



SAMKEPPNISEFTIRLITID

Föstudagur, 6. mars 2009

Ákvörðun nr. 9/2009

## **Brot Bændasamtaka Íslands á banni samkeppnislaga við verðsamráði**

### **Efnisyfirlit**

	<b>bls.</b>
I. Málsatvik og málsmeðferð .....	2
II. Niðurstaða .....	11
1. Athugasemdir við rannsókn málsins.....	11
2. Gildissvið samkeppnislaga og lagaumhverfi landbúnaðarins.....	12
2.1 Landbúnaður og EB-samkeppnisréttur .....	12
2.2 Lagaumhverfi landbúnaðarins og gildissvið samkeppnislaga .....	16
2.2.1 Skipulag og hlutverk Bændasamtaka Íslands.....	16
2.2.2 Starfsemi BÍ fellur almennt undir ákvæði samkeppnislaga.....	18
2.2.3 Um það hvort sérlæg hafi heimilað aðgerðir BÍ .....	20
2.2.3.1 Verðlagsmál landbúnaðarins.....	20
2.2.3.2 Um ætlað ósamræmi við eldri ákvarðanir.....	24
2.3 Niðurstaða um gildissvið samkeppnislaga.....	26
3. Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga .....	26
3.1 Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga .....	26
3.2 Ákvæði 12. gr. samkeppnislaga .....	29
3.3 Sönnunarsjónarmið .....	31
4. Markaðurinn .....	31
4.1 Vöru- og þjónustumarkaður .....	32
4.2 Landfræðilegur markaður.....	33
4.3 Staða aðildarfyrirtækja á markaði og minniháttarreglan.....	33
5. Brot BÍ á 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga .....	34
5.1 Aðgerðir BÍ .....	34
5.2 Niðurstaða um brot BÍ .....	40
5.3 Nánar um sjónarmið BÍ.....	43
6. Viðurlög .....	50
7. Fyrirmæli á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga .....	53
III. Ákvörðunarorð: .....	54



## I.

### Málsatvik og málsmeðferð

Þann 11. mars 2008 hóf Samkeppniseftirlitið rannsókn á starfsemi Bændasamtaka Íslands (BÍ). Upphaf málsins má rekja til þess að þann 7. mars 2008 birtist frétt í Morgunblaðinu undir fyrirsögninni „*Sátt um hækkanir nauðsyn*“. Í fréttinni var fjallað um þá nýafstaðið Búnaðarþing ársins 2008. Á þinginu hafði mikið verið rætt um hækkandi verð aðfanga í landbúnaði og sagt að vöruverðshækkanir hjá bændum væru óumflýjanlegar.

#### 1.

Með hliðsjón af því sem fram kom í umræddri frétt og með vísan til 12. gr. og 10. gr. samkeppnislaga, skrifaði Samkeppniseftirlitið BÍ bréf, dags. 11. mars 2008, þar sem óskað var eftir ýmsum upplýsingum og gögnum. Nánar tiltekið var óskað eftir öllum fundargerðum og þingskjölum Búnaðarþings 2008, auk þess sem óskað var eftir afriti af öllum fundargerðum, samþykktum, ályktunum, sáttum, minnisblöðum, tölvupóstum o.þ.h. sem tengdust umfjöllun um verðlagningu og/eða hækkandi verði aðfanga á svína-, hrossa-, grænmetis- og alifuglamarkaði. Frestur til að skila umræddum gögnum var veittur til 25. mars 2008. Að sama skapi voru send bréf til tilgreindra búgreinasambanda þar sem m.a. var óskað eftir ýmsum gögnum.

Með tölvupósti, dags. 18. mars sl., óskuðu BÍ eftir fresti til að skila umbeðnum gögnum. Með tölvupósti, dags. sama dag, veitti Samkeppniseftirlitið BÍ frest til 2. apríl 2008.

#### 2.

Samkeppniseftirlitinu bárust athugasemdir og gögn frá BÍ með bréfi, dags. 1. apríl 2008. Í athugasemdunum kom m.a. fram að BÍ annist hagsmunagæslu og málsvar fyrir bændur. Samtökin hafi orðið til við sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda í ein heildarsamtök bænda þann 1. janúar 1995, sbr. lög nr. 130/1994. Sem stéttarfélag bænda sé það hlutverk BÍ samkvæmt samþykktum að fylgjast grannt með afkomu bænda og rekstrarskilyrðum landbúnaðarins og kappkosta með því að tryggja þeim líf skjör í samræmi við aðrar stéttir þjóðfélagsins. Hafi málsvarið að undanfögnu einkum birst í almennt umræðu um versnandi rekstrarskilyrði landbúnaðar á Íslandi.

Þá segir í bréfinu að í umræddri frétt í Morgunblaðinu hafi enginn starfsmaður BÍ tjáð sig. Hins vegar liggi fyrir að BÍ hefðu talið sér skylt að vekja athygli á því að verðhækkanir virtust óumflýjanlegar vegna hækkandi aðfangaverðs. Hefðu BÍ því ekki farið í grafgötur með þá umfjöllun heldur þvert á móti reynt að koma henni á framfæri við neytendur og stjórnvöld á sem flestan máta. Markmið BÍ hafi verið að auka skilning þeirra, sem og yfirvalda, á gerbreyttu rekstrarumhverfi bænda vegna hækkandi aðfangaverðs sem og annarra kostnaðaraukandi þátta s.s. fjármagnskostnaðar. Telja BÍ það ekki síður varða hagsmuni þeirra að rekstrargrundvöllur íslensks landbúnaðar skaðist ekki með þeim afleiðingum að bændur bregði búi unnvörpum. Þá hafi umfjöllunin í sjálfu sér ekki byggst á



umræðum meðal bænda eða á vettvangi BÍ heldur frekar á upplýsingum s.s. úr erlendum fjölmiðlum og systursamtökum í nágrennalöndunum um verðþróun aðfanga bæði hér og erlendis sem BÍ hefðu talið nauðsynlegt að koma á framfæri. Í því sambandi benda BÍ á álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008 *Fóðurtollar á fóðurblöndur* sem þau telja afar mikilvægan lið í baráttu sinni fyrir almennum skilningi á breyttu rekstrarumhverfi bænda.

Að mati BÍ liggja í augum uppi að svo verulegur almennur kostnaðarauki sem um hafi verið að ræða og verið m.a. fjallað um í umræddu álit Samkeppniseftirlitsins skili sér í hærra vöruverði. Bændur hafi hins vegar ekki gert með sér neitt samkomulag um slíkar verðhækkanir. Þær séu einungis óhjákvæmileg afleiðing svo verulegs kostnaðarauka og það hafi verið það sem rætt hafi verið um og ályktað um á Búnaðarþingi 2008. Þingið hafi verið að vekja athygli á og óska eftir skilningi neytenda á þessum aðstæðum. Ennfremur segir í athugasemdum BÍ að hafa verði í huga eðli Búnaðarþings sem opinbers vettvangs umræðna bændastéttarinnar um hin ýmsu hagsmunamál. BÍ fái því ekki séð hvernig framangreint geti verið í andstöðu við 10. sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Þá áréttar BÍ jafnframt að samkeppnislög nái aðeins að því leyti til starfsemi samtakanna sem sérlög taki ekki til s.s. búnaðarlög nr. 70/1998 og lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu búvara nr. 99/1993. Í því sambandi verði m.a. að hafa í huga að bæði framkvæmda- og löggjafarvaldið komi með margvíslegum hætti að verðlagningu aðfanga til búvöruframleiðslu, verðlagningu búvara og greiðslum til bænda, t.d. beingreiðslum til garðyrkjubænda og framlögum til verkefna á sviði jarðabóta, búfjárræktar og leiðbeiningarstarfsemi. Verði að virða umfjöllun BÍ í þessu ljósi og stöðu samtakanna sem stéttarfélags bænda, samningsaðila þeirra gagnvart ríkisvaldinu og lögskipaðs umsjónaraðila þeirra verkefna sem löggjafar- og framkvæmdavald hafi falið samtökunum.

### 3.

Með bréfi, dags. 20. ágúst 2008, var BÍ sent andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins og var samtökunum gefinn frestur til 10. september 2008 til að koma að andmælum. Byggðist andmælaskjalið á athugunum á þeim gögnum sem þá lágu fyrir í málinu og var í skjalinu lýst meintum brotum BÍ og þeim gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins felst ekki stjórnvaldsákvörðun né er hún á nokkurn hátt bindandi fyrir samkeppnisyfirlönd. Andmælaskjal er ritað í þeim tilgangi að auðvelda aðilum máls að nýta sér andmælarétt sinn samkvæmt stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 og stuðla að því að rétt ákvörðun sé tekin.

Þann 4. september 2008 óskuðu BÍ eftir framlengdum fresti til 17. september s.á. til að koma að andmælum. Sama dag veitti Samkeppniseftirlitið BÍ umbeðinn frest. Þann 17. september 2008 bárust svo athugasemdir við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins frá Lögmannsstofunni Lex f.h. BÍ.

#### *Sjónarmið BÍ um gildissvið samkeppnislaga*

Af hálfu BÍ er því mótmælt að umræða samtakanna um verðlagsmálefni innan landbúnaðarins skuli lúta ákvæðum samkeppnislaga á þann hátt sem vikið er að í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins.



Í athugasemdum BÍ er vikið að starfsemi BÍ og samkeppnislöggjöfnni. Tekið er fram að BÍ séu heildarsamtök íslenskra bænda og eigi hin ýmsu félög og félagasamtök aðild að samtökunum. BÍ séu málsvari bænda og vinni að framförum og hagsæld í landbúnaði. Samkvæmt samþykktum BÍ greinist starfsemi samtakanna í fjóra meginþætti sem séu eftirfarandi:

- Þau beiti sér fyrir bættum kjörum bænda á öllum sviðum.
- Þau annist leiðbeiningarþjónustu og sinni faglegri fræðslu í þágu landbúnaðarins.
- Þau annist útgáfustarfsemi og miðlun upplýsinga sem varða bændur og hagsmuni þeirra.
- Þau annist ýmis verkefni fyrir ríkisvaldið og aðra aðila sem tengjast hagsmunum bænda og landbúnaði, veiti umsögn um lagafrumvörp sem snerti landbúnaðinn og sinni öðrum verkefnum er varði hag bænda.

Þá er sérstaklega vikið að a-lið 6. gr. samþykktu BÍ þar sem segir ennfremur að samtökin gæti hagsmuna bændastéttarinnar og sameini bændur um þá, með því að:

- Móta stefnu í málefnum bænda og landbúnaðarins í heild.
- Vera málsvari bændastéttarinnar gagnvart ríkisvaldinu og öðrum aðilum þjóðfélagsins sem stéttin hefur samskipti við.
- Beita sér fyrir nýmælum í löggjöf og breytingum á eldri lögum er til framfara horfa og snerta bændastéttina og landbúnaðinn.
- Fylgjast grannt með afkomu bænda og rekstrarskilyrðum landbúnaðarins og kappkosta með því að tryggja þeim lífskjör í samræmi við aðrar stéttir þjóðfélagsins.
- Annast samningsgerð af hálfu bænda, t.d. um framleiðslustjórn, verðlagningu búvara og kjör starfsfólks í landbúnaði.
- Koma fram fyrir hönd íslenskra bænda gagnvart hliðstæðum samtökum erlendis og annast samskipti við þau eftir því sem ástæða þykir og tilefni gefi til.

Í samræmi við ofangreint telja BÍ að um sé að ræða sérstök samtök sem séu frábrugðin öðrum venjubundnum samtökum fyrirtækja. Samtökin séu þannig í senn félagasamtök og stéttarfélag, enda hafi þau orðið til við sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda árið 1994, sbr. lög nr. 130/1994 um sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarfélags bænda í ein heildarsamtök bænda. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (hér eftir nefnd búvörulög) skuli BÍ fara með fyrirvar framleiðenda búvara við framkvæmd laganna. Samtökunum beri því m.a. að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað, sbr. f-lið 1. gr. laganna.

Með framangreint í huga telja BÍ það óhjákvæmilegt að fjallað sé um kjör bænda á vettvangi BÍ, enda sé það beinlínis hlutverk samtakanna að gæta hagsmuna þessa þjóðfélagshóps. Þannig megi í raun líkja umræðum um verð við þær umræður sem eigi sér stað á vettvangi annarra stéttarféлага um laun félagsmanna sinna. Það verð sem bændur selji vörur sínar á, sé í nánum og



órvúfanlegum tengslum við laun þeirra. Tjái forsvarsmenn BÍ sig þannig um verð á afurðum bænda sé það ekki öðruvísi en ef forsvarsmenn stéttarféлага launþega tjái sig um laun félagsmanna sinna og hugsanlega hækkun þeirra.

Í ljósi framangreinds telja BÍ það fráleitt að umfjöllun þeirra um afurðaverð geti heyrt undir ákvæði samkeppnislaga eins og vikið var að í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins. Til viðbótar benda BÍ á að ekki verði framhjá því horft að búvörulög leggi ríkar skyldur á samtökin um að gæta hagsmuna félagsmanna sinna, þ.m.t. hvað varðar afurðaverð. Í þessu ljósi sé BÍ m.a. skylt að láta safna saman og gefa út ár hvert skýrslu um framleiðslu búvara, vinnslu þeirra og sölu, markaðshorfur og afkomu landbúnaðarins á hverjum tíma, auk þess að gera áætlanir um framleiðslu og sölu búvara, sbr. 77. gr. búvörulaga. Ennfremur benda BÍ á að búvörulög gangi framur almennum ákvæðum samkeppnislaga og að þau leggi þá skyldu á BÍ að þau hafi sérstaklega til skoðunar markaðshorfur og afkomu landbúnaðarins. BÍ telur þannig óhjákvæmilegt að tjá sig um ofangreind atriði enda verði afkoma landbúnaðarins ekki metin á annan hátt en út frá verði landbúnaðarafurða og því sé það ein af skyldum samtakanna að tjá aðildarfélögum um framtíðarhorfur og þróun á verði landbúnaðarafurða. Á annan hátt geti BÍ ekki sinnt skyldum sínum.

Þá benda BÍ á það að samkvæmt búnaðarlögum nr. 70/1998 skuli á sviði landbúnaðar rekin svokölluð leiðbeiningarmiðstöð. Markmið laganna sé m.a. að stuðla að framförum í íslenskri búvöruframleiðslu og samkvæmt skilgreiningu laganna sé með leiðbeiningarmiðstöð átt við miðstöð á vegum eins búnaðarsambands eða fleiri þar sem starfi sérfróðir menn á ýmsum sviðum landbúnaðar við leiðbeiningar og önnur verkefni tengd framkvæmd laganna. Samkvæmt 17. gr. laganna sé markmið leiðbeiningarþjónustu að miðla upplýsingum til bænda og stuðla með því að bættum búskaparháttum og framförum í búskap, til hagsbóta og bættra lífskjara fyrir bændur og neytendur búvara. BÍ telur ákvæði þetta sýna glögglega hversu rík upplýsingaskipti séu á milli bænda og beri jafnframt héraðsráðunautum að leiðbeina bændum í búrekstri sínum. Ennfremur sé BÍ samkvæmt sömu lögum falið að hafa á hendi faglega og fjárhagslega umsjón þeirra verkefna sem íslenska ríkið veitir fjármagn til, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna. Samkvæmt þessu sé auðsýnilegt að afskipti BÍ af almennri starfsemi bænda og fjárhag þeirra séu mikil, m.a. vegna fjárframlaga og styrkja frá íslenska ríkinu.

Því næst er í athugasemdum BÍ vikið að stöðu búvörulaga sem sérlaga gagnvart samkeppnislögum sem almennum lögum. Tekið er fram að það sé almenn regla við lögskýringu að sérlög gangi framur almennum lögum sem samrýmist þeim ekki. Búvörulög gangi því framur ákvæðum samkeppnislaga og því geti samkeppnislög ekki að verulegu eða öllu leyti átt við um starfsemi BÍ. Það sé álit BÍ að almenn hagfræðileg rök um að samkeppni í viðskiptum eflir hagvöxt þurfi að víkja fyrir markmiðum búvörulaga og sérstöðu landbúnaðarins, enda geti það fyrirkomulag sem þar sé stuðst við einnig orðið neytendum og þjóðfélaginu í heild til góða, til lengri tíma litið. Markmið búvörulaga séu t.d. að vernda byggðastefnu og menningu sveitanna og tryggja að innlendar landbúnaðarvörur, sem í flestum tilvikum eru dagvörur, verði í boði á viðráðanlegu verði fyrir landsmenn. Að mati



BÍ geti slíkt ekki orðið nema höfð sé hliðsjón af hagsmunum bænda, þ.e. að tryggja þeim mannsæmandi lífskjör. Af þessum sökum telja BÍ að ekki sé unnt að beita ákvæðum samkeppnislaga óhikað og án tillits til þess sérstaka markaðar sem um sé að ræða í þessu máli og þess hlutverks sem BÍ sé falið lögum samkvæmt.

Til samanburðar nefna BÍ að samkvæmt 36. gr. Rómarsáttmálans gildi samkeppnisreglur sáttmálans aðeins um framleiðslu og viðskipti með landbúnaðarafurðir innan þeirra marka sem ráðherraráðið ákveði. Samkvæmt þessari heimild hafi verið sett reglugerð nr. 26/62, um beitingu tiltekinna samkeppnisreglna um framleiðslu og sölu landbúnaðarafurða. Í reglugerðinni segi að samkeppnisreglum verði beitt um framleiðslu og sölu landbúnaðarafurða að því marki sem slík beiting hamli ekki starfsemi samtaka á innlendum mörkuðum með landbúnaðarvörur og skapi ekki hættu á að markmið sameiginlegrar landbúnaðarstefnu náist ekki. Í 2. gr. reglugerðarinnar komi jafnframt fram að reglurnar í 1. mgr. 81. gr., sem séu sambærilegar 10. gr. samkeppnislaga, gildi ekki um samninga, ákvarðanir og aðgerðir ef um sé að ræða óaðskiljanlegan hluta af starfsemi innlands markaðar eða ráðstafanir sem séu nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sem fram komi í 33. gr. Vísa BÍ því næst í greinina þar sem segir orðrétt:

*„In particular, it shall not apply to agreements, decisions and practices of farmers, farmers' associations or associations of such associations belonging to a single Member State which concern the production or sale of agricultural products, and under which there is no obligation to charge identical prices, unless the Commission finds that competition is thereby excluded or that the objectives of Article [33] of the Treaty are jeopardised.“*

Samkvæmt ofangreindu álíta BÍ að sérstök sjónarmið eigi við um landbúnaðinn þegar reglur samkeppnisréttarins séu annars vegar. Telja samtökin jafnframt að markmiðum búvörulaga sé stefnt í hættu ef BÍ geti ekki tjáð sig um ofangreinda þætti eða sinnt þeim skyldum sem hvíli á samtökunum samkvæmt búvörulögum og samþykktum BÍ.

BÍ telja ennfremur að Samkeppniseftirlitið freisti þess að *“búa til hárfína línu sem eftirlitið telur unnt að greina á milli þeirra þátta í starfsemi BÍ og í landbúnaði í heild sem ekki lúti reglum samkeppnislaga og síðan einhverra annarra þátta sem lotið geti reglum samkeppnisréttar í einu og öllu“*. Álíta BÍ það útilokað að ímynda sér að samtökin *“geti starfað á vitrænan hátt og í samræmi við lögbundnar skyldur og réttindi við þær aðstæður sem [Samkeppniseftirlitið] vill skapa í andmælaskjalinu“*. Starfsemi BÍ sé samofin lögbundnum markmiðum um samvinnu, jöfnuð og menningu til sveita sem ógjörnungur sé að aðskilja innbyrðis þannig að sumt lúti reglum samkeppnislaga en annað ekki. Markmið búvörulaga sé að tryggja jöfnuð á milli framleiðenda og viðunandi kjör bænda. Geti BÍ ekki tjáð sig um atriði sem hafi veruleg áhrif á kjör bænda verði markmiði búvörulaga ekki náð. BÍ hafna því að ákvæði samkeppnislaga geti kollvarpað þeim grundvelli



sem starfsemi samtakanna sé markaður í öðrum lögum og samkvæmt áratugalangri venju.

Þá telja BÍ það vekja furðu að ekkert samræmi virðist lengur vera í ákvörðunum samkeppnisyfirvalda hvort mál heyri undir samkeppnislög eða hvort sérlög komi í veg fyrir afskipti samkeppnisyfirvalda. Í þessu sambandi benda BÍ á að Samkeppniseftirlitið hafi til stuðnings því að samkeppnislög eigi við í máli þessu vísað í andmælaskjali sínu til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/1997, *Tryggingastofnun ríkisins gegn samkeppnisráði*. Í því máli hafi samkeppnisyfirvöld talið að gera bæri strangar kröfur til þess ef sérlög eigi að undanskilja samkeppnislög. Benda BÍ því næst á að þessar kröfur hafi breyst í framkvæmd og hafi samkeppnisyfirvöld lagt til grundvallar að sérlög undanskilji ákvæði samkeppnislaga jafnvel þótt hvergi væri að finna í viðkomandi sérlögum heimild eða skyldu til að víkja til hliðar samkeppnislögum. Í þessu sambandi benda BÍ á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/2005 sem síðar var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstólum, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 304/2006, *Rannsóknarstofan í Mjódd sf. gegn Samkeppniseftirlitinu og gagnsök*. Í því máli hafi sérlög verið talin undanskilja samkeppnislög þrátt fyrir að aðeins væri um að ræða almenna heimild í lögum nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu til handa ráðherra að ákveða hvort eða í hvað miklum mæli heilbrigðisyfirvöld keyptu tiltekna rannsóknarþjónustu af einkaaðilum. Dómstólar hafi í því máli ekki talið rétt að beita samkeppnislögum þrátt fyrir að í lögskýringargögnum væri skýrlega kveðið á um að samkeppnislöggjöfin ætti við um heilbrigðisþjónustu. Ennfremur benda BÍ á kvörtun 365 hf. vegna meintrar ólögmætrar ríkisaðstoðar við Ríkisútvarpið ohf. Þar hafi Samkeppniseftirlitið ekki talið sér heimilt að beita ákvæðum samkeppnislaga gagnvart aðgerðum RÚV, þrátt fyrir að ekki væri að finna sérstök og nánar tilgreind ákvæði í lögum um Ríkisútvarpið ohf. sem undanskildu það ákvæðum samkeppnislaga. Með hliðsjón af framangreindu álíta BÍ að önnur sjónarmið eigi við í dag um gildissvið samkeppnislaga og telja það skjóta skökku við að Samkeppniseftirlitið skuli nú hverfa frá þeirri þróun og beita í máli þessu afar þröngri lögskýringu á því að ákvæði búvörulaga skuli ekki ganga framár ákvæðum samkeppnislaga nema að því takmarkaða leyti sem fjallað er um í andmælaskjali eftirlitsins. Mótmæla BÍ þeirri afstöðu Samkeppniseftirlitsins og benda á að allan vafa um það hvort ákvæði samkeppnislaga geti gilt um starfsemi BÍ eða einstaka þætti hennar beri að meta BÍ í vil. Sé lagagrundvöllurinn að einhverju leyti óljós beri Samkeppniseftirlitinu að vekja athygli löggjafans á slíku í áliti, sbr. 18. gr. samkeppnislaga "*en ekki fara með tilraunakenndum hætti fram með hótanir um íþyngjandi inngríp í starfsemi [BÍ] og jafnvel að [samtökin] verði [beitt] viðurlögum af hálfu samkeppnisyfirvalda*", eins og segir í athugasemdum BÍ.

#### *Sjónarmið BÍ um 10. og 12. gr. samkeppnislaga*

Í athugasemdum BÍ er því næst vikið að sjónarmiðum um túlkun 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Þar segir að BÍ telji það "*ágreiningslaust svo langt sem það nær út frá almennum sjónarmiðum samkeppnisréttarins*" að 10. gr. samkeppnislaga sé ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði og að þeir taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og að ákvæðið teljist brotið við það eitt að fyrirtæki hafi með sér einhvers konar samvinnu um verð, án



tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum. BÍ líta hins vegar svo á að þetta verði að virða í samhengi við það mál sem til umfjöllunar sé og þær aðstæður sem fyrir hendi séu á hlutaðeigandi markaði. Benda BÍ á að því fari fjarri að virk samkeppni ríki á markaði fyrir landbúnaðarafurðir og að framkvæmda- og löggjafarvaldið komi með margvíslegum hætti að verðlagningu aðfanga til búvöruframleiðslu, verðlagningu búvara og greiðslum til bænda, t.d. beingreiðslum til garðyrkjubænda og framlögum til verkefna á sviði jarðabóta, búfjárræktar og leiðbeiningarstarfsemi. Allt þetta sé gert til að tryggja jöfnuð meðal bænda og tryggja þeim lífsviðurværi. Ennfremur benda BÍ á að innan samtakanna starfi svokölluð kjaranefnd sem falið sé að fjalla um kjör bænda, auk gjalda á fóðurlöndur, verðhækkana á aðföngum, rafkyndikostnaðar, verðs á rekstravörum, flutningsjöfnunar á olíu o.fl. Líta BÍ því m.a. svo á að árangurslaust sé að fjalla um kjör bænda nema fjallað sé að sama skapi um það verð sem bændur selji vörur sínar á.

Þá telja BÍ að í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um 10. gr. samkeppnislaga hafi að takmörkuðu leyti verið fjallað um ólík sjónarmið sem gildi að lögum um sönnun meintra samráðsbrotá eftir því hvort samningar, samþykktir eða samstilltar aðgerðir, sem til athugunar séu, hafi það að markmiði að koma í veg fyrir samkeppni, takmarka hana eða raska, eða hvort slíkt leiði af þeim í skilningi ákvæðisins. Gagnrýna samtökin Samkeppniseftirlitið fyrir það að fella þær aðgerðir sem til umfjöllunar eru í máli þessu sjálfvirkt í þann flokk að hafa það að markmiði að koma í veg fyrir samkeppni, takmarka hana eða raska þar sem þær varði verðlagsmálefni. Um þetta segir í athugasemdum BÍ að það sé *"einfaldlega beinlínis rangt að öll umfjöllun um verðlagsmálefni af einhverju tagi á vettvangi hagsmunasamtaka á borð við [BÍ], teljist hafa áðurgreint að markmiði í skilningi samkeppnisréttar."*

Jafnframt segir í athugasemdum BÍ að teljist samningur eða samstilltar aðgerðir hafa það að markmiði að raska samkeppni sé nægjanlegt að sýna fram á tilvist slíks samráðs til þess að um brot á ákvæðum laganna teljist vera að ræða. Til þess að meta það hvort samningur falli í þann flokk að hafa það að markmiði að takmarka eða raska samkeppni með öðrum hætti sé litið hlutlægt á efni hans í hagfræðilegu samhengi. Falli samningur eða samstilltar aðgerðir hins vegar ekki í þann flokk sé nauðsynlegt að sýna fram á að meint ólögmaett samráð sé til þess fallið að raska samkeppni. Í slíkum tilvikum þurfi að framkvæma hagfræðilega greiningu á þeim markaði sem hið meinta ólögmaetta samráð taki til og líta til þess og meta hvernig samkeppni hefði verið ef þess hefði ekki notið við. Í því samhengi er svo nauðsynlegt að skoða hvort umrátt samráð hafi leitt til röskunar á samkeppni í raun eða sé til þess fallið að gera það. Til þess að slíkt samráð teljist vera samkeppnishamlandi þurfi að vera nægjanlega líklegt að það hafi neikvæð áhrif á verð vöru eða þjónustu, framboð, þróun, gæði eða aðra þætti sem áhrif hafi á neytendur á viðkomandi markaði.

Samningar eða samstilltar aðgerðir sem almennt teljist falla í þann flokk að hafa það að markmiði að raska samkeppni séu samningar sem reynslan hafi sýnt að hafi neikvæð áhrif á samkeppni og megi í því sambandi nefna beint samráð um verð og skiptingu markaða. Til þess að tiltekin samvinna falli í þennan flokk verði





að vera skýrt að hún hafi það að markmiði að raska samkeppni. BÍ telja enn fremur að tilvísun Samkeppniseftirlitsins til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 5/2004 Ólögsmætt samráð innan Lögmannafélags Íslands eigi ekki við. Það mál sé verulega frábrugðið máli því sem hér sé til umfjöllunar „*enda hafði lögmannafélagið í því máli frumkvæði að því að leggja til ákveðið verð fyrir veitta þjónustu lögmanna og án þess að sérlög fælu félaginu slíkt hlutverk.*“. Þá sé það síður en svo sjálfgefið að hvers kyns umræður um verð og þær ytri forsendur sem liggi til grundvallar verðákvörðunum fyrirtækja teljist hafa það að markmiði að raska samkeppni og því sé nauðsynlegt að færa rök að því í hverju tilviki fyrir sig.

Að mati BÍ taki verðsamráð eða samvinna keppinauta um verð í hefðbundnum skilningi til samvinnu um að samræma verðlagningu þeirra til framtíðar litið. Sértek upplýsingaskipti keppinauta um verðstefnu eða fyrirhugaðar verðbreytingar á tilteknum vörum eða þjónustu, bindandi eða leiðbeinandi fyrir mæli um verð eða önnur sambærileg samvinna um verðlagningu geti í einhverjum tilvikum talist hafa það að markmiði að raska samkeppni. Að mati BÍ fari því hins vegar fjarri að almennar umræður um verðlagsmálefni af því tagi sem um ræðir í máli þessu eða opinberar yfirlýsingar um ytri aðstæður sem uppi séu á einstökum mörkuðum teljist hafa þess háttar markmið og því þurfi að færa fyrir því fullnægjandi rök ef fella eigi slíkt í þann flokk.

BÍ benda jafnframt á að gögn málsins beri ekki á nokkurn hátt með sér að huglæg afstaða BÍ hafi staðið til þess að hvetja til verðhækkana eða stuðla að því að aðildarfélög samtakanna samræmdu verð sín á milli. BÍ sé ljóst að huglæg afstaða hafi ekki úrslitabýðingu heldur sé um hlutlægt mat að ræða en hún geti engu að síður haft þýðingu við mat á því hvort aðgerðir sem ekki teljist með skýrum hætti hafa það markmið að raska samkeppni falli engu að síður í þann flokk.

Að framangreindu virtu telja BÍ að Samkeppniseftirlitið hafi ekki gert nokkra tilraun til þess að sýna fram á að verðlagsumræða BÍ hafi haft það að markmiði að raska samkeppni heldur hafi eftirlitið nálgast viðfangsefnið með formlegum hætti og þannig dregið þá röngu ályktun að um ólögsmætt verðsamráð í skilningi 10. gr. samkeppnislaga sé að ræða í málinu. Slíkt fái ekki staðist að mati BÍ þegar aðgerðir BÍ séu metnar í samhengi við löggjöf í landbúnaði og aðstæður sem skapast hafi á markaði undangengin misseri.

Aukinheldur telja BÍ að þau ummæli sem viðhöfð hafi verið af hálfu samtakanna og vísað sé í andmælaskjali Samkeppniseftirlitisins 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. Í þessu sambandi benda BÍ á dóma sem fallið hafi á sviði Evrópuréttarins þar sem fyrirtæki eða samtök fyrirtækja hafi gerst sek um verðsamráð m.a. með því að ákveða lágmarksverð, ákveða nákvæmlega tilgreinda verðhækkun og ákveða að miðla upplýsingum um verð innbyrðis gefi nokkuð greinargóða vísbendingu um að samningar eða umræður um verðlagsmál þurfi að vera nokkuð sértek og nákvæm. Telja BÍ slíkt ekki eiga við í máli þessu.



Þá vísa BÍ til þess að mál þetta varði markað sem lúti afar miklu regluverki af hálfu löggjafar- og framkvæmdavalds. Vegna þessa telja BÍ það enn „fjarstæðukenndara að ummælin hafi haft nokkur áhrif á þá takmörkuðu samkeppni sem viðhöfð er á vettvangi landbúnaðarins.“

Að lokum telja BÍ að ekki verði hjá því litið að viðskiptavinir bænda, þ.e. í flestum tilvikum afurðastöðvar, séu stórar einingar sem nær undantekningarlaust séu ráðandi á því landsvæði þar sem þær séu staðsettar. Bændur hafi því afar veika samningsstöðu hvað verðákvörðun varðar til afurðastöðva og þrátt fyrir meinta hvatningu forsvarsmanna BÍ um hækkun verðs, þá telja BÍ það ekki nokkur áhrif hafa á þá bændur sem aðild eigi að BÍ. Þá verði ennfremur að líta til þess að viðskiptavinir afurðastöðvanna á matvörumarkaði séu afar öflugir, líkt og m.a. getið hafi verið í skýrslu Samkeppniseftirlitsins varðandi matvörumarkaðinn hér á landi. Þessir aðilar geti því beitt sér í krafti stærðar sinnar á markaði og jafnvel komið í veg fyrir að hækkunir eigi sér stað á verði til þeirra.

#### *Sjónarmið BÍ um skilgreiningu markaðarins*

BÍ telja að nauðsynlegt sé að skilgreina markaðinn með nákvæmum hætti þar sem aðgerðir BÍ hafi ekki haft það að markmiði að raska samkeppni. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins hafi verið vikið að því að aðgerðir BÍ hafi haft áhrif á markaði fyrir framleiðslu búvara og ekki talið þörf á að afmarka vörumarkað málsins nánar. BÍ hafi því engar forsendur til að gera athugasemdir við markaðsskilgreiningu Samkeppniseftirlitsins þar sem hún sé örökstudd og ófullnægjandi. Hið sama eigi við um landfræðilega markaðinn.

#### *Sjónarmið BÍ um aðgerðir samtakanna*

BÍ telja það rétt að upphaf þeirra umræðna sem áttu sér stað innan BÍ megi að verulegu leyti rekja til gríðarlegra hækkana rekstrarútgjalda bænda undangengin misseri. Að mati BÍ hafi Samkeppniseftirlitið hins vegar gengið allt of langt í ályktunum sínum um þau ummæli sem fallið hafi meðal bænda vegna þessa. Er í athugasemdum BÍ því næst vikið að einstökum gögnum málsins og verða þau sjónarmið rakin í kafla III hér á eftir.

Í athugasemdum BÍ er ennfremur vikið að tilvísun Samkeppniseftirlitsins í niðurstöðukafla andmælaskjalsins í máli Hüls AG og dóms undirréttar EB í máli Thyssen Stahl AG. Telja BÍ þau mál fjarri því að vera sambærileg máli því sem hér er til umfjöllunar. Þannig hafi í framangreindum tveimur málum verið um að ræða afar víðtækt verðsamráð aðila, þar sem m.a. hafi verið samið um nákvæm verðviðmið og skiptingu markaða. Því sé ekki fyrir að fara í máli BÍ, heldur hafi samtökin haft í frammi afar almenn ummæli. Þá álíta BÍ það „forkastanlegt“ að Samkeppniseftirlitið, sem sé stjórnvald og beri að hegða sér sem slíkt „rökstyðji niðurstöðu um meint lögbrot [BÍ] með tilvísunum til dóma og fræðirita sem slitin eru gersamlega úr öllu samhengi og eru algerlega þýðingarlaus með hliðsjón af málsatvikum í því máli sem hér er til umfjöllunar.“ Telja BÍ umfjöllun Samkeppniseftirlitsins villandi og meiðandi í garð samtakanna.

Áfram segir í athugasemdum BÍ varðandi niðurstöðu andmælaskjalsins að BÍ mótmæli því ekki í sjálfu sér að 10. gr. samkeppnislaga banni allt samráð



keppinauta um verð enda séu sjálfstæðar verðákvæðanir keppinauta taldar það mikilvægar virkri samkeppni að ekki megi heimila neins konar samvinnu um þessi atriði. BÍ telja hins vegar að Samkeppniseftirlitið „verði að hafa í huga í máli þessu að virk samkeppni er vart til staðar í landbúnaði. Allt tal um að í landbúnaði gæti ríkt hörð og óvægin samkeppni ef ekki væri fyrir takmarkanir [BÍ] er að sjálfsgöðu að engu hafandi.“. Áréttu samtökin að markaðurinn sé afar reglusettur, hann byggir á jöfnuði, markaðurinn þrífist í ríkum mæli á framlögum frá íslenska ríkinu og þar séu kaupendur búvara jafnframt sterkir. Telja BÍ því sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um að samkeppni geti mögulega átt sér stað á umræddum markaði „einfaldlega fráleitt“. Að lokum er tekið fram í athugasemdum BÍ að ef Samkeppniseftirlitið vildi reyna að breyta því landbúnaðarkerfi sem nú sé við lýði og þar með koma á frjálsri samkeppni sem lúti öllum þeim lögmaðlum sem reglur samkeppnisréttarins boða, þá þurfi að gera grundvallarbreytingar í löggjöf landsins.

## II.

### Niðurstaða

Í máli þessu verður að taka afstöðu til þess hvort Bændasamtök Íslands (BÍ) hafi brotið gegn 12. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr. laganna, m.a. með hvatningu til félagsmanna sinna um verðhækkanir. Er hér m.a. vísað til ályktunar búnaðarþings um að afurðarverð til bænda yrði að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað.

Verður fyrst vikið að gagnrýni BÍ á rannsókn málsins og síðan að því sjónarmiði BÍ að ákvæði samkeppnislaga gildi ekki um þær aðgerðir samtakanna sem mál þetta tekur til. Þá verður fjallað um ætluð brot samtakanna.

#### 1. Athugasemdir við rannsókn málsins

BÍ halda því fram að andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins í máli þessu sé byggt á ófullnægjandi rannsókn varðandi ætluð brot samtakanna og geti því ekki markað grundvöll fyrir íþyngjandi ákvörðun. Kemur fram í athugasemdum BÍ að fari svo „ólíklega að SKE telji tilefni til að halda málsmeðferð áfram er þess krafist að bætt verði úr þeim annmörkum á rannsókn málsins sem bent hefur verið á og að [BÍ] fái að því loknu að nýju tækifæri til að gæta andmælaréttar vegna nýs andmælaskjals sem þannig muni þá liggja fyrir.“

Í máli þessu hefur Samkeppniseftirlitið aflað ýmissa gagna um aðgerðir BÍ. Á grundvelli mats á þessum gögnum voru settar fram frumniðurstöður í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins. Líta ber til þess að í slíku skjali „skal helstu atvikum málsins lýst og greint frá grundvelli þess í aðalatriðum að tilteknað aðstæður eða háttsemi kunni að fara gegn ákvæðum samkeppnislaga ...“, sbr. 17. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. BÍ hafa tjáð sig um framangreindar frumniðurstöður og í ákvörðun þessari er með rökstuddum hætti tekin afstaða til sjónarmiða samtakanna. Eins og nánar verður vikið að á gagnrýni BÍ um skort á rannsókn ekki við rök að styðjast. Telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé þörf á að rita nýtt andmælaskjal í málinu.



## 2. Gildissvið samkeppnislaga og lagaumhverfi landbúnaðarins

BÍ mótmæla því að umræða um verðlagsmálefni innan landbúnaðarins á vettvangi samtakanna lúti ákvæðum samkeppnislaga. Að mati BÍ eru búvörulög sérlög sem ganga framur almennum ákvæðum samkeppnislaga. Benda BÍ á ýmis sjónarmið sem leiða eiga til þeirrar niðurstöðu að samkeppnislög eigi hér ekki við:

- Ákvæði EB-samkeppnisréttar sýni að afar sérstök sjónarmið eigi við um landbúnað.
- BÍ sé m.a. stéttarfélag sem beri að fjalla um kjör bænda.
- Búvörulög leggi ríkar skyldur á BÍ til að gæta hagsmuna félagsmanna, m.a. varðandi afurðaverð.
- BÍ beri að leiðbeina bændum.
- Almenn hagfræðileg rök um að samkeppni efli hagvöxt verði að víkja fyrir sérstöðu landbúnaðarins.
- Útilokað sé að hluti starfsemi BÍ lúti samkeppnisreglum og hluti ekki.
- Túlkun Samkeppniseftirlitsins á gildissviði samkeppnislaga sé í ósamræmi við fyrri úrlausnir.

Í ljósi þessara sjónarmiða verður fyrst í málinu að taka afstöðu til þess hvort aðgerðir BÍ falli undir ákvæði samkeppnislaga.

### 2.1 Landbúnaður og EB-samkeppnisréttur

Til stuðnings því að samkeppnislög gildi ekki í þessu máli vísa BÍ til EB-samkeppnisréttar. Í athugasemdum BÍ er þannig vikið að 36. gr. Rómarsáttmálans (Rs.) þar sem tekið er fram að samkeppnisreglur sáttmálans gildi aðeins um framleiðslu og viðskipti með landbúnaðarafurðir innan þeirra marka sem ráðherraráðið ákveði og að með heimild í greininni hafi verið sett reglugerð, nr. 26/62, um beitingu tiltekinna samkeppnisreglna um framleiðslu og sölu landbúnaðarafurða. Í þessu ljósi líta BÍ svo á að „afar sérstök sjónarmið eigi við um landbúnaðinn þegar reglur samkeppnisréttarins eru annars vegar.“

Hafa ber hér fyrst í huga að reglur EB-réttar annars vegar og reglur EES-réttar um landbúnað eru ólíkar þar sem reglur Evrópska efnahagssvæðisins taka aðeins að litlu leyti til landbúnaðar. Þar fyrir utan dregur BÍ ekki rétta ályktun af reglum EB. Skal þetta rökstutt nánar.

Samkvæmt 36. gr. Rs. taka samkeppnisreglur EB til framleiðslu og viðskipta með landbúnaðarafurðir með þeim hætti sem ráðherraráðið ákveður í reglugerð. Dómstóll EB hefur bent á að við túlkun á þessu ákvæði verði að hafa í huga að verndun virkrar samkeppni sé eitt af markmiðum landbúnaðarstefnu EB og að 36. gr. Rs. feli í sér þá grundvallarreglu að samkeppnisreglur taki til landbúnaðar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dómur frá 9. september 2003 í máli nr. C-137/00 *Milk Marque and National Farmers' Union*: „... the maintenance of effective competition on the market for agricultural products is one of the objectives of the common agricultural policy and the common organisation of the relevant markets. Whilst Article 36 EC has conferred on the Council responsibility for determining the extent to which the Community competition rules are applicable to the production of and trade in agricultural products, in order to take account of the particular position of the markets for those products that provision nevertheless establishes the principle that the Community competition rules are applicable in the agricultural sector.“



Þetta þýðir að almenna reglan er sú að bann samkeppnisreglna EB við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu ásamt samrunareglum tekur til allrar atvinnustarfsemi í landbúnaði.<sup>2</sup>

Í reglugerð ráðherraráðs EB nr. 1184/2006<sup>3</sup> er mælt fyrir um beitingu samkeppnisreglna gagnvart landbúnaðarafurðum. Samkvæmt reglugerðinni tekur 82. gr. Rs, sem fjallar um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, að fullu til framleiðslu og viðskipta með búvörur. Hins vegar er veitt ákveðin undanþága í reglugerðinni frá 81. gr. Rs. sem bannar m.a. verðsamráð og skiptingu markaða, sbr. nánar hér á eftir. Framkvæmdastjórn EB fer með framkvæmd á samkeppnisreglum sambandsins og er það hennar að meta hvort tiltekna samkeppnishamlandi aðgerðir bænda geti notið umræddrar undanþágu frá samkeppnisreglum og hefur framkvæmdastjórnin og dómstóll EB túlkað undanþáguheimildina þröngt.<sup>4</sup> Þá ber að líta til þess að skýrt hefur komið fram af hálfu dómstóla EB að bændur teljast vera fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttarins og að samtök eða félag bænda séu samtök fyrirtækja í sama skilningi.<sup>5</sup>

Af 2. gr. reglugerðar nr. 1184/2006 má ráða að samningar og aðrar aðgerðir milli bænda innan ESB sem áhrif hafa á t.d. verð og skiptingu markaða geti notið undanþágu frá 81. gr. sáttmálans í þrennskonar tilvikum:<sup>6</sup>

Í fyrsta lagi nær undanþágan til samninga sem eru óaðskiljanlegur hluti af starfsemi innlends markaðar (*e. integral part of a national market organisation*). Þessi heimild hefur litla þýðingu nú vegna þróunar hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Sjá t.d. ræðu Mario Monti, fyrrum yfirmanns samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar EB frá 13. nóvember 2003: *The relationship between CAP and competition policy. Does EU competition law apply to agriculture?: „... to pretend that agriculture and, more particularly, agricultural cooperatives are, as a matter of principle, not subject to EU competition rules (and incidentally, national competition rules) would be plainly wrong.“*

<sup>3</sup> Reglugerð 26/62 sem BÍ vísa til er fallin úr gildi. Reglugerð 1184/2006 er efnislega samhljóða reglugerð 26/62.

<sup>4</sup> Sjá t.d. dómstóls EB í máli nr. C-399/93 *Luttikhuis and others v Coberco* [1996] 5 CMLR 178.

<sup>5</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB frá 13. desember 2006 í sameinuðum málum nr. T-217/03 og T-245/03 *FNCBV v Commission*: *“It has consistently been held that, in the context of competition law, the concept of an undertaking encompasses every entity engaged in an economic activity, irrespective of its legal status and the way in which it is financed .... Any activity consisting in offering goods and services on a given market is an economic activity ...*

*The activity of farmers, whether arable or stock farmers, is certainly of an economic nature. Their activity is indeed the production of goods which they offer for sale in return for payment. Consequently, farmers constitute undertakings within the meaning of Article 81(1) EC.*

*Therefore the unions which bring them together and represent them, and the federations which bring the unions together, may be described as associations of undertakings for the purpose of applying that provision.“*

<sup>6</sup> Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 1184/2006 segir: *„Article 81(1) of the Treaty shall not apply to such of the agreements, decisions and practices referred to in Article 1 of this Regulation as form an integral part of a national market organisation or are necessary for attainment of the objectives set out in Article 33 of the Treaty.*

*In particular, it shall not apply to agreements, decisions and practices of farmers, farmers' associations, or associations of such associations belonging to a single Member State which concern the production or sale of agricultural products or the use of joint facilities for the storage, treatment or processing of agricultural products, and under which there is no obligation to charge identical prices, unless the Commission finds that competition is thereby excluded or that the objectives of Article 33 of the Treaty are jeopardised.“*

<sup>7</sup> Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fjórða útgáfa 2005, bls.1457.



Í öðru lagi geta samningar eða aðrar aðgerðir bænda notið undanþágunnar ef sýnt er að þeir séu nauðsynlegir til þess að ná fram markmiðum sameignlegrar landbúnaðarstefnu EB sem mælt er fyrir um í 33. gr. Rómarsáttmála: Samkvæmt greininni eru markmiðin þessi:

- „(a) að auka framleiðni í landbúnaði með því að stuðla að tækniframförum og með því að tryggja bætta nýtingu í landbúnaðarframleiðslu og sem hagkvæmasta nýtingu á framleiðsluþáttum, einkum vinnuafli;*
- (b) að tryggja bændum sanngjörn lífskjör, einkum með því að hækka laun einstaklinga sem vinna við landbúnaðarstörf;*
- (c) að stuðla að jafnvægi á mörkuðum;*
- (d) að tryggja neytendum sanngjarnt verð á landbúnaðarafurðum. ”*

Dómstóll EB hefur komist að þeirri niðurstöðu að til þess að samningar eða samstilltar aðgerðir bænda geti notið framangreindrar undanþágu verði að sýna fram á að ákvæði viðkomandi samnings séu nauðsynleg til þess að ná fram öllum ofangreindum markmiðum landbúnaðarstefnu EB.<sup>8</sup> Eftir því sem alvarlegri samkeppnishömlur felast í viðkomandi samningi því ólíklegra er að samningur njóti undanþágu á þessum grunni. Í framkvæmd hefur verðsamráð og markaðsskipting ekki fallið undir þessa undanþágu.<sup>9</sup>

Þriðja undanþágan er háð þremur skilyrðum sem öll verða að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi verður að liggja fyrir að viðkomandi samningur varði samvinnufélag bænda sem starfar í einu aðildarríki. Í öðru lagi mega samningarnir ekki taka til samráðs um verð heldur aðeins til framleiðslu- eða sölumála. Í þriðja lagi mega samningarnir ekki útiloka samkeppni eða vinna gegn hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu.<sup>10</sup>

Framkvæmd í EB-samkeppnisrétti sýnir jafnframt fram á að samkeppnisreglur gilda almennt á sviði landbúnaðar. Í því sambandi má t.a.m. benda á eftirfarandi mál:

- Í *Meldoc* málinu voru samvinnufélög í mjólkurframleiðslu sektuð fyrir verðsamráð og markaðsskiptingu.<sup>11</sup>
- Í *Frubo* málinu voru samtök ávaxtainnflytjenda og samtök ávaxtaheildsala talin hafa brotið samkeppnisreglur með samningum sem takmörkuðu viðskipti með ávexti og grænmeti.<sup>12</sup>
- Í *Cauliflowers* málinu brutu ákvæði í samningum milli grænmetisframleiðenda og seljenda gegn samkeppnisreglum.<sup>13</sup>

<sup>8</sup>Sjá mál nr. 71/74 FRUBO v Commission [1975] ECR 563.

<sup>9</sup> Sjá t.d. ræðu Mario Monti, fyrrum yfirmanns samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar EB frá 13. nóvember 2003: The relationship between CAP and competition policy. Does EU competition law apply to agriculture?

<sup>10</sup> Sjá nánar álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006 *Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði*.

<sup>11</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/31.204 frá 26. nóvember 1986.

<sup>12</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/26.602 frá 25. júlí 1974.

<sup>13</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/28.948 frá 2. desember 1977.



- Í *Scottish Salmon Board* málinu voru samtök norskra og skoskra laxeldisstöðva talin hafa brotið samkeppnisreglur.<sup>14</sup>
- Í *Danish Crown/Vestjyske Slagterier* málinu var samruni danskra samvinnufélaga talinn hafa skaðleg áhrif m.a. á samkeppni á markaðnum fyrir kaup á svínnum og nautgripum til slátrunar og var samruninn heimilaður með ströngum skilyrðum.<sup>15</sup>
- Í *Viandes Bovines Françaises* málinu voru samtök franskra nautakjötsframleiðenda sektuð fyrir verðsamráð og aðgerðir sem miðuðu að því að hindra innflutning á nautakjöti til Frakklands.<sup>16</sup>

Í EB-samkeppnisrétti hefur einnig reynt á hver séu áhrif þess að samtök bænda gegni hlutverki stéttarfélaganna en BÍ hefur í þessu máli lýst sér sem stéttarfélagi. Kom þetta til skoðunar í framangreindu máli sem varðaði samtök franska kjötframleiðenda. Í málinu héldu bændasamtök því fram að þar sem þau væru skv. frönskum lögum skilgreind sem stéttarfélög féllu þau ekki undir samkeppnisreglur. Framkvæmdastjórn EB féllst ekki á þetta. Hún benti á að stéttarfélög gegni mikilvægu hlutverki sem m.a. felist í því að vernda og leiðbeina meðlimum slíkra félaga. Hins vegar fari stéttarfélög út fyrir hlutverk sitt ef þau komi að broti á samkeppnisreglum.<sup>17</sup> Þessi niðurstaða var staðfest af undirrétti EB. Í dómi hans var bent á að samvinna milli atvinnurekenda og launþega á sviði kjarasamninga falli ekki undir samkeppnisreglur.<sup>18</sup> Hins vegar hafi aðgerðir umræddra bændasamtaka ekki tekið til kjarasamninga heldur lotið að m.a. samráði um verð á nautgripum sem væri til þess fallið að raska samkeppni. Undir slíkum kringumstæðum gætu bændasamtökin ekki haldið því fram að þau hefðu með eðlilegum hætti verið að vernda hagsmuni félaga sinna.<sup>19</sup>

Samkvæmt framansögðu er ljóst að BÍ geta ekki byggt undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga í máli þessu á samkeppnisreglum EB.

<sup>14</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli IV/33.494 frá 30 júlí 1992.

<sup>15</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/M.1313 frá 9. mars 1999.

<sup>16</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. COMP/38.279 frá 2. apríl 2003.

<sup>17</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. COMP/38.279 frá 2. apríl 2003: „*The Commission recognises the importance of trade union freedom, which as the FNSEA points out is referred to in particular in Article 12(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The Commission does not in any way underestimate the work of information, advice and protection of their members' interests performed by organisations representing particular occupations or professions. But such organisations step outside those terms of reference when they assist in the conclusion and implementation of agreements that are in breach of rules of public policy such as the competition rules. ... In reality, while it is essential that trade unions be free to represent their members' interests, that does not entitle such associations to engage in unlawful conduct. Quite the reverse, their role ought to be to seek to prevent such conduct.*”

<sup>18</sup> Sjá dóm undirréttar EB frá 13. desember 2006 í sameinuðum málum nr. T-217/03 og T-245/03 *FNCBV v Commission*: „*The Court of Justice has held that, although certain restrictions of competition are inherent in collective agreements between organisations representing employers and workers, the social policy objectives pursued by such agreements would be seriously undermined if management and labour were subject to Article 81(1) EC when seeking jointly to adopt measures to improve conditions of work and employment.*”

<sup>19</sup> „*... the agreement does not relate to measures for improving conditions of work and employment, but to the suspension of beef imports and the fixing of minimum prices for certain categories of cows. The object of those measures, in the present case, is to restrict competition in the single market. It follows that, although the applicants in Case T-245/03 may undoubtedly, as federations of agricultural trade unions, legitimately defend the interests of their members, they cannot in the present case plead the freedom of association in trade unions to justify specific actions which are contrary to Article 81(1) EC.*” Dómur undirréttarins var staðfestur af dómstóli EB, sjá dóm 18. desember 2008 í sameinuðum málum nr. c-101/07P og C-110/07P.



## 2.2 Lagaumhverfi landbúnaðarins og gildissvið samkeppnislaga

Ljóst er að ýmis ákvæði búvörulaga, sem og annarra laga, geta falið í sér önnur markmið og annan tilgang en samkeppnislög og því geta ákvæði þessara laga stangast á. Verður því að taka til skoðunar hvort ákvæði samkeppnislaga víki fyrir sérlögum í þessu máli. Verður í fyrsta lagi að fjalla um hvort bændur og BÍ falli almennt undir samkeppnislög og í öðru lagi hvort tiltekin sérlagaákvæði hafi heimilað aðgerðir BÍ í þessu máli. Skal þetta nú athugað nánar.

### 2.2.1 Skipulag og hlutverk Bændasamtaka Íslands

BÍ urðu til þann 1. janúar 1995 við sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda í ein heildarsamtök bænda, sbr. lög nr. 130/1994. BÍ eru heildarsamtök íslenskra bænda og samtök 13 búnaðarsambanda og 12 búgreinasambanda.

Í 6. gr. samþykktar BÍ er fjallað með almennum hætti um hlutverk BÍ. Þar segir orðrétt:

*„Bændasamtök Íslands skulu vera málsvari bænda og vinna að framförum og hagsæld í landbúnaði. Í samræmi við þetta meginhlutverk greinist starfsemi samtakanna í fjóra meginþætti:*

*pau beiti sér fyrir bættum kjörum bænda á öllum sviðum.*

*pau annist leiðbeiningaþjónustu og sinni faglegri fræðslu í þágu landbúnaðarins.*

*pau annist útgáfustarfsemi og miðlun upplýsinga sem varða bændur og hagsmuni þeirra.*

*pau annist ýmis verkefni fyrir ríkisvaldið og aðra aðila sem tengjast hagsmunum bænda og landbúnaði, veiti umsögn um lagafrumvörp sem snerta landbúnaðinn og sinni öðrum verkefnum er varða hag bænda.“*

Í a-lið 6. gr. samþykktar BÍ segir jafnframt að BÍ gæti hagsmuna bændastéttarinnar og sameini bændur um þá, með því m.a. að:

*„1. Móta stefnu í málefnum bænda og landbúnaðarins í heild.*

*2. Vera málsvari bændastéttarinnar gagnvart ríkisvaldinu og öðrum aðilum þjóðfélagsins sem stéttin hefur samskipti við.*

*3. Beita sér fyrir nýmælum í löggjöf og breytingum á eldri lögum er til framfara horfa og snerta bændastéttina og landbúnaðinn.*

*4. Fylgjast grannt með afkomu bænda og rekstrarskilyrðum landbúnaðarins og kappkosta með því að tryggja þeim lífskjör í samræmi við aðrar stéttir þjóðfélagsins.*

*5. Annast samningsgerð af hálfu bænda, t.d. um framleiðslustjórn, verðlagningu búvara og kjör starfsfólks í landbúnaði.*

*6. Koma fram fyrir hönd íslenskra bænda gagnvart hliðstæðum samtökum erlendis og annast samskipti við þau eftir því sem ástæða þykir og tilefni gefast til.“*





Í athugasemdum BÍ hefur sérstaklega verið vikið að framangreindum a-lið 6. gr. samþykktu BÍ þar sem m.a. fjallað er um að samtökin fylgist „*grannt með afkomu bænda og rekstrarskilyrðum landbúnaðarins og kappkosta með því að tryggja þeim lífskjör í samræmi við aðrar stéttir þjóðfélagsins*“ og að þau annist „*samningsgerð af hálfu bænda, t.d. um framleiðslustjórn, verðlagningu búvara og kjör starfsfólks í landbúnaði*“.

Samkeppniseftirlitið fær hins vegar ekki séð að í framangreindri samþykkt BÍ felist undanþága frá 10. eða 12. gr. samkeppnislaga. Ljóst er að samþykktir BÍ teljast ekki til stjórnvaldsfyrirmæla eða stjórnvaldsreglna sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda. Samþykktir af þessum toga geta þar af leiðandi ekki heimilað hagsmunasamtökum fyrirtækja að fara gegn bannreglum samkeppnislaga. Til þess þarf ótvírætt sérlagaákvæði eins og nánar verður fjallað um hér á eftir. Aukinheldur ber að geta þess að hlutverk BÍ er skýrt afmarkað í settum lögum. Þannig er víða í settum lögum nánar fjallað um skipulag og hlutverk BÍ. Er ákvæði þess efnis t.a.m. að finna í búnaðarlögum nr. 70/1998 og búvörulögum nr. 99/1993. Ennfremur er fjallað um skipulag og hlutverk BÍ í samþykktum þeirra eins og áður greinir. Þá koma samtökin að gerð kjarasamninga starfsmanna sem vinna almenn landbúnaðarstörf á bændabýlum.<sup>20</sup> Skal nú vikið nánar að þessu.

Í 2. kafla búvörulaga er fjallað um yfirstjórn og samtök framleiðenda búvara. Í 3. gr. laganna kemur fram að landbúnaðarráðherra fari með yfirstjórn þeirra mála sem löggin taka til. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna fara BÍ með fyrirsvar framleiðenda búvara við framkvæmd laganna nema öðruvísi sé kveðið á um í lögnum. Er fyrirsvarið jafnframt áréttað í 7. gr. samþykktu BÍ og er þar ennfremur tekið fram að einstök búgreinasambönd geti farið með forræði hlutaðeigandi búgreinar á tilteknum sviðum. Þá skal gera samning um verkaskiptingu milli hlutaðeigandi búgreinasambanda og BÍ, enda hindri það ekki stjórn samtakanna í að fjalla um og leysa málefni sem eru sameiginleg fleiri en einni búgrein.

Í 2. kafla samþykktu BÍ er fjallað um búnaðarþing. Í 9. gr. samþykktanna kemur fram að búnaðarþing fari „*með æðsta vald í öllum málefnum Bændasamtaka Íslands.*“ Búnaðarþing er haldið ár hvert og er jafnframt heimilt að halda aukarþing. Verkefni þingsins er sagt vera m.a. að marka stefnu samtakanna. Samkvæmt 10. gr. samþykktanna skulu fulltrúar á búnaðarþingi vera að hámarki 48, 28 kjörnir af búnaðarsamböndum og 20 kjörnir af búgreinasamböndum. Eru þeir kjörnir til þriggja ára í senn eftir nánari fyrirmælum í greininni. Á búnaðarþingi eiga m.a. sæti fulltrúar Félags eggjaframleiðenda, Félags kjúklingabænda, Félags hrossabænda, Sambands garðyrkjubænda og Svínaræktarfélags Íslands.

Samkvæmt 16. gr. samþykktanna fer fram stjórnarkjör á búnaðarþingi þriðja hvert ár þar sem kosin er sjö manna stjórn BÍ og sjö til vara. Í 17. gr. samþykktanna er tekið fram að stjórn BÍ fari með mál samtakanna milli búnaðarþinga og fylgi ályktunum þeirra eftir. Í samræmi við 23. gr.

<sup>20</sup> Sbr. samning milli Starfsgreinasambands Íslands og Bændasamtaka Íslands um kaup og kjör starfsmanna sem vinna almenn landbúnaðarstörf á bændabýlum sem undirritaður var sl. vor.



samþykktanna eru stjórnir búnaðarsambanda og búgreinasambanda til aðstoðar stjórn BÍ um allt það er að samtökunum lýtur og jafnframt að sinna þeim verkefnum sem hún kann að fela þeim.

Í samþykktum BÍ er jafnframt að finna þingsköp búnaðarþings. Samkvæmt 4. gr. þingskapa eru kosnar sérstakar starfsnefndir, þ. á m. kjaranefnd. Í hverri nefnd sitja að lágmarki þrjú þingfulltrúar. Í byrjun búnaðarþings eru lögð fram þau mál sem borist hafa. Forseti þingsins sem kosinn er samkvæmt 1. gr. þingskapa heldur fund með formönnum allra nefnda og kynnir þeim starfsáætlun þingsins samkvæmt 6. gr. Samkvæmt sömu grein lætur nefnd uppi álit sitt á tilteknu máli sem tekið er til umræðu á búnaðarþingi. Málum sem lögð eru fram á búnaðarþingi, skal vísað til nefndar umræðulaust. Forseta er þó heimilt að leyfa flutningsmanni að reifa málið með stuttri ræðu. Eftir að nefnd hefur skilað álit fara fram tvær umræður á þingi um hvert mál. Samkvæmt 12. gr. þingskapa hafa kjörnir þingfulltrúar einir atkvæðisrétt á þinginu. Ræður afl atkvæða úrslitum mála á fundum. Þó þarf minnst 1/3 atkvæða allra þingfulltrúa til þess að samþykkja ályktanir svo að gildar séu.

Í samræmi við framangreint er ljóst að kjörnir fulltrúar á búnaðarþingi teljast til trúnaðarmanna BÍ, enda fer búnaðarþing með æðsta vald í öllum málefnum samtakanna. Því má ætla að ríkar skyldur hvíli á slíkum kjörnum trúnaðarmönnum.

Í 4. mgr. 4. gr. búvörulaga segir að framleiðandi búvöru, sem lögin taka til, eigi rétt til að vera félagsmaður í BÍ eða viðurkenndum samtökum búvöruframleiðenda skv. 2. mgr. sömu greinar eftir nánari reglum í samþykktum BÍ. Samkvæmt 2. gr. samþykktu BÍ frá árinu 2007 eiga aðild að samtökunum ýmis búnaðar- og búgreinasambönd, þ.á m. Félag eggjaframleiðenda, Félag ferðaþjónustubænda, Félag hrossabænda, Félag kjúklingabænda, Landssamband kúabænda, Landssamtök sauðfjorbænda, Samband garðyrkjubænda og Svínaræktarfélag Íslands. Í 3. gr. samþykktanna segir að aðild að samtökunum geti átt þeir einstaklingar og lögaðilar sem þess óski og stundi búrekstur í atvinnuskyni eða vegna eigin nota enda séu þeir aðilar að þeim félögum og félagasamtökum sem talin eru í 2. gr. Búrekstur samkvæmt sömu grein er skilgreindur sem hvers konar búfjarrækt, jarðrækt, skógrækt, garðrækt og ylrækt. Einnig falli þar undir eldi og veiðar vatnafiska, nýting hlunninda, framleiðsla og þjónusta, fari slík starfsemi fram á lögbýlum.

Samkvæmt 7. mgr. 2. gr. búvörulaga telst framleiðandi hver sá, sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbúi. Búvörur eru skilgreindar í 4. mgr. sömu greinar sem afurðir búfjár, þar með taldar afurðir nautgripa, sauðfjár, hrossa, svína, alifugla og loðdýra, afurðir nytjajurta og afurðir hlunninda. Búvörulögin taka hins vegar ekki til afurða alifiska.

#### 2.2.2 Starfsemi BÍ fellur almennt undir ákvæði samkeppnislaga

Samkvæmt orðaskýringum í 4. gr. samkeppnislaga merkir hugtakið fyrirtæki einstaklingur, félag, opinberir aðilar og aðrir sem stunda atvinnurekstur.



Atvinnurekstur samkvæmt sama ákvæði er hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi. Ljóst er því að aðili sem framleiðir búvöru og selur gegn endurgjaldi telst fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.<sup>21</sup>

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum. Hugtakið samtök fyrirtækja tekur til hvers konar skipulagðra samtaka eða samvinnu milli þeirra. Ekki skiptir máli hvort samtökunum er komið á með viljayfirlýsingu eða með lögum. Hugtakið er túlkað rúmt, sbr. nánar hér á eftir.<sup>22</sup> Þá ber að líta til þess að aðild að BÍ eiga aðilar sem stunda búrekstur í atvinnuskyni, sbr. framangreindar samþykktir. Hér skiptir einnig máli að engin ákvæði búvörlaga eða annarra laga fella BÍ með beinum hætti undan gildissviði samkeppnislaga.

Í athugasemdum BÍ er víða vikið að því að BÍ séu um margt sérstök samtök og frábrugðin öðrum venjubundnum samtökum fyrirtækja og að þeim sé lögum samkvæmt ætlað að fjalla um kjör bænda. Telja BÍ að líkja megi umræðu um verð við þær umræður sem eigi sér stað á vettvangi stéttarfélaganna um laun félagsmanna sinna. Er það orðað svo í athugasemdum BÍ að „[þ]að verð sem bændur selja vörur sínar á, er í nánnum og órjúfanlegum tengslum við laun þeirra. Tjái forsvarsmenn BÍ sig þannig um verð á afurðum bænda, þá telja [samtökin] það ekki öðruvísi en ef forsvarsmenn stéttarfélaganna launþega tjái sig um laun félagsmanna sinna og hugsanlega hækkun þeirra.“

Áður hefur verið vikið að því að BÍ koma m.a. að gerð kjarasamninga starfsmanna sem vinna almenn landbúnaðarstarf á bændabýlum. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga taka lögin ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum. Þegar BÍ koma fram fyrir hönd félagsmanna við gerð kjarasamninga fellur sú starfsemi almennt utan gildissviðs samkeppnislaga. Hins vegar er ljóst að þegar BÍ sinna hagsmunagæslu fyrir sjálfstætt starfandi atvinnurekendur, sem teljast til fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga þá teljast BÍ að sama skapi vera samtök fyrirtækja í skilningi laganna.<sup>23</sup> BÍ eru því ekki frábrugðin öðrum hagsmunasamtökum fyrirtækja enda er það almenn regla í atvinnurekstri að verð sem fyrirtæki selja vörur eða þjónustu sína á er í nánnum tengslum við afkomu fyrirtækjanna og eftir atvikum laun viðkomandi starfsmanna. Þá er ljóst að aðgerðir BÍ í þessu máli tengdust

<sup>21</sup> Er þetta sama niðurstaða og gildir í EB-samkeppnisrétti, sbr. framangreindan dóm undirréttar EB frá 13. desember 2006 í sameinuðum málum nr. T-217/03 og T-245/03 *FNCBV v Commission*.

<sup>22</sup> Stefán Már Stefánsson, Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið, 2000, bls. 678-679. Sjá jafnframt Bellamy & Child, *European Community Law of Competition*, (6. útgáfa 2008), bls. 136 – 137. Þar segir svo um samtök fyrirtækja: „Although trade associations of various kinds are the most common form of 'association of undertakings', the word 'association' in Article 81(1) is not limited to any particular type of association. It includes agricultural cooperatives, professional regulatory bodies, associations without a legal personality, non-profit making associations, associations of associations and an associations outside the Community.“

<sup>23</sup> Sjá m.a. ákvörðun samkeppnisráð nr. 18/2005 Ósk Bandalags háskólamanna um undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga til að fá að birta verktakastuðul fyrir háskólamenn á heimasíðu bandalagsins.



ekki gerð kjarasamninga og er því ekki unnt að fallast að á hin lögbundna undanþága skv. 2. gr. samkeppnislaga eigi við í þessu máli.<sup>24</sup>

Í ljósi framansagðs er ljóst að einstaklingar og lögaðilar sem stunda búrekstur í atvinnuskyni og versla með landbúnaðarafurðir teljast almennt stunda atvinnurekstur og flokkast því sem fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001 *Ágæti hf., Mata ehf. og Sölufélag garðyrkjumanna svf. gegn samkeppnisráði*. BÍ og búnaðar- og búgreinasambönd teljast að sama skapi almennt til samtaka fyrirtækja í skilningi laganna, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/1996 *Félag eggjaframleiðenda gegn samkeppnisráði*. Ákvæði 12. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr., taka því almennt séð til starfsemi BÍ nema sérlög heimili tiltekna ráðstafanir samtakanna. Staðhæfingar BÍ um sérstöðu landbúnaðarins geta hér engu breytt.

### 2.2.3 Um það hvort sérlög hafi heimilað aðgerðir BÍ

Samkeppnislög eru almenn lög sem ætlað er að efla virka samkeppni í þeirri atvinnustarfsemi sem fellur undir lögin. Sérlög ganga hins vegar framur ákvæðum samkeppnislaga ef þær réttarheimildir hafa að geyma ósamrýmanleg ákvæði á gildissviði laganna, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2003 *Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. gegn samkeppnisráði* og dóm Hæstaréttar í máli nr. 465/2003. Til þess að sérlagaákvæði geti undanþegið tiltekna athafnir frá ákvæðum samkeppnislaga þurfa sérákvæðin að mæla skýrt fyrir um „...heimild eða skyldu til slíkra athafna“ eða slíkt megi með ótvíræðum hætti ráða af viðkomandi sérlagaákvæði með rétttri lögskýringu. Vísast um þetta m.a. til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/1997 *Tryggingastofnun ríkisins gegn samkeppnisráði* og ákvæða b-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Eins og áður greinir er í máli þessu fjallað um það hvort BÍ hafi brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga með umfjöllun um verðlagsmálefni félagsmanna. Verður því nú fjallað nánar um það hvort ákvæði í sérlögum veiti BÍ ótvíræða heimild til að fjalla um verðlagsmálefni framleiðenda búvara sem ganga framur almennum ákvæðum samkeppnislaga.

### **2.2.3.1 Verðlagsmál landbúnaðarins**

Fyrirkomulagi verðlagningar landbúnaðarvara er að nokkru leyti miðstýrt. Þannig er í IV. kafla búvörulaga fjallað um verðskráningu á búvörum. Í 7. gr. laganna segir að verðlagsnefnd búvara, skipuð sex mönnum, ákveði afurðaverð til búvöruframleiðenda og verð búvara í heildsölu. Samkvæmt greininni er nefndin skipuð sex mönnum þar sem samtök launþega tilnefna tvo fulltrúa í nefndina. Er þeim m.a. ætlað að gæta hagsmuna neytenda í nefndinni. Skal annar þeirra tilnefndur af stjórn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja og hinn af stjórn Alþýðusambands Íslands. Stjórn BÍ og stjórnir búgreinasamtaka, sem hlotið hafa viðurkenningu skv. 4. gr. og starfa fyrir búgreinafélög þeirra afurða sem

<sup>24</sup> Byggt er á samskonar sjónarmiðum í EB-samkeppnisrétti, sbr. framangreindan dóm undirréttar EB frá 13. desember 2006 í sameinuðum málum nr. T-217/03 og T-245/03 *FNCBV v Commission*.



verðlagðar eru hverju sinni, tilnefna tvo fulltrúa í nefndina sameiginlega. Skal annar þeirra tilnefndur til að fjalla eingöngu um verðmyndun til framleiðenda.

Í 8. gr. búvörulaga er að finna ákvæði um verðlagningu fyrir afurðir tiltekinna búgreina. Nánar tiltekið tekur opinber verðlagning til eftirfarandi búgreina:

- *Verðlagning nautgripaafurða.* Verðlagsnefnd ákveður lágmarksverð til bænda fyrir mjólk af skilgreindum gæðum, sem afurðastöðvum er skylt að greiða. Verðlagsnefndin skráir og metur framleiðslukostnað á nautgripakjöti til framleiðenda. Nefndinni er heimilt að ákveða að skráning á verði nautgripakjöts falli niður. Sé það ákveðið er Landssambandi kúabænda heimilt að gefa út viðmiðunarverð til framleiðenda fyrir einstaka gæðaflokka.
- *Verðlagning sauðfjárafurða.* Verðlagsnefnd metur við upphaf hvers verðlagsárs framleiðslukostnað sauðfjárafurða fyrir meðalbú. Þá er ákveðið að Landssamtökum sauðfjábænda sé heimilt að gefa út viðmiðunarverð til framleiðenda fyrir einstaka flokka sauðfjárafurða.
- *Verðlagning í öðrum búgreinum.* Verðlagsnefnd ákveður framleiðendaverð fyrir afurðir annarra búgreina en sauðfjár og nautgripa samkvæmt verðlagsgrundvelli, sem lýsi framleiðslukostnaði meðalbúsins, en þó aðeins í þeim tilvikum að eftir því hafi verið óskað af BÍ og viðurkenndum samtökum búvöruframleiðenda fyrir hverja grein um sig.

Í 2. mgr. 4. gr. búvörulaga segir að landbúnaðarráðherra geti að fengnu samþykki BÍ viðurkennt einstök landssamtök framleiðenda búvara til að fara með fyrirsvar vegna framleiðenda í viðkomandi grein við gerð samninga skv. a-lið 1. mgr. 30. gr. og aðrar ákvarðanir samkvæmt lögnum.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laganna ákveður verðlagsnefnd heilðsöluverð búvara sem verðlagðar eru skv. 8. gr., að teknu tilliti til afurðarverðs til framleiðenda og rökstuddra upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu búvara, nema annað sé tekið fram í samningi sem gerður er á grundvelli a-liðar 30. gr. laganna. Þá er tekið fram í greininni, að verði samið um að falla frá ákvörðun um lágmarksverð á mjólk til framleiðenda samkvæmt heimild í 1. mgr. 8. gr. hafi slík ákvörðun ekki áhrif á heimild verðlagsnefndar til heilðsöluverðlagningar á mjólkurafurðum.

Núgildandi samningur um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu tók gildi 1. september 2005 og gildir til og með 31. ágúst 2012. Í samningnum er fjallað um framlög ríkisins til kúabænda í formi beingreiðslna, greiðslna vegna kynbóta- og þróunarstarfsemi, gripagreiðslna og annarra óframleiðslutengdra og/eða minna markaðstruflandi greiðslna. Þá er í 7. gr. samningsins fjallað um verðlagningu mjólkurafurða í heilðsölu þar sem segir að verðlagning mjólkur skuli verða með sama hætti og segir í núgildandi búvörulögum nema um annað verði samið á samningstímanum. Samkvæmt þessu ákveður verðlagsnefnd búvara í hvert sinn sem ákvörðun um lágmarksverð til bænda er tekin, heilðsöluverð mjólkur og mjólkurafurða. Verðlagning í heilðsölu nær til nýmjólkur, rjóma, undanrennu, skyr (pakkaðs og ópakkaðs), smjörs, osta (45% og 30% í heilum og hálfum stykkjum), undanrennudufts (þ.m.t. undanrennuduft til iðnaðar) og nýmjólkurdufts (þ.m.t. nýmjólkurduft til iðnaðar).



Eins veitir 3. mgr. 13. gr. búvörulaga afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimild til að gera samninga sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga. Slíka samninga ber að leggja fyrir verðlagsnefnd til upplýsingar. Þá veitir 71. gr. búvörulaga afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimild þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga til að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Hér hefur löggjafinn talið ástæðu til að taka það skýrt og sérstaklega fram að ákvæði samkeppnislaga eigi ekki við um afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, því ella myndi slíkt samstarf afurðastöðva almennt falla undir 10. gr. samkeppnislaga.

Núgildandi samningur um starfsskilyrði sauðfjárræktar tók gildi 1. janúar 2008 og gildir til og með 31. desember 2013. Í samningnum er fjallað um greiðslumark sauðfjárbúa og beingreiðslur til sauðfjábænda. Í grein 5.2. er ennfremur fjallað um afurðarverð. Þar segir orðrétt:

*„Landssamtökum sauðfjábænda er heimilt að gefa út viðmiðunarverð. Verð fyrir framleiðsluna er samningsatriði milli sauðfjábænda og sláturleyfishafa.“*

Þann 29. apríl 2008 samþykkti stjórn Landssamtaka sauðfjábænda viðmiðunarverð dillakjöts og kjöts á fullorðnum gripum í tilteknum flokkum.<sup>25</sup> Samkeppniseftirlitinu er hins vegar ekki kunnugt um að viðmiðunarverð Landssambands kúabænda sé í gildi.

Þá má nefna að landbúnaðarráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og BÍ og Samband garðyrkjubænda hafa gert með sér samning um verðmyndun garð- og gróðurhúsaafurða og stuðning við framleiðendur sem tók gildi 1. janúar 2002 og gildir til og með 31. desember 2011.<sup>26</sup> Í samningnum eru m.a. ákvæði um tolla, beingreiðslur til framleiðenda tiltekinna afurða og framlög til kynninga-, rannsóknar-, þróunar- og endurmenntunarverkefna. Þá er í 6. gr. samningsins fjallað um verðlagseftirlit þar sem fram kemur að aðilar samningsins komi upp samstarfi aðila vinnumarkaðarins, bænda og stjórnvalda til að fylgjast með verðmyndun garðyrkjuafurða auk ávaxta. Er verðlagseftirlitið fólgið í að kanna á hverjum tíma skilaverð til bænda fyrir garðyrkjuafurðir, heildsölu- og dreifingarkostnað og smásöluálagningu. Eins er fylgst með verðlagi ávaxta og grænmetistegunda sem ekki eru ræktaðar hér á landi og verð þeirra borið saman við verð í öðrum löndum eftir nánari ákvörðun samstarfsaðila. Er BÍ og Sambandi garðyrkjubænda ætlað að afla gagna í þessum tilgangi.

Í 16. gr. búvörulaga er að finna heimild verðlagsnefndar til að ákveða að undanskilja einstakar vörutegundir verðlagningarákvæðum skv. 13. gr. þegar samkeppni er að mati nefndarinnar næg til þess að tryggja æskilega verðmyndun

<sup>25</sup> Sjá heimasíðu Landssamtaka sauðfjábænda á [www.saudfe.is](http://www.saudfe.is).

<sup>26</sup> Sbr. Aðlögunarsamningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands/Sambands garðyrkjubænda.



og sanngjarnt verðlag. Í 17. gr. er jafnframt tekið fram að Bændasamtök Íslands annast verðskráningu þeirra búvara sem tekin er verðákvörðun um samkvæmt IV. kafla laganna og auglýsi verðákvörðanir og viðmiðunarverð sem ákveðið sé samkvæmt kaflanum.

Í V. kafla búvörulaga er ennfremur fjallað um verðmiðlun.<sup>27</sup> Samkvæmt 24. gr. laganna annast BÍ framkvæmd verðmiðlunar, þar með talið innheimtu, vörslu og reikningshald vegna verðmiðlunar og framleiðslugjalds samkvæmt kaflanum. Stjórn BÍ er jafnframt heimilt að fela samtökum afurðastöðva verkefni samkvæmt kaflanum. Skal það þá gert með sérstökum samningi sem skal staðfestur af ráðherra. Í slíkum samningi skal kveðið á um að samtök afurðastöðva lúti eftirliti BÍ við framkvæmd verkefnanna og að þau geri BÍ grein fyrir þeim ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli samningsins.

Í ljósi framangreinds er ljóst að opinber verðlagning nær fyrst og fremst til tiltekinna skilgreindra nautgripaafurða og sauðfjárafurða í samræmi við nánari fyrirmæli búvörulaga. Hvað aðrar búgreinar og búvörur áhærir er BÍ og viðurkenndum samtökum búvöruframleiðenda einungis heimilt að óska eftir því við verðlagsnefnd að hún ákveði framleiðendaverð. Hafa ber hér sterklega í huga að þegar verðlagsnefnd ákveður ekki verð búvöru er samkeppni milli búvöruframleiðenda ætlað að vernda hag neytenda, sbr. 16. gr. búvörulaga. Ljóst er að afurðir m.a. kjúklinga-, eggja-, svína-, hrossa- og grænmetisframleiðenda sæta ekki opinberri verðlagningu og taka ákvæði samkeppnislaga að fullu til verðlagningar þessara afurða, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001 *Ágæti hf., Mata ehf. og Sölufélag garðyrkjumanna svf. gegn samkeppnisráði*. Þetta ætti BÍ, sem fyrirsvarsaðila framleiðenda búvara, að vera fyllilega ljóst.

BÍ og samtökum búvöruframleiðenda er því óheimilt umfram það sem að framan greinir að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt samkeppnislögum. Ýmsar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda sýna jafnframt fram á að ákvæði samkeppnislaga gilda fullum fetum á sviði landbúnaðar nema skýr og ótvíræð sérlagaákvæði kveði öðruvísi á:

- Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1994 var erindi Svínaræktafélags Íslands um undanþágu frá banni 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga við verðsamráði til að gefa út viðmiðunarverðskrá hafnað.
- Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 3/1996 þótti sannað að Félag eggjaframleiðenda hefði ítrekað gerst brotlegt við b-lið 10. gr. og 12. gr.

<sup>27</sup> Í samræmi við 19. gr. búvörulaga skal innheimt verðmiðlunargjald á heildsölustigi af afurðum nautgripa og sauðfjár og telst gjaldið til heildsölu- og dreifingarkostnaðar sé hann ákveðinn af verðlagsnefnd búvöru. Verðmiðlunargjaldið er 0,65 kr. á lítra af mjólk sem lögð er inn í afurðastöð innan greiðslumarks og tekjum af gjaldinu varið til afurðastöðva í samræmi við nánari fyrirmæli lagaákvæðisins. Samkvæmt 20. gr. laganna er jafnframt innheimt verðskerðingargjald af verði hrossakjöts til framleiðenda og skal gjaldið vera 2% af framleiðendaverði hrossakjöts. Þá er innheimt verðskerðingargjald á heildsölustigi af kindakjöti sem ætlað er til sölu á innlendum markaði og er gjaldið 2 kr. á kg. Verðskerðingargjaldinu skal varið til markaðsaðgerða innan lands eða utan og til að leiðrétta birgðastöðu kjöts. Loks er skv. 22. gr. laganna innheimt verðtilfærslugjald hjá afurðastöðvum af hverjum innvegnum mjólkurlítra í afurðastöð innan greiðslumarks. Gjaldið telst til heildsölu- og dreifingarkostnaðar sé hann ákveðinn af verðlagsnefnd. Verðtilfærslugjaldið er 2,65 kr. á hvern lítra mjólkur. Gjaldið greiðist út á tilteknar mjólkurafurðir við sölu innan lands eftir ákvörðun verðlagsnefndar.



samkeppnislaga. Var ákvörðunin staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála í úrskurði nr. 4/1996.

- Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 45/1996 var Félagi eggjaframleiðenda veitt undanþága með skilyrðum frá a-lið 10. gr., sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 33/2001 var þessi undanþága felld úr gildi.
- Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 46/1996 var Félagi kjúklingabænda veitt undanþága með skilyrðum frá a-lið 10. gr., sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 26/2001 var þessi undanþága felld úr gildi.
- Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 46/1997 var beiðni Svínaræktafélags Íslands um undanþágu frá 10. gr. og 12. gr. vegna útgáfu leiðbeinandi verðs á svínaafurðum fyrir félagsmenn hafnað.
- Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 20/1998 var komist að þeirri niðurstöðu að Félag kjúklingabænda hefði brotið gegn 10., sbr. 12. gr. samkeppnislaga með aðgerðum sem fólu í sér markaðsskiptingu.
- Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2001 var komist að þeirri niðurstöðu að Sölufélag garðyrkjumanna svf. og aðildarfyrirtæki hefðu brotið gegn 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001.

Framangreind túlkun á samspili samkeppnislaga og lagaumhverfi landbúnaðarins á því ekki að koma BÍ á óvart.

### **2.2.3.2 Um ætlað ósamræmi við eldri ákvarðanir**

Af hálfu BÍ er því haldið fram að ekki sé lengur samræmi í ákvörðunum samkeppnisyfirvalda viðvíkjandi túlkun á gildissviði laganna. Er í því sambandi vísað til þess að frá því að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/1997 lá fyrir hafi „*kröfur breyst í framkvæmd*“ varðandi lagatúlkunina. Til stuðnings framangreindu benda BÍ á annars vegar ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/2005 *Erindi Rannsóknarstofunnar í Mjódd vegna samnings Heilsugæslunnar í Reykjavík og Rannsóknarstofnunar Landspítala-háskólasjúkrahúss um rannsóknarþjónustu*, sem síðar var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstólum, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 304/2006 og hins vegar kvörtun 365 hf. vegna meintrar ólögmetrar ríkisaðstoðar við Ríkisútvarpið ohf. Benda BÍ á að í fyrrgreinda málinu hafi sérlög verið talin undanskilja samkeppnislög, þrátt fyrir að aðeins væri um að ræða almenna heimild í lögum nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu til handa ráðherra að ákveða hvort og þá í hvað miklum mæli heilbrigðisyfirvöld keyptu tiltekna rannsóknarþjónustu af einkaaðilum. Þetta hafi verið gert þrátt fyrir að í lögskýringargögnum væri kveðið á um að samkeppnislöggjöfin ætti við um heilbrigðisþjónustu. Í síðargreinda málinu hafi Samkeppniseftirlitið ekki talið sér heimilt að beita ákvæðum samkeppnislaga gagnvart aðgerðum Ríkisútvarpsins, þrátt fyrir að ekki væri að finna sérstök og nánar tilgreind ákvæði í lögum um Ríkisútvarpið sem undanskildu það ákvæðum samkeppnislaga. Samkvæmt þessu telja BÍ að Samkeppniseftirlitið sé nú að „*hverfa frá þeirri þróun*“ og beiti í máli þessu afar þröngri lögskýringu á því að ákvæði búvörulaga skuli ekki ganga framár ákvæðum samkeppnislaga nema að því takmarkaða leyti sem um var fjallað í andmælaskjali eftirlitsins.





Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á framangreind sjónarmið BÍ. Þannig fæst ekki séð að tilvísun BÍ til umræddra tveggja mála feli í sér einskonar „þróun“ samkeppnisyfirvalda við lagatúlkun sérlagaákvæða í samkeppnismálum. Skoða verður hvert mál sérstaklega þegar metið er hvort viðkomandi sérlagaákvæði undanþyggi tiltekna athafnir frá ákvæðum samkeppnislaga. Við það mat er horft til hefðbundinna lögskýringarsjónarmiða. Fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að umrædd mál sem BÍ vísar til séu sambærileg því sem hér er til umfjöllunar.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/2005 var skýrlega tekið fram að gildissvið samkeppnislaga nái almennt til atvinnustarfsemi á sviði heilbrigðisþjónustu. Hins vegar var bent á að markmiðið með lögfestingu 3. mgr. 42. gr. laga um heilbrigðisþjónustu hafi verið að veita heilbrigðisyfirvöldum auknar heimildir til þess að stýra innkaupum og veitingu á heilbrigðisþjónustu. Sökum þessa var talið að það hafi verið á valdi heilbrigðisyfirvalda að hætta að kaupa tiltekna heilbrigðisþjónustu af einkaaðilum og fela stofnunum ríkisins að sinna henni alfarið. Með öðrum orðum gengu ákvæði sérlaga framur samkeppnislögum í þessu tiltekna máli og var sú niðurstaða staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála og síðar dómstólum. Engin sambærileg ákvæði gilda um starfsemi BÍ. Ekki er heldur hægt að leggja að jöfnu mál er varðar valdssvið heilbrigðisyfirvalda til að ákveða hvort og í hve miklum mæli þau kaupa tiltekna þjónustu af einkaaðilum við það hvort hagsmunasamtökum fyrirtækja sé heimilt að hafa með sér verðsamráð í andstöðu við 10. gr. samkeppnislaga.

Í máli sem endaði með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 12/2008 365 hf. gegn Samkeppniseftirlitinu lá fyrir að 365 hf. hafði krafist þess að Samkeppniseftirlitið rannsakaði hvort samkeppnisstöðu keppnauta RÚV væri raskað á þann hátt að gengi gegn ákvæðum 14. gr. og/eða 16. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið benti á að almannaþjónustuhlutverk RÚV væri skilgreint með mjög rúmum hætti í 3. gr. laga nr. 6/2007. Jafnframt kæmi fram að RÚV hefði heimildir til að starfa á auglýsingamarkaði og að með skýrum hætti væri mælt fyrir um það að til RÚV skyldi renna almannafé til fjármögnunar á starfsemi félagsins. Með hliðsjón af þessu taldi Samkeppniseftirlitið ljóst að það hefði ekki heimildir að lögum til að beita 14. eða 16. gr. samkeppnislaga til þess að koma í veg fyrir að starfsemi RÚV, sem gæti verið í samkeppni við 365 hf., væri niðurgreidd af almannafé. Var og bent á að Samkeppniseftirlitið hafði vakið athygli löggjafans á þessu samkeppnisvandamáli, en löggjafinn hafi kosið að verða ekki við tilmælum eftirlitsins. Afstaða löggjafans að þessu leyti væri því harla skýr.<sup>28</sup> Staðfesti áfrýjunarnefnd þessa niðurstöðu um að umrædd sérlög gengju að þessu leyti framur samkeppnislögum. Ekki fæst séð að þetta mál geti haft þýðingu í tilviki BÍ enda lagaumhverfið frábrugðið.

---

<sup>28</sup> Samkeppniseftirlitið tók hins vegar fram að það liti ekki svo á að ákvæði laga nr. 6/2007 kæmi alfarið í veg fyrir beitingu samkeppnislaga gagnvart RÚV þrátt fyrir að þau kæmu í veg fyrir íhlutun vegna umræddrar niðurgreiðslu á samkeppnisrekstri.



### 2.3 Niðurstaða um gildissvið samkeppnislaga

Að öllu framangreindu virtu teljast BÍ til samtaka fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga þegar samtökin sinna hagsmunagæslu fyrir búvöruframleiðendur sem stunda búrekstur í atvinnuskyni og versla með landbúnaðarafurðir gegn endurgjaldi. Af þessu leiðir að bann 12. gr. samkeppnislaga tekur til BÍ sjálfra, samtaka fyrirtækja sem aðild eiga að BÍ, starfsmanna þeirra, stjórnarmanna og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna. Að mati Samkeppniseftirlitsins tekur 12. gr. þannig til trúnaðarmanna framleiðenda í einstökum greinum sem kosnir eru í starfsnefndir búnaðarþings sem þingfulltrúar. Samtökunum ber því þar af leiðandi almennt að lúta ákvæðum samkeppnislaga.

Hvergi í lögum er BÍ veitt afdráttarlaus heimild til að fjalla um verðlagningu framleiðenda búvara enda ber búvöruframleiðendum almennt að ákvarða með sjálfstæðum hætti verðlagningu afurða sinna nema við eigi þær undantekningar sem fjallað er um í búvörulögum. Er það jafnframt svo að heimild til ákvörðunar afurðaverðs til framleiðenda tiltekinna búvara sem og verð tiltekinna búvara í heildsölu er í höndum sérstakrar nefndar, verðlagsnefndar búvara, eins og áður greinir. Þá hafa Landssamband sauðfjárbænda og Landssamband kúabænda heimild til útgáfu viðmiðunarverðs. Þegar þetta er virt er það a.m.k. ljóst að BÍ hafa engar heimildir að lögum til þess að hafa afskipti af eða hlutast til verðlagningu á búvörum sem ekki eru verðlagðar á grundvelli búvörulaga.

Framleiðendur búvara hafa því samkvæmt framangreindu almennt um tvo kosti að ræða varðandi verðlagningu á afurðum sínum. Annars vegar geta þeir farið fram á, með þeim aðferðum sem búvörulög mæla fyrir um, að verð á afurðum þeirra verði ákveðið af verðlagsnefnd búvara. Kjósi framleiðendur búvara og samtök slíkra framleiðenda hins vegar að standa utan verðlagningarkerfis búvörulaga, þá eiga samkeppnislög að öllu leyti við. Undir slíkum kringumstæðum er frjálstri samkeppni ætlað að vernda almannahagsmuni og stuðla að sanngjörnu verði, sbr. m.a. 16. gr. búvörulaga. Þegar þessi staða er uppi er framleiðendum og samtökum framleiðenda með öllu óheimilt að grípa til hvers konar aðgerða sem hindra samkeppni.

Samkeppniseftirlitið fær þar að auki ekki séð að önnur verkefni sem BÍ eru falin lögum samkvæmt, eins og t.d. framlög til verkefna á sviði jarðbóta, búfjárræktar og leiðbeiningarstarfsemi, eins og samtökin hafa bent á hér að framan, hafi þýðingu fyrir úrlausn þessa máls. Mál þetta er afmarkað við heimildir BÍ til að koma með beinum eða óbeinum hætti að verðlagningu búvara fyrir félagsmenn sína.

### **3. Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga**

Í máli þessu er til skoðunar hvort ákvæði 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga hafi verið brotin. Rétt er því að fjalla stuttlega um inntak þessara ákvæða.

#### 3.1 Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga

Í 10. gr. samkeppnislaga segir m.a. að 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 sé raskað séu bannaðar. Bannið tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti, sbr. a-lið 2. mgr. umrædds ákvæðis. Fyrirmynd 10. gr. laganna er sótt til 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins og er framkvæmd Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins, auk dómstóla EB og framkvæmdastjórnar EB, leiðbeinandi við túlkun ákvæðisins.

Ákvæði 10. gr. laganna eru ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum. Þeim er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um framangreind atriði.

Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga um bann við m.a. verðsamráði taka bæði til samráðs milli fyrirtækja sem starfa á sama sölustigi (lárétt samráð) og fyrirtækja sem starfa á mismunandi sölustigum (lóðrétt samráð).<sup>29</sup>

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um verð, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum. Er byggt á samskonar túlkun í EES/EB rétti.<sup>30</sup> Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að samræma verð sitt. Hvort þessi aðgerð hafi haft þau áhrif í raun að verð hafi verið samræmt skiptir ekki máli í þessu samhengi, enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort samræming takist. Lögskýringargögn með samkeppnislögum styðja þessa túlkun. Þar kemur fram að 10. gr. geri „*ekki þá kröfu að hið ólögmdæta samstarf hafi í raun haft áhrif á samkeppnina.*“<sup>31</sup> Sama túlkun á 10. gr. kemur skýrt fram í dómi Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Ef t.d. samningur hefur ekki að markmiði að raska samkeppni verður að taka til athugunar hvort hann geti haft slík áhrif, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 9/2008 *Hörður Einarsson gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Samkvæmt þessu má ljóst vera að ef fyrir liggur að t.d. ákvarðanir samtaka fyrirtækja hafi það að markmiði að raska samkeppni, t.d. vegna þess að þær fjalla um verð eða markaðsskiptingu, skiptir engu þótt þær hafi ekki komist til

<sup>29</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 243/83 *Binon & Cie v Agence et Messageries de la Presse* [1985] ECR 201.

<sup>30</sup> Dómstólar EB hafa ítrekað bent á það í dómum sínum við beitingu á banni Rómarsáttmála við m.a. verðsamráði (81. gr.) að ekki sé nauðsynlegt að líta til raunverulegra áhrifa samnings þegar ljóst sé að hann hafi það að markmiði að koma í veg fyrir eða raska samkeppni, sbr. t.d. dómur dómstóls EB í máli nr. 56 og 58/64 *Consten and Grundig v Commission* [1966] ECR 299. Undirréttur EB hefur nýlega orðað þetta svo: „*According to consistent case-law ... there is no need to take account of the concrete effects of an agreement when it has as its object the prevention, restriction or distortion of competition ... There is therefore no need to examine the arguments of the parties concerning the concrete effects of the measure in question.*“ Dómur frá 21. október 2003 í máli nr. T-368/00.

<sup>31</sup> Sjá frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993. Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999-2000.



framkvæmda eða haft áhrif á markaðnum til að um brot á ákvæðinu teljist vera að ræða.

Jafnframt ber að hafa í huga að hugtakið markmið (e. *object*) í 10. gr. samkeppnislaga og í EES/EB-samkeppnisrétti vísar ekki til huglægrar afstöðu þeirra sem standa að tilteknu samráði, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 *Ker hf., Ólíuverslun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*. Markmið, t.d. samnings, í skilningi samkeppnisréttarins er þess í stað fundið með því að leggja hlutlægt mat á efni og eðli viðkomandi ráðstafana, sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2004 *Ólögætt samráð innan Lögmannafélags Íslands*.<sup>32</sup> Af þessu leiðir óhjákvæmilega að 10. gr. samkeppnislaga gerir ekki þá kröfu að sýnt sé fram á ásetning til þess að raska samkeppni og ákvæðið bannar því samráð alveg án tillits til þess hvaða orsakir eða tilgangur kunni að liggja því til grundvallar.<sup>33</sup>

Samningur í skilningi 10. gr. er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun, sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleyzi. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið rúmt, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003.<sup>34</sup> Samningur skv. 10. gr. getur þannig verið óundirritaður eða undirritaður, munnlegur eða skriflegur og þarf ekki að vera bindandi.<sup>35</sup> Tilvist samnings getur birst í hegðun viðkomandi fyrirtækja, t.d. með reglulegum samskiptum um verðlagsmálefni. Um samning er að ræða ef fyrirtæki hafa á einhvern hátt lýst yfir sameiginlegum vilja sínum til að hegða sér á markaði með tilteknum hætti.<sup>36</sup>

Í 10. gr. samkeppnislaga er gerður greinarmunur á samningi og samstilltum aðgerðum. Tilgangur þessa er að fella undir bann ákvæðisins samráð milli keppinauta, sem ekki hefur náð því stigi að teljast til samnings í skilningi 10. gr., er felur í sér að fyrirtækin vitandi vits hafa með sér samvinnu í stað þess að taka þá áhættu sem felst í því að keppa með sjálfstæðum hætti á markaðnum.<sup>37</sup>

Um samstilltar aðgerðir getur verið að ræða þótt keppinautar hafi ekki fallist á eða hegðað sér skv. fyrirfram gerðri áætlun. Við skýringu á því hvað felst í samráði sem fellur undir hugtakið samstilltar aðgerðir verður að líta til þess

<sup>32</sup> Þetta hefur komið skýrt fram í dómum dómstóls EB og í skrifum fræðimanna. Sjá t.d. dóm dómstóls EB í sameinuðum málum nr. 96-102, 104, 105, 108 og 110/82 *NV IAZ International Belgium and others v Commission* [1983] ECR 3369: Á bls. 110 í Competition Law (fimmta útgáfa 2003) eftir Richard Whish segir: „*There are some type of agreements the anti-competitiveness of which can be determined simply from their object; the word „object“ in this context means not the subjective intention of the parties when entering into the agreement, but the objective meaning and purpose of the agreement considered in the economic context in which it is to be applied.*”

<sup>33</sup> Í ritinu *Samkeppnisreglur* eftir Stefán Má Stefánsson segir á bls. 152 í umfjöllun um þágildandi 10. gr. samkeppnislaga að „[e]ngu máli skiptir hver er tilgangur samráðsins.”

<sup>34</sup> Sjá einnig: *Samkeppnisreglur* eftir Stefán Má Stefánsson bls. 38.

<sup>35</sup> Sjá *Samkeppnisreglur* bls. 38 og *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið* bls. 677-678, báðar eftir Stefán Má Stefánsson. Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í *Sandoz v. Commission* [1990] ECR I-45.

<sup>36</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV v. Commission* [1991] ECR II-1711.

<sup>37</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 48/69 *ICI v. Commission* [1972] ECR 619.



grundvallaratriðis að í samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins felst að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 *Ker hf., Olíuverslun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn Samkeppnisráði*.<sup>38</sup> Þessi krafa um sjálfstæði bannar ekki að fyrirtæki grípi til aðgerða vegna hegðunar eða hugsanlegrar hegðunar keppinauta á markaðnum. Hún bannar hins vegar hvers konar samskipti milli keppinauta sem hafa það markmið eða af þeim leiðir að reynt er að hafa áhrif á hegðun núverandi eða væntanlegs keppinautar á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum.<sup>39</sup> Ganga verður út frá því að fyrirtæki sem starfa á markaði og taka þátt í samstilltum aðgerðum, t.d. viðræðum um hugsanlegar verðbreytingar, hafi hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í slíkum viðræðum þegar þau taka ákvarðanir um eigin aðgerðir á markaðnum, nema að viðkomandi fyrirtæki geti sannað annað.<sup>40</sup> Eins og áður sagði er ekki skilyrði að sýnt sé fram á að þessi hegðun á markaði hafi í raun haft skaðleg áhrif á samkeppni.<sup>41</sup>

Af framangreindu leiðir að fyrirtæki gerast sek um samstilltar aðgerðir í skilningi 10. gr. samkeppnislaga ef þau á fundi, í símtali, í bréfi, í tölvupósti eða með öðrum hætti eiga viðræður eða upplýsingaskipti sem hafa þýðingu fyrir verðákvörðun, skiptingu markaða eða önnur atriði sem falla undir ákvæðið, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004 *Ker hf., Olíuverslun Íslands hf., Skeljungur og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*.

Í samkeppnisrétti er ekki nauðsynlegt að flokka brot með þeim hætti að skilgreint sé nákvæmlega hvort tiltekin samskipti teljist annaðhvort vera samningur eða samstillt aðgerð.<sup>42</sup> Hugtökin samningur og samstilltar aðgerðir eru teygjanleg og geta skarast.

### 3.2 Ákvæði 12. gr. samkeppnislaga

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í lögskýringagögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykktt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga ...*“.<sup>43</sup> Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

Í 53. gr. EES-samningsins kemur m.a. fram að bannaðar séu allar ákvarðanir samtaka fyrirtækja sem geta haft áhrif á viðskipti milli samningsaðila og hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að samkeppni sé takmörkuð. Að mati

<sup>38</sup> Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 172/80, *Züchner*, [1981] ECR 2021.

<sup>39</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í sameinuðum málum nr. 40 til 48, 50, 54 til 56, 111, 113 og 114/173, *Coöperative Suiker Unie v Commission*, [1975] ECR 1663.

<sup>40</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-49/92 P *Commission v Anic Partecipazioni* [1999] ECR I-4125.

<sup>41</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-199/92P *Hüls AG v. Commission* [1999] 5 C.M.L.R. 1016.

<sup>42</sup> Hér má t.d. hafa hliðsjón af dómi undirréttar EB í máli nr. T-7/89 *Hercules Chemicals v Commission* [1999] ECR II 1711.

<sup>43</sup> Frumvarp til samkeppnislaga, lagt fram á Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992.



Samkeppniseftirlitsins felur hugtakið „að ákveða“ í 12. gr. samkeppnislaga það sama í sér og hugtakið ákvörðun skv. 53. gr. EES-samningsins. Með ákvörðun samtaka fyrirtækja í skilningi samkeppnisréttarins er átt við hvers konar bindandi eða leiðbeinandi ákvarðanir eða tilmæli sem samtökin beina til aðildarfyrirtækja þannig að þau geti haft áhrif á viðskiptahætti félagsmanna.<sup>44</sup> Engar formkröfur gilda um þessar ákvarðanir samtaka fyrirtækja, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2008 *Brot Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu á samkeppnislögum í tengslum við lækkun á virðisaukaskatti á matvöru.*

Notkun hugtaksins hvatning í 12. gr. samkeppnislaga gefur til kynna að löggjafinn hafi viljað leggja sérstaka áherslu á að ákvæðið taki til hvers konar óbindandi ráðstafana samtaka fyrirtækja sem hafa það að markmiði að raska samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2009 *Brot Félags íslenskra stórkaupmanna á 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga.* Hugtakið hvatning í 12. gr. samkeppnislaga nær þannig til allra aðgerða og ráðstafana samtaka fyrirtækja sem ætlað er að stuðla að því að aðildarfyrirtæki hegði sér með tilteknum hætti. Það leiðir af orðlagi ákvæðisins að slík hvatning getur verið í hvaða formi sem er.

Af þessu leiðir að margvíslegar aðgerðir samtaka fyrirtækja, s.s. tilmæli, ráðleggingar eða upplýsingargjöf, geta fallið undir 12. gr. samkeppnislaga ef þessar aðgerðir hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni eða henni raskað. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008 *Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf fyrirtækja á matvörumarkaði* er með vísan til eldri framkvæmdar á samkeppnislögum hér á landi m.a. sagt að eftirfarandi aðgerðir samtaka fyrirtækja geti farið gegn 12. gr. samkeppnislaga:

*„Umfjöllun eða umræður um verð, verðþróun, viðskiptakjör, verðbreytingar á aðföngum og öðrum kostnaðarliðum.*

...

*Upplýsingaskipti eða upplýsingamiðlun um verð, kostnað eða kostnaðaruppbýggingu, kostnaðarhækkningar, viðskiptavini, framboð og söluskilmála.*

*Opinbert fyrirsvar varðandi verðlagningu eða þjónustu aðildarfyrirtækja. Tekur þetta m.a. til umræðu á opinberum vettvangi um verð og verðbreytingar aðildarfyrirtækja. Þátttaka í almennri umfjöllun um viðkomandi atvinnugrein í fjölmiðlum, í fræðslu- og upplýsingaskyni, fellur hér ekki undir.“*

<sup>44</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 45/85 *Verband der Sachversicherer v Commission* [1987] ECR 405. Í ritinu *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæði* eftir Stefán Má Stefánsson segir á bls. 679 að með hugtakinu ákvörðun sé átt við ákvarðanir og tilmæli sem samtök fyrirtækja beina að meðlimum sínum, þannig að það hafi áhrif á viðskiptahætti fyrirtækjanna í andstöðu við bann 81. gr. Rómarsáttmála. Ekki sé skilyrði að ákvarðanir fullnægi formkröfum eða bindi aðildarfyrirtæki að lögum. Í *European Community Law of Competition* eftir Bellamy og Child (5. útgáfa 2001) kemur fram á bls. 60 að ef aðgerðir samtaka fyrirtækja feli í sér bannaðar samkeppnishömlur þá skipti litlu máli að meta í hvaða formi þessar aðgerðir birtust. Sagt er að hugtakið ákvörðun feli í raun í sér „anything which accurately reflects the association’s desire to co-ordinate its members conduct in accordance with its statutes.“



Hafa verður í huga að meðlimir samtaka fyrirtækja eru oft öll eða flest fyrirtæki í viðkomandi atvinnugrein og t.d. formenn eða framkvæmdastjórar slíkra samtaka tala í nafni greinarinnar allrar. Er augljóst að hvatningar slíkra fyrirsvarsmanna samtaka fyrirtækja til samkeppnishamlna geta verið áhrifamiklar og haft mjög skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði. Þessi sérkenni á samtökum fyrirtækja kalla á að tekið sé skýrt fram í samkeppnislögum að ákvæði þeirra taki jafnt til samtakanna og trúnaðar- og starfsmanna þeirra. Sökum þessa er tekið fram í 2. mgr. að bann 1. mgr. taki ekki aðeins til samtakanna sjálfra heldur einnig til stjórnarmanna, starfsmanna og manna sem valdir séu til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.

### 3.3 Sönnunarsjónarmið

Varðandi sönnun og sönnunarmat í málum sem varða brot á 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga þá gildir meginreglan um frjálst mat sönnunargagna, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004. Að mati nefndarinnar ber að gera ríkar kröfur til sönnunargagna og mats á þeim þegar um verulega íþyngjandi ákvarðanir er að ræða. Í úrskurði áfrýjunarnefndar kemur einnig fram að sönnunargildi gagna sem rituð eru á þeim tíma sem atvik gerðust og án tengsla við síðari rannsókn hafi ríkt sönnunargildi. Jafnframt hafa samskipti keppinauta mikla þýðingu. Að mati áfrýjunarnefndar er alveg ljóst að bæði bein og óbein sönnunargögn koma til skoðunar í samkeppnismálum. Þá er ljóst að í samkeppnisrétti skal virða sönnunargögn með heildstæðum hætti og ekki virða hvert gagn einangrað fyrir sig.<sup>45</sup>

## 4. Markaðurinn

Eins og kemur fram í úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001 *Ágæti hf., Mata ehf. og Sölufélag garðyrkjumanna svf. gegn samkeppnisráði* og 3/2004 *Ker hf., Ólíuverslun Íslands hf., Skeljungur og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði* ráðast skilyrði fyrir því að beita 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga vegna t.d. verðsamráðs eða markaðsskiptingar ekki að öllu leyti af stöðu fyrirtækja á viðkomandi markaði. Er þetta sama sjónarmið og byggt er á í EES/EB-samkeppnisrétti.<sup>46</sup> Er því umtalsverður munur á þýðingu markaðsskilgreiningar eftir því hvort um er að ræða mál sem varða brot á annars vegar 11. gr. samkeppnislaga og hins vegar 10. gr. eða 12. gr. laganna.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Eiríkur Tómasson, Sér sjónarmið hljóta að gilda á sviði samkeppnisréttar eins og á öðrum réttarsviðum, Úlfljótur 1. tbl. 2004 bls. 123-124. Í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl v Commission* [1999] ECR II-347 orðaði undirréttur EB þetta svona: „... it must be borne in mind that the evidence must be assessed not in isolation, but as a whole.”

<sup>46</sup> Sjá hér Ritter, Braun og Rawlinsson, *European Competition Law*, bls. 102. Þar segir að framkvæmd framkvæmdastjórnar EB sýni að engin þörf sé á nákvæmri markaðsskilgreiningu þegar um „augljósar“ samkeppnishömlur sé að ræða („no need of systematic market analysis in cases of „obvious“ restrictions“). Bent er á að slík augljós brot séu t.d. verðsamráð og markaðsskipting.

<sup>47</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-62/98 *Volkswagen AG v. Commission* [2000] 5 CMLR. 833: „As regards the scope of the Commission's obligation to define the relevant market before finding an infringement of the Community competition rules, the Court points out that the approach to defining the relevant market differs according to whether Article 85 or Article 86 (now Article 82 EC) of the Treaty is to be applied. For the purposes of Article 86, the proper definition of the relevant market is a necessary precondition for any judgment as to allegedly anti-competitive behaviour, since, before an abuse of a dominant position is ascertained, it is necessary to establish the existence of a dominant position in a given market, which presupposes that such a market has already been defined. On the other hand, for the purposes of applying Article 85, the reason for defining the relevant market, if at all, is to determine whether the agreement, the decision by an association of undertakings or the concerted practice at issue is liable to affect trade between Member States and has as its object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the common market ...



Athugun á markaðnum getur hins vegar skipt máli við mat á því hvort minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga eigi við og við mat á alvarleika brotsins við ákvörðun stjórnvaldssekta. Eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur bent á telst samráð því alvarlegra þeim mun stærri sem markaðurinn er sem samráðið nær til. Með svipuðum hætti megi almennt telja samráð alvarlegra eftir því sem staða viðkomandi fyrirtækja er sterkari á markaðnum.

#### 4.1 Vöru- og þjónustumarkaður

Með vöru- og þjónustumarkaðnum er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs, áformaðrar notkunar o.fl. Færa má fyrir því rök að verkaskipting í starfssemi fyrirtækja endurspeglir þá markaði sem þau starfi á. Þannig er vöruframleiðsla sérstakur markaður og hið sama gildir um heildsöludreifingu og smásöluverslun. Svokölluð lóðrétt samþætting (e. *vertical integration*) á starfsemi fyrirtækja hefur þó leitt til þess að bæði framleiðendur og innflytjendur stunda í mörgum tilvikum heildsöludreifingu og smásölu á vörum sínum. Ennfremur eru þess dæmi að verslanir hafi stundað eigin innflutning eða framleiðslu á þeim vörum sem þær selja í smásölu. Þessi samþætting á verksviðum hefur þó ekki breytt því að framleiðslustarfsemi fer fram á sérstökum mörkuðum, heildsölustarfsemi á öðrum mörkuðum og smásala á enn öðrum.

Í máli þessu er til athugunar hvort umfjöllun um verðhækkunar aðila innan BÍ á vettvangi félagsins og á opinberum vettvangi hafi farið gegn 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. þeirra laga. Er hér m.a. vísað til ályktunar búnaðarþings um að afurðarverð til bænda yrði að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. BÍ eru heildarsamtök íslenskra bænda og samtök 13 búnaðarsambanda og 12 búgreinasambanda. Hlutverk BÍ er að vera málsvari bænda og vinna að framförum og hagsæld í landbúnaði. Þá er samtökunum ætlað að sinna nánar skilgreindum verkefnum samkvæmt lögum á vettvangi landbúnaðar. Í búnaðarsamböndum sem aðild eiga að BÍ eru tæplega 3.500 bú.<sup>48</sup> Það eru m.a. framleiðendur nautgripaafurða og sauðfjárafurða, svínaræktendur, kjúklinga- og eggjaframleiðendur, hrossabændur og grænmetisframleiðendur. Að teknu tilliti til þessa er það mat Samkeppniseftirlitsins að atvik þessa máls hafi fyrst og fremst áhrif á mörkuðum fyrir framleiðslu búvara. Ekki er í þessu máli þörf á að afmarka markaðinn nánar.

