

Mánudagurinn 26. október 1998 kl. 10:00

116. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 12/1998

**Erindi Ferskra afurða ehf. um fyrirkomulag útflutningsskyldu
á kindakjöti, styrkveitingar til sláturhúsa, m.a. vegna
flutningsjöfnunar og endurbóta á sláturhúsum o.fl.**

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 10. júní 1997, frá Ferskum afurðum ehf., sláturleyfishafa á Hvammstanga. Í erindinu er þess óskað að Samkeppnisstofnun kanni hvort jafnræðis hafi verið gætt við fjárveitingar úr opinberum sjóðum til sláturhúsa á liðnum árum. Í erindinu segir að óeðlilegt hljóti að teljast að einstakir sláturleyfishafar skuli fá ómældar fjárhæðir í styrkja- og lánaformi úr opinberum sjóðum, til endurbóta á sláturhúsum sínum, sem öðrum sláturleyfishöfum standi ekki til boða. Þetta hljóti að skekkja samkeppnisstöðu sláturleyfishafa þar sem sumum sé gert að endurbæta og viðhalda húsum og búnaði, í samræmi við opinberar kröfur, á eigin kostnað á meðan fáir útvaldir njóti opinberrar fyrirgreiðslu, styrkja og hagkvæmra lána til að uppfylla sömu kröfur.

Þá verði að teljast óeðlilegt hvernig staðið hafi verið að úthlutun fjár úr flutningsjöfnunarsjóði, sem greitt sé úr vegna flutnings á lifandi sláturfé til ákveðinna sláturhúsa og eigi það jafnt við um greiðslur til einstakra framleiðenda eða einstakra sláturleyfishafa. Þessi mismunun sé í sumum tilfellum gerð undir yfirskyni útflutningsþarfar á afurðum sauðfjár, sem verkast skuli í útflutningshúsum, jafnvel þótt aðeins hluti afurðanna fari á erlenda markaði. Hinn hlutinn fari á innanlandsmarkað í samkeppni við afurðir frá sláturhúsum sem njóti engra flutningsstyrkja. Nánar segir um þetta atriði: „*Um árabíl hefur sláturhúsið Ferskar afurðir á Hvammstanga fengið sauðfé til slátrunar utan síns heimahéraðs, m.a. úr Döllum og af Vestfjörðum og [var] reyndar fyrst sláturhúsa til að sækja sláturfénað svo langar leiðir. Þessi*

viðskipti hafa komist á, m.a. vegna slæmrar stöðu sláturhúsa á Vestfjörðum og framleiðendur þar [hafa] tapað háum fjárhæðum á viðskiptum við þau. Þess vegna sóttust þeir eftir viðskiptum við Ferskar afurðir þrátt fyrir háan flutningskostnað, allt að 15 - 17% af framleiðendaverði. Fyrirgreiðsla úr flutningsjöfnunarsjóði til viðskiptamanna Ferskra afurða er á engan hátt í samræmi við það, sem telja verður að aðrir hafi fengið.“

2.

Samkeppnisstofnun sendi landbúnaðarráðuneytinu erindi Ferskra afurða með bréfi, dags. 16. júní 1997, og óskaði umsagnar ráðuneytisins um það. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um þær reglur sem gilda um úthlutun fjár í styrkja- eða lánaformi til sláturleyfishafa sem renna skuli til endurbóta á sláturhúsum. Þá var einnig óskað upplýsinga um úthlutun fjár úr flutningsjöfnunarsjóði.

Jafnframt sendi Samkeppnisstofnun Framleiðsluráði landbúnaðarins erindi Ferskra afurða með bréfi, dags. 16. júní 1997, og óskaði umsagnar Framleiðsluráðs um þann þátt erindisins er laut að úthlutun fjár úr flutningsjöfnunarsjóði.

3.

Umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 23. júní 1997. Þar segir að um jöfnun á flutningskostnaði sláturfjár innan svæða sé fjallað í 3. gr. reglugerðar nr. 469/1996 um greiðslu verðmiðlunargjalds af kindakjöti. Þar komi fram að jöfnunin sé háð því að sláturhúsum á viðkomandi afurðasvæði hafi fækkað og flutningsvegalengdir hafi aukist (meðalkostnaður hækkað). Þá megi aldrei jafna flutning lengri vegalengd en að næsta sláturhúsi. Engin skylda sé þó fyrir bændur að færa sláturfé sitt í næsta sláturhús en hins vegar geti þeir, sem lengra fari, ekki fengið hærri flutningsstyrk en grannar þeirra sem slátri í næsta sláturhúsi. Með þessu móti eigi jafnræði að vera tryggt meðal sauðfjárþænda á sama afurðastöðvasvæði. Reglurnar geri ekki ráð fyrir því að flutningsstyrkjum sé deilt út eftir fjárhagsstöðu einstakra sláturleyfishafa sem bændur skipti við eða eigi kost á að skipta við. Þá sé ekki unnt að fallast á að óeðlilega hafi verið staðið að afgreiðslu flutningsjöfnunar sláturfjár innan afurðastöðvasvæða.

Þá segir í umsögn Framleiðsluráðs: „*Haustið 1995 var heimilt að jafna flutningskostnað milli svæða að sláturhúsum með ESB-leyfi og nota til þess fjármuni af verðmiðlunarfé, sbr. síðasta málslið 3. gr. reglugerðar nr. 468/1996 [sic]. Mun sú ákvörðun tengjast ákvæðum í samningi þænda og*

ríkisins frá 1. október 1995 um sauðfjárframleiðslu varðandi sameiginlegt áttak til að ná jafnvægi í birgðahaldi kindakjöts, sbr. lið 6.1 í samningnum. ... Ætlunin var að nýta fjármuni samningsaðila sem best, en verð á mörkuðum sem krefjast ESB-vottunar er hærra en á þriðju mörkuðum (þróunarríki og sum Austur-Evrópulönd). Skilningur bænda og sláturleyfishafa á málinu var þó mjög takmarkaður og árangur minni en vænst hafði verið.“

Þá segir í umsögninni að gildandi heimild um jöfnun flutningskostnaðar að sláturhúsum með ESB-leyfi sé að finna í reglugerð nr. 422/1996 um útflutning á kindakjöti, sbr. d-lið 6. gr. og hafi verið ákveðið að nota hana vegna haustslátrunar 1996. Í fljótu bragði virðist ekki óeðlilegt að hvetja bændur til að koma með sláturfé í þau sláturhús sem geti skilað hærra verði við útflutning, þar sem haustið 1996 hafi verið reiknað með útflutningi á yfir 15% framleiðslunnar á landsvísu. Eins beri að geta þess að auk þess að slátra sauðfé í ESB-húsum hafi nýting á tollkvóta í útflutningi til Noregs verið háð því að sláturlömb væru úr riðulausum héruðum. Það hefði haft í för með sér talsverða flutninga á sláturfé á milli svæða.

4.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 12. júlí 1997. Vegna fyrirspurnar um gildandi reglur varðandi úthlutun fjár til endurbóta á sláturhúsum segir að í gildi séu reglur um veitingu hagræðingar- og vöruþróunarstyrkja samkvæmt samningi um framleiðslu sauðfjárafurða frá 1. október 1995. Um annan fjárstuðning sé ekki að ræða á vegum ráðuneytisins. Reglur þessar fylgdu bréfi ráðuneytisins. Ennfremur segir í bréfi ráðuneytisins að fyrirspurn Samkeppnisstofnunar vegna úthlutunar fjár úr flutningsjöfnunarsjóði sé svarað í umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins í málinu.

5.

Samkeppnisstofnun sendi umsagnir Framleiðsluráðs landbúnaðarins og landbúnaðarráðuneytisins til Ferskra afurða með bréfi, dags. 16. júlí 1997, og var fyrirtækinu gefinn kostur á að gera athugasemdir við þær.

Athugasemdir Ferskra afurða bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 15. ágúst 1997. Þar segir að í umsögn Framleiðsluráðs sé bent á að flutningsjöfnun sé háð því að sláturhúsum hafi fækkað á viðkomandi afurðastöðvasvæði. Spyrja verði hvað afurðastöðvasvæði sé. Bændur sem slátraði hafi afurðum

sínum hjá Ferskum afurðum á liðnum árum séu búsettir vítt um landið. Ekki hafi verið skilgreint að þeir búi á sérstökum afurðastöðvasvæðum.

