1.

Erindi SFÁÚ var sent Landssambandi íslenskra útvegsmanna (LÍÚ), Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Sjómannasambandi Íslands, Samtökum fiskvinnslustöðva og Vélstjórafélagi Íslands til umsagnar.

Í umsögn LÍÚ, dags. 30. mars 1995, er m.a. bent á að í Samtökum fiskvinnslustöðva án útgerðar séu fiskvinnslufyrirtæki sem séu stofnuð og rekin án þess að þau eigi tryggan aðgang að hráefni sem þau ætla að byggja afkomu sína alfarið á. Krafa þessara samtaka sé að þriðji aðili tryggi þeim aðgang að nægilegu hráefni hvenær sem þeim sjálfum hentar. Samtökin vilji að öllum útgerðum, hvort sem þær reka fiskverkun sjálfar eða ekki, sé gert skylt að selja þeim þær tegundir fiskjar og það magn sem þau vilja kaupa hverju sinni á uppboðsmarkaði. Af hálfu Landssambandsins er litið svo á að fari allur fiskur á uppboðsmarkað muni fiskverð á uppboðsmörkuðum hríðfalla sökum stóraukins framboðs.

Einnig segir í umsögn LÍÚ að frá upphafi sjósóknar á Íslandi hafi útgerðarmenn í langflestum tilvikum verkað sinn afla sjálfir. Þeir fiskverkendur sem ekki eiga sjálfir skip hafi aldrei getað treyst á það að aðrir útvegi þeim fisk til verkunar eða til sölu í fiskbúðum. Útgerð og fiskvinnsla hafi verið samtvinnaðir atvinnulífsþættir alla tíð og útgerðarmenn hafi alltaf getað valið um það hvort þeir verkuðu aflann sjálfir eða seldu hann öðrum til vinnslu. Einnig kemur fram það sjónarmið að bregðist væntingar fiskverkenda án útgerðar um að fá fisk til verkunar sökum stöðugt minnkandi afla, sé það ekki vandamál útgerðarmannsins, sem vill verka eigin afla. Ekkert sé óeðlilegt við það að útgerðarmenn, sem lagt hafi fé í að byggja upp fiskverkun með tilheyrandi húsnæði og tækjum, vilji nýta þessi framleiðslutæki sín og það fólk sem þeir hafa í fastri vinnu hjá sér. Það hljóti að hafa forgang framfar því að útvega óskyldum aðilum hráefni.

Um þá fullyrðingu lögmanns SFÁÚ að stjórnvöld hafi endurgjaldslaust afhent útgerðunum kvóta til eigin ráðstöfunar, sem útgerðin geti nýtt sér í samkeppninni, bendir LÍÚ á að í því sambandi þurfi að bera saman stöðu útgerðar fyrir og eftir að kvótakerfið var tekið upp. Áður en kvótakerfið kom til hafi söluverð fiskiskipa að jafnaði verið 20% herra en váttryggingarverðmæti þeirra. Með tilkomu aflamarkskerfis hafi verðlagningin á skipunum breyst og stór hluti verðsins færst af skipunum yfir á kvótann. Þannig hafi verðið á sjálfu skipinu lækkað niður í 50–60% af váttryggingarverðinu. Skip sem áður var selt á 120 milljónir kr. sé nú selt á um 50 milljónir kr. Afleiðing kvótakerfisins sé þannig eignaskerðing upp á 70 milljónir. Á móti þessu komi úthlutaður kvóti skipsins. Í þessu tilbúna dæmi þurfi útgerðarmaðurinn að fá kvóta upp á 70 milljónir kr. til þess að tapa ekki á því að kvótakerfinu var komið á. Kvótakerfið sem slíkt hafi þannig valdið því að útgerðarmenn hafi orðið fyrir

mikilli eignaskerðingu. Sá litli kvóti sem útgerðarmenn hafi nú bæti hins vegar fjölda útgerða að nokkrum hluta upp skerðinguna. Af hálfu LÍÚ er því litið svo á að ekki sé rétt að einblína á úthlutaðan kvóta sem viðbótarverðmæti heldur beri ekki síður að líta á þá eignaskerðingu sem á móti hafi komið.

Að lokum bendir LÍÚ á að útgerðarmenn muni alltaf hafa ráðstöfunarrétt yfir aflanum. SFÁÚ geti á engan hátt gert kröfur um að eigendum fiskiskipa verði gert skylt að selja þeim fisk þegar þeim hentar að kaupa.

## 2.

Í umsögn Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, dags. 4. apríl 1995, er tekið undir þau sjónarmið SFÁÚ sem fram koma í erindi samtakanna. Af hálfu Farmanna- og fiskimannasambandsins er einnig litið svo á að leysa megi ójafna samkeppnisstöðu fiskverkenda með því að láta allan fisk fara um fiskmarkaði eða taka mið af því markaðsverði sem þar gildi.

## 3.

Sjómannasamband Íslands bendir á það í umsögn sinni, dags. 6. apríl 1995, að vegna hins takmarkalaus frelsis í flutningi veiðiheimilda milli skipa séu menn farnir að nota veiðiheimildirnar sem hluta af greiðslu fyrir fisk til vinnslu. Það leiði til þess að handhafar veiðiheimilda hafi betri aðstöðu til að ná til sín afla til vinnslu en þeir sem ekki hafi aðgang að veiðiheimildum. Þetta hafi síðan þau áhrif að framboð á fiski minnki á fiskmörkuðum.

Að mati Sjómannasambandsins má koma í veg fyrir umræddar samkeppnishömlur með því að gera það að skyldu að allur afli sem dreginn er úr sjó fari um fiskmarkað áður en hann fer til vinnslu.

## 4.

Í umsögn Samtaka fiskvinnslustöðva, dags. 18. apríl 1995, kemur fram að útgerð og fiskvinnsla hafi frá aldaöldli verið samtvinnuð hérlendis og að það sé algengast að sami maður eða fyrirtæki reki bæði útgerð og fiskvinnslu. Þau fyrirtæki eða einstaklingar sem stunda annaðhvort útgerð eða fiskvinnslu hafi þurft að afla sér markaðar fyrir afla sinn eða ná sér í hráefni frá öðrum. Á þessu hafi engin breyting verið gerð með setningu laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 með síðari breytingum.

Í svari Samtaka fiskvinnslustöðva segir jafnframt: „Í 14 gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er bein heimild til þess að móður- og dótturfyrirtæki í sömu grein eða fyrirtæki innan sömu fyrirtækjasamstæðu geri með sér samninga eða hafi með sér samvinnu. Samkvæmt þessu er ljóst, að fyrirtæki sem rekur lóðréttu starfsemi, eins og útgerð og fiskvinnslu, hefur fulla heimild til að ráðstafa vinnsluþáttum innan fyrirtækisins eins og það telur best henta, enda þótt það kunní að leiða til þess að annað fyrirtæki eigi ekki möguleika á að kaupa þá sömu vinnsluþætti af fyrirtækinu. Sama á að sjálfsgöðu við um önnur fyrirtæki, sem afla, fullvinna og selja hvaða vöru sem er. Aðrir sem hug hafa á sama rekstri geta ekki gert kröfu til þess að fyrirtækið verði skyldað til þess að selja einstaka vinnsluþætti sína á almennan markað.“

Samtök fiskvinnslustöðva benda jafnframt á að löggjafinn hafi sett reglur um úthlutun aflahlutdeildar til einstakra skipa án þess að binda þá úthlutun sérstökum skilyrðum um sölu aflans.

## 5.

Vélstjórafélag Íslands tekur í umsögn sinni, dags. 26. apríl 1995, efnislega undir erindi SFÁÚ og bendir á að ástæðuna fyrir því að veiðirétturinn sé í mörgum tilvikum notaður sem hluti af greiðslu fyrir hráefni megi rekja til stórgallaðs verðmyndunarkerfis á ferskum fiski. Ekkert virkt verðmyndunarkerfi hafi verið til staðar frá því að Verðlagsráð sjávarútvegsins var lagt niður á árinu 1991.

Í umsögninni kemur einnig fram sú skoðun Vélstjórafélags Íslands að flest þeirra mála sem rakin eru í erindi fiskvinnslustöðvanna myndu leysast með tilkomu verðmyndunarkerfis þar sem verðmæti sjávarafila væri ákvarðað á hverjum tíma. Slíkt kerfi gæti að mati Vélstjórafélagsins t.d. í upphafi byggst á þremur megináðferðum; mörkuðum, fastri verðlagningu og staðbundnum samningum.

## 6.

Svör Landssambands íslenskra útvegsmanna, Farmanna- og fiskimanna-sambands Íslands, Sjómannasambands Íslands, Samtaka fiskvinnslustöðva og Vélstjórafélags Íslands voru send lögmanni Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar til umsagnar.

Í umsögn lögmannsins, dags. 12. maí 1995, kemur fram að hann telur Landssamband íslenskra útvegsmanna misskilja kröfur SFÁÚ. Lögmaðurinn vekur athygli á því að erindi umbjóðanda hans beinist ekki að því að skylda útgerðarmenn til að selja einhverjum ákveðnum aðilum fisk, né beinist það að því að banna þeim að selja hann öðrum, eða eftir atvikum sjálfum sér. Bendir lögmaðurinn á að málið snúist um almenn samkeppnisskilyrði, þ.á m. um það hvort fiskverkendur í landinu sitji allir við sama borð að því er verð á aðföngum til framleiðslu sinnar varðar.

Lögmaðurinn er ekki sammála þeirri staðhæfingu LÍÚ að fari allur fiskur á markað muni fiskverð á uppboðsmörkuðum hríðfalla sökum stóraukins framboðs. Hins vegar bendir hann á að sé þessi staðhæfing rétt sé það vísbending um að verðið á fiskinum sé of hátt.

Í umsögn lögmannsins kemur jafnframt fram að hann telur umsögn LÍÚ að öðru leyti vera hugleiðingu um réttmæti þess stjórnkerfis fiskveiða sem ríkir hér á landi skv. lögum nr. 38/1990. Hins vegar hafi hann tekið fram í erindi sínu, dags. 1. mars 1995, að erindið beindist ekki að því kerfi. Aflamarkskerfið hafi eflaust haft áhrif í þá átt sem í umsögn LÍÚ greinir en skýringa á verðlækkun skipa verði að leita víðar.

Lögmaður SFÁÚ telur fráleitt að 14. gr. samkeppnislaga standi erindi umbjóðanda hans fyrir þrifum, eins og haldið hafi verið fram af hálfu LÍÚ, enda sé þess ekki óskað að samningar milli móður- og dótturfyrirtækja séu bannaðir. Hins vegar bendir lögmaðurinn á að við slíka samninga hljóti að þurfa að gæta þess að hin almennu samkeppnisskilyrði, sem mælt er fyrir um í 10. og 11. gr. laganna, raskist ekki meira en nauðsyn krefur. Að lokum ítrekar lögmaðurinn að lagatilvísanir með erindi umbjóðanda hans séu öðru framar d- liður 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga, sbr. 19. gr. laganna.

## 7.

Eftir að erindi SFÁÚ barst urðu breytingar á stjórn SFÁÚ. Nýr formaður tók við og við það komu upp ný sjónarmið um það hvernig leysa bæri þann samkeppnilega mismun sem SFÁÚ telur að sé á milli fiskvinnslufyrirtækja með útgerð og fiskvinnslufyrirtækja án útgerðar.

Með bréfi SFÁÚ, dags. 29. nóvember sl., er tekið fram að þess sé ekki krafist af hálfu samtakanna að allur fiskur fari um innlenda fiskmarkaði né að þriðji



aðili tryggi aðgang að hráefni. Bent er á það í bréfinu að þó að allur fiskur fari um fiskmarkaði komi það ekki í veg fyrir þá ójöfnu samkeppnisstöðu sem nú sé til staðar. Fiskvinnslustöðvar sem reknar eru í tengslum við útgerð geti eftir sem áður leigt frá sér hluta af úthlutuðum kvóta og notað fjármagnið í rekstur fiskvinnslunnar. Í bréfinu kemur fram að leigi fiskvinnsla með kvóta frá sér 100 tonn af þorski í eitt ár nægi leigutekjurnar til þess að kaupa 500 tonn af þorski á fiskmörkuðunum og niðurgreiða verðið um u.þ.b. 20% með leigutekjum. Úthlutun veiðiheimilda með þeim hætti sem nú eigi sér stað jafngildi þannig úthlutun á rekstrarfé til þeirra sem uppfylla tiltekin skilyrði.

Meginatriði málsins er þannig að mati SFÁÚ að komið verði í veg fyrir þá ójöfnu samkeppnisstöðu sem felst í því að rekstraraðilar í sjávarútvegi, sem hefur verið úthlutað veiðiheimildum, geti fénytt veiðiheimildir til kaupa á fiski frá óskyldum aðila. Einu gildi hvort slíkt á sér stað með beinum viðskiptum, leiguveiðum eða með því að öðlast í krafti slíkra fjármuna og aðstöðu möguleika til þess að yfirbjóða aðra í viðskiptum á fiskmörkuðum, þar sem um hreinan samkeppnisvettvang eigi að vera að ræða.

Samtök fiskvinnslustöðva án útgerðar telja málið einnig snúast um það hvaða kröfur eigi að gera til löggjafans varðandi lögbundnar leikreglur í íslensku viðskipta- og atvinnulífi sem tryggi sanngjörn samkeppnisskilyrði, eðlilega samkeppni og verðmyndun á markaði.

### **III.**

#### **Athugun Samkeppnisstofnunar**

##### **1.**

Í október- og nóvembermánuði sl. áttu starfsmenn Samkeppnisstofnunar fundi með ýmsum fulltrúum hagsmunasamtaka og fræðimönnum í því skyni að kynna sjónarmiðum þeirra varðandi erindi SFÁÚ.

Á fundum þessum komu fram ýmis sjónarmið um erindi SFÁÚ og þær leiðir sem samtökin höfðu bent á til að lagfæra meinta mismunun í hráefnisöflun fiskvinnslufyrirtækja. Verða nú reifuð í meginráttum helstu rök og sjónarmið sem fram komu á fundunum.

## 2.

Um þá hugmynd að allur fiskur fari um fiskmarkaði komu fram þau sjónarmið að slíkt fyrirkomulag væri að vissu leyti betra en núverandi kerfi en hefði þó sína galla og myndi ekki leysa að fullu þá mismunun sem ætti sér stað. Fiskvinnslufyrirtæki sem rekin eru í tengslum við útgerð gætu eftir sem áður leigt út kvótann og notað fjármagnið sem þannig fengist til yfirboða á fiskmörkuðum. Úthlutuðum aflaheimildum væri þannig hægt að breyta í rekstrarfé sem síðan nýttist til þess að kaupa fisk á mörkuðum.

Einnig kom fram að mörg útgerðarfyrirtæki sem einnig reka fiskvinnslustöðvar og leigja út kvóta, geti eftir sem áður nýtt skipastólinn til fiskveiða. Þetta eigi við um þau skip sem geta veitt úr fiskistofnum sem ekki er kvóti á eða er að finna á alþjóðlegu hafsvæði. Eigendur fiskvinnslustöðva sem búa við þessar aðstæður geti leigt út kvóta og þannig aflað fjár til að kaupa hráefni á herra verði á fiskmörkuðum en keppinautar sem ekki reka útgerð geti gert. Einnig geti eigendur slíkra fiskvinnslustöðva fengið önnur fiskiskip til að veiða fyrir stöðvarnar tonn á móti tonni. Þeir sem veiði fyrir tonn á móti tonni myndu hins vegar við eðlilegar aðstæður selja sinn afla á fiskmörkuðum.

Þannig kom fram það viðhorf hjá þeim sem vilja breytingar á gildandi reglum að það væri ekki meginatriði að koma öllum fiski á fiskmarkað. Að þeirra mati þyrftu að koma til breytingar á reglum um framsal veiðiheimilda þannig að ekki væri hægt að fényta veiðiheimildina og lækka með því raunverulegan hráefniskostnað fiskvinnslustöðva sem reknar eru í tengslum við útgerðarfyrirtæki heldur verði aðeins hægt að nýta veiðiheimildir til fiskveiða. Undirrót vandans sé kvótakerfið og aðalatriðið sé að koma í veg fyrir kvótaleiguna. Auk þess þyrfti að koma á nýju kerfi um verðmyndun sjávarafla þannig að öll verðmyndun hráefnis verði á opinberum markaði. Þó komu einnig fram þau sjónarmið að leiga á kvóta almennt væri nauðsynleg til þess að viðhalda sérhæfingu. Fyrirtæki sem ætti t.d. þorsk-, karfa- og ufsakvóta gæti t.d. leigt út þessa kvóta til að sérhæfa sig í veiðum annarra tegunda.

Einnig kom fram það sjónarmið hjá sumum viðmælendum Samkeppnisstofnunar að ekki væri þjóðhagslega hagkvæmt að setja allan afla á fiskmarkað. Ákveðin hagkvæmni fælist í lóðréttum samruna eins og þeim sem á sér stað þegar fyrirtæki rekur bæði útgerð og fiskvinnslu en hana gætu fyrirtækin ekki nýtt sér ef allur afli færi um fiskmarkaði. Jafnframt var bent á vandamál sem

fælust í því að ekki væri unnt að selja afla frystitogara á fiskmörkuðum auk vandamála þeirra sem ætla að selja aflann erlendis.

Hins vegar kom fram á fundum stofnunarinnar að lög eða eignarréttarsjónarmið standi ekki í vegi fyrir því að stjórnvöld geti skyldað þá sem stunda fiskveiðar til þess að fara með allan afla á fiskmarkað. Tæknilega séð væri heldur ekkert því til fyrirstöðu að setja upp fiskmarkaði um allt land. Það sem til þyrfti væri rafmagn, sími og tölva. Þannig væri hægt að tengja allar hafnir landsins og gætu fiskvinnslufyrirtæki keypt fisk af hvaða fiskmarkaði sem er með fjarskiptamarkaði. Einnig gætu skip sem eru að koma með afla að landi látið bjóða í hann með því að senda upplýsingar um afla, komutíma og höfn.

Í þessu sambandi var einnig tæpt á byggðasjónarmiðum. Kom fram að ef allur fiskur færi á fiskmarkað gæti það haft í för með sér óvissu með hráefni á litlum stöðum úti á landi. Hætta væri á að fiskurinn færi allur á stærri staði, þar sem meira fjármagn væri. Á móti þessu komu fram þau rök að fjarlægðin frá fjársterkum fiskverkendum fæli í sér vissa vernd fyrir hin minni byggðarlög. Fiskverkandi í Reykjavík þyrfti t.d. að greiða u.þ.b. 10 kr. í flutningskostnað fyrir kílóíð af fiski ef hann hygðist kaupa afla sem landað væri á Þórshöfn á Langanesi. Einnig var á það bent að aukið framboð á fiskmörkuðum gæti leitt til eflingar byggðar vegna þess að landsbyggðarmenn gætu með þessu aflað sér aukins hráefnis til vinnslu þar eð bæri væri hægt að flytja afla til og frá byggðarlögum.

### 3.

Fram komu mismunandi sjónarmið um það hvort fiskvinnslustöðvum án útgerðar væri almennt mismunað að því er aðgang að hráefni samkvæmt núverandi kerfi varðar. Andstætt sjónarmiðum SFÁÚ sem reifuð hafa verið hér að framan komu fram þau rök að allir geti keypt fisk sem vilja, en þá þurfi þeir að greiða markaðsverð fyrir fiskinn. Fiskvinnslustöðvar án útgerðar geti keypt sér skip og kvóta. Ekki sé um aðgangshindranir að fiskveiðiheimildunum að ræða, heldur hafi allir jafnan aðgang að þeim. Sumir hafi fengið fiskveiðiheimildir ókeypis en aðrir hafi keypt þær. Aflinn kosti þá sem eiga kvóta jafnmikið og þá sem ekki eiga kvóta. Fyrirtæki sem noti eigin afla til vinnslu sé að fórna markaðsverðinu fyrir að nota eigin afla, þ.e. fiskvinnslufyrirtæki með útgerð sem notar eigin afla til vinnslu sé að fórna þeim tekjum sem fyrirtækið gæti haft af aflanum ef hann færi á fiskmarkað.

Á hinn bóginn kom fram hjá viðmælendum Samkeppnisstofnunar það viðhorf að samkeppnislegur mismunur væri á milli fiskvinnslufyrirtækja vegna þess rekstrarlega forskots sem fyrirtæki hafi sem fengu úthlutað kvóta á sínum tíma. Fiskvinnslufyrirtæki sem rekin séu í tengslum við útgerðarfyrirtæki sem hafi fengið úthlutun á veiðiheimildum án þess að greiða fyrir þær þurfi til að mynda ekki að gæta sama aðhalds í rekstri til að ná jafngóðum árangri og fiskvinnslufyrirtæki sem hafi þurft að kaupa sér fiskiskip og kvóta eða hafi engan kvóta. Að mati sumra viðmælendanna myndi aflagjald koma í veg fyrir þennan samkeppnislega mismun og bent var á að aflagjald myndi leiða til þess að verð á kvóta lækkaði. Þar með væri því markmiði náð að komið væri í veg fyrir þann möguleika fyrirtækja að fényta sér veiðiheimildir að jafn miklu leyti og nú er hægt að gera.

#### 4.

Varðandi þann möguleika að unnt yrði að skrá kvóta á fiskvinnslustöð komu einnig fram mismunandi sjónarmið. Fram kom að á árinu 1994 hafi verið gert ráð fyrir því í frumvarpi að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða að unnt yrði að skrá kvóta á fiskvinnslufyrirtæki. Ákvæði þess efnis hefði hins vegar verið tekið út úr frumvarpinu þegar sjómenn fóru í verkfall. Að sumra mati jafnar það aðstöðu veiða og vinnslu ef heimilað verður að skrá kvóta á fiskvinnslufyrirtæki auk fiskiskipa. Það geri fiskvinnslufyrirtækjum sem nú eru rekin í tengslum við útgerð kleift að draga úr eða hætta útgerð eigin fiskiskipa án þess að missa kvótann. Við breyttar reglur geti fiskvinnslufyrirtæki sem ekki eru tengd útgerð ennfremur orðið sér úti um kvóta og skráð hann á fyrirtækin og auðveldað sér þannig aðgang að hráefni án þess að þurfa að stunda útgerð.

Það sjónarmið kom einnig fram að æskilegt væri að kvóti gengi kaupum og sölu á almennum markaði líkt og verðbréf, þ.e. að ekki einungis útgerðarfyrirtæki heldur hver sem er geti átt kvóta. Ekki ætti að einskorða breytingu á kvótakerfinu við það að skrá mætti aflaheimild á fiskiskip og fiskvinnslustöð því sú spurning vaknaði í þessu sambandi hvar draga ætti mörkin, hvort t.d. ætti að heimila skráningu kvóta á saltfiskverkun, skreiðarhjalla, loðnubræðslu o.s.frv. Útgerðin hefði fengið úthlutað aflaheimildum frá ríkinu og gæti notað fjármagnið sem fyrir þær fengist til þess að keppa, ekki eingöngu við fiskvinnslufyrirtæki, heldur við hvern sem er.

## IV. Lagaumhverfi

### 1.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná 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 b-lið 5. gr. samkeppnislaga, þar sem fjallað er um hlutverk Samkeppnisráðs, segir að ráðið skuli m.a. ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja og óréttmætum viðskiptaháttum.

Í d-lið sömu greinar laganna segir jafnframt að hlutverk Samkeppnisráðs sé að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði.

IV. kafli samkeppnislaga fjallar um bann við samkeppnishömlum. Í ákvæði 11. gr. segir: „Óheimilt er að ákveða eða semja um eða á annan hátt að hafa áhrif á verð, afslætti eða álagningu er gilda skal við endursölu vöru á næsta sölustigi. Bannið nær einnig til leiðsagnar um útreikning á verði, afslætti og álagningu.“

En jafnframt segir í 14. gr. samkeppnislaga: „Þrátt fyrir ákvæði 10. og 11. gr. geta móðurfyrirtæki og dótturfyrirtæki í sömu grein eða fyrirtæki innan sömu fyrirtækjasamstæðu gert með sér samninga eða haft með sér samvinnu enda þótt af því leiði takmörkun samkeppni.“

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 17. gr. laganna sem fjallar um eftirlit með samkeppnishömlum 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 keppnautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

Samkvæmt 19. gr. laganna eiga samkeppnisyfirvöld að vekja athygli ráðherra á því ef þau telja ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaganna og torvela frjálsa samkeppni í viðskiptum.

## 2.

Lög um stjórn fiskveiða eru að stofni til lög nr. 38 frá 1990. Lögunum hefur verið breytt með lögum nr. 36/1992, 87/1994 og 83/1995. Í 1. gr. laganna sem fjallar um almenn atriði segir: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.“

Í 3. gr. laganna segir: „Sjávarútvegsráðherra skal, að fengnum tillögum Hafrannsóknarstofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á.“

Í 5. gr. laganna segir: „Við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni koma til greina þau skip ein sem veiðileyfi fengu skv. 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri.“

Í annarri málsgrein 7. gr. laganna segir m.a.: „*Veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildaraflí er takmarkaður af, skal úthlutað til einstakra skipa.*“

Í 6. mgr. 11. gr. segir: „*Heimilt er að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips...*“

Í 12 gr. segir: „*Heimilt er að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð eftir því sem hlutaðeigandi aðilar koma sér saman um enda hafi það skip, sem fært er til, aflahlutdeild af þeirri tegund sem millifærð er.*“

## V.

### Álit Samkeppnisráðs

#### 1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli ráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er með hliðsjón af d-lið 2. mgr. 5. gr.

#### 2.

Í erindi SFÁÚ er kvartað yfir ójafnri samkeppnisstöðu fiskvinnslustöðva án útgerðar og fiskvinnslustöðva sem reknar eru í tengslum við útgerð. Er litið svo á af hálfu SFÁÚ að fiskvinnslufyrirtæki án útgerðar hafi ekki sama aðgang að fiski til vinnslu og fiskvinnslufyrirtæki sem rekin eru í tengslum við útgerð. Hin síðarnefndu, sem hafi fengið aflahlutdeild endurgjaldslost frá ríkinu, geti notað kvótann sem hluta af greiðslu fyrir hráefni til vinnslu. Fiskvinnslustöð án kvóta eigi því enga möguleika á að keppa um hráefni við fiskvinnslustöð sem rekin er í tengslum við útgerð sem eigi kvóta og geti beitt þeim aðferðum sem áður er lýst.

Tekið hefur verið fram af hálfu Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar að með erindinu sé ekki verið að gera kröfur um að allur fiskur fari um fiskmarkaði né heldur að þriðji aðili tryggi fiskvinnslustöðvunum aðgang að nægilegu hráefni. Erindið snúist heldur ekki um stjórnkerfi fiskveiðanna svo sem því hefur verið komið á með lögum. Meginatriði málsins sé að lögbundið stjórnkerfi í

atvinnulífi megi aldrei raska samkeppni milli fyrirtækja. Mestu skipti að koma í veg fyrir þá ójöfnu samkeppnisstöðu sem felist í því að rekstraraðilar í sjávarútvegi, sem hafa fengið úthlutað veiðiheimildum frá ríkinu, geti fénytt þær til kaupa á fiski. Óskar SFÁÚ þess að Samkeppnisráð grípi til þeirra ráðstafana sem það telur nauðsynlegar og samkeppnislög heimila. Er vísað í dlið 2. mgr. 5. gr. laganna, sbr. 19. gr. þeirra.

### 3.

Að mati Samkeppnisráðs hefur megináherslan í málflutningi SFÁÚ verið lögð á það að fyrirtækjum innan SFÁÚ sé mismunað þar sem þau hafi ekki sama aðgang að hráefni til vinnslu og fyrirtæki sem reki bæði fiskvinnslu og útgerð. Þennan mismun megi rekja til þess að fyrirtækjum innan SFÁÚ hafi ekki verið úthlutað aflaheimild skv. lögum um stjórn fiskveiða. Þrátt fyrir að samtökin segi erindi þeirra ekki snúast um stjórnkerfi fiskveiða eins og það er ákveðið með lögum, er það mat Samkeppnisráðs að ekki verði um málið fjallað, eins og það er fram sett, án þess að lagt verði mat á þau ákvæði í lögum um stjórn fiskveiða sem hafa óbein áhrif á fiskvinnsluna.

Í ljósi þess sem að framan segir mun Samkeppnisráð í umsögn sinni halda sig við núgildandi reglur við stjórn fiskveiða, að því marki sem þær hafa óbein áhrif á fiskvinnsluna, en ráðið mun ekki fjalla um eiginleika annarra stjórnunarkerfa fyrir fiskvinnsluna.

Segja má að áður en takmarkanir voru settar á fiskveiðar hér við land hafi fiskverkandi getað aflað sér hráefnis með tvennum hætti, þ.e. með því að kaupa sér skip og hefja veiðar eða með því að kaupa fisk af starfandi útgerðarmanni. Eftir að aflamarkskerfi var komið á eru þessir valkostir enn fyrir hendi með þeirri breytingu þó að vilji viðkomandi fiskverkandi hefja útgerð verður hann að kaupa eða leigja aflaheimild af útgerðarmanni sem ræður yfir slíkum réttindum, auk þess að fjárfesta í skipi.

Með upptöku aflamarkskerfis var aðgangur að fiskveiðiauðlindinni mjög skertur frá því sem verið hafði. Útgerðarfyrirtækjum var úthlutað takmörkuðum veiðiheimildum í íslenskri landhelgi. Öðrum var óheimilt að stunda þar veiðar. Eftir að breytingar voru gerðar á heimildum til aflaframsals gátu aðrir útgerðarmenn en þeir sem í upphafi fengu aflaheimildir stundað veiðar með því



að greiða upphaflegum handhafa kvóta, eða þeim sem öðlast hafa hann síðar, umsamda fjárhæð fyrir kvótann.

Við fyrstu sýn virðast þessar afleiðingar aflamarkskerfisins hafa samkeppnishamlandi áhrif á fiskvinnslumarkaðnum. Hér er átt við möguleika þeirra útgerðarmanna, sem jafnframt veiðum stunda fiskvinnslu og fengu úthlutað aflahlutdeild „á grundvelli aflareynslu“, til þess að verða sér úti um fisk á lægra verði en fiskvinnslustöðvar án útgerðar eiga kost á. Ennfremur er vísað til þess að fiskvinnslufyrirtæki í eigu útgerða sem fengu úthlutað kvóta í upphafi eiga þess kost að nota tekjur af kvótasölu eða -leigu til kaupa á fiski t.d. á fiskmörkuðum. Við mat á þessu verður að hafa í huga að aðgerðir ríkisins geta og hafa haft mikil áhrif á rekstur fyrirtækja og samkeppni á markaði. Hið opinbera getur t.d. haft veruleg áhrif á kostnað, fjárfestingu, verð og framleiðslu með sköttum eða styrkjum. Einnig getur ríkið mótað uppbyggingu markaðar, t.d. með reglum um það hverjir megi starfa á viðkomandi markaði eða annars konar reglum sem hafa áhrif á hegðun fyrirtækja, t.d. samkeppnisreglum.

Vegna ástands fiskistofna og stærðar fiskveiðiflotans var á árinu 1984 tekið upp nýtt fiskveiðistjórnunarkerfi, kvótakerfið. Þeirri kvótaúthlutun sem þá átti sér stað var ætlað að ná til þeirra sem stundað höfðu útgerð á tilteknu viðmiðunartímabili. Telja verður að þeir aðilar sem fengu þessi réttindi hafi að einhverju leyti forskot á keppinauta sína sem síðar hófu starfsemi. Þetta forskot felst í verðmæti hins úthlutaða kvóta. Þegar samkeppnisleg áhrif þessa eru metin verður að hafa í huga að aflamarkskerfið byggðist á reglum sem ætlað var að gilda jafnt gagnvart þeim útgerðarfyrirtækjum sem þær náðu til þegar aflamarkskerfinu var komið á. Líta verður einnig til þess að forskot þessara fyrirtækja til hráefnisöflunar er í raun óhjákvæmileg afleiðing af þeirri breytingu sem gerð var á fiskveiðistjórnun árið 1984. Í því sambandi ber að hafa áhrif fiskveiðistjórnunar á verð fiskiskipa í huga. Eins og áður segir gefa gögn málsins til kynna að ákveðin verðlækkun hafi orðið á fiskiskipum við að kvótakerfinu var komið á, þar sem eftirspurn eftir þjónustu þeirra minnkaði. Hins vegar má leiða að því líkur að verðfall skipanna hefði orðið enn meira ef sókn í stofnana hefði verið óheft, og leitt af sér varanlegan aflabrest. Verðmæti skipanna hefði þá einkum ráðist af smíðakostnaði og erlendri eftirspurn eftir þeim. Aðgerð stjórnvalda um stjórnun fiskveiða hafði því tvíþætt áhrif eftir að fiskveiðistjórnun var komið á. Verð fiskiskipa lækkaði að einhverju leyti vegna takmarkaðra veiðiheimilda en á móti kom að skipum var úthlutaður kvóti, sem

fól í sér verðmæti. Allt bendir til að verðmæti kvótans sé meira en verðlækkun skipa.

Með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða var gerð sú breyting að framsal á kvóta milli skipa varð að meginstefnu frjálst. Síðan sú breyting var gerð hafa útgerðarmenn m.a. getað notað kvótann eða andvirði hans sem hluta af greiðslu fyrir hráefni og þar með beitt þeim viðskiptaaðferðum sem SFÁÚ kvartar yfir í erindi sínu. Með því að framsalsheimild gerir útgerðarmönnum, sem fengu kvóta úthlutað „á grundvelli aflsreynslu“, kleift að fénýta hann telja SFÁÚ að útgerðarmenn sem reka fiskvinnslu standi betur að vígi í samkeppninni um hráefni en fiskvinnsla án útgerðar. Í heimildinni til framsals aflaheimilda, þ.m.t. fénýtingar, sé fólgin samkeppnisleg mismunun sem fari gegn markmiði samkeppnislaga.

Ljóst er að fiskvinnslustöðvar án útgerðar standa að vissu leyti verr að vígi hvað aðgang að hráefni til vinnslu varðar en fiskvinnslustöðvar sem eru reknar í tengslum við útgerðarfyrirtæki sem fengið hafa kvóta úthlutað án endurgjalds. Hafa verður hins vegar í huga að sú breyting sem fólst í upptöku aflamarkskerfis beindist eðli málsins samkvæmt með beinum hætti að útgerðarfyrirtækjum. Starfandi útgerðarfyrirtækjum var eins og áður sagði úthlutaður kvóti á grundvelli tiltekinna reglna. Lög um stjórn fiskveiða hafa hins vegar haft óbein áhrif á annan atvinnurekstur en sjálfa útgerðina. Þau óbeinu áhrif hafa verið misjöfn eftir fyrirtækjum m.a. eftir því hvort þau tengjast útgerðarfyrirtækjum eignarlega. Þetta hefur komið einna gleggst fram í fiskvinnslunni og skapað vissan aðstöðumun við hráefnisöflun. Aðstöðumunur af þessum toga er ekki í sjálfu sér tilgangur eða markmið lagasetningarinnar eða stjórnvaldsfyrirmæla heldur er hann til kominn vegna eignartengslanna. Sambærilegs aðstöðumunar verður víða vart í atvinnurekstri og eru orsakir hans af margvíslegum toga. Getur hann stafað af þáttum sem fyrirtæki hafa lítil eða engin áhrif á og sem hafa orðið nánast fyrir tilviljun. Þegar gripið var til harkalegra gengisfellinga við stjórn efnahagsmála fyrir 15 til 20 árum gat það til að mynda haft áhrif á greiðslustöðu fyrirtækja og þar með aðstöðu þeirra hvenær gjalddagi afborgana var á erlendum lánnum. Aðstöðumunur má einnig rekja til þess hvort fyrirtæki eru starfandi eða ekki á þeim tíma sem stjórnvöld úthluta tilteknum réttindum. Þá getur aðstöðumunur stafað af því að sum fyrirtæki eru betur rekin og fjársterkari en önnur. Þetta eðli atvinnurekstrar verða samkeppnisyfirvöld að hafa í huga þegar atvik þessa máls eru virt. Ennfremur verður að horfa til þess að þeir erfiðleikar sem fiskverkendur án

útgerðar standa frammi fyrir hvað öflun hráefnis varðar eiga að verulegu leyti rætur sínar að rekja til mikils aflasamdráttar á undanförunum árum auk þess sem milliríkjadeilur hafa takmarkað framboð á hinum svonefnda Rússafiski. Loks má gera ráð fyrir að aukin vinnsla á afla um borð í veiðiskipum hafi dregið úr framboði afla til fiskvinnsluhúsa.

Samkeppnisráð telur að ekki hafi verið sýnt fram á, að sú regla núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis sem heimilar framsal á kvóta og er megingrundvöllur erindisins sem hér er til umfjöllunar, fari gegn markmiði samkeppnislaga. Í frelsi til framsals aflaheimilda felst, að mati Samkeppnisráðs, hvati til hagræðingar og sérhæfingar sem leiðir til hagkvæmari nýtingar framleiðsluþáttanna auk þess sem heimild til framsals á kvóta auðveldar nýjum aðilum að hefja útgerð.

#### 4.

Eins og að framan greinir er að mati Samkeppnisráðs ljóst að fyrir hendi er aðstöðumunur til hráefnisöflunar á milli fiskvinnslustöðva án útgerðar og þeirra stöðva sem starfa í tengslum við útgerð. Þessi munur skapar síðarnefndu aðilunum ákveðið forskot að því er aðgang að hráefni varðar og þá einkum þeim fyrirtækjum sem fengu úthlutað kvóta án endurgjalds. Sá aflasamdráttur sem orðið hefur á undanförunum árum og þær aðstæður aðrar sem hafa áhrif á framboð á fiskmörkuðum hafa jafnframt skerpt þann aðstöðumun sem er á milli fiskverkenda með og án útgerðar. Útgerðarmenn sem reka fiskvinnslu eru við þessar aðstæður síður reiðubúnir að selja aflann til ótengdra aðila og hefur það m.a. leitt til verðhækkunar á fiskmörkuðum. Þessi aðstöðumunur fiskvinnslustöðva stafar hins vegar ekki af samkeppnislegri mismunun í skilningi samkeppnislaga og er ekki hægt að rekja hann til ákvæðis um framsal aflaheimilda í lögum um stjórn fiskveiða nema að því leyti sem þau setja hömlur við framsalsheimild.

Að mati Samkeppnisráðs má að einhverju marki auðvelda aðgang að fiskvinnslumarkaðnum með því að rýmka heimildir til kvótaframsals. Samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða er aflaheimildum úthlutað til einstakra skipa og er handhöfn þeirra því bundin við fiskiskip. Í 11. gr. laganna kemur fram að einungis er unnt að framselja aflahlutdeild, að hluta eða öllu leyti, til annars skips.

Eins og nefnt hefur verið getur fiskverkandi án útgerðar orðið sér úti um hráefni með því að kaupa það á fiskmarkaði eða með því að eiga bein viðskipti við útgerð. Sá kostur er einnig fyrir hendi að fiskverkandi án útgerðar kaupi eða leigi kvóta. Þessi síðastnefnda aðferð við hráefnisöflun kann samkvæmt gögnum málsins að hafa ýmsa kosti í för með sér sem geta styrkt samkeppnisstöðu viðkomandi aðila t.d. á erlendum mörkuðum. Fiskverkandi án útgerðar getur þannig hugsanlega haft betri tök á að stjórna gæðum, magni og verði hráefnisins. Á hinn bóginn kallar þessi aðferð, að óbreyttum lögum, á að fiskverkandi sem kaupir eða leigir kvóta kaupi einnig skip. Samkeppnisráð telur að hafa verði í huga að fiskvinnslustöðvar án útgerðar eru oft tiltölulega smá fyrirtæki sem stunda sérhæfðan rekstur, s.s fyrirtæki sem sinna viðskiptavinum sem leggja megináherslu á gæði og ferskleika fisksins og eru reiðubúin að greiða hærra verð fyrir vöruna. Smæð viðkomandi fiskvinnslu getur komið í veg fyrir að hagkvæmt sé fyrir hana að reka jafnframt útgerð. Telja verður líklegt að ef þessi fyrirtæki hefðu tækifæri til þess að kaupa eða leigja aflahlutdeild, án þess að þurfa jafnframt að festa kaup á skipi, myndi það auka möguleika þeirra til að verða sér úti um hráefni. Slík breyting gæti þannig eftl samkeppni á fiskvinnslumarkaði auk þess sem hún myndi auðvelda nýjum aðilum aðgang að þeim markaði. Mikilvægt er að lög og reglur girði ekki fyrir möguleika fyrirtækja á að stunda rekstur með þeim hætti sem þau telja hagkvæmastan.

Í d-lið 5. gr. samkeppnislaga segir m.a. að hlutverk Samkeppnisráðs sé að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Með vísan til þess og með hliðsjón af því sem að framan greinir bendir Samkeppnisráð sjávarútvegsráðherra á það mat ráðsins að ef reglur um handhöfn aflahlutdeildar yrðu rýmkaðar og heimilað yrði að framselja aflahlutdeild til aðila sem aðeins reka fiskvinnslu væri sú breyting til þess fallin að auka samkeppni í viðskiptum með sjávarafla til vinnslu, jafna að vissu marki samkeppnisstöðu fiskvinnslustöðva með og án útgerðar og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.