

Úrskurður í máli nr. 3/1996; kveðinn upp 2. maí
(Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/1996)

Osta- og smjörsalan gegn samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 15. mars 1996, er barst áfrýjunarnefnd sama dag, hafa Óskar H. Gunnarsson, forstjóri, og Ólafur Axelsson, hrl., fyrir hönd Osta- og smjöröslunnar kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/1996](#), dags. 16. febrúar 1996. Með ákvörðuninni mælir samkeppnisráð fyrir um að áfrýjandi bjóði viðskiptavinum sínum, við sölu á vörum sem ekki eru verðlagðar á grundvelli 13. gr. laga nr. 99/ 1993, viðskiptakjör sem samræmast því hagræði sem magn viðskiptanna gefur tilefni til. Jafnframt er mælt fyrir um að viðskiptakjör skuli vera almenn þannig að fyrirtæki í samskonar viðskiptum við áfrýjanda njóti sömu kjara og að upplýsingar um viðskiptakjör skuli vera aðgengileg.

Áfrýjandi krefst þess að áfrýjunarnefndin felli framangreinda ákvörðun samkeppnisráðs úr gildi.

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun ráðsins nr. 5/1996, dags. 16. febrúar 1996, verði staðfest.

Mál þetta er flutt skriflega.

II.

Málavextir eru þeir að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 20. september 1995, óskaði Jón Ásgeir Jóhannesson, f.h. Bónusar, eftir því að stofnunin skoðaði viðskiptahætti áfrýjanda. Í erindinu er óskað eftir því að kannað verði hvort áfrýjanda sé heimilt að veita ekki magnafslátt í viðskiptum og jafnframt hver sé dreifingarkostnaður áfrýjanda. Þá er þess krafist að Samkeppnisstofnun nýti sér heimildir 17. gr. samkeppnislaga og hlutist til um að viðskiptaskilmálum áfrýjanda verði breytt á þann veg að samkeppni fái notið sín með lækkuðu vöruverði til almennings.

Erindi Bónusar var sent áfrýjanda til umsagnar sem svaraði með bréfi, dags. 6. október 1995. Svar áfrýjanda var sent Bónusi til umsagnar sem barst með bréfi, dags. 7. nóvember s.á.

Í álit samkeppnisráðs nr. 3/1996 var fjallað um verðlagningu mjólkurafurða á grundvelli laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulaga). Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/1996, dags. 16. febrúar 1996, var síðan fjallað um þær vörur sem ekki eru verðlagðar í heildsölu af fimmmannanefnd. Í ákvörðunarorði segir:

"Samkeppnisráð mælir fyrir um að Osta- og smjöröslan sf. bjóði viðskiptavinum sínum við sölu á þeim vörum, sem ekki eru verðlagðar á grundvelli 13. gr. laga nr. 99/1993, viðskiptakjör sem samræmast því hagræði sem magn viðskiptanna gefur tilefni til. Viðskiptakjör skulu vera almenn þannig að fyrirtæki sem eiga í samskonar viðskiptum við Osta- og smjörösluna njóti sömu kjara. Upplýsingar um viðskiptakjör skulu vera aðgengileg hjá Osta- og smjöröslunni."

Með bréfum, dags. 26. mars 1996, var samkeppnisráði og Bónusi gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í máli þessu. Þann 9. apríl s.á. barst nefndinni greinargerð samkeppnisráðs og athugasemdir frá Ágústi Sindra Karlssyni, hdl., f.h. Bónusar.

III.

Áfrýjandi gerir athugasemdir við málsmeðferðina hjá samkeppnisráði. Áfrýjandi bendir á að eftir að hann hafi gert grein fyrir máli sínu í greinargerð hafi hún verið send Bónusi til umsagnar. Athugasemdir Bónusar bárust samkeppnisyfirvöldum 7. nóvember 1995, en áfrýjanda var ekki gefinn kostur á að gera athugasemdir við þá umsögn. Telur áfrýjandi hugsanlegt að hér sé um brot á andmælarétti að ræða.

Hvað varðar efnishlið málsins kveður áfrýjandi að fyrirtækið sé samstarfsvettvangur allra afurðastöðva í mjólkuriðnaði sem hefur það hlutverk að koma vörum þessara aðila á markað. Hann kveðst einungis vera umboðsaðili og að fyrir það þiggi hann þóknun sem samsvari rekstrarkostnaði, en andvirði vörunnar gangi að öðru leyti til afurðastöðvanna sem eigenda.

Áfrýjandi bendir á að lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulög) ráði allri starfsemi afurðastöðva. Þannig sé greiðsla til framleiðenda ákvörðuð af sexmannanefnd, sbr. 7. og 8. gr. búvörulaga, og heildsöluverð til endurseljenda af fimmannanefnd, sbr. 13.-16. gr. sömu laga. Þá eigi verðtilfærsla sér stað á milli allra mjólkurvara, sbr. 59. gr. búvörulaganna. Áfrýjandi telur að sjá megi af búvörulögum að starfsemi afurðastöðva sé að verulegu leyti háð opinberri íhlutun og ákvörðunum.

Áfrýjandi telur að þegar um opinber afskipti af framleiðslu sé að ræða, geti það leitt til þess að hinar almennu samkeppnisreglur eigi ekki við eða hafi minna vægi en ella. Að mati áfrýjanda kemur þetta skýrt fram í 2. mgr. 16. gr. búvörulaga. Með gagnályktun frá ákvæði þessu telur áfrýjandi ljóst að verðlagning mjólkurvöru í heildsölu heyri ekki undir samkeppnislög.

Af hálfu áfrýjanda er á því byggt að aldrei hafi verið tekin ákvörðun hjá fimmannanefnd, að fenginni umsögn Framleiðsluráðs, eins og 16. gr. gerir ráð fyrir, um að undanskilja þessar vörur verðlagningarákvæðum búvörulaga. Áfrýjandi kveður ákvæði 16. gr. ekki eiga við um slík tilvik, heldur eigi greinin eingöngu við um að fimmannanefnd hafi heimild til að ákveða ekki heildsöluverð í ákveðinni búgrein og þá aðeins í þeim tilvikum þar sem verð framleiðenda er ekki ákveðið af sexmannanefnd.

Áfrýjandi vísar m.a. til skýringa með ákvæði 16. gr. í frumvarpi til búvörulaga og telur að skv. þeim beri að skýra ákvæðið á þann veg að fimmannanefnd sé heimilt að undanskilja tiltekna vinnsluvörur ákvæðum búvörulaga og gefa verðlagningu frjálssa hafi sexmannanefnd tekið upp þá starfsreglu og hætt verðákvörðun til framleiðenda.

Að mati áfrýjanda hefur sexmannanefnd ekki til þessa tekið þá ákvörðun að verðlagning mjólkur til framleiðenda skuli undanskilin ákvæðum búvörulaga og því hafi fimmannanefnd ekki ákveðið á grundvelli 1. mgr. 16. gr. búvörulaga að gefa verðlagningu á nokkrum vöruflokkum frjálssa.

Áfrýjandi bendir á að á undanförunum árum hafi fimmannanefnd lagt áherslu á að ákveða með beinum hætti heildsöluverð á tilteknum mjólkurafurðum, þ.e. nýmjólk, smjöri o.fl. Við verðlagningu á þessum vörum sé gert ráð fyrir að tekjur af öðrum vöruflokkum sem afurðastöðvar framleiða og fimmannanefnd íhlutast ekki um verð á geri afurðastöðvum kleift að selja umræddar vörur á því verði sem fimmannanefnd hefur ákveðið. Þetta sé gert með verðtilfærslu skv. heimildarákvæði 59. gr. búvörulaga. Ákvörðun um verð á síðartöldu vöruflokkunum sé upphaflega tekin af viðkomandi afurðastöðvum en þó þannig að tekið sé tillit til þeirra reglna sem í gildi eru um verðtilfærslu á milli einstakra vöruflokka. Samræming og framkvæmd verðtilfærslna fari fram hjá Samtökum afurðastöðva og framkvæmdin sé í samráði við fimmannanefnd

sem geti hvenær sem er gripið inn í. Að mati áfrýjanda lýtur verðákvörðun allra mjólkurvara því þeim reglum sem fram koma í búvörulögum en heyrir ekki undir samkeppnislög.

Fallist áfrýjunarnefnd ekki á þá lögskýringu sem hefur verið reifuð að framan, bendir áfrýjandi á að skv. 16. gr. búvörulaga sé gert ráð fyrir að ákvörðun fimmmannefndar sé tekin að undangengnu því mati nefndarinnar, að samkeppni sé næg til að tryggja æskilega verðmyndun og sanngjarnt verðlag. Umrædd vara heyrir áfram undir fimmmannefnd og geti hún hvenær sem er gripið inn í gang mála. Að mati áfrýjanda hefur fimmmannefnd enga heimild til að framselja þessar lögbundnu skyldur sínar til samkeppnisráðs.

Í greinargerð samkeppnisráðs er því mótmælt að andmælaréttur hafi verið brotinn á áfrýjanda.

Hvað varðar efnishlið málsins ítrekar samkeppnisráð þau rök og málsástæður er fram koma í ákvörðun ráðsins nr. 5/1996.

Það er skoðun samkeppnisráðs að þegar sérákvæðum búvörulaga sleppir eigi ákvæði samkeppnislaga að fullu við um viðskipti með búvörur og jafnframt að túlka beri þröngt sérákvæði búvörulaga. Að mati samkeppnisráðs styðja ákvæði búvörulaga þessa skoðun, m.a. 2. mgr. 17. gr. laganna.

Að mati samkeppnisráðs gefur ótvírætt orðalag 2. mgr. 16. gr. búvörulaga til kynna að tilgangur ákvæðisins sé að hnykkja á þeirri meginreglu að fimmmannefnd sé aðeins bær til að ákveða heildsöluverð á þeim búvörum sem sexmannefnd hefur verðlagt. Ef sexmannefnd hefur ekki ákvarðað afurðaverð er verðlagning á viðkomandi vöru að öllu leyti frjáls. Samkeppnisráð telur því ljóst að gagnályktun frá 2. mgr. 16. gr. búvörulaga sé með engu móti tæk. Ákvæðið feli ekki í sér tæmandi talningu, það skipi málum ekki til hlítar heldur sé það í nánnum tengslum og í beinu framhaldi af 1. mgr. 16. gr. Í 1. mgr. sé fimmmannefnd veitt heimild til að gefa heildsöluverðlagningu frjálsa á vörum þrátt fyrir að afurðaverð á viðkomandi vöru sé ákveðið af sexmannefnd. Því telur samkeppnisráð að gagnályktun áfrýjanda sé í röklegu ósamræmi við ákvæði 1. mgr. 16. gr.

Samkeppnisráð er ósammála áfrýjanda um að fimmmannefnd hafi aldrei tekið ákvörðun um að undanskilja þær vörur sem ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/1996 tekur til verðlagningarákvæðum búvörulaga. Að sögn ráðsins mun fimmmannefnd hafa frá upphafi ákveðið að verðleggja ekki í heildsölu nýjar tegundir mjólkurvara. Nefndin verðleggi einungis svonefndar hefðbundnar mjólkurafurðir en verðlagning á öðrum tegundum sé þá frjáls að mati samkeppnisráðs. Kjarni málsins að mati samkeppnisráðs er því að fimmmannefnd hafi ekki ákveðið heildsöluverð á þeim vörum sem mál þetta tekur til og heildsöluviðskipti með þær vörur eigi því undir ákvæði samkeppnislaga.

Samkeppnisráð telur að verðtilfærsla skv. 59. gr. búvörulaga hafi ekki í för með sér að þeim sem stunda heildsöluviðskipti með mjólkurvörur, sem ekki eru verðlagðar af fimmmannefnd, sé óheimilt eða ógerlegt að veita afslætti af viðkomandi vörum.

Í greinargerð lögmanns Bónusar er tekið undir forsendur samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 5/1996 og gerð grein fyrir sömu sjónarmiðum og koma fram í greinargerð samkeppnisráðs. Að mati lögmanns Bónusar er óumdeilt að sexmannefnd geti ákveðið hvaða verð framleiðendur fái fyrir afurðir sínar. Noti nefndin sér ekki þennan rétt sé verðlagning frjáls skv. skýru ákvæði 2. mgr. 16. gr. búvörulaga, bæði hvað varðar framleiðsluverð og heildsöluverð.

IV. Niðurstöður

Áfrýjandi heldur því fram að andmælaréttur kunni að hafa verið brotinn á sér þar sem

hann hafi ekki fengið færi á að taka afstöðu til síðari greinargerðar upphaflegs kæranda, Bónusar, dags. 7. nóvember 1995, er mál þetta var rekið fyrir samkeppnisráði. Áfrýjandi hefur þó ekki gert sérstaka kröfu af þessu tilefni. Rétt hefði verið að senda áfrýjanda umrædda greinargerð til umsagnar. Hún hefur þó ekki að geyma nein atriði sem ekki höfðu áður komið fram í málinu. Áfrýjandi var því ekki af þessum sökum hindraður í að taka afstöðu til neinna þeirra atriða sem máli skiptu. Málsmeðferð fyrir samkeppnisráði verður því ekki ómerkt af þessum sökum.

Álitaefni þessa máls snýst um verðlagningu á tilteknum tegundum osta þar sem svo stendur á að verð á heildsölustigi hefur ekki verið ákveðið af fimmannanefnd samkvæmt ákvæðum 13. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulög). Lítur samkeppnisráð svo á að þegar þannig standi á sé unnt að beita samkeppnislögum um verðlagningu og í framhaldi af því hefur ráðið ákveðið tiltekin viðskiptakjör á ostum í samskiptum Bónusar og áfrýjanda.

Ágreiningslaust er að fimmannanefndin hefur frá upphafi ekki haft nein afskipti af verðlagningu þeirra osta sem í málinu greinir. Hún hefur þó ekki tekið sérstaka ákvörðun um að undanskilja umræddar ostategundir frá verðlagningarákvæðum 13.-15. gr. laganna. Við þessar aðstæður verður að líta svo á að sérstök fyrirmæli um heildsöluverðlagningu ostanna hafi ekki verið sett, sbr. 2. mgr. 17. gr. búvörulaga. Hin almenna skírskotun 2. mgr. 17. gr. búvörulaganna til tiltekinnar kafla þágildandi laga um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti fær því hér gildi.

Í þessu sambandi tekur áfrýjunarnefndin fram að hún líti svo á að 2. mgr. 16. gr. búvörulaganna mæli aðeins fyrir um það hvernig fara skuli með búvörur, að því er varðar verðlagningu þeirra, þegar svo stendur á að verð til framleiðenda hefur ekki verið ákveðið samkvæmt 8. gr. sömu laga. Af þessu ákvæði verða hins vegar ekki dregnar ályktanir varðandi heildsöluverð eða smásöluverð þeirra mjólkurafurða sem afurðastöðvarnar framleiða þó að uppistaðan í framleiðslunni kunnir að vera búvörur sem sexmannanefndin hefur ákveðið verð á til framleiðenda.

Ákvæði 1. ml. 2. mgr. 17. gr. búvörulaga hljóðar svo:

" Ákvæði IV. til og með IX. kafla laga nr. 56 16. maí 1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, með síðari breytingum, skulu gilda um viðskipti með búvörur, að því leyti sem eigi er ákveðið í lögum þessum, reglugerðum eða öðrum fyrirmælum settum samkvæmt þeim."

Lög nr. 56/1978 voru numin úr gildi með 59. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Þau lagaákvæði sem reynir á í máli þessu er að finna í V. kafla samkeppnislaga. Þau eiga sér fyrirmynd í IV. kafla þágildandi laga en í nokkuð breyttri mynd þar sem m.a. hefur verið tekið tillit til framþróunar samkeppnisréttarins. Rétt þykir að líta svo á að þau ákvæði nýju samkeppnislaganna sem hér skipta máli hafi nú komið í stað hinna eldri sem áður giltu.

Upplýst er í málinu að helsta hráefnið til gerðar mjólkurvara sem hér um ræðir, þ.e. mjólkinn, er háð verðákvörðunum bæði á framleiðslustigi og heildsölustigi. Stór hluti hins ákvarðaða verðlagsgrundvallar er greiddur beint til bænda úr ríkissjóði. Stærstur hluti framleiðsluvaranna, en ekki allur, er á sama hátt háður verðákvörðunum bæði á framleiðslu- og heildsölustigi. Jafnframt hafa afurðastöðvarnar ákveðið verðtilfærslu sín á milli með heimild í 59. gr. búvörulaga til þess að jafna út áhrif þess að greiðslur úr ríkissjóði voru færðar frá afurðastöðvunum til framleiðenda. Þá er því og haldið fram að við verðákvörðun á þessum vörum sé tekið tillit til verðs á þeim hluta framleiðsluvara

afurðastöðvanna sem ekki sé háður verðákvörðunum. Loks er því haldið fram að afurðastöðvarnar ákveði verð á framleiðsluvörum sínum m.a. með tilliti til þeirra reglna sem í gildi eru um verðtilfærslu.

Ákvæði 59. gr. felur í sér heimild til verðtilfærslu með tilteknum skilyrðum en ekki skyldu. Því er haldið fram að beiting samkeppnisreglna geti raskað núverandi ráðstöfunartekjum verðtilfærslusjóðs og þar með verðútreikningi á vinnslukostnaði vara sem fimmmannefnd ákvarðar verð á. Áfrýjunarnefndin lítur svo á að sú verðtilfærsla sem kann að fara fram með stoð í heimildarákvæði þessu verði að taka mið af öðrum ákvæðum laganna, einkum þeirra ákvæða samkeppnislaga sem áður greindi, nema skýr heimild sé til annarrar niðurstöðu. Ekki hefur heldur verið sýnt fram á það með rökum að þá verðtilfærslu sem í málinu greinir megi ekki framkvæma innan ramma samkeppnislaganna að því leyti sem þau gilda fyrir búvörur.

Samkvæmt því sem nú hefur verið rakið má eftir atvikum staðfesta ákvörðun samkeppnisráðs um magnafslátt og skilyrði fyrir honum með þeim rökum sem fram koma í hinni áfrýjuðu ákvörðun.

V. Úrskurðarorð:

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/1996 frá 16. febrúar 1996 er staðfest.