

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 21/2003

Sláturfélag Suðurlands svf.

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 5. desember 2003, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála sama dag, hefur Sláturfélag Suðurlands svf. kært ákvörðun samkeppnisráðs nr. [41/2003](#) sem tekin var þann 7. nóvember 2003.

Í hinni kærðu ákvörðun var áfrýjanda, með vísan til 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, gert að skilja fjárhagslega á milli rekstrar áburðardeildar sinnar og annarrar starfsemi sem hann hefur með höndum.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs verði felld úr gildi.

Af hálfu samkeppnisráðs er þess krafist að ákvörðun ráðsins verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Málavextir eru þeir að Samkeppnisstofnun barst erindi Áburðarverksmiðjunnar hf., dags. 30. september 2002, þar sem kvartað var yfir því að áfrýjandi misnotaði markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir slátrun á búfé á Suður- og Vesturlandi til stuðnings áburðarsölu sinni. Taldi kvartandi áfrýjanda með tilteknum viðskiptaháttum sínum tvíanna saman óskyld viðskipti, slátrun og áburðarsölu, sem væri í andstöðu við samkeppnislög. Benti kvartandi m.a. á að sláturstarfsemi áfrýjanda nyti opinbers stuðnings og með vísan til 14. gr.

samkeppnislaga fór kvartandi fram á fjárhagslegan aðskilnað á milli þeirrar starfsemi áfrýjanda sem nyti opinbers stuðnings annars vegar og áburðarsölu hans vegar.

Samkeppnisstofnun sendi áfrýjanda erindi Áburðarverksmiðjunnar hf. til umsagnar.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar er að öðru leyti lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs 9. maí 2003 var tekin ákvörðun í máli þessu. Ákvörðunarorðin hljóða svo:

„Með vísan til 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um að fjárhagslegur aðskilnaður milli áburðardeildar Sláturfélags Suðurlands svf. og annarrar starfsemi Sláturfélagsins skuli fara fram með eftirfarandi hætti eigi síðar en 1. júlí árið 2004.

1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur áburðardeildarinnar. Reikningshald áburðardeildarinnar skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglu laga um ársreikninga og skulu liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.

2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til áburðardeildarinnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.

3. Með skuldum áburðardeildarinnar skulu eingöngu teljast skuldbindingar sem tengjast áburðardeildinni einni.

4. Ef áburðardeildin nýtir sér yfirstjórn, stoðdeildir, fasteignir, tölvuvinnslu eða annað sameiginlegt með annarri starfsemi Sláturfélags Suðurlands svf. skal greiða fyrir það eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Öll önnur viðskipti milli áburðardeildar og annarra deilda Sláturfélagsins skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miða við kostnaðarverð að viðbætti hæfilegri álagningu.”

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð samkeppnisráðs barst nefndinni 19. desember 2003, athugasemdir áfrýjanda 8. janúar 2004 og athugasemdir samkeppnisráðs 16. janúar 2004. Þá var kæra áfrýjanda send Áburðarverksmiðju ríkisins hf. til umsagnar og barst hún með bréfi 12. janúar 2004.

III.

Af hálfu áfrýjanda er því haldið fram að ákvörðun samkeppnisráðs um að skylda sig til að aðskilja áburðardeildina frá öðrum rekstri sé röng. Í 14. gr. samkeppnislaga segi að heimilt sé að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli þess hluta rekstrar sem njóti verndar og þess hluta rekstrar sem sé í frjálstri samkeppni. Í ákvörðun ráðsins sé hinn meinti verndaði rekstur, þ.e. afurðadeildin, ekki skilin frá öðrum rekstri áfrýjanda heldur áburðardeildin sem ekki njóti opinberrar verndar.

