

Þriðjudagurinn 12. nóvember 1996 kl. 14:15

82. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 37/1996

## **Kvörtun yfir mismunun Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins gagnvart innlendum birgjum**

### **I.**

#### **Málavextir**

Samkeppnisstofnun barst erindi þann 12. júní sl. frá Þorbirni Magnússyni, fyrir hönd Vínlands ehf., þar sem kvartað er yfir mismunandi viðskiptakjörum Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) eftir því hvort um erlenda eða innlenda birgja er að ræða.

Í erindinu kemur fram að Vínland hafi gert ÁTVR verðtilboð í tengslum við reynslusölu á nokkrum bjórtegundum. Tilboðið hafi verið í erlendri mynt viðkomandi viðskiptalands þar sem tilboð sem fyrirtækið geri ÁTVR grundvallist á erlendu innkaupsverði og flutningstöxtum Eimskipa og Samskipa, sem jafnframt séu í erlendri mynt (hollenskum gyllinum). Slíkt tíðkist þegar erlendir birgjar eigi í hlut en ÁTVR krefjist þess hins vegar að verðtilboð innlendra birgja séu í íslenskum krónum.

Þá segir að ÁTVR hafi sett birgjum þau skilyrði að öll verðtilboð sem varða reynslusölu séu bundin við fast verð í allt að 14 mánuði. Erlendir birgjar, sem fá greitt í eigin gjaldmiðli, þurfi því að halda vöruverði óbreyttu í 14 mánuði og taka á sig verðsveiflur flutningsgjalda. Innlendir birgjar þurfi hins vegar þar að auki að taka þeirri áhættu sem fólgin sé í gjaldeyrissveiflum í 14 mánuði.

Telur kvartandi að birgjum sé með þessum hætti mismunað eftir því hvort þeir eru innlendir eða erlendir og óskar eftir því að Samkeppnisstofnun athugi hvort það brjóti í bága við samkeppnislög.

## II. Málsmeðferð

### 1.

Kvörtun Vínlands var send ÁTVR til umsagnar. Svar barst frá ÁTVR með bréfi, dags. 21. júní sl. Þar kemur fram að í innkaupareglum ÁTVR (Stjórnartíðindi B 135/1996) sé kveðið svo á að sá sem bjóði vöru til sölu í reynsluflokki skuli halda verði sínu óbreyttu í átta mánuði, á meðan reynslusala standi yfir, og í sex mánuði til viðbótar komist varan í svonefndan kjarna. Á stöðluðum samningseyðublöðum fyrir erlenda birgja ÁTVR segi: „*Price to be quoted in export currency normally used in seller's country*“ og á samskonar eyðublöðum fyrir innlenda birgja segi: „*Tilgreina skal verð í íslenskum krónum.*“

Í umsögninni er og bent á að í áranna rás hafi seljandi og kaupandi vöru orðið að taka nokkra áhættu í viðskiptum sínum að því er skráningu gengis, verð hráefnis, vinnulaun og opinber gjöld varðar. Þessa áhættu meti framleiðendur og heildsalar í verðtilboði sínu. ÁTVR hafi ekki vitneskju um hvaðan vörur íslenskra heildsala séu komnar eða með hvaða gjaldmiðli þær hafi verið greiddar.

Þá er það mat ÁTVR að erlendir birgjar eigi við vanda að glíma þótt þeir bjóði vöru sína í erlendri mynt þar sem hún geti þróast með óhagstæðum hætti fyrir seljanda og hafnar því alfarið að viðskiptakjör ÁTVR séu sérstaklega erlendum birgjum í hag. Viðskiptahættir á borð við þá sem ÁTVR stundar séu almennt tíðkaðir á Íslandi.

### 2.

Athugasemdir ÁTVR voru sendar kvartanda til umsagnar og frá honum barst svar með bréfi, dags. 19. júlí sl. Í því kemur fram að kvartandi sé ekki sammála þeirri fullyrðingu ÁTVR að þeir beiti viðskiptareglum sem almennt tíðkist á Íslandi. Fjórtán mánaða fast verð séu ekki almennir viðskiptahættir hér á landi. Jafnframt er bent á að ÁTVR taki áhættuna af gengisbreytingum þegar fyrirtækið kaupir af erlendum birgjum en þegar fyrirtækið skipti við innlenda birgja þurfi þeir síðarnefndu að taka áhættuna.

Þá bendir kvartandi á að ÁTVR geti fylgst með hvaðan innlendur heildsali kaupir vörur sínar með því að fá afrit af farmbréfi og í raun skipti ekki máli fyrir ÁTVR um hvaða gjaldmiðil sé að ræða svo fremi sem hann sé skráður hjá Seðlabanka Íslands. ÁTVR kaupir t.d. nýsjálensk vín fyrir Bandaríkjadali, portúgölsk vín fyrir norskar krónur og áströlsk vín fyrir sterlingspund (GBP).

### 3.

Athugasemdir Vínlands voru sendar ÁTVR til umsagnar og bárust svör við þeim með bréfi, dags. 7. ágúst. Þar kemur fram að ekki hafi verið sýnt fram á annað en að ÁTVR fylgdi almennt þeirri reglu að kaupa innflutningsvörur sínar með gjaldmiðli viðkomandi viðskiptalands, eða með þeirri útflutningsmynt sem þar er almennt notuð, og í íslenskum krónum af innlendum birgjum.

### 4.

Samkeppnisstofnun ákvað að leita umsagnar Félags íslenskra stórkaupmanna um efni kvörtunarinnar og barst svar frá félaginu með bréfi, dags. 6. september sl. Þar kemur fram sú skoðun félagsins að með mismunandi aðstöðu innlendra og erlendra birgja til að tryggja sig gegn óhagstæðri gengisþróun sé þeim innlendu mismunað gagnvart þeim erlendu. Í reglum ÁTVR um samskipti við birgja sé hvergi að finna ákvæði sem skyldi innlenda birgja til að bjóða vöru sína í „heimamýnt“. Á einum stað sé gerð krafa til þess að verð sé gefið í íslenskum krónum, þ.e. þegar vín er boðið á sérstökum pöntunarlista. Jafnframt segir í bréfi félagsins: „*Af svarbréfi forstjóra ÁTVR má einnig ráða, að þessa skyldu sé eingöngu að finna á hinum stöðluðu samningseyðublöðum ÁTVR. Miðað við það orðalag sem notað er annars vegar á hinum íslensku og hins vegar á hinni ensku útgáfu samningsformsins, þá er þar strax að finna mismunun á milli birgja. Á meðan íslenskum birgjum er gert að bjóða í íslenskum krónum, geta erlendir birgjar notað þá mynt sem venjulegast er notuð, án tillits til þess hvort um þeirra heimamýnt er að ræða.*“

Að mati Félags íslenskra stórkaupmanna á það ekki að skipta neinu fyrir ÁTVR hvaðan varan er keypt eða í hvaða gjaldmiðli. Uppfylli það áfengi sem verið er að bjóða ÁTVR samræmdar gæðakröfur fyrirtækisins, varði það ekkert um annað. Með því að krefjast þess að innlendir birgjar bjóði vöru sína eingöngu í íslenskum krónum sé verið að setja þá í verri stöðu en þá erlendu þar sem þeir verði að gera aðrar ráðstafanir, sem oft eru kostnaðarsamar, til að ná sömu stöðu og hinir erlendu birgjar kunni að hafa.

Félagið bendir jafnframt á að með verðbindingu í svo langan tíma sem raun ber vitni sé birgjum mismunað, m.a. vegna hættu á óhagstæðri gengisþróun. Ekkert sé óeðlilegt við það að verðsveiflur komi fram í markaðsverði vöru. Sé um afgerandi verðsveiflur að ræða, hljóti það ávallt að vera birgjanna að ákveða hvort eða með hvaða hætti þeir láti slíkar verðsveiflur koma fram. Verðbinding dragi úr möguleikum á markaðsaðgengi nýrra dreifingaraðila sem ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til að taka á

sig verðsveiflur af gengisbreytingum og hindri þar með raunverulega samkeppni á markaðnum.

## 5.

Athugasemdir Félags íslenskra stórkaupmanna voru sendar ÁTVR til umsagnar og frá henni barst svar með bréfi, dags. 4. október sl. Þar kemur fram að á verðskrá ÁTVR séu 772 vörunúmer og að smásöluverð sé bundið a.m.k. í fjóra mánuði, þ.e. á gildistíma verðskrána. Að mati ÁTVR væri því óraunhæft að leyfa birgjum að ákveða sölumynt og þar með verð til ÁTVR hvenær sem þeir kysu.

Jafnframt segir í bréfi félagsins: „Í innkaupareglum þeirra fyrirtækja á Norðurlöndum sem ÁTVR miðar starf sitt helst við er innkaupsverð og útsöluverð áfengis í reynslusölu fast á reynslusölutíma og innkaupsverð einnig fast í nokkra mánuði eftir að reynslusölu lýkur.“

Þá er það mat ÁTVR að innlendir birgjar, að innlendum framleiðendum undanskildum, geti tryggt hagsmuni sína með nákvæmlega sama hætti og ÁTVR. Hægt sé að semja við erlenda birgja um innkaup og líklegt sé að innlendum birgjum standi sama myntval til boða og ÁTVR. Lönd sem búa við ótrausta heimamynt bjóði flest verð í mynt sem telst tiltölulega stöðug í alþjóðaviðskiptum.

Í umsögninni er og bent á að starfsreglur ÁTVR séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og að það sama gildi um alla sem eins er ástatt um. Fyllsta jafnræðis sé því gætt. Framkvæmd reglnanna í ofangreindu máli beri hvorki vott um mismunun eða misnotkun á aðstöðu, sbr. ákvæði 16. og 54. gr. EES-samningsins.

## III.

### Lagaumhverfi

#### 1.

Í 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sem fjallar um eftirlit með samkeppnishömlum, segir:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

## 2.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins starfar í samræmi við lög nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum, áfengislög nr. 82/1969, með síðari breytingum, reglugerð nr. 607/1995 um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins og reglur (Stjórnartíðindi B 135/1996) um innkaup og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak annast ÁTVR innflutning og innkaup á vínanda og áfengi. Í sömu grein laganna er jafnframt kveðið á um að ÁTVR skuli gæta þess að jafnræði gildi gagnvart öllum áfengisbirgjum.

Í 3. mgr. 2. gr. sömu laga segir: „Fjármálaráðherra veitir leyfi til innflutnings og heildsölu á áfengi, svo og til framleiðslu áfengra drykkja, enda sé slík framleiðsla, sala eða innflutningur ætluð til sölu samkvæmt ákvæðum áfengislaga. Leyfi til heildsölu á áfengi má veita innflytjanda áfengis, svo og öðrum þeim sem hyggjast endurselja áfengi frá framleiðanda eða innflytjanda.“

Í 4 gr. sömu laga segir að ÁTVR selji áfengi innanlands sbr. 11. gr. áfengislaga. Samkvæmt 11. gr. áfengislaga nr. 82/1969 hafa eftirtaldir aðilar heimild til að selja áfengi innanlands:

1. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins,

2. innflytjendur áfengis og heildsalar sem leyfi hafa samkvæmt lögum um verslun ríkisins með áfengi og tóbak; þó einungis til þeirra sem um ræðir í 1., 3., 5. og 7. tölulið,
3. framleiðendur áfengra drykkja, þó einungis til þeirra sem um ræðir í 1., 4. og 5. tölulið og heildsala skv. 2. tölulið,
4. tollfrjálsar verslanir,
5. veitingastaðir,
6. félög manna í félagsherbergjum eða almennum veitingastöðum sem lögreglustjóri hefur veitt leyfi til,
7. lyfsalar og lækna sem rétt hafa til lyfjasölu.

Í innkaupareglum ÁTVR (B 135/1996) kemur eftirfarandi fram: „5. Þeir sem bjóða vöru í reynslusölu skuldbinda sig til að lána ÁTVR hana (cif-verð) reynslutímann... 10. Birgjar geta hækkað verð sitt þrisvar á ári: 1. janúar, 1. maí og 1. september. Tilkynna skal verðhækkun skriflega með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara þ.e. eigi síðar en 1. október, 1. febrúar og 1. júní. Óheimilt er að breyta verði á áfengi sem er í reynslusölu og skal það verð haldast óbreytt næstu 6 mánuði flytjist varan í kjarna.“

#### IV.

#### Niðurstöður

##### 1.

Í erindi Vínlands ehf. er kvartað yfir því að innlendir birgjar séu skyldaðir til að tilgreina verð í íslenskum krónum þegar þeir gera samning við ÁTVR um sölu áfengis. Erlendir birgjar geti hins vegar tilgreint verðið í almennri útflutningsmynt síns lands. Í síðara tilvikinu taki ÁTVR á sig áhættuna af gengisbreytingum en í því fyrra þurfi birgjarnir sjálfir að taka áhættuna.

Það er mat ÁTVR að starfsreglur fyrirtækisins séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum auk þess sem viðskiptahættir á borð við þá sem fyrirtækið stundi séu almennt tíðkaðir hér á landi. Ekkert sé því óeðlilegt við það að ÁTVR skyldi innlenda birgja til að gefa upp verð í íslenskum krónum í samningum og tilboðum um sölu áfengis. Þá telur ÁTVR sig ekki geta fylgst með því frá hvaða landi vara komi né í hvaða gjaldmiðli hún sé greidd og því sé ekki hægt að kaupa af innlendum birgjum í öðrum gjaldmiðli en íslenskum krónum.

##### 2.

Í reglum nr. 135/1996, sem fjalla um innkaup og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja, kemur fram að þeir sem selja ÁTVR áfengi sem fer í reynslusölu þurfa að tryggja ÁTVR fast verði í allt að 14 mánuði. Reynslusölu líkur eftir átta mánuði og ef varan nær tilteknu hlutfalli af heildarsölu sölutegunda í sama vöruflokki kemst hún í svonefndan kjarna, þar sem birgjar þurfa að tryggja ÁTVR sama verð í sex mánuði til viðbótar. Í ofangreindum reglum kemur og fram að þeir sem bjóða vöru til reynslusölu skuldbinda sig til að lána ÁTVR hana á meðan á reynslutímanum stendur. Í sömu reglum er jafnframt tekið fram að eftir að fyrsta 14 mánaða tímabili lýkur geti birgjar hækkað verð sitt ársfjórðungslega og að tilkynna þurfi verðhækkunina með þriggja mánaða fyrirvara.

### 3.

Markaðurinn sem um ræðir í máli þessu er heildsala á áfengi hér á landi í órofnun umbúðum. Kaupendur áfengis af heildsölum eru ÁTVR og fyrirtæki sem hafa leyfi til sölu á áfengi til neyslu á sölustað, samanber 5. og 7. tölulið 11. gr. laga nr. 82/1969. ÁTVR hefur einkarétt til smásölu áfengis samkvæmt lögum nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum, og áfengislög nr. 82/1969, með síðari breytingum. Áður en lögum um verslun með áfengi og tóbak var breytt á árinu 1995 hafði ÁTVR einnig einkarétt á sölu áfengis til þeirra sem hafa leyfi til sölu á áfengi til neyslu á sölustað, þ.e. til vínveitingastaða, auk þess að hafa einkarétt á smásölu áfengis.

ÁTVR starfar þannig að hluta til sem einkasali á áfengi í smásölu og að hluta til í samkeppni við önnur fyrirtæki, þ.e. við aðra innflytjendur áfengis. Sú staðreynd að ÁTVR hefur lögbundið einkaleyfi til smásölu áfengis hér á landi leggur fyrirtækinu ríkari skyldur á herðar en ella, þar sem innflytjendur áfengis geta ekki komið vörum sínum til neytenda á þessum markaði nema í gegnum verslanir ÁTVR. Í þessu ljósi verður að líta það mál sem hér er til umfjöllunar. Vegna hins lögbundna einkaleyfis hvílir sú skylda á ÁTVR að tryggja að hagsmunaaðilum sé ekki mismunað, sbr. einnig 1. mgr. 2. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak. ÁTVR verður þannig að gæta þess sérstaklega að skilmálar verslunarinnar og samningar mismuni ekki áfengisbirgjum.

### 4.

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem að mati ráðsins hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Í reglum nr. 135/1996 kemur fram að þeir sem vilja selja áfengi í kjarna, til reynslusölu eða í mánaðarflokk skuli skila tilboði á þar til gerðum eyðublaðum sem ÁTVR lætur í té. Á umræddu eyðublaði er tekið fram, neðanmáls, að tilgreina skuli verð í íslenskum krónum eða í almennri útflutningsmynt í landi seljanda sé birgir erlendur. Erlendir birgjar hafa því rýmri heimild en innlendir til að ákveða hvaða gjaldmiðil þeir nota í tilboðum sínum.

Eins og áður segir þurfa þeir sem selja ÁTVR áfengi sem fer í reynslusölu að tryggja ÁTVR fast verð í allt að 14 mánuði, skv. reglum nr. 135/1996. Innlendir birgjar þurfa því, samkvæmt samningsskilmálum ÁTVR og ofangreindum reglum, að binda verð sitt til ÁTVR í íslenskri mynt í allt að 14 mánuði. Þannig þarf innlendir birgir að halda verðinu óbreyttu í íslenskum krónum út allt tímabilið, óháð því hvaða breytingar verða á gengi íslensku krónunnar á tímabilinu gagnvart þeirri mynt sem birgirinn kaupir áfengið í. Hinn innlendi birgir getur með þessum hætti hvorki hækkað né lækkað verð vöru sinnar til ÁTVR fyrr en eftir allt að 14 mánuði og tekur þannig sjálfur á sig áhættuna af gengisbreytingum.

Þessu er hins vegar ólíkt farið um viðskipti ÁTVR við erlenda birgja en í þeim tilfellum ber birgjum að halda verði sínu óbreyttu í 14 mánuði í almennri útflutningsmynt í landi seljanda. Þannig þurfa erlendir birgjar ekki að taka tillit til gengisbreytinga í verðlagningu sinni til ÁTVR, heldur tekur ÁTVR í raun á sig áhættuna af gengisbreytingum í viðskiptum sínum við erlenda birgja.

Í verðlagningarreglum ÁTVR, frá 1. janúar 1996, kemur fram hvaða gjöld leggjast á áfengi þegar keypt er af erlendum og innlendum birgjum. Þar kemur fram að álagning ÁTVR er sú sama þegar keypt er af innlendum og erlendum birgjum. Engin sérstök álagning er á þeim vörum sem keyptar eru af erlendum birgjum. Verður því að telja erlenda birgja samkeppnishæfari en innlenda birgja vegna þeirra skilyrða sem ÁTVR setur innlendum birgjum að tilgreina verð í íslenskum krónum í stað þess að heimila þeim t.d. að selja ÁTVR vörur í þeim gjaldmiðli sem þeir kaupa vöruna á.

## 5.

Eins og áður segir hefur ÁTVR einkarétt á smásölu áfengis en verslunin er jafnframt, sem innflytjandi, í samkeppni við aðra innflytjendur áfengis. Þessi staða verslunarinnar gerir það að verkum að gæta þarf sérstaklega að því að viðskiptaskilmálar verslunarinnar séu með þeim hætti að jafnræðis sé gætt gagnvart öllum áfengisbirgjum. Með hliðsjón af þessari stöðu ÁTVR og þegar litið er til þess að verð á áfengi sem fer í reynslusölu skal vera bundið í allt að 14 mánuði telur



Samkeppnisráð að umræddir skilmálar á tilboðseyðublaði ÁTVR séu til þess fallnir að hafa skaðleg áhrif á samkeppnina í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Með því að skylda innlenda birgja til þess að ákvarða verð vöru sinnar í íslenskum krónum, og taka þar með áhættu af gengisbreytingum í allt að 14 mánuði, en veita erlendum birgjum svigrúm til þess að ákvarða verð sitt í erlendum gjaldmiðli, sé því jafnræði sem gilda skal milli áfengisbirgja raskað.

## V.

### Ákvörðunarorð:

**„Samkeppnisráð telur að skilmálar Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins sem skylda innlenda birgja til þess að ákvarða verð vöru sinnar í íslenskum krónum en veita erlendum birgjum svigrúm til þess að ákvarða verð sitt í erlendum gjaldmiðlum, séu til þess fallnir að hafa skaðleg áhrif á samkeppnina í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.**

**Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins að gætt sé jafnræðis milli innlendra og erlendra áfengisbirgja í skilmálum verslunarinnar.“**