

Miðvikudagurinn 2. júlí 1997 kl. 14:00

97. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 2/1997

Styrkir sveitarfélaga til kaupa á greiðslumarki

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 12. ágúst 1996, frá Stefáni Ólafssyni, hdl., f.h. Þorsteins H. Gunnarssonar, bónda að Reykjum, Torfalækjarhreppi, Austur-Húnavatnssýslu. Þar er þess farið á leit að Samkeppnisstofnun kanni hvort það kunni að brjóta í bága við samkeppnislög að sveitarfélög niðurgreiði kvótakaup einstakra bænda.

Í erindinu kemur fram að sveitarstjórn Svínavatnshrepps í Austur-Húnavatnssýslu hafi styrkt greiðslumarkskaup einstakra bænda innan hreppsins í verulegum mæli með beinum fjárframlögum. Ekki séu þó allir bændur í hreppnum styrktir með þessum hætti heldur einungis þeir bændur sem eigi sauðfé fyrir. Sum önnur sveitarfélög hafi lánað fé til kaupa á greiðslumarki en í allflestum tilfellum skipti sveitarfélög sér ekki af slíkum kaupum.

Að mati kvartanda skeykir niðurgreiðsla sveitarstjórnar samkeppnisstöðu þeirra bænda sem ekki hafa aðgang að slíkri fyrirgreiðslu. Styrkveitingarnar haldi einnig uppi óeðlilega háu greiðslumarksverði og leiði til hækkunar á jarðarverði sem sé í engu samræmi við horfur í búvöruframleiðslu og -sölu. Þetta bitni allt að lokum á neytendum í háu verði á búvörum og á kaupendum að jörðum og jarðahlutum.

Í erindinu er farið fram á það að Samkeppnisstofnun rannsaki hvort slík niðurgreiðsla hreppsins samræmist anda og meginreglum samkeppnislaga og er sérstaklega bent á ákvæði I. og V. kafla laganna.

2.

Erindið var sent Svínavatnshreppi og félagsmálaráðuneytinu til umsagnar með bréfum, dags. 2. september 1996. Í svari ráðuneytisins, dags. 10. september s.á., kemur fram að ráðuneytið telji að svo stöddu ekki ástæðu til þess að taka efnislega afstöðu til erindisins, þar sem það fjalli fyrst og fremst um meint brot á samkeppnisreglum. Ráðuneytið vakti athygli stofnunarinnar á úrskurði þess í máli er varðaði styrk sveitarfélags til kaupa á greiðslumarki. Í því máli kemur m.a. fram að ráðuneytið geri ekki athugasemdir við ýmsa slíka styrki sveitarfélags, þ.á. m. styrki til kaupa á greiðslumarki, ef þeir rúmast innan lögbundinna verkefna sveitarfélags. Vísar ráðuneytið í því sambandi t.d. í 2. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga, sem mælir fyrir um að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna. Hins vegar bendir ráðuneytið á að gæta verði jafnræðis í slíkum styrkveitingum. Í því máli sem úrskurðurinn fjallaði um var talið að jafnræðis hefði verið gætt.

Í umsögn Svínavatnshrepps, dags. 11. september 1996, segir að sveitarfélög á Íslandi hafi um langt skeið styrkt atvinnulífið í landinu í einni eða annarri mynd og svo muni væntanlega vera áfram. Kvikfjárrækt hafi verið uppistaðan í lífsviðurværi Svínvetninga frá upphafi byggðar í hreppnum og það standi því sveitarfélaginu næst að styðja við bakið á sauðfjárbændum. Einnig segir í umsögn hreppsins að sveitarstjórn Svínavatnshrepps hafi ákveðið á síðasta vetri að gefa öllum sauðfjárbændum í hreppnum kost á styrk til kaupa á greiðslumarki í sauðfé. Hafi styrkur þessi miðast að hámarki við 50 ærgildi á bú og hafi verið kr. 6.000 á hvert ærgildi. Styrkveitingin hafi hins vegar fallið niður eftir 30. júní 1996 þar sem viðskipti með greiðslumark voru óheimil eftir þann tíma samkvæmt búvörusamningi. Að mati sveitarfélagsins mismuni styrkurinn bændum ekki á nokkurn hátt, þar sem hann sé einungis einn þáttur af mörgum í þeirri viðleitni hreppsins að halda byggðinni við. Í því sambandi er m.a. nefnt að Svínavatnshreppur hafi lagt fram fjármuni til hlutafjárkaupa í nokkrum atvinnufyrirtækjum í sýslunni, fyrirtækjum sem séu til þess fallin að viðhalda byggðinni. Einnig er bent á af hálfu hreppsins að íbúar Svínavatnshrepps hafi ekki gert neinar athugasemdir við þær tímabundnu aðgerðir hreppsnefndar að styrkja kaup á greiðslumarki í sauðfé.

3.

Erindi Þorsteins H. Gunnarssonar var einnig sent landbúnaðarráðuneytinu og Bændasamtökum Íslands til umsagnar með bréfum, dags. 10. og 18. október 1996. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 24. október, kemur fram sú

skoðun þess að hugsanleg þátttaka sveitarfélaga í viðskiptum bænda með greiðslumark varði á engan hátt við lög eða stjórnvaldsfyrirmæli sem heyri undir landbúnaðarráðuneytið. Í svari Bændasamtakanna, dags. sama dag, kemur fram að ljóst sé að styrkur sveitarfélaga og fleiri aðila til kaupa á greiðslumarki hafi átt sér stað í nokkrum mæli. Að mati samtakanna er ljóst að slík inngríp hafi haft áhrif til hækkunar á verði greiðslumarks í viðskiptum og hafi jafnframt haft áhrif á möguleika manna til kaupa á greiðslumarki. Að öðru leyti telja samtökin ekki ástæðu til þess að veita efnislega umsögn um málið.

4.

Þorsteini H. Gunnarssyni voru sendar framangreindar umsagnir um erindið með bréfi, dags. 28. október 1996, þar sem honum var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við umsagnirnar. Í bréfi hans, dags. 6. nóvember 1996, segir að hvorki fáiist séð af búvöru-, jarða- eða sveitarstjórnarlögum, jarðræktarlögum né búfjárræktarlögum að sveitarstjórnir skuli standa að styrkveitingum til greiðslumarksskaupa. Hann bendir á að bændastéttin sé ein sammingsheild samkvæmt búvörusamningi og það sé óásættanlegt að þriðji aðili, sem ekki sé aðili sammingsins, dæli fjármagni inn í kerfið án samþykkis sammingsaðila og breyti með því samkeppnisstöðu innan bændastéttarinnar. Er þess krafist að íhlutun Svínavatnshrepps verði talin óheimil með vísan til samkeppnislaga.

Aðilar málsins ítrekuðu síðan fyrri kröfur sínar með bréfum, dags. 29. desember 1996 og 8. janúar 1997.

II.

Álit samkeppnisráðs

1.

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

Í IX. kafla laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulaga), sbr. lög nr. 124/1995 um breytingu á þeim, er fjallað um framleiðslu og greiðslumark sauðfjárafurða fyrir tímabilið 1995 til 2000. Samkvæmt 37. gr. laganna skulu heildarbeiingreiðslur ríkisins til sauðfjárbænda

(beingreiðslumark) nema árlega 1.480 millj. króna á ári og skiptast hlutfallslega milli lögbýla eftir greiðslumarki. Greiðslumark lögbýlis í sauðfé er tiltekinn fjöldi ærgilda sem ákveðið er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslu úr ríkissjóði, en við umreikning greiðslumarks til ærgilda miðast við 18,2 kg kjöts. Greiðslumark hvers lögbýlis skilgreinir þannig rétt framleiðanda til beingreiðslu, sem er ákveðin kr. 3.734 fyrir hvert ærgildi.

Samkvæmt 3. mgr. 38. gr. búvörulaga voru aðilaskipti á greiðslumarki milli lögbýla heimil fram til 1. júlí 1996 að uppfylltum skilyrðum reglugerðar. Meginrökin fyrir heimild til aðilaskipta virðast hafa verið þau að kvótinn eða greiðslumarkið leiti þangað sem hann gefi mestan arð og þannig gefist möguleikar á hagræðingu í kerfinu. Frá 1. júlí 1996 hafa kaup og sala greiðslumarks hins vegar verið óheimil skv. búvörulögum en áfram er heimil tilfærsla milli lögbýla, svo sem við sameiningu lögbýla o.fl. Styrkir sveitarfélaga til greiðslumarkskaupa hafa því ekki komið til eftir þann tíma.

2.

Í 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga kemur fram að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Atvinnurekstur er hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi, sbr. 4. gr. samkeppnislaga.

Í 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisyfirvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðgerðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Með heimild í þessu ákvæði laganna geta samkeppnisyfirvöld í tilvikum eins og þeim er hér um ræðir gripið til aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um þær aðgerðir, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 24/1995.

Í 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 er gerð grein fyrir helstu hlutverkum og verkefnum sveitarfélaga. Eru hlutverkin þar skilgreind mjög almennt. Í 2. mgr. 6. gr. laganna segir t.d. að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma og hefur félagsmálaráðuneytið m.a. bent á það ákvæði í umfjöllun sinni um styrki sveitarfélaga til kaupa á greiðslumarki. Einnig segir í 3. mgr. 6. gr. að

sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Önnur ákvæði laganna skilgreina síðan verkefnið nánar. Þannig er ljóst að samkvæmt sveitarstjórnarlögum hafa sveitarfélög almenna heimild til þess að sinna velferð íbúa sinna með ýmsum hætti.

Við að sinna þeim verkefnum sínum sem ekki eru nákvæm fyrirmæli um í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum ber sveitarfélögum að taka tillit til annarra laga og reglna er snerta viðkomandi verkefni. Má í því sambandi benda á hina almennu lögmætisreglu stjórnvæðingarmáls. Í þeirri grunnreglu felst að matskenndar ákvarðanir stjórnvalda verða að vera í samræmi við lög og eiga sér fullnægjandi stoð í þeim. Má því vera ljóst, á grundvelli lögmætisreglunnar og almennra lögskýringarsjónarmiða, að við framkvæmd þeirra verkefna sveitarfélaga sem byggjast á almennum ákvæðum 6. gr. sveitarstjórnarlaga verður sveitarfélag að hafa hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga.

Á fundi Svínvatnshrepps í janúar 1996 var samþykkt að sveitarsjóður styrkti bændur í hreppnum til kaupa á greiðslumark í sauðfé á tímabilinu 1. febrúar til 30. júní 1996. Rétt á styrknum áttu bændur á lögbýlum í Svínvatnshreppi enda væri sauðfjárbúskapur rekinn á viðkomandi jörðum. Þar sem hreppurinn hefur ekki styrkt bændur til greiðslumarksskaupa eftir 30. júní eru að mati samkeppnisráðs ekki forsendur til bindandi íhlutunar á grundvelli V. kafla samkeppnislaga í þessu tiltekna máli.

Núgildandi búvörusamningur, sem bann IX. kafla búvörulaga við aðilaskiptum með greiðslumark eftir 1. júlí 1996 byggist á, gildir út árið 2000. Af hálfu kvartanda og lögmans hans hefur hins vegar verið bent á að eftir þann tíma sé óljóst hvaða reglur muni gilda um aðilaskipti með greiðslumark í sauðfé. Auk þess séu t.d. aðilaskipti með greiðslumark mjólkur heimil á milli lögbýla skv. 46. gr. búvörulaga, að uppfylltum skilyrðum reglugerðar. Þar sem málið hafi almenna skírskotun hefur kvartandi óskað eftir því að samkeppnisráð birti álit sitt á því hvernig niðurgreiðslur sveitarfélaga á kvótakaupum bænda almennt, horfi við ákvæðum og markmiði samkeppnislaga. Birtir samkeppnisráð því hér álit á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga.

3.

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

eða á tilteknum landsvæðum, hlúa að tilteknum atvinnugreinum eða að framfylgja byggðastefnu stjórnvalda. Á hinn bóginn er ljóst að opinberir styrkir geta í vissum tilvikum haft alvarleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði.

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

Í máli því sem hér er til meðferðar er um að ræða stuðning frá hinu opinbera sem hefur þann tilgang að styrkja bændur í viðkomandi sveitarfélagi til þess að kaupa greiðslumark í sauðfé og styrkja þar með kvikfjarrækt á svæðinu og viðhalda byggðinni. Samkeppnisráð lítur svo á að þegar opinber stuðningur sem hér um ræðir kemur til athugunar samkeppnisyfirvalda skuli einungis litið til þeirra áhrifa sem aðstoðin hafi á samkeppni á viðkomandi markaði en ekki hver tilgangurinn sé með slíkri aðstoð eða hvert markmið hennar sé, sbr. álit samkeppnisráðs nr. 7/1996.

Eins og áður sagði verður ekki betur séð en að tilgangur þess ákvæðis búvörulaga sem heimilaði frjáls viðskipti með greiðslumark í sauðfé hafi verið sá að efla hagræðingu í sauðfjarrækt. Opinberir styrkir af þeim toga sem mál þetta fjallar um eru til þess fallnir að halda uppi óeðlilega háu verði á greiðslumarki. Samkeppnisráð telur því að styrkveitingar sveitarfélaga til kaupa á greiðslumarki geti torveldað nauðsynlega hagræðingu í búvöruframleiðslu og unnið þar með gegn hagkvæmri nýtingu á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. samkeppnislaga. Jafnframt telur samkeppnisráð ljóst að með því að styrkja bændur innan ákvæðins sveitarfélags til kaupa á greiðslumarki hafi það

samkeppnishamlandi áhrif á markaðinn fyrir kaup og sölu á greiðslumarki. Sá markaður er eðli málsins samkvæmt ekki bundinn við staðarmörk sveitarfélaga. Eins og átti sér stað í þessu máli hafa styrkir sveitarfélaga þau áhrif að möguleikum bænda, sem ekki njóta styrkja, til þess að kaupa greiðslumark er raskað.

BÓKUN

Kvörtunin sem hér um ræðir er vegna kaupa á greiðslumarki í sauðfé í Svínavatnshreppi. Sú kvörtun var send til umsagnar ýmissa aðila.

Fyrirliggjandi álit varðar hins vegar styrkveitingar til kaupa á greiðslumarki almennt og teljum við nauðsynlegt að aðilum sé gefinn kostur á að tjá sig um málið í því ljósi, ætli samkeppnisráð að gefa álit um styrkveitingar sveitarfélaga til kaupa á greiðslumarki í sauðfé og mjólk almennt.

Þá teljum við að ekki hafi verið tekið nægilegt tillit til ákvæða sveitarstjórnarlaga þar sem kveðið er á um hlutverk og skyldur þeirra til að vinna að velferðarmálum íbúanna og ákvæði annarra laga þar sem fram kemur það meginhlutverk sveitarfélaga að viðhalda byggð.

Við greiðum því ekki atkvæði.

Atli Freyr Guðmundsson
Ólafur Björnsson