Áfrýjandi telur sig ekki njóta opinberrar verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga og bendir á að samkvæmt ákvæðinu þurfi fyrirtæki að njóta beinnar opinberrar verndar þ.e. styrkja eða annars konar beins stuðnings. Áfrýjandi mótmælir því sjónarmiði samkeppnisráðs að í beingreiðslum til bænda felist óbeinn stuðningur til áfrýjanda þar sem þær leiði til lægra hráefnisverðs. Engin trygging sé fyrir því að greiðslur til bænda leiði til lægra hráefnisverðs enda sé ábúandi viðkomandi lögbýlis handhafi beingreiðslanna og þær honum til frjálstrar ráðstöfunar, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 19/2001, um greiðslumark sauðfjár á lögbýlum, beingreiðslur, uppkaupaálag og jöfnunargreiðslur 2001-2007. Áfrýjandi telur að megináhrifabátturinn við verðmyndun á afurðum séu markaðsaðstæður á viðkomandi tíma, þ.e. framboð og eftirspurn. Hér verði að hafa í huga að mikil samkeppni sé á viðkomandi markaði, hvort sem litið sé til framleiðslu, slátrunar eða heildsölu, og að opinberum afskiptum af verðlagningu sauðfjárafurða hafi endanlega verið hætt í upphafi árs 1999.

Áfrýjandi bendir á að beingreiðslur til bænda séu ekki framleiðslutengdar. Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 19/2001 greiðist þær til handhafa í samræmi við greiðslumark lögbýlis eins og það er á hverjum tíma, en ekki framleiðslu viðkomandi lögbýlis. Beingreiðslurnar séu fastákveðnar við ákveðna fjárhæð skv. 4. gr. en aukist ekki þó viðkomandi bóndi framleiði og selji meira til afurðastöðva. Hér sé því ekki um framleiðslustyrk að ræða heldur eins konar byggðastyrk. Beingreiðslur til bænda eigi sér frumheimild í IX. kafla búvörulaga nr. 99/1993 en innan þess ramma sem þar

er markaður fái reglugerð nr. 19/2001 stoð. Í 36. gr. búvörulaganna komi efnislega fram að markmið með ákvæðum kafans séu einkum að styrkja bændur og efla sauðfjárrækt sem atvinnugrein. Sé því ljóst að tilgangur og markmið þeirra lagaákvæða sem mæla fyrir um beingreiðslur til bænda sé ekki að styrkja sláturleyfishafa eða tryggja þeim opinbera vernd.

Hvað varðar tilvísun samkeppnisráðs til styrks til uppbyggingar á vinnslustöð áfrýjanda á Selfossi þá bendir áfrýjandi á að hann hafi aðeins verið lítill hluti heildarkostnaðar hans. Hann hafi verið bundinn við uppbyggingu umræddrar vinnslustöðvar og því sé ljóst að hann hafi ekki runnið til niðurgreiðslu á samkeppnisrekstri áfrýjanda.

Áfrýjandi telur að samkeppnisráð hafi í ákvörðun sinni farið út fyrir það meðalhóf sem stjórnvöldum beri að gæta við beitingu heimilda sinna, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 38/1997. Í ljósi þess að hér sé um íþyngjandi ákvörðun að ræða verði að telja að sú deildaskipting sem þegar sé fyrir hendi sé fullnægjandi. Auðveldlega mætti sjá í bókhaldi áfrýjanda ef áburðarsala væri niðurgreidd af annarri starfsemi. Áburðarsalan sé rekin í sérstakri deild og gerð upp sérstaklega. Þar starfi tveir starfsmenn sem hafi ekkert með afurðaviðskipti að gera. Sölumenn áburðar víða um landið starfi hins vegar allir í verktöku. Samkvæmt þessu verði bændur, sem hvort tveggja í senn, leggja inn búfé til slátrunar og kaupi áburð hjá áfrýjanda að hafa samskipti við ólíka starfsmenn vegna þessara aðgreindu viðskipta. Samnýting starfsfólks og annarra verðmæta milli afurðakaupa/sölu annars vegar og áburðarviðskipta hins vegar sé mjög óveruleg.

Áfrýjandi bendir að lokum á að sú deild sem samkeppnisráð telur að njóti opinberrar verndar, þ.e. afurðadeildin, hafi um langa hríð verið sérstök aðskilin deild. Löng hefð sé fyrir deildaskiptingu en áfrýjandi hafi líkt og önnur samvinnufélög bænda, haft með höndum margskonar starfsemi í þágu bænda. Vegna lagaskilyrða og krafna stjórnvalda hafi hins vegar ávallt verið fyrir hendi skýr deildaskipting í félaginu og þannig tryggt að fjármagn berist ekki á milli deilda. Í 76. gr. búvörulaga nr. 99/1993 sé lagt fyrir aðila, sem reki afurðastöð en hafi að einnig með höndum annan atvinnurekstur, að halda bókhaldi og fjárreiðum afurðastöðvarinnar aðgreindum frá öðrum rekstri. Áfrýjandi hafi því þegar skilið á algerlega fullnægjandi hátt á milli deilda sinna og engin hætta sé á því að fjármagn berist á milli hins meinta verndaða rekstrar og annars rekstrar hans. Áfrýjandi telur því ljóst að engin þörf sé fyrir samkeppnisyfirvöld að mæla fyrir um frekari fjárhagslegan aðskilnað.

Af hálfu samkeppnisráðs er því haldið fram að samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga sé bæði heimilt að skilja viðkomandi samkeppnisrekstur frá verndaða hluta rekstrarins og skilja hina vernduðu starfsemi frá samkeppnisrekstrinum. Hin tæknilega útfærsla ráðist af atvikum hverju sinni. Bendir ráðið á að í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 14/1997 hafi samkeppnisreksturinn verið skilinn frá vernduðu starfseminni. Í úrskurði áfrýjunarnefndar nr. 13/1997 hafi hins vegar verndaði reksturinn verið skilinn frá samkeppnisrekstrinum. Í hinni kærðu ákvörðun hafi samkeppnisreksturinn verið skilinn frá, ekki síst í ljósi þess að hann hafi að hluta til verið aðgreindur frá annarri starfsemi áfrýjanda og hafi þessi útfærsla þótt viðurhlutaminnst fyrir áfrýjanda.

Samkeppnisráð bendir á að samkvæmt athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 99/1993 (búvörulög) hafi eitt af megin markmiðum samnings um framleiðslu sauðfjárafurða, sem byggir á lögunum, verið að halda jafnvægi milli framleiðslu og sölu sauðfjárafurða. Samkeppnisráð geti bent á fleiri atriði en beingreiðslur til bænda sem líta megi á sem óbeina styrki til sláturleyfishafa svo sem álagsgreiðslur á gæðastýrða framleiðslu. Þá vísar samkeppnisráð til þeirra sjónarmiða sem fram komu í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/1996 *Kaupfélag Eyfirðinga gegn samkeppnisráði*.

Hvað varðar þá fullyrðingu áfrýjanda að markaðurinn stjórni verði afurða til bænda bendir samkeppnisráð á að Landsamtök sauðfjábænda nýti sér heimild í 8. gr. búvörulaga og gefi út viðmiðunarverð til framleiðenda.

Samkeppnisráð telur að við ákvörðun ráðsins um fjárhagslegan aðskilnað áburðardeildar frá annarri starfsemi áfrýjanda hafi ráðið gætt meðalhófs. Ekki sé kveðið á um fjárhagslegan aðskilnað á milli samkeppnisstarfsemi og verndaðrar starfsemi, annarrar en þeirrar sem sé í samkeppni við kvartanda í málinu. Þá sé aðeins mælt fyrir um bókhaldslegan aðskilnað í hinni kærðu ákvörðun en ekki stjórnunarlegan aðskilnað.