Þá segi í umsögn Framleiðsluráðs að ætlunin hafi verið að nýta fjármuni samningsaðila sem best þar eð verð á mörkuðum sem krefjist ESB-vottunar sé hærra en á þriðju mörkuðum. Spyrja verði hver sé skilgreining Framleiðsluráðs á fyrsta markaði, öðrum markaði og þriðja markaði. Færeyjamarkaður gefi langbesta verðið á erlendum mörkuðum og þar sé ekki krafist ESB-vottunar. Útflutningur til þróunarríkja og sumra Austur-Evrópulanda, sem Framleiðsluráð vísi til, hafi verið ærkjöt og verðlausar afurðir á innanlandsmörkuðum. Þá segir í athugasemdunum: „*Síðastliðið haust var öllum sláturhúsum úthlutað kvóta á Færeyjar í hlutfalli við sláturmagn. Er ástæða til að úthluta ESB-húsum kvóta á þann markað?*“

Þá segi í lok umsagnar Framleiðsluráðs að í fljótu bragði virðist ekki óeðlilegt að hvetja bændur til að koma með sláturfé í þau sláturhús sem skilað geti hærra verði til útflutnings þar sem áætlað hafi verið haustið 1996 að flytja út meira en 15% heildarframleiðslunnar á landinu. Ferskar afurðir telji að allir sláturleyfishafar, sem slátri í útflutningsskyldu, verði að greiða bændum sama verð og ESB-hús geri enda fengju þeir ekki dilka til slátrunar að öðrum kosti. Þá hljóti að teljast óeðlilegt að greiddur sé útflutningsstyrkur vegna alls sláturfjár þegar aðeins sé reiknað með að flytja út 15% af heildinni. Þar með sé verið að greiða niður flutning á sláturfé til ákveðinna húsa sem selji síðan á innanlandsmarkað.

6.

Samkeppnisstofnun sendi athugasemdir Ferskra afurða til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og landbúnaðarráðuneytisins með bréfum, dags. 21. ágúst 1997, og var þessum aðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir.

Athugasemdir Framleiðsluráðs bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 2. september 1997. Þar segir að í athugasemdum Ferskra afurða sé velt upp spurningum um ýmis atriði sem rétt sé að skýra nánar. Orðið afurðastöðvasvæði sé notað yfir svæði þaðan sem bændur hafi frá fyrri tíð sótt sláturþjónustu til afurðastöðvarinnar. Svæðin hafi myndast við það að bændur á landfræði- eða viðskiptalega afmörkuðu svæði hafi bundist samtökum um að leysa sameiginlega þörfina fyrir sláturþjónustu. Það hafi fyrst verið eftir að þessi skipan hafi tekið að riðlast að teknir hafi verið upp styrkir til sláturfjárflutninga til þess að hamla á móti því að lengri flutningsvegalengdir

trufluðu þá hagræðingu í sláturiðnaðinum sem stjórnvöld hafi hvatt til á árunum 1988 til 1990 með greiðslu bóta fyrir úreldingu sláturhúsa. Jafnframt hafi verið gert ráð fyrir að styrkir miðuðust við fjarlægð að næsta sláturhúsi sem tiltækt væri til sláturþjónustu.

Um röðun markaða segir að sú málvenja hafi myndast að skilgreina markaði fyrir kindakjöt eftir fjárhagslegu mikilvægi þeirra með eftirfarandi hætti:

1. Heimamarkaður, innanlandsmarkaður.
2. Verðvænni útflutningsmarkaður, t.d. vegna tollkvóta (Noregur, Færeyjar, ESB) eða frjálsra viðskipta (Bandaríkin).
3. Aðrir útflutningsmarkaðir (innflutningstollar eða lágverðssvæði).

Þá fylgi athugasemdum Framleiðsluráðs ljósrit úr janúarhefti Hagtíðinda 1997 sem sýni skiptingu kindakjötsútflutnings árið 1996 til einstakra landa. Nær allur útflutningur á svokallaðan þriðja markað hafi verið dilkakjöt í heilum skrokkum úr haustslátrun 1995. Samkvæmt skýrslum Framleiðsluráðs hafi útflutningur ærkjöts numið tæplega 400 tonnum á árinu 1996 og hafi Svíþjóð verið stærsta innflutningslandið. Um vorið 1996 hafi kjöt með ESB-vottun verið búið og hafi íslenskir sauðfjárbændur orðið fyrir fjárhagslegum skakkaföllum vegna þess.

Þá er vikið að greiðslum til bænda fyrir útflutt kindakjöt. Framleiðsluráð hafi safnað saman upplýsingum um greiðslur sláturleyfishafa og sauðfjárbænda fyrir kindakjöt til útflutnings úr haustslátrun árána 1992 - 1995 sem séu meðfylgjandi. Greiðslugeta sláturleyfishafa sé nokkuð breytileg en upplýsingar um greiðslur nokkurra sláturleyfishafa, þ.m.t. Ferskra afurða, hafi ekki verið tiltækar.

Í athugasemdunum er vísað til þess að samkvæmt skýrslum Framleiðsluráðs hafi samanlögð útflutningsskylda bænda á kindakjöti haustið 1996 numið um 77 þúsund dilkum og um 7 þúsund fullorðnum kindum. Ríflega fjórðungur skyldunnar hafi hvílt á þeim fjórum sláturhúsum sem leyfi hafi til útflutnings á markaði innan ESB og annarra landa sem gera svipaðar kröfur (Noregur, Bandaríkin). Lokið sé mati á umsóknum um styrki vegna sláturfjárflutninga að ESB-húsum haustið 1996. Styrkir verði veittir fyrir um 25 þúsund kindur, þar af rúmlega 5 þúsund kindur sem hafi verið fluttar lengri vegalengd en ella hefði þurft innan sama afurðastöðvasvæðis. Vitað sé að nær 15 þúsund kindur hafi verið fluttar milli afurðastöðvasvæða vegna þríhliða samkomulags bænda og tveggja afurðastöðva og hafi því afurðir þeirra nýst að öllu leyti til fullnustu

útflutningsskyldu. Krafa Norðmanna um að tollkvóti á þeirra markað verði aðeins nýttur með fé frá riðulausum landssvæðum hafi síðan leitt til flutnings á síðustu 5 þúsund kindunum af þeim 25 þúsund sem um sé að ræða. Því sé óhætt að fullyrða að nýting fjármuna til að styrkja flutninga sláturfjár að sláturhúsum haustið 1996 hafi verið allgóð. Meðalfjárhæð styrks hafi verið tæplega 133 krónur á hverja kind.

7.

Athugasemdir landbúnaðarráðuneytisins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 4. september 1997. Þar segir að í 5. gr. samnings milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands um framleiðslu sauðfjárafurða, frá 1. október 1995, sé að finna áætlun um framlög til hagræðingar og vöruþróunar á árunum 1996 - 2000. Alþingi ákveði framlög skv. þessum lið samningsins, án tillits til einstakra verkefna.

Þá hafi verið settar reglur sem gildi um veitingu slíkra hagræðingar- og vöruþróunarstyrkja, þær fyrstu árið 1996. Í 4. lið núgildandi reglna, sem gildi fyrir úthlutun árið 1997, sé að finna lýsingu á styrkhæfum verkefnum. Líkt og reglurnar beri með sér geti aðeins verið um að ræða styrkveitingu vegna tiltekinna afmarkaðra verkefna sem uppfylli ákveðin skilyrði. Þau snúi m.a. að markmiðum verkefnisins og áætlunum tengdum framkvæmd þess, auk þess sem sýna þurfi fram á lækkun kostnaðar vegna hagræðingar í rekstri. Framkvæmdanefnd um búvörusamninga, sem skipuð sé fulltrúum samningsaðila, meti hvort umsóknir séu styrkhæfar eða ekki.

Síðan segir í athugasemdum landbúnaðarráðuneytisins: „*Búvöruframleiðslan er einungis að litlu leyti háð fjálsri samkeppni. Breytingar hafa þó orðið og eru væntanlega framundan í þeim efnum. Ofangreindir styrkir eru vissulega þáttur í miðstýringu búvöruframleiðslunnar. Hins vegar bendir ráðuneytið á að nefndir styrkir eru bundnir í samningi þeim sem ríkisstjórnin gerði við Bændasamtök Íslands um framleiðslu sauðfjárafurða, en meðal markmiða þess samnings var að auka samkeppnishæfni sauðfjárframleiðslunnar. Óánægju einstakra sláturleyfishafa verður að meta út frá þessum aðstæðum.*“

8.

Þann 3. nóvember 1997 barst Samkeppnisstofnun viðbótarerindi frá Ferskum afurðum, dags. 3. október sama ár. Þar segir að um sláturleyfishafa gildi lög um meðferð, skoðun og mat á sláturafurðum nr. 30/1996. Að auki hafi lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 (búvörulög), og

reglugerðir samkvæmt þeim lögum, með margvíslegum hætti áhrif á starfsemi þessara aðila. Svo sem fram komi í búvörulögnum, m.a. í IV. kafla þeirra um verðskráningu á búvörum, V. kafla um verðmiðlun og VI. kafla um greiðslu afurðaverðs, hafi ríkisvaldið margvísleg afskipti af greininni. Öll ákvæði nefndra kafla og önnur lagaákvæði hafi mikil áhrif á starfsemi sláturleyfishafa.

Á undanförunum árum hafi sláturleyfishafar fengið margvíslega styrki til hagræðingar í slátrun. Í gildi hafi verið samkomulag milli Framkvæmdanefndar búvörusamninga, Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og Byggðastofnunar um eflingu útflutnings sauðfjárafurða. Samkvæmt samkomulaginu fái styrkþegar sem teljist styrkhæfir 75% fjárfestingarkostnaðar í styrk til uppbyggingar vinnslustöðva sem geti uppfyllt kröfur til framleiðslu skv. reglum ESB. Fjórir sláturleyfishafar hafi fengið slíkan styrk.

Í samkomulaginu sé gert ráð fyrir að styrkþegi upplýsi um þann fjölda sláturfjár sem hann hafi fengið til ráðstöfunar á ESB-markað. Greinilegt sé því að tilgangur þessa samkomulags eigi að vera sá að þessir aðilar fullnægi ESB-markaðnum með þessari ráðstöfun almannaþjár. Engu að síður hafi landbúnaðarráðuneytið sett útflutningskvóta á Færeyjar árið 1996 með vísan til 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 422/1996 um útflutning á kindakjöti (nú reglugerðar nr. 407/1997) þar sem þessum fjórum sláturleyfishöfum sé tryggður hluti útflutnings þangað hvort sem kaupendur þar vilji kaupa af þeim eður ei. Í tilvitnaðri grein reglugerðarinnar segi m.a. að telji Framleiðsluráð nauðsynlegt að skipta útflutningi milli sláturleyfishafa eftir mörkuðum skuli tilkynna landbúnaðarráðherra um þá skiptingu og gera tillögu um leyfisveitingar. Í búvörulögum, sem séu lagastoð reglugerðarinnar, segi hins vegar í 29. gr. að landbúnaðarráðherra skuli, að fengnum tillögum Bændasamtaka Íslands og Landssamtaka sláturleyfishafa, setja nánari reglur um skipulag útflutnings svo að erlendir markaðir nýtist sem best. Ekki sé hins vegar gerð nánari grein fyrir því í reglugerðinni hvernig hún leiði til þess að erlendir markaðir nýtist sem best.

Þá segir í erindi Ferskra afurða að á grundvelli reglugerðar nr. 407/1997 sé sláturleyfishöfum gert að flytja út hluta af framleiðslu sinni. Útflutningshlutfallið sé 13% dilkakjöts og 25% fullorðinna kinda sem slátrað sé í hefðbundinni sláturtíð, nema hjá þeim sem hafi 0,7 kindur eða færri á hvert ærgildi greiðslumarks, eins og það sé orðað. Telja verði að mismunun sé fólgin í d-lið 6. gr. reglugerðar nr. 407/1997. Samkvæmt þeirri grein geti landbúnaðarráðherra ákveðið að greiða framlag til jöfnunar á flutningskostnaði

sé sláturfé flutt í næsta sláturhús með ESB- eða USA-leyfi. Eins og þetta sé framkvæmt leiði það til skýrrar mismununar milli framleiðslu sláturleyfishafa fyrir innanlandsmarkað því að styrkurinn sé greiddur án tillits til þess hvort kjötið sé síðan flutt á þann markað, jafnvel af þeim sem hafi 0,7 kindur eða færri á hvert ærgildi greiðslumarks.

Þá segir í erindinu: „*Af framansögðu leiðir að allir hafa í raun útflutningsskyldu á ESB-markað en ella á hrakmarkað. Þeir sem ekki hafa fengið styrki til að geta uppfyllt útflutningsskyldu og uppfylla þar af leiðandi ekki þau skilyrði verða að leita til aðila sem hafa útflutningsleyfi fyrir sín sláturhús til að láta þá slátra fyrir sig. Þeim sem uppfylla skilyrðin ber hins vegar engin skylda til að vinna fyrir aðra sláturleyfishafa þótt ráð virðist fyrir því gert að einstökum bændum takist náðarsamlegast að fá slátrun á fé til útflutnings hjá fjórmeningunum. Þar liggur fyrir að þeir fá ekki sama verð og aðrir, séu viðskiptin fyrir milligöngu annars sláturleyfishafa. Bændum sem reynt hafa að fá slátrun á fé til útflutnings eingöngu hjá þessum aðilum en slátra öðru fé annars staðar er neitað um það eða verða að sæta öðrum kjörum. Þar með er búið að samtvinnu slátrun fyrir innanlandsmarkað og utanlandsmarkað beinum viðskiptum við þá.*“

Bændum eða sláturleyfishöfum sem ekki vilji sæta þessum afarkostum sé gert að greiða sérstakt útflutningsgjald sem nemi kr. 159 á hvert kg. dillakjöts og kr. 118 á kg. af fullorðnu, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 407/1997. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar beri að auki að greiða 30 krónur á kg. af útflutningsskyldu kjöti. Út af fyrir sig virðist sú ráðstöfun ekki samræmast markmiðum samkeppnislaga því með þessu sé að engu gerður sá árangur sem einstakir útflytjendur nái á markaði. Hitt sé sýnu alvarlegra að ákveðið hafi verið, þrátt fyrir orð reglugerðarinnar, að verð sem fáið fyrir kjöt úr sláturhúsum sem hafi heimild til slátrunar fjár sem fer til sölu í löndum ESB verði ekki lækkað með jöfnun við önnur hús. Þetta sé gert þrátt fyrir að 2. mgr. 21. gr. búvörulaga geri ráð fyrir slíkri jöfnun.

Að lokum segir í erindi Ferskra afurða: „*Af öllu framansögðu leiðir kerfisbundin mismunun sem hefur áhrif á verðlag og samkeppni innanlands. Þeir sem hvorki hafa fengið styrki til að geta uppfyllt skilyrði fyrir útflutningsskyldu, og uppfylla þar af leiðandi ekki skilyrðin, verða annað hvort að leita til aðila sem hafa útflutningsleyfi fyrir sín sláturhús til að slátra fyrir sig eða greiða sérstakt útflutningsgjald. Þetta fyrirkomulag leiðir með öllu öðru til þess að sláturhús sem fullnægja reglum eftir að hafa fengið styrki til*

Þess að geta flutt út eru komin í betri samkeppnisstöðu en keppinautarnir. Með öðrum orðum, þeir sem ekki hafa fullt útflutningsleyfi verða fyrir miklum kostnaði sem stafar af því að þeir verða að greiða innleggjendum samkeppnishæft verð fyrir allt kjöt sem síðan hefur auðvitað áhrif á verðlag á innanlandsmarkaði, því að auðvitað verða þeir að afla tekna til að standa undir honum. Þessi kostnaður nemur á bilinu 50 – 70 krónum á kíló á kjöti til útflutnings.“

9.

Samkeppnisstofnun sendi framangreint erindi Ferskra afurða til landbúnaðarráðuneytisins og Framleiðsluráðs landbúnaðarins með bréfum, dags. 22. desember sl., og óskaði eftir umsögnum þeirra um erindið.

Umsögn Framleiðsluráðs barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 20. janúar sl. Framleiðsluráð bendir á, að eins og fram komi af erindi Ferskra afurða sé ráðinu ætlað að gera tillögur til landbúnaðarráðherra um skiptingu útflutningsmarkaða fyrir kindakjöt ef ráðið telji það nauðsynlegt. Við mat á nauðsyn þess að skipta mörkuðum á milli sláturleyfishafa sé reynt að meta breytingar á skilaverði frá viðkomandi markaði miðað við breytilegt framboð. Færeyjamarkaður sé, andstætt öðrum tiltækum mörkuðum, svo lítill að óheft framboð af íslensku dilkakjöti gæti þýtt að heildarverðmæti útflutnings lækkaði með auknu magni. Framleiðsluráð hafi því í september 1996 fengið ákveðna tillögu frá Markaðsráði kindakjöts, sem í eigi sæti fulltrúar frá Landssamtökum sláturleyfishafa, Bændasamtökum Íslands, Landssamtökum sauðfjárbænda og Framleiðsluráði, um að gera tillögu um skiptingu Færeyjamarkaðar milli sláturleyfishafa. Umræddri tillögu hafi verið komið á framfæri við landbúnaðarráðuneytið sem hafi talið rétt að bíða með ákvörðun þar til útrunnir væru tímafrestrir samkvæmt 8. gr. og 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 422/1996.

Í umsögninni segir að með bréfi, dags. 17. október 1996, hafi verið lagt til að skipt yrði 200 tonna útflutningi dilkakjöts á Færeyjamarkað í réttu hlutfalli við útflutningsþörf sláturleyfishafa. Við endurskoðun í desember 1996 hafi verið gerð tillaga um að skipta 100 tonnum til viðbótar og við endurskoðun í maí 1997 hafi magnið enn verið aukið um 50 tonn og skiptingin ávallt miðuð við hlutfallslega útflutningsþörf sláturleyfishafa. Ráðuneytið hafi í öll skiptin ákveðið magn og skiptingu á milli sláturleyfishafa í samræmi við tillögur Framleiðsluráðs. Haustið 1997 hafi verið lagt til að Færeyjamarkaði yrði skipt milli sláturleyfishafa vegna útflutningsþarfar þeirra það haust. Tillagan hafi verið miðuð við að skiptingin væri hlutfallsleg. Eftir að þessi tillaga hafi verið

gerð hafi borist erindi frá Kjötiðnaði KEA og Landssamtökum sauðfjárbænda þar sem m.a. sé lagt til að sláturleyfishafar sem ráði yfir sláturhúsum með ESB-vottun, og geti flutt kindakjöt á markað í Noregi, ESB-löndum og til Bandaríkjana, verði útilokaðir frá Færeyjamarkaði. Framleiðsluráð hafi tekið þessi erindi til meðferðar en ekki treyst sér til að leggja til að sláturleyfishöfum væri mismunað hvað varði útflutning á Færeyjamarkað. Landbúnaðarráðuneytið hafi síðan ákveðið að skipta þessum markaði samkvæmt tillögum Framleiðsluráðs.

Hvað varði útjöfnun eða uppbót á skilaverð skv. 6. gr. reglugerðar nr. 422/1996 sé rangt sem fram komi í erindi Ferskra afurða að ákveðið hafi verið að jafna ekki skilaverðið. Hið rétta sé að tæknilegir örðugleikar hafi komið í ljós við útjöfnunina og að henni sé ekki lokið.

10.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 11. mars sl. Þar segir að í erindi Ferskra afurða sé vikið að skiptingu Færeyjamarkaðar. Haustið 1997 hafi Framleiðsluráð landbúnaðarins gert tillögu til ráðuneytisins um skiptingu á útflutningi á þennan markað. Búvörulög geri ráð fyrir því að útflutningur dillakjöts sé sérstaklega skipulagður til að markaðir nýtist sem best. Í 2. mgr. 9. gr. reglugerðar um útflutning kindakjöts sé Framleiðsluráði ætlað það hlutverk að móta tillögur um skipulag útflutnings. Ljóst sé af 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar að tillögur Framleiðsluráðs byggji á upplýsingum og áformum einstakra sláturleyfishafa um útflutning í samræmi við lögmæltu útflutningsskyldu og ákvörðun um hana. Um mat á nauðsyn þess að skipta umræddum markaði verði Framleiðsluráð sjálft að upplýsa.

Þá mótmælir ráðuneytið þeim fullyrðingum sem fram komi í erindi Ferskra afurða að í d-lið 6. gr. reglugerðar nr. 407/1997 felist mismunun. Framkvæmd flutningsjöfnunar fari eftir ákvæðum í 2. mgr. 21. gr. búvörulaga. Í ákvæðinu segi svo: „*Af öllu kindakjöti sem fer til útflutnings skal innheimta, af verði til framleiðenda, sérstakt gjald, kr. 30 á kg., vegna útflutningsuppgjör. Gjaldið endurgreiðist fyrir unnið kjöt og hráefni til þeirrar framleiðslu, en fyrir kindakjöt sem flutt er úr landi óunnið, í heilum skrokkum eða niðurhlutuðum, skal því varið til að jafna eftir föngum skilaverð, þó þannig að tekið sé mið af gæða- og vörflokkum svo og árstíma*“.

Áður nefnt ákvæði reglugerðarinnar feli í sér heimild til greiðslu á framlagi til að jafna flutningskostnað vegna sláturfjár, sem flutt sé í sláturhús með ESB-

leyfi eða leyfi til slátrunar á Bandaríkjamarkað, á flutningsvegalengd sem sé umfram 100 km. Tilgangur ákvæðisins sé að hvetja þá bændur sem séu útflutningsskyldir til að leggja afurðir sínar til útflutnings inn hjá þeim sláturleyfishöfum sem hafi leyfi til útflutnings á ESB- eða Bandaríkjamarkað þar sem fæst hærra verð en á öðrum mörkuðum að undanskildum Færeyjamarkaði. Þá vekur ráðuneytið athygli á að skv. 2. gr. reglugerðar nr. 407/1997 um útflutning á kindakjöti sé framleiðanda heimilt að gera samning við einn sláturleyfishafa um að annast allan útflutning fyrir sig þótt hann láti einnig slátra hjá öðrum sláturleyfishöfum. Þá mótmælir ráðuneytið fullyrðingum um að afurðir sláturfjár, í þeim tilvikum sem flutningsjöfnun sé greidd, séu ekki fluttar á umrædda markaði.

Í lok umsagnar ráðuneytisins segir að skilja verði sjónarmið í bréfi Ferskra afurða svo að ákvarðanir sem teknar séu á grundvelli heimilda í búvörulögum þurfi að samrýmast markmiði samkeppnislaga. Slíkum sjónarmiðum sé afdráttarlaust hafnað en vakin athygli á því að tilgangur búvörulaga sé í mörgum tilvikum sá að jafna kostnað milli aðila og svæða til að jafna aðgang að mörkuðum. Það fari vart saman með tilgangi samkeppnislaga.

II.

Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs, þann 26. október 1998, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Skarphéðinn Þórisson.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli landbúnaðarráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðs 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í álitum þessu verður fyrst vikið að styrkjum til vöruþróunar og hagræðingar, þá að úthlutun fjármuna úr flutningsjöfnunarsjóði og loks að uppbyggingu ESB-húsa og fyrirkomulagi útflutningsskyldu.

1.

Ákvæði samkeppnislaga

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 kemur fram að lögin hafi að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Samkvæmt 2. gr. samkeppnislaga taka þau til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.

Um hlutverk samkeppnisráðs er m.a. fjallað í d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt ákvæðinu er hlutverk samkeppnisráðs m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaði.

Í 19. gr. samkeppnislaga segir svo m.a.: „*Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álitum.*“

2.

Styrkir til vöruþróunar og hagræðingar

2.1.

Málavextir í stuttu máli

Í erindi kvartanda í máli þessu er í fyrsta lagi vikið að fjárveitingum úr opinberum sjóðum til sláturhúsa. Kvartandi telur að einstakir sláturleyfishafar hafi fengið ómældar fjárhæðir í styrkjum og lánnum úr opinberum sjóðum, til endurbóta á sláturhúsum sínum, sem öðrum sláturleyfishöfum hafi ekki staðið til boða. Þetta skekki samkeppnisstöðu sláturleyfishafa innbyrðis.

Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins hefur verið bent á, að í gildi séu reglur um veitingu hagræðingar- og vöruþróunarstyrkja samkvæmt samningi um framleiðslu sauðfjárafurða frá 1. október 1995. Um annan fjárstuðning sé ekki að ræða á vegum ráðuneytisins.

2.2.

Niðurstaða

Reglurnar um hagræðingar- og vöruþróunarstyrki fylgdu með erindi landbúnaðarráðuneytisins. Ekki er unnt að greina af þeim hvort einstökum sláturleyfishöfum sé mismunað við úthlutun styrkja og þá hefur ekki verið sýnt fram á beina mismunun milli sláturleyfishafa með öðrum hætti í þessum þætti málsins. Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins hefur verið fullyrt að ekki sé um frekari styrkveitingar af hálfu ráðuneytisins að ræða vegna þessa málaflokks. Með vísan til framangreinds telur samkeppnisráð að ekki séu forsendur fyrir athugasemdum af hálfu ráðsins vegna þessa hluta kvörtunarinnar.

3.

Úthlutun fjármuna úr flutningsjöfnunarsjóði

3.1.

Málavextir í stuttu máli

Í erindi kvartanda segir að telja verði óeðlilegt hvernig staðið hafi verið að úthlutun fjár úr flutningsjöfnunarsjóði. Þar sé einstökum sláturleyfishöfum mismunað, í sumum tilfellum undir yfirsýni útflutningsþarfar á afurðum sauðfjár sem verka skuli í útflutningshúsum. Þó fari aðeins hluti afurðanna á erlendan markað en hinn hlutinn fari á innlandan markað í samkeppni við afurðir frá sláturhúsum sem njóti ekki þessara flutningsstyrkja. Kvartandi hafi um árábil fengið sauðfé til slátrunar utan síns heimahéraðs, m.a. vegna slæmrar

stöðu sláturhúsa á þeim stöðum. Fyrirgreiðsla úr flutningsjöfnunarsjóði til viðskiptamanna kvartanda hafi ekki verið í samræmi við þetta.

Í umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins er bent á að skv. reglugerð um jöfnun á flutningskostnaði sláturfjár sé það forsenda fyrir greiðslu úr flutningsjöfnunarsjóði að sláturhúsum á viðkomandi afurðastöðvasvæði hafi fækkað og sú vegalengd sem fé er flutt til slátrunar hafi lengst (meðalkostnaður hækkað). Þá megi aldrei jafna flutningskostnað fyrir lengri vegalengd en að næsta sláturhúsi við viðkomandi sauðfjárbónda. Bændum sé ekki skylt að flytja fé sitt í næsta sláturhús en þeir sem fari lengra, geti ekki vænst hærri flutningsstyrkja en grannar þeirra fá, sem slátri í næsta sláturhúsi við þá. Með þessu móti eigi jafnræði að vera tryggt meðal sauðfjårbænda á sama afurðastöðvasvæði.

3.2.

Lagaumhverfi

Í V. kafla búvörulaga nr. 99/1993, með síðari breytingum, er fjallað um verðmiðlun. Í 1. mgr. 19. gr. laganna segir að innheimta skuli sérstakt verðmiðlunargjald á heildsölustigi af afurðum nautgripa og sauðfjár. Skv. 2. mgr. 19. gr. skal tekjum af verðmiðlunargjaldi m.a. varið þannig: „*a. til verðmiðlunar á milli afurðastöðva til þess að jafna flutningskostnað frá framleiðendum að afurðastöðvum í þeim tilgangi að auðvelda hagkvæman rekstur stöðvanna og til þess að greiða nauðsynlega flutninga á milli svæða þar sem vöntun kann að vera á einstökum afurðum, sbr. 60. gr.*“

Þá segir í 3. mgr. 19. gr. að við ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjaldi sé heimilt að taka tillit til stærðar og staðsetningar afurðastöðva svo að unnt sé að styrkja sérstaklega rekstur þeirra þar sem það þyki hagkvæmur kostur vegna landfræðilegrar einangrunar.

Um jöfnun flutningskostnaðar á sláturfé er fjallað í reglugerð nr. 469/1996 um greiðslu verðmiðlunargjalds af kindakjöti. 3. gr. reglugerðarinnar hljóðar svo: „*Flutningsjöfnun samkvæmt þessari grein nær aðeins til svæða þar sem meðalflutningskostnaður hefur hækkað vegna fækkunar afurðastöðva frá árinu 1987. Reikna skal hámark flutningsjöfnunar frá framleiðendum til afurðastöðvanna á eftirfarandi hátt:*

1. *Allir framleiðendur skulu sjálfir bera kostnað sem nemur kr. 6,50 pr. kg. kjöts.*

2. *Greiða skal að hámarki 80% af þeim kostnaði sem er umfram kostnað samkvæmt 1. tl. Aldrei skal greiða hærrí flutningsjöfnun en nemur 50% af flutningskostnaði.*
3. *Fari styrkpörf samkvæmt þessari grein fram úr ráðstöfunarfé eftir skiptingu samkvæmt 2. gr. skal lækka styrki hlutfallslega jafnt til allra aðila.*

Aldrei skal jafna kostnað vegna flutninga sláturfjár lengri leið en að næstu afurðastöð. Þó er heimilt vegna förgunar haustið 1995 að jafna flutning að afurðastöðvum með ESB-leyfi. “

3.3.

Niðurstaða

Kvartandi hefur haldið því fram í máli þessu að greiðslur til hans úr flutningsjöfnunarsjóði hafi ekki verið í samræmi við þann kostnað sem bændur, er komi með sauðfé til slátrunar hjá honum, hafi af flutningnum á sláturfénu. Af tilvitnuðum laga- og reglugerðarákvæðum er ljóst að ekki er heimilt að miða greiðslur úr flutningsjöfnunarsjóði við flutninga á sauðfé til slátrunar sem flutt er lengra en að næstu afurðastöð. Eina undantekningin frá þessu er ef sauðfé er flutt í sláturhús með svokallað ESB-leyfi, en fjallað verður sérstaklega um þann þátt málsins í kafla 4.

Hins vegar sést einnig af tilvitnuðum laga- og reglugerðarákvæðum að megintilgangurinn með sérstakri flutningsjöfnun er að auðvelda hagkvæman rekstur stöðvanna. Það er mat samkeppnisráðs, að vafasamt sé að það auki hagkvæmni í rekstri afurðastöðva að innheimta sérstakt gjald af heildsöluaðilum sem síðan er greitt út til þeirra að nýju í því skyni að jafna kostnað þeirra við að ná í aðföng til rekstrar. Þvert á móti má ætla, að slíkar jöfnunaraðgerðir séu til þess fallnar að draga verulega úr hvata til hagræðingar hjá einstökum sláturleyfishöfum þar sem jákvæðar afleiðingar slíkrar hagræðingar koma viðkomandi sláturleyfishafa ekki að fullu til góða. Honum er gert að greiða gjald í sameiginlegan sjóð sem síðan er nýttur í þágu annarra sláturleyfishafa sem kosta þurfa meiru til að ná í aðföng.

Í máli þessu hefur landbúnaðarráðuneytið bent á, að stjórnkerfi landbúnaðarins markist að miklu leyti af öðrum sjónarmiðum en virkri samkeppni á markaði. Þótt samkeppnisráð geti tekið undir þetta að vissu marki telur ráðið engu að síður ljóst að stjórnvöldum beri við slíkar aðstæður að velja þær leiðir í aðgerðum sínum, þar sem því verður við komið, sem síst eru til þess fallnar að vinna gegn markmiðum samkeppnislaga. Það er álit samkeppnisráðs að

niðurgreiðsla á rekstrarkostnaði sem framkvæmd er með þeim hætti sem um getur að framanverðu sé til þess fallin að hamla samkeppni á milli sláturhúsa umfram það sem nauðsynlegt er, þegar tekið er tillit til uppbyggingar á stjórnkerfi landbúnaðarins í heild.

Samkeppnisráð telur að jöfnun flutningskostnaðar, eins og hún er framkvæmd að gildandi lögum, sé til þess fallin að skaða samkeppni. Hún leiðir til þess, að aðili sem tekst á hendur hagræðingarverkefni í fyrirtæki sínu er síður líklegur til að njóta til fulls aukinnar arðsemi af bættum rekstri þar sem fjármagn er flutt frá honum til annarra aðila, þ.m.t. hugsanlegra keppinauta, sem sjálfir geta ekki skilað jafn háu verði fyrir aðföng. Með því er dregið úr hvata og frumkvæði sláturleyfishafa til þess að bæta rekstur fyrirtækja sinna. Þau eðlilegu tengsl sem almennt eru fyrir hendi í rekstri fyrirtækja á milli hagræðingar og bættrar afkomu rofna eða verða óskýr. Óheppilegt verður að telja að hið opinbera leggi kvaðir á fyrirtæki sem geri þeim erfitt fyrir að haga rekstri sínum eftir eigin forsendum. Þá er hætta á því að einstakir sláturleyfishafar beri skarðan hlut frá borði þegar fjármunum er deilt út úr flutningsjöfnunarsjóði. Reglunum er ætlað að tryggja jafnræði á milli bænda á sama afurðastöðvasvæði en draga verður í efa að unnt verði samtímis að gæta jafnræðis á milli sláturleyfishafa. Hafa verður í huga, að jöfnunarstyrkir vegna flutnings á sláturfé til sláturleyfishafa eru til þess fallnir að hafa bein áhrif á samkeppnisstöðu sláturleyfishafa innbyrðis. Slíkir styrkir vinna gegn því að sá sláturleyfishafi á viðkomandi markaði nái til sín mestum viðskiptum sem hagar sínum rekstri á hagkvæmastan hátt. Þá bendir samkeppnisráð á að sérstök flutningsjöfnun, sem framkvæmd er með framangreindum hætti, vinnur gegn því að markaðir stækki og hagræðing innan einstakra fyrirtækja nái fram að ganga, m.a. með sókn inn á nýjan markað. Fyrr á tímum hafa flutningsjöfnunarstyrkir vafalaust þótt nauðsynlegir, m.a. vegna erfiðra samgangna um landið. Markaðssvæði hafa þá verið lítil og einangruð og erfiðleikum bundið að koma við stækkun þeirra af þessum ástæðum. Samkeppnisráð telur að taka verði tillit til þeirra gríðarlegu samgöngubóta sem orðið hafa á undanförunum árum og áratugum. Á grundvelli þeirra verður að telja að unnt sé að koma við samkeppni á milli sláturleyfishafa á mun stærra markaðssvæði en áður þótt ekki verði fullyrt að Ísland sé allt einn landfræðilegur markaður.

Með vísan til þess sem að framan greinir telur samkeppnisráð nauðsynlegt, að reglur um jöfnun á flutningskostnaði vegna sláturfjár verði teknar til endurskoðunar af hálfu landbúnaðarráðuneytisins. Við slíka endurskoðun verði að hafa í huga, hvort jöfnun flutningskostnaðar sé í reynd líkleg til að auka

hagræði í rekstri afurðastöðva. Þá beinir samkeppnisráð því álitinu sínu til landbúnaðarráðherra, að aukið frelsi í viðskiptum með landbúnaðarafurðir og minnkuð afskipti hins opinbera af fyrirtækjum á markaðnum sé best til þess fallið að efla hagræði í greininni og bæta hag þeirra sem þar starfa. Þá má fullyrða, að fyrirtæki sem búa við rekstrarskilyrði, þar sem virk samkeppni ríkir tryggja best framfarir og hagræðingu í búvöruframleiðslu, vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir þá sem hagsmuni eiga.

4.

Uppbygging ESB-húsa og fyrirkomulag útflutningsskyldu

4.1.

Málavextir í stuttu máli

Í erindi kvartanda er vikið sérstaklega að flutningsjöfnun til ESB-sláturhúsa. Slík flutningsjöfnun hafi verið réttlætt með því að verð á mörkuðum sem krefjast ESB-vottunar sé hærra en á öðrum mörkuðum. Í því sambandi bendir kvartandi á að hæst verð fái á Færeyjamarkaði. Þar sé hins vegar ekki krafist ESB-vottunar. Því verði að spyrja hvort ástæða sé til að úthluta ESB-sláturhúsum kvóta á þann markað. Loks verði að hafa í huga, að haustið 1996 hafi verið áætlað að flytja út um 15% heildarframleiðslu á landsvísu. Því er það mat kvartanda að óeðlilegt sé að greiða útflutningsstyrk vegna alls sláturfjár þegar aðeins 15% af heildinni sé flutt út. Ljóst sé einnig að allir sláturleyfishafar hljóti að greiða bændum sama verð og ESB-húsin geri, enda fái þeir ekki dilka til slátrunar að öðrum kosti.

Telja verði að mismunun sé fólgin í d-lið 6. gr. reglugerðar nr. 407/1997 sem geri ráð fyrir því að unnt sé að greiða framlag til jöfnunar á flutningskostnaði ef sláturfé er flutt í næsta sláturhús með ESB-leyfi eða leyfi til slátrunar á Bandaríkjamarkað. Styrkurinn sé greiddur án tillits til þess hvort kjöt sé flutt út. Af því leiði að allir hafi í raun útflutningsskyldu á ESB-markað en ella á hrakmarkað. Þeir sem ekki hafi fengið styrki til að uppfylla útflutningsskyldu verði að leita til sláturhúsa sem hafi ESB-leyfi og láta þau slátra fyrir sig. Sláturhúsum með ESB-leyfi beri hins vegar ekki skylda til að vinna fyrir aðra sláturleyfishafa þótt ráð sé gert fyrir samningum þar að lútandi. Bændum, sem reynt hafi að fá fé slátrað til útflutnings eingöngu, hjá ESB-vottuðum húsum, hafi verið neitað um það eða þeir verið látnir sæta öðrum kjörum en bændur sem leggi allt sitt sláturfé inn hjá viðkomandi sláturhúsum. Þar með sé búið að samtvinnu slátrun á innanlandsmarkað og utanlandsmarkað beinum viðskiptum við þá sem hafi leyfi til útflutnings á ESB-markað. Þeim bændum sem ekki vilji

sæta þessum kostum sé gert að greiða sérstakt útflutningsgjald, kr. 159 á hvert kg. dillakjöts.

Af öllu framansögðu leiði kerfisbundin mismunun. Þau sláturhús sem hafi fengið styrki til að uppfylla skilyrði um útflutning á ESB-markað séu komin í betri samkeppnisstöðu en keppinautarnir. Þeir sláturleyfishafar sem ekki hafi fullt útflutningsleyfi verði hins vegar að greiða bændum samkeppnishæft verð fyrir innlagt kjöt, að öðrum kosti fái þeir ekki sauðfé til slátrunar. Undir þeim kostnaði verði þeir að standa sjálfir en ESB-húsin njóti styrkja til að standa undir sama kostnaði.

Í umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins segir að haustið 1995 hafi verið heimilt að jafna flutningskostnað milli svæða að sláturhúsum með ESB-leyfi. Ástæða þessa sé sú að verð á mörkuðum sem krefjist ESB-vottunar sé hærra en á þriðju mörkuðum (þróunarríki og sum A-Evrópulönd). Sams konar heimild hafi verið til staðar vegna haustslátrunar 1996. Ekki sé óeðlilegt að hvetja bændur til að koma með sláturfé í þau sláturhús sem geti skilað hærra verði við útflutning. Loks beri að geta þess að nýting tollkvóta á Noreg hafi verið, auk slátrunar í ESB-húsum, háð því að sláturlömb væru úr riðulausum héruðum. Það hafi haft í för með sér talsverða flutninga á sláturfé milli svæða. Þá hafi verið tekið til umfjöllunar innan Framleiðsluráðs hvort undanskilja ætti ESB-hús við úthlutun kvóta á Færeyjamarkað en Framleiðsluráð hafi ekki treyst sér til að mismuna sláturleyfishöfum með þeim hætti.

4.2.

Lagaumhverfi

Í V. kafla búvörulaga nr. 99/1993 er fjallað um verðmiðlun. Þar segir í 2. mgr. 21. gr.: „Af öllu kindakjöti, sem fer til útflutnings, skal innheimta af verði til framleiðenda sérstakt gjald, 30 kr. á kg., vegna útflutningsuppgjörs. Gjaldið endurgreiðist fyrir unnið kjöt og hráefni til þeirrar framleiðslu, en fyrir kindakjöt, sem flutt er út landi óunnið, í heilum skrokkum eða niðurhlutuðum, skal því varið til að jafna eftir föngum skilaverð, þó þannig að tekið sé mið af gæða- og vöruflokkum, svo og árstíma.“

Í VI. kafla laganna er fjallað um greiðslu afurðaverðs. Í 29. gr. segir m.a. að sláturleyfishafa og öðrum sem annist sölu eða dreifingu á kindakjöti frá sláturhúsi sé skylt að leggja til kjöt til útflutnings samkvæmt ákvörðun landbúnaðarráðherra eða semja við annan sláturleyfishafa um verkun og

útflutning á sama magni, sbr. 5. mgr. Að öðrum kosti skuli viðkomandi sláturleyfishafi greiða sérstakt gjald, skv. nánari skýringum í ákvæðinu.

Í 6. mgr. 29. gr. segir, að allir sauðfjárframleiðendur skuli taka þátt í útflutningi eða sæta útflutningsuppgjöri vegna útflutningskvaðar. Undanþegnir útflutningsuppgjöri séu þó þeir framleiðendur sem hafi 0,7 vetrarfóðraðar kindur eða minna á hvert ærgildi greiðslumarks.

Um útflutning á kindakjöti er fjallað sérstaklega í reglugerð nr. 407/1997, sbr. og reglugerð nr. 524/1998. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar tekur hún til útflutnings á kindakjöti sem framleitt er á árinu 1997. Í 2. mgr. 1. gr. segir að eigendum sláturfjár sé skylt að taka þátt í útflutningi eða sæta útflutningsuppgjöri fyrir framleiðslu sína á árinu 1997.

Í 2. gr. segir svo: „*Sláturleyfishafi, sem tekur á móti sauðfé til slátrunar, er ábyrgur fyrir því að útflutningsskil eiganda þess sláturfjár er hann tekur við fari fram eftir ákvörðun ráðherra um útflutningsskil. Þó skal eiganda sláturfjár heimilt að gera samning við einn sláturleyfishafa um að annast allan útflutning fyrir sig þótt hann slátri einnig hjá öðrum sláturleyfishöfum. Slíkir samningar skulu miðast við að slátrað sé hjá þeim sláturleyfishafa sem samið er um útflutning við fyllilega útflutningsskyldu viðkomandi framleiðanda. Afrit af þeim samningi skal framleiðandi afhenda þeim sláturleyfishöfum sem hann óskar eftir að vera undanþeginn útflutningsskyldu hjá, eigi þeim að vera heimilt að taka við framleiðslu hans án útflutningsskyldu. Afrit skal einnig sent til Framleiðsluráðs landbúnaðarins.*“

Í II. kafla reglugerðarinnar er fjallað um gjöld og nýtingu markaða. Í 5. gr. segir að greiða skuli sérstakt gjald, sem nemi 30 kr. á kg. af því magni kjöts sem hverjum framleiðanda sé skylt að taka þátt í að flytja út, sbr. ákvæði 1. og 2. gr. Í 6. gr. er svo fjallað um uppgjör á endurgreiðslu gjaldsins. Þar segir að gjaldið endurgreiðist eftir þeim reglum sem nánar greini í reglugerðinni. Í a-c liðum er fjallað um endurgreiðslu á kjöt sem hafi lífræna eða vistvæna vottun, á kjöt sem flutt sé út óunnið o.fl. Í d-lið 6. gr. segir svo: „*Í stað jöfnunar á milli sláturhúsa eftir markaðsmöguleikum við útflutning, getur landbúnaðarráðherra ákveðið að fengnum tillögum Framleiðsluráðs landbúnaðarins, að greiða framlag til jöfnunar á flutningskostnaði sláturfjár, sem nemur allt að kr. 0,80 á kind á km. sem flutt er umfram 100 km. vegalengd, sé flutt í næsta sláturhús með ESB- eða USA leyfi. Ákvörðun þessi getur gilt fyrir ákveðin sláturhús eða landsvæði.*“ Í reglugerð nr. 524/1998 er ekki að finna sambærileg ákvæði við þau sem um

getur í 5. og 6. gr. reglugerðar 407/1997. Hins vegar verður ekki séð af reglugerð nr. 524/1998 að reglugerð nr. 407/1997 hafi verið felld úr gildi. Verður því að ganga út frá því að fyrrgreind ákvæði reglugerðar nr. 407/1997 séu enn í gildi.

Í III. kafla reglugerðarinnar er fjallað um skipulag útflutnings. Í 9. gr. segir að sláturleyfishafar skuli tilkynna Framleiðsluráði landbúnaðarins hvernig þeir hyggist afsetja það kjöt sem skylt sé að flytja út. Tilkynningarnar skuli bera með sér hvort sláturleyfishafi ætli að verka sjálfur til útflutnings það magn sem honum beri að flytja út, hvort sláturleyfishafi hafi samið við annan sláturleyfishafa um að annast útflutning eða hvort sláturleyfishafi eigi þess ekki kost að verka kjöt til útflutnings og óski eftir því að greiða útflutningsgjald. Skv. 2. mgr. 9. gr. fer Framleiðsluráð landbúnaðarins yfir tilkynningar sláturleyfishafa og gerir tillögur til landbúnaðarráðherra um útflutning. Telji Framleiðsluráð nauðsynlegt að skipta útflutningi milli sláturleyfishafa eftir mörkuðum skal ráðið tilkynna landbúnaðarráðherra um þá skiptingu og gera tillögu um leyfisveitingar.

4.3.

Niðurstaða

Í samningi á milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands um framleiðslu sauðfjárafurða, dags. 1. október 1995, kemur fram í 5. gr. að tilteknum fjárhæðum verði varið til ýmissa verkefna tengdum samningnum, m.a. til hagræðingar- og vöruþróunar. Á grundvelli þessa ákvæðis var gert samkomulag milli Framkvæmdanefndar búvörusamninga, Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og Byggðastofnunar um eflingu útflutnings sauðfjárafurða. Á grundvelli samkomulagsins geta sláturleyfishafar sótt um styrki til uppbyggingar á vinnslustöðvum sínum í því skyni að þær uppfylli kröfur til framleiðslu samkvæmt reglum ESB. Skv. 4. lið samkomulagsins getur styrkfjárhæð numið allt að 75% af fjárfestingarkostnaði.

Samkeppnisstofnun leitaði eftir upplýsingum frá landbúnaðarráðuneytinu um það hversu margir sláturleyfishafar hefðu fengið umrædda styrki og hvort fleirum stæðu slíkir styrkir til boða. Í svari ráðuneytisins kom fram að fjórir aðilar hefðu þegar fengið slíka styrki, þ.e. Kaupfélag Þingeyinga, Kaupfélag Austur-Skaftfellinga, Sláturfélag Suðurlands og Norðvesturbandalagið hf. Þá gætu aðrir sláturleyfishafar sem áhuga hefðu sótt um styrk til samskonar uppbyggingar vinnslustöðva sinna.

Í samkeppnislögum kemur fram það markmið löggjafans með lögnum að efla virka samkeppni til að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta og stuðla þannig að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þegar stjórnvöld veita ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilna framleiðslu ákveðinna vara getur það farið gegn þessum grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta á aðallega við 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 soun framleiðsluþátta þjóðfélagsins og getur hamlað efnahagslegum framförum. 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.¹

Með vísan til framanritaðs telur samkeppnisráð, að veiting styrkja til uppbyggingar vinnslustöðva, í þeim tilgangi að stöðvarnar uppfylli skilyrði til útflutnings á markað ESB, fari ekki í sjálfu sér gegn tilgangi og markmiði samkeppnislaga. Þar ræður úrslitum að styrkir þessir standi öllum sláturleyfishöfum jafnt til boða á grundvelli hlutlægra reglna þar sem jafnræðis sé gætt á milli sláturleyfishafa. Hins vegar hefur komið fram í gögnum málsins að ekki sé þörf á fleiri sláturhúsum með ESB-leyfi til að annast slátrun á þá markaði þar sem ESB-vottunar er krafist. Samkeppnisráð bendir á að reglur um skipulag útflutnings mega ekki leiða til þess að sláturleyfishafar almennt finni sig knúna til að öðlast ESB-vottun í því skyni að vera samkeppnishæfir við ESB-vottaða sláturleyfishafa, t.d. á innanlandsmarkaði. Slík þróun færi gegn því markmiði 1. gr. samkeppnislaga að vinna beri að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta. Þá verður að telja að offjárfesting í sláturiðnaði, sem bein afleiðing opinberrar reglusetningar, fari og gegn því markmiði búvörlaga nr. 99/1993, að stuðla að aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu, sbr. a-liður 1. gr. laganna. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að landbúnaðarframleiðsla og tengd starfsemi lýtur yfirgripsmiklum afskiptum opinberra aðila sem hafa veruleg áhrif á allar rekstrarforsendur fyrirtækja á markaðnum.

Þá bendir samkeppnisráð á, að nauðsynlegt er að taka til athugunar hvort aðrar reglur er tengjast útflutningi á sauðfjárafurðum, og tengjast m.a. sérstöðu þeirra sláturleyfishafa sem hafa ESB-útflutningsleyfi, séu andstæðar ákvæðum samkeppnislaga og raski samkeppni á markaðnum. Að framanverðu hefur verið gerð nokkur grein fyrir þeim laga- og reglugerðarákvæðum sem gilda um

¹ Sjá álit samkeppnisráðs nr. 7/1996 um fjárstyrki til heilsárshótela á landsbyggðinni.

útflutning á sauðfjárafurðum. Eins og þar kemur fram er sláturleyfishöfum og framleiðendum skylt að beina hluta af framleiðslu sauðfjárafurða til útflutnings auk þess sem sláturleyfishöfum er úthlutað kvótum á einstaka erlenda markaði. Í því skyni að hvetja bændur til að fara með hluta af framleiðslu sinni í sláturhús sem hafa ESB-leyfi er greiddur sérstakur flutningsstyrkur vegna flutninga á sláturfé í þau hús. Er það rökstutt með því að útflutningur til landa er krefjast ESB-vottunar skili hærra verði fyrir afurðir, en útflutningur til annarra landa.

Samkeppnisráð telur það orka tvímælis að sérstakur flutningsjöfnunarstyrkur sé greiddur í framangreindu skyni. Ef sláturleyfishafar með ESB-leyfi geta fengið hærra verð fyrir sínar afurðir með útflutningi á þá markaði sem krefjast ESB-vottunar ættu þeir þegar af þeirri ástæðu að vera í aðstöðu til að greiða framleiðendum hærra verð fyrir sláturfé. Þar með ætti nægur hvati að vera fyrir hendi fyrir framleiðendur til að leita til þessara aðila um slátrun. Þó hefur verið bent á, að skv. 2. mgr. 21. gr. búvörulaga sé gert ráð fyrir sérstakri jöfnun skilaverðs af útfluttu kjöti, þ.e. heilum skrokkum og niðurhlutuðum sem flutt er úr landi óunnið. Með því að slíkar jöfnunaraðgerðir séu viðhafðar sé ekki tryggt að þeir sláturleyfishafar, sem boðið geti hæst skilaverð til bænda, fái sláturfé til vinnslu í eðlilegu samræmi við það. Jöfnun skilaverðs leiði til þess að framleiðandi fái lægra skilaverð frá sláturleyfishafa A en hann raunverulega geti boðið miðað við eigin rekstrarforsendur og hærra skilaverð frá sláturleyfishafa B en hann geti staðið undir kæmi ekki til jöfnunaraðgerða. Samkeppnisráð telur að slíkar jöfnunaraðgerðir séu ekki til þess fallnar að ná því markmiði búvörulaga að stuðla að aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu, vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Þvert á móti eru slíkar aðgerðir almennt til þess fallnar að vinna gegn því að fyrirtæki á viðkomandi markaði hagi rekstri sínum til samræmis við þau rekstrarskilyrði sem markaðurinn sjálfur býður. Af því leiðir að framleiðendur og neytendur fara á mis við það hagræði sem af virkri samkeppni á grundvelli jafnra samkeppnisskilyrða leiðir. Því hlýtur frekar að koma til álita að draga úr þeim jöfnunaraðgerðum sem beitt er á grundvelli búvörulaga fremur en að auka enn við slíkar aðgerðir, m.a. með sérstakri flutningsjöfnun og jöfnun skilaverðs. Ef ákvæði um jöfnun skilaverðs leiða til þess að grípa verður til sérstakrar flutningsjöfnunar til handa ESB-sláturleyfishöfum telur samkeppnisráð samkvæmt framansögðu að fremur bæri að kanna hvort unnt sé að afnema jöfnun skilaverðs heldur en að grípa til enn frekari jöfnunaraðgerða í formi flutningsjöfnunar. Með því væri komið til móts við þau markmið sem fram

koma í búvörulögum og samkeppnislögum um aukna hagræðingu og bætta nýtingu framleiðsluþátta, til hagsbóta fyrir neytendur og fyrirtæki.

Þá verður að hafa í huga, að þeir sláturleyfishafar sem ekki hafa ESB-leyfi eru í samkeppni við hin svonefndu ESB-hús um sláturfé til innanlandsmarkaðar auk þess sem útflutningur til t.d. Færeyja er ekki bundinn því skilyrði að viðkomandi sláturleyfishafi njóti ESB-vottunar. Í gögnum málsins hefur verið bent á, að sláturleyfishafar sem ekki njóta ESB-vottunar hljóti að finna sig knúna til að greiða sambærilegt verð til bænda fyrir sláturfé eins og ESB-hús gera þar sem að öðrum kosti yrði erfitt fyrir sláturleyfishafa án ESB-vottunar að fá sauðfé til slátrunar. Þetta á a.m.k. við á þeim svæðum þar sem unnt er að telja að ESB-hús starfi á sama markaði og aðrir sláturleyfishafar, t.d. á Norð-Vesturlandi þar sem Ferskar afurðir ehf. starfa á sama markaði og t.d. Norðvesturbandalagið hf. Eins og fram hefur komið hafa sláturleyfishafar með ESB-vottun notið umtalsverðra styrkja til uppbyggingar á starfsemi sinni. Með því að ESB-vottun er skilyrði fyrir útflutningi á vissa markaði og kvótum er úthlutað til útflutnings til einstakra sláturleyfishafa er ljóst, að ESB-hús sitja að þeim mörkuðum þar sem hæst verð býðst fyrir útfluttar sauðfjárafurðir. Þegar til viðbótar kemur að ESB-hús njóta sérstakra flutningsstyrkja umfram aðra sláturleyfishafa verður að telja að samkeppnisstaða annarra sláturleyfishafa gagnvart ESB-húsum sé verulega raskað. Er þá ekki síst litið til þess að aðeins 13 - 15% af heildarframleiðslu sauðfjárafurða fer til útflutnings.

Í þessu sambandi hefur verið bent á, að sláturleyfishafar og bændur geti gert með sér þríhliða samkomulag um að uppfylla útflutningsskyldu sem jafni þann aðstöðumun sem framangreint fyrirkomulag hefur í för með sér. Samkeppnisráð telur að heimild til að gera slíka samninga geti ekki komið í veg fyrir mismunun milli ESB-sláturleyfishafa og annarra. Er þá haft í huga, að ekki hvílir skylda á ESB-sláturleyfishafa að gera slíka samninga auk þess sem ESB-sláturleyfishafi getur tengt saman slátrun til útflutnings og til innanlandsmarkaðar og raskað þannig samkeppnisstöðu þeirra sláturleyfishafa sem ekki njóta ESB-vottunar. Þá er ESB-sláturleyfishafi í aðstöðu til að beina viðskiptum til sín með því t.d. að bjóða framleiðendum misjafnt verð eftir því hvort viðkomandi framleiðandi leggur allt sauðfé sitt til slátrunar hjá ESB-húsi eða aðeins útflutningshlutfallið. Af öllu þessu leiðir, að samkeppnisstaða sláturleyfishafa án ESB-vottunar raskast. Það er í andstöðu við markmið samkeppnislaga.

Þá bendir samkeppnisráð á, vegna framkominna sjónarmiða um úthlutun kvóta til útflutnings sauðfjárafurða á Færeyjamarkað, að stjórnun framleiðslu og sölu með úthlutun kvóta er almennt til þess fallin að draga úr þeim möguleikum sem fyrir hendi kunna að vera á virkri samkeppni á markaði. Eins og áður greinir er það á meðal höfuðmarkmiða búvörulaga að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu, vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Að mati samkeppnisráðs er reglur um útflutning á sauðfjárafurðum, sem byggja á úthlutuðum kvótum til einstakra framleiðenda, ekki til þess fallnar að ná framangreindum markmiðum búvörulaga. Þvert á móti má ætla, að þær dragi úr frumkvæði og getu til að auka markaðshlutdeild íslenskra sauðfjárafurða, t.d. í Færeyjum. Hins vegar kunna að vera fyrir hendi aðstæður á einstökum sviðum sem gera nauðsynlegt að beita þeim aðferðum sem áður er lýst. Engu að síður er nauðsynlegt að hafa í huga, að til lengri tíma litið er stjórnun á framleiðslu og sölu með kvótaúthlutunum ekki til þess fallin að auka hagkvæmni rekstrar eða stuðla með öðrum hætti að því að einstök fyrirtæki á markaði nái viðunandi árangri í rekstri.

Samkeppnisráð vill ítreka, að eðlilegt hlýtur að teljast að stjórnvöld velji þær leiðir í störfum sínum sem draga minnst úr þeirri samkeppni sem gæti þrífist á viðkomandi markaði. Það á einnig við þegar gripið er til tiltekinna aðgerða innan stjórnkerfis landbúnaðarins, sem kunna að styðjast við önnur markmið en að er stefnt í samkeppnislögum. Með vísan til framanritaðs beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að taka fyrirkomulag útflutningsskyldu á sauðfjárafurðum til endurskoðunar þar sem gætt yrði þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin.