

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 1/2022

Samtök ferðapjónustunnar

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kærðu, dags. 30. mars 2022, hafa Samtök ferðapjónustunnar (hér eftir nefnd áfrýjandi), kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 3. mars 2022 um að ekki væri tilefni til frekari rannsóknar af hálfu Samkeppniseftirlitsins vegna kvörtunar áfrýjanda 14. júní 2021 yfir ætlaðri skekktri samkeppnisstöðu í gisti- og veitingarekstri vegna útleigu veiðifélaga á veiðihúsum.

Áfrýjandi krefst þess aðallega að áfrýjunarnefnd samkeppnismála ógildi hina kærðu ákvörðun og taki nýja ákvörðun um að veiðifélögum verði skylt að aðskilja leigu og rekstur veiðihúsa á veiðitímabili annars vegar og rekstur veitinga- og gistipjónustu utan veiðitímabils hins vegar. Til vara krefst áfrýjandi þess að hin kærða ákvörðun verði ógilt og málinu verði vísað að nýju til Samkeppniseftirlitisins til frekari rannsókna.

Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Með erindi, dags. 14. júní 2021, til Samkeppniseftirlitsins kvartaði áfrýjandi yfir ætlaðri skekktri samkeppnisstöðu í almennum gisti- og veitingarekstri vegna útleigu veiðifélaga á veiðihúsum. Skoraði áfrýjandi á Samkeppniseftirlitið að hefja rannsókn á aðstæðum veiðifélaga með það að markmiði að koma í veg fyrir að þau gætu nýtt sér veiðihús til útleigu utan skilgreinds veiðitíma. Þá var jafnframt óskað eftir því að skoðað yrði hvort þær breytingar sem gerðar hefðu verið á lögum nr. 61/2006 um lax og silungsveiði með lögum nr. 50/2015 kynnu að brjóta í bága við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005.

Áfrýjandi vísaði m.a. til þess í erindi sínu að starfsemi veiðifélaga væri rekin í skjóli opinbers „einkaleyfis eða verndar“ í skilningi 14. gr. samkeppnislaga, enda fæli lögbundið hlutverk veiðifélaga í sér slíka vernd. Samkeppnisrekstur mætti ekki vera niðurgreiddur af starfsemi sem nyti einkaleyfis eða verndar. Rekstarumhverfi veiðihúsa gerði veiðifélögum kleift að nýta einokunaraðstöðu sína á veiðitímabili til að greiða niður samkeppnisrekstur utan veiðitímabils og bjóða þannig upp á þjónustu á lægra verði, sem hefði í för með sér skekka samkeppnisstöðu.

Áfrýjandi óskaði jafnframt eftir því að skoðað yrði hvort í háttsemi veiðifélaga fælist önnur samkeppnislagabrot.

Áfrýjandi sendi Samkeppniseftirlitinu frekari rökstuðning fyrir erindi sínu með bréfi, dags. 26. október 2021, þar sem m.a. var bent á að umfang rekstrar veiðifélaga væri orðið gríðarlegt og fjárfestingar þeirra hefðu aukist umtalsvert eftir þá breytingu sem gerð var á lögum nr. 61/2006 með lögum nr. 50/2015.

Samkeppniseftirlitið tók erindi áfrýjanda til skoðunar og lagði mat á hvort það gæfi tilefni til rannsóknar, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Þann 3. mars 2022 tók Samkeppniseftirlitið þá ákvörðun að ekki væri tilefni til frekari rannsóknar af hálfu stofnunarinnar vegna erindis áfrýjanda. Var vísað til þess að erindið gæfi hvorki vísbendingar um alvarlegar samkeppnishömlur né ólögmeta háttsemi.

Vegna tilvísunar áfrýjanda til 14. gr. samkeppnislaga tók Samkeppniseftirlitið fram að lögbundið hlutverk veiðifélaga fæli í sér ráðstöfun á rétti til veiði og gætu aðrir

ekki ráðstafað þeim rétti. Að mati Samkeppniseftirlitsins fælist hins vegar ekki í því opinbert einkaleyfi eða opinber vernd, enda væru allir veiðiréttarhafar félagsmenn í veiðifélagi samkv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 61/2006. Væri veiðifélagi ekki falið framangreint hlutverk lögum samkvæmt, kæmi það eingöngu í hlut veiðiréttarhafa að ráðstafa þeim rétti. Veiðifélagi væri skylt að ráðstafa eignum þess með sem arðbærustum hætti fyrir félagsmenn og hafa hagsmuni félagsmanna að leiðarljósi við ráðstöfun veiðiréttar.

Um málsatvik að öðru leyti vísast til hinnar kærðu ákvörðunar og gagna málsins.

III

Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 7. apríl 2022. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðina bárust 13. apríl 2022. Samkeppniseftirlitið taldi ekki tilefni til að koma á framfæri frekari athugasemdum vegna málsins.

IV

Röksemdir málsaðila

Málsástæður og lagarök áfrýjanda

Varðandi aðkomu áfrýjanda að málinu er vísað til þess að áfrýjandi sé sameiginlegur vettvangur fyrir ferðabjónustufyrirtæki í landinu. Meginhlutverk áfrýjanda sé að vinna að því að fyrirtæki búi við starfsskilyrði sem geri þau samkeppnishæf á alþjóðamarkaði. Áfrýjandi reyni að stuðla að heilbrigðri samkeppni í íslensku atvinnulífi og samkeppnishæfum rekstrarskilyrðum fyrir fyrirtæki í landinu.

Að mati áfrýjanda snýr mál þetta að e-lið 1. mgr. 37. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði með síðari breytingum. Í ákvæðinu, sem kom inn í löginn með lögum nr. 50/2015, komi fram að hlutverk veiðifélags sé að nýta eignir og ráðstafa þeim með sem arðbærustum hætti fyrir félagsmenn og þá sé veiðifélagi heimilt að

ráðstafa eign félagsins utan veiðitíma og þá til skyldrar starfsemi. Ákvæðinu hafi verið ætlað að tryggja að veiðifélög gætu nýtt eignir sínar til arðbærrar og skyldrar starfsemi utan veiðitíma. Með fyrrgreindri lagabreytingu hafi veiðifélögum verið gert heimilt að stunda samkeppnisrekstur utan veiðitíma. Veiðifélög geti samkvæmt þessu verið í einokunarstöðu innan skilgreinds veiðitímabils en utan þess tíma stundað samkeppnisrekstur. Áfrýjandi telur að veiðifélög stundi rekstur í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga og nýti rekstur innan veiðitíma og sölu veiðileyfa til að niðurgreiða starfsemi utan veiðitíma.

Áfrýjandi gerir kröfu um að veiðifélögum verði gert skylt að aðskilja leigu og rekstur veiðihúss á veiðitíma annars vegar og rekstur veitinga- og gistiþjónustu utan veiðitíma hins vegar. Samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hlutar rekstrar fyrirtækis sem nýtur einkaleyfis eða verndar, líkt og veiðifélög geri, og hins vegar þess hluta rekstrar sem sé í frjálstri samkeppni við aðra aðila, þ.e. rekstur veitinga- og gistiþjónustu utan veiðitíma. Að mati áfrýjanda sé rekstur veiðifélaga á veiðihúsum á veiðitíma að niðurgreiða rekstur veiðihúsa utan veiðitíma þegar þau séu í samkeppnisrekstri. Í 2. másl. 14. gr. samkeppnislaga komi fram að gæta skuli að því að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem njóti einkaleyfis eða verndar, eins og áfrýjandi telur að sé í tilviki veiðifélaga. Því til viðbótar séu veiðifélög í reynd ekki að ráðstafa fjárhagslegri eign sinni með arðbærum hætti með því að stunda þessa samkeppni utan veiðitíma. Taki veiðifélög ákvörðun um að nota, byggja og/eða reka húsnæði til veitinga- og gistirekstrar á frjálsum markaði hljóti að vera haldbær rök fyrir fjárhagslegum aðskilnaði frá rekstri sem tengist sölu veiðileyfa og þá ekki síst þegar það liggur fyrir að arður sem skapast af lögbundinni skylduaðild sé notaður til þess að greiða niður frjálstan samkeppnisrekstur.

Áfrýjandi kveðst ósammála þeirri túlkun Samkeppniseftirlitsins að veiðifélög geti ekki talist opinbert fyrirtæki sem starfi að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt 37. gr. laga nr. 61/2006 sé mönnum skylt að hafa með sér félagsskap um skipulag veiða í hverju fiskihverfi. Ákveði veiðifélag að reka veiðihús og fer í rekstur samkvæmt e-lið 1. mgr. 37. gr. laganna, nýtur sá rekstur verndar enda hafi enginn annar rétt til

að reka gistingu fyrir veiðimenn á svæðinu. Réttur til veiða í viðkomandi á sé bundinn því skilyrði að keyptur sé matur og gisting af veiðifélaginu. Veiðifélagin leggi svokölluð skyldukaup á viðskiptamenn sína en skyldukaup sé einnig þekkt sem fæðiskostnaður en það sé algengt að veiðifélög kalli þetta „fulla þjónustu“. Þannig sé rekstur veiðihúss verndaður og sá hluti rekstrarins svo notaður til að niðurgreiða reksturinn utan veiðitíma.

Að mati áfrýjanda séu veiðifélög sem reka veiðihús með gistingu og veitingaþjónustu utan veiðitíma í samkeppni, m.a. við þá sem falla undir lög nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Veiðifélög sem stundi heilsárs veitinga- og gistirekstur eigi að gera það á sömu forsendum og með sams konar rekstrarleyfi og aðrir sem hafi slíkan rekstur með höndum. Vandséð sé hvernig einkasala á veiðileyfum, veitingum og gistingu yfir háönn, sem notuð sé til þess að niðurgreiða samkeppnisrekstur utan háannar, samræmist „allsherjarreglu í starfsemi veitinga- og gististaða“.

Áfrýjandi bendir á að Veiðifélag Grímsár og Tunguár hafi riðið á vaðið með rekstur veiðihúss utan veiðitíma. Þá hafi verið fullyrt að fyrirkomulagið kæmi til með að leiða til viðbótartekna fyrir veiðifélagið. Þetta hafi hins vegar reynst alrangt. Samkvæmt ársreikningi veiðifélagsins hafi rekstur hússins eftir að fyrrgreint fyrirkomulag var tekið upp, skapað gjöld umfram tekjur og leitt til arðrýrnunar hjá aðildarfélögum. Ljóst sé að tekjur af sölu veiðileyfa séu notaðar til að niðurgreiða taprekstur veiðihússins. Engin rök eða greining sé til staðar sem styðji að þær forsendur sem lágu til grundvallar setningu laga nr. 50/2015 séu réttar. Þvert á móti sýni staðreyndir að þær forsendur voru rangar. Í ljósi þess sé enn ríkari ástæður til fjárhagslegs aðskilnaðar reksturs fiskisvæðis og veiðihúss sem veiðifélag leigi eða reki í heilsárs samkeppnisrekstri. Með fyrrgreindum lögum sé hugsanlega verið að villa um fyrir aðildarfélögum veiðifélaga sem skyldaðir séu til þátttöku á grundvelli sameiginlegra hagsmuna, þ.e. sjálfbærrar fiskiræktar, aðhlynningar fiskisvæðis og arðsemi sem af slíku skapast. Loforð um aukna arðsemi með áhættufjárfestingu og þátttöku í áhætturekstri kalli á að aðildarfélagar hafi aðgengi að afkomu slíks rekstrar og að honum sé ekki blandað saman við rekstur fiskisvæðis.

Þá bendir áfrýjandi á að rekstur eða leiga veiðihúss utan veiðitíma sé þátttaka í samkeppnis- og áhætturekstri en slíkur rekstur falli ekki að markmiðum skylduaðildar að veiðifélagi. Rekstrarforsendur og viðskiptahópar innan og utan veiðitíma séu gjörólíkir. Viðskiptavinir innan veiðitíma sé lítill einsleitur hópur sem greiði hátt verð fyrir þjónustuna í veiðihúsinu, auk þess sem bókunarstaðan sé skýr langt fram í tímann og allir þjónustuþættir í föstum skorðum. Utan veiðitíma ríki hins vegar grimm samkeppni í rekstri veitinga- og gististaða, þar sem áhersla sé lögð á lágt verð, auk þess sem reksturinn kalli á aukinn starfsmannsfjölda og minni tekjur á hvern gest, samanborið við rekstur veiðihúss á veiðitíma. Þó veitinga- og gistipjónusta sé söluvara í veiðihúsum innan og utan veiðitíma séu allar rekstrarforsendur gjörólíkar. Vafasamt sé því að tala um skyldan rekstur í þessu samhengi nema þá sem alhæfingu, þ.e. að allur rekstur, hvers eðlis sem hann er, sé skyldur.

Áfrýjandi bendir á að veiðifélög hafi það hlutverk að ráðstafa rétti til veiða lögum samkvæmt og geta aðrir ekki ráðstafað þeim rétti og í krafti þess setja veiðifélög skyldu á veiðimenn að kaupa veitinga- og gistipjónustu af þeim á veiðitíma. Rekstur veiðihúss á veiðitíma sem sé í krafti einkaleyfis og verndar, sé notaður til að niðurgreiða samkeppnisrekstur utan veiðitíma í beinni samkeppni við aðra. Með því að blanda saman samkeppnisrekstri og rekstri fiskisvæðis á þennan hátt séu skapaðar óeðlilegar samkeppnisforsendur enda hægt að niðurgreiða leiguna yfir vetrarmánuðina með tekjum yfir háannatímann sem sé í einokunarrekstri.

Vegna ábendinga Samkeppniseftirlitsins um að stofnunin þurfi að forgangsraða málum þá kveðst áfrýjandi hafa skilning á þeirri röksemd. Hér sé hins vegar um viðamikil mál að ræða sem snerti fjölmörg fyrirtæki í veitinga- og gistipjónustu líkt og fram komi í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands nr. C18:07 um virði lax- og silungsveiði sem kom út í október 2018.

Að mati áfrýjanda er túlkun Samkeppniseftirlitsins á ákvæði 14. gr. samkeppnislaga röng. Fyrrgreint ákvæði hafi fyrst verið lögfest með samkeppnislögum nr. 8/1993 en í núgildandi ákvæði komi fram að þegar um sé að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfi að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar, sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstar sem njóti

einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrarins sem sé í frjálsi samkeppni við aðra aðila. Í lögskýringargögnum með ákvæðinu komi fram að ákvæðinu sé ætlað að styrkja samkeppni einkum þar sem yfirburðarstaða í skjóli ríkisvalds ríki. Af texta ákvæðisins og með hliðsjón af lögskýringargögnum megi ætla að kröfur áfrýjanda rúmist fyllilega innan gildissviðs 14. gr. samkeppnislaga og unnt sé að beita ákvæðinu í samræmi við kröfur áfrýjanda.

Málsástæður og lagarök Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið bendir á að samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga taki stofnunin ákvörðun um hvort erindi sem berast stofnuninni gefi nægt tilefni til rannsóknar. Ákvæðið veiti Samkeppniseftirlitinu einnig heimild til að raða málum í forgangs röð. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að samkeppnislögum komi fram að í ljósi þess fjölda erinda sem berast samkeppnisyfirvöldum á ári hverju þyki eðlilegt að stofnuninni sé veitt skýr heimild í lögum til að ákveða hvort ástæða sé til að rannsaka mál í kjölfar erindis eða ábendingar. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi í úrskurðum sínum skýrt nánar inntak þeirrar heimildar sem felst í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, sbr. úrskurði í málum nr. 2 - 4/2012, 2/2013, 6/2013, 1/2014, 2/2016 og 7/2016. Hefur nefndin staðfest að heimildin taki bæði til þess að hafna því að hefja rannsókn og fella niður rannsókn sem þegar sé hafin. Bent hafi verið á að Samkeppniseftirlitið beri ábyrgð á því að fjármunum sé varið til brýnustu verkefna hverju sinni og stofnunin hafi ákveðið svigrúm til mats í þessum eignum. Þá hefur áfrýjunarnefndin ítrekað bent á að ekki sé sjálfgefið að sá sem telur samkeppnislög brotin eigi lögvarinn rétt á því að rannsókn sé hafin á ætluðu broti.

Þá er vakin athygli á því að í 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins sé fjallað um mat stofnunarinnar á því hvort tilefni sé til rannsóknar erinda. Þar komi fram að við það mat skuli höfð hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum sem þyki skipta máli í hverju tilviki fyrir sig og er í dæmaskyni talin upp nokkur sjónarmið sem líta beri til við matið. Í því sambandi geti m.a. skipt máli hvort ætluð brot virðist vera alvarleg og hvort fyrirtæki sem kvartað sé yfir hafi látið af þeirri háttsemi sem sé tilefni kvörtunar svo og hvort kvartandi eigi þess kost að gæta hagsmuna sinna fyrir dómstólum. Að mati

Samkeppniseftirlitsins var niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Það hafði talsverða þýðingu að ekki hafi verið sýnt með fullnægjandi hætti á að unnt væri að beita 14. gr. samkeppnislaga gagnvart veiðifélögum eða tilefni hafi verið til að hlutast til í málinu að öðru leyti.

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að veiðifélög hafi það hlutverk að ráðstafa rétti til veiða samkvæmt d-lið 1. mgr. 37. gr. laga nr. 61/2006. Aðrir geta ekki ráðstafað þeim rétti og að mati Samkeppniseftirlitsins leiðir það í þessu tilviki ekki til þess að áskilnaður 14. gr. samkeppnislaga teljist uppfylltur, þ.e. að veiðifélagin starfi í skjóli opinbers leyfis eða verndar. Ef fyrrgreint ákvæði 37. gr. laga nr. 61/2006 væri ekki til staðar væru það eingöngu veiðiréttarhafar sjálfir sem hefðu rétt til að ráðstafa rétti til veiða. Það væri ekki svo að aðrir gisti- eða veitingarekstraraðilar eða fyrirtæki í ferðapjónustu, sem áfrýjandi er í fyrirsvari fyrir, hefðu yfir að ráða þeim rétti. Veiðiréttarhafarnir eru félagsmenn í veiðifélaginu og ber félaginu að ráðstafa eignum þess með sem arðbærustum hætti fyrir félagsmenn.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að veiðifélög stundi rekstur í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið er jafnframt ósammála túlkun áfrýjanda á ákvæði e-liðar 1. mgr. 37. gr. laga nr. 61/2006, sbr. lög nr. 50/2015. Veiðifélagi ber að nýta eignir veiðifélags og ráðstafa þeim með sem arðbærustum hætti fyrir félagsmenn og er veiðifélagi heimilt að ráðstafa eign utan veiðitíma og þá til skyldrar starfsemi. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur þetta ekki áhrif á að aðrir geti rekið gistiþjónustu. Jafnvel þó réttur til veiða í ám sé af hálfu veiðiréttarhafa bundin því skilyrði að einnig sé keypt gisting og fæði af veiðiréttarhafanum, þá byggir slíkt skilyrði ekki á því að ákvæði 37. gr. laga nr. 61/2006 feli í sér opinbera vernd eða einkaleyfi í skilningi 14. gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið telur að þó svo að veiðifélög hafi það hlutverk að ráðstafa rétti til veiða þá sé ekki um að ræða opinbert einkaleyfi eða vernd í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Mörg veiðifélög starfi á Íslandi sem séu í samkeppni hvert við annað um sölu á veiðileyfum og annarri þjónustu sem þau veita í tengslum við sína starfsemi. Þau njóti hvorki einokunar eða verndar í starfsemi sinni að öðru leyti en því að þau hafa foræði yfir og ráðstafa eignum sínum og aðstöðu til að bjóða þjónustu sína rétt eins og til að mynda ferðapjónustufyrirtæki gera sem starfa

innan vébanda áfrýjanda. Opinberir aðilar séu því ekki að veita veiðifélögum neina þá vernd eða einokun í starfsemi sinni eða niðurgreiða starfsemi þeirra sem er þó grunnforsenda þess að 14. gr. samkeppnislaga geti átt við sem heimild til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað eða aðgreiningu í rekstri fyrirtækja. Þá sé bent á að veiðréttindi sem veiðifélög ráðstafa geta gengið kaupum og sölum en áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur áður talið að réttindi sem ganga kaupum og sölum njóti ekki viðvarandi verndar eða einkaréttar samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 7/2012.

Þá er vakin athygli á því að þó svo að litið væri svo á að veiðifélög störfuðu að einhverju leyti í skjóli opinberrar verndar þá sé tilgangur 14. gr. samkeppnislaga að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þegar um sé að ræða niðurgreiðslu eða styrk af hálfu opinbers aðila sem möguleiki sé að nýta til samkeppnisreksturs og raska þar með samkeppni á frjálsum marki, en slíku sé ekki fyrir að fara í því máli sem hér um ræðir.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er örðugt að skilja hver sé tilgangur áfrýjanda með því að leggja fram í málinu upplýsingar um afkomu Veiðifélags Grímsár og Tunguár á árunum 2002-2019. Fyrir það fyrsta séu þessar upplýsingar ekki studdar gögnum og í annan stað veita þær engar vísbendingar um að meint tap af rekstri félagsins hafi verið bætt upp með opinberum fjárframlögum sem mögulega raski samkeppni og kalli á beitingu 14. gr. samkeppnislaga.

Það hvort eignum veiðifélags sé í raun ráðstafað með sem arðbærustum hætti, hvort ráðstöfun eigna sé í raun skyldur rekstur í skilningi 37. gr. laga nr. 61/2006 eða hvort slíkur rekstur falli að markmiðum skylduaðildar veiðifélaga hefur að mati Samkeppniseftirlitsins ekki áhrif á það hvort stofnunin taki erindi áfrýjanda til rannsóknar eða ekki. Slík atriði varða fremur innbyrðis deilur félagsmanna sem ætti að taka upp á fundi veiðifélags, sbr. t.d. 2. mgr. 40. gr. laga nr. 61/2006.

Samkeppniseftirlitið áréttar að jafnvel þó unnt væri að líta svo á að veiðifélög starfi í skjóli opinberrar verndar þá sé 14. gr. samkeppnislaga heimildarákvæði. Með vísan til þess og 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga sé það mat Samkeppniseftirlitsins að það ætlaða samkeppnislega vandamál sem lýst er í kæru áfrýjanda sé ekki þess eðlis að réttlætanlegt sé að taka það til rannsóknar í ljósi verkefnastöðu hjá stofnuninni.

Samkeppniseftirlitið telur að ekki séu forsendur til að áfrýjunarnefnd samkeppnismála taki sjálfstæða ákvörðun um að veiðifélögum verði skylt að aðskilja leigu og rekstur veiðihúsa á veiðitíma annars vegar og rekstur veitinga- og gistiþjónustu utan veiðitíma hins vegar.

Að mati Samkeppniseftirlitsins verði samkvæmt framansögðu ekki séð að skilyrði 14. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í því máli sem hér um ræðir og þar af leiðandi hafi ekki verið tilefni til að hlutast til í því á grundvelli þess ákvæðis.

V

Niðurstaða

1

Ágreiningur máls þessa snýr að þeirri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að ekki sé tilefni til að taka til rannsóknar kvörtun áfrýjanda um að skilyrði 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 vegna útleigu veiðifélaga á veiðihúsum utan veiðitíma séu uppfyllt. Byggir niðurstaða Samkeppniseftirlitsins á 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins með síðari breytingum.

2

Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Þar er jafnframt mælt fyrir um að við afgreiðslu mála samkvæmt lögnum sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að raða málum í forgangsröð.

Mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar skal byggt á málefnalegum sjónarmiðum, sbr. m.a. 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005 en þar er jafnframt getið einstakra atriða sem talið er að skipt geti máli við það mat þó ekki sé þar um tæmandi talningu að ræða. Litið hefur verið svo á að hið sama eigi að þessu leyti við um beitingu heimildar til að forgangsraða málum, sbr. t.d. nánari umfjöllun í úrskurðum áfrýjunarnefndar í málum nr. 4/2012 og 4/2019. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitinu verið talið heimilt að hætta rannsókn og fella mál niður á grundvelli 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr.

4/2012. Hefur áfrýjunarnefndin þannig játað Samkeppniseftirlitinu ákveðið svigrúm við mat á því hvernig fjármunum stofnunarinnar er varið til brýnustu verkefna á hverjum tíma en ákvarðanir eftirlitsins um að hætta rannsókn eða hafna því að rannsaka mál sæta endurskoðun nefndarinnar. Þá verður einnig að hafa í huga að ekki er sjálfgefið að sá sem telur að samkeppnislög hafi verið brotin eigi lögvarinn rétt til að rannsókn sé hafin á meintu broti á vegum Samkeppniseftirlitsins.

3

Í máli þessu heldur áfrýjandi því fram að útleiga veiðifélaga á veiðihúsum utan veiðitíma hafi í för með sér skekka samkeppnisstöðu í gisti- og veitingarekstri og því sé tilefni til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað veiðifélaga varðandi rekstur veiðihúsa annars vegar innan veiðitíma og hins vegar utan veiðitíma, með vísan til 14. gr. samkeppnislaga þar sem veiðifélög starfi í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi fyrrgreinds lagaákvæðis.

Samkeppniseftirlitið telur að ekki sé tilefni til frekari rannsókna á erindi áfrýjanda þar sem það gefi hvorki vísbendingar um samkeppnishömlur eða ólögmæta háttsemi. Er í því sambandi m.a. vísað til þess að ekki verði séð að skilyrði 14. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í málinu og því ekki ástæða til að hlutast til á grundvelli þess ákvæðis. Því til viðbótar renna sjónarmið varðandi forgangsröðun verkefna hjá stofnuninni enn frekari stoðum undir þá ákvörðun að afhafast ekki frekar vegna kvörtunar áfrýjanda.

4

Ákvæði 14. gr. samkeppnislaga hefur að geyma heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækis sem nýtur opinbers einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Til þess að unnt sé að beita ákvæðinu verður viðkomandi fyrirtæki að vera annað hvort opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Þess skal gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar.

Að mati áfrýjunarnefndar hefur áfrýjandi ekki fært fram haldbær rök fyrir því að skilyrði 14. gr. samkeppnislaga varðandi fyrirmæli um fjárhagslegan aðskilnað sé fullnægt hvað varðar útleigu veiðihúsa í eigu veiðifélaga. Er í því sambandi m.a. til þess að líta að ekki verður talið að veiðifélög starfi í skjóli opinbers einkaleyfis. Þá verður sú sérstaða sem veiðifélögum er sköpuð með lögum nr. 61/2006 varðandi ráðstöfun á veiði og nýtingu eigna sinna að mati áfrýjunarnefndarinnar ekki jafnað til verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Þess ber að geta að samkvæmt e-lið 1. mgr. 37. gr. laga nr. 61/2006 ber veiðifélögum að nýta eignir félagsins og ráðstafa þeim með sem arðbærustum hætti fyrir félagsmenn. Með setningu laga nr. 50/2015 ákvað löggjafinn að kveða sérstaklega á um heimild veiðifélaga til að ráðstafa eignum þeirra utan veiðitíma til skyldrar starfsemi en tilefni þeirrar lagasetningar var dómur Hæstaréttar Íslands frá 13. mars 2014 í máli nr. 676/2013 sem snéri m.a. að heimild til að selja veiðihús á leigu til almenns gisti- og veitingarekstrar utan skilgreinds veiðitímabils samkvæmt lögum nr. 61/2006.

5

Með vísan til framangreinds verður ekki séð að mat Samkeppniseftirlitsins á kvörtun áfrýjanda hafi verið ómálefnalegt. Er í því sambandi m.a. horft til þeirra sjónarmiða sem fram koma í 9. gr. reglna nr. 880/2005.

Samkvæmt því verður ekki annað séð en að viðhlítandi grundvöllur hafi verið fyrir þeirri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að aðhafast ekki frekar í málinu og að ákvörðunin hafi byggst á fullnægjandi lagagrundvelli og málefnalegu mati á atvikum málsins, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 44/2005 og 9. gr. reglna nr. 880/2005. Að því leiðir að hafna ber kröfu áfrýjanda um ógildingu á hinni kærðu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 3. mars 2022 og um að áfrýjunarnefnd samkeppnismála taki ákvörðun um að veiðifélögum verði skylt að aðskilja rekstur veiðihúsa á veiðitíma annars vegar og rekstur þeirra utan veiðitíma hins vegar. Að sama skapi verður því hafnað að vísa málinu að nýju til Samkeppniseftirlitsins til frekari rannsóknar.

Með vísan til þessa er öllum kröfum áfrýjanda í málinu hafnað.

Úrskurðarorð

Kröfu áfrýjanda, Samtaka ferðaþjónustunnar, um að fella úr gildi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 3. mars 2022 um að aðhafast ekki frekar vegna erindis áfrýjanda, dags. 14. júní 2021, er hafnað.

Þá er öðrum kröfum áfrýjanda í málinu hafnað.

Reykjavík, 27. maí 2022

Björn Jóhannesson formaður

Anna Kristín Traustadóttir

Kristín Benediksdóttir