

Miðvikudaginn 22. maí 1996 kl. 10:00

74. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 21/1996

**Kvörtun Vífilfells varðandi framleiðslu og dreifingu
Mjólkursamsölunnar á ávaxtasafa**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 22. september 1995, frá Hreini Loftssyni, hrl., í umboði Vífilfells hf., þar sem kvartað er yfir meintu broti Mjólkursamsölunnar (MS) á 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Í erindinu segir m.a.: „MS hefur skv. 60 gr. búvörulaga nr. 99/1993 einkarétt á heildsöludreifingu á mjólkurafurðum, sbr. einnig ákvæði í eldri búvörulögum. Umbjóðandi minn telur að framleiðsla, dreifing og sala Mjólkursamsölunnar á öðrum varningi en mjólkurafurðum í beinni samkeppni við aðra framleiðendur, brjóti gegn 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Sú grein mælir fyrir um fjáhagslegan aðskilnað reksturs, sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða annarrar sambærilegrar aðstöðu, og annars reksturs, sem sami aðili kann að hafa með höndum og rekinn er í frjálsri samkeppni.

Umbjóðandi minn telur að þrátt fyrir nýlegar skipulagsbreytingar hjá MS, eigi sér enn stað veruleg samnýting á sölu- og dreifingarkerfi MS, þá ekki síst hvað varðar framleiðslu á söfum, t.d. Flóridana, Tomma og Jenna o.s.frv., sem er í beinni samkeppni við framleiðsluvörur umbjóðanda míns. Telur umbjóðandi minn að slík samnýting feli í sér sjálfstætt brot gegn 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Með hliðsjón af framansögðu fer umbjóðandi minn þess á leit við stofnunina að þetta mál verði kannað sérstaklega. Komi í ljós að ekki sé um eðlilegan aðskilnað að ræða í þessu efni, er þess krafist að sú háttsemi verði stöðvuð.“

2.

Erindið var sent MS til umsagnar. Svar barst, ásamt gögnum, dags. 12. okt., frá Þórunni Guðmundsdóttur, hrl., f.h. MS. Þar segir m.a.: „Í bréfi lögmanns Vífilfells hf. er fullyrt að Mjólkursamsalan hafi á grundvelli 60. gr. búvörulaga nr. 99/1993 einkarétt á heildsöludreifingu á mjólkurafurðum. Þessi fullyrðing átti við rök að styðjast hér áður fyrr þegar landinu var skipt upp í mjólkursölusvæði. Í dag er landið hins vegar eitt mjólkursölusvæði. Landbúnaðarráðherra hefur ekki notfært sér heimild í 1. mgr. 56. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum til að setja reglugerð um skiptingu landsins í mjólkursölusvæði. Kaupendum er því frjálst að eiga viðskipti við mjólkurbú alls staðar á landinu og mjólkurbúunum er heimilt að selja framleiðslu sína hvert á land sem er.“

Ennfremur segir: „Það er rétt að taka hér fram að vegna opinberrar verðskráningar (verðákvörðunar) á mjólkurvörum hefur í áratugi verið raunverulegur fjárhagslegur aðskilnaður á milli sölu mjólkurvara og annarrar starfsemi Mjólkursamsölnnar. Ef um samnýtingu sölu, dreifingar og/eða þjónustu hefur verið að ræða hefur aukastarfsemin borið fullan kostnað af því. Hlutafélagið Samsöluvörur var stofnað í febrúar 1994 og annast það heildsölu á ávaxtasafa. Með stofnun Samsöluvara hf. varð fjárhagslegur aðskilnaður við Mjólkursamsöluna og Mjólkurbú Flóamanna endanlegur, bæði í orði og á borði, að því er varðar framleiðslu, dreifingu og sölu á ávaxtasafa.“

Mjólkurbú Flóamanna pakkar ávaxtasafa fyrir Samsöluvörur hf. gegn ákveðinni greiðslu og MS sér um sölu og dreifingu á safanum. Mjólkusamsalan fær ákveðið hlutfall af heildsöluverði sem þóknun til að standa undir sölu- og dreifingarkostnaði, þ.m.t. afslætti til endurseljenda.

Með umsögn lögmannsins fylgdi ársreikningur Samsöluvara hf. fyrir árið 1994 og yfirlit yfir vörukaup og heildarsölulaun MS ásamt fleiri gögnum. Í þessum fylgiskjöllum telur MS að sé að finna ýmis atvinnuleyndarmál og er þess óskað að farið sé með bréfið og fylgiskjölin sem trúnaðarmál. Er orðið við þeirri ósk.

II. Lagaumhverfi

1.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er svohljóðandi ákvæði um fjárhagslegan aðskilnað:

„Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er Samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“

Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, svokölluð búvörulög, eru nr. 99/1993.

Fjallað er um verðskráningu á búvörum í IV. kafla laganna. Í 7. gr. segir: *„Verðlagsnefnd búvara, skipuð sex mönnum tilnefndum af samtökum framleiðenda og neytenda, skal ákveða afurðaverð til búvöruframleiðenda.“* Í 13. gr. segir m.a.: *„Heildsöluverð búvara skal ákveðið af nefnd fimm manna...“* og í 18. gr. laganna segir: *„Enginn má kaupa eða selja búvöru innan lands á öðru verði en ákveðið hefur verið samkvæmt ákvæðum þessara laga.“*

Fjallað er um vinnslu og sölu búvara í XI. kafla búvörulaganna.

Í 51. gr. segir: *„Byggingu og staðsetningu afurðastöðva skal haga á þann hátt sem hagkvæmastur er fyrir heildarskipulag viðkomandi búgreinar. Áður en opinber lánastofnun tekur ákvörðun um veitingu lána til að reisa eða endurbyggja afurðastöð fyrir búvörur skal stofnunin leita umsagnar Framleiðsluráðs landbúnaðarins um hina fyrirhuguðu framkvæmd.“*

Í 56. gr. segir: *„Landbúnaðarráðherra er heimilt með reglugerð, að fenginni tillögu Framleiðsluráðs landbúnaðarins og samtaka afurðastöðva mjólkuriðnaðarins, að skipta landinu í mjólkursölusvæði eftir því sem best hentar framleiðslu- og markaðsaðstæðum. Þegar ákveðin hefur verið skipting*

landsins í sölusvæði er afurðastöðvum á sölusvæðinu skylt að taka við mjólk frá framleiðendum innan sölusvæðisins enda fullnægi varan reglum um heilbrigði og gæði og sé innan marka heimilaðs framleiðslumagns, sbr. 30. gr.“

Í 64. gr. segir: „*Þar sem afurðastöð búa er í eigu aðila sem hefur með höndum annan rekstur er skylt að halda bókhaldi og fjárreiðum afurðastöðvarinnar aðgreindum frá öðrum rekstri viðkomandi aðila.“*

III.

Athuganir Samkeppnisstofnunar

1.

Óskað var, með bréfi dags. 31. janúar, eftir upplýsingum um veltutölur fyrir árin 1993–1995 frá helstu framleiðendum ávaxtasafa, Vífilfelli hf., Samsöluvörum hf., Sól hf. og Mjólkursamlagi KEA. Eftirfarandi tafla sýnir heildarveltu fyrirtækjanna fjögurra:

Ár	Millj. kr.
1993	421
1994	532
1995	552

Kvartandi í þessu máli, Vífilfell hf., framleiðir tvær tegundir af ávaxtasafa, Hi-C Tetra, sem er blandaður safi og Minute Maid Tetra, sem er hreinn safi. Báðar tegundirnar eru í 25 cl umbúðum.

Samsöluvörur hf. hófu framleiðslu á blönduðum safi, Tomma og Jenna, í 25 cl umbúðum árið 1995. Áður framleiddu Samsöluvörur hf. eingöngu hreinan safi, Floridana. Sé litið til heildarframleiðslu, bæði á hreinum og blönduðum ávaxtasafa, er kærandi, Vífilfell hf., með minnstu markaðshlutdeild, en Samsöluvörur koma næstar. Bæði fyrirtækin hafa litla hlutdeild á þessum markaði en Sól hf. framleiðir meira en helming af innlendum safi. KEA hóf framleiðslu á blönduðum safi, Frissa fríska, árið 1994. Hefur hann náð verulegri markaðshlutdeild, einkum á kostnað innflutts ávaxtasafa. Hluttur innlendrar framleiðslu í heildarneyslu á ávaxtasafa hefur aukist og innflutningur að sama skapi minnkað.

Veltutölur um safafraðleiðsluna voru afhentar samkeppnisyfirvöldum sem trúnaðargögn og því eru tölur um markaðshlutdeild fyrirtækjanna ekki tilgreindar.

2.

Gerð var eftirfarandi verðkönnun á nokkrum tegundum ávaxtasafa í 17 matvöruverslunum í Reykjavík, Hafnarfirði, Mosfellsbæ og Kópavogi í desember sl.

Blandaður safi 25 cl:

Verð:	frá	til
H-C Tetra (Vífelfell)	kr. 21	kr. 37
Svali (Sól)	kr. 25	kr. 42
Tommi og Jenni (MS)	kr. 29	kr. 39

Hreinn safi 25 cl:

Minute Maid Tetra (Vífelfell)	kr. 26	kr. 47
Trópi (Sól)	kr. 42	kr. 67
Floridana (MS)	kr. 50	kr. 68

Hreinn safi 1 l:

Trópi, appelsínusafi (Sól)	kr. 133	kr. 172
Brazzi, appelsínusafi (Sól)	kr. 83	kr. 112
Floridana (MS), appelsínusafi	kr. 128	kr. 156
Floridana (MS), eplasafi	kr. 119	kr. 149

IV.

Niðurstöður

1.

Lögmaður Vífelfells hf. óskar þess að samkeppnisyfirvöld kanni hvort samnýting Mjólkursamsölunnar á sölu- og dreifingarkerfi fyrirtækisins við sölu- og dreifingu á mjólkurvörum annars vegar og ávaxtasafa hins vegar feli í sér brot á 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Krefst hann fjárhagslegs aðskilnaðar hafi hann ekki þegar farið fram.

2.

Lögmaður Mjólkursamsölnunnar bendir á að fyrirtækið hafi ekki einkarétt á heildsölu dreifingu mjólkurafurða þar eð landinu sé ekki skipt upp í sölusvæði. Kaupendum sé frjálst að eiga viðskipti við mjólkurbú hvar sem er á landinu og mjólkurbúum sé heimilt að selja framleiðslu sína hvert á land sem er. Hins vegar fullyrðir lögmaður MS að vegna opinberrar verðákvörðunar á mjólkurvörum sé raunverulegur fjárhagslegur aðskilnaður á milli sölu mjólkurvara og annarrar starfsemi fyrirtækisins. Með stofnun Samsöluvara hf. hafi fjárhagslegur aðskilnaður við MS og Mjólkurbú Flóamanna orðið endanlegur.

3.

Forsenda þess að Samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað samkvæmt ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er annars vegar að fyrirtæki sé opinbert fyrirtæki eða það starfi í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Hins vegar þarf fyrirtækið að vera í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

Mjólkursamsalan nýtur ekki einkaleyfis við heildsölu dreifingu á mjólkurvörum þar sem landbúnaðarráðherra hefur ekki nýtt heimild í búvörulögum til að skipta landinu upp í mjólkursölusvæði. Hins vegar er það mat Samkeppnisráðs að fyrirtækið njóti margháttadrar verndar í starfsemi sinni.

Samkvæmt 51. gr. búvörulaga þarf umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins, sem er samstarfsvettvangur allra búvöruframleiðenda í landinu og samtaka þeirra, áður en opinber lánastofnun veitir lán til þess að endurbyggja eða reisa afurðastöð fyrir búvörur. Afurðaverð til búvöruframleiðenda og heildsöluverð á hefðbundnum mjólkurafurðum er ákveðið samkvæmt búvörulögum. Það magn mjólkur sem afurðastöðvum er gert skylt að taka við hverju sinni er og ákveðið með samningi milli ríkis og bænda.

Afurðastöðvar í mjólkuriðnaði hafa verið reistar m.a. með ríkisaðstoð. Verðsamkeppni er engin milli mjólkurbúanna, þar sem verð á hráefni til vinnslu og síðan heildsöluverð á hluta af fullunninni vöru er ákveðið skv. lögum, þar sem tekið er tillit til rökstuddra upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu vörunnar. Verðlagning á öðrum mjólkurvörum er samræmd, m.a. fyrir tilstilli Osta- og smjörölnunnar sf. Núverandi aðstaða og búnaður afurðastöðvanna hefur verið byggður upp við þessar aðstæður.

Mjólkursamsalan hefur auk þess notið skattfrelsis sem var fyrst afnumið með lögum nr. 153/1995. Loks má benda á að þótt kaupendum sé frjálst að kaupa mjólkurafurðir frá hvaða mjólkurbúi sem er þá er þeim það í reynd ekki kleift vegna flutningskostnaðar sem þeir þurfa að greiða þegar varan er flutt á milli svæða. Nýlegt dæmi um þetta er tilraun Hagkaups hf. til að kaupa mjólk frá Mjólkursamlagi Borgfirðinga en verslunin þurfti sjálf að greiða flutningskostnað mjólkurinnar til Reykjavíkur.

Samkvæmt framansögðu er það mat Samkeppnisráðs að afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, þ.m.t. Mjólkursamsalan, séu fyrirtæki sem starfi í skjóli opinberrar verndar og starfsemi þeirra falli undir 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga þegar þær framleiða, dreifa eða selja aðrar vörur en mjólkurvörur.

4.

Einn helsti tilgangur 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Markaðshlutdeild Samsöluvara í innlendri ávaxtasafaframleiðslu er lítil. Innlenda framleiðslan er einnig í samkeppni við innfluttan safu. Verðkönnun á ýmsum safategundum í desember sl. leiddi í ljós að verð á safu sem Samsöluvörur hf. framleiða var hærra heldur en verð á sambærilegum safu sem framleiddur er af kæranda. Af þessu má draga þá ályktun að samkeppnisstaða Samsöluvara hf. sé ekki betri heldur en annarra framleiðenda og að áhrif þeirra séu lítil á markaðnum.

Hlutfélagið Samsöluvörur hf. var stofnað í ársbyrjun 1994 til þess að sjá um safuframleiðslu MS. Fyrirtækið kaupir pökkun af Mjólkurbúi Flóamanna og greiðir MS hlutfall af heildsöluverði fyrir sölu- og dreifingu.

Það er mat Samkeppnisráðs, samkvæmt fyrirliggjandi gögnum, að fjárhagslegur aðskilnaður hafi átt sér stað milli sölu og dreifingar á ávaxtasafu og sölu og dreifingar á mjólkurafurðum hjá MS þegar Samsöluvörur hf. voru stofnaðar. Gögnin benda ekki til annars en að Samsöluvörur hf. greiði sanngjarna og eðlilega þóknun fyrir þá þjónustu sem móðurfélagið, Mjólkursamsalan, innir af hendi.

V.

Ákvörðunarorð:

„Á milli Mjólkursamsölnunar og Samsöluvara hf. er fjárhagslegur aðskilnaður í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Ekki er tilefni til íhlutunar af hálfu Samkeppnisráðs í máli þessu.“