

Miðvikudagurinn 25. nóvember 1998 kl. 10:00

117. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 16/1998

**Erindi um að Skógrækt ríkisins hafi ekki
farið eftir úrskurði samkeppnisráðs nr. 16/1994
og um meint brot Skógræktarinnar á samkeppnislögum**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 5. desember 1997, frá Bjarna G. Björgvinssyni, fyrir hönd gróðrarstöðvarinnar Barra hf. á Egilsstöðum þar sem segir að Skógrækt ríkisins (S.r.) hafi ekki farið eftir úrskurði samkeppnisráðs nr. 16/1994. Í þeim úrskurði samkeppnisráðs var mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þeirrar starfsemi S.r. sem er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar og annarrar starfsemi S.r. Ennfremur sagði í úrskurðinum að þess skyldi gætt að sú starfsemi sem stunduð er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar væri ekki greidd niður af annarri starfsemi S.r. Í erindi Barra er einnig fullyrt að Skógræktin hafi, auk þess að fara ekki að áður nefndum úrskurði, brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga.

2.

Í erindi Barra segir að fyrirtækið hafi verið stofnað árið 1990 í þeim tilgangi að rækta skógarplöntur í miklu magni og fyrirtækið hafi verið einn helsti hvati stofnunar félags um Héraðsskógaverkefnið, sem stefni að stórfelldri skógrækt á Fljótsdalshéraði. Barri hafi síðan fest sig í sessi meðal stærstu framleiðenda trjáplantna hér á landi. Einnig kemur fram í erindi Barra að S.r. hafi verið meðal helstu faglegra ráðgjafa og viðskiptavina Barra en jafnframt verið í harðri samkeppni við fyrirtækið í framleiðslu skógarplantna.

Barri bendir á að samkvæmt úrskurði samkeppnisráðs nr. 16/1994 hafi S.r. átt að skilja rekstur skógræktarstöðva sinna frá öðrum fjárhag stofnunarinnar.

Telur Barri að S.r. hafi ekki farið eftir þessum úrskurði og því sé nauðsynlegt að beina því til samkeppnisyfirvalda að þau sjái til þess að S.r. fari eftir ákvörðun samkeppnisráðs frá 1994 en einnig að Samkeppnisstofnun kanni starfsemi S.r. vegna þeirrar forréttindastöðu sem stofnunin hefur haft við framleiðslu skógarplantna.

Til frekari stuðnings máli sínu vísar Barri til átta töluliða sem sýni að S.r. hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Þau eru:

1. S.r. reki gróðrarstöðvar í samkeppni við hlutafélög og einstaklingsrekin fyrirtæki án þess að hafa aðskilið, svo séð verði, rekstur þeirra frá annarri starfsemi sinni.
2. S.r. hafi séð um öll plöntukaup til stærri skógræktarverkefna á vegum ríkisins. Svo virðist sem S.r. ætli að framleiða flestar plöntur í þessi verkefni í eigin gróðrarstöðvum. Barri nefnir sem dæmi að framleiðsla á plöntum til landgræðsluskógaverkefnis hafi verið boðin út 1993 en lítið verið boðið út síðan. Að mati Barra virðist sem S.r. ætli að fullnýta framleiðslugetu gróðrarstöðva sinna og framleiða plöntur fyrir landgræðsluskógaverkefnið og það sem S.r. geti ekki framleitt verði boðið út. Að mati Barra hindrar S.r. aðgang nýrra keppinauta að markaðnum með þessari háttsemi. Jafnframt hindrar stofnunin að keppinautar nýti framleiðslugetu sína á sem hagkvæmasta hátt. Fram kemur hjá Barra að S.r. tryggji að gróðrarstöðvar hennar hafi alla möguleika til þess að ná hagkvæmni í rekstri án útboða, en með því skapi Skógræktin sér óeðlilegt forskot á markaðnum.
3. S.r. hafi rekið rannsóknarstöð að Mógilsá og sú deild séð um trjáfræ fyrir S.r., þ. á m. innflutning og sölu þeirra. Jafnframt hafi rannsóknarstöðin að Mógilsá sinnt lögbundnu eftirliti með öllum innflutningi annarra aðila á trjáfræi til landsins. Barri bendir á að ekki sé heimilt að flytja inn trjáfræ til skógræktar nema að fengnu skriflegu leyfi rannsóknarstofunnar, þar sem fram skuli koma seljandi, magn og uppruni fræsins. S.r. hafi því upplýsingar um allt fræ sem til landsins hafi verið flutt, sé jafnframt stærsti fræsali á landinu og njóti betri kjara við frækaup.
4. S.r. hafi veitt styrki til plöntukaupa í samstarfi við Skeljung hf. Styrkir þessir séu veittir með því skilyrði að plöntur séu keyptar af gróðrarstöðvum S.r. þrátt fyrir að plönturnar hafi verið ódýrari annarsstaðar.

5. S.r. hafi haft í sinni þjónustu skógarverði og skógræktarráðunauta um allt land. Þeir veiti einstaklingum, félagasamtökum og sveitarfélögum ráðleggingar um skógrækt. Barri bendir á að þessi starfsemi hafi verið mjög mikilvæg en þó til þess fallin að beina auknum viðskiptum til gróðrarstöðva S.r. á kostnað annarra stöðva.
6. Barri bendir á að S.r. hafi gefið upplýsingar til keppinauta um einingarverð Barra vegna plöntuviðskipta hans við S.r. Barri telur ljóst að gróðrarstöðvar S.r. hafi haft aðgang að einingarverðum Barra og megi því áætla að þær hafi nýtt sér það í útboðum gegn Barra.
7. S.r. hafi ekki greitt virðisaukaskatt af landgræðsluskógarplöntum. Barri hafi þurft að leggja virðisaukaskatt á plöntuverð sín.
8. Ár hvert hafi verið boðið út af ýmsum aðilum til framleiðslu nokkurt magn af skógarplöntum á almennum markaði. Fram kemur hjá Barra að gróðrarstöð S.r. á Hallormsstað hafi boðið í þessi viðskipti og fengið þau. Það sem hafi vakið athygli sé að tilboðsverð S.r. hafi verið lægra en millifærsluverð innan deilda S.r.

Máli sínu til frekari stuðnings vísar Barri í lög um skógrækt nr. 3/1955. Samkvæmt þeim lögum telur Barri að S.r. hafi ekki verið ætlað það hlutverk að framleiða og selja skógarplöntur, þótt sú starfsemi hafi verið umfangsmikil í rekstri S.r. frá upphafi. Barri felst á að þessi starfsemi hafi styrkt S.r. gegnum tíðina og hafi S.r. haft verulegar tekjur af plöntusölu. Hins vegar hafi tímarnir breyst, plöntuframleiðsla hafi stóraukist og einkaaðilar, skógræktarfélag, hlutafélag og aðrir stundi nú framleiðslu á skógarplöntum. Að mati Barra sé það andstætt samkeppnislögum að S.r., sem hafi verið leiðandi og ráðgefandi aðili á sviði skógræktar í landinu, starfi í harðri samkeppni við gróðrarstöðvarnar, en þær hafi þurft að leita þjónustu og faglegrar ráðgjafar S.r. varðandi framleiðslu sína.

Telur Barri eðlilegt að S.r. dragi sig að fullu út úr rekstri gróðrarstöðva í atvinnuskyni, enda séu margir aðilar í landinu fullfærir um að stunda þann atvinnurekstur. Eðlilegt sé hins vegar að S.r. reki gróðrarstöðvar þar sem fram fari rannsóknir og tilraunir með nýjar plöntutegundir, kynbætur o.s.frv. eins og rannsóknarstofnun sæmir og lög um S.r. kveða á um.

Síðan segir í erindi Barra: „*Áhersla er á það lögð að hagsmunir S.r. og Barra hf. og annarra gróðrarstöðva fara yfirleitt saman, en þegar kemur að framleiðslu plantna og útboða þá skarast hagsmunir verulega milli*

ríkisstofnunarinnar og annarra framleiðenda. Einnig er brýnt að S.r. verði hreinsuð, bæði af vissu og einnig grun um að stofnunin geti nýtt sér í eigin þágu ýmsa þá vitneskju sem hún fær í hendur frá keppinautum í framleiðslu skógarplantna. Slikt er nauðsynlegt til þess að trúverðugleiki stofnunarinnar verði ekki dreginn í efa.“

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Barra var sent S.r. til umsagnar. Svar barst með bréfi, dags. 30. janúar sl. Í athugasemdum S.r. kemur fram að hjá S.r. hafi farið fram ítarleg greining á heildarstarfsemi og heildarbókhaldi stofnunarinnar til að koma til móts við úrskurð samkeppnisráðs. Starfsemi S.r. hafi verið flokkuð í starfssvið og kostnaðarliði (viðfangsefni). S.r. hafi síðan endurskoðað rekstrarþætti starfseminnar í hverri deild þess og þeir skilgreindir eftir sviðum og síðan flokkaðir. Jafnframt hafi allri starfsemi S.r. verið skipt upp í kostnaðarliði (viðfangsefni) og kostnaðarliðir síðan greindir í aðal- og undirkostnað (aðal- og undirviðfangsefni). Undirviðfangsefnum hafi verið skipt í verkþætti en aðalviðfangsefni hafi verið að tvennum toga. Annars vegar viðfangsefni með óskiptan kostnað og hins vegar hlutdeildarviðfangsefni þar sem haldið hafi verið sérstaklega utan um ýmsan sameiginlegan rekstrarkostnað og honum síðan skipt á hin eiginlegu viðfangsefni í árslok.

Telur S.r. að þannig sé hægt að halda aðgreindum í bókhaldi S.r. kostnaði vegna rekstrar gróðrarstöðva. Sameiginlegur kostnaður er síðan reiknaður í árslok á hvert starfssvið og skipt eftir hlutdeild notkunar samkvæmt magntölum eða mati.

Með bréfi S.r. fylgdu upplýsingar um hvað félli undir aðal- og undirkostnað hjá S.r. á Hallormsstað, Vöglum og Tumastöðum. Jafnframt fylgdi ársreikningur S.r. fyrir árin 1995 og 1996. Í ársreikningum kemur fram rekstrar- og efnahagsreikningur S.r. ásamt sundurliðun tekna og gjalda á einstaka bókhaldslykla, sundurliðun tekna og gjalda vegna rekstrar aðalskrifstofu, ásamt sundurliðun eftir reikningslyklum, rekstrarreikningur gróðrarstöðva á Vöglum, Hallormsstað og Tumastöðum og skipting undirkostnaðar á einstakar deildir á Vöglum, Hallormsstað og Tumastöðum.

2.

Í bréfi S.r., frá 30. janúar 1998, eru gerðar athugasemdir við þá átta töluliði sem komu fram í erindinu frá Barra. Þær eru:

1. S.r. bendir á að stofnunin hafi aðskilið rekstur gróðrarstöðva frá öðrum rekstri í bókhaldi stofnunarinnar. Það bókhald sé opinbert og hafi verið yfirfarið af Ríkisendurskoðun reglulega.
2. S.r. bendir á að það hafi verið ákvörðun S.r. að bjóða út framleiðslu á skógarplöntum. Slíkt hafi ekki verið lögbundið. Jafnframt bendir S.r. á að það hafi ekki verið fyrr en á síðustu árum sem einkareknar gróðrarstöðvar hafi sýnt fram á að þær geti framleitt skógarplöntur sem standist gæðakröfur. S.r. bendir á að fyrir 10 árum hafi stofnunin framleitt 80% af skógarplöntum í landinu. Á árinu 1997 hafi S.r. hinsvegar einungis framleitt 30%. Á þessu ári verði hlutfallið hugsanlega komið niður í 20%. S.r. segir það því ekki rétt að stofnunin ætli að taka stærri hluta framleiðslunnar inn í sínar gróðrarstöðvar, fullnýta framleiðslugetu þeirra, rækta þær tegundir sem best hafi verið að rækta og hindra aðgang nýrra framleiðenda.
3. S.r. segir að það sé rangt að gróðrarstöðvar stofnunarinnar njóti betri kjara en aðrar gróðrarstöðvar vegna frækaupa. Leyfi til innflutnings á trjáfræi hafi verið veitt á grundvelli uppruna þess, þ.e. hvort líklegt hafi verið að plöntur vaxnar upp af fræinu geti lifað á Íslandi en ekki með hliðsjón af því hver hafi flutt fræið inn.
4. S.r. bendir á að styrkir til einstaklinga í gegnum „skógrækt með Skeljungu“ hafi verið í formi plantna. Styrkþegar fái ekki styrk til að kaupa plöntur. S.r. bendir á að stofnunin hafi keypt plöntur af 14 einkareknum gróðrarstöðvum á árinu 1997 og það sé hugsanlegt að einhverjar af þeim plöntum hafi verið afhentar styrkþegum.
5. S.r. telur þær athugasemdir Barra ekki svaraverðar að skógarverðir og skógræktarráðunautar á vegum S.r. beini viðskiptum vegna ráðlegginga til S.r. á kostnað annarra stöðva.
6. S.r. bendir á að verðtilboð í útboðum á vegum Ríkiskaupa hafi verið lesin upp við opnun tilboða og þar hafi hver sem er mátt vera viðstaddur.
7. S.r. segir stofnunina borga virðisaukaskatt.
8. Að lokum bendir S.r. á að svo kallað millifærsluverð hafi verið misjafnt milli gróðrarstöðva S.r. og það hafi breyst frá ári til árs eftir útkomu

stöðvanna. Jafnframt kemur fram að gróðrastöðvar S.r. hafi ekki boðið lægra verð til annarra en millifærsluverð.

S.r. bendir á að stofnuninni sé gert samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1998 að afla sértekna upp á 68 milljónir kr. Jafnframt tekur S.r. fram að hún hafi byggt gróðrarstöðvar á sínum tíma vegna þess að enginn annar hafi verið tilbúinn að framleiða skógarplöntur fyrr en á síðustu árum.

Síðan segir í bréfi S.r.: „*Sú stefna var tekin fyrir nokkrum árum að Skógrækt ríkisins mundi ekki byggja upp gróðrarstöðvar sínar meira en þegar væri orðið og færa framleiðsluna smám saman yfir til einkarekinna stöðva þegar tækifæri gæfust sem hefðu ekki of mikla röskun í för með sér á tekjum Skógræktarinnar eða atvinnu starfsmanna hennar. Sú þróun hófst með lokun á lítilli gróðrarstöð í Norðtunguskógi 1985, síðan lokun stærstu gróðrarstöðvar Skógræktarinnar á Grundarhóli á Kjalarnesi 1992. Framleiðsla á Hallormsstað hefur dregist saman um helming síðan 1993 og nýverið hefur verið kannað hvort unnt sé að leigja gróðrarstöðvarnar á Hallormsstað og Tumastöðum og koma þeim þar með úr rekstri Skógræktarinnar.*“

Einnig kemur fram í svari S.r. að tiltölulega hægfara þróun í þessum málum hafi haft þann kost í för með sér að einkaaðilar hafi tíma til að byggja upp og öðlast reynslu.

Að lokum bendir S.r. á að það standi fyrir dyrum að gróðrarstöðvar S.r. á Tumastöðum og Hallormsstað dragi sig út af almenna markaðnum fyrir lok næsta árs.

3.

Athugasemdir S.r. voru sendar lögmanni Barra til umsagnar og barst svar með bréfi, dags. 27. febrúar sl. Vísað er til tölusettra liða í svari S.r. Athugasemdirnar eru:

1. Barri telur að S.r. hafi ekki aðskilið rekstur gróðrarstöðva frá öðrum rekstri þrátt fyrir að bókhaldslegur aðskilnaður innan S.r. hafi að einhverju leyti farið fram. Telur Barri erfitt að fá haldgóðar upplýsingar út úr bókhaldi S.r. Telur Barri að það komi fram í ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 1/1996, 2/1996, 22/1996 og 23/1996 og álits nr. 2/1996 hvernig slíkur aðskilnaður eigi að fara fram.

2. Barri bendir á að S.r. hafa aukið framleiðslu sína um 450.000 plöntur milli áruna 1996 og 1997. Með þeirri tilhögun hafi framleiðslugeta starfandi gróðrarstöðva í eigu S.r. verið nær fullnýtt. Jafnframt bendir Barri á að gróðrarstöðvar S.r. muni framleiða að minnsta kosti 1.195.000 plöntur á þessu ári. Þessa framleiðslu hafi gróðrarstöðvar S.r. fengið án útboða. Einnig bendir Barri á að einkareknar gróðrarstöðvar hafi framleitt fyrir landgræðsluskógaverkefnið eftir að útboð hafi farið fram. S.r. hafi ekki framleigt þann samning né boðið hann út heldur hafi hluti af framleiðsluþörfinni verið færður yfir á gróðrarstöðvar S.r.
3. Barri telur sig geta sýnt fram á að rannsóknarstöðin á Mógilsá hafi mismunað gróðrarstöðvum á þrennan hátt. Í fyrsta lagi hafi verið notað mismunandi verð eftir því hvort um gróðrarstöðvar S.r. hafi verið að ræða eða einkareknar. Í öðru lagi hafi gróðrarstöðvar S.r. fengið betra fræ og í þriðja lagi telur Barri að rannsóknarstöðin á Mógilsá hafi beint plöntuviðskiptum sínum frekar til gróðrarstöðva S.r. en annarra stöðva.
4. Barri telur S.r. brjóta gegn 14. gr. samkeppnislaga með því að beina plöntukaupum í verkefnum á vegum S.r. í tengslum við „skógrækt með Skeljungu“ til gróðrarstöðva S.r.
5. Barri ítrekar þá skoðun að tengsl skógræktarráðunauta og skógarvarða við S.r. geri þeim erfitt um vik að gegna starfi sínu á hlutlausan hátt.
6. Barri bendir á að einingarverð í útboðum Ríkiskaupa hafi verið trúnaðarmál en aðrar gróðrarstöðvar hafi haft aðgang að einingarverðum Barra í gegnum aðalskrifstofu S.r.
7. Varðandi virðisaukaskatt vill Barri benda á að virðisaukaskattur hafi ekki verið lagður á millifærslur innan S.r. Að mati Barra þyrfti S.r. að greiða virðisaukaskatt ef sjálfstætt fyrirtæki væri stofnað um rekstur gróðrastöðva S.r. Þar með þyrfti stofnunin að greiða virðisaukaskatt vegna plöntuviðskipta þótt hún keypti af sínum eigin stöðvum.
8. Varðandi millifærsluverð bendir Barri á að hægt hafi verið að sjá plöntuviðskipti nokkurra aðila við gróðrarstöðina á Hallormsstað á árunum 1994–1997. Hægt sé að bera þau viðskipti saman við millifærsluverð S.r. á þeim tíma.

Jafnframt bendir Barri á að S.r. hagnist ekki á plöntusölu samanber að millifærsluverð S.r. hafi verið mun hærra heldur en í viðskiptum Barra við S.r.

4.

S.r. fékk svar Barra til frekari umsagnar og barst svar með bréfi, dags. 17. mars sl. Vísað er til tölusettra liða í svari Barra. Athugasemdirnar eru:

1. S.r. mótmælir því að erfitt hafi verið að fá haldgóðar upplýsingar úr bókhaldi stofnunarinnar. Hún bendir á að sumir sameiginlegir kostnaðarliðir séu áætlaðir en hafi ekki verið mældir en þessar upplýsingar hafi verið haldgóðar og auðvelt að nálgast þær.
2. S.r. bendir á að þrátt fyrir að plöntuframleiðsla þess hafi aukist um 450.000 plöntur á árinu 1997 þá hafi framleiðslugetan ekki verið fullnýtt. Jafnframt bendir S.r. á að þrátt fyrir að gróðrarstöðvar þess framleiði plöntur án útboða þá hafi S.r. keypt án útboðs um 700.000 plöntur á árinu 1997. Að lokum vill S.r. koma því á framfæri að gróðrarstöðvar þess taki ekki þátt í útboðum á vegum stofnunarinnar og S.r taki ekki þátt í útboðum á vegum Héraðsskóga og Suðurlandsskóga. Þetta hafi verið gert til að draga úr samkeppni gróðrarstöðva S.r. við einkareknar.
3. S.r. bendir á að athugasemdir Barra hefðu átt að koma fyrir 5 árum þegar stofnunin fékk betra verð en Barri.
4. S.r. ítrekar að „skógrækt með Skeljung“ hafi einungis verið afhentar plöntur en ekki verið veittir styrkir til plöntukaupa og því ekki ástæða til að bjóða út plöntukaupin.
5. Varðandi tengsl skógarvarða og skógræktarráðunauta við S.r. þá telur stofnunin enn að athugasemdin sé ekki svaraverð.
6. S.r. bendir á að það hafi hvergi komið fram í útboðum að einingarverð hafi verið trúnaðarmál.
7. S.r. ítrekar að einkareknum gróðrarstöðvum hafi ekki verið mismunað vegna greiðslu virðisaukaskatts.

5.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir umsögn og athugasemdum landbúnaðarráðuneytisins við erindi Barra í júní sl. Svar barst með bréfi, dags. 29. október sl. Í bréfi ráðuneytisins kom fram að á undanförunum árum hafi verið unnið skipulega að áherslubreytingum á starfsemi S.r. Vaxandi áhersla hafi verið lögð á þátt leiðbeininga og áætlunargerða um skógrækt og skógvernd og annað það sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur, m.a. með rekstri skógarþjónustu S.r. í öllum landsfjórðungum, sem sér um gerð skógræktar- og skjólbeltaáætlaða, námskeiðahald og ráðgjöf.

Landbúnaðarráðuneytið bendir á að það hafi verið stefna ráðuneytisins að S.r. dragi skipulega úr framleiðslu skógarplantna og hafi einni gróðrarstöð þegar verið lokað. Gróðrarstöðin að Tumastöðum verði annaðhvort leigð út eða lögð niður. Varðandi gróðrarstöðina á Hallormsstað þá kemur það fram hjá landbúnaðarráðuneytinu að ráðuneytið hafi markað þá stefnu að framleiðslu skógarplantna til sölu á almennum markaði verði hætt í stöðinni. Ráðuneytið minnir hins vegar á það mikilvæga hlutverk sem S.r. hefur og lýtur að rannsóknar- og tilraunastarfsemi, fræsöfnun, fræframleiðslu og sölu.

Landbúnaðarráðuneytið telur að ekki sé hægt að aðskilja gróðrarstöðvar S.r. frá öðrum rekstri stofnunarinnar meira en þegar er orðið og ljóst sé að ekki verði komist öllu lengra í þeim efnum meðan gróðrarstöðvar Skógræktarinnar eru hluti af starfsemi hennar.

Fram kemur í svari ráðuneytisins að á vegum þess sé unnið að gerð lagafrumvarps um hlutverk og starfsemi S.r., sem væntanlega verði lagt fram á yfirstandandi Alþingi. Í því frumvarpi verði tekið á breyttu hlutverki S.r. og starfsemin m.a. löguð að því samkeppnisumhverfi sem ríkir hér á landi.

Að lokum bendir landbúnaðarráðuneytið á að þrátt fyrir þá stefnu sem unnið hafi verið eftir, þ.e. að allri sölu skógarplantna S.r. verði hætt á almennum markaði, í samkeppni við einkaaðila, þá sé það skoðun ráðuneytisins að það megi ekki gerast svo hratt að gæðum skógarplantna sé stefnt í hættu. Ávallt verði að vera til á markaðnum plöntur með viðunandi gæðum. Að mati ráðuneytisins hefur S.r. verið sá aðili sem tryggir stjórnvöldum að fjármunum ríkisins til gróðursetningar sé vel varið og úr verði skógur.

Umsögn ráðuneytisins var send Barra til upplýsingar.

III. Lagaumhverfi

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Um hlutverk samkeppnisráðs er m.a. fjallað í d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt ákvæðinu er hlutverk samkeppnisráðs m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaði.

Í 19 gr. samkeppnislaga segir svo m.a.: „*Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi fjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit.*“

Lög um skógrækt eru nr. 3 frá 1955. Í fyrsta kafla er fjallað um markmið og stjórn S.r. Í 1.gr. segir: „*Skógrækt ríkisins skal rekin með því markmiði:*

1. *að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu;*
2. *að græða upp nýja skóga, þar sem henta þykir;*
3. *að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það, sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur.*“

IV.

Álit samkeppnisráðs

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 25. nóvember 1998, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Tryggvi Axelsson, 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.

2.

Í máli þessu er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun kanni hvort S.r. hafi farið eftir úrskurði samkeppnisráðs nr. 16/1994 og kanni meint brot stofnunarinnar á samkeppnislögum. Er talið óeðlilegt að S.r. stundi sölu á skógarplöntum í samkeppni við einkaaðila með hliðsjón af þeim aðstæðum sem skógræktin býr við.

3.

Fram kemur í svari og S.r. að stofnunin hafi sundurliðað bókhald þar sem fram komi hvar einstakir kostnaðar- og tekjuliðir hafi myndast. Einnig sé sameiginlegum kostnaði skipt niður eftir hlutdeild og samkvæmt mati. Jafnframt telur S.r. að stofnunin hafi ekki brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Er vísað til þess m.a. að skógræktin hafi dregið sig að mestu af samkeppnismarkaði.

4.

Félag garðplöntuframleiðenda kvartaði á árinu 1993 m.a. undan aðstöðumun garðplöntuframleiðenda og S.r. Ákvörðun nr. 16/1994 fjallar um þá kvörtun. Í öðrum tölulið ákvörðunarorða segir: „*Með hliðsjón af markmiðum Skógræktar ríkisins samkvæmt lögum um skógrækt nr. 3/1955 og samkeppnisaðstæðum á markaði fyrir trjáplöntur, svo og með hliðsjón af opinberum fjárveitingum til Skógræktar ríkisins mælir Samkeppnisráð, með vísan til 2. mgr. 14. gr. laga nr. 8/1993 sbr. 1. gr. sömu laga, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skógræktar ríkisins sem er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar frá annarri starfsemi Skógræktar ríkisins. Skal þess gætt að sú starfsemi sem stunduð er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar sé ekki greidd niður af annarri starfsemi Skógræktar ríkisins.*”

Eftir úrskurðinn þá hefur S.r. aðskilið rekstur gróðrarstöðva frá öðrum rekstri í bókhaldi stofnunarinnar. S.r. bendir á að það bókhald sé opinbert og reglulega yfirfarið af Ríkisendurskoðun. Í bókhaldinu komi fram hvernig gjöld og tekjur myndast á einstökum starfsstöðum hjá S.r., á Hallormsstað, Vöglum og Tumastöðum. Sem dæmi þá bendir S.r. á Vaglir. Þar eru starfssviðin fimm, skóggræðsla, gróðrarstöð, eignaumsýsla, útivistarsvæði og fráverkefni. Kostnaði við deildirnar er skipt niður í óskiptan kostnað og hlutdeildarkostnað. Óskiptur kostnaður er það kallað þegar kostnaður tilheyrir aðeins einu starfssviði, t.d. skóggræðslu. Hlutdeildarkostnaði er skipt niður eftir magntölum eða mati og þá niður á einstök starfssvið á Hallormsstað, Vöglum og Tumastöðum.

Vegna ofangreindrar skiptingar í bókhaldi S.r. er unnt að sjá eins og áður segir tekju- og kostnaðarskiptingu eftir einstökum starfsstöðvum. Þar af leiðandi sést hver afkoma einstakra gróðrarstöðva hefur verið undanfarin ár. Eftirfarandi tafla sýnir rekstrartekjur og afkomu S.r. af sölu skógar- og garðplantna á

árunum 1995 til 1996 hjá gróðrarstöðunum á Vöglum, Hallormsstað og Tumastöðum:

Ár	Vagfir		Hallormstaður		Tumastaðir		Samtals	
	sala	afkoma	sala	afkoma	sala	afkoma	sala	afkoma
1995	8.249	260	14.340	2.784	15.055	3.614	37.644	6.658
1996	8.421	137	15.497	4.625	14.308	1.987	38.226	6.749
1997	4.539	-3.410	15.118	848	10.169	-5.139	29.826	-7.701

Tölur í þúsundum kr.

Á töflunni sést að afkoma allra gróðrarstöðvanna hefur verið jákvæð á árunum 1995 og 1996. Afkoman versnaði hins vegar á árinu 1997. Á því ári dró úr samkeppnisstarfsemi S.r. eins og áður segir og hefur dregið úr henni enn frekar á yfirstandandi ári.

5.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins kemur fram að verið sé að semja lagafrumvarp um hlutverk og starfsemi S.r. Í því verður tekið á breyttu hlutverki S.r. og starfsemin m.a. löguð að því samkeppnisumhverfi sem ríkir hér á landi. Jafnframt kemur fram í umsögn ráðuneytisins að stefna þess sé að S.r. dragi skipulega úr framleiðslu skógarplantna. Í þeim tilgangi hafi ein gróðrarstöð verið lögð niður og gróðrarstöðin að Tumastöðum verði annaðhvort leigð út eða lögð niður. Landbúnaðarráðuneytið bendir jafnframt á að ráðuneytið hafi markað þá stefnu að framleiðslu skógarplantna til sölu á almennum markaði verði hætt hjá S.r.

Það er mat samkeppnisráðs að í nýjum lögum um S.r. þurfi að koma fram á skýran hátt að félagið selji ekki plöntur á almennum markaði. Með því fyrirkomulagi verði komist hjá því að S.r. sé í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar.

Til að fyrirbyggja hagsmunaárekstur og samkeppnislega mismunun við sölu skógarplantna beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að beita sér fyrir því að í frumvarpi að lögum um Skógrækt ríkisins verði skýrt kveðið á um, í samræmi við fyrirhuguð markmið laganna, að Skógræktin skuli ekki selja plöntur í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar.