

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 12/1997

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 24. júlí 1997, er barst áfrýjunarnefnd sama dag, kærði Skúli Bjarnason, hdl., fyrir hönd Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR), [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/1997](#), dags. 2. júlí 1997.

Í ákvörðuninni segir að ákvæði 4.7. í reglum um innkaup og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja fari gegn 17. og 20. gr. samkeppnislaga. Þá segir að með vísan til 17. gr. samkeppnislaga sé áfrýjandi, ÁTVR, óheimilt að gera þá kröfu til birgja að vara sé óbreytt að gerð, samningstímann, að því er varðar stærð og útlit umbúða og gerð sölueiningar, nema sannanleg, hlutlæg og málefnaleg rök leiði til annarrar niðurstöðu.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/1997, verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að árið 1996 bauð framleiðandi Baileys líkjörs dreifingaraðilum að setja litla gjöf á hverja flösku af líkjörnum. Gjöfin var lítil afsteypa af írskri krá. Dreifingaraðili Baileys hér á landi lét setja slíkar gjafir á flöskur í u.þ.b. 100 kössum. ÁTVR vildi ekki taka flöskurnar til sölu með gjöfinni á, þar sem gjöfin væri brot á skilmálum í viðskiptum við birgja.

Með bréfi, dags. 17. desember 1996, barst Samkeppnisstofnun erindi frá Félagi íslenskra stórkaupmanna fyrir hönd dreifingaraðila Baileys hér á landi, vegna þessa máls.

Meðferð samkeppnisyfirvalda á erindinu er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess.

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 12. ágúst 1997.

III.

Að mati áfrýjanda snýst mál þetta aðallega um tvennt. Annars vegar um það hvort ÁTVR beri að fara að lögum í starfsemi sinni eða hvort samkeppnislög eigi að hafa forgang jafnvel þótt framkvæmd hennar kunni að stangast á við önnur lagafyrirvaldi og í framhaldi af því hvort það sé verksvið lögregluyfirvalda eingöngu að gæta þess að reglur um áfengisauglýsingar séu virtar. Hins vegar telur áfrýjandi málið snúast um hvort svipta eigi ÁTVR samningsfrelsi við viðskiptamenn sína þannig að hún hafi ekkert um það að segja hvernig vara sé afhent varðandi útlit og ytri umbúnað, eftir að samþykkt hafi verið að taka vöruna í sölu.

Áfrýjandi telur það ekki eingöngu og alfarið mál lögregluyfirvalda að fylgjast með því hvort áfengisinnflytjendur brjóti landslög. Bent er á að ef ÁTVR léti afskiptalaust að heildsalar létu auglýsingar fylgja vöru sinni væri um sjálfstætt eða hlutdeildarbrott að ræða af hálfu ÁTVR. Ábyrgðarhluti væri að koma slíkum varningi í sölu og láta það afskiptalaust þar til lögreglan blandaði sér í málið. Áfrýjandi telur ljóst að það hljóti jafnan að vera háð huglægu mati hvað sé auglýsingaefni og hvað ekki.

Áfrýjandi telur því að mál þetta snúist um það hvort honum sé ætlað eitthvert annað hlutverk í löggjöf en að rétta vínflöskur yfir búðarborð. Hann kveðst hingað til hafa álitnið að honum sé öðrum þræði ætlað að framfylgja áfengisstefnu í landinu eins og henni er sniðinn stakkur að lögum.

Áfrýjandi telur mál þetta einnig snúast um það hvort svipta eigi ÁTVR samningsfrelsi að því er varðar breytingar á vöru á samningstímanum, þ.e. ef hætt yrði að beita lið 4.7. í reglum um innkaup og sölu áfengis. Áfrýjandi telur ástæðulaust að svipta fyrirtækið einhliða samningsfrelsi eingöngu á þeim grunni að það hafi einkasöluleyfi, ef fyrir

liggur að samningsskilmálar tryggja jafnræði á milli innflytjenda. Slík íþyngjandi svipting hljóti að þurfa að hvíla á ótvíræðum lagagrunni eða sterkum hlutlægum rökum.

Að mati áfrýjanda er það ekki hlutverk samkeppnisráðs að úrskurða um það hvort reglur hafi lagastoð. Í þeim tilvikum sem samkeppnisráð telur að tilteknar reglur skorti lagastoð beri því að beita úrræðum 19. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð telur að ákvæði 4.7. um skilmála í viðskiptum við birgja í reglum stjórnar áfrýjanda séu einhliða, íþyngjandi og raski samkeppni. Að mati ráðsins styðst umrætt ákvæði liðar 4.7. í reglum áfrýjanda hvorki við formlega lagastoð né efnislega heimild í lögum. Bent er á að áfrýjandi sé bæði smásali og innflytjandi á áfengi og sökum þess verði að gera sérstaklega ríkar kröfur til viðskiptaskilmála hans til að forðast mismunun og samkeppnishömlur.

Samkeppnisráð telur að hin kærða ákvörðun takmarki ekki möguleika áfrýjanda til þess að gera eðlilegar kröfur til birgja ef kröfurnar byggi á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum.

Að mati samkeppnisráðs er áfrýjandi sem markaðsráðandi fyrirtæki óheimilt að neita að taka til sölu vörur keppinauta sinna þó hann hafi efasemdir um hvort umbúðir vöru þeirra samræmist landslögum. Ef áfrýjandi neiti að taka vöruna til sölu á þessum grunni sé um misnotkun á markaðsráðandi stöðu hans að ræða.

Að öðru leyti vísast til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar.

Baldvini Hafsteinssyni, hdl., f.h. upphaflegs kæranda, Félags íslenskra stórkaupmanna, var veitt tækifæri til að tjá sig um málið. Hann tók undir kröfur og rök samkeppnisráðs í öllum aðalatriðum.

IV.

Niðurstöður.

Um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins gilda nú lög nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak með síðari breytingum. ÁTVR er stofnun í eigu íslenska ríkisins og heyrir undir fjármálaráðherra. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna starfar hún í tveimur deildum sem eru aðgreindar rekstrarlega

og fjárhagslega. Hefur önnur deildin (aðfangadeild) með höndum innkaup og innflutning áfengis og vínanda og afhendingu á áfengi og vínanda inn á geymslusvæði söludeildar. Hin deildin (söludeild) fer m.a. með rekstur vínbúða, birgðahald og ákvarðanir um innkaup á áfengi í samræmi við reglur um vöruval. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hefur einkaleyfi til sölu áfengis í smásölu en ekki innflutningi þess. Í 14. gr. laganna segir svo:

„Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um framkvæmd laga þessara með reglugerð.“

Með stoð í tilvitnuðu ákvæði hefur ráðherra sett nokkrar reglugerðir. Þeirra á meðal er reglugerð nr. 607/1995 um áfengis- og tóbaksverslun ríkisins. Í 13. gr. reglugerðarinnar er að finna svohljóðandi ákvæði:

„Stjórn ÁTVR skal setja sérstakar reglur um val á vöru til sölu í vínbúðum. Reglurnar skulu annars vegar miða að því að tryggja vöruúrval með hliðsjón af eftirspurn kaupenda og hins vegar að því að tryggja framleiðendum og innflytjendum áfengis möguleika á að koma vörum í sölu í vínbúðum. Reglurnar skulu hljóta staðfestingu ráðherra og birtar í Stjórnartíðindum.“

Með stoð í umræddu ákvæði hafa verið settar reglur og eru þær sem nú gilda nr. 186/1997 um innkaup og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja. Þar kemur m.a. fram að áfengi er skipt upp í flokka til sölumeðferðar. Um er að ræða svonefndan kjarna, reynsluflokk, þróunarflokk, sérflokk, mánaðarflokk og sérpantanir. Í 4. lið reglnanna koma fram ýmsir skilmálar í viðskiptum við birgja sem selja vilja áfengi í kjarna, til reynslu, í þróunarflokki eða í mánaðarflokki. Í lið 4.7. er síðan að finna ákvæði sem um er deilt í máli þessu og hljóðar svo:

„Vara, sem ÁTVR kaupir, skal vera óbreytt að gerð samnings-tímanna nema ÁTVR samþykki annað. Það telst breyting á vöru fáa hún nýtt efnainnihald, þ.m.t. vínandastyrkleika, breytta gerilsneyðingu, stærð og útlit umbúða og gerð sölueiningar.“

Fyrrgreind reglugerð og reglur eru settar með formlega löglegum hætti. ÁTVR er skylt að beita þessum heimildum samkvæmt viðurkenndum reglum stjórnarsýsluréttarins. Ákvæði 17. og 20. gr. samkeppnislaga veita

hvorki heimild til þess að víkja þeim til hliðar né takmarka gildissvið þeirra á grundvelli samkeppnissjónarmiða með þeim hætti sem gert er í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar. Þar er beiting ákvæðisins í lið 4.7. í reglum nr. 186/1997 í raun þrengd út frá samkeppnissjónarmiðum með skírskotun í fyrirnefnd ákvæði samkeppnislaga. Hins vegar eiga ákvæði 19. gr. samkeppnislaga hér við.

Af framansögðu leiðir að ÁTVR var rétt að framfylgja fyrrgreindum stjórnsýslufyrirmælum, enda höfðu þau fyrirmæli ekki verið felld úr gildi með stjórnskipulegum hætti. Einstakar ákvarðanir ÁTVR sem teknar eru samkvæmt þessum fyrirmælum geta komið til endurskoðunar samkvæmt málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins og fyrir dómstólunum.

Af framangreindum sökum verður hin kærða ákvörðun felld úr gildi.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/1997, dags. 2. júlí 1997, er felld úr gildi.

Reykjavík, 27. ágúst 1997.

Stefán Már Stefánsson

Kirstín Flygenring

Magnús H. Magnússon

Rétt endurrit staðfestir;