



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mánudagurinn, 19. nóvember, 2012

Ákvörðun nr. 28/2012

Kvörtun Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda vegna lóðrétt samþættrar útgerðar

I.

ERINDI SFÚ OG MÁLSMEÐFERÐ

Samkeppniseftirlitinu barst erindi, dags. 25. maí 2011 frá Samtökum fiskframleiðenda og útflytjenda (SFÚ). Í erindinu var fjallað um þrjú álitaefni sem Samtök fiskframleiðenda og útflytjenda (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 teldu að íslensk útgerðarfélög stunduðu 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.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir umsögnum ýmissa aðila til þess að leggja mat á kvörtun SFÚ frá 25. maí 2011. Var SFÚ í kjölfarið veitt tækifæri til þess að tjá sig um framkomin sjónarmið sem samtökin og gerðu. Var þeim sjónarmiðum fylgt eftir á fundi með Samkeppniseftirlitinu.

Þeir sem tjáðu sig um erindi SFÚ benda á að áður hefur verið fjallað um álitaefni sem varða tengsl útgerðar og fiskvinnslu af hálfu íslenskra samkeppnisyrvalda. Má þar nefna álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 *Erindi Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar um meinta mismunun fiskvinnslufyrirtækja*, úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2000 *Toppfiskur ehf. gegn samkeppnisráði*, og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 21/2005 *Toppfiskur ehf. gegn samkeppnisráði*. Að því leyti sem umsagnaraðilar tjá sig um það álitaefni, hvort þeir beiti sér með óeðlilegum eða ólögætum hætti á fiskmörkuðum, hafna þeir því allir.

Í erindi SFÚ dags. 25. maí 2011 var m.a. fjallað um eftirfarandi álitaefni. Annað þeirra varðar opinberar samkeppnishömlur í skjóli laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 13/1998 um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna. Er það mat SFÚ að lögin feli í sér mismunun á milli þeirra sem stundi útgerð og fiskvinnslu og þeirra sem aðeins stundi fiskvinnslu enda geti þeir sem hafi með höndum hvort tveggja fengið hráefni frá sjálfum sér til vinnslu. Er það mat samtakanna að í þessu felist samkeppnishömlur. Er þess óskað að Samkeppniseftirlitið beini erindi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins vegna þessa. Er það mat SFÚ að handhafar aflaheimilda sem reki fiskvinnslur samhliða nýti samkeppnislegt forskot sitt með því að:

1. Beita yfirboðum á opnum fiskmörkuðum og halda markaðsverði háu og skekkja þannig verðmyndun.
2. Færa fjármuni frá útgerð til vinnslu eða erlendra söluskrifstofa með undirverðlagningu hráefnis af eigin skipum.
3. Nýta sér kvóta sem gjaldmiðil í viðskiptum með fisk.
4. Stunda undirboð á fullunninni vöru til erlendra kaupenda.

Í erindi SFÚ er að finna töflu þar sem reiknaður er út mismunur á heildar markaðsverði fisks og heildar innkaupsverði í því sem nefnt er bein viðskipti. Er það mat SFÚ að heildar samkeppnisforskot útgerða með vinnslu sé rúmlega 1.100 milljónir króna á ári hverju. Telja SFÚ eðlilegast að afnema það sem samtökin nefna verðlagsstofuverð og notast þess í stað við markaðsverð. Máli sínu til stuðnings vísa SFÚ m.a. til stjórnarskrár íslenska lýðveldisins nr. 33/1944 með síðari breytingum, samkeppnislaga og álits Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum og fleiri laga*.



Hitt álítaefnið sem SFÚ kvarta undan varðar misnotkun HB Granda, Vísis, Brims og Samherja allra saman eða hvers í sínu lagi á markaðsráðandi stöðu sinni á fiskmörkuðum. Félögin sem upp eru talin reka útgerðir og fiskvinnslur. Til vara vísa SFÚ til 10. gr. samkeppnislaga. Er vísað til þess stærð þessara fyrirtækja sé umtalsverð. Þessi félög séu kaupendur á fiskmörkuðum ásamt því sem þau vinni fisk sem útgerðarluti fyrirtækjanna veiði. Telja SFÚ að framangreind félög geti í krafti stærðar sinnar stýrt verði á fiskmörkuðum. Þá telja SFÚ að framangreind félög hafi undirboðið fyrirtæki innan vébanda SFÚ á markaðnum fyrir sölu á fullunnum vörum. Telja SFÚ að lágt hráefnisverð geri framangreindum útgerðarfélögum þetta kleift. Meðfylgjandi erindi SFÚ eru margvíslegar upplýsingar um meðalverð ýmissa fisktegunda og fleira.

Meðfylgjandi erindi SFÚ var skýrsla SFÁÚ um sjávarútvegsmál sem gefin var út í mars árið 2000.

Í umsögn Verðlagsstofu skiptaverðs, dags. 24. júní 2011, kemur fram að stofnunin telur sér aðeins fært að tjá sig um þann hluta erindis SFÚ sem lýtur að mögulegum opinberum samkeppnishömlum. Fram kemur í bréfinu að rekstur Verðlagsstofu skiptaverðs hafi í hagræðingarskyni verið yfirtekin af Fiskistofu á grundvelli samkomulags sem gildir til ársloka 2012. Í bréfinu segir að Verðlagsstofunni og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna hafi verið komið á fót um miðjan tíunda áratug síðustu aldar til þess að ákvarða fiskverð til uppgjors á aflahlut sjómanna í ákveðnum tilvikum en núverandi starfsemi hafi hafist um mitt ár 1998. Er hlutverk verðlagsstofunnar þrjúþætt samkvæmt bréfinu; að afla ítarlegra gagna um fiskverð og birta, að rannsaka sérstaklega mál sem henni eru falin ýmist að eigin frumkvæði eða í kjölfar ábendingar og að gera svokallaðar úrtakskannanir. Þá vísar verðlagsstofan í kjarasamning LÍU¹ og SSÍ² þar sem fjallað er um sölu afla. Verðlagsstofan leggur ekki á það mat hvort framangreindar reglur feli í sér samkeppnishindranir eða séu andstæðar stjórnarskránni.

Fram kemur í svarbréfi Vísis frá 24. júní 2011 að félagið hafni röksemdafærslu SFÚ hvað varðar meintar opinberar samkeppnishömlur. Bendir Vísir á að fiskveiðistjórnunarkerfi það sem við lýði er á Íslandi sé talið hagfelld af löggjafanum auk þess sem ýmsir aðilar líti kerfið öfundaraugum. Bendir Vísir á að félagið hafi keypt veiðiheimildir sínar. Eigi það við um flestar aðrar stærri útgerðir. Hafi önnur fyrirtæki möguleika á að gera slíkt hið sama, þ.m.t. fyrirtæki sem starfi innan vébanda SFÚ. Telur Vísir að þar sé ekki um mismunun að ræða. Fullyrðir félagið jafnframt að Vísir vinni sjálfur eða selji fisk óunninn eftir því hvað sé hagfelldast hverju sinni. Hafnar félagið því að önnur sjónarmið en arðsemi ráði þar för. Er það mat Vísis að reglur um uppgjör á aflahlut sjómanna hvetji ekki til mismununar heldur ábyrgar og hagkvæmrar nýtingar fiskistofna. Mótmælir Vísir því að fyrirtækið sé í markaðsráðandi stöðu. Telur Vísir fráleitt að efnahagslegur styrkleiki félagsins sé slíkur. Hafnar Vísir því ennfremur alfarið að félagið hafi gerst brotlegt við 11. gr. samkeppnislaga. Telur Vísir að ekki sé ástæða til inngrips Samkeppniseftirlitsins vegna máls þessa.

¹ Landssamband íslenskra útvegsmanna.

² Sjómannasamband Íslands.



Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið krefst þess í bréfi sínu frá 28. júní 2011 „að [Samkeppniseftirlitið] hafni að taka erindið til rannsóknar og málsmeðferðar.“ Fjallar ráðuneytið í bréfi sínu aðeins um meintar opinberar samkeppnishömlur þar sem ráðuneytið telur sig ekki geta átt hlut að þeim þætti málsins sem varðar meinta misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Bendir ráðuneytið fyrst á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 8/2000 þar sem fram komi að Samkeppniseftirlitið hafi víðtækt mat um það hvaða kvartanir leiða eigi til rannsókna eða annarra aðgerða af þess hálfu. Vísar ráðuneytið til fleiri úrskurða þar sem reglan er árétuð og skýrð frekar. Bendir ráðuneytið á að kvörtun SFÚ fjalli um álitafni sem hafi þegar komið til meðferðar hjá samkeppnisyfirvöldum, þ.e. meinta mismunun á milli sjávarútvegsfyrirtækja eftir því hvort þau stundi veiðar og vinnslu eða aðeins vinnslu. Bendir ráðuneytið á að það hafi tekið til skoðunar ýmis tilmæli samkeppnisyfirvalda og að Hagfræðistofnun hafi nýlega unnið skýrslu um fjárhagslegan aðskilnað fiskveiða og fiskvinnslu, kosti þess og galla. Fylgdi skýrslan með bréfi ráðuneytisins. Það er mat ráðuneytisins að erindi SFÚ sé stutt ófullnægjandi lagarökum. Telur ráðuneytið að SFÚ vísi að verulegu leyti til sviða sem séu utan valdsviðs Samkeppniseftirlitsins. Er jafnframt bent á að krafan um fjárhagslegan aðskilnað veiða og vinnslu beinist að ótilgreindum fyrirtækjum en slík krafa geti ekki verið tæk til efnismeðferðar. Þá áréttar ráðuneytið að kjarasamningar séu utan gildissviðs samkeppnislaga. Þá segir einnig að „taki Samkeppniseftirlitið engu að síður þennan hluta málsins til meðferðar áskilur ráðuneytið sér rétt til efnislegra athugasemda, en lætur nægja að svo stöddu að vísa til margvíslegra málefna ástæðna fyrir því að verð í beinum viðskiptum útgerðar við fiskvinnslu sé lægra en það verð sem fæst á markaði...“

Fjallað er ítarlega um lóðréttu sambættingu fyrirtækja í skýrslu Hagfræðistofnunar sem fylgdi með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Fram kemur í skýrslunni að slík sambætting geti verið hagkvæm meðal annars þar sem hún geti orðið til þess að tryggja samræmi á milli veiða og vinnslu og þar með tryggja að framboð afurða falli að kröfum markaðarins.

FISK Seafood taldi ekki ástæðu til þess að veita umsögn um alla þætti erindis SFÚ þar sem þeir beindust ekki allir að félaginu. Varðandi það álitafni sem lýtur að samkeppnishömlum bendir FISK á að þegar hafi verið fjallað um ágreiningsefnið og að ekki sé ástæða til þess að hefja nú rannsókn og málsmeðferð vegna þess.

Umsögn Þorbjarnar um erindi SFÚ barst með bréfi dags. 1. júlí 2011. Í því kemur fram það mat Þorbjarnar að þegar hafi verið leyst úr álitafninu en sambærilegt mál hafi þrívægis komið fyrir samkeppnisyfirvöld. Þar sé um að ræða álit samkeppnisráðs nr. 6/1996, mál það sem lokið hafi með dómi Hæstarréttar í máli nr. 132/2001 sem birtur sé í dómasafni á bls. 1647 það ár og mál það sem lokið hafi með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 21/2005. Er efni þeirra reifað í bréfi Þorbjarnar en umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um málin er að finna framar í bréfi þessu. Telur Þorbjörn með vísan til þessara mála að samkeppnisyfirvöld hafi þegar leyst úr þessu álitafni. Þá er það mat Þorbjarnar að SFÚ fari ekki að öllu leyti rétt með staðreyndir málsins. Er það afstaða félagsins að Verðlagsstofa skiptaverðs meti verð á fiski vegna uppgjörs við sjómenn sem sé kjaraatriði fyrir sjómenn. Kannast Þorbjörn ekki við að það verð hafi sérstök áhrif á samskipti veiða og vinnslu þar sem starfsemin fari fram innan sama fyrirtækis. Þá telur



Þorbjörn að úthlutun aflaheimilda á grundvelli aflahlutdeildar feli ekki sér einkaleyfi í skilningi 14. gr. samkeppnislaga heldur atvinnuréttindi sem einkaaðilar hafi öðlast fyrir tilstuðlan veiðireynslu eða framsals. Er því hafnað að fiskveiðistjórnunarkerfið feli í sér ríkisstuðning til útgerða eða að útgerðin sé á framfæri ríkisins.

HB Grandi lýsir í meginatriðum sömu sjónarmiðum og Þorbjörn í bréfi, dags. 1. júlí 2011. Þá bendir HB Grandi á að í mörgum fiskiskipum eigi sér stað fullvinnsla afla. Geti slík skip veitt á fjarlægum miðum og veitt lengur en önnur skip. Með því sé aflaverðmæti aukið. Gæti aðskilnaður veiða og vinnslu komið í veg fyrir slíka vinnslu og þar með unnið gegn markmiðum um aukningu aflaverðmætis. Þá bendir HB Grandi á að núgildandi löggjöf girði ekki fyrir að félagsmenn SFÚ kaupi sér aflahlutdeild og hefji fiskveiðar eða kaupi fisk beint af skipum. HB Grandi segir ennfremur að félaginu sé nauðsynlegt að hafa nægt hráefni til þess að vinnsla stöðvist ekki og svo standa megi við gerða sölusamninga. Í bréfi HB Granda er að finna töflu yfir selt magn nokkurra fisktegunda á fiskmarkaði og hlutdeild HB Granda í þeim viðskiptum á kaupendahlíð. Í töflunum kemur fram að hlutdeild HB Granda sé hæst í ufsa en heildarhlutdeild HB Granda sé jafnan undir fjórum prósentum.

Bent er á í bréfi Nesfisks, dags. 29. júní 2011, að álitæfnið sem varðar opinberar samkeppnishömlur hafi þegar komið til umfjöllunar samkeppnisyfirvalda. Þá segir í bréfinu að Nesfiskur telji ekki ástæðu til þess að tjá sig um hitt álitæfnið sem kvörtun SFÚ lýtur þar sem það beinist ekki að fyrirtækinu. Er það mat Nesfisks að ekkert nýtt hafi komið fram í málinu sem gefi tilefni til frekari rannsóknar og málsmeðferðar.

Sjónarmið Samherja bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 17. ágúst 2011. Þar kemur fram það mat að hindrunum á viðskiptum með aflaheimildir hafi smám saman verið rutt úr vegi og að því sé orðið auðvelt að stunda viðskipti með þær eða hlutabréf í útgerðarfélögum. Mótmaelir Samherji því að útgerðir starfi á grundvelli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Segir Samherji að vinnsla félagsins kaupi ekki fisk af veiðihluta þess í hefðbundnum skilningi en að mat á fiskverði fari fram til ákvörðunar launa sjómanna. Bendir Samherji á skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, sem áður var vísað til, máli sínu til stuðnings. Telur Samherji að lóðrétt samþætting útgerðarfélaga sé hagkvæm og að sá aðstöðumunur sem kunni að vera á milli fiskvinnslufélaga og þeirra félaga sem stunda hvort tveggja veiðar og vinnslu sé ekki með þeim hætti að hann valdi samkeppnislegri mismunun í skilningi samkeppnislaga. Samherji mótmælir því að félagið sé markaðsráðandi eða sameiginlega markaðsráðandi með öðrum félögum. Bendir Samherji sérstaklega á takmarkanir laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 á heildaraflamarki í einstökum tegundum sem megi vera í eigu eins og sama fyrirtækisins. Þá telur Samherji að engar vísbendingar séu fyrir hendi um misnotkun á markaðsráðandi stöðu en fyrirtæki sem starfi við veiðar og vinnslu starfi á eðlilegum viðskiptalegum grunni á grundvelli þeirra sérlaga sem um starfsemina gildi.

SFÚ óskuðu eftir því að koma á framfæri sjónarmiðum sínum varðandi framangreind bréf. Bárust þau í tveimur bréfum, dags. 23. september 2011.



Í fyrri umsögn SFÚ frá 23. september 2011 kemur fram að stærð tiltekinna fiskvinnslufyrirtækja sem jafnframt reki útgerð sé slík að þau geti vel talist markaðsráðandi ein og sér. Í síðari umsögn SFÚ frá sama degi kemur fram að SFÚ telji aflahlutdeildir fela í sér einkaleyfi enda fá ekki aðrir úthlutað aflamarki en eigendur aflahlutdeildar. Skipti ekki máli í því sambandi að aflahlutdeildir geti gengið kaupum og sölum. Þá benda SFÚ á að með því að halda aflaverðmæti niðri geti lóðrétt samþætt fyrirtæki lágmarkað hafnargjöld, laun áhafnar og aðra kostnaðarliði sem eru háðir aflaverðmæti. Viðkomandi fyrirtæki vinni svo fiskinn í fiskvinnslu sinni og álagningin komi fram á seinna sölustiginu. Telja SFÚ að í þessu felist aðstöðumunur sem kalli á aðgerðir af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

Loks óskuðu SFÚ eftir fundi með Samkeppniseftirlitinu til þess að fara yfir fram komin sjónarmið og leggja fram gögn. Fór fundurinn fram 5. desember 2011. Á fundinum kom fram, auk þess sem rætt var um efni fram kominnar kæru, að SFÚ teldu ástæðu til þess að ætla að íslensk útgerðarfélög stunduðu skaðleg undirboð á erlendum mörkuðum.

Í tilefni af umfjöllun um erindi SFÚ í fjölmiðlum greindi Samkeppniseftirlitið frá stöðu málsins í frétt á heimasíðu sinni þann 29. mars sl. Þar kom fram að meðferð erindisins hefði tafist vegna anna, en að tekin yrði afstaða til erindisins á næstunni. Vegna mikilla áframhaldandi anna samfara ófullnægjandi fjárheimildum til stofnunarinnar urðu enn frekari tafir á endanlegri ákvörðun, þar til nú.



II. NIÐURSTAÐA

Eins og fram kemur að ofan er í erindi SFÚ, dags. 25. maí 2011, aðallega fjallað um tvö álitafni sem tengjast samkeppnislögum nr. 44/2005. Í fyrsta lagi er þess krafist að útgerð og vinnsla á sjávarafla verði fjárhagslega aðskilin með vísan til 14. gr. samkeppnislaga. Í öðru lagi er kvartað undan meintri misnotkun tiltekinna sjávarútvegsfyrirtækja, sem einnig stunda vinnslu á sjávarafla, á markaðsráðandi stöðu sinni. Til vara vísar SFÚ til 10. gr. samkeppnislaga. Þá kom fram á fundi Samkeppniseftirlitisins með SFÚ þann 5. desember 2011 að samtökin teldu að íslensk útgerðarfélag stunduðu skaðleg undirboð á erlendum mörkuðum.

Samkeppniseftirlitið telur rétt að fara í upphafi nokkrum orðum um forsögu þessa máls en sambærileg álitafni hafa áður komið til skoðunar af hálfu samkeppnisyfirvalda. Einnig er gagnlegt að fjalla með almennum hætti um stöðu fiskvinnslu án útgerðar gagnvart lóðrétt samþættri útgerð.

1. Fyrri úrlausnir samkeppnisyfirvalda

Samkeppnisyfirvöldum hafa nokkrum sinnum borist erindi er varða með einum eða öðrum hætti aðskilnað í rekstri útgerða og fiskvinnslustöðva.

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 mismun 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 Samkeppnisstofnun 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 þá 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. Aðstöðumunur má einnig rekja til þess hvort fyrirtæki eru starfandi eða ekki á þeim tíma sem stjórnvöld úthluta tilteknum réttindum. Þá getur aðstöðumunur stafað af því að sum fyrirtæki eru betur rekin og fjársterkari en önnur. Þetta eðli atvinnurekstrar verða samkeppnisyfírvöld 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 álitæfni í áliti 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. Var niðurstaða samkeppnisráðs úr áliti 6/1996 í grundvallaratriðum staðfest á sömu forsendum. Þó sagði jafnframt í álitinu:

„Þá verður að hafa í huga að þessi aðstöðumunur til hráefnisöflunar er ekki í sjálfu sér tilgangur eða markmið lagasetningar um stjórnun fiskveiða, eða stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli hennar, heldur er hann tilkominn vegna þeirrar staðreyndar að í sjávarútvegi tíðkast bæði þau rekstrarform að aðilar reki fiskvinnslu samhliða útgerð eða aðeins annað hvort. Óbein áhrif af þessu tagi geta einnig komið til vegna lagasetningar á tilteknu sviði og er mjög misjafnt hvort hann getur talist leiða til samkeppnislegrar mismununar í skilningi samkeppnislaga, en slíkt fer eftir atvikum hverju sinni. Þá ber einnig að hafa í huga að of rík tilhneiging til jöfnunar á rekstrarlegri stöðu fyrirtækja getur haft þau óæskilegu áhrif að takmarka möguleika til hagræðingar og sérhæfingar og þar með unnið gegn markmiðum samkeppnislaga.“

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 var 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 málfefnisins myndi verða yfirgripsmikil og þegar hefðu verið gefin út tvö álit vegna sambærilegra álitæfna.

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. Í niðurstöðum héraðsdóms segir m.a. svo um frávisunarúrskurð dómsins:



„Samkvæmt framangreindu ber stefnda að taka ákvarðanir um aðgerðir og önnur úrræði sem samkeppnislög mæla fyrir um. Með kröfu stefnanda er farið fram á að dómurinn kveði á um skyldur stefnda og ákveði aðgerðir sem stefnandi telur að stefnda beri að grípa til samkvæmt lögunum. Verður ekki fallist á að það sé á valdsviði dómsins að ákveða slíkt þótt stefnandi geti samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar fengið úrlausn á því hvort lögmætra aðferða hafi verið gætt við meðferð máls hjá stjórnvaldi og hvort niðurstaða þess sé í samræmi við lög. Samkvæmt þessu heyrir sakarefnið ekki undir dómstóla. Með vísan til þess og 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 ber að vísa málinu frá dómi.“

Þann 6. desember 2005 kærði Toppfiskur ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að taka ekki til frekari meðferðar kvörtun Toppfisks þar sem þess var farið á leit að mælt yrði fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta rekstrar útgerðarfélaga sem nytu 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. Kæmust 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 nytu 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.

2. Staða fiskvinnslu án útgerðar – um lóðréttu samþættingu almennt

Eins og fyrr sagði var í álitum samkeppnistráðs nr. 6/1996 og 2/2000 bent á það mat samkeppnistráðs að ef reglur um handhöfn aflahlutdeildar yrðu rýmkaðar og heimilað yrði að framselja aflahlutdeild til aðila sem aðeins reka fiskvinnslu yrði sú breyting til þess fallin að auka samkeppni í viðskiptum með sjávarafla til vinnslu. Myndi slík heimild að vissu marki jafna samkeppnistöðu fiskvinnslustöðva án útgerðar gagnvart lóðrétt samþættri útgerð og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.



Í greinargerð Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá 3. febrúar 2012 um kosti og galla þess að aðskilja fjárhagslega fiskveiðar og vinnslu sjávarútvegsfyrirtækja, sem unnin var fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, segir orðrétt:

„...[E]r ljóst að fjölmargar góðar ástæður geta verið fyrir því að samþætting veiða og vinnslu sé hagkvæm. Það ræðst hins vegar af því hvaða vöru fyrirtæki framleiðir hvort samþætting er besti kosturinn. Ef virði eiginleika sem erfitt er að mæla er ráðandi um virði vörunnar sem framleidd er, t.d. ferskleiki ferskra flaka, þá getur samþætting eða langtímasamningar verið besta fyrirkomulagið. Ef örugg afhending er lykil eiginleiki, eins og fyrir afurðir sem seldar eru erlendum stórmörkuðum, getur samþætting eða langtímasamningar verið heppilegt fyrirkomulag. Ef eiginleikar skipta litlu máli getur verið heppilegast að samþætta ekki. Þetta á við um margar vörur sem annað hvort byggja á minni gæðakröfum eða hafa lengra geymslupól. Ólíklegra er að fyrirtæki í slíkri vinnslu velji að samþætta veiðar og vinnslu enda er enginn hagur af því að stýra eiginleikum eða afhendingu.

[...]

Fyrirtæki sem rekur bæði útgerð og vinnslu mun líklega fremur líta á afkomu fyrirtækisins í heild en afkomu einstakra deilda. Ef verð á afla til vinnslu hjá fyrirtækinu sjálfu er lægra en það verð sem hægt væri að fá fyrir sama afla á markaði hlýtur fyrirtækið að gera kröfu til þess að hagnaður af vinnslunni sé nægjanlega mikill til að vinna upp þennan verðmismun. Það hlýtur með öðrum orðum að vera hagstæðari kostur fyrir fyrirtækið að vinna aflann sjálfst fremur en selja hann á markað. Annars myndi fyrirtækið fremur kjósa að selja beint á markað. Sú staðreynd ein og sér að vinnsluhluti þess kaupi hráefni af útgerðinni á lægra verði en á markaði er því ekki nægjanleg til þess að hægt sé að fullyrða að um samkeppnishindrun sé að ræða. Vegna þess að um fast form á viðskiptum er að ræða getur fyrirtækið nýtt sér þá kosti sem fylgja því að reka bæði útgerð og vinnslu og rætt er um í kafla 2. Sá hagnaðarauki sem leiðir af því fyrirkomulagi gerir fyrirtækinu því kleift að vinna upp tapið vegna lægra söluverðs á lönduðum afla.”³

Þau erindi sem að framan hafa verið rakin beinast í aðalatriðum að ójafnri samkeppnisstöðu fiskvinnslu án útgerðar annars vegar gagnvart lóðrétt samþættri útgerð og fiskvinnslu hins vegar hvað varðar aðgengi að hráefni til vinnslu hér á landi. Það kann þó að vera hagkvæmt að útgerð og fiskvinnsla búi yfir slíkri samþættingu vegna eiginleika vörunnar og mikilvægis langtímasamninga í markaðssetningu fiskafurða.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að lóðrétt samþætting útgerðar og fiskvinnslu feli ekki sjálfkrafa í sér hindrun gegn samkeppni. Þvert á móti geti lóðrétt samþætting leitt til

³ Greinargerð Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um frá 3. febrúar 2012 um kosti og galla þess að aðskilja fjárhagslega fiskveiðar og vinnslu sjávarútvegsfyrirtækja, bls. 11 og 26-27.



aukinnar hagræðingar, fjárfestingar og betri nýtingar framleiðsluþátta í sjávarútvegi í samræmi við markmið samkeppnislaga, sbr. 1. gr. laganna.

Það er hins vegar mat Samkeppniseftirlitsins að í nágildandi löggjöf kunnri engu að síður að felast aðstöðumunur sem unnt sé að bæta úr með við frekari mótun löggjafarinnar. Hefur Samkeppniseftirlitið, samhliða ákvörðun þessari, gefið út álit nr. 2/2012 *Mótun löggjafar um fiskveiðistjórnun – lóðrétt samþætting útgerðar og fiskvinnslu*, þar sem vakin er athygli á sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins varðandi fiskveiðistjórnunarkerfið og mögulegar breytingar á því.

2. Krafa SFÚ um fjárhagslegan aðskilnað

Forsendur þess að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. eru tvenns konar. Annars vegar er það skilyrði fyrir beiingu umræddrar heimildar að um sé að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og hins vegar þarf hluti rekstrarins að vera í frjálsri samkeppni við aðra aðila.

Óumdeilt er að starfsemi sem hér er til umfjöllunar byggir á frjálsri samkeppni. Hins vegar telur Samkeppniseftirlitið að veruleg áhöld séu um það hvort úthlutun aflaheimilda á grundvelli aflahlutdeildar geti talist opinbert einkaleyfi af því tagi sem 14. gr. samkeppnislaga vísar til, m.a. vegna þess að unnt er að framselja og leigja aflaheimildir. Flestar varanlegar aflaheimildir á Íslandi hafa skipt um hendur, þ.e. verið framseldar, á einhverjum tíma. Kemur þetta m.a. fram í greinargerð Daða Más Kristóferssonar lektors um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja frá því í maí 2010.⁴ Ljóst er að mati Samkeppniseftirlitsins að aflaheimildir sem keyptar hafa verið á frjálsum markaði, svokallaðar annarrar kynslóðar aflaheimildir, geta ekki falið í sér opinbert einkaleyfi eða vernd af því tagi sem 14. gr. laganna vísar til. Þá er ekki ljóst að aðrar aflaheimildir, sem ekki hafa skipt um hendur, feli í sér opinbert einkaleyfi eða vernd. Þegar aflamarki er fyrst úthlutað eftir takmörkun veiða er miðað við veiðireynslu á ákveðnu tímabili, sbr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.⁵ Er hér um hlutlægt viðmið að ræða sem hæpið er að leitt geti til þess að um opinbert einkaleyfi eða vernd í skilningi 14. gr. samkeppnislaga geti verið að ræða.

Þar að auki beinist kvörtun SFÚ varðandi 14. gr. samkeppnislaga að ótilgreindum fjölda aðila sem bæði stunda útgerð og vinnslu sjávaraflla. Í úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 8/2000 *Toppfiskur gegn samkeppnisráði* og nr. 21/2005 *Toppfiskur gegn Samkeppniseftirlitinu*, sem fjallað var um hér að framan, var komist að þeirri niðurstöðu að krafa um fjárhagslegan aðskilnað samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga væri ekki tæk til meðferðar ef hún beindist gegn ótilgreindum fjölda aðila. Í úrskurði nr. 21/2005 var áfrýjandi jafnframt ekki talinn hafa sýnt fram á að fyrirtæki sem höfðu

⁴ Greinargerð Daða Más Kristóferssonar lektors um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja, bls. 7-9. Greinargerðin er fylgiskjal nr. 5 við skýrslu starfshóps um endurskoðun fiskveiða nr. 53/2010, sem gefin var út af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu. Nálgast má skýrsluna og fylgiskjöl með henni á vefslóðinni: <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/10194>.

⁵ Sjá einnig úr tíð eldri laga, 8. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 og 6. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 3/1988 og lög um stjórn fiskveiða nr. 97/1985.



fengið úthlutað aflaheimildum nyту opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi samkeppnislaga.

Í samræmi við allt framangreint telur Samkeppniseftirlitið að forsendur skorti til að beita 14. gr samkeppnislaga til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli annars vegar útgerðar og hins vegar vinnslu sjávarafla.

3. Kvörtun SFÚ vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða með samstilltum aðgerðum

Í erindi SFÚ er ásamt því sem áður greinir kvartað undan meintri misnotkun fyrirtækjanna HB Granda hf., Vísis hf., Brims hf. og Samherja hf., hverju og einu eða sameiginlega, á markaðsráðandi stöðu þeirra á fiskmörkuðum. Hafi fyrirtækin misnotað stöðu sína með því annars vegar að setja verðgólf þegar framboð sé mikið en hins vegar með því að spenna upp verð þegar framboð sé takmarkað.

Í álit samkeppnisráðs nr. 2/2000 *Erindi Gunnólfs ehf. um samkeppnisstöðu íslenskrar fiskvinnslu í landi* sagði m.a. orðrétt:

„Að miklu leyti eiga sömu sjónarmið við varðandi umfjöllun í erindi kvartanda um verðmyndun á ferskfiski. Samkeppnislög standa því almennt ekki í vegi að fyrirtæki selji sjálfu sér vöru eða hráefni. Ef útgerðarfyrirtæki sjá sér hag í því að selja fiskvinnslurekstri sínum hráefni á lægra verði en markaðsverði er þeim það frjálst með tilliti til samkeppnislaga. Með sama hætti og áður hefur verið reifað veldur það almennt ekki samkeppnislegri mismunun þótt fyrirtæki í lóðrétt samþættum rekstri geti flutt fjármagn milli aðskilda hluta starfsemi sinnar, hvort sem það er gert beint eða óbeint, t.d. í viðskiptum á undirverði. Hins vegar geta slík viðskipti farið gegn 17. gr. samkeppnislaga ef um fyrirtæki er að ræða sem býr yfir markaðsráðandi stöðu eða nýtur verndar að einhverju leyti.“

Sú staða sem fjallað var um í máli Gunnólfs og í erindi SFÚ kann því mögulega að geta falið í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga. Til að um brot á 11. gr. samkeppnislaga geti verið að ræða verður viðkomandi fyrirtæki að vera í markaðsráðandi stöðu eða ef um fleiri en eitt fyrirtæki er að ræða þurfa þau að vera í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. SFÚ hefur ekki leitt að því nógu sterkum rökum að HB Grandi, Vísir, Brim og Samherji séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu eða að eitthvað fyrirtækjanna sé eitt markaðsráðandi á markaðnum.⁶ Í erindi SFÚ og síðari bréfaskiptum hefur hvorki verið gerð tilraun til að skilgreina vöru-/þjónustumarkað málsins né landfræðilega markað málsins. Þá er ekki rökstutt í erindinu hvort SFÚ telji skilyrði sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu vera fyrir hendi. Loks er ekki ítarlega rökstutt hvort einstaka

⁶ Skilyrði fyrir sameiginlegri markaðsráðandi stöðu eru margvísleg. Samspil ýmissa atriða þarf til að sameiginleg markaðsráðandi staða geti orðið möguleg. Þá hefur verið talið að sameiginleg markaðsráðandi staða sé ólíklegri eftir því sem keppinautar á markaðnum eru fleiri en á umræddum markaði þessa máls starfa töluvert margir aðilar. Um skilyrði sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu má m.a. vísa til ákvæðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 15/2009 *Kaup Myndforms ehf. á 50% hlut í Þrjúbíói ehf. af Senu ehf.* og úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 6/2006 *DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu.*



fyrirtæki sem kvörtunin beinist að séu markaðsráðandi eða nákvæmlega með hvaða hætti þau hafa misbeitt stöðu sinni. Vísa má í þessu efni til 3. gr. viðauka við málsmeðferðarreglur Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005, sem kveður á um efni erinda til Samkeppniseftirlitsins.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2011 *Kaup dótturfélags Samherja hf. á aflaheimildum, landvinnslu og tveimur skipum af Brimi hf.* var fjallað um þá markaði sem Samherji hf. og Brim hf. störfuðu á. Komist var að þeirri niðurstöðu að Samherji og Brim hefðu sterka stöðu í fiskvinnslu á Eyjafjarðarsvæðinu. Þá vísaði Samkeppniseftirlitið til 13. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða þar sem tiltekið sé að aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila eða tengdra aðila sæti lögbundnu hámarki sem sé á bilinu 12-35% eftir einstökum fisktegundum. Þá sé tekið fram í 2. mgr. sömu greinar að aflahlutdeild einstakra aðila eða tengdra aðila megi ekki nema meira en 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæti ákvörðun um leyfðan hámarksafla. Hlutdeild Samherja af heildaraflahlutdeild eftir viðskiptin sem fjallað var um málinu hafi verið um 10%, hlutdeild í þorski hafi verið um 10% af 12% hámarkshlutdeild og hlutdeild í ýsu á milli 5-6% af 20% hámarkshlutdeild. Þá hafi kaup Samherja og Brims samanlagt á fiskmörkuðum hérlendis verið innan við 5% af heildarframboði á íslenskum uppboðsmörkuðum á árinu 2010. Athugun Samkeppniseftirlitsins í málinu hafi ekki leitt nein atriði í ljós sem bent hafi til þess að sá samruni sem fólst í kaupum Samherja á vissum eignum Brims væri líklegur til að raska samkeppni á Íslandi.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2008 *Kvörtun Frostfisks ehf. yfir viðskiptaháttum fiskmarkaða* var m.a. fjallað um brot Fiskmarkaðar Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu með samtvinnun viðskipta. Í málinu var komist að þeirri niðurstöðu að sala á sjávarafla í gegnum fiskmarkaði væri ekki á sama markaði og bein sala útgerðar til vinnslu og bein sala útgerðar í gámum til útlanda. Sú niðurstaða var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála í úrskurði nefndarinnar í máli nr. 8/2008 *Fiskmarkaður Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Í ljósi framangreinds og þess að SFÚ hefur ekki leitt nægum líkum að því að umrædd útgerðarfyrirtæki séu í markaðsráðandi stöðu sameiginlega eða hvert fyrir sig telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu forsendur til þess að beita 11. gr. samkeppnislaga í máli þessu.

Í erindi SFÚ er vísað til 10. gr. samkeppnislaga til vara ef ekki sé talið að um brot á 11. gr. sé að ræða. Samkeppniseftirlitið telur að SFÚ hafi ekki heldur leitt nægum líkum að því að umrædd fyrirtæki hafi brotið gegn 10. gr. laganna með samstilltum aðgerðum. Í erindinu er ekki rökstutt með hvaða hætti umrædd félög hafi brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga. Einungis er vísað til þess að félögin séu öll aðilar að Landssambandi íslenskra útvegsmanna og Samtökum fiskvinnslustöðva. Þá hefur ekkert í rannsókn Samkeppniseftirlitsins bent til ólögmeats samstarfs eða samstilltra aðgerða á milli umræddra aðila. Samkeppniseftirlitið mun því ekki taka þann þátt kvörtunar SFÚ til frekari rannsókna.



Hvað varðar sérstaklega möguleg undirboð á erlendum mörkuðum telur Samkeppniseftirlitið rétt að benda á að stofnuninni er falið að hafa eftirlit með samningum, skilmálum og athöfnum sem ætlað er að hafa áhrif á Íslandi, sbr. 3. gr. samkeppnislaga. Er stofnuninni því ekki heimilt að aðhafast sérstaklega vegna mögulegra undirboða í Stóra Bretlandi. Telji SFÚ að brot hafi verið framin þar í landi er samtökunum rétt að beina erindi til þarlendra samkeppnisfirvalda eða eftir atvikum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), eða Framkvæmdastjórnar ESB.⁷

4. Niðurstaða

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að fyrirbyggjandi 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 á beita 10. eða 11. gr. samkeppnislaga í málinu.

Hins vegar hefur Samkeppniseftirlitið, í tengslum við ákvörðun þessa, beint álit til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra þar sem hvatt er til þess að skoðuð verði tiltekin atriði er snerta lóðréttu samþættingu í sjávarútvegi.

III.

Ákvörðunarorð:

„Ekki eru forsendur til íhlutunar Samkeppniseftirlitsins í tilefni af erindi Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda til stofnunarinnar, dags. 25. maí 2011.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

⁷ Þessi ábending er birt með fyrirvara um gildissvið samkeppnisreglna einstakra ríkja og EES-samningsins, sbr. t.d. bókun 9 við EES-samninginn.

