

Miðvikudagurinn 8. júlí 1998 kl. 9:00

114. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 7/1998

**Kvörtun um opinberan fjárstuðning  
Akureyrarbæjar til Slippstöðvarinnar Odda hf.**

**I.**

**Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 12. september 1997, frá Ragnari Halldóri Hall hrl., fyrir hönd Stálsmiðjunnar hf., er varðar þau kjör sem Slippstöðin Oddi hf. nýtur hjá Akureyrarbæ vegna leigu á upptökumannvirkjum í eigu bæjarins. Leigukjör þau er Slippstöðin Oddi nýtur hjá Akureyrarbæ telur kvartandi vera opinberan fjárstuðning við fyrirtæki sem starfar á samkeppnismarkaði og til þess fallin að raska samkeppnisstöðu á markaðnum og fari sem slík gegn markmiði samkeppnislaga. Í erindinu er farið fram á það við Samkeppnisstofnun að gripið verði til viðeigandi ráðstafana með vísan til 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

**II.**

**Málavextir**

**1.**

Í erindinu er lýst leigukjörum Stálsmiðjunnar hjá Reykjavíkurborg og leigukjörum Slippstöðvarinnar Odda hjá Akureyrarbæ á upptökumannvirkjum. Um leigukjörin segir: „*Lauslegur samanburður á ofangreindum tölum sýnir, að verulegur munur er á leigukjörum fyrirtækjanna*“. Að mati kvartanda eru leigukjör þau er Slippstöðin Oddi nýtur hjá Akureyrarbæ „...*langt undir markaðsverði eða því, sem hæfilegt getur talist*“.

## 2.

Meðfylgjandi erindi Stálsmiðjunnar er bréf sem fyrirtækið sendi í október 1995 til Verslunarráðs Íslands þar sem þess var farið á leit að athugað yrði hvort umrædd leigukjör samræmdust ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993 eða lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Verslunarráðið sendi formlega kvörtun til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) í lok nóvember sama ár. Fram kemur einnig að Eftirlitsstofnunin hafði fyrir þann tíma móttækið kvörtun, vegna meintra brota íslenska ríkisins á ákvæðum 61. og 62. gr. EES-samningsins við framkvæmd ákvæða 24. til 26. gr. hafnalaga nr. 23/1994.

Álitsgerðir Eftirlitsstofnunar EFTA, önnur til íslenskra stjórnvalda og hin til Verslunarráð Íslands, báðar dags. 19. mars 1997, vegna erindis Verslunarráðsins, og fyrra erindis sama efnis, sem Eftirlitsstofnuninni hafði áður borist, fylgja einnig með erindi Stálsmiðjunnar. Í erindi Stálsmiðjunnar er samantekt lögmanns fyrirtækisins á þeim niðurstöðum álitsgerðanna sem hann telur að máli skipti vegna erindis Stálsmiðjunnar til Samkeppnisstofnunar.

Í báðum álitsgerðum Eftirlitsstofnunar EFTA er vísað til svara íslenskra stjórnvalda til stofnunarinnar vegna athugunar hennar á veitingu styrkja til hafnaframkvæmda samkvæmt hafnalögum nr. 23/1994 út af ofangreindum kvörtunum. Í báðum álitsgerðunum kemur fram að samkvæmt svörum íslenskra stjórnvalda sé styrkveitingum samkvæmt ofangreindum lögum ekki beint að fyrirtækjum í skipasmíðaiðnaði heldur eins og segir í álitsgerðinni til Verslunarráðs Íslands: „*The objective of the Icelandic legislator in providing grants for docking constructions for ships is based on safety considerations and broad national economic interest, but is not directed to supporting the operation of individual companies in the shipbuilding industry nor to increase capacity in the shipbuilding industry*“.

Um styrki ríkisins til hafnasjóða kemur ennfremur fram í álitsgerð Eftirlitsstofnunarinnar til Verslunarráðsins að: „*The provision by the State Treasury of a grant to harbour funds to finance docking constructions need not automatically imply State aid. This depends on the policy of the recipient. If a harbour fund receiving such grants only makes the investment, provided it is commercially viable even without the State's contribution and, when operating*

*or leasing the facilities, charges for them to cover full costs (i.e. gross costs without taking account of state grants) and normal return on the investment, then such grants would not involve State aid, but only a transfer of funds between central and regional authorities. However, it must be considered unlikely, a priori, that this is the typical behaviour of the harbour funds“.*

Síðar í sömu álitserð kemur fram að leigukjör Slippstöðvarinnar Odda hjá Akureyrarbæ feli í sér ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. EES-samningsins og um það segir m.a.: *„Information submitted by the Icelandic authorities in relation to questions from the Authority concerning an investment by the Akureyri Harbour in a floating dock and slipways for ship repairs - an investment which subsequently has received State grants under the Harbour Act -, shows that the Akureyri Harbour or the Icelandic harbour authorities collectively did not act as can be expected of a private investor, when deciding to make the investment, as the expected return on the investment seems to have been quite low. When deciding to lease these facilities to the shipyard Slippstöðin Oddi hf., the rent was set at a level, which clearly reflects the anticipated state grant, i.e. the benefits of the state grant were transferred to the end user, the shipyard. The Akureyri Harbour has moreover confirmed that when taking the relevant decisions it was also guided by industrial considerations“.*

Um ástæðu þess að um ríkisstyrk er að ræða í þessu tilfelli segir í álitserð Eftirlitsstofnunarinnar til íslenskra stjórnvalda: *„The presence of aid in this case derives from the fact that the Akureyri Harbour has in the lease with Slippstöðin Oddi hf. calculated rent for the capital equipment on the basis of estimated initial investment costs net of the state grant, which it expected to obtain towards financing the investment. The aid granted is therefore considered to be limited to support only expenditure directly related to the investment“.*

Jafnframt kemur fram að aðstoðin brjóti ekki í bága við 61. gr. samningsins að teknu tilliti til þess að Slippstöðin Oddi falli undir skilgreiningu viðmiðunarreglna um lítil eða meðalstór fyrirtæki. Jafnframt því er fyrirtækið staðsett í landshluta sem fellur innan ramma ákvörðunar stofnunarinnar um landshlutastyrki. Ennfremur er styrkurinn undir því hámarkshlutfalli aðstoðar

sem í þessum tilfellum er heimiluð. Um þessi atriði segir í álitserð Eftirlitsstofnunarinnar til íslenskra stjórnvalda: „*The beneficiary of the aid is located in the town of Akureyri, which according to the EFTA Surveillance Authority Decision No 103/96/COL of 26 August 1996 on the map of assisted areas for Iceland belongs to the area eligible for regional aid in Iceland, up to a ceiling of 17% net, plus a top-up of 10% gross for SMEs, if relevant*“.

Ennfremur uppfyllir aðstoðin skilyrði 6. gr. tilskipunar Evrópuráðsins nr. 90/683 um aðstoð við skipasmíðaiðnað: „*As to the question whether the proposed amount and intensity of the aid is proportional, it is firstly observed that the beneficiary of the aid Slippstöðin Oddi hf., has for several years been in poor financial condition. However, there are now signs of improvement. Your authorities have demonstrated a clear need for upgrading of the docking facilities for ship repairs in Akureyri. There is good reason to consider that the achievement of the project under consideration will make an important contribution to the company's future viability and to safeguarding employment in Akureyri, where a contraction of manufacturing employment has taken place in recent years. For these reasons the amount and intensity of the aid is considered to be justified by the extent of the restructuring involved*“.

Í niðurstöðum álitserðar Eftirlitsstofnunarinnar til Verslunarráðsins kemur fram eftirfarandi er varðar þær greinar íslensku hafnalaganna sem máli skipta í erindi ráðsins: „*Although the objectives indicated by the Icelandic authorities underlying the relevant provisions in the Harbour Act may be relevant for assessment of individual cases, the law does not ensure compliance with the special provisions in Article 6 of the Shipbuilding Directive. There is also a clear risk that the same provisions of the Harbour Act may lead to the relevant ceilings on investment aid under the rules on State aid for SMEs or regional investment aid being exceeded.*

*In view of the above, any aid to finance docking facilities for ships, as is foreseen under Art. 24. of the Harbour Act, or related aid measures by municipal harbour authorities in Iceland must be notified in advance to the EFTA Surveillance Authority in order that they may be carefully examined on*

*a case-by-case basis, to ensure their compliance with the relevant state aid rules“.*

### 3.

Stálsmiðjan véfengir í erindi sínu ekki niðurstöður Eftirlitsstofnunarinnar um að aðstoðin standist EES-samninginn „...og tekur undir þær röksemdir, sem þar koma fram, um að opinber aðstoð geti átt rétt á sér til að hlúa að atvinnugreinum eða til að halda uppi atvinnustigi“ og „...er einnig sammála því sem þar kemur fram um þörf landsins fyrir öflug upptökutæki“.

Með erindi sínu til samkeppnisyfirvalda vill Stálsmiðjan hins vegar fá úr því skorið hvort fyrrnefnd aðstoð uppfylli skilyrði samkeppnislaga nr. 8/1993. Þar sem fram sé komið bindandi álit um „...að með því að bjóða Slippstöðinni Odda hf. upp á framangreind leigukjör, langt undir markaðsverði, felist opinber fjárhagsaðstoð við fyrirtækið. Einum samkeppnisaðila af mörgum var gefinn kostur á fjárhagsaðstöðinni, án þess að haft væri samband við aðra aðila. Hér hefur því einum samkeppnisaðila verið ívilnað og felst í því mismunun, til þess fallin að raska samkeppnisstöðu á markaðnum, sem fer þvert gegn tilgangi samkeppnislaga“.

### 4.

Í erindi Stálsmiðjunnar er vísað í tvö álit samkeppnisráðs þar sem fjallað er um opinberar ívilnanir til fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Í fyrsta lagi er vitnað í álit nr. 7/1996, er varðar opinbera fjárstyrki til eflingar á markaðsstarfi heilsárshótela á landsbyggðinni. Í öðru lagi er vísað í álit nr. 4/1996, er varðar leigusamning utanríkisráðuneytisins við Íslenska aðalverktaka sf. Fram kemur það mat Stálsmiðjunnar, með hliðsjón af framangreindum álitum samkeppnisráðs, að hægt hefði verið að komast hjá því að skerða samkeppni í rekstri upptökumannvirkja. Bent er á tvær leiðir sem færar hefðu verið: „1) Að ganga til samninga við tiltekinn aðila á grundvelli viðskiptasjónarmiða, þannig að ekki hefði verið um neina ívilnun að ræða. 2) Að gefa þeim samkeppnisaðilum, sem uppfylltu tiltekin hlutlæg skilyrði, kost á leigunni skv. viðeigandi útboðsskilmálum“.

Erindi Stálsmiðjunnar lýkur með þessum orðum: „*Hvorug þessara leiða var farin, heldur sú óásættanlega leið, sem hér hefur verið lýst. Telur umbj. m. að með þeim hætti hafi opinberir aðilar brotið gegn tilgangi samkeppnislaga nr. 8/1993, hvorki skeytt um meðalhófsreglu né jafnræðisreglu. Jafnframt því sem kvörtun þessari er komið á framfæri er þess krafist að gripið verði til viðeigandi ráðstafana með vísan til 2. mgr. 5. gr.*“.

## 5.

Meðfylgjandi erindinu eru, auk fyrrnefnds bréfs Stálsmiðjunnar til Verslunarráðs Íslands og álitserða Eftirlitsstofnunar EFTA, ýmis gögn er varða hið leigða og leigukjör Stálsmiðjunnar á upptökumannvirkjum hjá Reykjavíkurborg ásamt samanburði á upptöku og hafnarmannvirkjum á Akureyri og í Reykjavík.

## III.

### Málsmeðferð

#### 1.

Samkeppnisstofnun skrifaði Akureyrarbæ bréf, dags. 10. október sl., og óskaði eftir umsögn um erindi Stálsmiðjunnar og fylgigögn. Akureyrarbær var einnig beðinn um að svara nokkrum spurningum stofnunarinnar varðandi erindið. Ítarleg umsögn, athugasemdir og upplýsingar, dags. 10. nóvember 1997, bárust ásamt fylgigögnum frá Akureyrarbæ vegna erindis Stálsmiðjunnar.

Fram kemur í umsögn Akureyrarbæjar að tölulegar upplýsingar um leigufjárhæð Slippstöðvarinnar Odda hjá bænum, sem fram koma í erindi kvartanda séu ekki réttar. Fellst Akureyrarbær ekki á þá fullyrðingu kvartanda að bærinn leigi umrædd upptökumannvirki til Slippstöðvarinnar Odda „...*undir markaðsverði eða því verði sem hæfilegt getur talist*“. Akureyrarbær fellst heldur ekki á þá fullyrðingu sem fram kemur í erindinu að verulegur munur sé á leigukjörum sem Akureyrarhöfn annars vegar og Reykjavíkurhöfn hins vegar veita viðskiptavinum sínum.

Um umfjöllun kvartanda um álitserðir Eftirlitsstofnunar EFTA í erindinu segir í bréfi Akureyrarbæjar m.a.: „Í ljósi þess að kvartandi telur að Slippstöðin hf. hafi fengið aðstoð í skilningi 61. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið væri einnig æskilegt að upplýst væri hvort kvartandi telur að hann sjálfur hafi fengið slíka aðstoð í skilningi ákvæðisins.

Athyglisvert er að kvartandi telur að sú opinbera aðstoð sem hann telur að Slippstöðin hf. njóti á grundvelli hafnalaga nr. 23/1994 geti átt rétt á sér til þess að hlúa að tiltekinni atvinnugrein og/eða til þess að halda uppi atvinnustigi. Á þetta væntanlega ekki síst við um Ísland, nú eða viss atvinnusvæði á Íslandi, sbr. tilvitnað álit Eftirlitsstofnunar EFTA. Í þessu samhengi er rétt að minna á þau lögskýringarsjónarmið að íslensk lög beri að skýra með hliðsjón af þeim alþjóða- og/eða fjölþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Kvartandi telur að af niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA sé ekki unnt að draga ályktun um að sú aðstoð sem veitt er á grundvelli hafnalaga nr. 23/1994 standist ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993. Með vísan til þess sem fram kemur hér að framan getur Akureyrarbær ekki fallist á þessa ályktun í því samhengi sem hún er sett fram af hálfu Stálsmiðjunnar hf. né heldur með hliðsjón af þeim atriðum sem vikið er að hér á eftir.

Ekki er fallist á það að í álitum Eftirlitsstofnunar EFTA felist bindandi álit um það að leigukjör þau sem Slippstöðin hf. nýtur séu langt undir markaðsverði og að í þeim sem slíkum felist aðstoð er sé til þess fallin að mismuna samkeppnisaðilum eða raska samkeppnisstöðu á markaði þvert gegn tilgangi samkeppnislaga. Hér er gjörsamlega slitið úr samhengi að aðstoð sú sem veitt er, grundvallast á því ríkisframlagi sem veitt er samkvæmt ákvæðum hafnalaga nr. 23/1994.

Ekki er fallist á að með leigu upptökumannvirkjanna til Slippstöðvarinnar hf. felist opinber ívilnun til samkeppnisaðila. Aðstoðin byggir hins vegar á framlagi ríkissjóðs sem veitt er á grundvelli hafnalaga til Akureyrarhafnar, sem og annarra hafna, og er samkvæmt niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA heimil samkvæmt samningum um Evrópska efnahagssvæðið“.

Akureyrarbær gerir ýmsar athugasemdir og fyrirspurnir hvað varðar þau gögn er kvartandi leggur fram sem fylgiskjöl með erindinu og varða hið leigða og leigukjör og samanburð á upptöku- og hafnarmannvirkjum á Akureyri og í Reykjavík.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 10. október sl., var Akureyrarbær auk umsagnar um erindi og fylgiskjöl Stálsmiðjunnar beðinn um að svara nokkrum spurningum er tengdust hinu leigða og leigukjörum upptökumannvirkja bæjarins. Svör við spurningum þessum bárust í svarbréfi bæjarins og fylgiskjölum með því.

Í niðurlagi svarbréfs Akureyrarbæjar kemur eftirfarandi fram: „*Að lokum vill Akureyrarhöfn ítreka að hún telur að eðlilega hafi verið staðið að ákvörðun á leigufjárhæð fyrir þau upptökumannvirki sem leigð eru Slippstöðinni hf. Ekkert liggur fyrir annað en að við gerð samningsins hafi verið gætt eðlilegra viðskiptasjónarmiða. Þá er einnig rétt að fram komi að í þeim samningaviðræðum sem á sínum tíma áttu sér stað var ítarlega rætt um þann möguleika að aðrir aðilar en leigutaki ættu að hafa rétt til þess að nýta sér þau upptökumannvirki sem samningurinn tekur til. Var þetta ekki síst gert með hliðsjón af þeirri staðreynd að veruleg uppstokkun varð á rekstri Slippstöðvarinnar hf. þegar hún gekk í gegnum nauðasamninga, sem m.a. leiddu til þess að stofnuð voru af fyrrum starfsmönnum fyrirtækisins minni fyrirtæki sem þá þegar og síðar hafa sérhæft sig í vissum verkþáttum skipaviðgerða. Sá skilningur er því fyrirliggjandi að Slippstöðin hf. geti ekki meinað þessum eða öðrum fyrirtækjum afnot af upptökumannvirkjunum gegn eðlilegum viðskiptakjörum.*

*Þegar virt eru öll framangreind atriði má ljóst vera að kvörtun kvartanda á ekki við nokkur rök að styðjast. Má reyndar færa fyrir því rök að hér sé um tilefnislausu kvörtun að ræða, einhvers konar úrslita tilraun til þess að knýja á um breytingu á leigukjörum sínum gagnvart Reykjavíkurhöfn. Þetta er sagt ekki síst í ljósi þess að kvartandi hefir ekki nokkra tilraun gert til þess að leita upplýsinga hjá Akureyrarbæ eða Akureyrarhöfn um þau atriði sem hann teflir fram máli sínu til stuðnings. Fremur eru lagðar fram getgátur og hálfkveðnar*



*vísur um málefnið og þar í ýmsum veigamiklum atriðum hallað mjög á Akureyrarhöfn. Harma verður vinnubrögð sem þessi“.*

## 2.

Samkeppnisstofnun sendi, með bréfi dags. 21. nóvember sl., umsögn Akureyrarbæjar, ásamt fylgiskjölum til Stálsmiðjunnar og óskaði eftir athugasemdum við umsögn bæjarins. Athugasemdir Stálsmiðjunnar bárust Samkeppnisstofnun með svarbréfi, dags. 15. janúar sl.

Stálsmiðjan ítrekar í svarbréfi sínu að fyrirtækið telji að leigukjör þau sem Slippstöðin Oddi nýtur hjá Akureyrarbæ séu langt undir markaðsverði og í þeim felist opinber ívilnun. Einnig er ítrekað að Eftirlitsstofnun EFTA hafi komist að slíkri niðurstöðu eins og fram kemur í gögnum.

Stálsmiðjan gerir m.a. athugasemd við það sem fram kemur í niðurlagi svarbréfs Akureyrarbæjar að Slippstöðin Oddi geti ekki meinað öðrum fyrirtækjum afnot af upptökumannvirkjunum gegn eðlilegum viðskiptakjörum. Um þetta segir: „*Undirritaður fær ekki skilið leigusamning um flotkvína öðruvísi en á þann veg að leigutaki fái umráð flotkvínnar gegn tilteknu gjaldi. Um það hvort leigutaki veiti öðrum aðilum aðgang að leiguandlaginu hlýtur að vera hans ákvörðun og verður ekki séð að nokkur skylda hvíli á honum í því efni“.*

Það er álit Stálsmiðjunnar að útboðsleiðina hefði átt að fara í sambandi við útleigu á upptökumannvirkjunum því þannig hefði verið gætt jafnræðis og stuðlað að því að markaðsverð fengist. Fram kemur einnig að fyrirtækið telur að þau sjónarmið sem giltu og framkvæmd mála hafi alltaf snúist um eitt fyrirtæki, þ.e. Slippstöðina Odda. Ennfremur segir að fyrirtækið leggi áherslu á sjálfstætt gildi íslensku samkeppnislaganna og þó svo að aðstoð falli undir undantekningar, sem fram komi í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, þá sé það fjarri lagi að af þeirri ástæðu hafi reglum íslensku samkeppnislaganna og tilgangi þeirra verið fylgt í því tilviki sem kvörtunin tekur til. Hægur vandi hafi verið fyrir þá opinberu aðila, sem fjármögnuðu flotkvína, að bjóða hana út í opnu útboði. Með því hefði jafnræðis verið gætt með áþreifanlegum hætti og stuðlað að því að markaðsverði yrði náð.

Stálsmiðjan vekur athygli á athugasemd, sem fram kemur í skýrslu með umsögn Akureyrarbæjar en þar segir: „*Sé litið til lengri tíma má því með hóflegri bjartsýni gera ráð fyrir að fyrirtæki með öflugt upptökumannvirki geti haft næg verkefni, ekki síst ef það yrði fyrsta og jafnvel eina mannvirkið í landinu, sem hefði yfirburði í afkastagetu. Á hinn bóginn má segja að komist slík aðstaða upp annars staðar á landinu, að öllum líkindum í Reykjavík, þá hefur Akureyri ekki lengur það forskot, sem nauðsynlegt er til að hér þrífist öflugur skipaiðnaður*“.

Síðan segir í athugasemdum Stálsmiðjunnar að vitnað hafi verið til þeirrar skýrslu, sem áður nefnd tilvitnun er tekin úr, í erindi Akureyrarbæjar til samgönguráðherra frá 13 apríl 1994. Stálsmiðjan telur að þessi tilvitnuðu orð endurspegli þau sjónarmið og framkvæmd sem kvörtun fyrirtækisins beinist gegn: „*...að einu fyrirtæki, Slippstöðinni Odda hf., hafi verið veitt forréttindi – aðgang að langstærsta upptökumannvirki landsins, án þess að útboð eða önnur aðferð sem tryggi jafnræði hafi verið viðhöfð. Einungis vegna þessa hafi Slippstöðin Oddi hf. getu til að taka að sér stærri verkefni en önnur fyrirtæki í skipasmíðaiðnaði ráða við og samkeppnisverkefni á niðurgreiddu verði. Fer ekki á milli mála að samkeppni á skipasmíðamarkaðnum hér á landi hefur raskast verulega af þessum ástæðum*“.

### 3.

Samkeppnisstofnun sendi Akureyrarbæ bréf, dags. 28. janúar sl., og gaf bænum kost á að koma á framfæri athugasemdum við bréf Stálsmiðjunnar, dags. 15. janúar sl. Svarbréf barst frá Akureyrarbæ, dags. 18. febrúar sl.

Í því er m.a. gerð athugasemd við ályktun sem Akureyrarbær telur að kvartandi dragi af skýrslu sem unnin var fyrir Akureyrarhöfn um dráttarbraut hafnarinnar í janúar 1994: „*Sú ályktun sem dregin er af skýrslu Útrásar hf. um einokunaraðstöðu er gjörsamlega óskiljanleg. Hitt er auðvitað allt annað mál hvort að Akureyrarhöfn reynir að skapa sér ákveðna sérstöðu með því að koma upp flotkví. Eins og dæmin sína er flotkví hins vega ekkert einsdæmi, enda önnur slík komin í notkun hér á landi. Hver er þá einokunaraðstaðan? Hér er fulltrúi Stálsmiðjunnar hf. greinilega kominn langt út fyrir efnið. Tilefni þess að*

*verið er að fjalla um flotkví í skýrslu Útrásar hf. er auðvitað það, að verið er að bera saman kostnað við að endurbæta eldri dráttarbrautir og kostnað við nýja valkosti, sem þá skila e.t.v. betri árangri fyrir hugsanlega svipaða fjármuni“.*

*Í svari Akureyrarbæjar segir ennfremur: „Ekki er um það deilt að framkvæmdin er ríkisstyrkt. Á fylgiskjali nr. 4 eru dæmi um mismundi forsendur fyrir ákvörðun um leiguverð, þegar hér er talað um kaupverð er átt við áætlaða fjárfestingu Akureyrarhafnar í framkvæmdinni. Hvergi er dregin dul á að til grundvallar ákvörðun á leigufjárhæðinni eru lagðar fjárfestingar Akureyrarhafnar í umræddum upptökumannvirkjum. Ber í þessu sambandi enn að ítreka að leigugjaldið fyrir þau er fólgið í fleiru en einungis beinni peningagreiðslu“.*

Varðandi það álit sem fram kemur hjá kvartanda að bjóða hefði átt út rekstur upptökumannvirkjanna segir í svarbréfi Akureyrarbæjar: „Sá kostur er vafalaust fyrir hendi en var ekki valinn af hálfu Akureyrarhafnar þar sem ekki var séð að forsendur væru til slíks. Þá liggur einnig fyrir að engar fyrirspurnir eða áskoranir bárust um slíkt frá öðrum aðilum en Slippstöðinni hf. Með samningum hefur Akureyrarhöfn á hinn bóginn náð góðum árangri í því að leggja grunn að öflugum skipasmíðum á Akureyri jafnframt því að leigukjör taka mið af fjárhagslegum forsendum Akureyrarhafnar og því verið gætt eðlilegra viðskiptasjónarmiða við ákvörðun leigufjárhæðarinnar“.

#### **IV.**

#### **Álit samkeppnisráðs**

##### **1.**

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli Akureyrarbæjar á eftirfarandi áliti sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

## 2.

Stálsmiðjan sendi samkeppnisyfirlöndum erindi það sem hér er til umfjöllunar þar sem fyrirtækið telur leigukjör þau sem Slippstöðin Oddi nýtur hjá Akureyrarbæ, vegna leigu á upptökumannvirkjum, vera undir markaðsverði. Telur fyrirtækið að í hinni lágu leigu felist opinber fjárstuðningur. Þar sem aðeins Slippstöðinni Odda hafi verið gefinn kostur á því að leigja ríkisstyrkt upptökumannvirki bæjarins og ekki hafi verið tekið tillit til ríkisstyrksins við ákvörðun á leigukjörunum, hafi átt sér stað samkeppnisleg mismunun. Leigan sé til þess fallin að raska samkeppnisstöðu á markaðnum og sem slík sé hún í andstöðu við markmið samkeppnislaga. Slippstöðinni Odda hafi að mati Stálsmiðjunnar verið veitt forréttindi, þ.e. aðgangur að langstærsta upptökumannvirki landsins, án þess að útboð eða önnur aðferð sem tryggði jafnræði hafi verið viðhöfð. Slippstöðin Oddi hafi vegna þessa getu til að taka að sér stærri verkefni en önnur fyrirtæki í skipasmíðaiðnaðinum ráða við og getu til þess að taka að sér samkeppnisverkefni á niðurgreiddu verði. Stálsmiðjan telur að Akureyrarbær hefði getað komist hjá því að skerða samkeppni í rekstri upptökumannvirkja með því annað hvort að ganga til samninga á grundvelli viðskiptasjónarmiða þar sem ekki hefði verið um ívilnun að ræða eða að fara útboðsleiðina.

Á árinu 1995 fékk Stálsmiðjan Verslunarráð Íslands til þess að athuga hvort umrædd leigukjör Akureyrarbæjar samræmdust ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993 eða lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Verslunarráðið sendi formlega kvörtun þess efnis til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) í lok nóvember sama ár. Eftirlitsstofnun EFTA sendi í mars 1997 frá sér tvær álitsgerðir er vörðuðu kvörtunarmál Verslunarráðsins og annað erindi er Eftirlitsstofnunin hafði áður borist sama efnis. Önnur álitsgerðin var til íslenskra stjórnvalda en hin til Verslunarráðs Íslands.

Í álitsgerðunum kemur meðal annars fram að Akureyrarhöfn eða íslensk hafnayfirlönd sameiginlega hafi í umræddu tilviki ekki hegðað sér eins og fyrirtæki á almennum markaði hefðu gert í sambandi við fjárfestingu þar sem reiknað hafi verið með frekar lágum arði af fjárfestingunni. Ennfremur segir að við ákvörðun um að leigja Slippstöðinni Odda upptökumannvirkin, hafi leigukjör verið ákveðin með hliðsjón af því að ríkið styrkti framkvæmdirnar. Í

álitsgerðinni til Verslunarráðsins er þetta orðað þannig „*the benefits of the state grant were transferred to the end user, the shipyard*“. Í álitsgerð Eftirlitsstofnunarinnar til íslenskra stjórnvalda kemur fram að ástæða þess að í þessu tilfalli sé um styrk að ræða sé sú að við útreikning á leigukjörum upptökumannvirkjanna hafi fjárveiting ríkisins til framkvæmdanna verið undanskilin.

### 3.

Akureyrarbær fellst ekki á það í umsögn sinni um erindi Stálsmiðjunnar að bærinn hafi leigt Slippstöðinni upptökumannvirkin á kjörum undir markaðsverði. Bærinn fellst ekki heldur á að leiga upptökumannvirkjanna til Slippstöðvarinnar Odda sé opinber ívilnun til samkeppnisaðila. Akureyrarbær segir að aðstoð sú sem um ræðir byggji á framlagi ríkissjóðs og sé veitt á grundvelli hafnalaga til Akureyrarhafnar og sé samkvæmt niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA heimil á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Akureyrarbær segir í skrifum sínum að ekki sé um það deilt að framkvæmdin sé ríkisstyrkt. Bærinn segir að til grundvallar ákvörðun á leigufjárhæðinni hafi verið lagðar fjárfestingar Akureyrarhafnar en ítrekar að leigugjaldið sé fólgið í fleiru en einungis beinum peningagreiðslum.

Akureyrarbær segir að útboðsleiðin, þó svo að sá kostur sé vafalaust fyrir hendi, hafi ekki verið valin af hálfu Akureyrarhafnar þar sem ekki hafi verið séð að forsendur væru til slíks. Engar fyrirspurnir eða áskoranir hafi borist frá öðrum aðilum en Slippstöðinni Odda. Með samningnum telur Akureyrarbær að Akureyrarhöfn hafi náð góðum árangri í því að leggja grunn að öflugum skipasmíðum á Akureyri og tekið hafi verið mið af fjárhagslegum forsendum Akureyrarhafnar við ákvörðun um þau leigukjör sem hér um ræðir. Þannig hafi því verið gætt eðlilegra viðskiptasjónarmiða við ákvörðun leigufjárhæðar.

### 4.

Í umsögn Akureyrarbæjar, dags. 10. nóvember sl., minnir bærinn á þau lögskýringarsjónarmið að íslensk lög beri að skýra með hliðsjón af þeim alþjóða- og/eða fjölþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Samkeppnisráð vill benda á að í 3. gr. samkeppnislaga er landfræðilegt gildissvið laganna skilgreint og kemur fram í 1. mgr. ákvæðisins að lögin taki til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða er ætlað að hafa áhrif hér á landi. Samkeppnisráð lítur svo á að þó svo að umrædd styrkveiting hafi verið innan ákveðinna heimildamarka Eftirlitsstofnunar EFTA þá falli umræddur leigusamningur Akureyrarbæjar við Slippstöðina Odda undir gildissvið samkeppnislaganna þar sem um er að ræða samning sem tveir íslenskir lögaðilar gera með sér og hefur áhrif hér á landi.

## 5.

Í 24. til 26. gr. hafnalaga nr. 23/1994 er fjallað um styrkveitingar til hafnaframkvæmda, þ.e. hvers konar framkvæmdir eru styrkhæfar, skilyrði fyrir þeim og hve mikið ríkissjóður leggur höfnum til vegna framkvæmdanna. Í álit samkeppnisráðs nr. 5/1994, Samkeppnisaðstæður í skipasmíðaiðnaði, var sjónum beint að því hvort styrkveitingar hins opinbera og eignarhald þess á dráttarbrautum og upptökumannvirkjum kunni að raska eðlilegri samkeppni á skipasmíðamarkaðnum. Var álit þetta birt með hliðsjón að d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, en samkvæmt ákvæðinu er eitt af hlutverkum samkeppnisráðs að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Samkeppnisráð fjallaði meðal annars í áðurnefndu álitu um samspil samkeppnislaga og hafnalaga.

Meðal þess sem fram kom í álitu nr. 5/1994 var það mat samkeppnisráðs að á meðan aðeins hafnasjóðir eru styrkhæfir samkvæmt hafnalögum og hlutafélög í eigu einkaaðila njóta enngar fyrirgreiðslu ríkissjóðs við upptökumannvirki þá stríði tiltekin ákvæði hafnalaga gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í skipaiðnaði. Samkeppnisráð benti í álitinu á nauðsyn þess að ákvæði hafnalaga yrðu endurskoðuð með hliðsjón af þessu.

Í álitinu kom einnig fram að dæmi væru um það að skipasmíðastöðvar leituðu til sveitarfélaga og hafnasjóða og óskuðu eftir að sveitarfélögin yfirtækju upptökumannvirki með það fyrir augum að fá þau síðan leigð aftur af sveitarfélaginu þar sem þannig yrði um styrkhæf mannvirki að ræða samkvæmt hafnalögum. Í álitinu segir ennfremur að almenna reglan virðist sú að

leigutekjur hafnasjóða af mannvirkjum sem þessum séu langt frá því að standa undir kostnaði við framkvæmdir.

## 6.

Í fyrrnefndum álitargerðum Eftirlitsstofnunar EFTA kemur meðal annars fram að íslensk yfirvöld hafi í svörum sínum vegna athugunar stofnunarinnar á veitingu styrkja til hafnaframkvæmda, skv. hafnalögum nr. 23/1994, upplýst að markmið styrkveitinga samkvæmt þessum lögum sé ekki að styrkja einstaka fyrirtæki heldur sé um að ræða öryggis- og efnahagslegar forsendur fyrir styrkveitingunum. Eftirlitsstofnunin segir í álitinu sínu til Verslunarráðsins að fjárveiting ríkisins til hafnaframkvæmda þurfi ekki sjálfkrafa að teljast styrkur. Það sé komið undir stefnu þess sem fái fjárveitinguna, þ.e. stefnu hafnasjóða. Fram kemur að fari hafnasjóðir út í fjárfestingar með það í huga að þær séu arðbærar, jafnvel án fjárframlaga frá ríkinu, og taki tillit til heildarkostnaðar við rekstur eða leigu á mannvirkjunum og eðlilegs arðs af fjármunum, þ.e. undanskilji ekki fjárframlag ríkisins, þá sé ekki um ríkisstyrk að ræða heldur tilfærslu fjármuna milli ríkis og sveitastjórna. Eftirlitsstofnunin telur þó ólíklegt að framkvæmd mála sé á þann hátt hjá hafnasjóðum.

Í álitargerðum Eftirlitsstofnunarinnar kemur fram að íslensku hafnalögin nr. 23/1994 tryggja ekki að fjárveitingar samkvæmt 24. til 26. gr. laganna uppfylli skilyrði 6. gr. tilskipunar Evrópuráðsins nr. 90/683. Umræddar lagagreinar uppfylli heldur ekki viðmiðunarreglur Eftirlitsstofnunarinnar um lítil eða meðalstór fyrirtæki. Fjárveitingar samkvæmt tilvitnuðum greinum hafnalaga falli auk þess ekki sjálfkrafa innan ramma Eftirlitsstofnunarinnar um landshlutastyrki. Af þessum sökum þá beri íslenskum yfirvöldum að tilkynna Eftirlitsstofnuninni fyrirfram um allar fjárveitingar og/eða leigu á mannvirkjum sem njóta eigi stuðnings samkvæmt ákvæðum 24. gr. hafnalaga, hvort heldur ríki eða sveitarfélög eigi í hlut, svo að stofnunin geti rannsakað gaumgæfilega í hverju tilfelli að fjárveitingin brjóti ekki í bága við 61. gr. EES- samningsins.

## 7.

Opinberir styrkir eða ríkisstyrkir eru nokkuð algengir í atvinnustarfsemi hér á landi. Tilgangurinn með þeim er oft að halda uppi atvinnu í tilteknum starfsgreinum, hlúa að tilteknum atvinnugreinum eða að framfylgja

byggðastefnu stjórnvalda. Á hinn bóginn er ljóst að ríkisstyrkir geta í vissum tilvikum haft alvarleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði.

Í samkeppnislögum kemur fram það mat löggjafans að virk samkeppni sé nauðsynleg til þess að vinna að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþátta og stuðla þannig að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þegar stjórnvöld veita ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilna framleiðslu ákveðinna vara, eða þjónustu, getur það farið gegn þessum grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta á aðallega við í þeim tilvikum þegar keppinautum er mismunað með opinberum styrkjum. Þegar svo ber við getur styrkveiting unnið gegn nauðsynlegri hagræðingu og skaðað vel rekin fyrirtæki. Styrkveiting sem mismunar keppinautum skapar því hættu á sóun framleiðsluþátta þjóðfélagsins og getur hamlað efnahagslegum framförum. Í raun getur opinber stuðningur af þessu tagi haft það í för með sér að erfiðleikar flytjast frá einu fyrirtæki til annars. Hins vegar verður að telja að ívilnandi aðgerðir stjórnvalda, sem taka jafnt til allra sem starfa á viðkomandi markaði, hafi ekki að öllu jöfnu í för með sér samkeppnishamlandi áhrif.

## 8.

Samkeppnisráð lítur svo á að þegar slíkur styrkur sem hér um ræðir kemur til athugunar samkeppnisyfirvalda skuli einungis litið til þeirra áhrifa sem aðstoðin hefur á samkeppni á viðkomandi markaði en ekki hver tilgangurinn er með slíkri aðstoð eða hvert markmið hennar er.

Samkeppnisráð álítur að rekstur umræddra upptökumannvirkja á Akureyri, sem styrkt hafa verið með framlögum úr ríkissjóði, hefði átt að bjóða út. Það að ganga til samninga við einn aðila á samkeppnismarkaði í tilviki sem þessu, án þess að hafa áður gefið öðrum á sama markaði kost á því að leggja fram tilboð, hvetur ekki til samkeppni. Þvert á móti má gera ráð fyrir að slík ráðstöfun skerði samkeppni á markaðnum þar sem hún rýrir með ósanngjörnum hætti samkeppnisstöðu annarra á markaðnum og tryggir ekki jöfn samkeppnisskilyrði þeirra.

Í umsögn Akureyrarbæjar kemur fram að nú sé rekin í landinu önnur flotkví en sú sem er á Akureyri þannig að ekki sé um að ræða einokunaraðstöðu



Slippstöðvarinnar Odda í þeim efnum. Það að nú er starfrækt önnur flotkví á landinu sem ekki nýtur sams konar styrkja og flotkvíin á Akureyri styður það álit samkeppnisráðs að rekstur umræddra upptökumannvirkja á Akureyri hefði átt að bjóða út. Ekki getur verið um samkeppnislegan jöfnuð að ræða hjá annars vegar fyrirtæki sem rekur flotkví sem þegið hefur ríkisstuðning og hins vegar fyrirtæki sem rekur flotkví sem ekki hefur notið slíks stuðnings.

Með hliðsjón af framansögðu og með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, samanber 1. gr. laganna, beinir samkeppnisráð því til Akureyrarbæjar að upptökumannvirki þau sem hér er fjallað um verði boðin til leigu með formlegum hætti í útboði þegar nógildandi leigusamningur við Slippstöðina Odda rennur út.