Hvað varðar það sjónarmið áfrýjanda að ekki sé þörf á að mæla fyrir um frekari fjárhagslegan aðskilnað en þegar sé hjá félaginu með hliðsjón af 76. gr. búvörulaga, þá bendir samkeppnisráð á að í framangreindnum úrskurði áfrýjunarnefndar í máli nr. 13/1996, hafi verið um að ræða starfsemi sem féll undir 76. gr. búvörulaga og þrátt fyrir það hafi áfrýjunarnefndin talið lagaheimild vera fyrir því að beita 14. gr. samkeppnislaga.

IV.

Niðurstaða.

Upphafleg kvörtun Áburðarverksmiðju ríkisins laut að því að áfrýjandi hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir slátrun á búfé til stuðnings starfsemi fyrirtækisins á markaði fyrir sölu á áburði. Var á því byggt að pöntunareyðublað áfrýjanda fyrir áburð bæri með sér að samtvinnun ætti sér stað hjá fyrirtækinu hvað varðaði slátrun og áburðarsölu. Gerði Áburðarverksmiðja ríkisins tilteknar kröfur er tengdust hinni meintu misnotkun ásamt því að gera kröfu um að samkeppnisráð mælti fyrir um fjárhagslegan aðskilnað sláturdeildar áfrýjanda og áburðarsölu félagsins. Samkeppnisráð komst að þeirri niðurstöðu að ekkert gæfi tilefni til að álykta að áfrýjandi hafi með pöntunareyðublaðinu eða á annan hátt misbeitt ráðandi stöðu sinni á sláturmarkaði á Suður- og Vesturlandi í skilningi samkeppnislaga. Er þetta atriði því ekki til umfjöllunar hjá áfrýjunarnefndinni.

Eftir að hafa komist að framangreindri niðurstöðu fjallaði samkeppnisráð um hvort áfrýjandi nyti opinberrar verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og hvort af þeim sökum bæri að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað í starfsemi hans. Komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi nyti opinberrar verndar í skilningi ákvæðisins og þar sem félagið stundi viðskipti með áburð í frjálsri samkeppni við m.a. kvartanda teldi ráðið nauðsynlegt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli áburðardeildar og annarrar starfsemi áfrýjanda. Rannsókn samkeppnisráðs, er leiddi til þessarar niðurstöðu, var ekki ítarleg en ráðið hefur fyrir áfrýjunarnefndinni leitast við að færa frekari rök fyrir henni.

Áfrýjandi er fyrirtæki í fjölþættum rekstri og er starfsemi þess deildaskipt. Í samræmi við 76. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 er rekstur afurðardeildar aðgreindur í bókhaldi félagsins og hefur endurskoðandi félagsins staðfest að rekstur einstakra deilda sé sérgreindur í rekstrarreikningi. Markmið samkeppnisráðs með ákvörðun sinni um fjárhagslegan aðskilnað var að gæta þess að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af hinni meintu einkaleyfis- eða vernduðu starfsemi. Telur áfrýjunarnefndin að þegar haft er mið af 12. gr.

stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hefði þessu markmiði, að svo miklu leyti sem það kann að hafa átt rétt á sér, betur verið mætt með öðrum og vægari hætti en þeirri íhlutun sem fyrirmælin um fjárhagslegan aðskilnað áburðarstarfsemi frá annarri starfsemi félagsins fól í sér. Þegar af þessari ástæðu ber að fella úr gildi ákvörðun samkeppnisráðs.

Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun er úr gildi felld.

Reykjavík, 23. janúar 2004

Anna Kr. Traustadóttir

Erla S. Árnadóttir

Sératkvæði Páls Sigurðssonar

Ég er sammála öðrum nefndarmönnum um niðurstöðu úrskurðar nefndarinnar, en tel hins vegar að forsendur hans ættu að orðast svo:

“Ljóst er, að afurðaviðskipti við bændur, varðandi slátrun búfjár, sem Sláturfélag Suðurlands svf. stundar, voru lengi mjög háð íhlutun opinberra aðila, lögum samkvæmt, og nutu umrædd viðskipti margvíslegs hagræðis af því verndaða búvörukerfi, sem lengi var við lýði. Gætir vissra þátta hins eldra kerfis enn og birtast þeir einkum í ýmsum ákvæðum laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulaga) og í reglum, sem settar eru með heimild í þeim lögum. Ýmsar breytingar hafa þó orðið á því lagaumhverfi og markaðsumhverfi, sem afurðastöðvar við slátrun búa við, frá því sem áður var, þannig að almenn markaðslögmál gilda nú, í reynd, að verulegu leyti um verðmyndun afurða gagnvart framleiðendum. Í því sambandi má sérstaklega nefna, að beingreiðslur til bænda frá

hinu opinbera, sbr. ákvæði þar að lútandi í reglugerð nr. 19/2001, eru ekki framleiðslutengdar með beinum hætti og þær ganga ekki til afurðastöðvanna sjálfra. Þeim er einnig ætlaður takmarkaður tími. Ekki hefur verið í ljós leitt í máli þessu, að umræddar beingreiðslur hafi svo veruleg áhrif á verðmyndun afurða, að haft geti óeðlileg áhrif á samkeppnismarkað. Það, að Landssamtök sauðfjárbænda nýti sér skýra heimild samkvæmt 8. gr. búvörulaga til að gefa út svokallað viðmiðunarverð til framleiðenda, hefur heldur ekki úrslitaáhrif á verðlagninguna, þegar á reynir, því að fyrir liggja upplýsingar um að markaðsverð er nú annað og lægra í reynd, hvað varðar viðskipti Sláturfélags Suðurlands svf. við framleiðendur, heldur en sem viðmiðunarverðinu nemur. Svonefndar álagsgreiðslur á gæðastýrða framleiðslu skipta heldur ekki sköpum í þessu efni, né heldur styrkir úr sjóðum Evrópusambandsins, sem afurðastöð Sláturfélags Suðurlands svf. fékk á sínum tíma til endurnýjunar þannig að hún stæðist fyllstu gæðakröfur skv. Evrópureglum, enda verður ekki séð að þar hafi verið um sérlega háar upphæðir að ræða miðað við þann kostnað sem í var lagt. Sama gildir um ýmis þau atriði önnur, sem samkeppnisráð hefur bent á í rökstuðningi fyrir hinni kærðu niðurstöðu sinni í málinu og í greinargerðum sínum til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Af gögnum málsins verður ekki ráðið, að sú starfsemi félagsins, sem nýtur þess skjóls af hálfu opinberra stjórnvalda, er fyrir var vikið að, niðurgreiði starfsemi áburðardeildarinnar. Þegar af þeirri ástæðu verður ekki talið, að fyrirmæli um svo gagngeran aðskilnað milli þeirrar deildar og annarra starfseininga félagsins, sem fram kemur í hinni kærðu ákvörðun samkeppnisráðs, séu aðkallandi, ef haft er mið af meðalhófsreglu stjórnisýslulaga.

Fyrir liggur í málinu, að allnokkurs fjárhagslegs aðskilnaðar gætir nú þegar milli þeirrar starfsemi Sláturfélags Suðurlands svf., sem snýr að áburðarsölu, annars vegar, og annarrar starfsemi fyrirtækisins hins vegar, til samræmis við skilmála 76. gr. búvörulaga þar að lútandi.

Þegar allt það er virt, sem að framan var rakið, er það álit áfrýjunarnefndar samkeppnismála, að ekki séu næg efni til að mæla fyrir um frekari fjárhagslegan aðskilnað en þegar er fyrir hendi milli þeirra rekstrarþátta í starfsemi Sláturfélags Suðurlands svf., er hér um ræðir.”

Páll Sigurðsson