

Mánudagurinn 21. febrúar 2000 kl. 10:00

137. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 2/2000

**Erindi Gunnólfs ehf. um samkeppnisstöðu
íslenskrar fiskvinnslu í landi**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 7. september 1998, frá Gunnólfi ehf. Í erindinu er þess óskað að samkeppnisráð taki til skoðunar álitaefni sem tengist samkeppnisstöðu þorskvinnslugreina, eins og það er orðað. Álitaefnin eru eftirfarandi:

1.

Í fyrsta lagi er óskað eftir því að kannað verði hvort ríkjandi fyrirkomulag við vigtun sjávarafla með svokallaðri „3% reglu“ samrýmist lögum nr. 100/1992, um mál og vog og faggildingu, og almennum venjum um vöruvigtun í viðskiptum. Jafnframt hvort sé hlutverk löggilts vigtarmanns; að tryggja að vigtun standist örugglega gagnvart kaupanda eins og venja sé eða hvort vigtarmaður skuli taka mið af nefndri „3% reglu“ þó svo undirvigt sé þá í nettóvigt.

Um þetta atriði segir nánar í greinargerð Gunnólfs að við löndun á fiski til landvinnslu sé alltaf vigtuð nettóþyngd. Því til viðbótar sé stundum beitt svokallaðri „3% reglu“ við frádrátt á ís við löndun þótt ísmagn sé mun meira. T.d. sé lágmarks ísmagn 7–10% þegar heitt sé í veðri. Hin sk. „3% regla“ leiði til þess að ís eða ísvatn umfram 3% í afla sé vigtuð sem þorskur. Það hafi í för með sér að t.d. Gunnólfur kaupi vatn og ís með fiski á fullu verði. Áætlað er að árið 1996 hafi kostnaður vegna þessa numið tæpum 2 milljónum króna eða 1,5% af hráefniskaupum fyrirtækisins það ár.

Þá segir að heimilt sé að endurvigta þorsk þegar hann komi í hús og hafi Gunnólfur slíkt endurvigtunarleyfi. Endurvigtun sé hins vegar oft erfið í

framkvæmd, t.d. þegar margar trillur landi litlu magni og mörgum tegundum enda þurfi að halda öllum tegundum aðskildum frá löndunarhöfn í vinnsluhús. Einnig krefjist endurvigtun vandaðrar skráningar fyrir hvern bát og hverja fiskitegund og fjölda prufa. Þessu fylgi aukakostnaður og fyrirhöfn og hafi Gunnólfur ekki séð sér fært að framkvæma endurvigtun nema í undantekningartilfellum. Þá segir að við kaup á fiski úr nágrannabyggðalögum sé endurvigtun vart möguleg. Töluvert sé um að nefndri „3% reglu“ sé beitt við löndun á óslægðum fiski um fiskmarkaði og verði endurvigtun þá ekki komið við. Af hálfu Gunnólfs er bent á að við framleiðslu afurða á erlenda markaði verði alltaf að vera yfirvigt í pakkningum. Vigt eigi að vera rétt eða yfirvigt. Sé um undirvigt að ræða sé litið á slíkt sem óréttmæta viðskiptahætti eða svik í viðskiptum. Að mati Gunnólfs er reglugerð sjávarútvegsráðuneytisins, nr. [522/1998], um sk. „3% reglu“ algjörlega óþörf og vart í samræmi við lög um mál, vog og faggildingu. Best væri að umrædd reglugerð yrði felld úr gildi. Ísprufur í lönduðum afla beri að taka af vigtarmanni við löndun í löndunarhöfn ef kostur sé en endurvigtun í vinnsluhúsi og brúttóvigtun í löndunarhöfn geti eftir sem áður verið framkvæmd þar sem það henti.

2.

Í öðru lagi er óskað eftir álitum samkeppnisyfirvalda um áhrif þess á samkeppnisstöðu Gunnólfs gagnvart erlendum fiskvinnslum, að ísfiskur sem sendur sé til útlanda til vinnslu sé eingöngu vigtaður brúttóvigt héraðs (með ís og umbúðum) en fiskur til landvinnslu héraðs verði að vigta nettóvigt. Í greinargerð Gunnólfs er talið að vigtarmismunur héraðs og erlendis geti numið um 7,5%, þ.e. að vigt erlendis sé 7,5% lægri en vigtun héraðs. Sé mismunur vegna sk. „3% reglu“ bætt við sé mismunurinn alls 9%. Spyrja verði hvort ekki sé æskilegt að fiskur sem sendur sé til útlanda í gámum verði vigtaður nettóvigt áður en hann sé sendur úr landi, til að jafna samkeppnisstöðuna. Útreikningar á tollum, skráning og eftirlit yrði einnig virkara og auðveldara í framkvæmd. Í þessu sambandi er varað við að bera saman svokallaða „kvótaskerðingu“ sem gildi þegar fiskur sé sendur til útlanda. Í upphafi kvótakerfisins hafi ísfiskskip, sem siglt hafi með afla til útlanda, fengið úthlutað aflaheimildum með 25% álagi. Þannig hafi orðið til sú reikniregla sem nefnd sé „kvótaskerðing“. Framangreind „kvótaskerðing“ hafi því ekki áhrif til jöfnunar á samkeppnisstöðu vegna mismunandi vigtunarreglna eftir því hvort afli sé seldur til fiskvinnslu hér á landi eða erlendis.

3.

Í þriðja lagi er spurt hvort löggilt vigtun á þorski inn á vinnslulínur í frystiskipum sé ekki nauðsynleg til að jafna samkeppnisstöðu þorskvinnslugreina á sjó og í landi og til að tryggja sem besta nýtingu hráefnis í vinnsluskipum.

Í greinargerð Gunnólfs segir að fyrirtækið telji mismun við vigtun á fiski til landvinnslu annars vegar og áætlaða vigtun út frá framleiddu magni á kíló í frystitogurum hins vegar nema ríflega 20% miðað við hráefniskostnað landvinnslu á borð við Gunnólf á árinu 1996. Bent er á að skv. reglugerð um vigtun sjávarafra, [nú reglugerð nr. 522/1998], sé hráefnisnotkun frystitogara áætluð með hliðsjón af nýtingarprufum sem teknar séu tvisvar á sólarhring. Slíkar nýtingarprufur geti alls ekki sýnt raunnýtingu eða hráefnisnotkun vinnsluskips. Í prufunýtingu sé t.d. ekki gert ráð fyrir frádrætti í nýtingu vegna fisks sem skemmist í vélum og fari í afskurð eða úrkast. Mikið spillist hins vegar með þessum hætti við vinnslu í vinnsluskipum. Bent er á að heil flök lendi stundum með beingarði í úrkasti, m.a. vegna veltings. Í reynd sé það svo að skurðarnýting véla og nýting í snyrtingu á vinnsludekki frystitogara skipti ekki máli, nema í prufum, af því að alltaf megi fá nýjan þorsk í staðinn fyrir þann sem skemmist af því að ekki sé vigtað inn á vinnslulínur.

Að mati Gunnólfs felst því hugsanleg mismunun í því að fiskur sé ekki vigtaður inn á vinnslulínur í frystitogurum sem þó væri álíka auðvelt í framkvæmd og vigtun inn á vinnslulínur í landvinnslu. Bent er á að við vinnslu um borð í frystitogara séu sporðstykkir í sumum tilfellum skorin af og einnig þunnildi með beingarði. Þannig megi auka verðmæti framleiðslunnar um borð. Afskorin sporðstykkir og þunnildi séu svo fryst sem „afskurður“ en heimilt sé að landa afskurði frystitogara án þess að þær afurðir reiknist til kvótanotkunar viðkomandi vinnsluskips. Afskurður sé mismikill á milli skipa og er bent á að landvinnsla hafi engin sambærileg „hlunnindi“ á borð við þessi, eins og það er orðað, enda verði fyrirtæki í landvinnslu að greiða fullt verð fyrir fisk sem skemmist í vélum eða fari í úrkast með beinum. Loks er bent á að verði fiskur í vinnslu um borð í vinnsluskipi gamall (hann meyrni) sé honum oft hent þegar nýr fiskur komi í móttöku. Einnig sé smáfiski gjarnan hent vegna þess hve seinlegur hann sé í vinnslu. Allt framangreint leiði til skertrar samkeppnisstöðu landvinnslu gagnvart sjóvinnslu, m.a. vegna mun hærri hráefniskostnaðar landvinnslunnar, en hráefniskostnaður sé einmitt stærsti kostnaðarliður fiskvinnslu, eða um 60%.

Því sé spurning hvort ekki sé nauðsynlegt að vigta þorsk á löggiltan hátt inn á vinnslulínur í vinnsluskipum og reikna afskurð til kvótanotkunar til að jafna samkeppnisstöðuna. Í þessu sambandi er bent á að unnt sé að koma fyrir innsiglaðri innvigtunarvog með fiskiteljara á vinnslulínur í frystiskipum. Slíkar innvigtunarvogir séu í flestum fiskvinnslum í landi til að hámarka nýtingu undir markvissu eftirliti. Innvigtunarvog vigti t.d. 30–50 kg. í safntrog. Starfsmaður hleypi til sín úr trogi til að mata fisk í hausara. Vog geti skráð sjálfvirkt í innsiglaða tölvu innveginn fisk á hverri vakt ásamt fiskifjölda. Frávigtun sé skráð frá vinnslulínu. Þannig sé unnt að fá raunnýtingu í vinnslulínu og meðalvigt afla á hverri vakt. Með teljara náist mikilvægar upplýsingar um meðalvigt afla og þar með fiskistærð á veiðislóð. Teljara sé auðvelt að koma fyrir, t.d. þegar haus detti frá hausara.

Með framangreindu fyrirkomulagi gætu störf eftirlitsmanna um borð í vinnsluskipum orðið afar markviss. Þeir gætu fylgst nákvæmlega með t.d. einu holi í vinnslu eða heilli vakt í móttöku eftir atvikum. Skráning á meðalvigt og afla í innsiglaða tölvu ætti að tryggja afar góðar upplýsingar um aflasamsetningu, nýtingu og meðalvigt úr einstöku togi eða vakt. Eftirlitsmenn gætu með þessu ferðast ört á milli skipa, tekið prufur og fylgst með innvegnum og unnum afla í skráningartölvu viðkomandi skips, samanborið við önnur veiðiskip á sama svæði. Við prufutökur úr einstaka holi ætti að vera unnt að gæta þess að engu yrði hent úr prufuholinu. Eftirlitsmenn hefðu alltaf aðgang að innsigluðum skráningartölvum og gætu tekið afrit úr henni til frekari skoðunar í landi ef ástæða þætti til. Með þessu yrði jöfn samkeppnisstaða landvinnslu gagnvart sjóvinnslu betur tryggð hvað varði vigtun og eftirlit.

4.

Í fjórða lagi er óskað eftir því að kannað verði hvort mismunun felist í fyrirkomulagi við úthlutun aflaheimilda annars vegar og skráningu þess afla sem berst að landi hins vegar, þar sem kvótanotkun fiskiskipa taki ekki mið af verðgildi þess afla sem landað er. Ríkjandi fyrirkomulag virðist valda mismunun sem unnt væri að lagfæra með því að verðmætatengja úthlutaðar aflaheimildir og landaðan afla. Spurt er hvort ekki sé nauðsynlegt, með hliðsjón af m.a. ákvæðum samkeppnislaga, að kvótaúthlutun og kvótanotkun fiskiskipa í þorski taki mið af verðgildi þess þorsks sem vigtaður sé nettóvigt til vinnslu hverju sinni.

Í greinargerð Gunnólfs segir að væri þorskur sem landað er til vinnslu á sjó, til landvinnslu eða til vinnslu erlendis, skráður eftir verðgildi í kvótanotkun við skráningu á nettóvigti myndi samkeppnisstaða fyrirtækja í þorskvinnslu jafnast mjög mikið. Nánar tiltekið megi hugsa sér að kvótanotkun tæki mið af verðgildi þess afla sem komið sé með að landi með því að skrá meðalvigt eins og gert hafi verið fyrir nokkrum árum. Skráning á meðalvigt sé auðveld í framkvæmd. Yrði slíkt gert væri um þrenns konar ávinning að ræða:

1. Í fyrsta lagi myndi samkeppnisstaða jafnast milli fyrirtækja hvort sem stór eða smár þorskur væri á því svæði sem fyrirtækið væri staðsett á.
2. Í öðru lagi myndi hvati til að henda ódýrari fiski í sjóinn í skiptum fyrir dýrari fisk hverfa. Þannig yrði að öllum líkindum hætt að henda dauðum netafiski og smáfiski í skiptum fyrir stærri og verðmætari fisk sem sé mjög mikil soun á auðlind þjóðarinnar.
3. Í þriðja lagi yrði fullnægt langtum betur ákvæði 1. gr. laga nr. 38/1990, um stjórnun fiskveiða, um að treysta byggð og hámarka afrakstur af fiskistofnum.

Til frekari rökstuðnings er bent á að um 30–50% verðmunur sé á afla, og þar með samkeppnisstöðu, vegna hráefniskostnaðar milli fiskverkunar á hlýsvæði annars vegar og kaldsvæði hins vegar. Líkur séu á að sóknarmunstur í þorskstofninn geti breyst verulega hratt á næstu árum þannig að sókn stórvaxi í stærri þorsk vegna verðmunar. Möguleg lausn á þessu sé, eins og áður greinir, að úthlutun þorskkvóta verði miðuð við meðalvigt. Meðalvigt verði síðan skráð við löndun, eins og gert hafi verið, og kvótanotkun skips síðan margfölduð með stuðli sem taki mið af meðalvigt þorskafla. Yrði þetta gert myndi hvati til að fleygja smáum þorski í skiptum fyrir stærri minnka umtalsvert eða hverfa alveg. Verðmæti sem fleygt sé í dag myndu þá koma að landi í meira mæli en ella. Ljóst sé að vaxandi hreyfing á aflaheimildum frá kaldsvæðum yfir á hlýsvæði leiði til þess að kvótanotkun færist hratt frá smáfiskasvæðum á landsbyggðinni yfir á stórfiskasvæði af fjárhagslegum ástæðum. Líkur séu á að á næstu árum muni aflaheimildir fyrir tugi þúsunda tonna færast til hlýsvæða. Ástæðan sé m.a. sú að fjárhagslega geti borgað sig fyrir aðila á hlýsvæði að leigja kvóta af útgerð á kaldsvæði fyrir t.d. 100 krónur hvert kíló þar sem unnt sé að fá 170 krónur fyrir kíló af þorski sem veiddur sé á hlýsvæði, en þorskur sem veiðist á kaldsvæði sé ekki jafn verðmætur.

5.

Í fimmta lagi er spurt hvort ekki sé nauðsynlegt, m.a. með hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga og jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, að fjármagn sem fengið sé með leigu eða sölu á aflaheimildum verði ekki notað til að raska samkeppni í frjálsum viðskiptum. Yfirburðastaða fiskverkunar með útgerð muni að óbreyttu leiða til eignaupptöku hjá þeim aðilum sem stundi fiskverkun sem aðalatvinnugrein. Sérhæfð fiskvinnslufyrirtæki á borð við Gunnólf ehf. skili þjóðarbúinu í mörgum tilfellum mestum virðisauka og hæstu framleiðni.

Í greinargerð Gunnólfs kemur fram að eftir að Kvótaþing hafi hafið starfsemi hafi aflaheimildir í þorski verið leigðar á 85 kr./kg., miðað við ársbyrjun 1998. Sé gert ráð fyrir að fiskvinnslufyrirtæki kaupi þorsk til vinnslu á 120 kr./kg. sé ljóst að hráefniskostnaður fiskverkunar með útgerð sé aðeins u.þ.b. 30% af hráefniskostnaði fiskverkunar án útgerðar. Þá geti fiskvinnsla með útgerð nýtt aflaheimildir til beinnar lækkunar á hráefniskostnaði með ýmsu öðru móti. T.d. megi nefna sk. „tonn á móti tonni“ fyrirkomulag en með því sé algeng lækkun á hráefni u.þ.b. 25%. Þá megi einnig nefna það fyrirkomulag að veitt sé fyrir „ókeypis“ kvóta, eins og það er orðað. Með því móti geti hráefniskostnaður lækkað um 50%.

Með framangreindum hætti séu aflaheimildir, sem útgerðum séu afhentar kvaðalaust, nýttar með beinum hætti til að eyða samkeppni í fiskverkun, sem sé önnur atvinnugrein. Hagræðingu þeirri, sem felast eigi í leigu eða skiptum á aflaheimildum, hafi aldrei verið ætlað að ryðja burt þeim fiskverkunar-fyrirtækjum sem skili hæstu framleiðni. Slík eyðing á samkeppni hljóti að leiða til versnandi lífskjara þegar til lengri tíma sé litið.

Að mati Gunnólfs verði að koma algjörlega í veg fyrir að aflaheimildir séu fénýttar til að hafa áhrif á fiskverð til fiskvinnslufyrirtækja þar sem sú háttsemi standist ekki ákvæði samkeppnislaga né heldur jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

6.

Í sjötta og síðasta lagi er þess óskað að samkeppnisyfírvöld hugi að sk. skiptireglum sjávarútvegsráðuneytisins á fisktegundum í aðrar fisktegundir, þar sem álitamál sé hvort reglurnar samrýmist samkeppnislögum. Spurt er hvort þessar skiptireglur hafi áhrif á leiguverð á einstökum fiskitegundum? Jafnframt er spurt hver sé gengismunur á fisktegundum á gengi ráðuneytisins samanborið

við leiguverð (gengi) á aflaheimildum á einstökum fiskitegundum. Loks verði að spyrja hvers vegna sé nauðsynlegt að leyfa að fiskitegundum sé breytt í aðrar fiskitegundir?

II. Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi sjávarútvegsráðuneytinu bréf, dags. 23. október 1998, ásamt með erindi Gunnólfs ehf. og fylgigögnum. Var óskað eftir umsögn ráðuneytisins um erindið.

2.

Umsögn sjávarútvegsráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 10. nóvember 1998. Þar eru settar fram athugasemdir við erindi Gunnólfs í fimm liðum.

2.1.

Í umsögn sjávarútvegsráðuneytisins segir að vigtun á sjávarafla fari eftir reglugerð nr. 618/1994, um vigtun sjávarafla [nú reglugerð nr. 522/1998]. Þar sé sú almenna regla mótuð í 3. gr. að allan afla skuli vega á hafnarvog þegar við löndun. Í 4. gr. sé kveðið á um að vigtarmanni sé heimilt að draga allt að 3% frá vegnum afla vegna áætlaðs íss í aflanum. Þessi mörk hafi verið sett þar sem vandasamt sé að meta hve mikill ís sé í afla og að hærri mörk geti auðveldlega leitt til misnotkunar. Jafnframt sé ekki unnt að banna að ís sé í afla þar sem þýðingarmikið sé að kæla aflann. Til að koma til móts við þá aðila sem óski eftir að geta tekið á móti afla með meiri ís en nemi 3% af honum, séu ákvæði í II. kafla reglugerðarinnar um endurvigtun. Sé þar gert ráð fyrir að fiskvinnslustöðvar geti fengið leyfi Fiskistofu til að endurvigta afla sem þegar hafi verið vigtaður á hafnarvog. Tekið er fram að ekki sé talið unnt að koma vigtun svo fyrir á hafnarvog að unnt sé að taka nauðsynleg sýni úr aflanum til að geta fundið út hve mikill ís sé í honum.

2.2.

Þá segir í umsögninni að enn sem komið er hafi ekki verið mögulegt að koma fyrir vigtun inn á vinnslulínur skipa sem vinni afla um borð. Auk þess muni engar vogir hafa verið löggiltar til notkunar um borð í skipum. Til að fylgjast með afla fullvinnsluskipa og stuðla að bættri nýtingu þeirra á þeim afla sem

Þau veiða hafi orðið að fara aðra leið. Hannað hafi verið kerfi sem byggir á því að með reglulegum hætti sé nýting á vinnsluferlinu mæld og skráð, sbr. reglugerð nr. 448/1990, um mælingar á vinnslunýtingu um borð í vinnsluskipum [sbr. og leiðbeiningar Fiskistofu um nýtingarmælingar um borð í vinnsluskipum]. Út frá þeim upplýsingum sé reiknuð meðalnýting í einstökum afurðum. Margfeldi þessarar meðalnýtingar og landaðs magns afurða liggja síðan til grundvallar þegar aflí skipsins sé reiknaður til aflamarks. Afskurður sé mældur þegar þessari aðferð sé beitt og því sé ekki þörf á að vigta hann sérstaklega við löndun.

Þá segir að undanfarin misseri hafi verið unnið að því að herða eftirlit með fullvinnsluskipum og endurbæta þær aðferðir sem nú séu notaðar til að fylgjast með afla skipanna, sbr. reglugerð nr. 511/1998, um mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð, og reglugerð nr. 510/1998, um leyfi til fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum. Enn hafi engin aðferð komið fram sem þyki ná markmiðum um rétta aflaskráningu og nýtingu hráefnis betur en núverandi mælingar gera. Ljóst sé að sú aðferð hafi annmarka, sérstaklega að ekki sé unnt að finna hver aflinn sé ef fiskurinn sé unninn meira en í flök. Því hafi ráðuneytið, með reglugerð nr. 510/1998, bannað frekari vinnslu um borð en flökun eða flatningu, þar til ábyggileg aðferð til að meta aflann hafi verið þróuð.

2.3.

Í umsögn ráðuneytisins segir að þegar núverandi aflahlutdeildarkerfi hafi verið tekið upp, hafi verið byggt á aflareynslu einstakra skipa þegar hlutdeildum í einstökum tegundum hafi verið úthlutað. Markmið fiskveiðistjórnunarkerfisins sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum, og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Forsenda þess að unnt verði að ná þessum markmiðum sé að nytjastofnarnir séu í góðu ásigkomulagi, og að það verði einungis gert með því að byggja á vísindalegri ráðgjöf varðandi nýtingu þeirra. Eins og kunnugt sé miðist vísindaleg ráðgjöf við að takmarka hve mikið magn verði tekið úr einstökum stofnum, ekki verðmæti. Það sé síðan verkefni þeirra sem við atvinnugreinina starfi hverju sinni að gera sem mest verðmæti úr hverjum fiski með hliðsjón af starfsumhverfi sínu.

2.4.

Þá segir í umsögn ráðuneytisins að öllum sem uppfylli ákvæði laga nr. 22/1998 sé heimilt að eiga eða reka fiskiskip hér á landi. Það sé því val hvers aðila fyrir sig hvernig hann staðsetji sig og sína starfsemi í greininni. Með lögum nr.

11/1998, um Kvótaping, og lögum nr. 13/1998, um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, hafi verið reynt að koma í veg fyrir að sjómenn séu látnir taka þátt í útgerðarkostnaði. Með þessu hafi ennfremur verið jöfnuð aðstaða fyrirtækja sem ekki hafi yfir aflamarki að ráða gagnvart þeim fyrirtækjum sem hafi yfir slíku aflamarki að ráða.

2.5.

Hvað varði aðrar spurningar í erindi Gunnólfs bendir ráðuneytið að lokum á að heimildir til að flytja milli tegunda, eins og oft sé sagt, séu í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 38/1990 um stjórnun fiskveiða. Miðað sé við svokallaða þorskígildisstuðla sem ákveðnir séu í upphafi hvers fiskveiðiárs. Þeir sýni hlutfallslegt aflaverðmæti á kíló, síðustu 12 mánuði sem upplýsingar séu fyrirliggjandi um, í þeim tegundum sem heildarafli sé takmarkaður af.

3.

Samkeppnisstofnun sendi umsögn sjávarútvegsráðuneytisins til Gunnólfs ehf., með bréfi dags. 17. nóvember 1998, og gaf kost á athugasemdum.

Athugasemdir Gunnólfs bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 14. desember 1998. Þar eru gerðar svofelldar athugasemdir í fjórum liðum:

3.1.

Í athugasemdum kvartanda segir að samkvæmt fyrirmælum Fiskistofu, eftir reglugerðum sjávarútvegsráðuneytisins, verði að ísa fisk á sjó. Gunnólfur ehf. geri sömu kröfu til að tryggja gæði hráefnisins. Reynslan hafi sýnt að 3% ís sé frekar lítil til að kæla fisk nægilega vel í miklum hita. Einnig sýni reynsla fyrirtækisins að alltaf sé vatn í fiski við löndun, u.þ.b. 1–2%, þ.e. bráðinn ís. Löggiltir vigtarmenn, þ.e. hlutlausir aðilar, hafi verið þvingaðir til að draga einungis 3% frá í þeim tilfellum þegar ís og vatn sé meira en 3% af afla. Þannig hafi hin sk. „3% regla“ sjávarútvegsráðuneytisins leitt til þess að hallað hafi á kaupanda fisks.

Ítrekað er að kvartandi hafi endurvigtunarleyfi. Hins vegar leiði reglur Fiskistofu um fjölda sýna og magns við endurvigtun til þess að flokka verði sundur hvern einasta fisk frá ís til að framkvæma endurvigtun hjá trillubátum þannig að reglum sé fullnægt. Fiskistofu og sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið bent á að af þessum sökum sé endurvigtun óframkvæmanleg, ekki síst þegar landað sé af mörgum trillum með margar fiskitegundir. Þessu til viðbótar valdi það miklu losi í fiskinum (þ.e. í fiskholdi) ef hver einasti fiskur er týndur úr

kari og settur í annað kar til að losa frá ís. Tjón fyrirtækisins á hráefninu og kostnaður við þessa framkvæmd verði meiri en ávinningurinn af endurvigtun. Af hálfu kvartanda er því talið að hin sk. „3% regla“ skerði samkeppnisstöðu fyrirtækis sem kaupir ísfisk í litlu magni af mörgum trillubátum sem landi hver fyrir sig. Endurvigtun komi ekki í veg fyrir þessa mismunun af framangreindum orsökum.

3.2.

Þá segir í athugasemdunum að fullyrðing ráðuneytisins um að „*enn sem komið er hefur ekki verið mögulegt að koma við vigtun inn á vinnslulínur skipa sem vinna aflann um borð*“ sé röng. Í mörg ár hafi innvigtunarvogir verið nýttar í frystihúsum í landi. Ástæðan sé sú að þetta hafi verið talin besta leiðin til að hámarka nýtingu í vinnslu. Samkvæmt upplýsingum frá framleiðanda innvigtunarvoga sé vel framkvæmanlegt að koma slíkum vogum fyrir í vinnsluskipum, með sambærilegri nákvæmni og í landi, þótt í sumum tilfellum kunnist slíkt að vera vandkvæðum bundið vegna plássleysis um borð.

Vegna umfjöllunar ráðuneytisins um reglugerð nr. 481/1990, um mælingar á vinnslunýtingu um borð í vinnsluskipum, segir að umrætt „kerfi“ geri ráð fyrir að 10 fiska prufa sé tekin tvisvar á sólarhring til að reikna út meðalnýtingu. Vandinn sé sá að prufur geti alls ekki sýnt heildarnýtingu (keyrslunýtingu). Prufur sýni bara nýtingu á prufum. Allur fiskur sem skemmist í vinnslulínum eða sé hent frá borði komi ekki fram í nefndum prufum. Mest arðsemi fáiast í vinnsluskipi með því að hámarka vinnsluhraða á kostnað nýtingar. Það sé opinbert leyndarmál í sjávarútvegi hérlendis að kvótanýting sé almennt talin vera 20% betri í vinnsluskipi en í landvinnslu, m.a. af framangreindum ástæðum. Svigrúm til að nýta aukaafurðir, svo sem hausa, klumbur, beinagarð, slóg og lifur, sé nánast ekkert.

Þá er einnig gerð athugasemd við þá fullyrðingu að „... *engar vogir hafa verið löggiltar til notkunar um borð í skipum*“. Ástæðan sé sú að stjórnvöld hafi ekki lagt áherslu á að löggilda vogir um borð í vinnsluskipum. Samkvæmt upplýsingum Gunnólfs hafi aldrei verið leitað eftir slíkri löggildingu fyrir vogir til notkunar á sjó hérlendis. Þó hafi vogir frá íslenskum framleiðendum verið löggiltar til notkunar um borð í vinnsluskipum í Bandaríkjunum. Þá fullyrði framleiðendur voga, eins og áður greinir, að gæði voga á sjó séu fyllilega sambærileg gæðum voga í landi. Framangreint leiði til verulegs ósamræmis sem ekki verði skýrt með skynsamlegum rökum. Þetta leiði aftur til verulega skertrar samkeppnisstöðu þeirra sem þurfi að vigta allan afla inn í vinnsluhús

samanborið við þá sem stundi vinnslu þorsks á sjó og þurfi ekkert að vigta inn á vinnslulínur.

3.3.

Þá segir í athugasemdunum að það álitaefni hafi verið lagt fyrir samkeppnisyfirvöld, hvort ekki væri nauðsynlegt að jafna samkeppnisstöðu milli fiskverkunar eftir landssvæðum (vegna stærðarmunar á þorski eftir landshlutum) og tryggja markmið 1. gr. laga um stjórn fiskveiða um m.a. að hámarka nýtingu af fiskistofnum með eftirfarandi hætti; að skrá kvótanotkun fiskiskipa með tilliti til verðgildis þess afla sem komið er með að landi. Ítrekað er að skráning á meðalvigt afla til kvótanotkunar eftir verðgildi afla sé álíka auðveld í framkvæmd í dag og hún hafi verið þegar verðmæti landaðs afla hafi verið metið eftir meðalvigt afla á dögum Verðlagsráðs sjávarútvegsins. Nýtt fyrirkomulag myndi gera hvort tveggja í senn, jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja milli landshluta, hvort sem stór eða smár þorskur væri á því landssvæði, og eyða þeim hvata sem fyrir hendi sé í dag til að henda ódýrari fiski fyrir dýrari.

3.4.

Loks er þeirri fullyrðingu í umsögn ráðuneytisins mótmælt sem rangri, að tilkoma laga nr. 11/1998, um Kvótaping og laga nr. 13/1998, um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, hafi jafnað aðstöðu milli annars vegar fyrirtækja sem hafi yfir aflamarki að ráða og hins vegar þeirra fyrirtækja sem ekki ráði yfir aflamarki. Ekki verði með nokkru móti séð hvernig aðstaðan hafi jafnast af þessum sökum. Er þess óskað að samkeppnisyfirvöld taki það álitaefni til umfjöllunar hvort nýta megi fjármuni, sem fengnir séu með sölu eða leigu aflaheimilda, til að raska samkeppni í landvinnslu.

4.

Samkeppnisstofnun sendi athugasemdir Gunnólfs til sjávarútvegsráðuneytisins með bréfi, dags. 21. desember 1998, og gaf kost á athugasemdum.

Athugasemdir ráðuneytisins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 11. janúar 1999. Þar er ítrekað að með því að bjóða upp á endurvigtun afla gefist öllum fyrirtækjum, sem uppfylli ákveðin skilyrði skv. II. kafla reglugerðar nr. 522/1998, um vigtun sjávarafla, tækifæri til að meta hve mikill ís og vatn sé í aflanum.

Þá er einnig ítrekað, varðandi vigtun um borð í fullvinnsluskipum, að verið sé að herða eftirlit með þessari vinnslu og að frekari vinnsla en flökun sé óheimil þar til þróaður hafi verið búnaður til að meta aflann. Ráðuneytið vænti þess að slíkur búnaður verði síðan notaður til að vigta fisk í vinnslu allra vinnsluskipa, og leysi þar með núverandi kerfi af hólmi að verulegu leyti.

5.

Samkeppnisstofnun sendi Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Samtökum fiskvinnslustöðva og Samtökum fiskvinnslustöðva án útgerða bréf, dags. 28. október sl., með samantekt fyrirbyggjandi gagna í máli þessu. Var óskað eftir álit framangreindra aðila í málinu.

5.1.

Umsögn Samtaka fiskvinnslu án útgerðar (SFÁÚ) barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 10. nóvember sl. Þar segir að stjórn SFÁÚ taki að fullu undir þau umkvörtunarefni sem fram komi í erindi Gunnólfs. Þá segir að fiskkaupendur, sem kaupi afla af dagróðrabátum, hafi þurft að búa við það ástand að afli standist að öllu jöfnu ekki þá vigt sem hann sé keyptur samkvæmt. Skekkja sé að meðaltali um 1–2%. Til þess að kæla afla að því marki sem mælt sé fyrir um í reglugerð þurfi að nota ís sem nemi 7–10% af þunga aflans. Þegar ísinn bráðni nái aðeins hluti hans að fara úr ílátinu.

Þá leggur SFÁÚ áherslu á að allur afli sé veginn hér á landi til endanlegrar vigtunar og boðinn upp á innlendum fiskmarkaði, enda sé erlendum fiskkaupendum ekkert að vanbúnaði að bjóða í hann. Þá er einnig lögð áhersla á að sá aðstöðumunur sem nú ríki milli sjó- og landvinnslu, m.a. hvað varði nýtingarútreikninga, verði jafnaður enda sé hann bæði ósanngjarn og óeðlilegur.

SFÁÚ telur fulla þörf á að endurskoða þann grundvöll sem notaður sé við úthlutun fiskveiðiréttinda. Alkunna sé að smáfiski sé hent í stórum stíl og mikil ásókn sé í að veiða aðeins stærsta fiskinn á vetrarvertíðum. Þetta hafi síðan neikvæð áhrif á hinn samkeppnislega þátt á þann hátt sem lýst sé í greinargerð Gunnólfs.

Þá segir að fénýting aflaheimilda, til þess að skapa sér samkeppnislega yfirburði í samkeppni um kaup á hráefni, sé gjör samlega óviðunandi. SFÁÚ lýsir undrun sinni á ummælum sjávarútvegsráðuneytisins um þetta atriði og vísar þeim á bug. SFÁÚ gera kröfu til þess að fjárhagslegur aðskilnaður milli

útgerðar og fiskvinnslu í eigu sama aðila verði áskilinn að lögum. Hér sé um að ræða að fjármagn sé flutt úr atvinnugrein, sem heita megi að sé lokuð fyrir nýliðum og sem starfi í skjóli stjórnvaldsbundinna leyfa, þ.e. úthlutaðra fiskveiðiréttinda, inn í fiskvinnslu sem sé hrein samkeppnisgrein. Að mati SFÁÚ ber, samkvæmt samkeppnislögum, að aðskilja útgerðarrekstur frá rekstri fiskvinnslu og telur SFÁÚ að á samkeppnisráði hvíli skylda til að mæla fyrir um slíkan aðskilnað.

5.2.

Umsögn Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 18. nóvember sl. Í upphafi er vakin athygli á því að álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 eigi í mörgum tilfellum við um þetta mál. Það álit hafi fjallað um erindi Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar um meinta samkeppnislega mismunun sem fiskvinnslustöðvar innan SFÁÚ telji sig sæta í samanburði við fiskvinnslustöðvar sem reknar séu í tengslum við útgerð. Síðan er vikið að einstökum álitamálum.

5.2.1.

3% regla

Í umsögn LÍÚ segir að um þessa reglu hafi gilt fullt samkomulag milli kaupenda og seljenda (útgerðar og sjómanna). Augljóst sé að hugmynd Gunnólfs, um að vigtarmaður taki ísprufu við frumvigtun, sem síðan sé látin gilda, sé með öllu óframkvæmanleg. Það ætti að gerast með því að vigtarmaður taki einstök ílát og aðgreini fisk og ís. LÍÚ telur að aðstaða sé hvergi til slíkrar prufutöku, enda væri ferlið svo seinvirkt að óþolandi væri við það að búa.

Þá segir að miðað við að Gunnólfur kaupi mest af fiski sínum af smábátum megi miklu fremur ætla að 3% reglan sé þeim hagstæð ef litið sé til nýlegra fréttu um að stór hluti afla smábáta komi óísaður að landi.

5.2.2.

Ferskur fiskur vigtaður erlendis

Kvartað sé undan mismunun við erlenda fiskkaupendur vegna vigtunar á ferskum fiski sem seldur sé á fiskmörkuðum erlendis. Fyrir liggir að allur ferskur fiskur, sem sendur sé erlendis, sé brúttóvigtaður hér á landi en endurvigtaður á uppboðsstað. Ekki sé það gert með vigtun á úrtaki heldur sé allur fiskur vigtaður. Hér sé því ekki um mismunun að ræða.

Fram hjá hinu verði ekki litið að álag á fisk, sem seldur sé erlendis, þ.e. að 10–17% álag sé lagt á vigtaðan fisk þegar reiknað sé hver notkun aflamarks hafi verið, valdi mismunun milli fiskkaupenda hér og erlendis. Þetta komi vel fram í álitni samkeppnisráðs nr. 5/1999. Tilvísun í upphaf kvótakerfisins, þegar reiknað hafi verið álag á veiðireynslu, eigi hér ekki við því þau skip sem hafi notið þess séu nú öll gerð út með öðrum hætti og útflutningur á ferskum fiski í gámum hafi ekki verið hafinn á þeim tíma. Það séu því allt aðrir aðilar sem verði fyrir hinni einstöku skerðingu, en þeir sem hafi fengið uppreiknaða veiðireynslu í byrjun kvótakerfisins.

5.2.3.

Vigtun um borð í vinnsluskipum

Um þetta atriði segir í umsögn LÍÚ að með reglulegri sýnatöku og vigtun á afurðum þegar í land sé komið telji Fiskistofa, sem hafi eftirlit með vinnsluskipum, að rétt viðmiðun fái til umreiknings á afurðum í fisk upp úr sjó. Þrátt fyrir það hafi verið til athugunar að vigta fisk inn á vinnslulínur fullvinnsluskipa. Nú liggi ekki fyrir tækni sem geri það mögulegt en málið sé áfram til athugunar og fyrirtæki sem hugsanlega geti framleitt slíkan búnað hugi að hönnun hans.

Fullyrðingum um að smáfiski sé hent í sjóinn og fiski sem skemmist í vinnsluvélum sé hent er vísað á bug. Fjöldi eftirlitsmanna fylgist með vinnsluskipum og fari fjölda eftirlitsferða með þeim. Aldrei hafi komið fram áskanir frá eftirlitsmönnum eins og þær sem Gunnólfur beri fram í garð áhafna þessara skipa.

5.2.4.

Úthlutun kvóta eftir verðgildi

Í umsögn LÍÚ segir að það þekkist hvergi að úthluta verðmætiskvótum til stjórnunar fiskveiða úr tilteknum fiskistofni. Þær þrjár fullyrðingar sem settar séu fram þessu til stuðnings séu allar rangar. Það vaki augljóslega fyrir Gunnólfi að viðskiptavinir fyrirtækisins geti stundað veiðar á smáum fiski í ríkum mæli vegna þess að hann sé verðminni en stór fiskur. Núverandi stjórnun fiskveiða hafi leitt til þess að útgerð forðist að veiða smáan fisk og þannig hafi nýting stofnsins stórlega batnað. Þær hugmyndir sem kvartandi setji fram gangi í gagnstæða átt og séu kenndar við svonefnda „grisjunarstefnu“, sem byggir á því að of mikið sé af smáum fiski í sjónum. Segja megi að þessari „grisjunarstefnu“ hafi verið fylgt að undanfögnu í Barentshafi með hóflausum

veiðum á smáum fiski og því sé komið fyrir þorskstofninum í Barentshafi eins og raun beri vitni.

5.2.5.

Bann við framsali aflaheimilda

Vísað er í álit samkeppnisráðs nr. 6/1996. Heimild til framsals aflaheimilda sé ein meginstoð núverandi fiskveiðistjórnunar. Hagkvæmni og hagræði verði ekki náð nema með slíkri heimild og sé það viðurkennt af öllum sem málið varði, nema þeim sem ekki hafi viljað taka áhættu af útgerð og hafi viljað aðgang að veiði annarra til eigin vinnslu.

5.2.6.

Breyting milli fisktegunda

Í umsögn LÍÚ segir að heimilt sé að veiða umfram úthlutað aflamark af tiltekinni botnfisktegund allt að 5% af heildarverðmæti botnfisksaflamarks og skerðist aflamark annarra tegunda sem því nemi. Þessi heimild nái þó ekki til þorsks. Þá segir að verðmætisstuðlar ákvarðist af meðalverði hvernar tegundar frá liðnu ári. Þeir hafi því ekkert með verð á Kvótaþingi hverju sinni að gera. LÍÚ fær ekki séð að þessi heimild hafi áhrif á samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja, hvort heldur þau reki útgerð eða ekki. Að meðaltali jafni þessi heimild veiði einstakra tegunda innan árs og hafi því ekki áhrif á að veitt sé meira af einni tegund en annarri.

5.3.

Umsögn Samtaka fiskvinnslustöðva (SF) barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 19. nóvember sl. Þar segir að SF vilji gera eftirfarandi athugasemdir við erindi Gunnólfs:

5.3.1.

Ísun aflu

SF hafi sætt sig við að hámarksísun á lönduðum aflu sé reiknuð sem 3%, fari aflinn ekki til endanlegrar vigtunar í fiskvinnsluhúsi eða á fiskmarkaði. Þessi tala hafi verið fundin eftir víðtækar mælingar á löndunarstöðum víða um land en sé að sjálfsögðu aðeins meðaltal sem flestir hafi þó fallist á að væri notað. Það verði að viðurkennast að með ákvörðun um hærri tölu, eða 5% sem nefnd hafi verið, skapist hætta á að menn fari að minnka ísun eða hafa hana í minna lagi til að drýgja kvóta. Á hinn bóginn sé það viðurkennt að 3% ísun skapi þá hættu sem lýst sé í erindi Gunnólfs, að menn neyðist til þess í sumum tilfellum að kaupa ís og vatn á fiskverði.

SF geri sér ljóst að það geti verið erfitt að koma við endurvigtun í fiskvinnsluhúsi þegar verið sé með fjölda báta í viðskiptum sem allir landi litlu magni í einu. SF telur samt sem áður að hækkun á leyfilegu ísmagni, úr 3% í 5%, geti skapað fleiri vandamál en það muni leysa, eins og áður sé lýst. Að mati SF sé það ekki trygging fyrir meiri ísun og bættri meðferð á afla að hækka leyfilega ísprósentu. Ljóst sé að sú aðferð sem tryggir besta meðferð hráefnisins sé að ísa vel og úrtaksvigta afla við löndun.

5.3.2.

Kvótaálag

SF telur æskilegt að allur fiskur sem landað sé á Íslandi af Íslandsmiðum sé úrtaksvigtaður samkvæmt settum reglum og að þær reglur nái jafnt til allra án tillits til þess hvað síðar sé gert við fiskinn. Afli sem siglt sé með til löndunar erlendis svo og afli sem landað hafi verið á Íslandi og seldur sé til útlanda án þess að hafa verið úrtaksvigtaður samkvæmt almennum reglum, verði háður ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins um kvótaálag enda sé því m.a. ætlað að mæta rýrnun í flutningi og hefðbundinni yfirvigt á erlendum mörkuðum. Vigtun á afla af Íslandsmiðum verði eingöngu heimil á þeim fiskmörkuðum erlendis sem fengið hafi til þess tilskilin leyfi frá Fiskistofu og séu undir sambærilegu eftirliti og innlendir fiskmarkaðir.

5.3.3.

Jöfnun samkeppnisstöðu sjófrystingar og vinnslu í landi

Í umsögn SF segir að það sé skoðun samtakanna að leitast skuli við að jafna aðstöðu fiskvinnslu í landi og vinnslu úti á sjó þegar litið sé til afla- og vinnslunýtingar. Að þessu hafi verið unnið, m.a. á vegum sjávarútvegsráðuneytisins, Fiskistofu, Hafrannsóknarstofnunar og Rannsóknarstofu fiskiðnaðarins. Með nýrri tækni skapist sífellt meiri möguleikar á að fylgjast betur með hverskonar nýtingu og frákasti og sé það skoðun SF að þessa tækni beri að nýta jafnóðum og hún sé tiltæk og hagkvæmt þyki.

6.

Samkeppnisstofnun sendi sjávarútvegsráðuneytinu og Gunnólfi umsagnir framangreindra aðila með bréfum, dags. 23. nóvember sl.

Með bréfi, dags. 30. nóvember sl., bárust athugasemdir frá Gunnólfi við umsögn LÍÚ, dags. 18. nóvember sl. Þar segir, vegna tilvísunar LÍÚ til álits samkeppnisráðs nr. 6/1996, að það sé álit Gunnólfs að aðrir úrskurðir

samkeppnisráðs í sambærilegum málum varðandi aðrar atvinnugreinar séu veigameiri en álit samkeppnisráðs nr. 6/1996. Gengið sé út frá því að samkeppnisyfirkvöld mismuni ekki atvinnugreinum eða aðilum í úrskurðum sínum. Sömu lög og sömu grundvallaratriði gildi um fiskvinnslu og aðrar greinar atvinnulífsins hvað varði samkeppnislöggjöf og þau jafnræðis- og frelsisákvæði sem hún byggir á.

6.1.

3% regla

Ítrekað er að það sé hlutverk löggiltra vigtarmanna að meta með hvaða hætti sjávarafli sé vigtaður í einstaka tilvikum. Það hvort endurvigta eigi afla, eða hvernig draga beri ís og umbúðir frá við vigtun, sé í höndum löggiltra vigtarmanna undir eftirliti Fiskistofu. Því er mótmælt að eitthvert samkomulag sé um núverandi framkvæmd á milli fiskseljenda og -kaupenda. Aðalatriði málsins sé að ekki sé framkölluð röng vigtun á grundvelli þvingandi reglugerðar sem valdi fjárhagstjóni fiskkaupenda.

6.2.

Fiskur vigtaður erlendis

Í athugasemdum kvartanda segir, að staða íslenskra fiskvinnslufyrirtækja almennt, gagnvart hráefni sem sent sé óunnið úr landi, sé sú að þessum fyrirtækjum sé í reynd aldrei gefinn kostur á að bjóða í umræddan fisk, fyrr en hann sé kominn á markað erlendis. Samkeppnisstaðan sé því í reynd sú að íslenskum fiskvinnslufyrirtækjum sé meinað að bjóða í þann fisk sem sendur sé úr landi eftir geðþóttaákvörðunum útvaldra fyrirtækja sem fá til þess opinbert leyfi, eins og það er orðað. Því álitamáli, hvort þetta standist samkeppnislög, sé vísað til Samkeppnisstofnunar. Í fréttum nýverið hafi komið fram að tvöfalt meiri ferskfiskur hafi farið á markað í Bretlandi en venjulega. Á sama tíma hafi innlendir fiskmarkaðir verið sveltir.

Þá hafi sjávarútvegsráðuneytið nýverið fellt niður álag á útfluttan ferskfisk ef hann sé vigtaður nettóvigt hér á landi. Umrædd skerðing hafi orðið til vegna þess að í upphafi kvótakerfis hafi útgerðir getað fengið 20% álag á úthlutaðan kvóta vegna tíma sem farið hafði í siglingar með afla til útlanda. Því álitaefti sé vísað til Samkeppnisstofnunar að kvótaálag hafi verið fellt niður en ekkert tillit tekið til ótal styrkja til fiskvinnslufyrirtækja innan ESB, sem nemi tugum milljarða árlega. Nauðsynlegt hefði verið, að mati kvartanda, að fram kæmi hve miklum styrkjum hefði verið úthlutað til fiskvinnslufyrirtækja og tengdra fyrirtækja, á Humber svæðinu í Bretlandi, síðustu 5 ár áður en kvótaálagi var

breytt. Styrkir til útgerða innan ESB gefi útgerðum kost á að selja hráefni undir kostnaðarverði. Styrkir til fiskvinnslu innan ESB raski samkeppnisstöðu gagnvart íslenskum fiskvinnslufyrirtækjum. Að mati kvartanda beri íslenskum stjórnvöldum að jafna samkeppnisstöðu innlendra aðila í samræmi við ákvæði WTO um jöfnunartolla og ríkisstyrki.

6.3.

Vigtun um borð í vinnsluskipum

Í athugasemdum kvartanda segir að samkvæmt nýtingarstuðlum frystiskipa í norski lögsögu sé nýting frystitogara í Noregi 36%, miðað við roðlausar og beinlausar afurðir. Algeng nýting hjá frystitogurum héraendis hafi verið í kringum 40%. Mismunur í hráfnisnotkun samkvæmt þessu sé 11%.

Kvartandi ítrekar að verulegur munur sé á þeim kostnaði sem falli til vegna öflunar hráfnis hjá sjóvinnslu annars vegar og landvinnslu hins vegar. Hann stafi að miklu leyti af því að sjófrysting þurfi ekki að vigta fisk inn á vinnslulínur á meðan landvinnsla sæti afarkostum við vigtun, sbr. 3% reglu. Þá er því mótmælt að ekki sé fánlegur tæknibúnaður til að vigta fisk úti á sjó. Ítrekað er að hráefni sé dýrasti liðurinn við rekstur fiskvinnslu, eða 55–70% af kostnaði, og hvert prósent í nýtingu geti skipt sköpum um hvort reksturinn skili hagnaði eða tapi.

6.4.

Kvóti eftir verðgildi

Hér segir að kvótanotkun taki ekki mið af verðgildi afla. Þetta leiði af sér að hvati myndist til að henda ódýrari fiski fyrir dýrari. Einnig skapist 30–50% mismunur á samkeppnisstöðu milli landshluta, þar sem stærri og verðmeiri þorskur sé á svæðinu frá Höfn í Hornafirði, vestur um að Breiðafirði. Álitæfnið snúist um þetta. Það hafi aldrei verið markmiðið með setningu laga um stjórnun fiskveiða að veitt yrði „ofan af“ stofninum, eins og það er orðað. Fullyrðing LÍÚ um að nýting stofnsins hafi batnað verulega, sé órökstudd. Þá er því mótmælt, sem fram komi í umsögn LÍÚ, að fyrir kvartanda vaki að geta stuðlað að, eða framkvæmt, sk. „grisjunarstefnu“. Athugasemdir kvartanda beinist að því að 30–50% verðmeiri þorskur veiðist fyrir sunnan Ísland heldur en fyrir norðan. Af þeirri ástæðu séu útgerðir og fiskvinnslufyrirtæki á norðursvæði í stórlega skertri samkeppnisstöðu sem ekki hafi verið séð fyrir. Þetta eigi sérstaklega við um möguleika til að leigja kvóta og koma með afla að landi, þar sem kvóti kosti um 100 krónur fyrir hvert kíló.

6.5.

Um framsal aflaheimilda

Í athugasemdum Gunnólfs segir að af hálfu fyrirtækisins hafi hvergi verið minnst á bann við framsali aflaheimilda. Umfjöllun um það efni sé því á misskilningi byggð hjá LÍÚ. Álitaeefnið sé m.a. að sum fyrirtæki geti nýtt tekjur af leigðum eða seldum aflaheimildum til að yfirbjóða hráefni á fiskmörkuðum. Því verði að spyrja hvort sú mismunun sem í þessu kunni að felast sé samrýmanleg samkeppnislögum. Í öðrum atvinnugreinum hafi samkeppnisyfirvöld krafist þess, við sambærilegar aðstæður og hér um ræði, að slíkur rekstur yrði a.m.k. aðskilinn frá öðrum rekstri, þannig að ekki væri möguleika á slíkri millifærslu. Fiskvinnsla og sjávarútvegur hljóti almennt að sitja við sama borð og aðrar atvinnugreinar, ekki síst vegna stærðar og mikilvægis atvinnugreinarinnar.

6.6.

Verðmyndun á ferskfiski

Hér segir að í sjávarútvegi hafi markaðsviðskipti smám saman verið að taka við af eldri „handstýringu“, eins og það er orðað, og opinberum verðlagshöftum. Þannig hafi sjávarútvegur verið að markaðsvæðast, nema verðmyndun á hráefni til fiskvinnslu, sem enn lúti markaðsvæðingu aðeins að hluta. Þar sé átt við fiskmarkaðsviðskipti og frjáls viðskipti óháðra aðila. Talað sé um „frjálst fiskverð“ eftir að Verðlagsnefnd sjávarútvegsins hafi verið lögð niður. Svo sé hins vegar alls ekki. Í þeim tilfellum þegar sami aðili sé bæði kaupandi og seljandi að hráefni af eigin útgerð, eða útgerð sama aðila, sé rangt að tala um að fiskverð sé „frjálst“. „Frjálst fiskverð“ þegar útgerð og fiskvinnsla sé í eigu sama aðila valdi sams konar mismunun fiskvinnslufyrirtækja og fénýting af sölu eða leigu aflaheimilda til að hafa áhrif á fiskverð. Þessum þætti samkeppnisstöðunnar hafi ekki verið komið á framfæri í fyrri erindum til samkeppnisyfirvalda en þar sem hann sé náskyldur fénýtingu seldra eða leigðra aflaheimilda sé óhjákvæmilegt að bæta þessu við þá heildarmynd sem til umfjöllunar sé.

Fyrirtæki sem bæði starfi að útgerð og fiskvinnslu hafi landað afla hjá eigin fyrirtæki á lægra verði en í frjálsum viðskiptum. Þannig hafi umrædd fyrirtæki styrkt samkeppnisstöðu fiskvinnslu sinnar og nýtt aukafjármagn, sem þannig hafi fengist, til yfirboða í frjálsum viðskiptum eða á fiskmörkuðum.

Í athugasemdunum er vitnað til álitsgerðar sem Viðar Már Matthíasson lagaprófessor hafi gert fyrir fyrrverandi sjávarútvegsráðherra en þar komi fram að tæplega sé unnt að banna sjávarútvegsfyrirtækjum að landa afla af eigin skipum í eigin fiskverkun. Því álitaefni sé þess vegna vísað til samkeppnisyfirvalda hvort ekki sé nauðsynlegt, með hliðsjón af samkeppnislögum, að fyrirtækjum með „eigið“ fiskverð verði meinað að stunda jafnframt viðskipti við fiskmarkaði, eða viðskipti með hráefni við aðra óskylda aðila.

Síðan segir að efla mætti markaðsviðskipti með ferskfisk með því að Verðlagsstofa skiptaverðs tæki upp skráningu á „viðmiðunarverði“ einstakra fisktegunda (sbr. skráningu á viðmiðunarverði olíu í Rotterdam). Viðmiðunarverð fisktegunda gæti tekið mið af meðalverði af skráðum, frjálsum viðskiptum, þ.e. annars vegar verðlagningu á fiskmörkuðum að frádregnum sölukostnaði, og hins vegar verðlagningu á fiski í viðskiptum óskyldra aðila í föstum viðskiptum. Skráning á „viðmiðunarverði“ sé nauðsynleg forsenda þess að fyrirtæki í sameiginlegum rekstri geti haft valkost um hvort þau ætli að stunda „lokuð“ viðskipti með eigin fiskverði og engin frjáls viðskipti með fisk, eða „opin“ viðskipti með því að nýta „viðmiðunarverð“ til verðlagningar á eigin hráefni og stunda þá jafnframt önnur frjáls markaðsviðskipti með hráefni. Fyrirtækjum sem reki bæði útgerð og fiskvinnslu væri þannig einungis frjálst að stunda viðskipti með hráefni að þau gengjust undir samkomulag um að nota ekki lægra verð en skráð viðmiðunarverð einstakra fisktegunda.

6.7.

Breyting á milli fisktegunda

Um þetta segi í bréfi LÍÚ: „*Verðmætisstuðlar ákvarðast af meðalverði hvernar tegundar frá liðnu ári. Þeir hafa því ekkert að gera með verð á Kvótapiingi hverju sinni.*“ (leturbreyting kvartanda).

Þarna sé átt við tvenns konar verðmyndun. Meðalverð veiddrar fisktegundar annars vegar, og verð á leigðum aflaheimildum hins vegar. Skipti á fisktegundum á vegum Fiskistofu (opinbers aðila) lúti annarri verðlagningu en leiga á aflaheimildum. Álitaefnið sé hvort fyrirkomulagið varði við samkeppnislög.

7.

Samkeppnisstofnun sendi sjávarútvegsráðuneytinu athugasemdir Gunnólfs með bréfi, dags. 6. desember, og gaf kost á athugasemdum.

Engar athugasemdir bárust frá sjávarútvegsráðuneytinu.

II. Lagaumhverfi

1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir: „Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að:

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,
- b. vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,
- c. auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.“

Í d-lið 2. mgr. 5. gr. segir að hlutverk samkeppnisráðs sé „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 að telji samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skuli einnig birt almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hafi verið kynnt ráðherra.

2.

Um stjórn fiskveiða gilda lög nr. 38/1990, með síðari breytingum. Í 1. gr. laganna segir að markmið þeirra sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

Í 4. gr. laganna segir að enginn megi stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Þá segir í 5. gr. að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni komi aðeins til greina þau fiskiskip sem hafi haffærisskírteini og skrásett séu á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum.

Í 2. mgr. 7. gr. laganna segir svo: „*Veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, skal úthlutað til einstakra skipa. Skal hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips ...*“

3.

Um vigtun sjávarafla gildir reglugerð nr. 522/1998. Þá eru einnig í gildi reglugerð nr. 510/1998, um leyfi til fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum, og nr. 511/1998, um mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð. Loks hefur Fiskistofa gefið út bæklinginn „*Nýtingarmælingar um borð í vinnsluskipum*“.

III.

Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs, þann 21. febrúar sl., var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Óðinn Elísson.

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr. þeirra, og með hliðsjón af d-lið 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. laganna, vekur samkeppnisráð athygli sjávarútvegsráðherra á eftirfarandi álit.

Í máli þessu hefur kvartandi óskað eftir því að samkeppnisyfirkvöld taki til athugunar ýmis álitæfni sem tengist samkeppnisstöðu þorskvinnslugreina, eins og það er orðað. Hér að neðan mun verða fjallað um einstök efnisatriði sem í málinu greinir.

2.

Vigtun samkvæmt 3% reglu

Kvartandi óskar eftir því að kannað verði hvort ríkjandi fyrirkomulag við vigtun sjávarafla með svokallaðri „3% reglu“ samrýmist lögum nr. 100/1992, um mál, vog og faggildingu, og almennum venjum um vöruvigtun í viðskiptum. Kvartandi telur regluna ósanngjarna í garð kaupanda fisks því hún geti leitt til þess að hann kaupir ís og vatn á fullu verði þegar ísmagn í afla sé meira en 3%. Reglan sé óþörf enda sé löggiltur vigtarmaður til staðar sem geti annast rétta vigtun. Bent er á að endurvigtunarheimild sé lítils virði þar sem

endurvigtun verði ekki við komið nema í undantekningartilfellum, af tæknilegum ástæðum.

Af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins er bent á að 3% mörk séu sett þar sem vandasamt sé að meta hve mikill ís sé í afla og að hærri mörk geti leitt til misnotkunar. Ráðuneytið bendir á heimild til endurvigtunar sem komið geti í veg fyrir að fiskkaupandi kaupi ís og vatn sem fisk.

Í upphafi umfjöllunar um þetta atriði vill samkeppnisráð taka fram að eftirlit með því hvort ákvæði laga nr. 100/1992, um vog, mál og faggilding, séu virt, er ekki í höndum samkeppnisyfirvalda heldur Löggildingarstofunnar og eftir atvikum viðskiptaráðherra, sbr. t.d. 14., 15. og 22. gr. laga nr. 100/1992. Samkeppnisráð mun því ekki skera úr því álitafni hvort sú framkvæmd sem kvartað er yfir að þessu leyti brjóti gegn ákvæðum nefndra laga.

Kvartandi í máli þessu hefur haldið því fram að ekkert sé því til fyrirstöðu að löggiltir vigtarmenn kanni raunverulegt ísmagn í afla og dragi það frá við vigtun hans. Þannig megi koma í veg fyrir að kaupendur hráefnis til fiskvinnslu séu þvingaðir til að kaupa ís og vatn á verði fisks í þeim tilfellum þegar ísmagn sé meira en 3% af afla. Í umsögnum sjávarútvegsráðuneytisins, LÍÚ og Samtaka fiskvinnslustöðva er á hinn bóginn bent á að rýmri heimildir til frádráttar á ís og vatni kunni að leiða til misnotkunar. Í umsögn Samtaka fiskvinnslustöðva er einnig bent á að viðmiðunin um 3% frádrátt hafi verið fengin eftir víðtækar mælingar í löndunarstöðum víða um land. Þá hefur jafnframt verið vísað til þess að fiskvinnslustöðvar geti orðið sér úti um leyfi til að endurvigta afla sem þegar hafi verið vigtaður á hafnarvog.

Að mati samkeppnisráðs má að sínu leyti taka undir það með kvartanda að óheppilegt sé að kaupendur hráefnis til fiskvinnslu kunni að vera nánast þvingaðir til að kaupa ís og vatn á verði fisks í þeim tilfellum þegar ísmagn í afla er meira en 3%. Frá samkeppnislegu sjónarmiði væri æskilegt að kaupendur fisks til vinnslu gætu treyst því að ekki sé um undirvigtun að ræða á afla vegna þessa, m.a. í ljósi þess að hin svokallaða 3% regla getur komið misjafnlega niður á fiskvinnslufyrirtækjum eftir því hvaðan þau kaupa hráefni. Hins vegar hafa sjávarútvegsráðuneytið, LÍÚ og Samband fiskvinnslustöðva bent á að af tæknilegum ástæðum sé nánast útilokað annað en að fastsetja einhvers konar viðmiðun á því hversu mikið megi draga frá vigtun vegna ætlaðs íss og vatns í afla. Jafnframt gætu rýmri frádráttarmörk leitt til misnotkunar. Auk þess hefur kvartandi sjálfur bent á að endurvigtun afla sé

tímafrek auk þess sem hún geti leitt til skemmda á hráefni. Að mati samkeppnisráðs hljóta sams konar ágallar að vera fylgjandi því að löggiltir vigtarmenn annist vigtun á afla í stórum stíl með þeim hætti sem kvartandi hefur lýst, í stað þess að stuðst sé við hina sk. 3% reglu.

Hvað sem þessu líður telur samkeppnisráð æskilegt að kannað verði hvort unnt sé að koma betur til móts við sjónarmið þeirra sem telja á sig hallað vegna nógildandi reglna um leyfilegan frádrátt íss og vatns í afla. Slík könnun gæti falist í framkvæmd nýrra mælinga á ísmagni í afla, þannig að staðfest verði hvert sé algengt hlutfall þess, eða endurskoðun á heimildum löggiltra viktarmanna til að meta magn íss og vatns í þeim tilfellum þegar ætla má að það sé meira en 3%.

3.

Ferskur fiskur vigtaður erlendis

Þá óskar kvartandi eftir álitum samkeppnisyfirvalda á áhrifum þess á samkeppnisstöðu Gunnólfs, gagnvart erlendum fiskvinnslum, að ísfiskur, sem sendur sé til útlanda til vinnslu, sé aðeins vigtaður brúttóvigti hérlandis (með ís og umbúðum), en fiskur til landvinnslu hérlandis verði að vigta nettóvigti. Af hálfu kvartanda er talið að vigtun erlendis sé um 7,5% lægri en vigtun hérlandis. Æskilegra væri að fiskur sem sendur sé til útlanda í gámum sé vigtaður nettóvigti áður en hann er sendur úr landi. Jafnframt er bent á að íslensk fiskvinnslufyrirtæki eigi þess ekki kost í raun að bjóða í þann fisk sem sendur sé á erlendan markað. Þá hafi sjávarútvegsráðuneytið nýlega fellt niður álag á útfluttan ferskfisk ef hann sé vigtaður nettóvigti hér á landi. Því álitaeftni sé vísað til samkeppnisyfirvalda að kvótaálag hafi verið fellt niður en ekkert tillit tekið til þess að fiskvinnslufyrirtæki innan ESB njóti ótal styrkja sem skekki samkeppnisstöðu íslenskra fiskvinnslu.

Í umsögn SFÁÚ er lögð áhersla á að allur fiskur sé vigtaður hér á landi og boðinn upp á innlendum fiskmarkaði enda sé erlendum fiskvinnslum ekkert að vanbúnaði að bjóða í hann.

Í umsögn LIÚ kemur fram að ferskur fiskur, sem sendur sé til útlanda, sé vigtaður brúttóvigti hér á landi en endurvigtaður á uppboðsstað. Það sé ekki gert með úrtaksvigtun heldur sé allur fiskur vigtaður. Hér sé því ekki um mismunun að ræða. Um kvótaálag og áhrif þess er vísað til álits samkeppnisráðs nr. 5/1999, *Erindi um kvótafrádrátt vegna útflutnings á ferskum óunnum afla*.

Í umsögn SF segir að æskilegt væri að allur fiskur sem landað sé á Íslandi af Íslandsmiðum sé úrtaksvigtaður samkvæmt settum reglum og að þær reglur nái jafnt til allra án tillits til þess hvað sé síðar gert við fiskinn. Afli sem siglt sé með til löndunar erlendis svo og afli sem seldur sé til útlanda án þess að hafa verið úrtaksvigtaður hér á landi verði háður ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins um kvótaálag enda sé því m.a. ætlað að mæta rýrnun í flutningi og hefðbundinni yfirvigt á erlendum mörkuðum.

Í upphafi umfjöllunar um þetta atriði vill samkeppnisráð taka fram að í áður nefndu álitni samkeppnisráðs nr. 5/1999 var fjallað um áhrif svokallaðs kvótaálags á ferskan óunninn afla á samkeppnisstöðu fiskseljenda eftir því hvort afli væri seldur hér á landi eða erlendis. Í álitinu kom fram að álagið hefði að hluta til verið rökstutt með því að afli vigtaðist verr upp úr skipi vegna rýrnunar þegar hann væri kominn á erlendan markað. Af greinargerð með frumvarpi til nágildandi laga um stjórn fiskveiða mætti þó ráða að meginástæðan fyrir álaginu væri sú að sporna gegn útflutningi á óunnum ferskum fiski. Þannig komi m.a. fram í lögskýringargögnum að álagið sé hæst á þorsk og ýsu af því að þær tegundir nýttust innlendri fiskvinnslu betur en aðrar tegundir.

Um þetta sagði svo í álitni samkeppnisráðs: „*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 mótí. 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 sölum 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 skerðingu vegna siglingar með afla á erlendan markað hefur ekki önnur ráð en að kaupa sér aflahlutdeild á mótí þeirri skerðingu á meðan önnur útgerðarfyrirtæki þurfa þess ekki og njóta jafnvel hinnar hækkunar 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 hamla 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 almenn.“

Í álitinu var einnig vikið nokkuð að meintum ríkisstyrkjum innan ESB til sjávarútvegs en í gögnum málsins kom fram að ein ástæða þess að kvótaálagi væri beitt væri sú að erlend fiskvinnsla nyti ríkisstyrkja sem skertu samkeppnisstöðu innlendrar fiskvinnslu við hina erlendu. Af þessu tilefni benti samkeppnisráð á að íslensk stjórnvöld gætu, teldu þau ástæðu til, látið reyna á það hvort aðildarríki EES-samningsins hefðu uppfyllt þær skyldur sem á þeim kynnu að hvíla vegna ákvæða EES-samningsins um afnám ríkisstyrkja til sjávarútvegs. Jafnframt var vísað til þess að Ísland hefði, ásamt fjórum öðrum þjóðum, lagt fram sameiginlega áskorun fyrir fund Alþjóðaviðskipta-stofnunarinnar (WTO) um að aðrar ríkisstjórnir skuldbindu sig til að leggja af sjávarútvegsstyrki í áföngum.

Í máli því sem hér er til umfjöllunar hefur því verið haldið fram að misjafnar reglur um vigtun afla, eftir því hvort hann er seldur hér á landi eða erlendis, valdi mismunun milli innlendra og erlendra fiskkaupenda. Um þetta atriði var ekki fjallað sérstaklega í áliti samkeppnisráðs nr. 5/1999. Samkeppnisráð leggur þannig skilning í umkvörtunarefnið að þessu leyti að erlendir fiskkaupandi fái meira magn en uppgæfið sé á vigtarskýrslum, m.a. vegna hefðbundinnar yfirvigtar á erlendum fiskmörkuðum, en innlendir fiskkaupandi fái þvert á móti minna magn, t.a.m. vegna áðurnefndar 3%-reglu, eða í besta falli það magn af fiski sem hann greiðir fyrir. Ástæðan sé sú að fiskur sem innlend fiskvinnsla kaupir sé vigtaður nettóvigt hérlandis en fiskur sem erlend fiskvinnsla kaupir sé aðeins vigtaður brúttóvigt hér á landi en endurvigtaður erlendis þar sem yfirvigt sé almenn regla.

Að mati samkeppnisráðs snýst álítaefnið ekki nema að takmörkuðu leyti um beinar aðgerðir íslenskra stjórnvalda sem raski samkeppnisstöðu. Er þar átt við hina sk. 3% reglu en fyrr var um hana fjallað. Að mati samkeppnisráðs geta mismunandi venjur við vigtun afla vart orðið tilefni sérstakra aðgerða innlendra stjórnvalda sem beint eða óbeint skertu möguleika útgerðarmanna á að ráðstafa afla til þeirra markaða sem fýsilegastir þykja hverju sinni. Hins vegar bendir samkeppnisráð á að hóflegt álag á útfluttan fisk, sem tæki mið af hugsanlegri rýrnun og sannanlegri yfirvigt á erlendum fiskmarkaði, færi ekki gegn markmiði samkeppnislaga enda væri slíkt álag af öðru tagi en það sem um var fjallað í fyrrgreindu álitni samkeppnisráðs nr. 5/1999. Að öðru leyti sér samkeppnisráð ekki ástæðu frekari athugasemda hvað þetta atriði áhrærir.

4.

Vigtun um borð í vinnsluskipum

Þriðja umkvörtunarefni þessa máls lýtur að þeim mun sem gerður er á milli fiskvinnslufyrirtækja í landi annars vegar og vinnsluskipa hins vegar hvað varðar vigtun hráefnis til vinnslu. Af hálfu kvartanda er bent á að fiskvinnslufyrirtæki í landi kaupi hráefni eftir vigt en síðan séu afföll, afskurður og nýting á ábyrgð fyrirtækisins. Þessu sé öðruvísi farið með vinnsluskip enda sé það hráefni sem þau vinni úr ekki vigtað inn á vinnslulínur skipanna. Þess í stað séu teknar nýtingarprufur sem geti ekki endurspeglad raunverulegt magn sem unnið sé úr. Þá skipti nýting litlu máli um borð í vinnsluskipi þar sem alltaf megi fá nýtt hráefni í stað þess sem misfarist í vinnslu. Þetta þýði að samkeppnisstaða landvinnslu gagnvart sjóvinnslu sé skert þar sem landvinnsla verði að taka á sig mun meiri kostnað tengdan hráefni, en hráefniskostnaður sé stærsti einstaki útgjaldaliðurinn hjá fiskvinnslufyrirtækjum. Í greinargerðum kvartanda er því lýst hvernig koma megi við vigtun inn á vinnslulínur fiskiskipa og jafnframt vísað til yfirlýsingar Póls ehf., frá 13. desember 1998, þar sem fram komi að unnt sé að vigta fisk inn á vinnslulínur í fiskiskipum með sambærilegri nákvæmni og gert sé í landi.

Af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins og LÍÚ er bent á að ekki sé tæknilega mögulegt eins og sakir standa að koma við vigtun inn á vinnslulínur fiskiskipa. Þess í stað séu teknar nýtingarprufur sem eigi að endurspegla það magn hráefnis sem fari í gegnum vinnsluna. Af þessum sökum hafi verið settar reglur sem leggi hömlur við því hversu mikið megi vinna fisk um borð í skipi.

Samkeppnisráð bendir á að vinnsluskip eru keppinautar fiskvinnslufyrirtækja í landi. Fyrst og fremst er þar um ræða samkeppni um að selja fiskafurðir til

kaupenda en eðli málsins samkvæmt keppa þessir aðilar síður á hráefnismarkaði. Ljóst má vera að samkeppnisstaða aðila á markaði ræðst ekki síst af þeim kostnaði sem fellur til í rekstri vegna opinberra reglna ýmiss konar. Getur þar bæði verið um beinan og óbeinan kostnað að ræða. Í þessu tilfelli er ljóst að talsverður munur getur skapast milli landvinnslu annars vegar og sjóvinnslu hins vegar þar sem hin fyrrnefnda kemst ekki hjá því að bera kostnað vegna affalla við vinnsluna. Ef hráefni er ekki vigtað inn á vinnslulínur þeirra skipa sem vinna afla um borð er sá möguleiki fyrir hendi að afföll við vinnslu komi ekki fram sem kostnaður í rekstri með sama hætti og hann gerir óhjákvæmilega hjá landvinnslufyrirtæki. Þó skal sérstaklega tekið fram að með þessu er ekki verið að fullyrða að fiski sé í raun hent frá borði vinnsluskipa enda er samkeppnisráð ekki í aðstöðu til að dæma um slíkt og er eftirlit með slíku í höndum annarra stjórnvalda. Frá samkeppnislegu sjónarmiði skiptir mestu að þessu leyti að staða keppinauta gagnvart opinberum reglum sé sambærileg, að svo miklu leyti sem við á, enda er oft erfitt að meta hvort aðili, sem sætir minni kröfum frá hendi hins opinbera, misnotar þá stöðu í reynd eður ei.

Eins og mál þetta liggur fyrir telur samkeppnisráð rétt að beina þeim tilmælum til sjávarútvegsráðherra að ítarlega verði kannað hvort ekki sé nú þegar fyrir hendi búnaður sem geri mögulegt að koma við vigtun inn á vinnslulínur vinnsluskipa. Komi í ljós að slíkur búnaður sé til beinir samkeppnisráð því jafnframt til sjávarútvegsráðherra að hann beiti sér fyrir því að tekin verði upp vigtun inn á vinnslulínur vinnsluskipa. Búast má við því að sú aðgerð leiði til þess að unnt verði að fylgjast með nákvæmari hætti með vinnslu um borð í fiskiskipum auk þess sem staða þeirra og landvinnslu verði þá jöfnuð að þessu leyti. Þannig taki opinberar kröfur til fiskvinnslufyrirtækja jafnt til allra keppinauta á markaðnum, hvort sem um landvinnslu eða sjóvinnslu er að ræða. Ójöfn staða gagnvart opinberum reglum getur leitt til þess að þeir aðilar sem í reynd ná bestum árangri í rekstri að eigin verðleikum njóta þess síður í samkeppni á markaði. Slíkt hamlar gegn því að markmið samkeppnislaga um virka samkeppni og hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta nái fram að ganga.

5.

Úthlutun kvóta eftir verðgildi

Í erindi kvartanda er óskað eftir því að kannað verði hvort mismunun felist í fyrirkomulagi við úthlutun aflaheimilda annars vegar og skráningu þess afla sem berst að landi hins vegar, þar sem kvótanotkun taki ekki mið af verðgildi þess afla sem landað er. Að mati kvartanda megi lagfæra meinta mismunun í

núverandi fyrirkomulagi með því að verðmætatengja úthlutaðar aflaheimildir og landaðan afla. Með öðrum orðum ætti kvótaúthlutun og kvótanotkun fiskiskipa í þorski að taka mið af verðgildi þess þorsks sem vigtaður sé nettóvigti til vinnslu hverju sinni.

Í erindinu er bent á að talsverður verðmunur sé á afla (hráefni til vinnslu), og þar með á samkeppnisstöðu fyrirtækja, eftir því hvort fiskverkun sé staðsett á sk. hlýsvæði annars vegar eða sk. kaldsvæði hins vegar. Fiskur á hlýsvæði sé stærri og þar af leiðandi verðmætari en fiskur á kaldsvæði. Væri kvótanotkun metin eftir verðmæti landaðs afla myndi draga úr þeirri mismunun sem af þessu hljótist milli fiskverkenda. Jafnframt myndi hvati til að henda smáfiski minnka. Loks er bent á að vegna núverandi fyrirkomulags sé vaxandi hreyfing á aflaheimildum frá kaldsvæðum yfir á hlýsvæði en slíkt leiði til byggðaröskunar.

Sjávarútvegsráðuneytið bendir á að markmið fiskveiðistjórnunarkerfisins sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Forsenda þess að það markmið náist sé að nytjastofnarnir séu í góðu ásigkomulagi. Byggt sé á vísindalegri ráðgjöf í þessu skyni en hún miðist við að takmarka hve mikið magn megi taka úr einstökum stofnum, en ekki við verðmæti aflans. Það sé síðan verkefni þeirra sem við atvinnugreinina starfi að gera sem mest verðmæti úr hverjum fiski með hliðsjón af starfsumhverfi sínu.

Í umsögn LÍÚ er bent á að hvergi þekkist að úthluta verðmætiskvótum til stjórnunar fiskveiða úr tilteknum fiskistofni. Fullyrðingum kvartanda um meinta ókosti við núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi er mótmælt sem röngum.

Vegna framangreindrar umfjöllunar bendir samkeppnisráð á að hvorki á grundvelli samkeppnislaga né annarra laga er unnt að tryggja fullkominn jöfnuð milli keppinauta á markaði. Margvíslegur munur getur verið á stöðu keppinauta sem ekki á rót sína að rekja til opinberra fyrirmæla eða aðgerða hins opinbera. Eitt skýrasta dæmi þess er ef munur milli keppinauta stafar af landfræðilegri staðsetningu rekstrar, s.s. vegna samgangna, mismunandi skilyrða í lífríki o.fl. Samkeppnislögum verður ekki beitt til að koma á jöfnuði vegna þessara atriða. Frummarkmiðið með setningu laga um fiskveiðistjórnun var og er að takmarka sókn í tiltekna fiskistofna þar sem annars væri hætt á ofveiði og óhagkvæmri nýtingu auðlindarinnar. Skráning kvótanotkunar eftir verðmæti landaðs afla frekar en magni þykir ekki stuðla að því að þetta meginmarkmið náist. Þótt fiskverkendur séu í misjafni aðstöðu til að afla sér verðmæts hráefnis vegna landfræðilegrar staðsetningar er ekki um

samkeppnislaga mismunun að ræða í skilningi samkeppnislaga. Jafnframt geta sjónarmið um byggðaröskun ekki leitt til sérstakra aðgerða á grundvelli samkeppnislaga. Með hliðsjón af framansögðu sér samkeppnisráð ekki ástæðu til að gera athugasemdir vegna þessa atriðis.

6.

Fénýting aflaheimilda í fiskvinnslu

Í erindi kvartanda er þessu næst vikið að því álitaefni hvort ekki sé nauðsynlegt, með hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga og jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, að koma í veg fyrir að fjármagn sem fengið sé með leigu eða sölu á aflaheimildum verði notað til að raska samkeppni í frjálsum viðskiptum. Bent er á að yfirburðastaða fiskverkunar með útgerð gagnvart fiskverkun án útgerðar muni að óbreyttu leiða til eignaupptöku hjá hinum síðarnefndu. Fiskverkun með útgerð sé í aðstöðu til að lækka hráefniskostnað verulega með viðskiptum við sjálfa sig. Þá geti fiskverkun með útgerð leigt og selt kvóta og nýtt það fjármagn sem þannig fæst í rekstur fiskvinnslunnar. Lög um Kvótapiing og lög um Verðlagsstofu skiptaverðs hafi ekki jafnað þennan mun.

Í erindi kvartanda er jafnframt fjallað um verðmyndun á ferskfiski en markaðsviðskipti hafi smám saman verið að taka við eldri handstýringu og opinberum verðlagshöftum. Þessu sé þó ekki til að dreifa þegar útgerð selji eigin fiskvinnslu hráefni. Í því tilfelli geti útgerð selt eigin fiskvinnslu hráefni á mun lægra verði en bjóðist í frjálsum viðskiptum. Þannig hafi umrædd fyrirtæki styrkt samkeppnisstöðu fiskvinnslu sinnar og nýtt aukafjármagn, sem þannig hafi fengist, til yfirboða í frjálsum viðskiptum eða á fiskmörkuðum. Að mati kvartanda sé nauðsynlegt að fyrirtækjum í framangreindri aðstöðu verði meinað að stunda jafnframt viðskipti við fiskmarkaði, eða viðskipti með hráefni við aðra óskylda aðila. Jafnframt er bent á að efla mætti markaðsviðskipti með ferskfisk með því að Verðlagsstofa skiptaverðs tæki upp sk. viðmiðunarverð í einstökum fisktegundum. Fyrirtækjum sem vilji selja sjálfu sér hráefni verði gert skylt að styðjast við viðmiðunarverð, ef þau vilji jafnframt hafa heimild til að kaupa hráefni af óskyldum aðilum. Fyrirtæki sem ekki vilji nota viðmiðunarverð verði meinað að kaupa hráefni frá óskyldum aðilum.

Í umsögn sjávarútvegsráðuneytisins segir að öllum sem uppfylli ákvæði laga nr. 22/1998 sé heimilt að eiga eða reka fiskiskip hér á landi. Það sé því val hvers og eins hvernig hann staðsetji sig og sína starfsemi í greininni. Með lögum um Kvótapiing og lögum um Verðlagsstofu skiptaverðs, sem og með

úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, hafi verið jöfnuð aðstaða fyrirtækja sem ekki hafi yfir aflamarki að ráða gagnvart þeim fyrirtækjum sem hafi yfir slíku aflamarki að ráða.

Af hálfu SFÁÚ er talið að skilja verði fjárhagslega milli útgerðar og fiskvinnslu í eigu sama aðila. Hér sé um það að ræða að fjármagn sé flutt úr atvinnugrein, sem heita megi að sé lokuð fyrir nýliðum og sem starfi í skjóli stjórnvaldsbundinna leyfa, þ.e. úthlutaðra fiskveiðiréttinda, inn í fiskvinnslu sem sé hrein samkeppnisgrein.

Í umsögn LIÚ er vísað til álits samkeppnisráðs nr. 6/1996, *Erindi Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar um meinta mismunun fiskvinnslufyrirtækja*. Þá segir að heimild til framsals aflaheimilda sé ein meginstoð núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Hagkvæmni og hagræði verði ekki náð nema með slíkri heimild.

Samkeppnisráð vill í upphafi umfjöllunar um þetta atriði taka fram, að ráðið fer ekki með úrskurðarvald um það hvort tiltekin lög brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar eða öðrum ákvæðum hennar. Um slík álitaefni er fjallað fyrir hinum almennu dómstólum landsins. Verður eftirfarandi umfjöllun því takmörkuð við það álitaefni hvort sú framkvæmd, sem að framan greinir, stríði gegn markmiði samkeppnislaga eða einstökum ákvæðum þeirra.

Eins og getið er um að framan hefur áður verið fjallað um það að nokkru leyti fyrir samkeppnisyfirvöldum hvort það valdi samkeppnislegri mismunun, í skilningi samkeppnislaga, að sum útgerðarfyrirtæki reki fiskvinnslu samhliða útgerð. Er þar vísað til álits samkeppnisráðs nr. 6/1996. Í því máli var fjallað um erindi Samtaka fiskvinnslustöðva án útgerðar varðandi meinta ójafna samkeppnisstöðu þeirra gagnvart fiskvinnslustöðvum sem væru reknar af útgerðarfyrirtækjum. Var á það bent að þau fiskvinnslufyrirtæki, sem rekin væru af útgerð, stæðu betur að vígi varðandi öflun hráefnis til rekstrar auk þess sem þau gætu flutt fjármagn beint og óbeint frá útgerð til fiskvinnslu.

Samkvæmt 5. gr. laga um stjórnun fiskveiða nr. 38/1990, sbr. 1. gr. laga nr. 1/1999, geta þeir aðilar, sem fullnægja tilteknum almennem skilyrðum, fengið veiðileyfi til veiða í atvinnuskyni í íslenskri efnahagslögsögu. Hins vegar yrði slíkur aðili jafnframt að verða sér úti um kvóta til veiða á þeim tegundum sem háðar eru takmörkun á leyfilegum heildarafla samkvæmt ákvörðun sjávarútvegsráðherra. Slíkum veiðiheimildum er aðeins úthlutað til einstakra

skipa. Fiskvinnslufyrirtæki sem hygðist veiða eigin afla til vinnslu væri því nauðsynlegt að kaupa skip og kaupa eða leigja kvóta samkvæmt þeim reglum sem um þau viðskipta gilda að lögum.

Fiskvinnslufyrirtæki, sem af einhverjum ástæðum telja sig ekki hafa möguleika á að veiða sjálf afla til vinnslu, verða að kaupa hráefni af útgerð sem hefur veiðiheimildir samkvæmt framangreindum reglum. Í álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 var bent á að frjálst framsal aflaheimilda, sem leiði óhjákvæmilega til þess möguleika að útgerðir fényti aflaheimildir í tengdum rekstri, t.d. fiskvinnslu, hafi komið til með setningu laga nr. 38/1990. Með þessu hafi skapast ákveðinn aðstöðumunur milli annars vegar fiskvinnslustöðva án útgerðar og hins vegar fiskvinnslustöðva með útgerð. Hins vegar verði að hafa í huga að sú breyting í fiskveiðistjórnun, sem fólst í því að kvótakerfi var komið á upphaflega, beindist fyrst og fremst að útgerðum. Tiltækin útgerðarfyrirtæki, sem starfandi voru á ákveðnu viðmiðunartímabili, fengu úthlutað kvóta. Með þessu höfðu stjórnvöld vissulega áhrif á starfsumhverfi þeirra sem í sjávarútvegi starfa. Hins vegar verður ekki þar með sagt að stjórnvöld hafi mismunað einstökum aðilum í samkeppnislegum skilningi enda fela jafnræðis-sjónarmið á vettvangi samkeppnisréttar, sem og endranær, í sér að tryggja að þeir aðilar, sem eins er ástatt um, njóti sambærilegrar stöðu að lögum. Með sama hætti hafa lög um stjórnun fiskveiða haft óbein áhrif á annan atvinnurekstur en sjálfa útgerðina. Þau áhrif hafa verið misjöfn, m.a. eftir því hvort um atvinnurekstur er að ræða sem tengist útgerð eigna- eða rekstrarlega eða ekki. Sá aðstöðumunur til hráfnisöflunar, sem af kvótakerfinu hefur leitt, var þó einnig til staðar að hluta áður en kvótakerfi var komið, þ.e. sum fyrirtæki ráku bæði útgerð og fiskvinnslu og önnur aðeins fiskvinnslu fyrir daga kvótakerfisins.

Þá verður að hafa í huga að þessi aðstöðumunur til hráfnisöflunar er ekki í sjálfu sér tilgangur eða markmið lagasetningar um stjórnun fiskveiða, eða stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli hennar, heldur er hann tilkominn vegna þeirrar staðreyndar að í sjávarútvegi tíðkast bæði þau rekstrarform að aðilar reki fiskvinnslu samhliða útgerð eða aðeins annað hvort. Óbein áhrif af þessu tagi geta einnig komið til vegna lagasetningar á tilteknu sviði og er mjög misjafnt hvort hann getur talist leiða til samkeppnislegrar mismununar í skilningi samkeppnislaga, en slíkt fer eftir atvikum hverju sinni. Þá ber einnig að hafa í huga að of rík tilhneiging til jöfnunar á rekstrarlegri stöðu fyrirtækja getur haft þau óæskilegu áhrif að takmarka möguleika til hagræðingar og sérhæfingar og þar með unnið gegn markmiðum samkeppnislaga.

Sem dæmi má nefna að samkeppnislegur ávinningur getur verið af lóðrétt samþættum rekstri eins og þeim sem á sér stað þegar fyrirtæki rekur bæði útgerð og fiskvinnslu. Með vísan til framangreinds, og forsendna í álit samkeppnisráðs nr. 6/1996, telur samkeppnisráð að ekki hafi verið sýnt fram á að reglur sem heimila framsal á kvóta, og fela í sér möguleika á fénýtingu þeirra í skyldum rekstri, fari gegn markmiði samkeppnislaga. Í frelsi til framsals aflaheimilda felst, að mati samkeppnisráðs, hvati til hagræðingar og sérhæfingar sem leiðir til hagkvæmari nýtingar framleiðsluþátta auk þess sem heimild til framsals á kvóta auðveldar nýjum aðilum að hefja útgerð. Almenn takmörkun á heimildum útgerðarfyrirtækja, sem einnig reka fiskvinnslu, til að nýta fé vegna sölu eða leigu á aflaheimildum í rekstri sínum almennt, gæti einnig unnið gegn þeirri hagkvæmni sem falist getur í lóðrétt samþættum rekstri, sbr. það sem áður segir um það efni. Sérstaklega er ástæða til að benda á að tilvist fyrirtækja í lóðrétt samþættum rekstri fer almennt séð ekki í sjálfu sér gegn markmiði samkeppnislaga. Öðru máli gegnir til dæmis ef fyrirtæki nýtur markaðsráðandi stöðu eða sérstakrar verndar á einum markaði og misnotar þá stöðu til að styrkja stöðu sína á öðrum markaði, en slíkt getur farið gegn 17. gr. samkeppnislaga og markmiði þeirra. Samkeppnisráð telur ekki sýnt fram á að um slíkt sé að ræða í þessu máli.

Á hitt ber þó að líta að samkvæmt 5. gr. laga um stjórnun fiskveiða er það skilyrði sett fyrir úthlutun aflaheimildar, eða yferráðum yfir slíkri hlutdeild, að hún sé bundin við skip. Að mati samkeppnisráðs gæti það auðveldað til muna aðgang fiskvinnslustöðva að hráefni, og styrkt samkeppnisstöðu þeirra á markaði, ef heimildir til skráningar aflahlutdeildar tækju einnig til fiskvinnslufyrirtækja, sbr. umfjöllun um þetta efni í álit samkeppnisráðs nr. 6/1996. Þar sagði svo um þennan þátt málsins: „*Fiskverkandi án útgerðar [getur] orðið sér úti um hráefni með því að kaupa það á fiskmarkaði eða með því að eiga bein viðskipti við útgerð. Sá kostur er einnig fyrir hendi að fiskverkandi án útgerðar kaupir eða leigi kvóta. Þessi síðastnefnda aðferð við hráefnisöflun kann ... að hafa ýmsa kosti í för með sér sem geta styrkt samkeppnisstöðu viðkomandi aðila, t.d. á erlendum mörkuðum. Fiskverkandi án útgerðar getur þannig hugsanlega haft betri tækni á að stjórna gæðum, magni og verði hráefnisins. Á hinn bóginn kallar þessi aðferð, að óbreyttum lögum, á að fiskverkandi sem kaupir eða leigir kvóta kaupir einnig skip. Samkeppnisráð telur að hafa verði í huga að fiskvinnslustöðvar án útgerðar eru oft tiltölulega smá fyrirtæki sem stunda sérhæfðan rekstur, s.s. fyrirtæki sem sinna viðskiptavinum sem leggja megináherslu á gæði og ferskleika fisksins og eru*

reiðubúin að greiða hærra verð fyrir vöruna. Smæð viðkomandi fiskvinnslu getur komið í veg fyrir að hagkvæmt sé fyrir hana að reka jafnframt útgerð. Telja verður líklegt að ef þessi fyrirtæki hefðu tækifæri til þess að kaupa eða leigja aflahlutdeild, án þess að þurfa jafnframt að festa kaup á skipi, myndi það auka möguleika þeirra til að verða sér úti um hráefni. Slík breyting gæti þannig eftt samkeppni á fiskvinnslumarkaði, auk þess sem hún myndi auðvelda nýjum aðilum aðgang að þeim markaði. Mikilvægt er að lög og reglur girði ekki fyrir möguleika fyrirtækja á að stunda rekstur með þeim hætti sem þau telja hagkvæmastan.“

Samkeppnisráð ítrekar að aukið frelsi til framsals aflaheimilda, t.d. með þeim hætti að unnt sé að verða sér úti um aflahlutdeild án þess að eiga skip, er til þess fallið að efla virka samkeppni á þeim markaði sem hér um ræðir. Jafnframt væri samkeppnisstaða aðila á fiskvinnslumarkaði að vissu marki jöfnuð og aðgangur nýrra keppinauta að markaðnum auðveldaður.

Að miklu leyti eiga sömu sjónarmið við varðandi umfjöllun í erindi kvartanda um verðmyndun á ferskfiski. Samkeppnislög standa því almennt ekki í vegi að fyrirtæki selji sjálfu sér vöru eða hráefni. Ef útgerðarfyrirtæki sjá sér hag í því að selja fiskvinnslurekstri sínum hráefni á lægra verði en markaðsverði er þeim það frjálst með tilliti til samkeppnislaga. Með sama hætti og áður hefur verið reifað veldur það almennt ekki samkeppnislegri mismunun þótt fyrirtæki í lóðrétt samþættum rekstri geti flutt fjármagn milli aðskilda hluta starfsemi sinnar, hvort sem það er gert beint eða óbeint, t.d. í viðskiptum á undirverði. Hins vegar geta slík viðskipti farið gegn 17. gr. samkeppnislaga ef um fyrirtæki er að ræða sem býr yfir markaðsráðandi stöðu eða nýtur verndar að einhverju leyti.

Með vísan til alls framangreinds beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til sjávarútvegsráðherra að hann láti kanna, hvort unnt sé að breyta reglum um framsal og skráningu aflaheimilda þannig að komið verði til móts við þau sjónarmið sem að framan hafa verið reifuð.

7.

Að síðustu óskar kvartandi eftir því að samkeppnisyfirvöld hugi að skiptireglum sjávarútvegsráðuneytisins á fiskitegundum í aðrar fiskitegundir, t.d. hvort þær hafi áhrif á leiguverð á einstökum fiskitegundum. Að mati kvartanda verði ekki séð að nauðsynlegt sé að leyfa að fiskitegundum sé breytt í aðrar fiskitegundir.

Af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins er bent á að heimild til að flytja á milli tegunda, sem kallað sé, séu í 1. mgr. 10. gr. laga um stjórnun fiskveiða. Miðað sé við svokallaða þorskígildisstuðla sem ákveðnir séu í upphafi hvers fiskveiðárs.

Í umsögn LÍÚ segir að heimilt sé að veiða umfram úthlutað aflamark af tiltekinni botnfisktegund, allt að 5% af heildarverðmæti botnfisksaflamarks, og skerðist aflamark annarra tegunda sem því nemi. Þessi heimild nái þó ekki til þorsks. Þá segir að verðmætisstuðlar ákvarðist af meðalverði hvernar tegundar frá liðnu ári. Þeir hafi því ekkert að gera með verð á Kvótaþingi hverju sinni. Þá fær LÍÚ ekki séð að þessi heimild hafi áhrif á samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja, hvort sem þau reka útgerð eða ekki.

Samkeppnisráð bendir á að heimildir til að breyta fiskitegundum í aðrar fiskitegundir virðast, samkvæmt gögnum málsins, vera tilkomnar vegna þess að heimilt er að veiða umfram úthlutað aflamark af botnfisktegundum, öðrum en þorski, allt að 5% af heildarverðmæti botnfisksaflamarks. Hér er því um nokkurs konar sveigjanleika að ræða í stjórnkerfi fiskveiða. Ekki verður séð að þessi heimild komi misjafnlega niður á einstökum keppinautum í samkeppnislegum skilningi né heldur verður séð að þessi heimild raski samkeppnisstöðu fiskvinnslufyrirtækja innbyrðis sérstaklega. Með hliðsjón af því sér samkeppnisráð ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þennan þátt málsins.