



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mánudagurinn, 19. nóvember, 2012

Álit nr. 2/2012

Mótun löggjafar um fiskveiðistjórnun – lóðrétt samþætting útgerðar og fiskvinnslu

I.

Tilfni álits

Samkeppniseftirlitinu barst erindi, dags. 25. maí 2011 frá Samtökum fiskframleiðenda og útflytjenda (SFÚ). Í erindinu er fjallað um þrjú álitafni sem SFÚ telja vera í andstöðu við samkeppnislög nr. 44/2005. Í fyrsta lagi er farið fram á að Samkeppniseftirlitið kveði á um fjárhagslegan aðskilnað í samræmi við 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 á milli útgerðar og fiskvinnslu fyrirtækja sem stunda bæði veiðar og vinnslu afla (lóðrétt samþætt útgerð). Í öðru lagi er farið fram á að Samkeppniseftirlitið rannsaki meinta misnotkun tiltekinna lóðrétt samþættra útgerðarfyrirtækja á markaðsráðandi stöðu. sbr. 11. gr. samkeppnislaga. SFÚ telur að fyrirtækin hafi misnotað stöðu sína með því annars vegar að setja verðgólf á fiskmörkuðum þegar framboð sé mikið og hins vegar með því að spenna upp verð þegar framboð sé takmarkað. Í þriðja lagi telur SFÚ að framangreind hegðun útgerðarfyrirtækjanna geti einnig talist vera brot á 10. gr. samkeppnislaga. Benda megi á að öll fyrirtækin séu aðilar að sömu landssamtökunum, Landssambandi íslenskra útvegsmanna og Samtökum fiskvinnslustöðva. Loks kom fram á fundi SFÚ með Samkeppniseftirlitinu þann 5. desember 2011 að samtökin telja að íslensk útgerðarfélag stundi skaðleg undirboð á erlendum mörkuðum.

Þann fyrsta júní 2011 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögn HB Granda hf., Samherja hf., Þorbjarnar hf., Brims hf., Vísis hf., Vinnslustöðvarinnar hf., FISK-Seafood hf., Ramma hf., Nesfisks ehf., Skinneyjar-Þinganess hf., sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins (í dag atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið) og Verðlagsstofu skiptaverðs við erindi SFÚ frá 25. maí 2011. Barst svar frá verðlagsstofunni, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, Vísi, FISK, Þorbirni, HB Granda og Nesfiski innan tilgreinds frests. Samherji óskaði eftir fresti til þess að koma á framfæri sjónarmiðum. Bárust þau með bréfi, dags. 17. ágúst 2011. Með bréfum, dags. 19. og 22. ágúst 2011, var SFÚ veitt tækifæri á að tjá sig frekar um framkomin sjónarmið. Bárust athugasemdir SFÚ með tveimur bréfum dags. 23. september 2011. Þá hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með SFÚ og stjórnvöldum vegna málsins.



Samkeppniseftirlitið hefur í dag birt ákvörðun nr. 28/2012, *Kvörtun Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda vegna lóðrétt samþættrar útgerðar*. Komist er að þeirri niðurstöðu að fyrirliggjandi upplýsingar gefi ekki til kynna að forsendur séu til þess að fallast á kröfur SFÚ um beitingu á 14. gr. samkeppnislaga til þess að kveða á um fjárhagslegan aðskilnað á milli útgerðar og fiskvinnslu fyrirtækja sem stunda bæði veiðar og vinnslu afla (lóðrétt samþætt útgerð). Þá benda gögn og sjónarmið aðila ekki til þess að forsendur séu til þess að beita bannreglum 10. eða 11. gr. samkeppnislaga í málinu, en hluti kvörtunar SFÚ sneri að meintri misnotkun nokkurra lóðrétt samþættra útgerðarfélaganna.

Við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á erindi SFÚ hefur komið í ljós að í núgildandi löggjöf felst aðstöðumunur sem huga þarf að við frekari mótun löggjafar sem snýr að sjávarútvegi. Álit þetta er ritað í því skyni að vekja athygli á samkeppnishömlum sem felast í löggjöf á þessu sviði. Taka ber þó fram að í álitinu felst ekki tæmandi greining á áhrifum laga um fiskveiðistjórnun á samkeppni.

Álitinu er einnig ætlað að vekja athygli á þeim samkeppnislegu vandamálum sem fjallað hefur verið um í fyrri álitum og ákvörðunum samkeppnisyfirvalda sem lúta að fiskvinnslu og útgerð. Til að átta sig betur á samkeppnisumhverfi þeirra fyrirtækja sem starfa í sjávarútvegi er gagnlegt að rifja upp efni þeirrar umfjöllunar.

II.

Fyrri úrlausnir samkeppnisyfirvalda er tengjast lóðréttari samþættingu útgerðar og fiskvinnslu

Samkeppniseftirlitinu og forvera þess, Samkeppnisstofnun, hafa nokkrum sinnum borist erindi er varða með einum eða öðrum hætti aðskilnað í rekstri útgerða og fiskvinnslustöðva. Samhengisins vegna er rétt að reifa þau mál stuttlega.

Þann 1. mars 1995 barst Samkeppnisstofnun erindi frá Samtökum fiskvinnslustöðva án útgerðar (SFÁÚ). Lauk málinu með því að út var gefið álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 *Erindi Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar um meinta mismunun fiskvinnslustöðva*. Var álitinu beint að þáverandi sjávarútvegsráðherra. Í erindi SFÁÚ var bent á mögulega samkeppnisröskun sem fælist í því að sumar fiskvinnslustöðvar stunduðu jafnframt útgerð og fengju úthlutað aflaheimildum á grundvelli aflahlutdeildar. Væri þessum félögum mögulegt að flytja fjármuni beint og óbeint á milli þessara rekstrareininga. Aðrar fiskvinnslur þyrftu að kaupa veiddan fisk á fiskmarkaði. Töldu SFÁÚ að samkeppnisyfirvöldum bæri að grípa til ráðstafana vegna þessa, að minnsta kosti að áskilið yrði að fiskverð utan markaðanna væri miðað við meðalverð á mörkuðum. Var það mat samkeppnisráðs að fyrir hendi væri ákveðinn aðstöðumunur til hráefnisöflunar. Stafaði hann hins vegar ekki af samkeppnislegri mismunun í skilningi samkeppnislaga og væri ekki hægt að rekja hann til ákvæða laga um stjórn fiskveiða um framsal aflaheimilda nema að því marki sem lögin settu takmarkanir við slíku framsali. Beindi stofnunin þeim tilmælum til sjávarútvegsráðherra að reglum um eignarhald á aflahlutdeild yrði breytt þannig að mögulegt væri að kaupa eða leigja aflahlutdeildir án þess að eiga skip. Nánar tiltekið sagði svo í álitinu:



„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. Aðstöðumun má einnig rekja til þess hvort fyrirtæki eru starfandi eða ekki á þeim tíma sem stjórnvöld úthluta tilteknur 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 aflsamdráttar 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.

[...]

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 aflsamdráttur 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."

Var athygli sjávarútvegsráðherra sérstaklega vakin á því 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 sjávarafli til vinnslu, jafna að vissu marki samkeppnisstöðu fiskvinnslustöðva með og án útgerðar og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Fjallað var um ýmis álitafni í álitum samkeppnisráðs nr. 2/2000 *Erindi Gunnólfs ehf. um samkeppnisstöðu íslenskrar fiskvinnslu í landi*. Meðal annars var þar fjallað um mögulega eignaupptöku fiskvinnslufyrirtækja með útgerð gagnvart fiskvinnslum sem ekki stunduðu útgerð. Var því haldið fram að þær fyrrnefndu gætu lækkað hráefnisverð sitt með því að eiga innbyrðis viðskipti. Þá gætu þær jafnframt leigt eða selt kvóta og nýtt fjármagnið sem fengist við söluna til þess að styrkja samkeppnisstöðu fiskvinnslustöðva sinna sem væru í samkeppni við þá aðila sem stunduðu fiskvinnslu án útgerðar. Í þessu álitum komst samkeppnisráð að sömu niðurstöðu og í álitum sínu frá 1996. Ítrekaði samkeppnisráð það mat sitt að „*aukið frelsi til framsals aflaheimilda, t.d. með þeim hætti að unnt sé að verða sér úti um aflahlutdeild án þess að eiga skip, er til þess fallið að efla virka samkeppni á þeim markaði sem hér um ræðir. Jafnframt væri samkeppnisstaða aðila á fiskvinnslumarkaði að vissu marki jöfnuð og aðgangur nýrra keppinauta að markaðnum auðveldaður.*"

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 8/2000 *Toppfiskur ehf. gegn samkeppnisráði* var fjallað um synjun Samkeppnisstofnunar á því að taka til meðferðar erindi Toppfisks um fjárhagslegan aðskilnað útgerðar og fiskvinnslu þar sem óljóst væri að hverjum erindið beindist og fjallað hefði verið um sambærileg álitamál í tveimur álitum samkeppnisráðs, þeim sömu og fjallað er um hér á undan. Staðfesti áfrýjunarnefndin niðurstöðu Samkeppnisstofnunar með vísan til þess að stofnunin hefði víðtækt mat um það hvaða kvartanir leiddu til rannsókna eða annarra aðgerða nema um væri að ræða lögákveðin tilvik. Benti áfrýjunarnefndin jafnframt á í þessu sambandi að rannsókn málefnsins myndi verða yfirgripsmikil og þegar hefðu verið gefin út tvö álit vegna sambærilegra álitafna.

Framangreind niðurstaða var kærð til héraðsdóms sem vísaði málinu frá dómi. Niðurstöðunni var áfrýjað til Hæstaréttar sem staðfesti niðurstöðu héraðsdóms, sbr. dóm Hæstaréttar 2001:1647 sem kveðinn var upp þann 30. apríl 2001.

Þann 6. desember 2005 kærði Toppfiskur ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að taka ekki til frekari meðferðar kvörtun fyrirtækisins þar sem þess var farið á leit að mælt yrði fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta rekstrar útgerðarfélaganna sem nyttu einkaleyfis til fiskveiða og þess hluta sem væri á sviði fiskvinnslu og keppti við önnur fiskvinnslufyrirtæki sem ekki stunduðu útgerð. Kvað áfrýjunarnefnd samkeppnismála upp úrskurð þann 24. janúar 2006 í máli nr. 21/2005 *Toppfiskur gegn Samkeppniseftirlitinu*.



Í málinu hélt Toppfiskur því fram að Samkeppniseftirlitið hefði vikið sér undan skyldu sinni til þess að tryggja jafnræði fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Var það mat áfrýjanda að óþarfi væri að tilgreina sérstaklega að hverjum kæra hans beindist en krafist var fjárhagslegs aðskilnaðar í rekstri ótilgreinds fjölda fyrirtækja sem stunduðu útgerð og fiskvinnslu. Taldi áfrýjandi fullnægjandi að taka fram að um væri að ræða öll félög sem fengið hefðu veiðileyfi. Kæmst útgerðarfyrirtæki ekki hjá því að beita yfirburðastöðu sinni vegna þess hvernig markaðurinn væri skipulagður. Taldi áfrýjunarnefnd ófullnægjandi að framvísa aðeins lista yfir eigendur aflahlutdeildar þegar tilgreina ætti að hvaða aðilum kæra beindist. Þannig væri ekki gefið að allir eigendur aflahlutdeildar reki jafnframt fiskvinnslu. Að sama skapi hefði mátt ætla að háttsemi þeirra væri að mörgu leyti frábrugðin enda um töluverðan fjölda lögaðila að ræða. Loks taldi áfrýjunarnefndin Toppfisk ekki hafa sýnt fram á að umrædd fyrirtæki nýtu opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi samkeppnislaga. Var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins staðfest.

Niðurstaða áfrýjunarnefndarinnar var kærð til héraðsdóms sem kvað upp dóm í málinu þann 3. apríl 2007 (mál nr. E-3847-2006). Með dóminum var Samkeppniseftirlitið sýknað af kröfum Toppfisks. Byggði Toppfiskur á því í málinu að brotið hefði verið gegn andmælarétti fyrirtækisins og að því bæri að ógilda ákvörðun áfrýjunarnefndar. Féllst héraðsdómur ekki á að brotið hefði verið gegn andmælarétti Toppfisks.



III.

Lagaumhverfi og samkeppnisleg vandamál

Eins og nánar er lýst hér að ofan og í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins vegna erindis SFÚ frá 25. maí 2011 í máli nr. 28/2012 getur lóðrétt samþætting útgerðarfyrirtækja, sem slík, ekki talist ólöglegt samkeppnishindrun í skilningi samkeppnislaga nema fleira komi til, s.s. misnotkun tiltekinna fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu. Hins vegar kann lagaumhverfið einnig að vera lóðrétt samþættri útgerð í hag m.a. vegna gjaldtöku ríkisins. Hér á eftir verður fjallað um möguleg áhrif lagaumhverfis á samkeppnisstöðu útgerðar og eftir atvikum fiskvinnslu.

Í erindi SFÚ frá 25. maí 2011 er vakin athygli á því að verð sem útgerðarluti lóðrétt samþættrar útgerðar greiðir í innri viðskiptum við fiskvinnsluhluta útgerðar sé töluvert lægra en almennt verð á fiskmörkuðum.¹ Í erindi sínu tekur SFÚ dæmi af ákveðinni lóðrétt samþættri útgerð sem hafi greitt allt að einum milljarði lægra verð vegna öflunar hráefnis fyrir kvótaárið 1. september 2009 til 31. ágúst 2010 en ef hún hefði þurft að greiða almennt fiskmarkaðsverð fyrir aflann. Telur SFÚ að þessi mismunur skekki samkeppnisstöðu fiskvinnslu án útgerðar.

Mikilvægt er að átta sig á því að í tilviki lóðrétt samþættrar útgerðar er ekki um eiginleg kaup á sjávarfangi að ræða heldur millifærslu á milli ólíkra rekstrarþátta fyrirtækisins. Þrátt fyrir þá staðreynd getur þessi millifærsla frá útgerðarluta til vinnsluhluta, á lægra verði en almennu markaðsverði á fiskmarkaði, haft áhrif á launagreiðslur og gjaldtöku ríkisins af útgerð. Með því kann vinnsluhluti samþættrar útgerðar að standa betur að vígi í samkeppni við fiskvinnslu án útgerðar sem þarf að kaupa stóran hluta hráefnis til vinnslunnar á fiskmörkuðum.

Með lögum nr. 13/1998 um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna var sett á fót stofnun sem ætlað er það hlutverk að fylgjast með uppgjöri á aflahlut sjómanna og útvegsmanna, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Meðal hlutverka Verðlagsstofu er að safna saman ítarlegum gögnum um viðskipti með sjávarfang á Íslandi, sbr. 3. gr. laganna. Þessi gögn nýta svo hagsmunasamtök útvegsmanna (LÍÚ og LS)² og sjómanna (SSÍ, FFSÍ og VM)³ til að ákvarða viðmiðunarverð vegna sjávarfla⁴ sem nýtt er við uppgjör á aflahlutdeild sjómanna og útvegsmanna á grundvelli kjarasamnings, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna og t.d. kafla 1.28 í kjarasamningi FFSÍ og LÍÚ, útgefnum árið 2009. Verðið er ákvarðað á sameiginlegum fundum sem hagsmunasamtök útvegsmanna og sjómanna halda að jafnaði í upphafi hvers mánaðar, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Þetta viðmiðunarverð sem kallað hefur verið „Verðlagsstofuverð“ er því í raun kjarasamningsbundið verð sem á að nýtast við uppgjör á aflahlutdeild sjómanna og útvegsmanna. Verðlagsstofa skiptaverð tekur því ekki ákvörðun um verðið, heldur auglýsir það einungis á heimasíðu stofnunarinnar.

¹ Sjá mynd 6, 10 og 12 í skýrslu Þórólfs Matthíassonar, *Right based fisheries management in Iceland and economic and financial crisis*, mars 2012:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/pech/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=7319>

²

Landssamband íslenskra útvegsmanna og Landssamband smábátæigenda.

³ Sjómannasamband Íslands, Farmanna- og fiskimannasamband Íslands og Félag vélstjóra og málmæknimanna.

⁴Verðið er ákvarðað fyrir þorks, ýsu, ufsa og karfa, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um Verðlagsstofu skiptaverðs.



Samkvæmt upplýsingum í erindi SFÚ og upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað er umrætt viðmiðunarverð yfirleitt töluvert lægra en almennt fiskverð á fiskmörkuðum. Þá benda þær upplýsingar sem stofnunin hefur aflað vegna málsins til þess að lóðrétt samþættar útgerðir notist, nánast án undantekninga, við umrætt viðmiðunarverð í innri viðskiptum á milli rekstrarþátta. Umrætt verð myndar því opinbert aflaverðmæti sem notað er í bókhaldi og á útgefnum reikningum vegna viðskipta á milli rekstrarþátta útgerðanna en ekki einungis við uppgjör á aflahlutdeild sjómanna samkvæmt kjarasamningi. Aflaverðmæti þetta er einnig notað sem viðmið við útreikning á öðrum sviðum en vegna launa sjómanna.

Eins og komið hefur fram ákvarðast aflahlutdeild (laun) sjómanna lóðrétt samþættar útgerðar sem selur afla sinn til skyldra aðila eftir framangreindu viðmiðunarverði, sbr. t.d. kafla 1.28.1 í kjarasamningi FFSÍ og LÍÚ útgefnum árið 2009. Aftur á móti fer aflahlutdeild sjómanna útgerðar sem selur aflann til óskyldra aðila (bein viðskipti) eða á fiskmarkaði eftir því verði sem fæst fyrir aflann hverju sinni, sbr. t.d. kafla 1.28.3 í kjarasamningi FFSÍ og LÍÚ. Í ljósi framangreinds geta launagreiðslur útgerðar sem ekki er lóðrétt samþætt orðið töluvert hærri miðað við landað magn en launagreiðslur lóðrétt samþættar útgerðar, enda verð á fiskmörkuðum og í beinum viðskiptum á milli óskyldra aðila yfirleitt herra en umrætt viðmiðunarverð („verðlagsstofuverð“).

Í 1. mgr. 17. gr. hafnalaga 61/2003 segir að stjórn hafnar semji gjaldskrá fyrir höfn. Í d. lið 1. tl. 2. mgr. laganna segir orðrétt: „Aflagjald af sjávarafurðum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfnum. Sé gjaldið innheimt skal það vera minnst 1,25% og mest 3% af heildar aflaverðmæti.“ Af framangreindu er ljóst að aflagjald fyrir landaðann afla miðast við aflaverðmæti en samkvæmt upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað við athugun málsins miða flestar hafnir við verðmæti afla samkvæmt reikningum útgerða.⁵ Af þessu leiðir að lóðrétt samþættar útgerðir greiða yfirleitt hlutfallslega lægri hafnargjöld en útgerðir sem selja afla sinn beint á fiskmarkað eða til óskyldra fiskvinnslufyrirtækja á herra verði.⁶

Þann 19. júní 2012 samþykkti Alþingi lög nr. 74/2012 um veiðigjöld. Með lögnum eru ákvæði um veiðigjald færð úr lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 í ný sérstök lög um veiðigjöld. Í frumvarpi til laganna segir orðrétt um tengsl veiða og vinnslu:

„Eins og fram kom í greiningu á afkomu sjávarútvegs rennur hluti af fiskveiðiarðinum til fiskvinnslunnar. Getur það stafað af ófullkomnum markaði og ekki síður af rekstrarlegum tengslum veiða og vinnslu. Samþætting veiða og vinnslu getur verið forsenda fyrir hagkvæmu rekstrarskipulagi en hefur jafnframt óæskileg áhrif á samþjöppun og

⁵ Ath. þó að samkvæmt 1. mgr. fjórða flokks 11. gr. gjaldskrár Hafnarsjóðs Vesturbýggðar nr. 523/2011 er miðað við meðalverð hvernar fisktegundar á Vestfjörðum gefið út (auglýst) af Verðlagsstofu skiptaverðs.

⁶ Í þessu sambandi má benda á skýrslu sem KPMG vann fyrir SFÚ haustið 2012: Áhrif fiskmarkaða á fiskverð – áhrif af herra fiskverði á hafnarsjóði og útsvarstekjur sveitarfélaga, Fyrirtækjasvið KPMG 14. nóvember 2012. Í skýrslunni er komist að þeirri niðurstöðu að aflagjald hafnarsjóða á landinu væri um 25% herra ef miðað væri við fiskverð á markaði. Þá er það mat skýrsluhöfunda að útsvarstekjur sveitarfélaga af launum sjómanna myndu hækka um ríflega einn milljarð króna ef hluti sjómanna af aflaverðmæti væri reiknaður út miðað við fiskverð á markaði. Slík breyting myndi einnig hafa umtalsverð áhrif á tekjuskatt.



markaðsstöðu og skapar möguleika á afbrigðilegri verðlagningu í viðskiptum tengdra aðila sem skekkir grundvöll fyrir skattlagningu og fleira. Með tilliti til þeirrar hagkvæmni sem samtenging veiða og vinnslu getur haft í för með sér er vart réttlætanlegt að grípa til ráðstafana eins og aðskilnaðar veiða og vinnslu, en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að brugðist verði við brenglun skatta með aðferðum sem þróaðar hafa verið sem viðbrögð við milliverðlagningu í skattalögum. Þær ráðstafanir fela í sér að í skattalegu tilliti er litið fram hjá formlegum gjörningum sem ákvarða verð í viðskiptum tengdra aðila. Í staðinn er söluaðila reiknaður hagnaður eins og hann yrði í viðskiptum milli óháðra aðila. Í frumvarpinu er það gert með þeim hætti að allur umframárður sem ætlað er að rekja megi til auðlindarinnar, hvort sem hann myndast hjá seljanda eða kaupanda, er heimfærður til seljandans. Sé skattur lagður á þannig reiknaðan skattstofn verður skattalegur hvati til að stunda afbrigðilega milliverðlagningu lítill."

Þannig er í frumvarpinu gert ráð fyrir að í innri viðskiptum lóðrétt samþættrar útgerðar verði litið framhjá því verði sem gefið er upp í reikningum félagsins og sérstakri milliverðlagningarreglu beitt til að koma í veg fyrir undanskot á svokallaðri auðlindarrentu. Sömuleiðis er vísað til þess að lægra verð í innri viðskiptum geti brenglað skattlagningu. Á það líklega einkum við ef afurðir eru sendar úr landi til dótturfélags eða annars tengds félags í lágskattaríki, sbr. 57. og 57. gr. A tekjuskattslaga nr. 90/2003. Auk þess kann slík verðlagning mögulega að varða við lög um gjaldeyrismál nr. 87/1992 og reglur nr. 1130/2008 um sama efni.

Sú tilhögun laga um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna sem fjallað var um hér að framan, að hagsmunasamtök útvegsmanna og sjómanna ákveði svokallað viðmiðunarverð á slægðum og óslægðum fiski í innri viðskiptum, er að mati Samkeppniseftirlitsins óheppileg í samkeppnislegu samhengi. Eins og áður hefur komið fram benda upplýsingar sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað við rannsókn málsins til þess að samþættrar útgerðir sem stunda bæði veiðar og vinnslu sjávarafra miði, nánast án undantekninga, við umrætt viðmiðunarverð í innri viðskiptum á milli útgerðar og vinnsluhluta fyrirtækjanna. Eins og rökstutt hefur verið getur þessi verðlagning haft áhrif á launakostnað útgerðar, hafnargjöld o.fl.

Í fyrstu málsgrein 10. gr. samkeppnislaga segir að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað séu bannaðar. Í annarri málsgrein ákvæðisins er sérstaklega tekið fram að bannið taki m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem hafa áhrif á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti. Í 12. gr. samkeppnislaga kemur fram að samtökum fyrirtækja sé bannað að ákveða eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum, þ. á m. eru brot gegn 10. gr. laganna. Það lögákvæðna fyrirkomulag laga um Verðlagsstofu skiptaverðs að m.a. félagsmenn hagsmunasamtaka útvegsmanna, sem eru keppinautar, ræði sín á milli um verð og taki ákvarðanir um viðmiðunarverð afla er til þess fallið að takmarka samkeppni á markaði og gengur gegn markmiðsákvæðum samkeppnislaga og þeim grundvelli sem bann 10. gr. laganna byggir á, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir.



Samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða geta einungis aðilar sem reka fiskiskip fengið veiðileyfi og átt, keypt og leigt aflaheimildir, sbr. 4., 5., 8. og 12. gr. laganna. Eins og bent hefur verið á í fyrri álitum samkeppnisyfirvalda myndi heimild til að að leigja og kaupa aflaheimildir, án þess að þurfa jafnframt að festa kaup á fiskiskipi, auka möguleika fiskvinnslu án útgerðar til að verða sér úti um hráefni. Slík breyting myndi þannig jafna samkeppnisstöðu fiskvinnslu án útgerðar gagnvart fiskvinnslu lóðrétt samþættrar útgerðar.

Af framangreindri umfjöllun er ljóst að lóðrétt samþætt útgerð er í betri aðstöðu til að lækka launakostnað og gjaldtöku ríkisins vegna veiða á fiski í samanburði við útgerð sem ekki starfrækir einnig fiskvinnslu og selur afla sinn beint á fiskmarkað. Þetta leiðir til þess að samkeppnisstaða fiskvinnslu án útgerða sem kaupa sitt hráefni á fiskmörkuðum er líklega lakari en hún þyrfti að vera gagnvart fiskvinnsluhluta lóðrétt samþættu útgerðanna, m.a. vegna þess að verðlagningin getur leitt til þess að minna hráefni fari um fiskmarkaðina en ella. Þá verður það fyrirkomulag laga um Verðlagsstofu skiptaverðs að útvegsmenn ræði sín á milli og ákveði verð í innri viðskiptum útgerða, að teljast stríða gegn markmiði samkeppnislaga, sbr. 18. gr. samkeppnislaga.

IV.

Mikilvægi þess að opinberir aðilar styðji við samkeppni

Samkvæmt c. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er hlutverk Samkeppniseftirlitsins m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, er stofnuninni heimilt að beina tilmælum til fyrirtækja, samtaka þeirra og opinberra aðila í því skyni að efla virka samkeppni. Í 18. gr. laganna segir að ef Samkeppniseftirlitið telur að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði samkeppnislaga eða torveldi samkeppni skuli vekja athygli ráðherra á því álit.

Stjórnvöld hafa það hlutverk að gæta ýmissa almannahagsmuna. Þessu hlutverki sinna stjórnvöld m.a. með setningu stjórnvaldsreglna og með því að beita sér fyrir nýrri löggjöf. Reglur af þessum toga geta aukið kostnað í atvinnurekstri, raskað samkeppni og unnið gegn því að ný fyrirtæki nái fótfestu á markaðnum. Oft er það óhjákvæmilegt vegna þeirra brýnu almannahagsmuna sem þarna búa að baki. Í einhverjum tilvikum er slíkt aftur á móti ekki óhjákvæmilegt. Þegar fleiri en ein leið er fær að tilteknu markmiði ber að mati Samkeppniseftirlitsins að fara þá leið sem takmarkar síður samkeppni á viðkomandi sviði. Ástæða þessa er sú að það felast einnig brýnir almannahagsmunir í því að virk samkeppni ríki á sem flestum mörkuðum.

Í kjölfar efnahagshrunsins hefur Samkeppniseftirlitið, auk bindandi íhlutunar, beint margvíslegum tilmælum til bæði stjórnvalda og fyrirtækja. Þessar ráðstafanir hafa allar sama markmið og byggja á sömu forsendu. Hún er sú að aðgerðir til þess að viðhalda eða efla samkeppni stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins. Kostir samkeppni eru að hún stuðlar að aukinni nýsköpun og þróttmikilli atvinnustarfsemi, auk þess að bæta kjör neytenda. Þessi jákvæðu áhrif samkeppni eru því til þess fallinn að efla íslenskt atvinnulíf og bæta hag almennings. Undir þessa stefnumörkun Samkeppniseftirlitsins er tekið í nýrri skýrslu ráðgjafafyrirtækisins McKinsey & Company um hagvaxtarmöguleika á



Íslandi. Þar kemur fram það mat að samkeppni sé lykill að aukinni framleiðni hér á landi. Segir í skýrslunni að samkeppnin stuðli að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, hvetji stjórnendur til að hagræða í rekstri og leiði til nýrra hugmynda, nýsköpunar og tækninýjunga.

Skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging og opnun markaða* er hluti af framangreindri stefnumörkun. Í henni er fjallað m.a. um opinberar samkeppnishömlur og mikilvægi þess að koma í veg fyrir þær í kjölfar efnahagshrunsins. Í skýrslunni kemur fram að lög og reglur, lóðarúthlutanir, tollar og aðrar aðgerðir opinberra aðila geti orðið til þess að samkeppni skerðist. Þá er í skýrslunni einnig fjallað um aðgerðir sem opinberir aðilar geta gripið til í því skyni að koma í veg fyrir slíkar aðgangshindranir. Vakin er á því athygli í skýrslunni að ráðstafanir opinberra aðila geti falið í sér samkeppnishindrun, t.d. gjaldtaka, mismunun milli keppnauta o.s.frv. Mikilvægt sé að Alþingi og stjórnvöld hugi að áhrifum löggjafar og annarra ráðstafana á innkomu nýrra keppnauta á markaði og á möguleika minni keppnauta til þess að eflast til að tryggja virka samkeppni.

Í skýrslunni er einnig fjallað um mikilvægi þess að sú leið skuli farin í lagasetningu sem hefur minnst skaðleg áhrif á samkeppni þegar samkeppnishindranir leiða óhjákvæmilega af lögum:

„Lagalegar aðgangshindranir eru að jafnaði til þess að tryggja einhverja hagsmuni aðra en hina samkeppnislegu. Reglur sem t.d. er ætlað að vernda umhverfið eða auka öryggi almennings eiga vitaskuld rétt á sér ná þær markmiði sínu á skilvirkan og eðlilegan hátt. Ef tvær eða fleiri ráðstafanir, sem ætlað er að vernda slíka almannahagsmuni, koma til greina er mikilvægt að sú leið sé valin sem eflir samkeppni eða raskar henni minnst. Á ýmsum mörkuðum geta verið fyrir hendi opinberar reglur sem hafa takmarkandi áhrif á samkeppni án þess að þær bæti almannahag með skilvirkum hætti. Það er í þágu allra að slíkum reglum sé breytt.“

Þessum tilmælum fylgdi Samkeppniseftirlitið eftir með álit nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*. Í álitinu er vakin athygli á því að til þess að tryggja að stjórnvöld takmarki ekki samkeppni að óþörfu við gæslu annarra hagsmuna hafi víða erlendis verið beitt ákveðinni aðferðafræði sem nefnd er samkeppnismat (e. *competition assessment*). Er hér um að ræða aðferð til þess að tryggja að samkeppnissjónarmið séu höfð til hliðsjónar við fyrirhugaða setningu laga og reglna, stefnumörkun og eftirlit stjórnvalda. Bent er einnig á að OECD hafi gefið út í október 2009 tilmæli þess efnis að aðildarríki leitist við að kanna hvort lagareglur takmarki samkeppni að óþörfu og að þær verði endurskoðaðar í því skyni að auka virka samkeppni. Tillögurnar gera ráð fyrir því að stjórnvöld grípi til aðgerða innan stjórnkerfis sem miða að slíkri endurskoðun. Jafnframt ber að líta til þess að á vegum OECD hafa farið fram athuganir á því hvaða atriði í opinberu regluverki hindra nýsköpun og rannsóknir og þróun. Að mati OECD hafa samkeppnishamlandi lög og reglur mjög neikvæð áhrif á þessa starfsemi.

Í álit nr. 2/2009 beindi Samkeppniseftirlitið því til forsætisráðherra að stuðla að því að stjórnvöldum verði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Markmið með samkeppnismati sé að fá opinbera aðila til að meta með sjálfstæðum hætti hvaða áhrif tiltekin reglusetning hafi á



samkeppnismarkaði. Var því m.a. beint til stjórnvalda að huga að áhrifum þess ef lagasetning felur í sér „*einvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta.*”

Sjávarútvegur er undirstöðu atvinnugrein á Íslandi. Atvinnugreinin er bundin af ýmsum lögum, t.d. hvað varðar aflamark o.fl. Slík reglusetning getur meðal annars takmarkað fjölda keppinauta á markaði. Er því töluvert um lagalegar aðgangshindranir að markaðnum og því mikilvægara en ella að stjórnvöld hugi að því að lagasetning á þessu sviði takmarki ekki samkeppni meira en nauðsynlegt er.

Í því tilviki sem hér er til skoðunar er annars vegar um að ræða reglur sem ætlað er að tryggja réttlátan aflahlut (laun) sjómanna samkvæmt kjarasamningi og hins vegar reglur sem ætlað er að stýra gjaldtöku ríkisins af útgerð. Þá eru sjónarmið úr fyrri álitum samkeppnisyrivalda ítrekuð. Eins og rökstutt er hér að framan geta þessar reglur leitt til mismununar sem skert getur samkeppnishæfni útgerðar án fiskvinnslu og fiskvinnslu án útgerðar gagnvart samþættri útgerð.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er brýnt að opinberir aðilar tryggi í reglusetningu og öðrum athöfnum sínum að háttsemi þeirra skaði ekki samkeppni eða möguleikann á henni. Aukin samkeppni í m.a. fiskvinnslu getur leitt til efnahagsframara og stuðlað að almannahag.

V.

Tilmæli til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra

Í samræmi við framangreinda umfjöllun vill Samkeppniseftirlitið benda atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og öðrum stjórnvöldum á að það kunni að vera hvatar hjá lóðrétt samþættum útgerðarfyrirtækjum sem valda því að þau gefa upp sem lægst verð í innri viðskiptum milli vinnslu- og útgerðarluta fyrirtækjanna. Með því geta lóðrétt samþætt útgerðarfyrirtæki sem stunda bæði veiðar og vinnslu dregið úr gjaldtöku ríkisins og annarra opinberra aðila af rekstrinum og lækkað launakostnað sinn. Þegar litið er til gjaldtöku ríkisins og launakostnaðar vegna veiða og vinnslu annars vegar hjá lóðrétt samþættri útgerð og hins vegar hjá tveimur ótengdum fyrirtækjum, þ.e. ósamþættri útgerð og fiskvinnslu, er gjaldtakan og launakostnaðurinn líklegur til að vera hærri hjá þeim síðarnefndu. Þessi möguleiki getur leitt til þess að samkeppnisstaða útgerðar sem ekki stundar fiskvinnslu og fiskvinnslu sem ekki stundar jafnframt veiðar á sjávarafli veikist gagnvart lóðrétt samþættum útgerðum sem bæði stunda veiðar og vinnslu. Þá telur Samkeppniseftirlitið að aðstaðan sem að framan er lýst sé einnig til þess fallin að minni sjávarafli fari um fiskmarkaði landsins en ella. Þar með kunni slík verðlagning að leiða til þess að framboð á fiskmörkuðum verði minna og verðmyndun á þeim ekki jafn skilvirk.

Hér ber að hafa í huga það forskot sem fiskvinnslur sem starfa í tengslum við útgerð njóta varðandi aðgang að hráefni í samanburði við fiskvinnslur án útgerðar. Vísast um þetta til álits samkeppnisráðs nr. 6/1996 og skýrslu Hagfræðistofnunar frá febrúar 2011 um kosti þess og galla að aðskilja fjárhagslega fiskveiðar og vinnslu sjávarútvegsfyrirtækja. Af þessu og öðrum þáttum leiðir að fiskvinnslur án útgerðar eru háðar fiskmörkuðum. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2008 var komist að þeirri niðurstöðu að sala á fiski á fiskmörkuðum tilheyrði sérstökum samkeppnismarkaði. Í



málinu leiddi rannsókn Samkeppniseftirlitsins í ljós að flestir fiskkaupendur, sem ekki tengjast útgerð, verði að eiga viðskipti við fiskmarkaði til að tryggja sér hráefni reglulega og þ.a.l. stöðugleika í rekstri. Fyrir þessa aðila er það ekki valkostur að treysta alfarið á bein viðskipti við útgerðir. Var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. mál nr. 8/2008 *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Af framangreindu leiðir að kerfi sem skapar hvata til þess að minni sjávarafli fari um fiskmarkaði getur gert samkeppnisstöðu fiskvinnslu án útgerðar enn torveldari.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru að minnsta kosti fjórar leiðir færar til að draga úr þeim samkeppnislegu vandamálum sem leiða af lagaumhverfi sjávarútvegs á Íslandi og fjallað var um hér að framan. Þegar lausn vandans er valin er þó mikilvægt að hafa samkeppnishæfni íslenskrar útgerðar og fiskvinnslu á alþjóðlegum mörkuðum í huga. Eins og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2012, *Kvörtun Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda vegna lóðrétt samþættrar útgerðar*, standa rök til þess að lóðrétt samþættrar útgerðir fái að starfa í óbreyttri mynd, m.a. vegna mikilvægis samþættingar vegna geymslutíma og eiginleika vörunnar, markaðssetningar og öflunar hráefnis til að uppfylla langtímasamninga. Þess vegna er ekki skynsamlegt að gera kröfu um að allur fiskur sé fluttur á fiskmarkaði áður en hann fer til frekari vinnslu. Hins vegar geta úrbætur á lagaumhverfinu bætt stöðu fiskvinnslu án útgerðar.

Í fyrsta lagi væri unnt að beita sérstökum milliverðlagningarreglum (armslengdarsjónarmið) til að koma í veg fyrir framangreind vandamál. Milliverðlagningarreglur hafa það að markmiði, í þessu tilviki, að verðlagning í innri viðskiptum á milli útgerðar- og fiskvinnsluhluta lóðrétt samþættrar útgerðar verði eins og um viðskipti milli tveggja óskyldra aðila sé að ræða, sbr. umfjöllun um frumvarp til laga um veiðigjöld hér að ofan. Með því að beita þessum aðferðum við útreikning hafnargjalda og mögulega útreikning á launum sjómanna myndi draga úr aðstöðumun fiskvinnslu án útgerðar, gagnvart fiskvinnslu sem einnig starfrækir útgerð, til að verða sér út um hráefni vegna hærra verðs á fiskmörkuðum sem kvartað var yfir í erindi SFÚ frá 25. maí 2011. Hér ber þó að hafa í huga að málefnalegar ástæður geta verið fyrir því að verð í innri viðskiptum samþættrar útgerðar sé lægra en almennt verð á fiskmörkuðum, m.a. vegna þess að innri viðskipti á milli fiskvinnslu- og útgerðarluta lóðrétt samþættrar útgerðar byggjast á föstu samningssambandi. Með milliverðlagningarreglum vegna innri viðskipta samþættrar útgerðar og fiskvinnslu verður samkeppnisstaða útgerðar án fiskvinnslu og fiskvinnslu án útgerðar gagnvart samþættri útgerð leiðrétt að því marki sem hagræðing af innri viðskiptum réttlæti ekki lægra verð í slíkum viðskiptum.

Í öðru lagi væri til bóta að hafnir miðuðu gjaldtöku sína við það umstang sem fylgir því að þjónusta viðkomandi skip. Ólíklegt er að einhver eðlismunur sé á því fyrir hafnaryfirvöld að þjónusta skip, hvort sem aflinn fer til fiskvinnslu í eigu útgerðarinnar, eða annars aðila. Í þessu sambandi er unnt að vísa til 1. mgr. fjórða flokks 11. gr. gjaldskrár hafnarsjóðs Vesturbyggðar nr. 523/2011:

„Sjávarafli lagður á land eða í skip á hafnarsvæðinu til vinnslu eða brottflutnings, þ.m.t. fiskur og seiði úr eldiskvíum. Gjald af ferskum sjávarafurðum reiknast af ætluðu aflaverðmæti hvers mánaðar. Ætlað



aflaverðmæti miðast við meðalverð hvernar fisktegundar á Vestfjörðum sem útgefið er af Verðlagsstofu skiptaverðs. Viðmiðunin er bundin meðaltali annars til sjöunda mánaðar frá aflamánuði. Sé ekki til meðaltalsverð yfir sjávarafla skal áætlað söluverð hans reiknað út frá þorskígildishlutfalli viðkomandi tegundar samkvæmt viðmiðun Fiskistofu."

Með því að miða við verð auglýst af Verðlagsstofu skiptaverðs eins og hér er gert, eða annan hlutlægan mælikvarða,⁷ er unnt að koma í veg fyrir að mishá hafnargjöld séu lögð á útgerð sem einnig stundar vinnslu sjávarafla og útgerð sem ekki starfrækir fiskvinnslu.⁸

Í þriðja lagi vill Samkeppniseftirlitið benda ráðherra á að það fyrirkomulag laga um Verðlagsstofu skiptaverðs, sem fjallað var um hér að framan, að hagsmunasamtök útvegsmanna sem eru keppinautar, ræði um og ákveði verð sem síðan er notast við í innri viðskiptum útgerða er óheppilegt í samkeppnislegu tilliti. Ein megin forsenda þess að virk samkeppni geti verið fyrir hendi er að keppinautar taki sjálfstæðar ákvarðanir um verð, framleiðslu, og önnur mikilvæg viðskiptaleg málefni. Þessu sjálfstæði er ógnað ef lög leiða til þess að keppinautar hittist reglulega og skiptist á upplýsingum um viðkvæm samkeppnisleg málefni. Slíkt fyrirkomulag getur einnig haft í för með sér óheppileg smitáhrif sem felast í því að samstarfið getur náð til fleiri þátta en falla undir umrædd lög. Ljóst er hins vegar að samkeppnislög taka ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum, sbr. 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga. Einnig er ljóst að samningar um laun sjómanna, og framkvæmd þeirra, eru háðir sérkennum vegna hlutdeildar þeirra í verðmæti afla. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti að vera unnt að tryggja eðlilega framkvæmd á þessu sviði með aðferðum sem fela í sér minni hætti á samkeppnishömlum.

Til að koma í veg fyrir þær samkeppnishömlur sem af þessu fyrirkomulagi leiða væri eðlilegast að útvegsmenn kæmu ekki með beinum hætti af ákvörðun þessa verðs (verðlagsstofuverð). Möguleg lausn væri að efla starfsemi Verðlagsstofu skiptaverðs og gefa stofnuninni heimildir til að ákvarða viðmiðundarverð í beinum viðskiptum með fisk. Slík breyting, eða önnur sambærileg leið, myndi líklega hafa það í för með sér að verð í innri viðskiptum samþættra útgerða yrði líkara því verði sem annars myndi gilda í sambærilegum viðskiptum á milli tveggja ótengdra aðila.

⁷ Einnig væri unnt að miða við þyngd landaðs afla enda umstang hafnar háð magni en ekki verðmæti landaðs afla. Þó verður að hafa í huga að ákveðin vandkvæði geta verið við því að miða aflagjald við landað magn, sbr. athugasemdir sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 88/2010 um breytingar á hafnalögum nr. 61/2003: „Meginröksemd fyrir því að fara þessa leið [að miða aflagjald við aflaverðmæti] er sú að ef fara ætti aðra leið, t.d. með því að færa álagningu aflagjalds yfir í svipaða viðmiðun og vörugjaldið, þ.e. að afla verði skipað í sérstakan vörugjaldsflokk og af honum greitt fast gjald miðað við þyngd, yrði mikil tilfærsla á tekjum hafna af afla. Sem dæmi má nefna skiptingu tekna af bolfiski og uppsjávarfiski. Til að tryggja að tekjur einstakra hafna haldist óbreyttar þyrfti að taka að lágmarki upp tvo nýja vörugjaldsflokka fyrir sjávarafurðir. Bolfiskur, þ.e. þorskur, ýsa og karfi, sem dæmi, eru mun verðmætari en uppsjávarfiskur, þ.e. makrill, loðna, sild og kolmunnir sem eru mun verðminni afurðir. Verði tekið upp flokkaskipt gjald fyrir afla, grundvallað á þunga aflans, þarf gjald fyrir löndun bolfisks að vera mjög hátt í þeim höfnum sem reiða sig á hann en hafa ekki mikið af annars konar afla. Verði það ekki gert mun það lækka tekjur hafna sem búa við þessar aðstæður. Flestar hafnir hér á landi eru reknar með tapi og hafa því ekkert svigrúm til að bregðast við tekjumissi. Af þessum sökum sýnist eðlilegasta leiðin vera sú að gera breytingar á hafnalögum þannig að innheimta aflagjalds á grundvelli verðmætis verði ótvírætt heimil.“

⁸ Athuga þó að önnur viðmið eru notuð varðandi frystan og saltaðan afla í 2. mgr. fjórða flokks 11. gr. gjaldskrárinnar.



Í fjórða lagi vill Samkeppniseftirlitið á rétta þau tilmæli sem beint var til þáverandi sjávarútvegsráðherra að unnt væri að auka samkeppni og nýliðun í greininni með því að auka heimildir til kvótaframsals, t.a.m. með því að aðilar sem ekki ættu fiskiskip gætu keypt, leigt og selt aflaheimildir.

Í frumvarpi að lögum um stjórn fiskveiða sem lá fyrir en var ekki samþykkt á 140. löggjafarþingi var m.a. lögð sú áhersla að auka sveigjanleika í aflamarki með því að skipta aflahlutdeildum í tvo flokka þ.e. fyrir tímabundin nýtingarleyfi útgerða annars vegar og fyrir leigumarkað hins vegar. Í frumvarpinu var þannig opnað á þann möguleika að veita nýliðum leyfi með því að ráðstafa tilteknu magni aflahlutdeilda sem ríkið hefur yfir að ráða á leigumarkað. Slíkt fyrirkomulag ætti að veita aðilum án kvóta aukið tækifæri til þess að hefja útgerð hér á landi og um leið veita þeim sem fyrir eru aukið samkeppnislegt aðhald. Telur Samkeppniseftirlitið fyrirhugaðar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu auka sveigjanleikann í aflamarkskerfinu og þær séu þar af leiðandi samkeppnishvetjandi.

Þrátt fyrir fyrirhugaðar breytingar vilja samkeppnisyfirvöld ítreka afstöðu sína úr fyrri álitum. Það að veita lagaheimild til að leigja og kaupa kvóta, án þess að þurfa jafnframt að festa kaup á fiskiskipi, myndi auka möguleika fiskvinnslu án útgerðar til þess að afla hráefnis. Með slíkri heimild myndi aðstaða fiskvinnslu án útgerðar til að afla sér hráefnis gagnvart lóðrétt samþættri útgerð jafnast að töluverðu leyti. Slík breyting gæti eflt samkeppni á fiskvinnslumarkaði, auk þess sem hún myndi auðvelda nýjum aðilum aðgang að fiskvinnslumarkaði, sbr. álit samkeppnisráðs nr. 2/2000 *Erindi Gunnólfs ehf. um samkeppnisstöðu íslenskrar fiskvinnslu í landi*.

Í ljósi alls framangreinds og með vísan til c. liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, sem ber ábyrgð á þessum málaflokki, að hann beiti sér fyrir því að komið verði í veg fyrir þær samkeppnishindranir sem leiða af þeim lögum og þeirri framkvæmd sem fjallað hefur verið um hér að framan. Skal það gert með lagasetningu og/eða öðrum aðgerðum sem tryggja að samkeppni skerðist ekki að óþörfu á þessu sviði, en eins og kom fram hér að ofan er mikilvægt sú leið sé valin við lagasetningu sem hefur minnst skaðleg áhrif á samkeppni þegar samkeppnishindranir leiða óhjákvæmilega af lögum.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson