

Föstudagurinn 20. desember 1996 kl. 13:30

84. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 44/1996

**Erindi Hafskips ehf. varðandi samkomulag Samsteypu íslenskra
fiskiskipatrygginga og Landhelgisgæslunnar og LÍÚ**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 15. apríl sl., frá Ragnari Hall hrl., f.h. Hafskips ehf. Í erindinu kemur fram að Hafskip ehf. reki dráttar- og þjónustuskip sem heiti Strákur og taki að sér að draga skip og annast eftirlit sem ekki verður við komið nema af sjó, s.s. að hafa eftirlit með baujum, þjónustu við vita o.fl. Umkvörtunarefni erindisins, sem er þríþætt, er svohljóðandi:

- „1. Hafnasjóðir víða um land reka hafnsögubáta, sem auk þess að lóðsa skip inn á hafnir eru notaðir til ýmissa verkefna fyrir eigendur sína. Umbj. m. amast ekki við slíkri notkun hafnsögubátanna. Það hefur hins vegar viðgengist að slíkir bátar sæki skip á haf út, sem af einhverjum ástæðum komast ekki til lands af eigin vélarafli, og dragi þau til hafnar. Einnig hafa þeir tekið að sér að draga vélarvana skip milli hafna, ef um það hefur verið beðið. Þessi starfsemi er rekin í samkeppni við starfsemi umbj. m., sem telur að tekjur hinna opinberu aðila, hafnasjóðanna, séu notaðar til að niðurgreiða þessa starfsemi með þeim hætti að honum sé gert ókleift að keppa við þá um verð fyrir þjónustuna. Telur umbj. m. að slík starfsemi opinberra aðila sé andstæð markmiðum samkeppnislaga og feli í sér réttarbrot gagnvart honum. Þeir hafnasjóðir sem umbj. m. veit fyrir víst að reka slíka dráttarbátþjónustu eru Reykjavíkurhöfn, Hafnarfjarðarhöfn og Keflavíkurhöfn.*
- 2. Landhelgisgæslan hefur í stórum stíl tekið að sér verkefni á því sviði sem umbj. m. starfar. Umbj. m. telur sig vita, að gerður hafi verið samningur*

milli Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) og vátryggingafélaga annars vegar og Landhelgisgæslunnar hins vegar um verð fyrir slíka þjónustu, en skip í eigu ríkisins eru þarna notuð í beinni samkeppni við hann.

- 3. Landhelgisgæslan er stofnun sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið. Mun Landhelgisgæslan hafa tekið að sér eftirlit með baujum og vitum, sem trúlega eru a.m.k. í mörgum tilvikum í sameign ríkisins og sveitarfélaga. Rekstur slíkra mannvirkja í eigu ríkisins heyrir undir Vita- og hafnarmálastofnun, sem aftur heyrir undir samgönguráðuneytið. Landhelgisgæslan er því hér að sinna verkefnum, sem falla beint að starfsemi umbj. m. og engin ástæða er til að unnin séu fyrir almannafé.“*

Lögmaðurinn telur hér vera um að ræða starfsemi opinberra stofnana sem séu reknar fyrir almannafé og undanþegnar skyldu til greiðslu opinberra gjalda af starfsemi sinni. Samkeppnisrekstur sé ekki aðskilinn frá annarri starfsemi stofnananna og þær hafi því aðstöðu til að nota almannafé í að greiða niður samkeppnisreksturinn. Krefst lögmaðurinn þess að gerðar verði viðeigandi ráðstafanir af hálfu samkeppnisyfirvalda á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 til að skylda umræddar stofnanir til að aðskilja samkeppnisrekstur sinn frá annarri starfsemi og sjá til þess að aðrar tekjur þeirra séu ekki notaðar til að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi.

Varðandi fyrsta lið erindisins vísast til ákvörðunar Samkeppnisráðs nr. 35/1996.

Í máli þessu er fjallað um samkeppnisverkefni Landhelgisgæslunnar og samkomulag milli Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga annars vegar og Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna hins vegar um þóknun til varðskipa og fiskiskipa (útgerða og áhafna) fyrir björgun fiskiskipa 100 rúmlestir og stærri, þegar ekki er um yfirvofandi hættu að ræða.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindið var sent til umsagnar Landhelgisgæslu Íslands og barst umsögn stofnunarinnar þann 22. maí sl. Í henni kemur m.a. fram að Landhelgisgæslan sé ríkisstofnun og að starfsemi hennar sé bundin í lögum nr. 25/1967. Hlutverk Landhelgisgæslunnar sé skilgreint í lögnum þannig að stofnuninni beri að aðstoða eða bjarga bátum eða skipum, sem kunni að vera strönduð eða eigi í erfiðleikum á sjó við Ísland og að stofnuninni beri einnig að aðstoða við framkvæmd almannavarna, almennrar löggæslu, lækna-, toll- og vitapjónustu, eftir því sem aðstæður leyfa eða ákveðið kunni að verða sérstaklega, auk annarra nánar tilgreindra verkefna. Varðskip stofnunarinnar séu útbúin til að geta sinnt hinum lögbundnu verkefnum, m.a. séu þjálfaðir kafarar í áhöfnum þeirra og þau búin góðum dráttarbúnaði, auk þess sem áhafnir skipanna séu sérstaklega þjálfaðar til björgunar- og hjálparstarfa.

Jafnframt segir í umsögninni „Þegar Landhelgisgæslan sinni verkefnum samkvæmt c. lið 1. gr. laga nr. 25/1967 er bókstaf ákvæðisins fylgt í þaula, m.a. að því leyti að þjónustan er því aðeins látin í té að ósk þess efnis hafi borist stofnuninni frá skipstjóra eða útgerðarmanni viðkomandi skips. Í slíkum tilvikum kemur í reynd tíðast til kasta Landhelgisgæslunnar þegar um er að ræða aðstæður þar sem öðrum nærstöddum skipum er ekki til að dreifa eða verkefnið þannig vaxið að mat þess sem þjónustunnar beiðist sé á þann veg að öðrum skipum en varðskipunum sé það ofvaxið.

Samkomulag milli Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga, Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands ísl. útvegsmanna um þóknunir til varðskipa og fiskiskipa (útgerða og áhafna) fyrir björgun fiskiskipa 100 rúmlestir og stærri, þegar ekki er um yfirvofandi hættu að ræða, hefur verið í gildi síðan 16. september 1987. Farmanna og fiskimannasamband Íslands og Sjómannasamband Íslands eru jafnframt aðilar samkomulagsins. Samkeppnisyfirvöldum til upplýsinga eru meðfylgjandi ljósrit nefnds samkomulags, ásamt nýjasta yfirliti um útreikning þóknana samkvæmt því. Þóknun fyrir aðstoð Landhelgisgæslunnar í tilvikum sem eiga undir samkomulagið er að sjálfsögðu ákvörðuð á grundvelli þess, en í öðrum tilvikum ræðst þóknun í samræmi við viðeigandi ákvæði VIII. kafla laga nr. 34 19. júlí, 1985, Siglingalaga. Það skal tekið fram að tilvik þar sem þóknun ræðst ekki á grundvelli samkomulagsins eru mjög fátíð og þá helst í tilvikum slíkrar þjónustu við erlend skip hér við land. Á það skal minnt að krafa um björgunarlaun á grundvelli siglingalaga er sameiginleg krafa útgerðar og áhafnar skips, sbr. 164. gr., sbr. og 2. mgr. 169. gr. laganna og 12. gr.

fyrirnefndra laga um Landhelgisgæsluna. Hlutur Landhelgisgæslunnar í björgunarlaunum rennur í Landhelgisgjóð Íslands, sbr. 17. gr. síðastnefndu laganna, en sá sjóður hefur lögbundnu hlutverki að gegna, sbr. 18. gr. sömu laga.“

Í umsögninni er tekið fram að Landhelgisgæslan telji að með því að taka að sér framangreind verkefni sé stofnunin einungis að sinna lögskipuðu hlutverki sínu. Landhelgisgæslan telji sig ekki stunda samkeppnisrekstur, hvorki að því leyti sem erindi Hafskips ehf. tiltaki, né að öðru leyti.

2.

Lögmanni Hafskips ehf. var send umsögn Landhelgisgæslunnar til athugasemda þann 6. júní sl. og bárust þær með bréfi, dags. 4. september sl. Athugasemdir lögmannsins við umsagnir Landhelgisgæslunnar eru eftirfarandi:

„Umbj. m. telur að það réttlæti ekki samkeppnisrekstur Landhelgisgæslunnar við hann, að einhverjir utanaðkomandi aðilar leiti eftir viðskiptum við gæsluna. Auðvitað má leiða líkur að því að menn leiti viðskipta við gæsluna þar sem kostnaður við rekstur hennar er borinn uppi að meginstofni af framlögum á fjárlögum hvers árs, meðan umbj. m. og aðrir í sömu stöðu og hann fá engin slík framlög og verða auk þess að standa skil á opinberum gjöldum vegna sinnar starfsemi.“

Jafnframt kemur fram að lögmaðurinn telji samkomulag milli Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga annars vegar og Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna hins vegar um þóknunir „...fyrir björgun fiskiskipa 100 rúmlestir og stærri, þegar ekki er um yfirvofandi hættu að ræða.“ vera á mörkum þess að fjalla um verkefni sem Landhelgisgæslu Íslands eru falin samkvæmt lögum nr. 25/1967. Þegar efni þessa samnings sé skoðað komi í ljós að verið sé að semja um aðstoð en ekki eiginlega björgun, þótt samningsaðilarnir hafi kosið að kalla það björgun í inngangi textans. Hér sé tekið skýrt fram að ekki sé átt við tilvik þar sem um yfirvofandi hættu sé að ræða. Í ljósi tilgangs samkeppnislaga verði að skýra hlutverk gæslunnar hér á þann veg að henni sé ætlað að sinna verkefnum af þessu tagi í samkeppni við aðra. Engu máli geti skipt í því sambandi hvert svokölluð björgunarlaun eiga að renna. Verði á hinn bóginn talið að gæslan eigi að vinna slík verkefni er óhjákvæmilegt að gera kröfu til þess að þessi hluti rekstrar hennar verði aðskilinn frá öðrum verkefnum gæslunnar svo að sjá megi svart á hvítu hvort

Þessi þáttur starfseminnar sé rekinn í andstöðu við markmið samkeppnislaga eða ekki.

Í umsögn Landhelgisgæslunnar segi m.a.: „...Þegar Landhelgisgæslan sinnir verkefnum samkvæmt c. lið 1. gr. laga nr. 25/1967 er bókstaf ákvæðisins fylgt í þaula...“ Lögmaðurinn telur að stofnunin skilgreini hlutverk sitt samkvæmt þessu ákvæði alltof rúmt og án tengsla við önnur lög sem gildi í landinu. Kveður hann Hafskip ehf. ekki hafa tök á að fylgjast með ferðum varðskipa eða verkefnum sem skipverjum þeirra séu falin á hverjum tíma en honum sé kunnugt um tvö tilvik þar sem varðskip dró annars vegar gröfupramma og hins vegar efnisflutningapramma frá Siglufirði og telur hann það varpa skýru ljósi á það, að stofnunin fari frjállega með hlutverk sitt og brjóti gegn markmiðum samkeppnislaga.“

3.

Landhelgisgæslu Íslands voru sendar athugasemdir lögmansins til frekari umsagnar og bárust þær þann 8. október sl. Þar kemur m.a. fram að af tilefni orða nefndra athugasemda vilji Landhelgisgæslan taka eftirfarandi fram:

„Það er oftúlkun á ofangreindri umsögn Landhelgisgæslunnar, þegar því er haldið fram í athugasemdunum, að ætla megi að það sé álit Landhelgisgæslunnar að enginn annar megi sinna neinum þeirra verkefna sem talin eru í 1. gr. laga nr. 25/1967. Landhelgisgæslan telur sig á engan hátt eiga neins konar einkarétt á umræddum verkefnum, en stofnunin gerir sér á hinn bóginn skýra grein fyrir skyldum sínum og minnir á löggæsluhlutverk sitt í því sambandi.

Þá skal það tekið fram að Landhelgisgæslan gerir sér einnig skýra grein fyrir því að stofnuninni beri að fara eftir ýmsum öðrum réttarreglum en þeim sem eingöngu gilda um stofnunina sjálfa. Eingöngu í dæmaskyni um slíkt skulu nefnd hér lög nr. 35/1993, um eftirlit með skipum, sbr. sérstaklega ákvæði 3. gr, 15. gr. 4. mgr. og 22. gr., sem snúa sérstaklega að hlutverki Landhelgisgæslunnar samkv. lögnum; og lög nr. 43/1987, um lögskráningu sjómanna, sbr. t.d. ákvæði 16. gr. laganna. Fleiri dæmi mætti tína til, en skal ekki gert frekar hér.

Það er einnig oftúlkun að halda því fram að Landhelgisgæslan telji sig á einhvern hátt undanskilda samkeppnislöggjöfinni. Nægir í því sambandi að

vísa til 2. gr. samkeppnislaganna. Fullyrðingunni er e.t.v. best svarað með því að benda á að umsögn stofnunarinnar snýst beinlínis um það að sýna fram á að hún hafi hagað starfsemi sinni þannig að ekki hafi farið í bága við samkeppnislög...

Í samkomulaginu mættust annars vegar sjónarmið útgerða (tryggingafélaga), sem beinlínis hafa hag af því að greiða ekki björgunarlaun úr hófi fram sem hljóta óhjákvæmilega síðar að leiða af sér hærri tryggingariðgjöld – og hins vegar sjónarmið björgunaraðila af því að fá eðlilega þóknun fyrir slíka fyrirgreiðslu þannig að nægi til að greiða alla sannanlega kostnaðarþætti við veitingu þjónustunnar. Í því sambandi skal bent á ákvæði 2. mgr. 2. gr. samkomulagsins sem tilgreinir suma af þeim kostnaðarþáttum sem reiknað er með við ákvörðun þóknana samkvæmt því. Reynslan af samkomulaginu síðan það var gert er sú að með því hafi verið dregið til frambúðar úr líkum á þrætum og málaferlum sem voru fylgifyiskur þessarar greinar viðskipta hér á landi fram að því. Verður það þannig talið hafa náð a.m.k. einu markmiði samkeppnislaga eins og áður er fram komið.

Í tilefni af sérstakri umfjöllun í athugasemdunum um margnefnt samkomulag frá 16. september 1987 telur Landhelgisgæslan það ekki þjóna tilgangi í máli þessu að fara úti lögfræðilegar bollaleggingar um það hvort fyrirgreiðsla við skip, sem ekki getur siglt af eigin rammleik, telst vera aðstoð eða björgun í skilningi siglingalaga. Sá... heyrir eldra réttarástandi. Þó skal bent á að um björgun skips í skilningi siglingalaga getur vissulega verið að ræða enda þótt skip hafi talist vera í hættu statt án þess að hættan teldist yfirvofandi. Samkvæmt ákvæðum 163. og 164. gr. laga nr. 34/1985, Siglingalaga, verður ekki séð það lagaskilyrði að hætta skuli hafa talist yfirvofandi til þess að um björgun teljist vera að ræða, heldur einungis að sannanleg hætta hafi verið til staðar á þeirri stundu sem björgun tekst. Í þessu sambandi skal sérstaklega vísað til 2. tölul. 1. mgr. 165. gr. sömu laga.

Þar sem þjónusta Landhelgisgæslunnar hefur þótt svo kostnaðarsöm sem að framan er lýst hefur það verið sannfæring og vissá yfirstjórnar stofnunarinnar að eftir þjónustu hennar væri almennt ekki leitað nema í þeim tilvikum þar sem engum öðrum væri til að dreifa til að leysa viðkomandi verkefni hverju sinni, (önnur en neyðarverkefni). Væri hægt að nefna dæmi í því sambandi þó að ekki skuli þau tíunduð hér. Af þeim sökum hefur stofnunin ekki talið sig sinna verkefnum sínum í samkeppni við aðra aðila. Því gerir Landhelgisgæslan ekki

ágreining við það sjónarmið, sem fram kemur í athugasemdunum, að í ljósi samkeppnislaga verði að skýra hlutverk Landhelgisgæslunnar á þann veg að henni sé ekki ætlað að sinna slíkum verkefnum í samkeppni við aðra, enda verður að skoða umsögn stofnunarinnar frá 22. maí s.l. í því ljósi.“

4.

Samkeppnisstofnun óskaði annars vegar eftir almennum upplýsingum um Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga og hins vegar eftir upplýsingum frá Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga og Landssambandi íslenskra útvegsmanna um björgunarsamkomulagið sem gert hefur verið milli þessara aðila annars vegar og Landhelgisgæslunnar hins vegar.

Í bréfi Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga, dags. 24. júlí sl., kemur m.a. fram að samsteypan hafi verið stofnuð þann 30. desember 1968. Tilgangur hennar hafi verið að dreifa áhættu váttryggingafélaga og stuðla að því að félög endurtryggi frumtryggða hagsmuni að einhverju marki hvert hjá öðru. Aðilar að SÍFT séu sjö félög sem hafi með höndum húf- og hagsmunatryggingar íslenskra fiskiskipa, 100,5 rúmllestir og stærri. Dæmi um önnur verkefni, er samsteypan og stjórn hennar hafi látið til sín taka varðandi váttryggingarmálefni fiskiskipa, sé samkomulagið sem hafi verið gert milli SÍFT annars vegar og Landhelgisgæslu Íslands og Landsambands íslenskra útvegsmanna hins vegar um þóknun fyrir björgun fiskiskipa, þegar skip það, sem aðstoðar nýtur, telst ekki í yfirvofandi hættu. Samkomulagið sé undirritað af Sjómannasambandi Íslands og Farmanna-og fiskimannasambandi Íslands, enda sé þessum aðilum málið skylt. U.þ.b. tvisvar á ári sé aðilum samkomulagsins og öðrum þeim er málið varða sendar upplýsingar um breytingar á fjárhæðum á hverjum tíma.

Jafnframt segir í bréfi SÍFT að efnislega sé í siglingalögum gerður greinarmunur á eiginlegri björgun og hins vegar aðstoð eða björgun þar sem skipið sem njóti aðstoðarinnar sé ekki í yfirvofandi hættu, en geti þó ekki komist til hafnar fyrir eigin vélarafli, sbr. 2. tl. 1. mgr. 165. gr. siglingalaga. Títtnefnt samkomulag taki ekki til eiginlegrar björgunar heldur einungis til aðstoðar við fiskiskip 100,5 br. eða stærri. Um minni fiskiskip eigi önnur sjónarmið við. Loks taki samkomulagið aðeins til þess að varðskip eða fiskiskip, stærri en 100 brl., hafi veitt aðstoðina en bindur ekki útgerðir eða áhafnir annarra skipa.

Einnig segir að samkomulag þetta hafi fyrst og fremst verið gert til að stuðla að öryggi sjófarenda á þann veg að nauðstödd skip leiti jafnaðarlega aðstoðar næsta skips. Menn gætu þannig gengið að því vísu að gjaldtaka fyrir aðstoðina yrði hin sama óháð hver hana veitti. Jafnframt sé samkomulagið til þess fallið að fækka álita- og ágreiningsefnum varðandi þóknun.

Loks segir í bréfi SÍFT: „*Þóknun fyrir mörg verkefni, þar sem skip aðstoðar annað, byggjast á tilboðsgerð þrátt fyrir títtnefnt samkomulag. Er það auðvitað fyrst og fremst í þeim tilvikum, þegar tími er nægur til undirbúnings, t.d. þegar skip eru dregin milli hafna eða frá einum landshluta til annars og jafnvel milli landa til viðgerða o.s.frv.*“

Í umsögn Landssambands íslenskra útvegsmanna, dags. 18. september sl., kemur m.a. fram að ekki sé talið að 10. gr. samkeppnislaga eigi við þar sem björgunarsamkomulagið feli ekki í sér einhliða gjaldskrá sem eigendur fiskiskipa og varðskipa gefi út. Hér sé um að ræða tvíhliða samning annars vegar milli þeirra er veiti björgunarþjónustu og hins vegar SÍFT, fyrir hönd þeirra aðila sem greiði fyrir þá þjónustu. Hér sé ekki um að ræða samantekin ráð seljenda þjónustu að takmarka samkeppni. Þvert á móti þýði þetta samkomulag að nú séu allir gjaldgengir, þ.e. jafnræði sé með aðilum varðandi sölu á þessari þjónustu. Að sjálfsögðu sé það sá sem noti þjónustuna sem ráði því hvort hann láti næsta skip draga sig að landi eða velji annað sem hafi e.t.v. kröftugri vél eða sé betur útbúið til að veita þessa þjónustu. Liðin sé sú tíð að forðast að eiga viðskipti við suma aðila sem gátu veitt þessa þjónustu.

Einnig segir í umsögn LÍÚ: „*Upphaf þessa samkomulags má rekja til þess atburðar, að m.s. Heimaey VE fékk í skrifuna árið 1981 og rak á land og tveir menn fórust. Ekki var kallað í varðskip, sem var nálægt, þar sem Landhelgisgæslan krafðist á þessum tíma meira en aðrir í björgunarlaun. Beðið var heldur eftir fiskiskipi, sem réð ekki við verkefnið. Kallað var þá í annað og stærra fiskiskip sem réð heldur ekki við verkið, enda þá komið ofsaveður. Vísast í meðfylgjandi ljósrit úr skýrslu sjóslysaneftndar 1981 um þennan atburð.*“

Jafnframt segir að meginkjarni samkomulagsins sé jafnræði með aðilum, þ.e. fiskiskipum og varðskipum; sömu laun fyrir sömu vinnu sem leiði til þess að öllu jöfnu að næsta skip komi hinu bágstadda skipi til hjálpar sem auki vissu skipverja um að hjálp berist fljótt. Til að ná algjöru jafnræði hafi lögum verið

breytt til þess að áhafnir varðskipa fengju sama björgunarhlut og áhafnir fiskiskipa, sbr. lög nr. 76/1986.

Þetta jafnræði allra aðila varðandi björgun og björgunarlaun leiddi m.a. til lækkunar iðgjalda á húftryggingum fiskiskipa og síðast en ekki síst til aukins öryggis sjómanna. Nú eigi það ekki að geta komið fyrir að skip reki á land og menn farist á meðan verið sé að þvarga um þóknun fyrir björgun.

Loks segir í umsögn LÍÚ að þótt samkeppnislög eða samkeppnissjónarmið hafi ekki verið til umfjöllunar í breytingum á lögum um Landhelgisgæslu Íslands og í Hæstaréttardómi 1995:426(428), komi fram í greinargerð áður nefndra laga, að lagabreytingin sé sniðin að samkomulaginu. Sé það markmið löggjafans og vilji að sníða lögum um Landhelgisgæsluna að samkomulaginu. Þá komi fram í Hæstaréttardómnum að festa hafi myndast um að fara eftir samkomulaginu við uppgjör þóknunar fyrir björgun fiskiskipa. Hæstiréttur sé því í raun að viðurkenna tilvist samkomulagsins, þrátt fyrir athugasemdir um tilurð þess.

5.

Lögmanni Hafskips voru sendar umsagnir Landssambands íslenskra útvegsmanna og Samsteypu íslenskra tryggingafélaga til upplýsinga þann 26. september sl.

6.

Þann 22. október sl. barst Samkeppnisstofnun bréf frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna fyrir hönd allra samningsaðila að svonefndu björgunarsamkomulagi þar sem óskað er eftir að samningsaðilum yrði á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga veitt heimild gagnvart samkeppnislögum til að hafa í gildi og framkvæmda björgunarlaunasamkomulagið.

Lögmanni Hafskips var send undanþágubeiðnin til upplýsinga.

7.

Samkeppnisstofnun barst bréf frá Landhelgisgæslu Íslands, dags. 21. nóvember sl., þar sem lögmaður Landhelgisgæslunnar vildi koma að athugasemdum um málið. Í bréfinu segir:

„Eftir að Samkeppnisstofnun tók ofangreint erindi Ragnars Halldórs Hall hrl. til umfjöllunar hafa Landhelgisgæslunni borist nokkrar beiðnir um að taka að sér viðlíka verkefni og þau sem í erindinu eru tilgreind. Það skal þó tekið fram að í þessum tilvikum hefur eingöngu verið um að ræða verkefni sem hafa verið þess eðlis að þau teljast hvorki neyðartilvik né þau sem samkomulagið frá 16. september 1987 tekur til.

Við afgreiðslu umræddra beiðna hefur Landhelgisgæslan í öllum tilvikum viðhaft þá framkvæmd að tjá viðkomandi verkefnabeiðendum að þeir verði fyrst að leita til einkaaðila með erindi sín. Og því aðeins geti Landhelgisgæslan tekið að sér umbeðið verkefni að fyrir liggi skriflegar staðfestingar frá einkaaðilunum sjálfum eða óháðum aðilum, sem eftir atvikum eru sérfróðir á viðkomandi sviði, í þá veru að viðkomandi einkaaðili annað hvort geti ekki eða vilji ekki taka að sér það verkefni sem um ræðir.“

III.

Lagaumhverfi

1.

Við þennan þátt máls þessa hefur verið stuðst við samkeppnislög nr. 8/1993, lög um landhelgisgæslu Íslands nr. 25/1967 og samkomulag milli samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga annars vegar og Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna hins vegar um þóknanir til varðskipa og fiskiskipa (útgerða og áhafna) fyrir björgun fiskiskipa 100 rúmlestir og stærri þegar ekki er um yfirvofandi hættu að ræða.

2.

Markmið samkeppnislaga nr. 8/1993 er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna.

10. gr. laganna er svohljóðandi : *„Samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi eru bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á:*

- a. *verð, afslætti eða álagningu,*
- b. *skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni,*
- c. *gerð tilboða.*

Samvinna á sama sölustigi um leiðsögn við útreikning á verði, afslætti og álagningu er bönnuð.“

Í 12. gr. segir: „*Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 17.–19. gr.*

Bann þetta nær einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.“

Fram kemur í 16. gr. að Samkeppnisráð geti veitt undanþágu frá bannákvæðunum í 10., 11. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

- a. *samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. *vænta megir að jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða,*
- c. *sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varða almannaheill.*

Undanþágur samkvæmt þessari grein mega ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta þær bæði verið ótímabundnar eða veittar tímabundið. Hægt er að setja frekari skilyrði fyrir undanþágu.

3.

Í 1. gr. laga nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands segir:

„Landhelgisgæslan er ríkisstofnun með varnarþing í Reykjavík, og er markmið hennar:

- a. *Að hafa með höndum almenna löggæslu á hafinu umhverfis Ísland, jafnt innan sem utan landhelgi.*

- b. *Að veita hjálp við björgun manna úr sjávarháaska eða á landi, svo og að annast aðkallandi sjúkraflutninga, ýmist á eigin spýtur eða í samvinnu við Slysavarnafélag Íslands eða aðra aðila, sem að björgunarstörfum vinna.1)*
- c. *Að aðstoða eða bjarga bátum eða skipum, sem kunna að vera strönduð eða eiga í erfiðleikum á sjó við Ísland, ef þess er óskað.*
- d. *Að veita afskekktum stöðum eða byggðarlögum nauðsynlega hjálp eða aðstoð, þegar eðlilegar samgöngur bregðast af ófyrirsjáanlegum orsökum, svo sem vegna hafíss, snjóalaga, ofviðra eða annarra náttúruhamfara.*
- e. *Að sjá um sjómælingar og taka þátt í hafrannsóknnum, fiskirannsóknnum, botnrannsóknnum, svo og öðrum vísindastörfum, eftir því sem ákveðið kann að verða hverju sinni.*
- f. *Að tilkynna, fjarlægja eða gera skaðlaus reköld, tundurdufl, sprengjur eða aðra hluti, sem sjófarendum eða almenningi getur stafað hættu af.*
- g. *Að aðstoða við framkvæmd almannavarna, almennrar löggæslu, lækna-, toll- og vitabjónustu, eftir því sem aðstæður leyfa eða ákveðið kann að verða sérstaklega.*
- h. *Að tilkynna tafarlaust Skipaskoðun ríkisins, ef vart verður við, að brotin eru lög um eftirlit með skipum eða brotnar reglugerðir, sem settar eru samkvæmt þeim, eða telji hún ástæðu til að ætla, að skip sé ekki hæffert.“*

4.

Í 1. gr. björgunarsamkomulagsins svonefnds kemur fram að samkomulagið taki til þess er skip það, sem var bjargað, var eigi stutt í yfirvofandi hættu en gat þó eigi komist til hafnar fyrir eigin vélarafli, sbr. 2. mgr. 165. gr. siglingarlaga nr. 34/1985

IV.

Niðurstöður

1.

Í máli þessu er kvartað yfir samkomulagi milli Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga, Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna um þóknun til varðskipa og fiskiskipa fyrir björgun fiskiskipa þegar ekki er um yfirvofandi hættu að ræða, svonefnt björgunarlaunasamkomulag. Einnig telur Hafskip ehf. að Landhelgisgæslan noti varðskip, sem séu í eigu hins opinbera, til að veita dráttarþjónustu á grundvelli samkomulagsins í beinni samkeppni við Hafskip ehf. sem bjóði upp á sambærilega þjónustu.

2.

Landhelgisgæsla Íslands telur sig einungis vera að sinna lögskipuðum verkefnum sínum. Í c-lið 1. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands komi fram að eitt af markmiðum hennar sé að aðstoða eða bjarga bátum eða skipum sem kunnir að vera strönduð eða eigi í erfiðleikum á sjó við Ísland, sé þess óskað. Þar af leiðandi stundi Landhelgisgæslan ekki samkeppnisrekstur við Hafskip ehf. um dráttarþjónustu.

Að mati Samkeppnisráðs eiga samkeppnislög við þegar Landhelgisgæslan tekur að sér verkefni gegn endurgjaldi frá verkbeiðanda, sbr. ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 43/1996.

Í máli þessu hefur komið fram af hálfu Landhelgisgæslunnar að stofnunin hafi það nú fyrir venju að vísa frá sér verkbeiðnum, sem teljast hvorki neyðartilvik eða falla undir fyrrgreint björgunarsamkomulag, sem einkaaðilar hafi tök á að sinna. Landhelgisgæslan taki aðeins að sér umbeðið verkefni að rækilega hafi verið gengið úr skugga um að aðrir aðilar á umræddu sviði vilji ekki taka að sér verkefnið eða séu ófærir um framkvæmd þess.

Þessi framkvæmd hefur einnig í för með sér að þau verkefni sem Landhelgisgæslan tekur að sér eftir slíka könnun eru, einhverra hluta vegna, ekki á færi keppinauta að veita. Þar af leiðandi er ekki um neina samkeppni að ræða. Að mati Samkeppnisráðs er þessi verklagsregla Landhelgisgæslunnar mjög til bóta og til þess fallin að jafna samkeppnisstöðu einkaaðila í dráttarbátþjónustu gagnvart stofnuninni.

Að teknu tilliti til ofangreindrar verklagsreglu Landhelgisgæslunnar er það mat samkeppnisyfirvalda að ekki sé tilefni að svo stöddu til að beita íþyngjandi ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og kveða á um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta reksturs Landhelgisgæslunnar sem varðar gæslu- og björgunarstörf og hins sem varðar almenna dráttarbátþjónustu. Verður í þessu sambandi einnig að horfa til meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.

Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til að grípa til íhlutunar vegna verkefna Landhelgisgæslunnar sem falla undir björgunarsamkomulagið í ljósi þeirra öryggishagsmuna sem í húfi eru.

3.

Í máli Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga og Landssambands íslenskra útvegsmanna kemur fram að meginkjarni björgunarlaunasamkomulagsins sé jafnræði með aðilum, þ.e. annars vegar varðandi sölu á þessari þjónustu og hins vegar að greidd séu sömu laun fyrir sömu vinnu. Tilgangurinn með samkomulaginu sé að næsta skip á vettvangi komi hinu nauðstadda að öllu jöfnu til aðstoðar en við það aukist öryggi skipverja til muna. Dýrmætum tíma sé ekki eitt í að þrátta um björgunarlaun.

4.

Aðilar björgunarlaunasamkomulagsins eru annars vegar greiðendur váttrygginga fiskiskipa 100 rúmlesta og stærri og hins vegar þiggjendur váttryggingargreiðslna. Með samkomulaginu er fastákveðin þóknun fyrir björgun þegar ekki er um yfirvofandi hættu að ræða. Þar af leiðandi er ekkert svigrúm fyrir verðsamkeppni milli björgunaraðila og illmögulegt fyrir utanaðkomandi eins og Hafskip ehf. að keppa við hlutaðeigandi í verði.

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á verð, afslætti eða álagningu. Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt samkeppnislögum, sbr. 12. gr. laganna.

Með björgunarlaunasamkomulaginu hafa hlutaðeigandi með samræmdum hætti ákveðið verðlagningu eða þóknun fyrir björgun þegar ekki er um yfirvofandi hættu að ræða. Þannig er í grunnjaldi búið að ákveða lágmarksverð og hámarksverð. Slíkt samkomulag fer gegn bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga við verðsamráði.

5.

Í 16. gr. samkeppnislaga kemur fram að Samkeppnisráð geti veitt undanþágu frá bannákvæðum laganna. Eitt af skilyrðum fyrir undanþágu er að sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varða almannaheill, sbr. c-lið.

Eins og fram kemur í máli Landssambands íslenskra útvegsmanna má rekja tilurð björgunarlaunasamkomulagsins til þess atburðar er Heimaey VE 1 strandaði og tveir skipverjar fórust. Slíkur atburður gefur tilefni til að ætla að

ekki sé æskilegt að láta lögmál framboðs og eftirspurnar, þ.e. almenn markaðslögmál, ráða því hvort komið sé til aðstoðar skipum í vanda eins fljótt og auðið er eða seinna þegar samist hefur um þóknun fyrir aðstoðina. Við slíkar aðstæður eiga önnur sjónarmið við og þá sérstaklega öryggi sjófarenda. Að teknu tilliti til legu landsins og breytilegs veðurfars er það mat Samkeppnisráðs að það varði almannaheill að brugðist sé við eins skjótt og auðið er þegar skip á hafi úti á í erfiðleikum og leitar aðstoðar. Að mati Samkeppnisráðs uppfyllir björgunarlaunasamkomulagið þar af leiðandi skilyrði c-liðar 16. gr. samkeppnislaga um undanþágu frá bannákvæði 10. gr. laganna.

V.

Ákvörðunarorð:

„Samkomulag það sem gilt hefur milli Samsteypu íslenskra fiskiskipa annars vegar og Landhelgisgæslu Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna hins vegar um þóknun fyrir björgun fiskiskipa þegar skip það sem aðstoðar nýtur telst ekki í yfirvofandi hættu fer gegn 10. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þess að samkomulagið varðar öryggismál sjófarenda er hlutaðeigandi veitt undanþága fyrir samkomulagið á grundvelli c-liðar 16. gr. samkeppnislaga.

Ekki er tilefni til frekari íhlutunar Samkeppnisráðs í máli þessu.“