

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 7/2009

Bændasamtök Íslands

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I.

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með bréfi, dagsettu 3. apríl 2009, hafa Bændasamtök Íslands (hér eftir nefnd áfrýjandi) kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2009, frá 6. mars 2009. Í hinni kærðu ákvörðun komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi hafi brotið gegn banni samkeppnislaga við verðsamráði.

Af hálfu áfrýjanda er þess aðallega krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Til vara er þess krafist að álögð stjórnvaldssekt verði felld niður. Til þrautavara er þess krafist að álögð stjórnvaldssekt verði lækkuð verulega og að frestur til greiðslu hennar verði eigi skemmri en einn mánuður frá birtingu úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Þá var þess krafist af hálfu áfrýjanda að réttaráhrifum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2009 verði frestað á meðan kæra þessi er til meðferðar, sbr. 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málavextir

Hinn 11. mars 2008 hóf Samkeppniseftirlitið rannsókn á starfsemi áfrýjanda. Má rekja upphaf málsins til frétttaflutnings af þá nýafstöðnu Búnaðarþingi ársins 2008. Á þinginu hafi mikið verið fjallað um rekstrarerfiðleika í landbúnaði og þá alvarlegu stöðu sem við blasti vegna kostnaðarhækkana, hækkandi verðs aðfanga o.fl. Í framhaldi skrifaði eftirlitið áfrýjanda bréf þar sem óskað var eftir ýmsum upplýsingum og gögnum. Samkeppniseftirlitinu bárust athugasemdir og gögn frá áfrýjanda þann 1. apríl 2008.

Með bréfi, dagsettu 20. ágúst 2008, var áfrýjanda sent andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins þar sem lýst var þeim frumniðurstöðum að hann hefði brotið gegn 10. sbr. 12. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Athugasemdir áfrýjanda við andmælaskjalinu bárust eftirlitinu þann 17. september 2008. Málsmeðferð eftirlitsins er að öðru leyti lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Hinn 6. mars 2009 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun í málinu. Ákvörðunarorðin eru svohljóðandi:

1. gr.

Bændasamtök Íslands hafa brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, með þeim aðgerðum sem lýst er nánar í þessari ákvörðun.

2. gr.

Með heimild í 37. gr. samkeppnislaga skulu Bændasamtök Íslands greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 10.000.000 (tíu milljónir króna). Sektin skal greiðast ríkissjóði eigi síðar en einum mánuði eftir dagsetningu þessarar ákvörðunar.

3. gr.

Með heimild í 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið eftirfarandi fyrirmælum til Bændasamtaka Íslands:

Bændasamtök Íslands skulu grípa til aðgerða sem miða að því að tryggt sé að á vettvangi samtakanna verði ekki fjallað um eða miðlað upplýsingum um verð, verðþróun, viðskiptakjör og önnur viðkvæm viðskiptaleg eða samkeppnisleg málefni með þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði þeirra félagsmanna samtakanna sem samkeppnislög taka til. Í þessu skyni skal meðal annars aðgreina með skýrum hætti umfjöllun um búvörur sem lúta opinberri verðlagningu samkvæmt sérlögum frá umfjöllun

um búvörur sem framleiðendum ber að verðleggja sjálfir og falla undir gildissvið samkeppnislaga.

Fyrirmælin skulu koma til framkvæmda eigi síðar en þremur mánuðum frá dagsetningu þessarar ákvörðunar og skulu Bændasamtök Íslands upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd fyrirmælanna fyrir sama tímamark.

4. gr.

Brot á fyrirmælum sem sett eru í ákvörðun þessari sæta viðurlögum samkvæmt IX. kafla samkeppnislaga.

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 27. apríl 2009. Krafa áfrýjanda um að réttaráhrifum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2009 yrði frestað á meðan kæran væri til meðferðar hjá áfrýjunarnefndinni var hafnað með úrskurði þann 4. maí 2009. Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefndinni þann 14. maí 2009.

III.

Helstu málsástæður málsaðila

Málsástæður áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er byggt á sömu málsástæðum og lagarökum og fram komu í athugasemdum hans við andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins og vísar hann til þeirra athugasemda.

Áfrýjandi bendir á að grundvöllur að tilvist og starfi hans, sem heildarsamtaka bænda, hafi verið lagður með setningu laga nr. 130/1994 um sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda. Tilvist hans hvíli því á lögum og honum sé víða ætlað ákveðið hlutverk við framkvæmd margvíslegra verkefna og stefnumála sem Alþingi hefur ákveðið með lögum að unnið skuli að á sviði landbúnaðar. Að mati áfrýjanda sé óhugsandi að hann geti gegnt því hlutverki sem honum sé heimilt og skylt að lögum að sinna við óbreytta niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 9/2009.

Áfrýjandi telur að sú nálgun sem Samkeppniseftirlitið leggi til grundvallar hinni kærðu ákvörðun byggji á gífurlegri einföldun sem stangist á við markmið og tilgang búvörulaga og skilji, að óbreyttu, áfrýjanda og allt stjórn- og félagskerfi landbúnaðarins eftir í lausu lofti um þær heimildir sem bændur og trúnaðarmenn þeirra hafi til að vinna að markmiðum búvörulaga nr. 99/1993.

Áfrýjandi bendir á að hann hafi lögum samkvæmt heimild til að óska eftir því að framleiðendaverð verði ákvæðið í öllum búgreinum en að mati Samkeppniseftirlitsins sjálfs leiði ákvörðun um slíkt verð til þess að ákvæði 10. gr. samkeppnislaga gildi ekki um samskipti framleiðenda innan slíkra búgreina. Í hinni kærðu ákvörðun segi hins vegar að ákvæði samkeppnislaga taki að fullu til verðlagningar annarra afurða en sauðfjár og nautgripa. Að mati áfrýjanda geti þessi niðurstaða ekki staðist þegar horft sé til ákvæða XI. kafla búvörulaga um framleiðslu- og verðmyndun á garð- og gróðurhúsaafurðum og svo til aðlögunarsamnings um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands/Sambands garðyrkjubænda.

Þá telur áfrýjandi að ákvörðunarorð Samkeppniseftirlitsins séu svo óljós og óskýr að útilokað sé fyrir hann að gera sér nægjanlega glögga grein fyrir þeim skyldum sem þau leggi honum á herðar. Sé þetta slíkur galli á ákvörðun eftirlitsins að fella beri hana úr gildi á þessum grundvelli einum.

Áfrýjandi bendir á að hann byggji á lögbundnu stjórnskipulagi og fari með lögbundið hlutverk og heimildir. Samþykktir áfrýjanda endurspegli hvernig hann ræki þetta lögbundna hlutverk og verði að skoða þær í samhengi við það hlutverk sem löggjafinn hafi falið honum að sinna. Ljóst sé að áfrýjandi sé afar sérstök samtök og frábrugðin venjubundnum samtökum fyrirtækja. Ein lykilsérstaða áfrýjanda felist í því að samtökin séu í senn félagasamtök og stéttarfélag. Með vísan til búvörulaga telji hann að það sé óhjákvæmilegt að fjallað sé um kjör bænda á vettvangi samtakanna. Þegar forsvarsmenn hans, sem fyrirvarsmenn framleiðenda búvara, tjái sig um verð á afurðum séu þeir að tjá sig um laun bænda eða starfskjör eða lífskjör þeirra. Af þessum sökum, og með hliðsjón af 2. gr. samkeppnislaga, telji hann að ákvæði samkeppnislaga gildi ekki um starfsemi

samtakanna á þann hátt sem Samkeppniseftirlitið leggi til grundvallar. Einnig bendir áfrýjandi á að markmið búvörulaga sé að tryggja jöfnuð á milli framleiðenda og viðunandi kjör bænda. Geti hann ekki tjáð sig um atriði sem hafi veruleg áhrif á kjör bænda verði þeim markmiðum ekki náð.

Þá telur áfrýjandi að Samkeppniseftirlitinu sé ekki stætt á því að fella sök á hann vegna þeirra ummæla sem viðhöfð voru á og í aðdraganda Búnaðarþings sem séu tilefni hinnar kærðu ákvörðunar. Ummælin varði eingöngu þá hagsmuni og þau kjör bænda sem honum beri að vernda samkvæmt ákvæðum búvörulaga. Hann telur útilokað að líta svo á að þær almennu umræður sem áttu sér stað á vettvangi samtaka þeirra eða opinberlega af þeirra hálfu hafi haft það að markmiði að raska samkeppni í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Til þess að umræddar aðgerðir teljist fela í sér brot á ákvæðinu þurfi þær að hafa leitt til röskunar á samkeppni eða vera til þess fallnar að gera það svo víst sé. Til þess að ákvarða hvort umræðurnar hafi haft slík áhrif þurfi að meta hvort þróun verðlags hefði orðið önnur en raun bar vitni hefðu þær ekki átt sér stað. Þetta hafi eftirlitið ekki reynt að sýna fram á heldur hafi eftirlitið nálgast viðfangsefnið með formlegum hætti og þannig dregið ranga ályktun um að ólöglegt verðsamráð í skilningi 10. gr. samkeppnislaga hafi verið að ræða. Einnig telur áfrýjandi að þau ummæli sem viðhöfð voru og eftirlitið vísi til í hinni kærðu ákvörðun hafi einfaldlega verið of víðtæk og almenn til að unnt sé að draga þá ályktun að þau hafi verið til þess fallin að hafa áhrif á samkeppni, sbr. 12. gr. samkeppnislaga.

Áfrýjandi bendir á að Samkeppniseftirlitið telji í niðurstöðu sinni að atvik þessi hafi einkum áhrif á mörkuðum fyrir framleiðslu búvara og telji ekki þörf á að afmarka markað málsins nánar. Að mati áfrýjanda hafi hann engar forsendur til að gera athugasemdir við þessa markaðsskilgreiningu þar sem hún sé algerlega órökstudd og sé skilgreiningunni mótmælt sem órökstuddri og ófullnægjandi. Hið sama gildi um niðurstöðu eftirlitsins um landfræðilegan markað. Útilokað sé að þær aðgerðir sem til umfjöllunar séu í málinu verði taldar fela í sér brot á 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga án þess að viðeigandi markaður sé nákvæmlega skilgreindur og fram fari hagfræðileg greining á því hvort þær hafi haft raunveruleg áhrif á hann eða séu til þess fallnar að gera það.

Áfrýjandi telur að erfitt sé fyrir hann að gera sér grein fyrir því hvers konar umræður séu leyfilegar á vettvangi samtakanna og hverjar ekki, sé hliðsjón höfð af forsendum og niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar að teknu tilliti til þess hlutverks sem honum sé ætlað lögum samkvæmt. Einnig bendir hann á að hin meinta hvatning hafi verið afar almenn og óljós og aldrei hafi verið rætt um ákveðnar fjárhæðir, tímasetningar, útfærslur eða nánar tilgreindar vörur og aldrei hafi átt sér stað nein samskipti með trúnaðarupplýsingar. Því sé ekki hægt að álykta á þann veg að ummælin hafi stuðlað að því að bændur hegðuðu sér með ákveðnum hætti við verðlagningu vöru sinnar. Þá mótmælir áfrýjandi því að ummæli einstakra aðila geti á einhvern hátt talist á vegum eða valdi hans og að honum skuli refsað vegna þeirra ummæla eins og gert sé í hinni kærðu ákvörðun.

Til stuðnings vara- og þrautavarakröfu áfrýjanda um að álögð stjórnvaldssekt verði felld niður eða lækkuð verulega bendir hann á þá réttaróvissu sem fyrir hendi sé um hvernig samspili samkeppnislaga og laga á vettvangi landbúnaðar sé háttað.

Málsástæður Samkeppniseftirlitsins

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er því haldið fram að kjarni málsins sé að ákvæði samkeppnislaga gildi um verðlagningu á þeim búvörum sem ekki séu verðlagðar samkvæmt sérákvæðum búvörulaga. Sé hér um að ræða t.d. afurðir alifugla, svínakjöt og grænmeti. Framleiðendur þessara afurða, eins og önnur íslensk fyrirtæki, megi því ekki hafa samráð um verð þeirra og hið sama gildi um samtök þessara framleiðenda.

Samkeppniseftirlitið vísar til ESB-samkeppnisréttar þar sem skýr fordæmi ESB dómstólsins sýni meðal annars að meginreglan sé sú að samkeppnisreglur ESB taki til allrar atvinnustarfsemi á sviði landbúnaðar og að bændur teljist fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttarins og samtök þeirra séu samtök fyrirtækja sem falli undir samkeppnisreglur.

Samkeppniseftirlitið bendir á að ávallt hafi verið við það miðað í búvörulögum að almennar samkeppnisreglur gildi um viðskipti með búvörur þegar sérákvæðum

búvörulaga sleppi og hafi áfrýjunarnefnd samkeppnismála ítrekað staðfest þá túlkun. Eftirlitið bendir á að ákvæði búvörulaga sem kunni að stangast á við samkeppnislög beri að skýra þröngt. Ef ákvæði búvörulaga mæli ekki ótvírætt fyrir um annað þá gildi ákvæði samkeppnislaga fullum fetum. Engin sérlagaákvæði taki til verðlagningar kjúklinga, eggja, svínakjöts og annarra þeirra búvara sem mál þetta taki til. Augljóst sé að samkeppnislög taki til verðsamráðs sem varði þær vörur. Að mati eftirlitsins sé ljóst að allt frá setningu búvörulaga árið 1985 hafi samkeppnisreglur gilt fullum fetum er sérstökum ákvæðum búvörulaga sleppi. Sá skilningur hafi verið gerður enn skýrari, m.a. með síðari breytingum á búvörulögum og enn fremur hafi ítrekað verið staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála að samkeppnislög gildi almennt um landbúnað.

Samkeppniseftirlitið telur að í lögum nr. 130/1994 um sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda sé ekki að finna nein ákvæði sem veiti áfrýjanda undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga. Aðeins skýr og ótvíræð ákvæði búvörulaga geti gengið framur samkeppnislögum og að bæði búvörulög og samkeppnislög byggi á því að það sé hlutverk samkeppni að stuðla að eðlilegri verðmyndun á frjálsum búvörum.

Samkeppniseftirlitið bendir á að í hinni kærðu ákvörðun sé hvergi vikið að því að áfrýjanda sé óheimilt að ræða um stöðu og horfur í einstökum greinum enda þurfi slík umfjöllun alls ekki að fela í sér brot á ákvæðum samkeppnislaga. Brot áfrýjanda feli í sér ólöglegt verðsamráð með því að hvetja aðildarfyrirtæki samtakanna til verðhækkana, umfjöllun um nauðsynlegar verðhækkningar og opinbert fyrirvar sem m.a. feli það í sér að verja þá verðlagsstefnu sem mótuð hafi verið á vettvangi hans sem aftur gerði aðildarfyrirtækjunum auðveldara fyrir að standa að verðhækkunum. Eftirlitið telur að áfrýjandi hafi brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga með umfjöllun í tengslum við ályktun búnaðarþingsins og ályktuninni sjálfri, um að afurðaverð til bænda yrði að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað. Að mati eftirlitsins feli umfjöllunin í sér beina hvatningu til framleiðenda búvara, sem lúti ekki opinberri verðlagningu, um að hækka hjá sér afurðarverð.

Samkeppniseftirlitið bendir á að erfiðleikar í rekstri geti ekki heimilað framleiðendum, eða samtökum þeirra, að taka lög in í eigin hendur og viðhafa ólöglegt samráð. Einnig að

ákvæði 10. gr. samkeppnislaga krefjist þess að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um viðskiptastefnu sína. Ákvæðið sé brotið ef fyrirtæki hafi samráð um atriði sem tengjast verðlagningu þeirra. Ekki skipti máli í hvaða formi samningar, samþykktir eða samstilltar aðgerðir fyrirtækja eru og séu þessi hugtök í 10. gr. samkeppnislaga skýrð rúmt í samkeppnisrétti. Tilgangur 12. gr. samkeppnislaga sé að tryggja að fyrirtæki noti ekki samtök sín sem skálkaskjól fyrir brot á samkeppnisreglum. Með því að fella samtök fyrirtækja undir samkeppnisreglur sé þannig verið að hindra að fyrirtæki komist framhjá banni við t.d. verðsamráði á grundvelli þess forms eða búnings sem samráð þeirra sé sett í. Þess vegna sé ekki aðeins lagt bann við beinu samráði milli fyrirtækja heldur taki samkeppnisreglur einnig til þess þegar fyrirtæki hafi samvinnu á vettvangi eða í gegnum slíkan sameiginlegan aðila.

Samkeppniseftirlitið telur að hvatinn að verðlagsumræðu á vettvangi áfrýjanda hafi verið hækkandi rekstrarkostnaður sem leiddi til ályktunar búnaðarþings um að rekstrarforsendur í íslenskum landbúnaði væru brostnar að óbreyttu afurðaverði og því yrði að leggja áherslu á að hækka afurðaverð til bænda. Markmiðið hafi ótvírætt verið að hækka verð og þar með að raska samkeppni. Eftirlitið bendir á að í málinu liggi fyrir ótvíræð samtímagögn þar sem aðildarfyrirtæki áfrýjanda séu beinlínis hvött til að hækka verð hjá sér í samræmi við þær kostnaðarhækkningar sem átt höfðu sér stað og fjallað hafi verið um á vettvangi hans. Hafi í því sambandi verið rætt um að verðhækkningar þyrftu að eiga sér stað þá þegar og fjallað um aðferðarfræðina við þá hækkun. Verði að telja að vart sé hægt að finna skýrari dæmi um samkeppnishamlandi aðgerðir samtaka fyrirtækja sem í eðli sínu hafi þann tilgang og markmið að takmarka samkeppni en beina hvatningu til aðildarfyrirtækja um að hækka hjá sér verð. Brot áfrýjanda fólst í því verðsamráði sem hann stóð fyrir og engin nauðsyn sé að lögum að fram fari hagfræðileg greining eða mat á áhrifum samráðsins til þess að staðreyna þetta brot. Sé þetta í samræmi við m.a. fordæmi áfrýjunarnefndar og Hæstaréttar.

Varðandi það að Samkeppniseftirlitinu hafi borið að skilgreina betur vöru- og landfræðilega markaðinn í málinu telur eftirlitið að eins og hér stóð á hafi ekki verið þörf

á nákvæmri markaðskilgreiningu enda brotið ekki háð því að sýnt sé fram á áhrif af samráðinu.

Samkeppniseftirlitið telur að áfrýjandi hafi í máli þessu ekki með neinum skynsamlegum rökum sýnt fram á að þau gögn sem vísað sé til í hinni kærðu ákvörðun sanni ekki brot hans og hafi heldur ekki getað sýnt fram á að atvik máls séu með öðrum hætti en gögn málsins bendi til.

Varðandi vara- og þrautavarakröfu áfrýjanda bendir Samkeppniseftirlitið á að ekki sé hægt að fallast á að réttaróvissa sé í málinu um samspil samkeppnislaga og laga á vettvangi landbúnaðar. Reyni í þessu sambandi fyrst og fremst á ákvæði búvörulaga og eins og að ofan greinir sé skýr greinarmunur gerður á milli búgreina sem lúti verðlagningarákvæðum búvörulaga og þeirra sem lúti frjálsri samkeppni. Varðandi fjárhag áfrýjanda bendir eftirlitið á rekstrartekjur hans samkvæmt ársreikningi fyrir árið 2007 en miðað við þá veltu sé ekki unnt að halda því fram að hin álagða sekt sé óeðlilega há. Þá bendir eftirlitið á að áfrýjandi hafi í málinu lagt áherslu á sérstakar aðstæður og erfiðleika búvöruframleiðenda. Slíkar aðstæður og erfiðleikar geti haft áhrif á viðurlög og hafi við ákvörðun stjórnvaldssektar í þessu máli verið höfð hliðsjón af þessum aðstæðum. Hafi því álögð sekt verið lægri en ella.

Varðandi það að Samkeppniseftirlitið hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga bendir eftirlitið á að í 10. gr. stjórnsýslulaga segi að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Í málinu hafi eftirlitið aflað margsvíslegra gagna til þess að varpa ljósi á aðgerðir áfrýjanda. Ítarlegt andmælaskjal hafi síðan verið útbúið þar sem gerð hafi verið grein fyrir frummati eftirlitsins. Áfrýjanda hafi verið veitt tækifæri til að koma að frekari gögnum og tjá sig um efni andmælaskjalsins sem hann gerði. Telur eftirlitið að þessi málsmeðferð uppfylli kröfur stjórnsýslulaga. Þá telur Samkeppniseftirlitið að fyrirmæli í ákvörðunarorði sé í fullu samræmi við 16. gr. samkeppnislaga og hafnar því að fyrirmælin skapi réttaróvissu fyrir áfrýjanda.

IV. Niðurstaða

Málavöxtum, kröfum og röstuðningi málsaðila hefur verið ítarlega lýst hér að framan og að mati áfrýjunarnefndar samkeppnismála er málið nægilega upplýst til þess að fullnaðarúrskurð megi leggja á það.

Áfrýjandi krefst þess aðallega að hin kærða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins verði felld úr gildi. Til vara krefst hann þess að álögð stjórnvaldssekt verði felld niður, en til þrautavara er þess krafist að álögð stjórnvaldssekt verði lækkuð verulega og að frestur til greiðslu hennar verði eigi skemmri en einn mánuður frá birtingu úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Áfrýjunarnefnd hefur þegar tekið afstöðu til kröfu áfrýjanda um að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins verði frestað, sbr. úrskurð nefndarinnar þar að lútandi frá 4. maí 2009.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

Í máli þessu reynir einkum á túlkun og beitingu 10. og 12. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, annars vegar, og tiltekinna ákvæða laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (hér nefnd búvörulög) hins vegar. Telja verður, að á því sviði, sem hér um ræðir, beri að líta á samkeppnislögin sem meginlöggjöf hvað varðar viðskipti með búvöru eins og hverja aðra vöru, en nánar tiltekin ákvæði búvörulaga feli hins vegar í sér undantekningar frá þeim meginreglum, sem samkeppnislögin hafa að geyma. Ljóst er, að ekki verður vikið frá meginreglum samkeppnislaga nema samkvæmt þeim undantekningarheimildum, er þau lög hafa að geyma, sem og sérlög á tilteknum viðskiptasviðum, svo sem búvörulögin. Verða undantekningarákvæði af því tagi, að vera skýr og ótvíræð, verði þeim beitt til frávika frá grundvallarákvæðum samkeppnislaga, sem ætlað er að halda uppi virkri samkeppni á markaði neytendum til hagsbóta.

Ágreiningslaust er, að búvörulög hafa að geyma skýr ákvæði, sem undanþiggja tiltekna landbúnaðarafurðir, þ.e. sauðfjár- og nautgripaafurðir, þeim meginreglum samkeppnislaga sem leiða til frjálsrar verðlagningar, enda fer verðlagning umræddra afurða fram með ákvörðunum opinberrar nefndar, sbr. einkum 8. gr. nefndra laga. Verðlagning annarra landbúnaðarafurða lýtur hins vegar lögmálum hins frjálsa markaðar og þar með ákvæðum samkeppnislaga eins og samkeppnisyfirvöld hafa staðfest hvað eftir annað með úrskurðum þar að lútandi.

Í búvörulögum gefur m.a. að finna ákvæði, sem mæla fyrir um hlutverk áfrýjanda á því sviði, sem nefnd lög ná yfir. Segir þar m.a., í 1. mgr. 4. gr., að áfrýjandi fari með fyrirvar framleiðenda búvara við framkvæmd þeirra laga nema öðruvísi sé ákveðið í lögnum. Í 3. mgr. 8. gr. er einnig kveðið á um heimild fyrir áfrýjanda til að fara þess á leit að verðlagsnefnd búvara ákvarði framleiðendaverð á annarri búvöru en sauðfjár- og nautgripaafurðum. Þá kveður 58. gr. laganna jafnframt á um, að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sé heimilt að gera samning við áfrýjanda eða Samband garðyrkjubænda um nánar tiltekin verkefni. Má því ljóst vera, að áfrýjanda er ætlað umtalsvert verkefni samkvæmt búvörulögum. Þá liggur jafnframt fyrir, að samtökin eru, eðli sínu samkvæmt, vettvangur framleiðenda búvöru, almennt, til að fjalla um kjör bændastéttarinnar í landinu, enda tóku samtökin, lögum samkvæmt, við hlutverki Stéttarsambands bænda (auk hlutverks Búnaðarfélags Íslands) 1. janúar 1995, en innan Stéttarsambands bænda, og einnig Búnaðarfélagsins, hafði m.a. verið umræðuvettvangur fyrir bændastéttina um margvísleg kjaramál sín. Þessu lögbundna hlutverki sínu getur áfrýjandi bersýnilega ekki sinnt nema á þeim vettvangi, sem hann sjálfur skapar, svo sem á Búnaðarþingi, gefist tækifæri til umræðu og skoðanaskipta um kjör bænda og um rekstrarvandkvæði og verðlagsmál í því sambandi. Gildir það bæði um kjör og aðstöðu þeirra bænda, sem búa við opinbera verðlagningu á búvöru sinni, sbr. hér að framan, og hinna, sem stunda viðskipti sín á frjálsum markaði. Þess verður þó að gæta, að með ályktunum eða annars konar aðgerðum áfrýjanda, varðandi starfsemi þeirra bænda, sem selja vöru sína við frjálsum markaðsverði, sé ekki brotið gegn ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, sem hafa að geyma bann við markaðshindrandi aðgerðum. Verður þá að

draga markalínu milli almennra umræðna, annars vegar, og ályktana og annarra aðgerða hins vegar, sem kunna að ganga gegn bannákvæðum samkeppnislaga.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála tekur undir þá skoðun Samkeppniseftirlitsins, að áfrýjandi teljist til samtaka fyrirtækja, sem bannákvæði samkeppnislaga taka til, og tekur nefndin undir röksemdir eftirlitsins í þá veru, sem fram koma í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir, að bannaðir séu allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur sem þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir, sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Þá segir í 12. gr. að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar séu samkvæmt nefndum lögum, og nái bannið einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna, sem valdir séu til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.

Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr., sé fullnægt þeim skilyrðum, sem þar er nánar getið. Fyrir liggur í málinu, að af hálfu áfrýjanda hefur aldrei verið sótt um undanþágu samkvæmt þessu ákvæði.

Fyrir liggur, að á Búnaðarþingi, sem haldið var í marsmánuði 2008 urðu miklar umræður um verðlagsmálefni landbúnaðarins. Leiddi sú umræða til þess að hinn 6. mars það ár var samþykkt samhljóða ályktun kjaranefndar bænda (mál 08020044, þskj. 44-4), þar sem fjallað var um þá erfiðleika sem stöðjuðu að búvöruframleiðendum vegna stóraukins rekstrarkostnaðar. Sagði þar m.a.: „Við þessar aðstæður leggur Búnaðarþing 2008 áherslu á að afurðaverð til bænda verður að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað.“ Samkvæmt þessu er ljóst, að á umræddu búnaðarþingi var samþykkt ályktun sem fól í sér að hækka yrði framleiðsluverð bænda í samræmi við aukinn rekstrarkostnað. Í þessari ályktun var ekki einvörðungu miðað við þá búvöruframleiðendur, sem lúta opinberri verðlagningu á afurðum sínum, heldur beindist hún einnig að öllum öðrum

framleiðendum búvöru, þ.e. jafnframt þeim, sem lúta almennum verðlögmálum á markaði. Á svipuðum tíma birtust í fjölmiðlum ummæli ýmissa fyrirsvarsmanna samtaka bænda, í kjölfar fyrrnefndrar ályktunar Búnaðarþings, þar sem þeir töluðu um að nú væri nauðsynlegt að ná „sátt“ um hækkað verð fyrir búvöru. Með því var augljóslega verið að hvetja framleiðendurna til að bindast samtökum („sátt“) um að hækka verð á vöru sinni.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur, að með því athæfi, sem hér var getið um, hafi, að því leyti sem varðar áhrifasvið áfrýjanda, verið gengið lengra en almenn umræða um mikilvæg málefni bænda leyfir og um leið verið farið inn á bannsvið 10. og 12. gr. samkeppnislaga, þar sem með svo áhrifaríkum hætti var borin fram samstillt og yfirveguð hvatning til verðhækkana á þeim búvörum, sem lúta markaðslögmálum við verðlagningu. Hefur áfrýjandi í máli þessu þar með brotið gegn nefndum ákvæðum samkeppnislaga með hvatningu og samstilltum aðgerðum, sem skaði frjálsa samkeppni, eins og nánar er lýst í hinni kærðu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Tekur nefndin því undir þá niðurstöðu eftirlitsins að um óvæfengjanlegt lögbrot hafi verið að ræða. Verður því ekki fallist á aðalkröfu áfrýjanda um að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi í heild sinni.

Samkvæmt 37. gr. a. samkeppnislaga skal beita þann, sem brotið hefur gegn banni samkvæmt 10. eða 12. gr. samkeppnislaga, stjórnvaldssektum. Fyrir liggur, að í þessu máli var áfrýjanda gert að greiða kr. 10.000.000 í sekt. Þar sem lögbrotið er ótvírætt og ekki er fyrir að fara þeim heimildum til að falla frá sektarákvörðun í undantekningartilvikum, sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 37. gr. laganna, verður ekki hjá því komist að beita áfrýjanda sektarviðurlögum í máli þessu. Verður því ekki fallist á varakröfu áfrýjanda. Sökum þess að um fyrsta brot hans af þessu tagi er að ræða, sem samkeppnisyfirvöld hafa afskipti af, og sökum þess að afdráttarlausar og opinskáar umræður um hag bænda, á Búnaðarþingi og skyldum vettvangi, hafa lengi viðgengist án þess að ástæða þætti til afskipta af hálfu samkeppnisfirvalda, þykir þó mega ákvarða sektina nokkuð lægri en gert var með hinni kærðu ákvörðun, án þess að varnaðargildi hennar sé þó skert um of. Þykir nefndinni sektin vera hæfilega ákveðin kr. 7.500.000 (sjö og hálf milljón króna). Hvað varðar lækkun sektar er því komið til móts við þrautavarakröfu áfrýjanda.

Í 3. gr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins eru áfrýjanda sett fyrirmæli, með vísan til 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, og er þeim fyrirmælum ætlað að stuðla að því að ekki komi fram til brota samtakanna af því tagi, sem mál þetta snýst um. Verður ekki ráðið af málsgögnum að samráð hafi verið haft við áfrýjanda við formun þessara skilmála. Að mati áfrýjunarnefndar eru þessi fyrirmæli orðuð með of almennum hætti til þess að í þeim geti falist nægileg leiðbeining fyrir áfrýjanda á sviði, sem varðar hann svo miklu sem raun ber vitni um, einkum þegar hafðar eru í huga þær lögmæltu skyldur áfrýjanda til að skapa vettvang fyrir umræður um hag bænda sem fyrr var getið um. Fullnægja þau því ekki skilyrðum stjórnsluréttar um skýrleika stjórnvaldsfyrirmæla. Með vísun til þess, er hér var sagt, ber því að ógilda 3. gr. í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.

Úrskurðarorð

1. gr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2009 er staðfest.
2. gr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar er staðfest að því frátöldu að sektarfjárhæð er ákvörðuð kr. 7.500.000 (sjö og hálf milljón króna).
3. gr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar er ógilt.

Reykjavík, 22. maí 2009

Páll Sigurðsson

Anna Kristín Traustadóttir

Ingveldur Einarsdóttir

Rétt endurrit staðfestir: