

Fimmtudaginn 21. mars 1996 kl. 14:00

71. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 9/1996

Samræmt verð á burðarpokum

I.

Málsatvik

1.

Þann 22. mars 1995 sendu Kaupmannasamtök Íslands bréf til Samkeppnisstofnunar þar sem greint var frá því að samtökin og verslanir utan þeirra hefðu ákveðið „að efna til nánara samstarfs um sölu burðarpoka“ og láta helming af andvirði pokanna ganga til sérstaks gróður- og umhverfisverndarsjóðs. Ákveðið hefði verið að sérhver verslun myndi selja burðarpokana á 10 kr. stykkið og láta helming andvirðis þeirra ganga til sjóðsins. Í svarbréfi Samkeppnisstofnunar frá 27. mars 1995 kom fram að lítið væri svo á að erindi Kaupmannasamtakanna rúmaðist innan afgreiðslu Verðlagsráðs frá 16. febrúar 1989. Jafnframt var þess getið að ákvarðanir Verðlagsráðs giltu áfram þar til Samkeppnisráð ákvæði annað. Munnlega var þess farið á leit að nánari grein yrði gerð fyrir hinum nýja sjóði.

2.

Erindi, dags. 29. september 1995, barst frá Arnmundi Backman hrl., fyrir hönd Landverndar, þar sem fram kemur að Kaupmannasamtök Íslands hafi ákveðið að segja upp samstarfi samtakanna og Landverndar um svokallaðan pokasjóð. Landvernd hyggðist starfrækja pokasjóð áfram í samstarfi við þá kaupmenn sem væru fúsir til samstarfs við samtökin og líti svo á að heimild, sem samþykkt var á 200. fundi Verðlagsráðs, 16. febrúar 1989, fyrir samræmdu verði á burðarpokum aðila að samstarfi við Landvernd væri í fullu gildi.

Lögmaðurinn óskar í erindi sínu eftir upplýsingum um hvort samkeppnisyfirvöld hafi veitt Kaupmannasamtökunum heimild til að samræma verð á burðarpokum hjá þeim sem aðild eiga að nýjum pokasjóði verslunarinnar. Hann bendir á að pokasjóði Landverndar og samstarfsaðilum hafi á grundvelli breiðrar samstöðu á landsvísu verið veitt heimild fyrir samræmdu verði. Í ljósi þessa mótmæli samtökin Landvernd því að það standist bannreglur samkeppnislaga að Kaupmannasamtökin stofni og reki eigin

pokasjóð, samræmi verð á burðarpokum, safni saman andvirðinu og innheimti undir eigin eftirliti og dreifi fé úr sjóðnum án utanaðkomandi afskipta.

3.

Samkeppnisstofnun skrifaði Kaupmannasamtökunum bréf, dags. 11. október sl., þar sem óskað var upplýsinga um pokasjóð samtakanna og hvort samtökin teldu að sjóðurinn gæti notið undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993. Í kjölfar þessa bréfs upplýstist að stofnaður hafði verið Umhverfissjóður verslunarinnar.

Í bréfi frá Umhverfissjóði verslunarinnar, dags. 27. október sl., kemur fram að samstarfi við pokasjóð Landverndar hafi verið sagt upp og að Kaupmannasamtökin, Hagkaup hf. og Samtök samvinnuverslana hafi stofnað Umhverfissjóð verslunarinnar. Í bréfinu óskar sjóðurinn eftir undanþágu frá 10. og 11. gr. samkeppnislaga og sendir samþykktir sjóðsins, dags. 8. september sl., erindi sínu til stuðnings.

Í samþykktum Umhverfissjóðs verslunarinnar kemur meðal annars fram í 3. gr. að markmið sjóðsins sé „...að stuðla að bættu umhverfi landsins, fegrun þess og uppgræðslu“. Í 4. gr., sem fjallar um fyrirkomulag og starfsemi sjóðsins, segir svo meðal annars: „Þau verslunarfyrtæki sem hafa gerst aðilar að sjóðnum taka sérstakt gjald af hverjum seldum plastburðapoka, og nemur það gjald helmingi af andvirði pokans að frádregnum virðisaukaskatti. Gjaldi þessu, sem rennur til Umhverfissjóðs verslunarinnar má breyta með hliðsjón af breyttu kostnaðarverði pokanna og nánara samkomulagi aðila.“

Umhverfissjóður verslunarinnar vísar einnig í bréfi sínu til fyrri bréfaskrifa Kaupmannasamtakanna til Samkeppnisstofnunar er varða samræmingu verðs á burðarpokum í verslunum.

4.

Samkeppnisstofnun sendi bréf, dags. 8. nóvember sl., til Neytendasamtakanna og óskaði eftir umsögn þeirra um erindi Umhverfissjóðs verslunarinnar. Svarbréf, dags. 20. nóvember sl., barst frá Neytendasamtökunum þar sem samtökin lýsa því yfir að þau hafi ekkert við það að athuga að almenningur styrki landgræðslu og umhverfisvernd. Telja samtökin að það séu í raun neytendur sem standa eigi straum af fyrirhuguðum umhverfissjóði verslunarinnar og að þeir eigi, eins og málið liggur fyrir, ekkert val um hvort þeir styrki eða styrki ekki málstað þann sem sjóðurinn stendur fyrir. Því leggja Neytendasamtökin til að Samkeppnisráð hafni beiðni Umhverfissjóðsins. Að öðrum kosti skyldi ráðið þær verslanir sem taka þátt í sjóðnum

til þess að hafa burðarpoka sem eru sambærilegir við poka merkta sjóðnum til sölu á kostnaðarverði þannig að neytendur eigi um tvennt að velja.

5.

Umhverfissjóði verslunarinnar var gefinn kostur á að gera athugasemdir við umsögn Neytendasamtakanna. Í athugasemdum sjóðsins frá 19. desember segir m.a. að sú leið sem hafi verið valin til að fjármagna Umhverfissjóðinn, þ.e. að selja plastburðarpoka, sé einföld og hagkvæm. Með því móti sé tryggt að viðskiptavinir hafi ákveðið val um hvort þeir greiði í sjóðinn eða ekki. Ef önnur leið væri valin, t.d. að láta ákveðinn hluta veltu hveurrar verslunar renna í sjóðinn, ættu viðskiptavinirnir ekkert val. Ljóst væri að í reynd væru það alltaf þeir sem greiddu í sjóðinn hvort sem það væri sem hluti af álagningu verslunarinnar eða í því sýnilega formi sem ákveðið hefði verið með því að láta hluta af andvirði burðarpoka renna til sjóðsins.

Í athugasemdum Umhverfissjóðsins kemur fram það álit að neytendur geti valið um það hvort þeir kaupir burðarpoka þar sem unnt sé að fá þunna plastpoka án endurgjalds í nær öllum verslunum. Fleiri kostir bjóðist í ýmsum verslunum.

Bent er á að kaupmenn hafi kynnt Umhverfissjóðinn vel fyrir viðskiptavinum sínum þannig að almenningur sé vel upplýstur um fyrirkomulag sjóðsins. Ennfremur er því haldið fram að forsendur hafi ekki breyst frá því kaupmenn fengu síðast heimild til að samræma verð á burðarpokum. Samkeppni sé mikil í matvöruverslun og annað samráð um verð sé hvergi viðhaft.

Í lok athugasemdanna segir: „*Með samræmingu á verði plastburðarpoka er tryggt að allar verðslanir sem að sjóðnum standa greiða sama gjald en hlutverk sjóðsins snertir ótvírætt hagsmuni þjóðarinnar. Ef ekki kæmu til þessir hagsmunir þjóðarinnar hvarflaði það ekki að kaupmönnum að óska eftir samræmingu á verði. Þá skal á það bent að sala plastburðarpoka er örlítið brot af veltu hveurrar verslunar og hefur lítil áhrif á markaðinn.*“

6.

Í janúar sl. barst greinargerð frá lögmanni Umhverfissjóðs verslunarinnar, Ásgeiri Þór Árnasyni hrl. Lögmaðurinn krefst þess að „*ákvörðun samkeppnisyfirvalda frá 27. mars 1995*“ verði staðfest, þ.e.a.s. að erindi Kaupmannasamtaka Íslands frá 22. mars 1995 um undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga rúmist innan afgreiðslu verðlagsráðs frá 16. febrúar 1989, þannig að stofnendum Umhverfissjóðs verslunarinnar sé heimilt að hafa sama verð á plastburðarpokum í verslunum sínum.

Um formhlið þessa máls segir í greinargerð lögmannsins:

„Umbj. minn lítur svo á að með bréfi Samkeppnisstofnunar 27. mars 1995 hafi Kaupmannasamtökum Íslands verið veitt undanþága frá bannákvæði a-liðs 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 skv. c-lið 1. mgr. 16. gr. s.l. til þess að stuðla að stofnun umhverfissjóðs verslunarinnar. Í trausti þessarar ákvörðunar Samkeppnisstofnunar var síðan formlega gengið frá stofnun sjóðsins, hann kynntur opinberlega og stofnað til kostnaðar því samfara. Ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 27. mars 1995 er því ívilnandi stjórnisýsluathöfn sem óheimilt er að breyta eða afturkalla skv. 23. og 25. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þá var Samkeppnisstofnun sent formlegt erindi Kaupmannasamtakanna þann 22. mars 1995, þar sem óskað var undanþágunnar í fullu samræmi við 2. mgr. 13. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 27. mars 1995 er því jafnframt bindandi fyrir samkeppnisyfirvöld, a.m.k. í þrjú ár frá 22. maí 1995 að telja, skv. 2. mgr. 13. gr. i.f. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Eftir 25. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 verður stjórnvaldsákvörðun ekki afturkölluð nema unnt sé að gera það án tjóns fyrir málsaðila eða ákvörðunin sé ógildanleg. Afturköllun ákvörðunar Samkeppnisstofnunar frá 27. mars 1995 myndi hafa í för með sér tjón fyrir umbj. minn í fyrsta lagi vegna þess að allur undirbúnings- og stofnkostnaður myndi glatast og í öðru lagi felst tjón í því fyrir umbj. minn að þurfa að leggja starfsemi sína niður og þar með sjálfan sig.

Þá verður að mati umbj. míns ekki talið að ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 27. mars 1995 sé ógildanleg og hún verður því ekki afturkölluð af þeim sökum. Ákvörðunin var tekin af þar til bærum aðila og á stoð í c-lið 16. gr. samkeppnislaganna nr. 8/1993. Mat á almanneheill, sem skilyrði undanþágu er þar fengið samkeppnisyfirvöldum sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna.“

Lögmaðurinn lítur svo á að efnisreglur samþykktar Umhverfissjóðs verslunarinnar séu í fullu samræmi við reglur þær sem Landvernd og Kaupmannasamtökin byggðu á og lágu til grundvallar samþykkt Verðlagsráðs 16. febrúar 1989. Sett er fram sú skoðun að við stofnun Umhverfissjóðsins hafi engar þær efnisbreytingar, sem horfi við valdsviði samkeppnisyfirvalda, orðið á inntaki og markmiði fjársöfnunar til almanneheilla frá því að undanþáguheimildin var fyrst veitt. Síðan segir í greinargerð lögmannsins:

„Krafa Landverndar um að samráð kaupmanna um verð á burðarpokum verði bannað er óskiljanleg þegar haft er í huga markmið samtakanna um landgræðslu og náttúruvernd. Krafan er í eðli sínu andstæð tilgangi félagsskaparins vegna þess að hún er til þess fallin að skerða þá fjármuni sem þjóðin ráðstafar til uppgræðslu og náttúruverndar. Megintilgangur kaupmanna með stofnun Umhverfissjóðs verslunarinnar var að hleypa nýju blóði í fjársöfnun til umhverfismála en að margra dómi hafði Landvernd alls ekki staðið sig sem skyldi við innheimtu og úthlutun þeirra fjármuna sem runnu til félagsskaparins skv. samningi aðila frá desembermánuði 1988.

Undanþága frá bannákvæði a-liðs 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er forsenda þess að unnt sé að starfrækja Umhverfissjóð verslunarinnar og safna með þeim hætti verulegum fjárhæðum til almannaheilla í samræmi við markmið sjóðsins. Gert er ráð fyrir að viðskiptamenn verslana hafi val um hvort þeir kaupir plastpoka, sem sérstaklega eru merktir Umhverfissjóði verslunarinnar og leggi þannig fé af mörkum eða hvort þeir flytji vörur sínar með öðrum hætti, taki t.d. þunna plastpoka sem standa viðskiptamönnum ókeypis til boða í nær öllum verslunum eða fái tóma pappakassa undir varning án endurgjalds og í sumum verslunum er jafnframt boðið upp á miðlungsstóra plastburðarpoka á kostnaðarverði.

Án efa eru margar aðrar leiðir færar til fjársöfnunar fyrir umhverfismál með fulltingi kaupmanna og neytenda. Það er hægt að hugsa sér að kaupmenn greiði hlutfall af veltu hvernar verslunar eða að hver verslun myndi stofna sinn sjóð. Sú leið sem Kaupmannasamtökin völdu til þess að skapa einn öflugan sjóð var þó talin árangursríkust til almannaheilla og besta tryggingin fyrir því að allir kaupmenn styddu hið göfuga markmið og sætu við sama borð. Með því móti var hægt að tryggja umtalsverða fjármuni til þess að stuðla að bættu umhverfi landsins, fegra það og græða upp á skipulegan hátt þannig að um myndi muna, andstætt því sem kynni að verða uppi á teningnum ef hver kaupmaður myndi í sínu horni leggja sjálfstætt til fjármuni eða ekki.“

II.

Niðurstöður

1.

Lögmaður Umhverfissjóðs verslunarinnar heldur því fram að með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 27. mars 1995, hafi sjóðnum verið á grundvelli 16. gr.

samkeppnislaga veitt undanþága frá bannákvæði a-liðar 1. mgr. 10. gr. laganna og krefst hann þess að sú ákvörðun verði staðfest.

Lögmaðurinn bendir á að í trausti þeirrar ákvörðunar Samkeppnisstofnunar hafi verið formlega gengið frá stofnun sjóðsins, hann kynntur opinberlega og lagt í kostnað því samfara. Lögmaðurinn lítur svo á að í bréfi Samkeppnisstofnunar frá 27. mars 1995 hafi falist ívilnandi stjórnvaldsákvörðun sem óheimilt sé að breyta skv. 23. og 25. gr. stjórnsýslulaga. Jafnframt er bent á að Kaupmannasamtökin hafi með bréfi, dags. 22. mars 1995, sent formlegt erindi þar sem óskað hafi verið eftir undanþágu í fullu samræmi við 2. mgr. 13. gr. samkeppnislaga. Því er haldið fram að hin meinta ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 27. mars sé jafnframt bindandi fyrir samkeppnisyfirvöld, a.m.k. í þrjú ár frá 22. mars 1995 að telja, skv. 2. mgr. 13. gr. samkeppnislaga. Því næst greinir lögmaðurinn frá þeirri skoðun sinni að afturköllun á hinni meintu ákvörðun sé óheimil skv. 25. gr. stjórnsýslulaga þar sem hún sé ekki ógildanleg og afturköllun hennar myndi valda umbjóðanda hans tjóni.

Samkeppnisráð hafnar ofangreindri túlkun lögmannsins og vill í því sambandi taka eftirfarandi fram:

Á fundi sínum hinn 16. febrúar 1989 heimilaði Verðlagsráð Kaupmannasamtökum Íslands og fleiri aðilum að hafa samráð um verð á burðarpokum. Jafnframt fól Verðlagsráð verðlagsstjóra hluta af ákvörðunarvaldi sínu með þessum orðum:

„Verðlagsráð heimilar verðlagsstjóra að heimila öðrum aðild að ofangreindu samráði, berist erindi þess efnis.“

Með gildistöku samkeppnislaga yfirtóku Samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun verkefni Verðlagsráðs og verðlagsstjóra.

Með bréfi, dags. 27. mars 1995, lýsti Samkeppnisstofnun því yfir að erindi Kaupmannasamtakanna, frá 22. mars s.á., rúmaðist innan ákvörðunar Verðlagsráðs frá 16. febrúar 1989. Í bréfi Samkeppnisstofnunar var sá fyrirvari jafnframt hafður á að ákvörðun Verðlagsráðs gildi þar til Samkeppnisráð ákvæði annað. Samkeppnisráð lítur svo á að afgreiðsla stofnunarinnar hafi verið eðlileg þar sem gögn málsins á þeim tíma gáfu ekki annað til kynna en erindi Kaupmannasamtakanna félli undir undanþáguna frá 1989 sem ekki hefur verið felld úr gildi, sbr. bráðbirgðaákvæði samkeppnislaga nr. I.

Í bréfi Umhverfissjóðs verslunarinnar, dags. 27. október 1995, til Samkeppnisstofnunar segir m.a.:

„Samningi kaupmanna og Landverndar varðandi sölu á plastburðarpokum hefur verið sagt upp af hálfu kaupmanna og hafa Kaupmannasamtök Íslands, Hagkaup hf. og Samtök samvinnuverslana stofnað með sér nýjan sjóð sem ber nafnið Umhverfissjóður verslunarinnar. Vísað er til erindis Kaupmannasamtaka Íslands dags. 22. mars s.l. og svarbréfs Samkeppnisstofnunar dags. 27. mars. s.l. þar sem bent er á að erindið rúmist innan afgreiðslu verðlagsráðs frá 16. febrúar 1989.

Þar sem Hagkaup hf. og Samtök samvinnuverslana hafa bæst við sem aðilar að Umhverfissjóði verslunarinnar frá því erindið var sent inn er hér með óskað eftir undanþágu frá 10. og 11. gr. samkeppnislaga fyrir Umhverfissjóð verslunarinnar á þeim forsendum sem raktar eru í fyrri erindum.“

Samkeppnisráð lítur svo á að með ofangreindu bréfi hafi í raun verið óskað endurupptöku á þeim ákvörðunum samkeppnisyfirvalda þar sem samráð um verð á burðarpokum hefur verið heimilað. Þykir slík túlkun eðlileg í ljósi hins skýra orðalags sem kemur fram í ofangreindu bréfi og með hliðsjón af tilkomu hins nýja sjóðs, Umhverfissjóðs verslunarinnar, og samvinnu Kaupmannasamtakanna við Samtök samvinnuverslana og Hagkaup hf. Hafa ber í huga í þessu samhengi að hinir nýju samstarfsaðilar Kaupmannasamtakanna hafa samanlagt a.m.k. 40% markaðshlutdeild á íslenska matvörumarkaðnum.

Með vísan til ofangreinds er það mat Samkeppnisráðs að í bréfi Umhverfissjóðs verslunarinnar frá 27. október sl. felist ósk um undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til verðsamráðs verslana sem að sjóðnum standa við sölu á burðarpokum, sbr. 16. gr. laganna. Verður erindið því afgreitt á þeim grunni.

Jafnframt má ljóst vera að undanþágubeiðni Umhverfissjóðsins og breyttar forsendur fela það í sér að þær ályktanir og staðhæfingar sem lögmaður sjóðsins dregur af bréfi Samkeppnisstofnunar frá 27. mars. 1995 eiga ekki við rök að styðjast. Minnt er á þá reglu stjórnisýsluréttarins að takmarkanir á heimildum stjórnvalda til afturköllunnar eða breytinga á eigin ákvörðunum eigi aðeins við þegar viðkomandi stjórnvald grípur til slíkra ráðstafana að eigin frumkvæði.

Samkeppnisstofnun sneri sér í desember sl. til tveggja fyrirtækja sem framleiða og selja burðarpoka í heildsölu og spurðist fyrir um heildsöluverð á burðarpokum. Upplýst var að þættir sem hafi áhrif á verðlagningu burðarpoka til verslana séu til dæmis magn poka, eigin auglýsingar, auglýsingar annarra, eða hvort engar auglýsingar séu á pokunum. Upplýsingar fyrirtækjanna voru veittar með ósk um trúnað og er orðið við því. Samkvæmt upplýsingum um heildsöluverð á burðarpokum er bærust frá fyrirtækjunum virðist neytendum ætlað að fjármagna Umhverfissjóð verslunarinnar að fullu ef miðað er við 10 kr. söluverð á burðarpokum. Reyndar er álagning á kostnaðarverð pokanna það há að hún kann að skila hagnaði til einstaka verslana þrátt fyrir að helmingur af andvirði pokanna renni í umhverfissjóðinn.

3.

Þegar svokallaður pokasjóður kaupmanna og Landverndar var stofnaður miðaðist söluverð á burðarpokum við kostnaðarverð pokanna að viðbættum virðisaukaskatti. Þegar beiðni Kaupmannasamtakanna um undanþágu fyrir verðsamráði var til umfjöllunar hjá Verðlagsráði árið 1989 var við það miðað að samræmt söluverð burðarpoka væri ekki hærra en kostnaðarverð þeirra að viðbættum virðisaukaskatti. Framlag í pokasjóðinn var því í reynd framlag verslananna þar eð þær fengu ekki til eigin nota nema sem svarar helmingnum af kostnaðarverði burðarpoka. Andvirði hins helmingsins rann í pokasjóðinn. Svo virðist sem aðilar að Umhverfissjóði verslunarinnar hafi í hyggju að láta viðskiptavinum verslana greiða með beinum hætti það gjald sem renna á í sjóðinn. Samkvæmt þeim gögnum sem aflað hefur verið getur álagning orðið allt að 130% miðað við 10 kr. útsöluverð á pokum, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Áður en hin samræmda verðlagning á burðarpokum var tekin upp voru burðarpokar almennt ekki seldir hér á landi.

4.

Lögmaður Umhverfissjóðs verslunarinnar heldur því fram í máli þessu að „*engar þær efnisbreytingar, sem horfa við valdsviði samkeppnisyfirvalda, hafi orðið á inntaki og markmiði þeirrar fjársöfnunar til almannaheilla, sem felst í stofnun Umhverfissjóðs verslunarinnar og samráði kaupmanna um verð á burðarpokum, frá því undanþáguheimild var fyrst veitt.*“

Eins og komið hefur fram féllst Verðlagsráð árið 1989 á beiðni Kaupmannasamtaka Íslands um undanþágu frá banni laga nr. 56/1978 við samráði um verð vegna sammings

Kaupmannasamtakanna o.fl. aðila og Landverndar, með heimild í c-lið 1. mgr. 24. gr. þeirra laga.

Samkeppnislög tóku gildi 1. mars 1993. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Í framsöguræðu sinni, á 116. löggjafarþingi, fyrir frumvarpi til samkeppnislaga lét viðskiptaráðherra eftirfarandi orð falla:

„Það er á því vaxandi skilningur hér á landi eins og annars staðar í Evrópu að virk samkeppni er mjög mikilvæg til þess að stuðla að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátanna og efnahagslegum framförum. Eins og fram hefur komið hefur samkeppni hér á landi aukist í ýmsum greinum en mikið vantar á í mörgum þeirra að hún sé fullnægjandi. Með frv. er að því stefnt að efla virka samkeppni enn frekar á þeim sviðum þar sem hún getur best tryggt hag neytenda, atvinnulífsins og samfélagsins alls. Þetta er ætlunin að gera með því að skerpa þær samkeppnisreglur sem nú eru í gildi...“

Af ofangreindu má ljóst vera að verulegar breytingar hafa átt sér stað frá því að Kaupmannasamtökunum var veitt undanþága árið 1989. Tekið hefur gildi ný samkeppnislöggjöf sem hefur það að meginmarkmiði að auka samkeppni frá því sem var í tíð eldri laga. Löggjafinn hefur þannig sett fram þá grunnreglu að í viðskiptum skuli samkeppni vera ríkjandi. Þessi yfirlýsti tilgangur löggjafans með setningu samkeppnislaga hlýtur að leiða til þess að beita verður undanþáguheimildum frá meginreglunni um virka samkeppni af mikilli varúð.

5.

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við samningum o.fl. á milli fyrirtækja á sama sölustigi þegar þeim er ætlað að hafa áhrif á m.a. verð vöru og þjónustu. Samkvæmt 12. gr. laganna er samtökum fyrirtækja óheimilt að ákveða samkeppnishömlur sem bannaðar eru samkvæmt lögum.

Samkeppnisráð getur veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

„a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir,

b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða,

c. *sérstakar ástæður séu fyrir hendi sem varða almannaheill.*“

Í greinargerð með frumvarpinu, sem síðar varð að samkeppnislögum, er sagt um 16. gr. þess að skilyrðin sem sett eru fyrir því að veita megi undanþágu séu skýrari en í þeim lögum sem áður giltu. Síðan segir:

„Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt með stoð í þessari grein að það geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði frumvarpsins...

Um heimildina til að veita undanþágu á grundvelli c-liðar er það að segja að þetta er almenn heimild sem er sama efnis og c-liður 24. gr. gildandi laga. Ákvæðið er almennt orðað og er ógerlegt að segja við hvers konar aðstæður því kunni helst að verða beitt. Hitt er ljóst að eftir því sem bönn við samkeppnishömlum verða víðtækari því þrengri verða skilyrðin til að beita undanþáguákvæðum á borð við þau sem er að finna í þessari grein frumvarpsins.“

Í meðförum Alþingis bættist 2. mgr. við 16. gr. frumvarpsins og þrengdi hún í raun svigrúm Samkeppnisráðs til að veita undanþágu frá bannákvæðum laganna, en þar segir:

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

Við mat á því hvort veita skuli verslunum þeim sem aðild eiga að Umhverfissjóði verslunarinnar undanþágu frá a-lið 10. gr. samkeppnislaga til þess að selja burðarpoka á samræmdu verði ber, auk þess sem að framan greinir, að horfa til eftirfarandi atriða:

1. Einn helsti tilgangur samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Lögskýringagögn gefa það til kynna að samkeppnisyfirvöld eigi við mat á beiðnum um undanþágur frá bannreglum laganna að leggja höfuðáherslu á það hvort undanþágan geti betur stuðlað að markmiði laganna. Samkeppnisráð telur að ekki hafi verið sýnt fram á það í máli þessu að veiting undanþágu til handa Umhverfissjóði verslunarinnar efli virka samkeppni á matvörumarkaðnum.
2. Með þátttöku Kaupmannasamtaka Íslands, Samtaka samvinnuverslana og Hagkaups hf. í Umhverfissjóði verslunarinnar eiga nær öll fyrirtæki sem starfa á

matvörumarkaðnum aðild að sjóðnum. Þannig skapast með Umhverfissjóði verslunarinnar ákveðinn samstarfsvettvangur þeirra fyrirtækja sem saman hafa yfirburðastöðu á matvörumarkaðnum. Reynsla erlendra samkeppnisyrvalda þykir sýna að samstarf af þessum toga skapar hættu á frekari samráði milli keppinauta sem getur haft alvarleg samkeppnishamlandi áhrif. Hætta þessi er ávallt til staðar og hefur lengi verið viðurkennd innan hagfræðinnar. Um þetta vitna eftirfarandi orð Adams Smiths sem birt eru í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga:

„að fjármagnseigendur gætu undir engum kringumstæðum komið saman, jafnvel þótt tilefnið væri einungis til ánægju og skemmtunar, án þess að félagsskapurinn endaði í einhvers konar samsæri gegn almannahagsmunnum eða leynilegu samkomulagi um verðhækkunir“.

3. Eitt af markmiðum með setningu samkeppnislaganna var að samræma innlendar samkeppnisreglur þeim reglum sem gilda annars staðar í Evrópu. Í ljósi þessa þykir t.d. skipta máli að framkvæmdastjórn ESB hefur lýst því yfir að það sé nánast útilokað að hún veiti undanþágu frá banni við verðsamráði þar sem slíkt samráð geti aldrei verið neytendum til hagsbóta.
4. Óumdeilt er að fjársöfnun til verndar umhverfinu varðar almannaheill. Hafa ber hins vegar í huga að verðsamkeppni er grundvöllur samkeppnisréttarins og til að heimila undanþágur frá henni þarf ríkar ástæður. Skv. 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga mega undanþágur ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er.

Í ljósi þessa telur Samkeppnisráð að meta beri hvort samráð um verð burðarpoka sé nauðsynlegt til þess að ná því markmiði sem stefnt er að með Umhverfissjóði verslunarinnar. Í greinargerð lögmanns Umhverfissjóðs verslunarinnar er staðhæft að undanþága frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga sé forsenda þess að unnt sé að starfrækja sjóðinn og safna með þeim hætti verulegum fjármunum til almannaheilla. Síðar segir:

„Án efa eru margar aðrar leiðir færar til fjársöfnunar fyrir umhverfismál með fulltingi kaupmanna og neytenda. Það er hægt að hugsa sér að kaupmenn greiði hlutfall af veltu hvernar verslunar eða að hver verslun myndi stofna sinn sjóð. Sú leið sem kaupmannasamtökin völdu til þess að skapa einn öflugan sjóð var þó

talín árangursríkust til almannaheilla og besta tryggingin fyrir því að allir kaupmenn sætu við sama borð.“

Samkeppnisráð telur að ekki hafi verið sýnt fram á að samráð um verð á burðarpokum sé nauðsynlegt til að ná þeim markmiðum um umhverfisvernd sem liggja til grundvallar stofnun Umhverfissjóðs verslunarinnar. Ekki er unnt að byggja einungis á hagkvæmnisrökum þegar mál þetta er metið þar sem skýra ber þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæði samkeppnislaga.

Þegar ofangreint er virt er það mat Samkeppnisráðs að ekki séu lagaleg skilyrði fyrir því að heimila fyrirtækjum þeim sem aðild eiga að Umhverfissjóði verslunarinnar að hafa samráð um verð á burðarpokum.

6.

Samkeppnisráð telur auðsýnt að ákvæði 13. gr. samkeppnislaga eigi ekki við í þessu máli þegar höfð er hliðsjón af stöðu þeirra fyrirtækja sem að Umhverfissjóðnum standa á matvörumarkaðnum.

III.

Ákvörðunarorð:

„Þegar fyrirtæki eða samtök þeirra óska eftir undanþágu frá þeim ákvæðum samkeppnislaga sem fela í sér bann við tilteknum samkeppnishindrunum þurfa þau með óyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við þau undanþáguskilyrði sem samkeppnislög setja. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæði í lögum.

Samkeppnisráð telur að Kaupmannasamtök Íslands og síðar Umhverfissjóður verslunarinnar hafi ekki sýnt fram á það í þeim gögnum sem afhent hafa verið að erindi þeirra um undanþágu uppfylli skilyrði 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 sem sett eru fyrir undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna.

Með vísan til þess sem að framan greinir er fyrirtækjum þeim sem aðild eiga að Umhverfissjóði verslunarinnar óheimilt frá 1. júlí 1996 að hafa samráð um verð á burðarpokum.“