

Mánudagurinn 29. mars 1999 kl. 09:30

125. fundur samkeppniráðs

Álit nr. 5/1999

**Erindi um kvótafrádrátt vegna útflutnings  
á ferskum óunnum afla**

**I.**

**Málavextir og málsmeðferð**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 15. október 1998, frá Magnúsi Helga Árnasyni hdl., f.h. útgerðar vs. Freyju RE-38. Í erindinu segir að útgerðin flytji u.þ.b. 60% af heildarafla skips síns með gámum á erlendan uppboðsmarkað en u.þ.b. 40% sé seldur á innlendum uppboðsmarkaði.

Þá kemur fram að afli sem sendur sé á erlendan uppboðsmarkað sé vigtaður á markaðnum þar sem aflinn sé seldur og hafi hann heimild Fiskistofu til vigtunar. Í 7. mgr. 10. gr. laga nr. 38/1990 um stjórnun fiskveiða, sbr. 4. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 448/1998 um veiðar í atvinnuskyni, sé sérstöku álagi bætt við vigtun á erlendum uppboðsmarkaði, þannig að 10–20% álag bætist við vigtunina. Álag þetta hafi verið breytilegt, sbr. reglugerð nr. 362/1996 þar sem álag á ýsu hafi verið 20%, borið saman við reglugerð nr. 448/1998 þar sem álagið sé ákvarðað 15%.

Í erindinu er óskað eftir áliti samkeppnisyfirvalda á framangreindum laga- og reglugerðarákvæðum sem að mati álitsbeiðanda hafa áhrif til að draga úr útflutningi á ferskum fiski. Útflutningur þessi sé eingöngu til landa sem séu aðilar að samningnum um hið evrópska efnahagssvæði en lög þessi og reglugerðir veiti innlendum markaði forgang. Útgerð Freyju RE-38 telur sig hafa hagsmuni af því að þeir aðilar, sem vilja kaupa afla skipsins, sitji við sama borð þegar útgerðin ákveði hvar skuli selja aflann.

## 2.

Samkeppnisstofnun sendi framangreint erindi til sjávarútvegsráðuneytisins með bréfi, dags. 23. október 1998, og óskaði eftir umsögn ráðuneytisins.

Umsögn sjávarútvegsráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun þann 16. nóvember 1998. Þar segir að upphaf þess að álag hafi verið sett á fisk, sem fluttur sé á erlendan markað, megi rekja til þess tíma er aflamarkskerfi var komið á í ársbyrjun 1984. Samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 44/1984, um stjórn fiskveiða árið 1984, skyldi, þegar metin var aflareynsla fiskiskipa á viðmiðunarárnum, leggja fjórðung þess afla sem skip höfðu siglt með til sölu erlendis við úthlutaða aflahlutdeild. Með þessu móti hafi viðmiðunarafli skipa, sem siglt höfðu með fisk til sölu erlendis, verið aukinn um allt að 25% miðað við landaðan afla þeirra erlendis. Ákvörðun þessi um aukið aflamark þessum skipum til handa hafi verið tekin þar sem bæði hafi verið ljóst að þau, vegna siglinga, höfðu tafist frá veiðum og eins hafi legið fyrir að afli vigtaðist mun verr upp úr skipum sem lönduðu erlendis, m.a. vegna rýrnunar. Hvort tveggja hefði að öðrum kosti leitt til þess að viðmiðunarafli þeirra hefði verið minni en ef aflanum hefði verið landað hér á landi.

Jafnframt hafi verið ákveðið að reikna fjórðungsálag á þann óunna afla sem skipin kæmu til með að landa erlendis, eftir að aflamarkskerfi væri komið á, sbr. 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 44/1984. Með þessum hætti væru þau í óbreyttri stöðu miðað við að þau héldu áfram siglingum með óunninn afla á erlenda markaði.

Þá kemur fram í umsögn ráðuneytisins að í reglugerð nr. 1/1985, um stjórn botnfiskveiða árið 1985, hafi ofangreindu ákvæði verið breytt þannig að álagið var lækkað í 10% og lagt á allan fisk, sem fluttur var óunninn á erlendan markað, hvort sem hann var fluttur út með fiskiskipum eða í gámum með flutningaskipum. Ástæða þess, að álagið hafi einnig verið látið taka til afla sem fluttur hafi verið út óunninn í gámum, hafi verið sú að eðlilegt þótti að samræma reglur varðandi útflutning á óunnum fiski, sérstaklega með tilliti til þess að þessi afli hafi verið veginn erlendis og reynslan hafi sýnt að rýrnun hafi verið allmikil miðað við vigtun hér á landi.

Með lögum nr. 97/1985, um stjórn fiskveiða 1986–87, hafi fyrst verið sett ítarleg lög um aflamarkskerfið. Í 4. mgr. 4. gr. þeirra laga sagði m.a.: „*Þá getur ráðherra ákveðið að afli sem fluttur er óunninn á erlendan markað, skuli*

*reiknast með 10% álagi þegar metið er hversu mikið af aflamarki eða þorskaflahámarki skips er náð hverju sinni.*“

Þá segir að í lögum nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988–90, sé ákvæðið um heimild ráðherra til þess að ákveða álag á óunninn fisk efnislega óbreytt að öðru leyti en því að hámark álagsins sé ákveðið 15% í stað 10% í lögum nr. 97/1985, sbr. 4. mgr. 5. gr. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 3/1988 segi m.a.: „Í 4. mgr. segir að ráðherra geti ákveðið að afli sem fluttur er óunninn á erlendan markað skuli reiknaður með allt að 15% álagi. Þetta er gert í því skyni að draga úr útflutningi á óunnum fiski, verði talin þörf á slíku með tilliti til vinnslu hér á landi og til að hafa stjórn á framboði ísfisks á mörkuðum erlendis.“

Loks segi í 7. mgr. 10. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum: „Þá getur ráðherra ákveðið, að afli á ákveðnum fisktegundum, sem fluttur er óunninn á erlendan markað, skuli reiknaður með álagi þegar metið er hversu miklu af aflamarki skips er náð hverju sinni. Skal álagið vera allt að 20% á þorsk og ýsu en allt að 15% á aðrar tegundir.“ Í greinargerð með frumvarpi til þessara laga segi m.a.: „Lagt er til að hámarksálagið verði hækkað úr 15% í 20% á þorski og ýsu en hámarksálagið á öðrum botnfisktegundum verði 15% eins og í ákvæðum gildandi laga. Þau sjónarmið sem hér liggja að baki eru þau að þorskur og ýsa nýtast innlendri fiskvinnslu betur og því beri að stefna að því að draga úr útflutningi á þessum tegundum.“ Í reglugerð sem ráðherra hafi gefið árlega út síðan lög nr. 38/1990, með síðari breytingum, tóku gildi hafi verið kveðið nánar á um álag sem leggist á einstakar tegundir sem fluttar séu út óunnar á erlendan markað, sbr. reglugerð nr. 448/1998, um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 1998/1999.

Í niðurlagi umsagnar ráðuneytisins segir að þrisvar sinnum hafi heildarlög um stjórn fiskveiða verið rædd og samþykkt á Alþingi auk þess sem fjölmargar breytingar hafi verið samþykktar á lögnum. Umræður um stjórn fiskveiða hafi verið langar og ítarlegar. Í öllum frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða hafi verið ákvæði um heimildir til ráðherra til ákvörðunar álags vegna útflutnings á óunnum fiski. Umræða um þessi ákvæði og samþykkt þeirra sýni, að vilji Alþingis hafi ótvírætt staðið til þess að ráðherra hefði lögbundna heimild til að ákveða álag á fisk, sem fluttur sé óunninn á erlendan markað. Ráðuneytið bendir á að ráðherra hafi beitt þeirri heimild innan lögbundinna marka.

### 3.

Samkeppnisstofnun sendi umsögn sjávarútvegsráðuneytisins til álitsbeiðanda með bréfi, dags. 18. nóvember 1998.

Athugasemdir hans bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 20. nóvember 1998. Þar segir að margskonar breytingar hafi verið gerðar á íslenskum lagaákvæðum frá gildistöku laga um evrópska efnahagssvæðið. Frumkvæði að þeim breytingum hafi, að því er best sé vitað, komið frá viðkomandi stjórnvaldi.

Þá var meðfylgjandi umsögninni bréf Jóns Ögmundar Þormóðssonar, f.h. utanríkisráðuneytisins, er birt var í Morgunblaðinu 25. september 1990. Þar var m.a. fjallað um heimildir íslenskra stjórnvalda til að takmarka útflutning á ísvörðum fiski, með hliðsjón af ákvæðum íslenskra laga og stjórnarskrár sem og ákvæðum fríverslunarsamnings Íslands og EBE.

### 4.

Samkeppnisstofnun sendi framangreindar athugasemdir til sjávarútvegsráðuneytisins með bréfi, dags. 26. nóvember 1998. Ráðuneytið upplýsti símleiðis, þann 11. janúar sl., að athugasemdir álitsbeiðanda gæfu ekki tilefni til frekari viðbragða af hálfu ráðuneytisins.

### 5.

Samkeppnisstofnun sendi Samtökum fiskvinnslustöðva og Landssambandi íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) bréf, dags. 14. janúar sl., og óskaði eftir umsögn þeirra í máli þessu.

Umsögn barst frá LÍÚ þann 25. janúar sl. Þar segir að í umsögn sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 16. nóvember 1998, komi fram að við upphaf kvótakerfisins árið 1984 hafi, við úthlutun aflahlutdeildar, verið tekið tillit til þeirra skipa sem siglt hefðu með afla á viðmiðunarárunum, þ.e. árin 1981, 1982 og 1983. Skip hefðu tafist frá veiðum þegar siglt hafi verið á erlendan markað og hafi því aflaviðmiðun þeirra verið aukin um 25% miðað við landaðan afla erlendis.

Hér sé rétt frá greint en aðstæður hafi hins vegar breyst verulega síðan. Beri þar að líta til þess að siglingar skipa með afla á erlendan markað heyri nú til undantekninga, 15–20 siglingar á ári, en hafi á árinu 1984 verið alls 256. Þær útgerðir, sem þá hafi selt ferskan fisk erlendis, séu nær allar hættar að ráðstafa

afla með þessum hætti. Þau fyrirtæki sem stærst hafi verið í þessum útflutningi hafi nú breytt útgerðarrekkstri sínum á þann veg að þau frysti afla um borð og njóti því hækkunar aflaheimilda án þess að sæta skerðingu. Auk þess hafi aflaheimildir gengið kaupum og sölum og enginn kostur sé að rekja aflaheimildir nú til upphaflegrar úthlutunar.

Þá sé til þess að líta að nær óþekkt hafi verið á viðmiðunarárrunum að flytja ísaðan fisk með gámum í flutningaskipum eins og nú sé algengast að gera. Þær útgerðir sem sæti skerðingu á aflaheimildum við sölu ísaðs fisks erlendis séu því í yfirgnæfandi fjölda tilfella útgerðir sem ekki hafi fengið uppreiknaða aflaheimild. Hið tilvitnaða ákvæði geti því ekki átt við nú sem skýring á þeirri skerðingu sem útgerðir verði að þola sem selji afla sinn ísaðan á erlendum markaði.

Síðan segir í umsögn LÍÚ: „Í 7. og 8. mgr. í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins kemur fram hin raunverulega skýring á umræddu skerðingarákvæði. Þar er vitnað í greinargerð laga nr. 3/1988 og nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, þar sem fram kemur að þessu ákvæði er ætlað að íþyngja þeim með kvótaálagi, sem flytja út ferskan fisk í því skyni að draga úr útflutningi eða koma alfarið í veg fyrir hann. Slíkar þvinganir til að sporna við frjálsum viðskiptum með ferskan fisk brjóta berlega í bága við það markmið EES, að aðilar á samkeppnissvæði EES standi jafnt að vígi. Hér er um magntakmarkanir á útflutningi að ræða sem leiðir af sér minna framboð af fiski og væntanlega hærra fiskverð fyrir neytendur ytra. Þetta eykur líka tilkostnað útgerða, sem flytja út ísfisk, þar sem aflamark útvegsmanna er skert, þannig að úr því þurfa menn að bæta með því að kaupa aflamark á mótí.“

Þá er á það bent í umsögn LÍÚ að þessi skerðing á samkeppnismöguleikum útflytjenda á ferskum fiski brjóti í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, þegar af þeirri ástæðu að útflytjendum fiskafurða sé stórlega mismunað. Þeir bátar, sem séu á þorskaflahámarki, séu undanþegnir þessu álagi vegna útflutnings á ferskum fiski. Megi líta á útflutningsálagið sem refsingu í formi verðmætakerðingar. Slík mismunun standist ekki stjórnarskrána og brjóti í bága við grundvallarreglur samkeppnislaga.

## 6.

Umsögn Samtaka fiskvinnslustöðva barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 5. febrúar sl. Þar segir að í umsögn sjávarútvegsráðuneytisins komi fram tvær meginástæður þess að í upphafi hafi verið lagt fjórðungsálag á þann óunna afla

sem skip kæmu til með að landa erlendis. Annars vegar vegna allt að 25% aflamarksálags sem sk. siglingaskip hefðu fengið úthlutað vegna tafa frá veiðum vegna siglinga, sem ekki hefði verið talið að ætti að koma til viðbótar þegar siglt væri með afla. Hins vegar vegna þess að afli vigtist mun verr upp úr skipum sem landi erlendis, m.a. vegna rýrnunar.

Þá segir að með reglugerð nr. 1/1985 hafi álagið verið lækkað í 10% og lagt á allan afla sem fluttur hafi verið óunninn á erlendan markað, hvort sem hann hafi verið fluttur með fiskiskipum eða í gámum. Í bréfi ráðuneytisins komi fram að ástæða þess að álagið hafi einnig verið látið taka til afla sem fluttur hafi verið út óunninn í gámum hafi verið sú að eðlilegt hefði þótt að samræma reglurnar og reynslan sýndi að rýrnun væri allmikil miðað við vigtun hér á landi.

Með síðari breytingum á lögum og reglugerðum hafi álaginu verið breytt og m.a. vitnað til ástæðna eins og „... til að draga úr útflutningi á óunnum fiski verði talin þörf á slíku með tilliti til vinnslu hér á landi og til að hafa stjórn á framboði ísfisks á mörkuðum erlendis“. Einnig komi fram að „... þau sjónarmið sem hér liggja að baki eru þau að þorskur og ýsa nýtast innlendri fiskvinnslu betur og því beri að stefna að því að draga úr útflutningi á þessum tegundum“. Af þessu tilefni m.a. hafi Aflamiðlun verið sett á laggirnar árið 1990, skipuð fulltrúum útgerða, fiskvinnslunnar, sjómanna og fiskvinnslufólks, til að sjá um úthlutun á heimildum til útflutnings á óunnum fiski.

Síðan segir í umsögninni: „Af ofangreindu má sjá að með reglugerðar-breytingunni 1985 var fallið frá því að reikna fjórðungs álag og álagið lækkaði í 10% og það réttlætt með þeim rökum að rýrnun var allmikil miðað við vigtun hér á landi. Seinni breytingar á álaginu voru gerðar til takmörkunar á útflutningi og til að tryggja innlendri fiskvinnslu hráefni.“

Þá segir að ein ástæða sé ótalin fyrir kvótaálaginu en hún sé sú að fiskvinnsla innan Evrópusambandsins njóti mikilla opinberra styrkja og hafi því möguleika á að greiða hærra hráefnisverð en íslensk fiskvinnsla. Þannig hafi verið litið á kvótaálagið í hugum margra sem jöfnun á samkeppnisstöðu innlendrar og erlendrar fiskvinnslu.

Þá kemur fram að siglingar með íslenskan fisk á markaði erlendis hafi að mestu lagst af á undanförunum árum en þess í stað sé fiskur fluttur í gámum á erlenda fiskmarkaði. Sá fiskur sem þannig sé sendur utan sé yfirleitt nýr og vel frá

honum gengið í kör og hann vel ísaður þar sem ljóst sé að nokkur tími muni líða þar til hann verði unninn.

Þá segir: „Fyrir nokkrum árum var útgerðarmönnum kynnt hugmynd um valkvæða heimavigtun á gámafiski, þ.e.a.s. að gámafiskur yrði vigtaður hér á landi á sama hátt og fiskur sem fer til vinnslu í landi, gegn lækkun gámaálags. Þessi tillaga fékk þó ekki hljómgrunn vegna þess að útflytjendur töldu að úrtaksvigtun kæmi niður á gæðum fisksins sem í henni lenti.

Það sama á við um fisk sem fer til vinnslu innanlands. Þegar fiski er landað til vinnslu er það viðtekin regla að elsti fiskurinn er unninn fyrst og að síðustu sá nýjasti. Sá fiskur þarf að sæta úrtaksvigtun hér heima þegar honum er landað og það fer ekkert síður illa með þann fisk að lenda í úrtaksvigtun en þann sem selja á á erlendum mörkuðum.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem við höfum fengið er kvótaálagið ekki andstætt reglum um evrópska efnahagssvæðið enda hafa engar kvartanir borist frá Evrópusambandinu né Eftirlitsstofnun EFTA vegna álagsins þótt það hafi verið við lýði allt frá upphafi kvótakerfisins.

Það sem mestu máli skiptir er að þjóðhagslega er mikill ávinningur af því að takmarka útflutning á óunnum fiski þannig að fyrir hann fáist sem hæst verð og einungis sé flutt út það magn sem fer í dreifingu ferskt en ekki í vinnslu erlendis í beinni samkeppni við íslenska fiskvinnslu.

Samtökin leggja áherslu á að kvótaálag vegna útflutnings á óunnum fiski er annarsvegar lagt á vegna rýrnunar sem fiskurinn verður fyrir á leið sinni á markað erlendis og hinsvegar til að vega upp á móti styrkjum sem erlendir fiskkaupendur og fiskvinnsla njóta.“

Loks segir að það hafi verið skoðun Samtaka fiskvinnslustöðva að kvótaálag vegna útflutnings á óunnum fiski verði aðeins lækkað gegn því að fiskur sem fluttur sé á erlendan fiskmarkað sæti sömu reglum um vigtun hér innanlands og fiskur sem fari til vinnslu hér á landi.

## 7.

Samkeppnisstofnun sendi sjávarútvegsráðuneytinu og Magnúsi Helga Árnasyni hdl., f.h. útgerðar Freyju RE-38, umsagnir LÍÚ og Samtaka fiskvinnslustöðva

með bréfi, dags. 10. febrúar sl., og gaf þessum aðilum færi á að gera athugasemdir vegna þessa.

Athugasemdir kvartanda bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 19. febrúar sl. Þar eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við umsögn Samtaka fiskvinnslustöðva: „*Það er alkunna að ferskur fiskur rýrnar (tapar þyngd) við geymslu á ís, á það jafnt við ferskan fisk um borð í skipum eða í gámum. Rýrnun þessi er óveruleg eða á bilinu 0,2% á sólarhring, miðað við geymslu á fiski í 460 lítra körum (sbr. meðfylgjandi skýrsla [Rannsóknarstofu fiskiðnaðarins] nr. 20/1993 um rýrnun þorsks við geymslu).*“

Síðan segir að skip sem landi ferskum fiski beint til fiskverkanda eða á innlendan uppboðsmarkað séu að veiðum í allt að 12 sólarhringa. Önnur skip og bátar landi daglega. Vigtun afla innanlands fari fram með sama hætti hvort sem skip hafi verið að veiðum í einn sólarhring eða tólf. Aðilar er sendi ferskan fisk á markað erlendis taki eðlilega tillit til hámarks geymslutíma fisks og séu sjaldnast lengur að veiðum en fimm sólarhringa.

