



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagurinn 31. mars 2006

Ákvörðun nr.12/2006

### **Erindi Boga Franzsonar vegna ætlaðar samkeppnislegrar mismununar í skógræktarverkefnum á vegum ríkisins.**

#### **I.**

#### **Erindið**

##### **1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Boga Franzsyni skógverkfræðingi, dags. 23. maí 2002. Í erindinu kemur fram að málshefjandi telji sig eiga litla möguleika á að skapa sér atvinnu vegna þess að landbúnaðarráðuneytið viðhaldi styrkjakerfi þar sem aðilum sé beint frá viðskiptum við hann. Málshefjandi bendir á að til þess að hljóta styrk til skógræktar verði þeir aðilar sem sækir um styrkinn að ganga til samstarfs við landshlutabundin skógræktarverkefni. Málshefjandi geti ekki tekið að sér verkefni við þessum landshlutabundnu skógræktarverkefni, þar sem lög kveði á um að þátttakendur í verkefnunum eigi forgang til allra verka. Sökum þess að landeigendur fái nær allan kostnað greiddan úr skógræktarverkefnunum hvetji það landeigendur til að ganga inn í þessi verkefni sem aftur leiði til þess að þeir eigi ekki viðskipti við málshefjanda.

Í erindinu kemur fram að samkvæmt fjárlögum ársins 2002 séu allir sem starfi við landgræðslu og skógrækt styrktir af ríkisfé. Um það bil einum milljarði króna sé veitt í þennan málaflokk til hinna ýmsu verkefna, stofnana, félaga og fyrirtækja. Sum þeirra séu í beinni samkeppni við málshefjanda og standi betur að vígi þar sem þeir njóti ríkisstyrkja.

Kveður málshefjandi að með fjárlögum ársins 2002 hafi 280,8 milljónir verið veittar til þessara landshlutabundnu skógræktarverkefna. Skógrækt ríkisins sitji í stjórn skógræktarverkefnanna og starfi sem þjónustuaðili fyrir þau. Samkvæmt fjárlögum hafi áætlaðar sértekjur Skógræktar ríkisins verið um 111,4 milljónir og fjárveiting til viðbótar þeirri upphæð 222,3 milljónir. Þá segir að Skógræktarfélag Íslands hljóti 19,7 milljóna ríkisframlag en starfi á frjálsum markaði eins og kvartandi, t.d. við grisjun sumarhúsaloða og skipulagsvinnu fyrir einstaklinga, fyrirtæki og sveitafélög. Að lokum kemur fram að samtökin „Gróður fyrir fólk í landnámi Ingólfs“ hljóti fjögurra milljóna króna styrk en Landgræðsla ríkisins fái 381 milljóna króna fjárveitingar. Fer málshefjandi fram á að Samkeppnisstofnun taki þessi mál til skoðunar og kveði úr um hvort hinu opinbera sé heimilt að mismuna honum með framangreindum hætti.



## 2.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 20. júlí 2002, var málshefjandi boðaður til fundar við Samkeppnisstofnun til nánari skýringar á erindinu. Samkeppnisstofnun barst ekki svar. Með bréfi stofnunarinnar, dags. 13. febrúar 2003, var málshefjanda tilkynnt að samkeppnisráð hefði ákveðið að forgangsraða verkefnum Samkeppnisstofnunar og að erindi hans félli utan þeirra verkefna sem sett hefðu verið í forgang. Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 3. mars 2004, var tilkynnt að málsmeðferð stofnunarinnar yrði frestað enn um sinn og málmeðferð myndi ekki hefjast fyrr en eftir 1. apríl 2004.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 15. apríl 2004, var landbúnaðarráðuneytinu sent erindi málshefjanda og ráðuneytinu gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Kom fram að Samkeppnisstofnun teldi ástæðu til þess að kanna hvort þær markaðsaðstæður sem í erindinu væri lýst færu gegn 14. og 17. gr. samkeppnislaga. Svar ráðuneytisins ásamt fylgigögnum barst Samkeppnisstofnun þann 8. júlí 2004.

Í svari ráðuneytisins kemur fram að það sé pólitískur vilji Alþingis og ríkisstjórnarinnar að efla skógrækt á Íslandi. Meginhugmyndin að baki landshlutabundnum skógræktarverkefnum sé að byggja upp nýja auðlind; þ.e. nytjaskóga á Íslandi, skapa ný atvinnutækifæri og treysta byggð. Hvert landshlutaverkefni starfi sjálfstætt, hafi sína stjórn, framkvæmdastjóra og skrifstofu, en fjölmargir hafi atvinnu sína af stjórnun, ráðgjöf og áætlanagerð á landsbyggðinni vegna þessa.

Landshlutabundnu skógræktarverkefni séu sex að tölu og starfi eftir þrennum lögum; lögum um Héraðsskóga nr. 32/1991, lögum um Suðurlandsskóga nr. 93/1997 og lögum um landshlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999. Í 2. gr. laga um Héraðsskóga komi fram að kostnaður við starfsemi Héraðsskóga greiðist úr ríkissjóði með sérstakri fjárveitingu. Þá segi eftirfarandi í 4. gr. laganna:

*„Ríkissjóður greiðir kostnað við Héraðsskóga sem hér segir: Undirbúnings- og rekstrarkostnað verkefnisins, laun stjórnar og fastra starfsmanna. Enn fremur 97% samþykktar kostnaðar við skógrækt á jörðum í ábúð, svo og á þeim eyðijörðum sem að mati Skógræktar ríkisins er nauðsynlegt frá skógræktarlegu sjónarmiði og frá hagsmunum skógræktar á aðlægum jörðum að fylgi þeim í ræktun. Á eyðijörðum greiðir ríkissjóður 75% kostnaðar.“*

Verkefni hafi fengið umtalsvert fjármagn sem dreifist á fjölmarga skógarbændur. Um 500 aðilar taki nú þátt í landshlutabundnu skógræktarverkefnum og um



300 landeigendur eða umráðamenn lands séu á biðlista eftir að taka þátt en stærstur hluti þátttakenda séu bændur sem hafi verið að draga saman í hefðbundnum búskap.

Þá kemur fram að á Alþingi 2002-2003 hafi verið samþykkt skógræktaráætlun þar sem kveðið hafi verið á um ákveðið fjármagn til verkefnanna á árunum 2003-2008. Nú sé unnið samkvæmt þeirri áætlun. Í 3. kafla fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2004 sé fjallað um framlög til landbúnaðar. Í kaflanum um skógrækt og landgræðslu segi:

*„Skógrækt og landgræðsla. Til þessa málefnaflokks teljast eftirfarandi fjárlagaliðir: 311 Landgræðsla ríkisins; 321 Skógrækt ríkisins; 331 Héraðsskógar og 343 Landshlutabundin skógrækt. Auk framlaga til framangreindra fjárlagaliða fá tvenn frjáls félagasamtök, sem falla innan málefnaflokksins, framlög á fjárlögum. Skógræktarfélag Íslands fær 25,5 m.kr. og Gróður fyrir fólk í landnámi Ingólfs fær 4 m.kr. en framlög til beggja þessara verkefna eru vistuð á lið 190 Ýmis verkefni. Gjöld málefnaflokksins hækka um 54,4 m.kr. Þar af hækka framlög til Héraðsskóga og landshlutabundinna skógræktarverkefna um 30 m.kr. og einnig kemur til 17 m.kr. tímabundið framlag vegna tækjakaupa Skógræktarinnar. Vísað er í umfjöllun um þróun málefnaflokksins í sérstakri greinargerð í inngangi.“*

Þá segir í svari ráðuneytisins að nauðsynlegt sé að líta til þess séreðlis skógræktar, umfram önnur svið landbúnaðar, að eftirtekjan láti eðli máls samkvæmt bíða mjög lengi eftir sér. Nytjaskógræktarland skili ekki arði fyrr en að nokkrum áratugum liðnum frá því að lagt hafi verið til þess. Af þeim ástæðum sé augljóst að skógarbændur á Íslandi væru umtalsvert færri ef ekki væri fyrir fyrrnefnd skógræktarverkefni þar sem það sé ekki á færi allra að koma fram með það fé sem til þurfi. Eitt af markmiðum með uppbyggingu skógræktarverkefnanna hafi ennfremur verið að efla byggð og atvinnulíf í dreifðum byggðum landsins þar sem skógrækt skjóti sterkari rótum undir bágborið atvinnulíf. Verkefnunum hafi ekki verið ætlað að vera eina framfærsluleið skógarbænda heldur annað hvort aukabúgrein eða stuðningur við fólk sem búi á jörðum en stundi starf, eftir atvikum utan heimilis, sem ekki teljist til hefðbundins landbúnaðar.

Í stuttu máli sé gangur mála þannig að jarðareigandi sækir um þátttöku. Könnuð séu skilyrði jarðarinnar til skógræktar og gefi fjárveitingar möguleika á sé gerður bindandi skógræktarsamningur við viðkomandi aðila. Þá séu starfsmenn verkefnanna sendir á viðkomandi jörð, gerð ræktunaráætlun/áfangaáætlun og gróðursetning hafin í framhaldi af því. Viðkomandi skógræktandi fái vinnu við sína skógrækt og fái greitt 97% af kostnaði frá viðkomandi verkefni. Skógræktarráðunautur verkefnanna fylgist svo með framgangi mála með reglubundnum hætti, en skógræktarland sé tekið út að loknum framkvæmdum ár hvert af skógarbónda og starfsmanni landshlutaverkefnis í sameiningu.



Þá kemur fram að í kvörtun sinni til Samkeppnisstofnunar nefni málshefjandi að til þess að hljóta styrk til skógræktar verði þeir aðilar sem sæki um styrkinn að ganga til samstarfs við landshlutabundnu skógræktarverkefni. Það fyrirkomulag sé hluti af viðamiklu styrkjakerfi sem haldið sé uppi og komi í veg fyrir að menn eigi viðskipti við hann. Af þessu tilefni bendi landbúnaðarráðuneytið á að kjósi einstaklingur að hefja skógrækt geti hann gerst aðili að því kerfi sem að framan sé lýst uppfylli hann skilyrði laganna. Það sé hins vegar ekki skylda að gerast þátttakandi í landshlutabundnu skógræktarverkefni né heldur sé víst að viðkomandi umsækjandi sé samþykktur af verkefninu, t.d. ef jarðarskilyrði séu ekki nógu góð eða langur biðlisti og fjárhagur verkefnanna leyfi það ekki.

Framangreindum skógræktarverkefnum sé komið á fót með lögum og þátttaka í verkefnunum skerði á engan hátt samkeppni. Ekki sé um skörun að ræða hjá verkefnunum milli opinbers reksturs þeirra og einkareksturs og taki verkefni á engan hátt þátt í samkeppnisrekstri á almennum markaði.

Ennfremur bendir ráðuneytið á að verkefni séu með starfsmenn sem sinni úttektum og ræktunaráætlunum enda sé þeim mikið í mun að vel takist til og séu ábyrg fyrir sínu framlagi. Ekkert mæli gegn því að þeir sem hafi aflað sér tilskilinnar menntunar séu í vinnu hjá verkefnunum, enda sé það svo að fjölmargir skógfræðingar og skógverkfræðingar séu í starfi hjá landshlutaverkefnunum. Skógræktendur séu ennfremur fleiri um allt land en einungis þeir sem séu í skógræktarverkefnum. Ugglaust láti einhverjir þeirra skipuleggja jarðir sínar og skipulagsreiti.

Þá segir að ríkar kvaðir séu lagðar á styrkþegann í staðinn fyrir styrk í gegnum landshlutabundið skógræktarverkefni, t.a.m. hafi styrkþegi ekki heimild til að selja eða gefa neitt af trjánum meðan á uppvexti stendur. Ennfremur beri skógarbónda að endurgreiða ríkissjóði 15% af söluverðmæti hvers rúmmetra trjáviðar á rót við skógarhögg, sbr. t.d. 6. gr. laga nr. 56/1999. Skógarbændum sé skv. skógræktarsamningum óheimilt að selja eða gefa lifandi plöntur sem afhentar hafi verið og því sé t.d. ekki um það að ræða að skógarbændur eða landshlutaverkefni séu í samkeppni við einkaaðila um framleiðslu og sölu á skógarplöntum, sbr. ákvæði 14. gr. samkeppnislaga.

Málshefjandi nefni í kvörtun sinni nokkra aðila sem stundi skógrækt með ríkisstyrkjum. Eins og áður hafi komið fram sé pólitísk samstaða um það að stuðla að skógrækt og landgræðslu. Í því skyni hafi fjölmargir einkaaðilar stofnað samtök sem ýmist starfi á landsvísu eða séu bundin við ákveðin landssvæði. Ríkisvaldið hafi stutt við bakið á mörgum þessara samtaka með myndarlegum framlögum úr opinberum sjóðum. Fé þetta nýtist í þágu starfsemi tengdri skógrækt eða eftir atvikum landgræðslu. Skógræktarfélag Íslands (59 aðildarfélög) og samtökin „Gróður fyrir fólk í landnámi Ingólfs“ auk hinna ýmsu landgræðslu-



og skógræktaráætlana séu dæmi um þessa aðila. Að hvaða marki þessi félög selji þjónustu sína komi ríkisvaldinu lítið við.

#### *Forgangur að vinnu*

Ráðuneytið kveður málshefjanda vísa til þess að þeir sem séu þátttakendur í landshlutabundnu skógræktarverkefni hafi forgang að vinnu tengdum verkefnum. Í þessu samhengi spyrji málshefjandi hvort hann þurfi að kaupa sér jörð og taka þátt í landshlutaverkefni til þess að fá vinnu tengda skógrækt á jörðum annarra.

Í athugasemdum ráðuneytisins kemur fram að í 6. gr. laga um Héraðsskóga nr. 32/1991 segi eftirfarandi: „Ábúendur jarða, sem teknar eru til skógræktar samkvæmt samningi við Héraðsskóga, skulu hafa forgang að vinnu á vegum verkefnisins á þeim jörðum er þeir sitja. Forgang að annarri vinnu á vegum Héraðsskóga skulu þeir bændur hafa sem láta af sauðfjárrækt samhliða aðild sinni að Héraðsskógum. Að þeim frágengnum hafa aðrir bændur, sem aðild eiga að Héraðsskógum, forgang að vinnu við verkefnið. Þá skulu ábúendur jarða, sem aðild eiga að Héraðsskógum, eftir því sem við verður komið, hafa forgang að vinnu sem tengist skógræktinni, svo sem ýmiss konar þjónustustörfum eða úrvinnslu úr afurðum skóganna. Þá skulu þær jarðir, þar sem sauðfjárbúskapur dregst verulega saman eða er lagður niður, hafa forgang að verkefninu umfram aðrar jarðir. Ef gerðir eru samningar milli ríkisvaldsins og sauðfjorbænda, sem aðild eiga að verkefninu, um að láta af sauðfjárrækt eða draga hana verulega saman til lengri tíma skulu slíkir bændur og jarðir þeirra hafa forgang að vinnu og þátttöku í verkefninu.“

Hafi þetta lagaákvæði verið hugsað svo að sú verkavinna sem skapist við skógræktina, þ.e. útplöntun, girðingarvinna, vegalagning, plæging o.s.frv. geti orðið öðrum skógarbændum í nágrenni þess skógarbónda sem kaupir vinnu til góða. Þannig geti viðkomandi bændur haft stærri hluta framfærslu sinnar af skógrækt, t.d. verið skógræktarbændur í fullu starfi yfir sumarið. Í lögum um Héraðsskóga sé ennfremur vísað sérstaklega til bænda sem samhliða skógræktarstörfum dragi úr starfsemi tengdri sauðfjárrækt, enda fari illa saman að halda sauðfé og stunda skógrækt. Þá hafi þetta ákvæði verið talið geta þjónað því markmiði að draga úr framleiðslu sauðfjárafurða. Í framkvæmd hafi ákvæðinu verið beitt með þeim hætti að landshlutasamtökin hafi haft milligöngu um að koma einstökum skógarbændum í vinnu hjá öðrum skógarbændum sem af einhverjum ástæðum geti eða vilji ekki annast útplöntun sjálfir. Fremur fátítt sé að þessu ákvæði sé beitt og vinnu miðlað með þessum hætti milli skógarbænda. Að þessum aðilum frátöldum sé skógarbændum sjálfum frjálst að ráða þá menn til vinnu til sín sem þeir kjósa.

Þá segir að ráðuneytið telji að framangreind ákvæði gangi ekki gegn samkeppnislögum á nokkurn hátt. Ljóst sé að ef svo væri giltu ákvæði laga nr.



32/1991, nr. 93/1997 og nr. 56/1999 sem sérlög gagnvart samkeppnislögum, sbr. b-lið 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Sömu niðurstöðu megi leiða af þeirri hefðbundnu lögskýringu að yngri lög gangi framur eldri lögum. Einnig bendir ráðuneytið á að sú vinna sem skógarbændum sé veittur forgangur að sé ekki beint á því sviði sem kvartandi hafi sérfræðipækkingu á heldur verkavinnu s.s. útplöntun og girðingarvinna, tengd skógrækt og því gæti hún ekki á nokkurn hátt snert samkeppnisstöðu hans sem skógverkfræðings.

#### *Sérfræðipækking kvartanda, áætlunargerðir fyrir skógræktarsvæði*

Með tilvísuðum lagaákvæðum hafi einungis verið átt við vinnu á bújörðum þar sem gerður hafi verið ræktunarsamningur. Ákvæðin hafi hins vegar aldrei verið skýrð þannig að þeim væri ætlað að útiloka menn með menntun málshefjanda að taka að sér áætlunargerð skógræktarsvæða en sú þjónusta sé að öllu jöfnu í höndum svokallaðra áætlunarfulltrúa. Einn áætlunarfulltrúi sé jafnan starfandi við hvert landshlutabundið skógræktarverkefni. Af gefnu tilefni skuli tekið fram að þeir séu ekki þátttakandur í skógræktarverkefnum sjálfir. Einnig sé til það fyrirkomulag, t.d. hjá Norðurlandsskógum að svæðisstjórar, sem eru skógfræðimenntaðir, sjái um alla sérfræðivinnu við verkefnið.

Í samningum einstakra landshlutaverkefna og skógarbænda hafi landshlutasamtökin skuldbundið sig til þess að hafa jafnan í þjónustu sinni faglærða starfsmenn, þ.m.t. a.m.k. einn skógfræði- eða skógverkfræðimenntaðan starfsmann, til að hafa umsjón með áætlunargerð, stjórnun framkvæmdum og vera skógarbónda til ráðuneytis um allt sem að ræktuninni líti. Stór hluti vinnu þess starfsmanns á hverjum stað líti að áætlunargerð. Sá starfsmaður geri áætlun um skipulag skógarins í samstarfi við hvern og einn skógarbónda. Þess beri að geta að gerð skógræktaráætlana sé mjög sérhæft starf sem ekki verði falið öðrum en þeim sem til þess hafi menntun. Samhæfing þurfi ennfremur að vera mikil milli einstakra verkefna og svæða og kunni það að reynast örðugt ef landshlutinn sé ekki skoðaður heildstætt. Eins og áður hafi komið fram gegni skógfræðingar fleiri störfum en áætlunargerð þar sem fáir starfsmenn séu við hvert landshlutaverkefni enda sé fjárhagslegt bolmagn verkefnanna takmarkað. Meðal annarra starfa sé t.d. eftirlitsstarf með gróðursetningu og ástandi skógræktarlandsins. Sú þekking sem skógfræðingurinn öðlist við áætlunargerðina sé ómetanleg við eftirlit og eftirfylgni með framkvæmd verkefnanna. Í störf þessara sérfræðinga sé ráðið af framkvæmdastjóra verkefnanna en störfin séu opin öllum til umsóknar þegar svo ber undir að þau losna.

#### *Aðkoma Skógræktar ríkisins*

Skógrækt ríkisins hafi gert nokkra samninga við landshlutabundnu skógræktarverkefni þegar verið var að koma þeim á fót. Þessir samningar séu nú flestir eða allir fallnir úr gildi. Inntaki eins svona samnings sé lýst í 13. gr. staðlaðs samningsforms fyrir Suðurlandsskóga þar sem hlutverk Skógræktarinnar komi fram. Hennar aðkoma sé eftirfarandi:



1. Aðstoðar við skipulagningu og gerð ræktunaráætlunar. Ræktunaráætlanir skulu gerðar í samráði við skógarbónda.
2. Hefur eftirlit með skógræktarlögum og samningi þessum sé framfylgt.
3. Lætur skógarbændum og starfsmönnum Suðurlandsskóga í té faglega þekkingu.

Kveður ráðuneytið að samstarfið við Skógræktina hafi verið hugsað sem tímabundið samstarf þar til nægilega margir sérmenntaðir menn væru komnir til starfa hjá landshlutabundnu skógræktarverkefnunum. Samstarfið hafi verið töluvert fyrstu árin en sé nú fallið niður að mestu. Til þess beri að líta í þessu sambandi að framboð hafi verið lítið á menntuðum skógfræðingum/skógverkfræðingum þar til á síðustu árum. Í dag séu þeir flestir í vinnu við sitt hæfi hjá opinberum aðilum. Ekki sé lengur um að ræða samstarf á sviði áætlunargerðar þar sem landshlutabundnu skógræktarverkefni hafi nú öll menntaða skógarfræðinga/skógverkfræðinga í vinnu hjá sér við áætlunargerð. Skógræktin komi hins vegar að skógrækt með hliðsjón af þeirri stöðu og þeim skyldum sem hvíli á henni samkvæmt lögum nr. 3/1955 um skógrækt og fleiri lögum. Hins vegar eigi takmarkað formlegt samstarf sér stað og engin vinna sé keypt. Aðallega sé um að ræða sérfræðilega ráðgjöf tengda Rannsóknarstöðinni á Mógilsá, t.d. við kvæmaval. Skógræktin eigi ennfremur einn fulltrúa í stjórn hvers landshlutaverkefnis skv. 8. gr. laga um landshlutabundin verkefni, 7. gr. laga um Suðurlandsskóga og 2. gr. laga um Héraðsskóga. Meðfylgjandi þessari greinargerð sé afrit af samningi sem Norðurlandsskógar hafi gert við Skógrækt ríkisins árið 2001. Sá samningur hafi ekki verið framlengdur þar sem Norðurlandsskógar hafi nú 3 skógfræðinga í vinnu sem svæðisstjóra sem sjái um alla sérfræðivinnu verkefnisins.

#### *Útboð á framleiðslu skógarplantna*

Þá segir að landshlutabundin skógræktarverkefni hafi milligöngu um það fyrir skógarbændur að útvega skógarplöntur til útplöntunar. Það sé gert með útboði skv. lögum um opinber innkaup nr. 94/2001 sem tryggji að samkeppni geti þrífist um framleiðslu skógarplantna. Þar til fyrir skemmstu hafi framleiðsla skógarplantna fyrir skógræktarverkefnið hins vegar nær alfarið verið í höndum Skógræktar ríkisins. Sú ákvörðun hafi verið tekin að efla með þessum hætti samkeppni í plöntuframleiðslu og draga þannig jafnframt úr samkeppnisrekstri Skógræktar ríkisins.

Að lokum kemur fram að fyrirkomulag um forgang skógarbænda við vinnu á jörðum annarra skógarbænda sé ekki á því sviði sem kvartandi hafi sérfræðiþekkingu heldur verkavinna tengd skógrækt og geti því ekki á nokkurn hátt snert samkeppnisstöðu hans sem skógverkfræðings. Ennfremur styðjist fyrirkomulagið við lagaákvæði og telja verði í samræmi við hefbundin lögskýringarsjónarmið að samkeppnislögin verði að víkja fyrir lögum nr. 32/1991, nr. 93/1997 og nr. 56/1999 séu þau á annað borð andstæð þeim.





Varðandi fyrirkomulag við áætlunargerð og aðra hönnun og skipulagningu skógræktarsvæða beri að líta til þess að í samningum einstakra landshlutaverkefna og skógarbænda hafi landshlutasamtökin skuldbundið sig til þess að hafa jafnan í þjónustu sinni faglærða starfsmenn til ráðgjafar og stuðnings við skógarbændur. Verkefnin hafi töluvert sjálfstæði í sínum störfum og ráði því hvort þau kaupi vinnu við áætlunargerð hjá sjálfstæðum aðila eða vinni hana sjálf. Núverandi fyrirkomulag styðjist við rök um samhæfingu og jafnræði þar sem leggja þurfi mat á ólík skilyrði á jörðum til skógræktar og leggja þurfi fagleg sjónarmið til stuðnings ákvarðanatöku fyrir stjórn hvers landshlutaverkefnis. Áætlunargerð sé ennfremur einungis hlutastarf þeirra skógfræðinga/skógverkfræðinga sem sinni því starfi. Ennfremur sé sú þekking sem skógfræðingurinn öðlist við áætlunargerðina ómetanleg við eftirlit og eftirfylgni með framkvæmd verkefnanna. Störf við landshlutabundin skógræktarverkefni standi öllum til boða þegar starf losni í samræmi við almennar reglur.

Af framangreindum ástæðum leiði að það opinbera kerfi sem komið hafi verið upp við áætlunargerð, styðist við málefnaleg sjónarmið og brjóti sem slíkt ekki gegn tilvitnuðum ákvæðum samkeppnislaga.

### 3.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins var send málshefjanda til athugasemda með bréfi, dags. 17. júlí 2004. Svar barst Samkeppnisstofnun með ódagsettu bréfi um miðjan ágústmánuð s.á. Í athugasemdunum komu ekki fram önnur sjónarmið en áður höfðu komið fram.

### 4.

Erindi málshefjanda var sent Skógrækt ríkisins og Skógræktarfélagi Íslands með bréfum Samkeppniseftirlitsins, dags. 22. og 29. ágúst 2005.

Umsögn Skógræktar ríkisins barst með bréfi, dags. 6. september 2005. Í umsögninni kemur fram að fagleg tengsl milli hinna landshlutabundnu skógræktarverkefna séu margvísleg og felist einkum í samstarfi á sviði rannsókna, fræðslu og þróunarverkefna. Oftast sé samstarf um rannsóknir og þróun þannig háttað að starfsmenn Skógræktarinnar og verkefnanna vinni saman að skilgreindum verkefnum og falli kostnaður á báða aðila. Sé algengt að sótt sé um sameiginlega styrki til rannsóknarsjóða. Þá sé á sviði fræðslu formlegt samstarf milli Skógræktarinnar, Landgræðslu ríkisins, landshlutabundnu skógræktarverkefnanna og Landbúnaðarháskóla Íslands um fræðslu til skógræktarbænda undir heitinu Grænni skógar. Sjái Landbúnaðarháskólinn um fjárhagslegu hlið þessa samstarfs. Þá segir að mjög lítið sé um verkkaup á milli Skógræktarinnar og landshlutabundnu skógræktarverkefnanna.





Varðandi ákvörðun samkeppnisráðs nr. 33/1999 og eftirfylgni Skógræktarinnar segir að Skógræktin hafi hætt skógarplöntusölu og stundi ekki lengur þá starfsemi sem var tilefni ákvörðunar samkeppnisráðs í nefndu máli.

Í umsögn Skógræktarfélags Íslands, dags. 7. september sl., kemur m.a. fram að starfsmenn félagsins hafi eingöngu unnið að grisjun eða ráðgjöf vegna skógarreita aðildarféлага Skógræktarfélags Íslands. Skógræktarfélag Íslands starfi ekki á samkeppnismarkaði og hafi ekki staðið í vegi fyrir einstaklingum sem vilji hasla sér völl á vinnumarkaði.

## 5.

Athugasemdir Skógræktar Íslands og Skógræktarfélags Íslands voru sendar málshefjanda ásamt landbúnaðarráðuneytinu til umsagnar með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 12. september 2005. Þá var sömu aðilum sendur gagnalisti málsins og vakin athygli á því að gagnaöflun í málinu teldist lokið og málið yrði tekið til ákvörðunar eftirlitsins.

Athugasemdir bárust frá málshefjanda þann 20. september 2005 með ódagsettu bréfi. Hjálagt var útprentun af heimasíðu Skógræktarinnar og Skógræktarfélags Íslands sem að mati málshefjanda gefur tilefni til þess að ætla að nefnd félög raski samkeppnisstöðu hans. Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 22. september s.á., voru athugasemdir málshefjanda sendar Skógræktarfélagi Íslands og Skógrækt ríkisins. Þá var óskað eftir því að gerð yrði grein fyrir hvernig sértekjur Skógræktarinnar myndast og hvernig fjárhagslegum aðskilnaði hjá Skógræktinni væri hagað.

## 6.

Með bréfi, dags. 20. október sl., barst svar frá Jóhannesi Rúnari Jóhannssyni hrl. f.h. Skógræktar ríkisins. Í svarinu eru sértekjur Skógræktarinnar sundurliðaðar. Kveður Skógræktin að ekki fáist séð að neinar af sértekjum hennar verði til á samkeppnismarkaði, heldur sé um að ræða styrki, hlunnindi af eignum og verktöku.

## 7.

Athugasemdir Skógræktarinnar ásamt gagnalista voru sendar málshefjanda með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 8. desember 2005. Svar barst frá málshefjanda með tölvupósti dags. 16. desember s.á. Í svarinu kemur m.a. fram að málshefjandi telji svör Skógræktarinnar benda til þess að Skógræktin raski stöðu hans á markaði með ráðgjöf og verktöku fyrir þriðja aðila.

Samkeppniseftirlitið sendi athugasemdir málshefjanda Skógræktinni til umsagnar með bréfi þann 20. desember 2005. Var m.a. óskað nánari sundurliðunar á sértekjum Skógræktarinnar. Svar barst frá Jóhannesi Rúnari Jóhannssyni hrl. f.h. Skógræktar Íslands með bréfi, dags. 30. desember s.á. Í svarinu er gerð nánari



grein fyrir hvað falli undir útselda vinnu við ráðgjöf og verktöku í sértekjum skógræktarinnar. Þá segir m.a. að Skógræktin hafi hætt sölu vinnu til landshlutabundinna skógræktarverkefna og ekki sé um aðra verksölu vegna skógfræðinga hjá Skógræktinni.

Athugasemdir Skógræktarinnar voru sendar málshefjanda 16. janúar 2006. Engin viðbrögð bárust.

### **8.**

Eftir ítrekun Samkeppniseftirlitsins barst umsögn Skógræktarfélags Íslands, dags. 2. mars. 2006, vegna bréfs málshefjanda sem Skógræktarfélaginu var sent 22. september 2005. Í umsögninni er hafnað fullyrðingum um að Skógræktarfélag Íslands sé í samkeppni við málshefjanda. Tilvitnanir af heimasíðu Skógræktarfélagsins sem málshefjandi telur að bendi til þess að félagið sé í samkeppni við sig séu almenns eðlis og lúta að meginmarkmiðum félagsins sem komi fram í lögum þess.

Athugasemdir Skógræktarfélagsins ásamt nýjum gagnalista voru sendar málshefjanda 16. mars 2006. Engin viðbrögð bárust.

## **II.**

### **Niðurstaða**

#### **1.**

Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný samkeppnislög nr. 44/2005. Frá sama tíma féllu úr gildi samkeppnislög, nr. 8/1993, með síðari breytingum. Með nýjum lögum voru Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð lögð niður og verkefni stofnunar og ráðs flutt til Samkeppniseftirlitsins. Að öðru leyti hefur lagabreytingin ekki áhrif í þessu máli. Tilvísun til samkeppnislaga hér að neðan er tilvísun til laga nr. 44/2005.

#### **2.**

Í máli þessu er kvartað undan styrkjakerfi í landshlutabundnum skógræktarverkefnum á vegum ríkisins. Telur málshefjandi kerfið hafa þau áhrif að atvinnumöguleikar hans takmarkist. Hann geti ekki tekið að sér vinnu við skógræktarverkefni þar sem lög kveði á um að þátttakendur í verkefnunum hafi forgang til allra verka. Vegna þess að landeigendur fái nær allan kostnað greiddan úr skógræktarverkefnunum hvetji það landeigendur til að ganga inn í verkefni sem leiði til þess að þeir eigi ekki viðskipti við málshefjanda.

Að mati landbúnaðarráðuneytisins styðst hið opinbera kerfi sem komið hefur verið upp til stuðnings nytjaskógrækt á Íslandi við málefnaleg sjónarmið og brýtur ekki gegn ákvæðum samkeppnislaga.

#### **3.**

### **Landshlutabundin skógræktarverkefni á vegum ríkisins.**



Til skýringar telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að fjalla stuttlega um hin landshlutabundnu skógræktarverkefni á vegum ríkisins. Skógræktarverkefnið hófust árið 1988 þegar samþykkt var ályktun þar sem landbúnaðarráðherra var falið að láta semja tíu ára áætlun um eflingu skógræktar á Fljótsdalshéraði. Var áætlunin að áætlunin tæki m.a. til ræktunar nytjaskóga og viðhalds og hirðingu skóglendis sem fyrir var. Var skipuð sérstök verkefnisstjórn og undirbúningsnefnd vegna verkefnisins. Leiddi þetta starf til þess að árið 1990 var lagt fyrir Alþingi frumvarp til laga um Héraðsskóga. Í frumvarpinu er markmiði með ræktun Héraðsskóga lýst þannig að það „... [sé] að rækta, þar sem skilyrði eru til á Fljótadalshéraði, nytjaskóg, þ.e. skóg sem skilar afurðum í framtíðinni, jafnframt því að bæta aðstæður annarra atvinnugreina og ræktunar og þar með efla og treysta byggð á Héraði.“

Í kjölfarið komu lög um Suðurlandsskóga nr. 93/1997, en með þeim lögum var stefnt að ræktun fjölnytjaskóga og skjólbelta á nánar afmörkuðum svæðum á Suðurlandi. Til að forðast fleiri sérlæg um einstaka landshluta voru sett lög um landshlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999. Tilgangur þeirra laga er að stuðla að ræktun fjölnytjaskóga og skjólbelta í landinu og að vernda og hirða það skóglendi sem fyrir er, sbr. 1. gr. laganna. Í 2. gr. laganna segir að landbúnaðarráðherra sé heimilt að stofna til sérstakra landshlutaverkefna í skógrækt. Landshlutaverkefni í skógrækt eru skilgreind sem sjálfstæð verkefni sem fái framlög til skógræktar á tilteknu landsvæði. Í kjölfar laganna hefur verið stofnað til fjögurra verkefna til viðbótar við Héraðsskóga og Suðurlandsskóga, þ.e. Norðurlandsskóga, Vesturlandsskóga, Skjólskóga á Vestfjörðum og Austurlandsskóga.

Lög um skógræktarverkefnið kveða öll á um að kostnaður við landshlutaverkefnið greiðist með sérstakri fjárveitingu sem færð sé undir landbúnaðarráðherra. Í 4. gr. laga um Héraðsskóga segir að ríkissjóður greiði 97% samþykktar kostnaðar við skógrækt á jörðum í ábúð og eyðijörðum sem að mati Skógræktar ríkisins séu nauðsynlegar frá skógræktarlegu sjónarmiði. Á öðrum eyðijörðum greiði ríkissjóður 75% kostnaðar. Í lögum um Suðurlandsskóga og landshlutabundin skógræktarverkefni er ekki kveðið á um kostnaðarhlutdeild ríkisins heldur segir að hlutfallsleg greiðsla landshlutaverkefnanna af samþykktum kostnaði sé ákveðin í reglugerð settri af landbúnaðarráðherra. Í reglugerð nr. 450/1998 er kostnaðarhlutdeild ríkisins skilgreind nánar sem 97% af samþykktum kostnaði við fjölnytjaskógrækt.

Í þeim þremur lagabálkum sem varða hin landshlutabundnu skógræktarverkefni er kveðið á um forgang þátttakenda í verkefnunum til vinnu tengdum verkefnunum. Í 6. gr. laga um Héraðsskóga kemur fram að ábúendur jarða sem teknar séu til skógræktar skuli hafa forgang að vinnu á vegum verkefnisins á þeim jörðum sem þeir sitja. Forgang að annarri vinnu á vegum Héraðsskóga skulu þeir bændur hafa sem látið hafa af sauðfjárrækt samhliða aðild sinni að



Héraðsskógum. Að þeim frátöldum hafi aðrir bændur sem aðild eiga að Héraðsskógum, forgang að vinnu við verkefnið. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir:

*„Þessi grein kveður á um forgang að vinnu við Héraðsskóga. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að ábúendur jarða eigi alltaf forgang að þeirri vinnu sem í boði er á jörðinni. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að vinna, sem ábúendur nýta sér ekki sjálfir, standi fyrst til boða þeim bændum sem hætta sauðfjárrækt samhliða því að þeir gerast þátttakendur í Héraðsskógum. Að þessum tveimur atriðum uppfylltum skulu aðrir bændur, sem gert hafa ræktunarsamninga við Héraðsskóga, hafa forgang að vinnu við verkefnið, sem og vinnu sem því tengist, verði því við komið. Þegar um forgang að vinnu er að ræða er gert ráð fyrir að allir þeir, sem lögheimili og búsetu hafa á jörðum sem hér er vísað til, falli undir forgangsákvæðin, en ekki bara skráður ábúandi. Í þriðja lagi hafa jarðir þær, sem hætta eða draga verulega úr sauðfjárbúskap, möguleika á að njóta forgangs við sjálfa skógræktarframkvæmdina. Þarna gefst bændum og ríkisvaldi svigrúm til samninga um samdrátt í sauðfjárbúskap gegn forgangi við skógræktarframkvæmdir“.*

Í lögum um Suðurlandsskóga og lögum um landshlutabundin skógræktarverkefni er einnig kveðið á um forgang til vinnu með samskonar hætti og í lögum um Héraðsskóga að því frátöldu að ekki er vísað sérstaklega til forgangs aðila til vinnu sem eru að hætta sauðfjárrækt.

#### 4.

Í erindi málshefjanda er vísað til þess að þátttakendur í skógræktarverkefnunum hafi forgang að vinnu tengdum verkefnunum sem valdi því að atvinnumöguleikar málshefjanda séu takmarkaðir.

Ljóst er af umfjöllun um landshlutabundin skógræktarverkefni á vegum ríkisins að þátttakendur í verkefnunum hafa forgang að tilteknum störfum tengdum þeim. Forgangur þátttakenda nær til allra helstu þátta sem tengjast skógræktinni sjálfri, s.s. útplöntun, áburðargjöf, plægingu, o.s.frv. Skv. greinargerð með frumvarpi til laga um Héraðsskóga er markmiðið með þessum forgangi til vinnu t.a.m. að auðvelda bændum að minnka við sig í sauðfjárrækt með því að snúa sér að nytjaskógrækt og njóta þeir til þess forgangs. Þá segir m.a. í greinargerð með lögum um Héraðsskóga að markmiðið sé að efla og treysta byggð á Héraði.

Í skýringum landbúnaðarráðuneytisins kemur fram að lagaákvæðin hafi verið hugsuð svo að sú verkavinna sem skapast við skógræktina, þ.e. útplöntun, girðingarvinna, vegalagning o.s.frv. geti orðið skógarbændum í nágrenni skógarbónda sem kaupir vinnu til góða þannig að þeir geti haft stærri hluta framfærslu sinnar af skógrækt. Kemur fram að í framkvæmd hafi þessu ákvæði



verið beitt með þeim hætti að landshlutasamtökin hafi haft milligöngu um að koma skógarbændum í vinnu hjá öðrum skógarbændum sem af einhverjum ástæðum geti eða vilja ekki annast verkin sjálfir. Hins vegar sé fremur fátítt að þessu ákvæði sé beitt.

Af þessu má ráða að það er fyrir hendi vilji löggjafans til þess að styðja við nytjaskógrækt í landinu t.d. með það fyrir augum að efla og treysta byggð og auðvelða sauðfjárbændum að minnka við sig búskap með framangreindum hætti.

Að mati Samkeppniseftirlitsins má færa fyrir því rök að viss mismunun felist í þeim forgangi til vinnu sem í verkefnunum felast. Getur forgangsákvæðið leitt til þess að möguleikar skógfræðimenntaðra aðila sem standa utan verkefnanna til þess að stunda atvinnustarfsemi á þessu sviði verði takmarkaðri en ella. Mögulega leiðir því forgangsákvæðið til einherrar samkeppnislegrar mismununar. Hér ber þó að athuga tvennt. Annars vegar varðar sú vinna sem þátttakendur í verkefnunum njóta forgangs að eingöngu verklegan þátt skógræktarinnar, t.d. útplöntun, áburðargjöf, plægingu og girðingarvinnu. M.ö.o. snýr forgangur að vinnu eingöngu að störfum sem þarf litla sem enga sérfræðimenntun til þess að sinna, en varðar ekki sérfræðistörf eins og skipulagningu og áætlunargerð.

Hins vegar verður að líta til þess að veruleg verkefni verða til vegna umsýslu, áætlunargerðar og annarrar sérfræðivinnu við skógræktarverkefnið sjálf sem hver sem er með skógfræðimenntun eða skylda menntun getur sinnt. Í dag starfa á landsvísu tæplega tuttugu starfsmenn með skógfræðimenntun eða sambærilega menntun við öll skógræktarverkefni. Má færa rök fyrir því að umsvif tengd skógrækt hafi aukist verulega og störfum tengdum skógrækt hafi fjölgað með aukinni áherslu á þennan málaflokk sem átt hefur sér stað í kjölfar hinna landshlutabundnu skógræktarverkefna. Af þessu leiðir að mati Samkeppniseftirlitsins að heildaráhrif landshlutabundnu verkefnanna séu jákvæð fyrir markaðinn og því ekki tilefni til aðgerða á grundvelli samkeppnislaga vegna þeirra.

## 5.

Í erindi sínu vekur málshefjandi athygli á því að fulltrúar Skógræktar ríkisins sitji í stjórn landshlutabundnu skógræktarverkefnanna og stofnunin starfi sem þjónustuaðili fyrir þau. Þá bendir málshefjandi á að skv. fjárlögum fái Skógrækt ríkisins tiltekna óskilgreindar sértekjur. Verður best ráðið af erindi málshefjanda að hann telji að samkeppni sé raskað á markaðnum vegna þess að Skógrækt ríkisins stundi samkeppnisrekstur sem sé niðurgreiddur með opinberu fé.

Varðandi fyrra atriðið vísar Samkeppniseftirlitið til þess að í umsögn landbúnaðarráðuneytisins komi fram að Skógræktin hafi í upphafi gert nokkra samninga við landshlutabundnu skógræktarverkefni. Samstarfið við Skógræktina hafi verið hugsað sem tímabundið samstarf þar til nægjanlega margir



sérmenntaðir menn væru komnir til starfa hjá landshlutabundnu skógræktarverkefnum. Samstarf sé nú fallið niður að mestu og flestir samningarnir fallnir úr gildi. Takmarkað formlegt samstarf eigi sér stað og engin vinna sé keypt. Skógræktin komi hins vegar að skógrækt með hliðsjón af þeirri stöðu og þeim skyldum sem hvíli á Skógræktinni skv. lögum um skógrækt nr. 3/1955. Í umsögn Skógræktarinnar segir að tengsl Skógræktarinnar og landshlutabundnu skógræktarverkefnanna séu einkum á sviði rannsókna, fræðslu og þróunarverkefna. Samvinnunni sé þannig háttað að starfsmenn vinni að skilgreindum verkefnum og kostnaður falli á báða aðila. Þá sé fyrir hendi formlegt samstarf Skógræktar ríkisins, Landshlutabundnu skógræktarinnar og Landbúnaðarháskólans.

Að ofangreindu virtu telur Samkeppniseftirlitið að ekkert hafi komið fram sem bendi til þess að samstarf Skógræktar ríkisins og hinna landshlutabundnu skógræktarverkefna fari gegn samkeppnislögum.

Varðandi síðara atriðið bendir Samkeppniseftirlitið á tvennt. Í fyrsta lagi er vísað til þess að það virðist gæta misskilnings hjá málshefjanda varðandi samkeppnisrekstur opinberra aðila. Virðist málshefjandi telja að opinberum aðilum sé meinað að eiga í samkeppnisrekstri. Það er ekki rétt. Ef samkeppnisrekstur ríkisins er ekki niðurgreiddur af opinberu fé þá fer slíkur rekstur ekki gegn samkeppnislögum. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur ekkert komið fram í málinu bendir til þess að Skógræktin niðurgreiði samkeppnisrekstur sinn með skattfé og er því ekki tilefni til þess að rannsaka þann þátt frekar.

Í annan stað er bent á að málefni Skógræktar ríkisins hafa komið nokkrum sinnum áður til umfjöllunar hjá samkeppnisyfirvöldum. Árið 1994 tók samkeppnisráðs ákvörðun nr. 16/1994 *Kvörtun félags garðplöntuframleiðenda vegna Skógræktarfélags Reykjavíkur, Skógræktar ríkisins o.fl.* þar sem kveðið var á um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skógræktar ríkisins sem er í samkeppni við einkareknar gróðurstöðvar frá annarri starfsemi Skógræktar ríkisins. Árið 1999 var kveðið á um enn frekari aðskilnað milli samkeppnisrekstrar Skógræktarinnar og annarrar starfsemi með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 33/1999 *Fjárhagslegur aðskilnaður hjá Skógrækt ríkisins o.fl.* Ekkert hefur komið fram í málinu sem bendir til þess að Skógræktin hafi ekki farið að nefndum ákvörðunum. Þá má benda á að Skógræktin hefur látið af skógarplöntusölu sem var sú starfsemi sem helst var deilt um í nefndum málum.

Að framangreindu virtu telur Samkeppniseftirlitið að ekkert hafi komið fram í málinu sem bendi til þess að starfsemi Skógræktar ríkisins samrýmist ekki 14. gr. eða öðrum ákvæðum samkeppnislaga.

## 6.



Í erindi sínu heldur málshefjandi því fram að Skógræktarfélag Íslands hljóti ríkisframlög en starfi á frjálsum markaði eins og málshefjandi, við grisjan sumarhúsalóða og skipulagsvinnu fyrir einstaklinga og fyrirtæki.

Í umsögn Skógræktarfélagsins segir að það gæti misskilnings hjá málshefjanda þar sem starfsmenn félagsins hafi eingöngu unnið við grisjan eða ráðgjöf vegna skógarreita aðildarféлага Skógræktarfélagsins. Starfi félagið ekki á samkeppnismarkaði.

Ekkert hefur komið fram í málinu sem bendir til að þessar fullyrðingar séu ekki réttar. Í ljós framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé ástæða til þess að rannsaka þátt Skógræktarinnar frekar.

### **III.**

#### **Ákvörðunarorð**

**„Ekki er ástæða til að hafast frekar að í máli þessu.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson