

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 3/2003

Fiskvinnslan Íslandssaga hf. og Fiskvinnslan Kambur hf.

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 28. febrúar 2003, hafa Fiskvinnslan Kambur hf. og Fiskvinnslan Íslandssaga hf. kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 4/2003](#), dags. 29. janúar 2003.

Í hinni kærðu ákvörðun taldi samkeppnisráð ekki ástæðu til frekari afskipta vegna kvörtunar áfrýjenda yfir úthlutun Byggðastofunar á ráðstöfun Ísafjarðarbæjar á byggðakvóta.

Áfrýjendur krefjast þess að ákvörðun samkeppnisráðs verði felld úr gildi og að fallist verði á kröfu áfrýjenda að með hlutafjárkaupum Byggðastofnunar í Fiskvinnslunni Fjölni hf. og með úthlutun byggðakvótans hafi samkeppni verið raskað og feli í sér samkeppnishömlur í skilningi samkeppnislaga. Ennfremur er gerð sú krafa að fallist áfrýjunarnefndin á kröfur áfrýjenda um að samkeppnihafi verið raskað, að samkeppnisyfírvöld hlutist til um að rétta samkeppnisstöðu áfrýjenda.

Af hálfu samkeppnisráðs er þess krafist að ákvörðun ráðsins verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Málavextir eru þeir Samkeppnisstofnun barst erindi lögmanns Fiskvinnslunnar Kambs hf. á Flateyri og Fiskvinnslunnar Íslandssögu hf. á Suðureyri, dags. 23. apríl 2001, þar sem óskað var eftir því að stofnunin athugaði hvort úthlutun Byggðastofnunar á byggðakvóta til Ísafjarðarbæjar og ákvörðun bæjarins um að

ráðstafa honum öllum til Fiskvinnslunar Fjöltnis hf. á Þingeyri stangaðist á við samkeppnislög. Fram kom m.a. í erindinu að þann 26. júlí 1999 hafi Byggðastofnun úthlutað byggðakvóta til Ísafjarðarbæjar í samræmi við lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, sbr. lög nr. 1/1999. Ísafjarðarbæ hafi verið úthlutað 115 tonnum vegna Flateyrar, 102 tonnum vegna Suðureyrar og 170 tonnum vegna Þingeyrar. Ísafjarðarbær hafi hins vegar úthlutað kvótanum, samtals 387 tonnum, í heild sinni til Fiskvinnslunnar Fjöltnis hf. Fiskvinnslan Fjöltnir hf. hafi verið stofnuð árið 1999 og meðal stofnenda og eigenda að 100 milljón króna hluta eða alls 25% hlutafjár sé Byggðastofnun.

Erindi áfrýjanda var sent Byggðastofnun, Fiskvinnslunni Fjöltni hf., sjávarútvegsráðuneytinu og Ísafjarðarbæ til umsagnar. Umsögn Byggðarstofnunar barst 5. júlí 2001, umsögn sjávarútvegsráðuneytisins 31. desember 2001 og umsögn Ísafjarðarbæjar 14. janúar 2002. Engin umsögn barst frá Fiskvinnslunni Fjöltni hf.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar er að öðru leyti lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs 29. janúar 2003 var tekin ákvörðun í máli þessu. Ákvörðunarorðin hljóða svo:

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

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð samkeppnisráðs barst nefndinni 14. mars 2003. Byggðastofnun og Ísafjarðarbæ var var gefinn kostur á að tjá sig um málið og bárust athugasemdir Byggðastofnunar 7. apríl 2003 og Ísafjarðarbæjar 8. apríl 2003.

III.

Af hálfu áfrýjanda er því haldið fram að úthlutun Byggðastofnunar á umræddum byggðakvóta til Fiskvinnslunnar Fjöltnis hf. á Þingeyri hafi haft í för með sér verulega röskun á samkeppni á þeim markaði og svæði sem áfrýjendur starfi á, þ.e. norðanverðum Vestfjörðum. Með því að veikja stoðir samkeppnistöðu á markaðssvæðinu hafi verið brotið alvarlega gegn meginmarkmiðum 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Áfrýjendur hafi þurft að kaupa allan sinn kvóta á meðan umrætt fyrirtæki hafi fengið hlut af sínum kvóta í formi byggðakvóta.

Áfrýjendur benda á að kaup Byggðastofnunar á hlutafé í Fiskvinnslunni Fjölni hf. byggist á því að búið hafi verið að tryggja að allur byggðakvóti sem úthlutað hafi verið til Ísafjarðarbæjar vegna Flateyrar, Suðureyrar og Þingeyrar rynni eingöngu til Þingeyrar. Kaup Byggðastofnunar renni stöðum undir þá fullyrðingu að kaupin hafi verið bundin þeirri forsendu að Fiskvinnslan Fjölnir hf. fengi umræddan byggðakvóta og stofnunin hafi séð til þess að úr rættist.

Áfrýjendur telja kaup Byggðastofnunar á hlutafé Fiskvinnslunar Fjölnis hf. hafi falið í sér ólögmætan ríkisstyrk. Fyrirtækið hafi verið leiðandi í verðlagningu á fiski í föstum viðskiptum yfir sumartímann og hafi þannig haft afgerandi áhrif á verðlagningu hráefnis vegna stöðu þeirra og í ljósi forskots sem þeir hafi á markaðinum. Vegna sterkrar eiginfjárstöðu þess, m.a. vegna eignaraðildar Byggðastofnunar, hafi fyrirtækið ennfremur komist yfir kvóta Háanes á Patreksfirði sl. haust, en sá kvóti hefði að öllum líkindum annars staðið áfrýjendum til boða.

Af hálfu samkeppnisráðs er vísað til forsenda hinnar kærðu ákvörðunar, en ráðið telur ekki ástæðu til að tjá sig frekar um málið.

IV.

Niðurstöður.

1

Í bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, sbr. lög nr. 1/1999, hefur Byggðastofnun á fiskveiðiárunum 1999/2000 til og með fiskveiðiársins 2005/2006 árlega til ráðstöfunar aflaheimildir sem nema 1.500 þorskígildislestum miðað við óslægðan fisk til að styðja byggðarlög sem hafa lent í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Skyldi þeim úthlutað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir.

Byggðastofnun setti sér viðmiðunarreglur um skiptingu byggðakvótans og nánari skilyrði fyrir úthlutun. Var honum úthlutað til fimm ára og skyldu forsendur fyrir úthlutuninni endurskoðaðar árlega. Kvótanum var úthlutað til byggðarlaga á jaðarsvæðum samkvæmt sérstakri skilgreiningu stofnunarinnar. Hún lagði einnig mat á hvaða byggðarlög hefðu lent í mestum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Ýmsir þættir voru þar lagðir til grundvallar samkvæmt sérstökum reiknireglum sem Byggðastofnun samþykkti og er þeim nánar lýsti í hinni áfrýjuðu ákvörðun. Á fundi

22.-23. júlí 1999 samþykkti Byggðastofnun að úthluta Ísafjarðarbæ 387 tonnum af byggðakvóta vegna Flateyrar, Suðureyrar og Þingeyrar með nánar tiltekinni skiptingu. Bæjarráð Ísafjarðarbæjar lagði síðar til við Byggðastofnun að allur kvótinn rynni til Flateyrar og kæmi í hlut nýs fyrirtækis á staðnum, Fiskvinnslunar Fjölnis hf., til þess að stuðla að uppbyggingu atvinnulífs enda var talið að þessar aðgerðir gætu haft úrslitaáhrif um rekstur fiskvinnslu á staðnum. Jafnframt þessu átti Byggðastofnun ásamt öðrum fjárfestum þátt í því að stofna fyrrgreint fyrirtæki, Fiskvinnsluna Fjölni hf., til að tryggja rekstur fiskvinnslu á Þingeyri til frambúðar. Á fundi sínum þann 13. ágúst 1999 féllst stjórn Byggðastofnunar á að kvótinn rynni allur til Þingeyrar og kæmi í hlut Fiskvinnslunar Fjölnis hf.

Úthlutun byggðakvóta var bundin ýmsum skilyrðum, einkum því að sá aðili sem nýtti sér hann skyldi margfalda hann með því að koma á móti með eigin kvóta til löndunar og vinnslu í tilteknu byggðarlagi. Samkvæmt gögnum sem fyrir liggja í málinu var Fiskvinnslan Fjölnir hf. á Þingeyri stofnuð haustið 1999 í kjölfar gjaldþrots Rauðsíðu ehf. sem rak fiskvinnslu og var burðarás í atvinnulífi á Þingeyri. Samhliða því sem ákveðið var að byggðakvótinn rynni allur til Þingeyrar og kæmi í hlut Fiskvinnslunar Fjölnis hf. sem áður sagði var gerður samningur við Vísi ehf. í Grindavík um að veiða upp í kvótann jafnframt því sem fyrirtækið skuldbatt sig á móti til að koma með aukaafli til vinnslu hjá Fiskvinnslunni Fjölni hf.

Með breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 85/2002 var ákvæði til bráðabirgða XXVI breytt þannig að í lok fiskveiðiársins 2005/2006 fer ráðherra með aflaheimildir sem nema 3.000 lestum af óslægðum botnfiski í þorskígildum talið sem hann getur ráðstafað að höfðu samráði við Byggðastofnun til stuðnings byggðarlögum sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Skal ráðherra í reglugerð kveða á um ráðstöfun aflaheimilda, sbr. nánar 4. gr. fyrrgreindra laga.

Svonefndum byggðakvóta er úthlutað á grundvelli sérstakrar lagaheimildar og er tilgangur hans augljóslega að rétta hlut þeirra sem hafa orðið undir í kvótakerfinu með einhverjum hætti. Hann er þó aðeins veittur tímabundið auk þess sem forsendur hans eru endurskoðaðar einu sinni á ári. Í kafla 5 í hinni áfrýjuðu ákvörðun eru raktar þær úthlutunarreglur sem Byggðastofnun lagði til grundvallar við úthlutunina. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála getur fallist á með samkeppnisráði að

úthlutunarreglur þessar séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og að þar sé stuðst við hlutlægan mælikvarða sem sé til þess fallinn að jafnræðis sé gætt við úthlutunina. Hins vegar skortir skýrar reglur um eftir hvaða sjónarmiðum skyldi farið við nánari úthlutun þess kvóta sem kom í hlut hvers byggðarlags.

3

Fallast má á röksemdir og niðurstöður í hinni áfrýjuðu ákvörðun fyrir því að markaðurinn í máli þessu sé það svæði sem byggðakvótinn tók til.

4

Telja má úthlutun byggðakvótans til Fiskvinnslunar Fjöltnis hf. á Þingeyri til ríkisstyrks í skilningi samkeppnislaga. Það liggur í eðli ríkisstyrkja að þeir eru oft til þess fallnir að skekkja samkeppni á viðkomandi markaði. Á hinn bóginn standast þeir engu að síður svo framarlega sem þeir hafa nægan lagagrundvöll, eru veittir í þeim tilgangi sem lög segja til um og ganga ekki lengra en þau heimila.

5

Því hefur ekki verið mótmælt í máli þessu að úthlutun byggðakvóta til Fiskvinnslunnar Fjöltnis hf. á Þingeyri hafi farið fram til að rétta við atvinnuástand staðarins sem orðið hafði fyrir áföllum vegna þess að aflaheimildir sem skip á Þingeyri höfðu áður haft voru farnar burt. Við það bættist að fyrirtækið Rauðsíða ehf. sem rak fiskvinnslu og byggði rekstur sinn á svonefndum rússafiski hafði orðið gjaldþrota. Miðað við gögn málsins verður að telja ljóst að atvinnuástand hafi verið verra á Þingeyri á þessum tíma heldur en í öðrum byggðalögum á Vestfjörðum sem hér koma við sögu. Þykir því mega miða við að umrædd úthlutun byggðakvóta hafi farið fram í samræmi við tilgang fyrrgreindra laga. Við það bætist að úthlutunin er tímabundin með þeim hætti sem gerð er grein fyrir í máli þessu og að samkeppnisyfirvöld hafa mat um það hvort þau grípa til aðgerða vegna aðgerða gegn ríkisstyrkjum. Með hliðsjón af því sem nú var sagt þykir ekki ástæða til að hnekkja hinni áfrýjuðu ákvörðun á þeim grundvelli að hinn úthlutaði byggðakvóti teljist ólögmaður ríkisstyrkur.

5

Fram er komið að Byggðastofnun keypti 20% hlutafjár í Fiskvinnslunni Fjölni hf. á Flateyri fyrir kr. 100.000.000 milljónir en aðrir aðilar komu þar einnig við sögu við kaup á hlutafé. Líta verður svo á að hlutafjárkaupin hafi farið fram í nánnum tengslum við úthlutun byggðakvótans og í því skyni að skjóta nauðsynlegum fjárhagslegum stoðum undir hið nýja fyrirtæki og þar með fiskvinnsluna á staðnum. Áfrýjunarnefndin lítur svo á að þetta atriði eitt sér gefi ekki nægjanlegt tilefni til aðgerða af hálfu samkeppnisyfirvalda eins og hér stendur á.

Af framansögðu leiðir að áfrýjunarnefndin lítur svo á að ekki sé nægjanlegur grundvöllur til aðgerða í máli þessu. Má því staðfesta ákvörðunarorð hinnar áfrýjuðu ákvörðunar.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála tekur fram að í máli þessu hefur ekki verið aflað gagna um hvort hinar umdeildu aðgerðir hafi haft skaðleg áhrif á samkeppnina á markaðinu. Telst þetta ágalli á málsmeðferðinni.

Úrskurðarorð

Ákvörðunarorð hinnar áfrýjuðu ákvörðunar eru staðfest.

Reykjavík, 10. apríl 2003

Stefán Már Stefánsson

Erla S. Árnadóttir

Kristján Jóhannsson