Loks segir: „*Það er augljóst að rýrnun fisks, hvort sem hann er fluttur með veiðiskipinu sjálfu eða í gámum, er langt innan þess kvótaálags, sem er ákveðið í 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 448/1998. Flutningur fisks frá Íslandi til Evrópu tekur um fjóra sólarhringa og má áætla rýrnun þorsks á þeim tíma um 1%.*“

*Af ofangreindu má ráða að rýrnun skýrir á engan hátt kvótaálag, sem lagt er á fisk úr Freyju RE-38 og fluttur er ferskur á erlendan markað, og vigtaður þar af aðila er sjávarútvegsráðherra hefur veitt heimild til vigtunar, sbr. 5. gr. laga 57/1996.*“

Eins og áður segir fylgdi athugasemdum kvartanda skýrsla frá Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins, dags. í ágúst 1993, sem ber heitið „*Samanburður á ísun á fiski í kassa eða ker*“.

## 8.

Athugasemdir sjávarútvegsráðuneytisins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 22. febrúar sl. Meðfylgjandi athugasemdunum var álitserð Martins Eyjólfssonar lögfræðings og eru helstu niðurstöður hennar reifaðar í athugasemdum ráðuneytisins. Þær séu eftirfarandi:

„*1. Sjávarafurðir falla ekki undir gildissvið 3. mgr. 8. gr. meginmáls EES-samningsins. Viðskipti með sjávarafurðir lúta ekki almennum reglum*“



*samningsins um frjálsa vöruflutninga. Ákvæði 4. gr. og 12. gr. meginmáls EES-samningsins gilda því ekki í viðskiptum með sjávarafurðir milli samningsaðila.*

*2. Í bókun 9 við EES-samninginn er ekki lagt bann við magntakmörkunum á útflutning eða ráðstöfunum sem hafa sambærileg áhrif og því verður ekki talið að álag það sem hér er um rætt feli í sér brot á reglum bókunar 9 um frjálsa vöruflutninga.*

*3. Ekki er talið að álag þetta falli undir samkeppnisreglur bókunar 9 við EES-samninginn.“*

Nánar verður vikið að efnisatriðum í álitgerð Martins Eyjólfssonar í niðurstöðukafla álits þessa.

## **II.**

### **Lagaumhverfi**

#### **1.**

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

Í 2. mgr. 5. gr. segir svo um hlutverk samkeppnisráðs: „*Hlutverk samkeppnisráðs er sem hér segir:*

...

*d. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“*

Þá segir í 19. gr. samkeppnislaga: „*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 álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.“*

#### **2.**

Í 7. mgr. 10. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, segir svo: „*Þá getur ráðherra ákveðið að afli á ákveðnum fisktegundum, sem*

*fluttur er óunninn á erlendan markað, skuli reiknaður með álagi þegar metið er hversu miklu af aflamarki skips er náð hverju sinni. Skal álagið vera allt að 20% á þorsk og ýsu en allt að 15% á aðrar tegundir.“*

Þá segir svo í 4. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 448/1998, um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 1998/1999: „*Allan afla af botnfisktegundum, sem sæta ákvæðum um leyfilegan heildarafla, sbr. 2. gr., og fluttur er óunninn á erlendan markað skal reikna með álagi til aflamarks. Skal álagið vera 20% á þorsk, 15% á ýsu, ufsa, karfa og grálúðu en 10% á skarkola, steinbít, langlúru, skrápflúru og sandkola.“*

### 3.

Í 1. mgr. 2. gr. laga um evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, segir m.a. að meginmál EES-samningsins skuli hafa lagagildi hér á landi.

Þá segir í 3. gr. laganna að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við eigi, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.

Um frjálsa vöruflutninga er fjallað í II. hluta EES-samningsins. Þar segir í 1. mgr. 8. gr. að koma skuli á frjálsum vöruflutningum milli samningsaðila í samræmi við ákvæði samningsins.

Þá segir svo í 3. mgr. 8. gr.: „*Ef annað er ekki tekið fram taka ákvæði samningsins einungis til:*

*a. framleiðsluvara sem falla undir 25. - 97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum þeim framleiðsluvörum sem skráðar eru í bókun 2,*

*b. framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.“*

Í 12. gr. EES-samningsins segir svo: „*Magntakmarkanir á útflutningi, svo og allar ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif, eru bannaðar milli samningsaðila.“*

Um landbúnaðar- og sjávarafurðir er fjallað í 2. kafla EES-samningsins. Þar segir í 20. gr. að ákvæði og fyrirmæli varðandi fisk og aðrar sjávarafurðir sé að finna í bókun 9.

Í 2. mgr. 1. gr. bókunar 9 við EES-samninginn skuldbinda EFTA-ríkin sig til að beita ekki magntakmörkunum á innflutning eða ráðstöfunum sem hafi samsvarandi áhrif varðandi nánar tiltekna sjávarafurðir. Sérstaklega er tilgreint að í þessu sambandi skuli ákvæði 13. gr. EES-samningsins gilda. Samsvarandi ákvæði er að finna í 5. mgr. 2. gr. bókunar 9 varðandi skyldur ESB.

Í 4. gr. bókunar 9 segir svo:

- „1. Aðstoð sem veitt er af ríkisfjármunum til sjávarútvegs og raskar samkeppni, skal afnumin.*
- 2. Löggjöf varðandi markaðsskipulag sjávarútvegs skal breytt þannig að hún raski ekki samkeppni.*
- 3. Samningsaðilar skulu leitast við að tryggja samkeppnisskilyrði sem geri hinum samningsaðilunum kleift að beita ekki ráðstöfunum gegn undirboðum og jöfnunartollum.“*

### **III.**

#### **Álit samkeppnisráðs**

##### **1.**

Á fundi samkeppnisráðs þann 29. mars 1999 var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Einar Hálfðánarson, Ólafur Björnsson og Karítas Pálsdóttir.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli sjávarútvegsráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.

##### **2.**

Í máli þessu hefur verið óskað álits samkeppnisráðs á því hvort ákvæði laga og reglugerða um stjórn fiskveiða, er gera ráð fyrir sérstöku kvótaálagi á afla sem seldur er óunninn á erlendan markað, séu samrýmanleg tilgangi og markmiði samkeppnislaga.

Af hálfu álitsbeiðanda er því haldið fram að umrætt kvótaálag dragi úr útflutningi á ferskum fiski og mismuni innlendum útgerðaraðilum eftir því hvort þeir selji afla sinn héraðs eða erlendis. Að hluta til stafi kvótaálagið af

þeirri staðreynd að ferskur fiskur, sem seldur sé erlendis, rýrni við geymslu. Sú rýrnun nemi þó aðeins broti af því álagi sem beitt sé.

### 3.

Í umsögn sjávarútvegsráðuneytisins er bent á, að ákvæði um kvótaálag hafi verið í lögum um stjórn fiskveiða, og reglugerðum settum samkvæmt þeim, frá því aflamarkskerfi var komið á hér á landi. Þegar aflamarki var upphaflega úthlutað hafi verið metin aflareynsla fiskiskipa á tilteknu árabili. Ákveðið hefði verið að leggja fjórðung þess afla sem skip hefðu siglt með til sölu erlendis við aflareynsluna, þar sem ljóst væri að umrædd skip hefðu tafist frá veiðum vegna slíkra siglinga, auk þess sem sýnt væri að afli rýrnaði við flutning á erlendan markað. Með þessu móti hefði viðmiðunarafli skipa, sem siglt hefðu með afla til sölu erlendis, verið aukinn um allt að 25% miðað við landaðan afla þeirra erlendis. Hins vegar hefði jafnframt verið ákveðið að reikna 25% álag á þann óunna afla sem skipin kæmu til með að landa erlendis eftir að aflamarkskerfi væri komið á. Með þessum hætti væru skipin í óbreyttri stöðu miðað við að þau héldu áfram siglingum með óunninn afla á erlendan markað.

Við setningu nýrri laga um stjórn fiskveiða, þ.á.m. í núgildandi lögum nr. 38/1990, með síðari breytingu, sé einnig að finna heimild fyrir kvótaálagi. Í athugasemdum við þau lagaákvæði sem hér um ræði sé kvótaálag m.a. rökstutt með því að tryggja þurfi innlendri fiskvinnslu hráefni og því beri að sporna gegn útflutningi á óunnum afla.

Af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins er lögð áhersla á að heildarlög um stjórn fiskveiða hafi þrisvar sinnum verið til umræðu á Alþingi og auk þess hafi fjölmargar breytingar verið gerðar á þessum lögum. Í öllum frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða hafi verið ákvæði um heimild sjávarútvegsráðherra til að ákveða kvótaálag vegna útflutnings á óunnum fiski. Umræða um þessi ákvæði og samþykkt þeirra sýni þann ótvíræða vilja Alþingis, að sjávarútvegsráðherra hafi heimild til að ákveða álag á fisk sem fluttur sé óunninn á erlendan markað. Þá hafnar sjávarútvegsráðuneytið því að umrædd laga- og reglugerðarákvæði séu andstæð ákvæðum EES-samningsins þar sem ákvæði þess samnings um frjálst flæði vöru sem og samkeppnisreglur samningsins gildi ekki um sjávarafurðir.

### 4.

Í umsögn Landssambands íslenskra útvegsmanna í málinu er bent á að aðstæður hafi breyst verulega frá því að fyrst voru sett ákvæði um kvótaálag

vegna sölu óunnins afla á erlendan markað. Í raun heyrir siglingar með afla á erlendan markað nú til undantekninga. Þau fyrirtæki sem upphaflega hafi selt ferskan fisk erlendis séu flest hætt að ráðstafa afla með þeim hætti. Þess í stað sé nú algengt að útgerðir frysti afla um borð og njóti þær því hækkunar aflaheimilda án þess að sæta skerðingu. Auk þessa hafi aflaheimildir gengið kaupum og sölum og enginn kostur sé að rekja aflaheimildir nú til upphaflegrar úthlutunar.

Þá er bent á að nær óþekkt hafi verið á hinum svokölluðu viðmiðunarárum að flytja ísaðan fisk með gámum í flutningaskipum eins og nú sé algengast. Þær útgerðir sem sæti skerðingu á aflaheimildum við sölu ísaðs fisks erlendis séu því í yfirgnæfandi fjölda tilfella útgerðir sem ekki hafi fengið uppreiknaða aflaheimild.

Þá segir í umsögn LÍÚ að hin raunverulega ástæða kvótaálagsins sé sú að íslensk stjórnvöld reyni að sporna gegn útflutningi á óunnum afla með því að refsa þeim útgerðum sem það geri með kvótaálagi. Að mati LÍÚ brjóti slíkar aðgerðir gegn því markmiði EES-samningsins að stuðla að frjálsum viðskiptum milli aðildarríkja samningsins. Hér sé um magntakmarkanir á útflutningi að ræða sem leiði af sér minna framboð af fiski og væntanlega hærra verð fyrir neytendur ytra. Þá auki kvótaálagið tilkostnað útgerða sem flytji út ísfisk þar sem aflamark útvegsmannanna sé skert. Úr því þurfi menn að bæta með því að kaupa aflamark á móti. Af hálfu LÍÚ er litið svo á að framangreint fyrirkomulag brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 65. gr. hennar, sem og grundvallarreglum samkeppnislaga.

## 5.

Í umsögn Samtaka fiskvinnslustöðva í málinu er lögð áhersla á að eitt meginsjónarmiðið á bak við sérstakt kvótaálag sé sú staðreynd að afli vigtist mun verr upp úr skipum sem landi erlendis, m.a. vegna rýrnunar. Þá sé ótalin sú ástæða fyrir kvótaálagi að fiskvinnsla innan Evrópusambandsins njóti mikilla opinberra styrkja og hafi því möguleika á að greiða hærra hráefnisverð en íslensk fiskvinnsla. Í hugum margra hafi því verið litið á kvótaálagið sem jöfnun á samkeppnisstöðu innlendrar og erlendrar fiskvinnslu.

Þá segir í umsögninni að skv. upplýsingum Samtaka fiskvinnslustöðva sé kvótaálagið ekki andstætt reglum um evrópska efnahagssvæðið enda hafi engar kvartanir borist frá ESB né Eftirlitsstofnun EFTA vegna álagsins.

Loks segir að það sem mestu máli skipti sé að þjóðhagslega sé mikill ávinningur af því að takmarka útflutning á óunnum fiski þannig að fyrir hann fáiast sem hæst verð og einungis sé flutt út það magn sem fari í dreifingu ferskt en ekki í vinnslu erlendis í beinni samkeppni við íslenska fiskvinnslu.

## 6.

Af gögnum máls þessa kemur fram að deilt er um hvort verslun með sjávarafurðir falli undir meginreglur EES-samningsins. Með öðrum orðum er deilt um það hvort verslun með sjávarafurðir lúti ákvæðum EES-samningsins nema annað sé tekið fram eða hvort sérreglur gildi um sjávarafurðir þannig að meginreglur samningsins taki almennt ekki til þeirra.

Samkeppnisráð bendir á að það heyrir ekki undir íslensk samkeppnisyfirköld að skera úr því álitaefni hvort verslun með sjávarafurðir falli undir ákvæði EES-samningsins að meira eða minna leyti. Slíkt á undir þær sérstöku stofnanir sem settar hafa verið á fót vegna framkvæmdar EES-samningsins og eftir atvikum dómstóla. Hins vegar verður ekki hjá því komist að fara nokkrum orðum um álitaefnið, m.a. þar sem EES-samningurinn hefur lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 2/1993. Þá kemur m.a. fram í þeim lögum að skýra beri lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993.

Með athugasemdum sjávarútvegsráðuneytisins í málinu fylgdi álitsgerð Martins Eyjólfssonar lögfræðings þar sem m.a. er fjallað um framangreint álitaefni. Í álitsgerðinni er m.a. vísað til forsögu EES-samningsins. Í drögum að 8. gr. samningsins hafi verið gert ráð fyrir því að reglur samningsins tækju til sjávarafurða nema annað væri tekið fram. Horfið hafi verið frá þessu orðalagi þar sem ekki náðist um það samkomulag. Þess í stað segi nú í 8. gr. að, sé annað ekki tekið fram, taki ákvæði samningsins einungis til framleiðsluvara sem falli undir 25.–97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum þeim framleiðsluvörum sem skráðar séu í bókun 2 og til framleiðsluvara sem tilgreindar séu í bókun 3. Sjávarafurðir séu ekki tilgreindar í þessum heimildum. Um sjávarafurðir sé hins vegar sérstaklega fjallað í 20. gr. samningsins en þar segi að ákvæði og fyrirkomulag varðandi fisk og aðrar sjávarafurðir sé að finna í bókun 9 við samninginn. Af framangreindu er dregin sú ályktun að verslun með fisk og sjávarafurðir lúti almennt ekki þeim reglum sem fram komi í meginmáli EES-samningsins heldur lúti þær eingöngu þeim reglum sem fram komi í bókun 9.

Þá er í álitsgerðinni vikið að ákvæðum bókunar 9 og fjallað um þá spurningu hvort magntakmarkanir á útflutning séu í andstöðu við þá bókun eða EES-samninginn að öðru leyti. Vísað er til forsögu bókunarinnar og orðalags 2. mgr. 1. gr. sem bendi eindregið til þess að ekki sé lagt bann við magntakmörkunum á útflutningi. Í 2. mgr. 1. gr. sé sérstaklega lagt bann við magntakmörkunum á innflutningi. Ekki hafi verið vilji til þess hjá íslenskum stjórnvöldum, þegar samningaviðræður um EES-samninginn stóðu yfir, að láta sams konar reglu gilda um magntakmarkanir á útflutningi. M.a. af þeim ástæðum hafi slíkt ákvæði ekki verið sett inn í bókunina. Með vísan til þess að meginmál EES-samningsins taki ekki til verslunar með fisk og aðrar sjávarafurðir, með vísan til þess að ekki sé lagt bann við magntakmörkunum á útflutning í bókun 9 og loks með vísan til forsögu bókunarinnar er ekki talið að magntakmarkanir á útflutning séu andstæðar ákvæðum bókunar 9 eða EES-samningsins að öðru leyti.

Þá er loks vikið að samkeppnisreglum EES-samningsins. Að mati höfundar álitsgerðarinnar taka samkeppnisreglur samningsins ekki til viðskipta með fisk og aðrar sjávarafurðir með sömu rökum og áður. Þá væri hvað sem öðru líði ljóst, að ákvörðun ríkisstjórnar um að skerða kvóta vegna útflutnings kæmi ekki til skoðunar m.t.t. til samkeppnisreglnanna þar sem þær ættu efnislega ekki við.

Af hálfu álitsbeiðanda í þessu máli, og jafnframt í umsögn LIÚ í málinu, hefur því á hinn bóginn verið haldið fram að hið umdeilda kvótaálag stangist á við ákvæði EES-samningsins. Í umfjöllun þessara aðila hefur hins vegar ekki verið fjallað sérstaklega um það álitaefni hvort viðskipti með fisk og aðrar sjávarafurðir falli yfirhöfuð undir meginmál EES-samningsins og þar með bann 12. gr. hans við magntakmörkunum á útflutning.

Helstu rök fyrir því að viðskipti með fisk og aðrar sjávarafurðir falli undir meginmál EES-samningsins byggja á skýringu á ákvæði 3. mgr. 8. gr. samningsins.<sup>1</sup> Þar segir m.a. að „*sé annað ekki tekið fram*“ taki ákvæði samningsins einungis til tiltekinna vara en eins og áður greinir eru sjávarafurðir ekki þar á meðal. Í 20. gr. EES-samningsins segir hins vegar að ákvæði og fyrirkomulag varðandi fisk og aðrar sjávarafurðir sé að finna í bókun 9. Þeirri skoðun hefur verið hreyft, m.a. af prófessor Stefáni Má Stefánssyni, að þar með

---

<sup>1</sup> Sjá grein Stefáns Má Stefánssonar, EES-samningurinn og sjávarafurðir, afmælisrit Úlfjótis 1997, bls. 275 - 309.

hafi „*annað verið tekið fram*“ í skilningi 3. mgr. 8. gr., þ.e. að vegna ákvæðis 20. gr. og bókunar 9 beri að telja að verslun með fisk og aðrar sjávarafurðir falli undir meginmál EES-samningsins og aðrar reglur hans að svo miklu leyti sem bókun 9 komi ekki í veg fyrir það.

Að mati samkeppnisráðs má af framansögðu ráða að óljóst er hvort, og þá að hversu miklu leyti, viðskipti með fisk og aðrar sjávarafurðir falla undir meginmál EES-samningsins. Það felur m.a. í sér að vafi leikur á því hvort rétt er að hafa hliðsjón af m.a. 12. gr. samningsins við mat á því álitafni sem í máli þessu greinir. Þá má einnig ráða af gögnum málsins að fyrir héraðsdómi Reykjavíkur er nú rekið héraðsdómsmálið Bergur-Huginn ehf. gegn sjávarútvegsráðherra f.h. íslenska ríkisins, um það álitafni hvort hið umdeilda kvótaálag fái staðist ákvæði EES-samningsins og jafnræðisákvæði stjórnarskrárinnar. Með vísan til framanritaðs mun niðurstaða máls þessa fyrir samkeppnisyfirlöndum ráðast af ákvæðum samkeppnislaga án tillits samspils þeirra við reglur EES-samningsins vegna þeirrar réttaróvissu sem uppi er um gildissvið samningsins að þessu leyti.

## 7.

Eins og að framan greinir snýst mál þetta um ákvæði laga og reglugerða varðandi stjórn fiskveiða er gera ráð fyrir sérstöku kvótaálagi á ferskan óunninn afla sem seldur er á erlendum markaði. Nánar tiltekið gera reglurnar ráð fyrir því að útgerð sem selur ferskan óunninn afla á erlendum markaði sæti því að reiknað sé sérstakt álag ofan á aflann þegar metið sé hversu miklu af aflamarki skips sé náð hverju sinni. Er álagið frá 10% til 20% eftir tegundum, mest af þorski og ýsu. Að hluta til hefur álag þetta verið rökstutt með því að afli vigtist verr upp úr skipi vegna rýrnunar þegar hann sé kominn á erlendan markað. Af greinargerð með frumvarpi til núgildandi laga um stjórn fiskveiða má þó ráða að meginástæðan fyrir álaginu sé sú að sporna eigi gegn útflutningi á óunnum ferskum fiski. Þannig kemur fram í lögskýringargögnum að álagið sé ákveðið hæst á þorsk og ýsu þar sem þær tegundir nýtist innlendri fiskvinnslu betur en aðrar tegundir.

Að mati samkeppnisráðs má ráða að fyrirkomulag þetta valdi skýrri mismunun á milli þeirra fyrirtækja er selja sjávarfang til vinnslu. Þannig kemur fram í umsögn LÍÚ að mörg þeirra fyrirtækja sem notið hafa hækkunar á aflamarki, vegna siglinga með afla á viðmiðunarárum kvótakerfisins, hafi breytt útgerðarmynstri sínu og séu hætt að sigla með ferskan fisk á erlendan markað. Þess í stað frysti margar útgerðir afla um borð í skipum sínum. Í umsögninni kemur



fram að þessir aðilar njóti nú hinnar umræddu hækkunar á aflamarki án þess að sæta skerðingu á móti. Á hinn bóginn sæti sumar útgerðir, sem sigli með afla á erlendan markað, skerðingu án þess að hafa fengið þá hækkun í upphafi sem áður greinir. Er bent á að aflahlutdeild hafi gengið kaupum og solum undanfarin ár og ógjörningur sé að rekja aflaheimildir nú til upphaflegrar úthlutunar.

Samkeppnisráð telur einsýnt að framangreint fyrirkomulag skekki samkeppnisstöðu útgerðarfyrirtækja að svo miklu leyti sem það veldur mismunun þeirra á milli með framangreindum hætti. Útgerð sem sætir skerðingar vegna siglingar með afla á erlendan markað hefur ekki önnur ráð en að kaupa sér aflahlutdeild á móti þeirri skerðingu á meðan önnur útgerðarfyrirtæki þurfa þess ekki og njóta jafnvel hinnar hækkuðu aflahlutdeildar án skerðingar.

Þá bendir samkeppnisráð á að framangreint fyrirkomulag er til þess fallið að skekkja verðmyndun á markaði fyrir þær vörur sem mál þetta fjallar um. Vegna reglna um kvótaálag er hamlað gegn því að lögmál framboðs og eftirspurnar fái notið sín í þeim tilgangi að tryggja hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta. Þá telur samkeppnisráð jafnframt að fyrirkomulag þetta sé til þess fallið að hamlar gegn markaðssókn íslenskra útgerðarfyrirtækja á erlendum mörkuðum að því leyti sem þau telja það þjóna hagsmunum sínum. Reynsla undanfarinna ára hefur að mati samkeppnisráðs sýnt, að sé dregið úr útflutningshömlum aukast líkur á að nýir og eftir atvikum verðmætir markaðir séu unnir fyrir íslenskar afurðir. Hvað sem öðru líður verður að telja óheppilegt að kostnaðurinn við jöfnunaraðgerðir af þessum toga sé lagður á seljanda hráefnisins þar sem slíkt dregur úr frumkvæði hans við öflun markaða og verðmætasköpun almennt.

Þá verður að telja, að hvað sem líður gildissviði EES-samningsins gagnvart því álitaeftni sem hér er uppi, þá feli framangreint kvótaálag í sér ígildi magn-takmarkana á útflutning og samsvarandi hömlur á frelsi í viðskiptum. Af 1. gr. samkeppnislaga má ráða þá almennu stefnumörkun löggjafans að virkt samkeppni í viðskiptum, sem byggist á frelsi fyrirtækja í starfsemi sinni, sé best til þess fallin að tryggja hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta til hagsbóta fyrir fyrirtæki og neytendur. Aðgerðir stjórnvalda, sem hefta þetta frelsi, vinna almennt gegn því að markmiði þessu verði náð. Samkeppnisráð hafnar sérstaklega þeim rökum er fram koma í umsögn Samtaka fiskvinnslustöðva að þjóðhagslega sé mikill ávinningur af því að takmarka útflutning á óunnum fiski þannig að fyrir hann fáiast sem hæst verð og einungis sé flutt út það magn sem fari í dreifingu ferskt en ekki til vinnslu erlendis í beinni samkeppni við

Íslenska fiskvinnslu. Samkeppnisráð bendir þvert á móti á, að því gefnu að jöfn samkeppnisskilyrði ríki á viðkomandi markaði, að þjóðhagslega felst mestur ávinningur í því að frelsi ríki til viðskipta á þessu sviði sem öðrum þannig að framleiðendur vöru geti óhindrað selt vöru sína á þeim mörkuðum sem hæst verð bjóða. Slíkt fyrirkomulag felur í sér skýran hvata til hagkvæms rekstrar fyrirtækja og hámarkunar arðs af rekstri, með samsvarandi hagsbótum fyrir þjóðfélagið.

Á hinn bóginn hefur einnig komið fram í gögnum málsins, að ein ástæða þess að kvótaálagi sé beitt sé sú staðreynd að erlend fiskvinnsla njóti opinberra styrkja sem skerði samkeppnisstöðu innlendrar fiskvinnslu. Í þessu sambandi bendir samkeppnisráð á, að hvort sem meginefni EES-samningsins tekur til viðskipta með fisk og aðrar sjávarafurðir eða ekki, þá gildir bókun 9 við samninginn um þær vörur. Í 4. gr. bókunar 9 kemur m.a. fram að löggjöf varðandi markaðsskipulag sjávarútvegs skuli breytt þannig að hún raski ekki samkeppni. Þá kemur jafnframt fram að aðstoð sem veitt sé af ríkisfjármunum til sjávarútvegs, og raski samkeppni, skuli afnumin. Í athugasemdum með 4. gr. bókunar 9, við frumvarp til laga um EES-samninginn, kemur fram að greinin kveði á um að allir ríkisstyrkir til sjávarútvegs sem skekki samkeppni skuli afnumdir og löggjöf um markaðsskipulag í sjávarútvegi skuli breytt til þess að skekkja ekki samkeppnisstöðu. Þá segir að þessi grein styrki stöðu Íslands við gagnrýni á þá styrki sem einstök aðildarríki ESB veiti til sjávarútvegs en þau fjárframlög sem komi beint frá framkvæmdastjórn ESB teljist ekki skekkja samkeppnisstöðu samkvæmt eigin skilgreiningum ESB.

Í sameiginlegri yfirlýsingu aðildarríkja EES-samningsins, um túlkun á 1. og 2. mgr. 4. gr. bókunar 9, kemur fram að mat á því hvort tiltekinn ríkisstuðningur raski samkeppni fari eftir ákvæðum 92. og 93. gr. Rómarsáttmálans. Jafnframt verði höfð hliðsjón af þeim reglum sem settar hafí verið sérstaklega innan ESB um þetta efni.<sup>2</sup> Með sama hætti muni meint samkeppnisröskun vegna ákvæða laga í einstökum aðildarríkjum, þar sem fjallað sé um skipulagningu markaða, verða metin með hliðsjón af þeim meginreglum er felist í hinni sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB. Þá er ástæða til að benda á að skv. áðurnefndum ákvæðum 92. og 93. gr. Rómarsáttmálans, og afleiddri löggjöf, gilda allstrangar reglur um ríkisstyrki innan ESB og eru þeir aðeins heimilir að takmörkuðu leyti og að vissum skilyrðum uppfylltum. Að mati samkeppnisráðs liggur því beint við að íslensk stjórnvöld láti á það reyna hvort aðildarríki EES-samningsins

---

<sup>2</sup> Sjá m.a. EEA Law, Norberg o.fl., 1993, bls. 365 - 368.

hafi uppfyllt þær skyldur sem á þeim hvíla samkvæmt framangreindum ákvæðum.

Í þessu sambandi bendir samkeppnisráð einnig á að Ísland hefur, ásamt fjórum öðrum þjóðum, lagt fram sameiginlega áskorun fyrir fund Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um að aðrar ríkisstjórnir skuldbindi sig til að afleggja sjávarútvegsstyrki í áföngum. Er til þess vísað að slíkir styrkir leiði til ofveiði og brenglunar í alþjóðlegum viðskiptum með sjávarafurðir. Samkeppnisráð tekur undir þau sjónarmið sem í áskorun þessari felast en bendir jafnframt á að allar aðgerðir sem eru til þess fallnar að hindra eðlileg viðskipti milli landa eru óæskilegar frá þjóðhagslegu sjónarmiði, hvort sem um beina ríkisstyrki er að ræða eða óbeinar aðgerðir.

Telji íslensk stjórnvöld engu að síður nauðsynlegt að hlúa með sértækum aðgerðum að innlendri fiskvinnslu telur samkeppnisráð að slíkar aðgerðir verði að framkvæma með almennum hætti og á þann veg að raski ekki samkeppnisstöðu innlendra aðila innbyrðis. Í því sambandi bendir samkeppnisráð sérstaklega á, að jöfnunaraðgerðir opinberra aðila eða inngríp opinberra aðila í rekstur fyrirtækja verða þess oft valdandi að markmið um hagkvæma nýtingu framleiðslupátta ná ekki fram að ganga. Þetta á aðallega við þegar keppinautum er mismunað með opinberum aðgerðum. Hins vegar eru opinberar aðgerðir, sem taka jafnt til allra sem starfa á viðkomandi markaði, almennt ekki til þess fallnar að raska samkeppnisstöðu eða hafa í för með sér samkeppnishamlandi áhrif.<sup>3</sup>

Með vísan til alls framanritaðs er það álit samkeppnisráðs að ákvæði laga og reglugerða um stjórn fiskveiða sem gera ráð fyrir sérstöku kvótaálagi á afla sem seldur er ferskur á erlendum markaði, feli í sér mismunun milli innlendra útgerðarfyrirtækja og raski samkeppnisstöðu þeirra innbyrðis, að svo miklu leyti sem fyrirkomulagið styðst ekki við hlutlæg sjónarmið á borð við rýrnun afla. Þá er fyrirkomulag þetta til þess fallið að skekkja verðmyndun á þeim afurðum sem um ræðir, það hamlar gegn eðlilegri markaðssókn útgerðarfyrirtækja erlendis og er til þess fallið að draga úr hagkvæmri nýtingu þeirra framleiðslupátta sem um ræðir. Kvótaálagið fer því gegn markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra.

---

<sup>3</sup> Sbr. m.a. álit samkeppnisráðs nr. 7/1996, *Kvartanir er varða opinbera fjárstyrki til eflingar á markaðsstarfi heilsárshótela á landsbyggðinni*, álit samkeppnisráðs nr. 7/1998, *Kvörtun um opinberan fjárstuðning Akureyrarbæjar til Slippstöðvarinnar Odda hf.* og álit samkeppnisráðs nr. 12/1998, *Erindi*

Að svo miklu leyti sem íslenskum stjórnvöldum er heimilt, m.a. með hliðsjón af alþjóðlegum samningaskuldbindingum Íslands á vettvangi viðskipta, að beita sérstökum aðgerðum til að styrkja samkeppnisstöðu innlendra aðila í alþjóðlegri samkeppnisstöðu telur samkeppnisráð að slíkar aðgerðir verði að framkvæma með almennum hætti gagnvart öllum aðilum sem eins er ástatt um á markaðnum. Í því felst m.a. að gæta þess að aðgerðirnar mismuni ekki keppinautum og skerði ekki samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja á innanlands- markaði.

Samkeppnisráð beinir því þeim tilmælum til sjávarútvegsráðherra að taka fyrirkomulag um kvótaálag á ferskan fisk sem seldur er óunninn á erlendan markað til endurskoðunar þar sem gætt yrði þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin.