

Mánudagurinn 26. október 1998 kl. 10:00

116. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 13/1998

**Erindi Hafnar/Þríhyrnings hf. um uppbyggingu ESB-sláturhúsa,
skipulag á útflutningi kindakjöts til Noregs o.fl.**

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Höfn/Þríhyrningi hf., dags. 6. janúar sl. Með erindinu fylgdi afrit af bréfi til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 28. október 1997, sem kynnt hafði verið á fundi Landssamtaka sláturleyfishafa. Í bréfinu er m.a. mótmælt þeirri mismunun sem svokölluð ESB-sláturhús njóti gagnvart öðrum sláturhúsum. Í erindi Hafnar/Þríhyrnings (HP) segir m.a. að miklu fjármagni hafi verið veitt í að styrkja fjögur sláturhús (a.mk. 30 – 50 milljónum til hvers fyrir sig) til endurnýjunar með það að markmiði að auka úflutningsverðmæti lambakjöts. Þess beri hins vegar að geta að aðeins 13% þess magns sem slátrað hafi verið árið 1997 hafi farið til útflutnings en 87% sé til innanlandssölu. Styrkirnir veiki því aðra sláturleyfishafa sem verði að keppa við útflutningshúsin af eigin rammleik og án styrkja. Spyrja verði hvort útflutningshúsum eigi að vera heimilt að vinna lambakjöt til innanlandsmarkaðar og hvort aðrir sláturleyfishafar ættu ekki að eiga rétt á styrkjum til uppbyggingar húsa sinna?

Þá segir í erindinu að það verð sem HP hafi verið að fá í Færeyjum sé hærra en það verð sem ESB-húsin hafi fengið annars staðar að meðaltali, eftir því sem næst verði komist. Því megi spyrja hvort umræddir styrkir eigi rétt á sér. Einnig megi spyrja hversvegna ESB-húsin séu að selja kjöt til Færeyja þar sem þau hafi ekki nóg kjöt til útflutnings, t.d. til Belgíu, og markaðir þar séu í hættu vegna þess.

Loks er bent á að hluti af þeim styrkjum sem um ræði komi úr sameiginlegum sjóðum bænda. Innleggjendur hjá HÞ séu því óbeint að styrkja sláturleyfishafa sem þeir skipti ekki við og vilji í sumum tilfellum ekki skipta við.

Í bréfi því til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, sem var meðfylgjandi erindi Hafnar/Þríhyrnings, er einnig fjallað um útflutning á Noregsmarkað. Þar segir: „„Útflutningur“ á Noreg er dæmi um ótrúlega mismunun. Útflutningshúsin skipta á milli sín greiðslu Norðmanna kr. 50.- pr. kg. „líflambasvæði eða grá svæði“. Skiptir máli hvaðan kjötið kemur ef Íslendingar eða Framleiðsluráð getur sýnt fram á að á Íslandi séu útflutningshús og riðulaus svæði? Hvers vegna fá ekki bændur á líflambasvæðum greiðslurnar (eða hluta þeirra) en ekki útflutningshúsin? Þessir bændur gerðu það kleift ekki síður en útflutningshúsin að mögulegt sé að fá greiðslur fyrir óútflutt kjöt. Var samningurinn ekki gerður af íslenskum yfirvöldum fyrir bændur á Íslandi en ekki fyrir útvalin útflutningshús? Er þá ekki eðlilegast að skipta þessum greiðslum í ákveðnum hlutföllum milli sláturleyfishafa svo þeir geti greitt bændum almennt hærra verð?“

Þá er fjallað um útflutningsmarkaði og s.k. skiptigjald til ESB-húsa, þ.e. gjald sem ESB-hús krefjist af öðrum sláturleyfishöfum við kjötskipti. Spyrja verði hvort eðlilegt sé að skiptigjald til útflutningshúsa sé 25 kr. pr. kg. og jafnframt hvort Framleiðsluráð geti ákveðið þessa upphæð eða stuðlað að samkeppni (útboði) á milli útflutningshúsa. Í bréfinu segir að miðað við þá mismunun að útflutningshús fái 75 kr. pr. kg. hærra verð fyrir sinn útflutning og séu í samkeppni við aðra sláturleyfishafa heima fyrir sé um tvo kosti að velja fyrir þá aðila sem ekki hafi byggt upp útflutningshús. Annars vegar að hætta sauðfjárslátrun eða byggja upp sláturhúsin sem útflutningshús. Ekki sé hins vegar talin þörf á fleiri slíkum húsum og því væri verið að eyða fé skattborgaranna á óarðbæran hátt með frekari uppbyggingu útflutningshúsa.

Loks segir að Framleiðsluráð verði að jafna greiðslur til sláturleyfishafa svo þeir geti staðið við skuldbindingar um skilaverð til bænda. Það geti ekki gengið að útflutningshúsin fái 25 kr. í skiptigjald frá öðrum húsum og 50 kr. pr. kg. frá Norðmönnum og geti þannig nýtt sér aflsmun gagnvart bændum með „kerfið“ að vopni, eins og það er orðað. Telja verði að útflutningur frá Íslandi verði áfram mjög takmarkaður, ekki síst vegna framleiðslukostnaðar, sem orsakist af landfræðilegum aðstæðum. Því sé nauðsynlegt, svo ekki skapist þrýstingur á sláturleyfishafa að útbúa hús sín sem ESB-hús, að jafna tekjum vegna útflutnings. Það megi gera á þrjá vegu. Í fyrsta lagi með því að skipta

Færeyjamarkaði á milli sláturhúsa án útflutningsheimilda. Í öðru lagi með því að jafna gjaldi sem innheimt er af bændum milli sláturleyfishafa og í þriðja lagi með því að lækka skiptigjald ESB-húsa og deila Noregsgreiðslum milli bænda Íslands í einhverjum hlutföllum.

2.

Samkeppnisstofnun sendi erindi Hafnar/Þríhyrnings til landbúnaðarráðuneytisins og Framleiðsluráðs landbúnaðarins með bréfum, dags. 9. janúar sl., og óskaði eftir umsögnum um erindið.

Umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 20. janúar sl. Um tillögugerð vegna skiptingar útflutningsmarkaða fyrir kindakjöt á milli sláturleyfishafa segir, að Framleiðsluráði sé ætlað að gera tillögur til landbúnaðarráðherra um skiptingu útflutningsmarkaða fyrir kindakjöt ef ráðið telji það nauðsynlegt. Við mat á nauðsyn á skiptingu markaða sé reynt að meta breytingar á skilaverði frá viðkomandi markaði miðað við breytilegt framboð. Færeyjamarkaður sé, andstætt öðrum tiltækum mörkuðum, svo lítill að óheft framboð af íslensku dillkakjöti gæti þýtt að heildarverðmæti útflutnings lækkaði með auknu magni. Framleiðsluráð hafi því í september 1996 fengið ákveðna tillögu frá Markaðsráði kindakjöts, sem í eigi sæti fulltrúar frá Landssamtökum sláturleyfishafa, Bændasamtökum Íslands, Landssamtökum sauðfjárbænda og Framleiðsluráði, um að gera tillögu um skiptingu Færeyjamarkaðar milli sláturleyfishafa. Umræddri tillögu hafi verið komið á framfæri við landbúnaðarráðuneytið sem hafi talið rétt að bíða með ákvörðun þar til útrunnir væru tímafrestir samkvæmt 8. gr. og 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 422/1996.

Með bréfi, dags. 17. október 1996, hafi verið lagt til að skipt yrði 200 tonna útflutningi dillkakjöts á Færeyjamarkað í réttu hlutfalli við útflutningsþörf sláturleyfishafanna. Við endurskoðun í desember 1996 hafi verið gerð tillaga um að skipta 100 tonnum til viðbótar og við endurskoðun í maí 1997 hafi magnið enn verið aukið um 50 tonn og skiptingin ávallt miðuð við hlutfallslega útflutningsþörf. Ráðuneytið hafi í öll skiptin ákveðið magn og skiptingu óbreytta frá tillögum Framleiðsluráðs. Haustið 1997 hafi verið lagt til að Færeyjamarkaði yrði skipt milli sláturleyfishafa vegna útflutningsþarfur þeirra það haust. Tillagan hafi verið miðuð við að skiptingin væri hlutfallsleg. Eftir að þessi tillaga hafi verið gerð hafi borist erindi frá Kjötiðnaði KEA og Landssamtökum sauðfjárbænda þar sem m.a. sé lagt til að sláturleyfishafar sem ráði yfir sláturhúsum með ESB-vottun, og geti flutt kindakjöt á markað í

Noregi, ESB-löndum og til Bandaríkjanna, verði útilokaðir frá Færeyjamarkaði. Framleiðsluráð hafi tekið þessi erindi til meðferðar en hafi ekki treyst sér til að leggja til að sláturleyfishöfum væri mismunað hvað varði Færeyjamarkað. Landbúnaðarráðuneytið hafi síðan ákveðið að skipta þessum markaði samkvæmt tillögum Framleiðsluráðs.

Hvað varði útjöfnun eða uppbót á skilaverð skv. 6. gr. reglugerðar nr. 422/1996 segir að tæknilegir örðugleikar hafi komið í ljós við útjöfnunina og að henni sé ekki lokið.

Loks segir í umsögn Framleiðsluráðs vegna styrkveitinga til sláturhúsa að Framleiðsluráð sé ekki umsagnaraðili um styrkveitingar úr opinberum sjóðum til sláturhúsa. Framleiðsluráð sé hins vegar umsagnaraðili um lánveitingar frá opinberum lánastofnunum til byggingar eða endurbyggingar afurðastöðva fyrir búvörur, sbr. 2. mgr. 51. gr. búvörulaga nr. 99/1993.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 11. mars sl. Þar voru ekki gerðar efnislegar athugasemdir við erindi Hafnar/Þríhyrnings.

3.

Samkeppnisstofnun sendi umsagnir Framleiðsluráðs landbúnaðarins og landbúnaðarráðuneytisins til Hafnar/Þríhyrnings með bréfi, dags. 13. mars sl., og var fyrirtækinu gefinn kostur á að gera athugasemdir.

Athugasemdir Hafnar/Þríhyrnings bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 20. mars sl. Þar er ítrekað, vegna jöfnunar á flutningskostnaði, að útflutningsskylda nái aðeins til 13% framleiðslunnar þannig að 87% af framleiðslu hvers bónda fari á innanlandsmarkað. Því sé augljóst að ESB-hús standi betur að vígi en aðrir sláturleyfishafar hvað þetta varði því flutningsjöfnun sé greidd á alla framleiðsluna en ekki aðeins það sem til útflutnings skuli fara.

Þá telur HP að svör og útskýringar vanti fyrir því að 30 milljónum króna, sem Norðmenn greiði fyrir að íslenskt lambakjöt sé ekki flutt inn á Noregsmarkað, sé ekki úthlutað til allra sláturleyfishafa heldur aðeins til ESB-húsa.

4.

Samkeppnisstofnun sendi athugasemdir Hafnar/Þríhyrnings til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og landbúnaðarráðuneytisins með bréfum, dags. 20. mars sl., og var þessum aðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir.

Athugasemdir landbúnaðarráðuneytisins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 7. apríl sl. Þar segir að ekki séu tilefni til frekari athugasemda af hálfu ráðuneytisins að öðru leyti en því að ráðuneytið komi ekki að ráðstöfun á greiðslum Norðmanna vegna útflutnings á lambakjöti. Það geri kjötútflytjendur sjálfir enda sé hér um að ræða ákvörðun og fjármuni frá þarlandum stjórnvöldum til uppbótar á skilaverð á mörkuðum annars staðar en í Noregi. Hluta af nefndri fjárhæð muni hafa verið ráðstafað til flutningsjöfnunar með samþykki ráðuneytisins. Þá telur ráðuneytið rétt að vekja athygli á að einungis sé heimilt að flytja til Noregs kjöt sem komi af fénaði frá riðulausum svæðum og frá sláturhúsum sem hafi hlotið viðurkenningu til framleiðslu fyrir ESB-markað.

Þá segir í athugasemdum ráðuneytisins að erindi Hafnar/Þríhyrnings til Samkeppnisstofnunar varði framkvæmd laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og reglugerðir settar samkvæmt þeim. Nefnd lög séu sérlög sem feli í sér fyrirkomulag og framkvæmd sem haldi gildi sínu þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga.

5.

Athugasemdir Framleiðsluráðs landbúnaðarins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 8. apríl sl. Þar segir að draga megi þá ályktun af athugasemdum í erindi Hafnar/Þríhyrnings um greiðslur Norðmanna að einhver aðili, t.d. Framleiðsluráð landbúnaðarins, úthluti fjármunum til ákveðinna sláturleyfishafa vegna fyrirkomulags Norðmanna við að fullnægja skyldum sínum vegna tollkvóta Íslendinga fyrir kindakjöt í Noregi. Hið rétta sé að Framleiðsluráð hafi ekki staðið að slíkri úthlutun og sé reyndar ekki kunnugt um að einn ákveðinn aðili hafi haft það hlutverk með höndum.

Þá segir í athugasemdunum að í umsögn Framleiðsluráðs til Samkeppnisstofnunar, dags. 20. janúar 1998, hafi þess stuttlega verið getið að komið hafi í ljós tæknilegir örðugleikar við útjöfnun skilaverðs fyrir útflutt kindakjöt af framleiðslu ársins 1996. Eitt atriði sé að í b-lið 6. gr. reglugerðar nr. 422/1996 sé gert ráð fyrir að útjöfnun miðist við skilaverð fyrir kjötið.

Sérstakar greiðslur frá einu landi til að greiða fyrir sölu kindakjöts í öðru landi komi ekki fram á útflutnings skjölum kjötsins.

II.

Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs, þann 26. október 1998, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Skarphéðinn Þórisson.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli landbúnaðarráðherra á eftirfarandi álit sem birt er á grundvelli d-liðs 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. samkeppnislaga.

Í eftirfarandi álit verður fyrst vikið að styrkjum til uppbyggingar ESB-sláturhúsa, þá að úthlutun kvóta vegna útflutnings og fyrirkomulagi útflutningsskyldu og í þriðja lagi verður vikið að sérstökum greiðslum frá Norðmönnum fyrir óútflutt kjöt, skiptigjaldi o.fl.

1.

Styrkir til uppbyggingar ESB-sláturhúsa

Í erindi kvartanda í máli þessu er gerð athugasemd við það að ákveðnir sláturleyfishafar hafi fengið styrki úr opinberum sjóðum til uppbyggingar sláturhúsa sinna í því skyni að öðlast svokallaða ESB-vottun. Slík vottun geri viðkomandi sláturleyfishafa kleift að flytja út sauðfjárafurðir til aðildarlanda ESB, til Bandaríkjanna og til Noregs en í þessum löndum sé ESB-vottun skilyrði fyrir leyfi til útflutnings. Þessir styrkir hafi gert að verkum að viðkomandi sláturleyfishafar standi betur að vígi í samkeppni við aðra sláturleyfishafa þar sem aðeins 13% þess magns sem slátrað sé fari til útflutnings en 87% framleiðslunnar fari á innanlandsmarkað.

Í samningi á milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands um framleiðslu sauðfjárafurða, dags. 1. október 1995, kemur fram í 5. gr. að tilteknum fjárhæðum verði varið til ýmissa verkefna tengdum samningnum, m.a. til hagræðingar- og vöruþróunar. Á grundvelli þessa ákvæðis var gert samkomulag milli Framkvæmdanefndar búvörusamninga, Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og Byggðastofnunar um eflingu útflutnings sauðfjárafurða. Á grundvelli samkomulagsins geta sláturleyfishafar sótt um styrki til uppbyggingar á vinnslustöðvum sínum í því skyni að þær uppfylli kröfur til

framleiðslu samkvæmt reglum ESB. Skv. 4. lið samkomulagsins getur styrkfjárhæð numið allt að 75% af fjárfestingarkostnaði.

Samkeppnisstofnun leitaði eftir upplýsingum frá landbúnaðarráðuneytinu um það hversu margir sláturleyfishafar hefðu fengið umrædda styrki og hvort fleirum stæðu slíkir styrkir til boða. Í svari ráðuneytisins kom fram að fjórir aðilar hefðu þegar fengið slíka styrki, þ.e. Kaupfélag Þingeyinga, Kaupfélag Austur-Skaftafellinga, Sláturfélag Suðurlands og Norðvesturbandalagið hf. Þá gætu aðrir sláturleyfishafar sem áhuga hefðu sótt um styrk til samskonar uppbyggingar vinnslustöðva sinna.

Í samkeppnislögum kemur fram það markmið löggjafans með lögnum að efla virka samkeppni til að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta og stuðla þannig að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þegar stjórnvöld veita ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilna framleiðslu ákveðinna vara getur það farið gegn þessum grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta á aðallega við þegar keppinautum er mismunað með opinberum styrkjum. Þegar svo ber við getur styrkveiting unnið gegn nauðsynlegri hagræðingu og skaðað vel rekin fyrirtæki. Styrkveiting sem mismunar keppinautum skapar því hættu á soun framleiðsluþátta þjóðfélagsins og getur hamlað efnahagslegum framförum. Hins vegar verður að telja að ívilnandi aðgerðir stjórnvalda sem taka jafnt til allra sem starfa á viðkomandi markaði hafi ekki að, öllu jöfnu, í för með sér samkeppnishamlandi áhrif.¹

Með vísan til framanritaðs telur samkeppnisráð, að veiting styrkja til uppbyggingar vinnslustöðva, í þeim tilgangi að stöðvarnar uppfylli skilyrði til útflutnings á markað ESB, fari ekki í sjálfu sér gegn tilgangi og markmiði samkeppnislaga. Þar ræður úrslitum að styrkir þessir standi öllum sláturleyfishöfum jafnt til boða á grundvelli hlutlægra reglna þar sem jafnræðis sé gætt á milli sláturleyfishafa. Hins vegar hefur komið fram í gögnum málsins að ekki sé þörf á fleiri sláturhúsum með ESB-leyfi til að annast slátrun á þá markaði þar sem ESB-vottunar er krafist. Samkeppnisráð bendir á að reglur um skipulag útflutnings mega ekki leiða til þess að sláturleyfishafar almennt finni sig knúna til að öðlast ESB-vottun í því skyni að vera samkeppnishæfir við ESB-vottaða sláturleyfishafa, t.d. á innanlandsmarkaði. Slík þróun færi gegn því markmiði 1. gr. samkeppnislaga að vinna beri að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta. Þá verður að telja að offjárfesting í sláturiðnaði, sem bein

¹ Sjá álit samkeppnisráðs nr. 7/1996 um fjárstyrki til heilsárshótela á landsbyggðinni.

afleiðing opinberrar reglusetningar, fari og gegn því markmiði búvörulaga nr. 99/1993, að stuðla að aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu, sbr. a-liður 1. gr. laganna. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að landbúnaðarframleiðsla og tengd starfsemi lýtur yfirgripsmiklum afskiptum opinberra aðila sem hafa veruleg áhrif á allar rekstrarforsendur fyrirtækja á markaðnum.

Jafnframt bendir samkeppnisráð á, að aðrar reglur er tengjast útflutningi á sauðfjárafurðum, og varða m.a. sérstöðu þeirra sláturleyfishafa sem hafa ESB-útflutningsleyfi, kunna að raska samkeppnisstöðu einstakra sláturleyfishafa innbyrðis. Sem dæmi má nefna að ESB-sláturleyfishafar njóta sérstakra greiðslna úr flutningsjöfnunarsjóði, sbr. d-liður 6. gr. reglugerðar nr. 407/1997. Í þessu sambandi bendir samkeppnisráð á, að í nýrri reglugerð um útflutning á kindakjöti, nr. 524/1998, er ekki vikið að flutningsjöfnun. Hins vegar verður ekki séð að eldri reglugerð, þ.e. nr. 407/1997, hafi verið felld úr gildi. Verður því að gera ráð fyrir að ákvæði hennar, þ.á.m. um flutningsjöfnun, haldi gildi sínu að svo miklu leyti sem þau fara ekki gegn ákvæðum reglugerðar nr. 524/1998.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem samkeppnisráð hefur aflað sér er tilgangur umræddra styrkja að hvetja bændur til að fara með sláturfé sitt í ESB-sláturhús þar sem hærra verð fáist fyrir útfluttar sauðfjárafurðir á ESB-markaði en á öðrum mörkuðum. Samkeppnisráð telur orka tvímælis að greiða sérstaka styrki til hagsbóta fyrir ESB-sláturhús í þessu skyni. Eðlilegra væri að viðkomandi sláturleyfishafar nýttu sér þá sérstöðu sína, að hafa leyfi til útflutnings á ESB-markað og þar með aðgang að verðmætari mörkuðum en aðrir sláturleyfishafar, til að greiða bændum hærra verð fyrir sláturfé. Með þeim hætti væri eðlilegt samhengi milli kostnaðar við aðföng og tekna af framleiðslu. Með greiðslu sérstaks flutningsstyrks vegna flutnings á sauðfé til ESB-húsa er samkeppnisstöðu annarra sláturleyfishafa raskað með beinum hætti enda verður að telja að þeir sláturleyfishafar sem ekki njóta ESB-vottunar finni sig knúna til að greiða sambærilegt verð til bænda fyrir sláturfé og ESB-sláturleyfishafar, að öðrum kosti fengju þeir ekki fé til slátrunar. Með vísan til framangreinds beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að taka reglur um flutningsjöfnun til endurskoðunar þar sem tekið yrði tillit til framangreindra sjónarmiða.

2.

Úthlutun kvóta vegna útflutnings - fyrirkomulag útflutningsskyldu

Í erindi kvartanda er velt upp sjónarmiðum um úthlutun kvóta vegna útflutnings sauðfjárafurða á Færejyjamarkað. Í því sambandi bendir samkeppnisráð á að stjórnun framleiðslu og sölu með úthlutun kvóta er almennt til þess fallin að draga úr þeim möguleikum sem fyrir hendi kunna að vera á virkri samkeppni á markaði. Eins og áður greinir er það á meðal höfuðmarkmiða búvörulaga að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu, vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Að mati samkeppnisráðs eru reglur um útflutning á sauðfjárafurðum, sem byggja á úthlutuðum kvótum til einstakra sláturleyfishafa, ekki til þess fallnar að ná framangreindum markmiðum búvörulaga. Hins vegar kunna að vera fyrir hendi aðstæður á einstökum sviðum sem gera nauðsynlegt að beita þeim aðferðum sem áður er lýst. Engu að síður er nauðsynlegt að hafa í huga, að til lengri tíma litið er stjórnun á framleiðslu og sölu með kvótaúthlutunum að öllu jöfnu ekki til þess fallin að auka hagkvæmni rekstrar eða stuðla með öðrum hætti að því að einstök fyrirtæki á markaði nái viðunandi árangri í rekstri.

3.

Greiðslur Norðmanna fyrir óútflutt kjöt

Af hálfu kvartanda eru gerðar athugasemdir við skiptingu greiðslna frá Norðmönnum vegna útflutnings kindakjöts til Noregs. Kvartandi bendir á, að vegna alþjóðlegra samningsskuldbindinga eigi Íslendingar rétt á að flytja tiltekið magn kindakjöts til Noregs. Hins vegar vilji Norðmenn ekki fá kjötið til sín þar sem nóg framboð sé þar af kjöti. Þeir greiði því íslenskum aðilum 50 kr. á. kg. kjöts fyrir að kjötið sé ekki selt þangað og eru þær greiðslur hugsaðar sem uppbót til handa íslenskum aðilum fyrir að kjöt þeirra sé flutt á markaði sem skili lægra verði en Noregsmarkaður. Þessum greiðslum sé skipt á milli ESB-sláturleyfishafa eingöngu. Það sé gert vegna þess að Norðmenn geri það að skilyrði fyrir framangreindum greiðslum að kjöt sem flytja eigi til þeirra hafi verið slátrað af sláturleyfishafa með ESB-vottun. Þá sé það jafnframt skilyrði að kjöt komi af riðulausu svæði. Hins vegar verði að mati kvartanda að spyrja hvort ekki sé nægjanlegt að sýna fram á að hér á landi séu til ESB-sláturhús og riðulaus svæði til þess að viðhalda rétti til greiðslna frá Norðmönnum. Jafnframt verði að spyrja hvers vegna greiðslum þessum sé ekki skipt á milli allra sláturleyfishafa þar sem kjötið sé alls ekki flutt út til Noregs.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið komi ekki að ráðstöfun á greiðslum Norðmanna vegna útflutnings á lambakjöti. Það geri kjötútflytjendur sjálfir enda sé hér um að ræða ákvörðun og fé frá þarlandum stjórnvöldum til uppbótar á skilaverð á mörkuðum annars staðar en í Noregi. Hins vegar hafi hluta af umræddri fjárhæð verið varið til flutningsjöfnunar með samþykki ráðuneytisins.

Í athugasemdum Framleiðsluráðs landbúnaðarins segir, að Framleiðsluráð standi ekki að úthlutun þess fjár sem komi frá Norðmönnum á grundvelli tollkvóta Íslendinga fyrir kindakjöt í Noregi. Þá sé Framleiðsluráði ekki kunnugt um að einn ákveðinn aðili hafi úthlutun fjárins með höndum. Fyrirkomulag á útflutningi kindakjöts til Noregs sé með þeim hætti, að útflutningsaðili hér á landi fái greiðslur frá innflutningsaðila í Noregi. Sú greiðsla sé hugsuð sem uppbót á skilaverð til bænda fyrir það að afurðir þeirra eru fluttar á markaði þar sem lægra verð fæst fyrir kjötið en í Noregi. Engu að síður beri að flytja kjötið út á þá markaði sem geri sambærilegar kröfur og Norðmenn, þ.e. að kjöt hafi ESB-vottun. Þar sé um að ræða ESB- og Bandaríkjamarkaði. Ljóst sé að allt kjöt er notið hafi Noregsgreiðslna í haustslátrun 1996 hafi farið á þá markaði en ekki sé enn ljóst hvort sama gildi um haustslátrun 1997. Þegar útflutningsaðili hér á landi hafi fengið greiðslur Norðmanna þá sé þeim skipt á þá sláturleyfishafa sem uppfylla öll skilyrði til útflutnings á Noregsmarkað. Þeir greiði svo þeim bændum, sem lagt hafi sauðfé til slátrunar inn hjá þeim, ákveðið skilaverð þar sem uppbót Norðmanna nýtist til hækkunar.

Af þeim upplýsingum sem samkeppnisráð hefur aflað sér má ráða, að greiðslur frá Noregi séu ekki inntar af hendi nema staðfest hafi verið að til sé kjöt á lager hér á landi er uppfylli þau skilyrði sem Norðmenn gera til innflutts kjöt. Í því felst annars vegar að um sé að ræða sláturfé af riðulausu svæði og hins vegar að kjötið hafi ESB-vottun, þ.e. komi frá sláturleyfishafa með ESB-leyfi. Með vísan til þessa telur samkeppnisráð ekki efni til athugasemda af sinni hálfu um þá staðreynd að aðeins ESB-hús njóti þeirra greiðslna sem frá Norðmönnum berast fyrir að kjöt sé ekki flutt út til Noregs.

Hins vegar bendir samkeppnisráð á, að eðlilegt er að gera þá kröfu að það kjöt, sem ekki er flutt út vegna þessa en nýtur umræddrar uppbótargreiðslu Norðmanna, sé flutt út á aðra markaði þar sem gerðar eru sömu kröfur og í Noregi. Er þá aðallega vísað til þeirra markaða sem gera kröfu um ESB-vottun eða sambærilega vottun, t.d. Bandaríkjamarkaður. Þá vill samkeppnisráð einnig

benda á, að framangreint fyrirkomulag á útflutningi sauðfjárafurða til Noregs getur með óbeinum hætti haft skaðleg áhrif á samkeppni í för með sér þar sem fyrirkomulag útflutnings er markað höftum og opinberum afskiptum. Fyrirtæki eiga auðveldara með að bregðast við aðgerðum keppinauta í frjálsum rekstrarumhverfi, þar sem rekstur fyrirtækja tekur fyrst og fremst mið af þörfum markaðarins og þau geta án hindrana í lögum eða öðrum reglum brotið sér leið inn á eða út af markaði. Á hinn bóginn geta ýmsar aðstæður eða ívilnanir, sem fyrirtæki njóta vegna aðgerða opinberra aðila, leitt af sér samkeppnishindranir sem erfitt er fyrir fyrirtæki að bregðast við.

Í þessu sambandi má benda á það mikla hagræði sem ESB-sláturleyfishafar njóta vegna stöðu sinnar, s.s. einkaréttar til slátrunar á ýmsa markaði, möguleika á samtengingu sláturþjónustu fyrir innanlandsmarkað og til uppfyllingar á útflutningsskyldu, sérstakra flutningsjöfnunargreiðslna, opinberra styrkja til vöruþróunar og hagræðingar, sbr. reglur þar að lútandi frá 14. maí 1997, e-liður í grein 4.1., aðgangs að uppbótargreiðslum frá Noregi vegna óútflutts kjöts á þann markað o.s.frv. Þá hefur einnig verið bent á, að ESB-hús hafi tekið sérstakt gjald, s.k. skiptigjald, af öðrum sláturleyfishöfum fyrir það að láta þá hafa ESB-vottað kjöt til útflutnings í skiptum fyrir kjöt sem ætlað sé á innanlandsmarkað. Færa má rök fyrir því að hátt skiptigjald sé til þess fallið að draga úr hvata til þess að sláturleyfishafar geri samninga um kjötskipti. Það leiðir til þess að sérstaða ESB-húsa gagnvart bændum verður enn ríkari og samkeppnisstaða annarra sláturleyfishafa erfiðari að sama skapi.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin beinir samkeppnisráð því áliti sínu til landbúnaðarráðherra að taka framangreint skipulag til endurskoðunar þar sem gætt yrði þeirra sjónarmiða sem nefnd eru hér að framan, sérstaklega viðvíkjandi því hvort gildandi fyrirkomulag stuðlar að því að tilgangur og markmið búvörulaga, og að sínu leyti samkeppnislaga, nái fram að ganga.