---

*Consequently, there is an obligation on the Commission to define the market in a decision applying Article 85 of the Treaty where it is impossible, without such a definition, to determine whether the agreement, decision by an association of undertakings or concerted practice at issue is liable to affect trade between Member States and has as its object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the common market ...*

*As has already been held in the context of the first plea, the Commission duly proved in the decision that the applicant committed an infringement whose object was to restrict competition within the common market and which was by its nature liable to affect trade between Member States. Since the Commission was entitled to find that the applicant had, jointly with its subsidiaries Audi and Autogerma, partitioned the Italian market, it naturally followed that the transactions from Italy to all the other Member States were capable of being affected. Consequently, the application of Article 85 of the Treaty by the Commission did not require, in this case, that it first define the geographic market."*

<sup>48</sup> Bú talin á árinu 2006 sem fjöldi virðisaukaskattgreiðenda sem skv. atvinnugreinaflokkunarkerfinu ÍSAT 95 stunda jarðyrkju, garðyrkju eða búfjárrækt (flokkar 01.1 til 0.13). Sjá Hagtölur landbúnaðarins 2007.





Af hálfu BÍ er því haldið fram að þar sem umfjöllun samtakanna hafi ekki haft það að markmiði að raska samkeppni í skilningi samkeppnislaga sé nauðsynlegt að markaðir málsins séu nákvæmlega skilgreindir og fram fari hagfræðileg greining á því hvort aðgerðirnar sem til umfjöllunar séu hafi haft raunveruleg áhrif á mörkuðunum eða verið til þess fallnar að gera það til að unnt sé að meta hvort um brot á ákvæðum samkeppnislaganna sé að ræða. Þetta hafi Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki gert, heldur séu markaðsskilgreiningar eftirlitsins algerlega órökstuddar.

Eins og rökstutt verður hér á eftir er ljóst að aðgerðir BÍ höfðu það að markmiði í skilningi samkeppnislaga að raska samkeppni. Því er ekki þörf á því í málinu að meta hvort aðgerðir BÍ höfðu í raun skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. umfjöllun hér að framan um ákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Ber almennt að hafa í huga að vart er að finna skýrari dæmi um aðgerðir samtaka fyrirtækja sem í eðli sínu hafa þann tilgang og markmið að takmarka samkeppni heldur en aðgerðir slíkra samtaka sem miða að verðhækkunum aðildarfyrirtækja. Í ljósi framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé þörf á að afmarka markaði málsins með öðrum hætti en eftirlitið hefur þegar gert.

#### 4.2 Landfræðilegur markaður

Landfræðilegi markaðurinn er það landssvæði þar sem samkeppnisskilyrði fyrir tiltekna vöru eða þjónustu eru sambærileg. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður. Stærð landfræðilegs markaðar veltur m.a. á því að hvaða marki þörf er talin á því að kaupandinn sé í nálægð við seljandann. Þetta mat ræðst venjulega af því hvað einkennir vöruna/þjónustuna og viðskiptavinina, eftir hvaða leiðum sala og þjónusta fer fram svo og af eðli viðskiptavina. Sérstaklega skiptir máli hversu mikil þörf er á beinu sambandi milli kaupanda og seljanda og hver yrði tíma- og ferðakostnaður við að nálgast seljanda í meiri fjarlægð. Markaðir hafa þannig tilhneigingu til að vera staðbundnir þegar mikil þörf er á beinum samskiptum viðskiptavina og seljanda vörunnar.

Að því er varðar þann landfræðilega markað sem framangreindir félagsmenn og búnaðar- og búgreinasambönd innan vébanda BÍ starfa á er það mat Samkeppniseftirlitsins að hann sé allt landið. Þó ljóst sé að starfsemi fyrirtækja og eftir atvikum búnaðarsambanda í þessum atvinnugreinum sé í mörgum tilvikum bundin við tiltekin landssvæði þykir sýnt af gögnum málsins að umræddar aðgerðir vörðuðu fyrirtæki og samtök fyrirtækja sem hafa starfsemi í flestum landshlutum. Þykir því ekki ástæða til að skipta mörkuðum eftir tilteknum svæðum (landshlutum) eða þéttbýlisstöðum. Landfræðilegir markaðir þessa máls eru því landið allt.

#### 4.3 Staða aðildarfyrirtækja á markaði og minniháttarreglan.

Eins og áður greinir eru u.þ.b. 3.500 bú sem eiga aðild að BÍ, beint eða í gegnum viðkomandi búnaðar- og búgreinasambönd. Að mati Samkeppniseftirlitsins falla því hin meintu brot ekki undir sk. minniháttarreglu 13. gr. samkeppnislaga sem kveður á um að samningar milli fyrirtækja falli ekki undir bann 10. gr. samkeppnislaga fari samanlögð markaðshlutdeild þeirra ekki yfir 5%



viðmiðunarmörk. Í þessu sambandi er aukinheldur rétt að benda á það sem áður hefur komið fram að bændur eru í mörgum tilfellum eigendur framleiðslufyrirtækja landbúnaðarvara. BÍ hafa ekki gert neinar athugasemdir varðandi framangreint.

## **5. Brot BÍ á 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga**

Í máli þessu verður að meta hvort BÍ hafi brotið gegn 12. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr. laganna, með umfjöllun og hvatningu til aðildarfyrirtækja samtakanna um verðhækkanir. Reynsla bæði hér og erlendis sýnir að starfsemi hagsmunasamtaka keppinauta geta leitt til þess að úr samkeppni dragi á viðkomandi markaði. Er það enda svo að sérstaklega er fjallað um það í samkeppnislögum að samtökum fyrirtækja, stjórnarmönnum þeirra, starfsmönnum og öðrum trúnaðarmönnum er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana á samkeppni sem bannaðar eru í lögnum, sbr. umfjöllun hér að framan.

Samkeppniseftirlitið telur gögn þessa máls sýna að BÍ hafi farið út fyrir þann ramma sem samkeppnislög setja samstarfi fyrirtækja innan hagsmunasamtaka. Í því skyni að sýna fram á með nákvæmum hætti í hverju brot BÍ eru fólgin þarf að meta gögn málsins og lýsa atvikum með heildstæðum hætti. Hér í næsta kafla verða atvik málsins rakin með tilvísun í gögn málsins.

### **5.1 Aðgerðir BÍ**

BÍ eru sammála því mati Samkeppniseftirlitsins að upphaf máls þessa megi rekja til hækkana á rekstrarútgjöldum bænda undangengin misseri. Þannig hafa verðlagsmálefni ítrekað verið rædd á vettvangi BÍ, sem og innan einstakra búnaðar- og búgreinasambanda. Hefur Samkeppniseftirlitið aflað gagna um verðumræðu og samvinnu sem átt hefur sér stað innan hagsmunasamtaka framleiðenda búvara, eins og rakið verður hér nánar.

Á heimasíðu BÍ birtist frétt þann 22. október 2007 þar sem fjallað var um 10% hækkun á kjúklingakjöti til neytenda. Fréttin var svohljóðandi:

*„Kjúklingabændur hafa ekki farið varhluta af þeim hækkunum sem orðið hafa á kjarnfóðri á síðastliðnu ári. Nú er svo komið að hækkunin mun skila sér alla leið til neytenda því kjúklingabændur komast ekki hjá því að hækka verð um allt að 10%. „Á þessu ári hefur kjarnfóðurverðið hækkað um 18% sem er mjög mikil hækkun með tilliti til þess að um helmingur af útgjöldum kjúklingabænda liggur í kjarnfóðrinu. Við gætum því þurft að hækka verð til neytenda um allt að 10%“ segir Þorsteinn Sigmundsson, alifuglabóndi að Elliðahvammum í Reykjavík [Hvammur ehf., eggja- og kjúklingabú]<sup>49</sup>.*

*Þessar verðhækkanir á kjarnfóðri skýrast af miklum hækkunum á hráefnum til fóðurgerðar en heimsmarkaðsverð á hveiti hefur hækkað um 84% á síðustu mánuðum. Einnig hefur verð á byggi og soja hækkað í kjölfarið. „Þetta fer klárlega upp í verðið til neytenda og það er að skríða*

<sup>49</sup> Sjá upplýsingar á Creditinfo Ísland.



*af stað. Kjúklingarnir eru farnir að hækka og nú er verðhækkunin einnig að fara út í egginn. Hækkunin er að koma inn og kemur inn á næstu vikum " segir Þorsteinn og bendir einnig á að vinnukaup hafi hækkað á árinu og að samkeppni um vinnuafli sé orðin mun meiri en áður var."*

Umrædd umfjöllun birtist einnig í Bændablaðinu þann 23. október 2007. Í sama Bændablaði var ennfremur birt viðtal við Ingva Stefánsson formann Svínaræktarfélagss Íslands undir fyrirsögninni „Svínaføður hefur hækkað um 80% það sem af er árinu“. Aðspurður hvort svínabændur gætu komist hjá því að hækka verð á kjöti á næstunni sagði formaðurinn að smávægilegar hækkanir væru framundan á næstunni. Þær væru hins vegar samt svo litlar að þær einar og sér myndu „hvergi duga til að mæta þessari gríðarlegu hækkun á fódriinu.“<sup>50</sup> Líta ber til þess að formaður Svínaræktarfélagssins situr jafnframt í stjórn afurðastöðvarinnar og kjötvinnslufyrirtækisins Norðlenska matborðsins ehf.

Þann 31. janúar 2008 var Haraldur Benediktsson (HB) formaður Bændasamtakanna í viðtalsþætti á morgunvakt Rásar 1 þar sem hann ræddi m.a. yfirvofandi verðhækkanir á íslenskum landbúnaðarafurðum í kjölfar hækkana á áburðar- og kjarnfóðurverði. Í viðtalinu sagði HB það mikið áfall fyrir bændur að sjá verðlista áburðarsala sem kynntir höfðu verið nokkrum dögum áður. Í framhaldinu sagði HB að „þetta þýðir einfaldlega að matvara verður að hækka í kjölfarið.“

HB sagði ennfremur að hækkanir væru ekki komnar fram að miklu leyti á íslenskri búvöru og þakkaði það m.a. hvernig landbúnaðurinn væri rekinn hér á landi. Því næst bætti HB við:

*„Við höfum ekki ennþá gert það af neinni alvöru að velta verðhækkunum út í verðlagið og búið við mjög stöðugt verðlag, t.d. á mjólkurvörum.“*

Sagði HB ennfremur að íslenskir neytendur væru nú að uppskera það að hafa varið sína búvöruframleiðslu og myndu njóta þess áfram þó fyrirsjáanlegar verðhækkanir yrðu í nánustu framtíð. HB vildi hins vegar ekki tímasetja hækkanir nákvæmlega en sagði að bændur yrðu að fá hærra verð fyrir sínar vörur ekki síðar en á vordögum. Umrætt viðtal var síðar birt sama dag á heimasíðu BÍ undir fyrirsögninni „Bændur þurfa að velta hækkanum út í verðlagið“.

Í gögnum málsins er ennfremur að finna tölvupósta sem tengjast þessari samvinnu innan BÍ sem síðar leiddi m.a. til ályktunar á búnaðarþingi um nauðsyn verðhækkana, sbr. nánar hér á eftir. Þannig má t.a.m. benda á tölvupóst frá Tjörva Bjarnasyni (TB), sviðsstjóra útgáfu- og kynningarsviðs BÍ, til Ernu Bjarnadóttur (EB) sviðsstjóra hjá BÍ, dags. 31. janúar 2008. Í póstinum fjallar TB um grein sem unnin var hjá Búnaðarsambandi Suðurlands og birt á heimasíðu þess þann 30. s.m. þar sem rætt var um að afurðaverð til mjólkubænda þyrfti að hækka um 5,50 kr/lítra eingöngu til að mæta hækkanum á fódurkostnaði. Þá segir orðrétt í tölvupóstinum:

<sup>50</sup> Sjá Bændablaðið frá 23. október 2007, bls. 4.



*„Erna – gætum við kokkað e-ð sambærilegt fyrir aðra en kúabændur (þeir þurfa að sjálfsgöðu að vera með)? Hvað þarf t.d. kjöt að hækka m.v. breyttar forsendur, kartöflur, egg???”*

Þann 3. febrúar 2008 sendi TB aftur tölvupóst til EB og Þrastar Haraldssonar ritstjóra Bændablaðsins, þar sem hann framsendir tölvupóst frá Sigurði Eyþórssyni (SE), framkvæmdastjóra Landssamtaka sauðfjárbænda. Í tölvupósti SE er ítarlega fjallað um það hversu mikið kílóverðið af kindakjöti og dilkakjöti þurfi að hækka í krónum talið miðað við meðalsauðfjárbú skv. gögnum Hagþjónustu landbúnaðarins. Í tölvupósti TB segir svo orðrétt:

*„Erna og Þróstur – við ræddum á ritstjórnarfundi í síðustu viku að gera einskonar úttekt á því hvað hækkanir á aðföngum þýddu fyrir bændur. Hér undir er textinn frá Sigurði varðandi sauðféð, það ætti að vera einfalt að slá verðlagsgrundvallarbúið í mjólkinni. Þyrftum að taka fleiri inn í dæmið; kartöflubændur, grænmetisgeirann (þeir eru í alls kyns fljóttandi áburði), svínin og kjúklingana.”*

Eins er í gögnum málsins að finna tölvupóstsamskipti EB og Sigurðar Jarlssonar (SJ) héraðsráðunautar Búnaðarsambands Vestfjarða, dags. 5. febrúar 2008, þar sem fjallað er um hækkanir á áburði. Í einum tölvupóstanna segir SJ orðrétt:

*„Hækka mjólkurverð hækka mjólkurverð, hækka kjötverð bendi á orð Ernu Bjarnadóttur !!!!! tími ódýrs matar liðinn. hvað var í fréttum í gær eða fyrradag um 1/5 uppskeru Kínverja forgörðum vegna vetrarhörku, hvaða áhrif hefur það. ”*

Í Bændablaðinu þann 26. febrúar 2008 var því næst fjallað um fyrirhugað búnaðarþing 2008. Þar var haft eftir HB að verðlagsmálin yrðu efst á baugi á þinginu m.a. vegna mikilla kostnaðarhækkana og þar með erfiðleika í öllum greinum landbúnaðar. Þar er m.a. haft eftir HB:

*„Erlendis hafa matvörur hækkað verulega. Þetta sjáum við á vörum sem fluttar eru hingað til landsins. Við verðum að auka skilning ráðamanna og almennings á því að bændur og afurðastöðvar verða að gera slíkt hið sama. Það gilda ekki önnur lögmál hér á landi en í útlöndum.”*

Í Fréttablaðinu þann 2. mars 2008 var viðtal við HB þar sem rætt var um fyrirhugað búnaðarþing sem hefjast átti sama dag. Þar kom fram að til stæði að bændur legðu fram ályktun á þinginu um að hækkunum á verði aðfanga yrði líklega mætt með vöruhækkunum. Í viðtalinu er orðrétt haft eftir HB:

*„Við munum leggja mesta áherslu á að menn viðurkenni þær breytingar sem eru að eiga sér stað í kringum okkur og við verðum að grípa til þeirra ráða að hækka afurðaverð, sem þýðir náttúrlega hækkað vöruverð. Við vitum þó mætavel að þetta eru óþægileg skilaboð en það er ekki annað hægt í þessari stöðu.”*



Í gögnum sem Samkeppniseftirlitið aflaði frá BÍ í tengslum við búnaðarþingið er m.a. að finna erindi frá tilteknum búnaðarsamböndum dagsett 16. febrúar 2008 undir heitinu „Verðhækkanir á aðföngum“, sem lagt var fyrir kjaranefnd BÍ. Í erindi Búnaðarsamtaka Vesturlands, Búnaðarsambands Vestfjarða og Búnaðarsambands Kjalarnesþings er t.a.m. tekið fram að nauðsynlegt sé að afurðaverð til bænda hækki í kjölfar hækkana á rekstrarvörum bænda.

Dagana 2. til 3. mars 2008 var búnaðarþing haldið á Hótel Sögu. Fundargerðir búnaðarþings bera með sér að miklar umræður voru um verðlagsmálefni landbúnaðarins eins og boðað hafði verið og rætt var um hér að framan. Leiddi sú umræða síðar til þess að þann 6. mars 2008 var samþykkt samhljóða ályktun kjaranefndar um kjaramál bænda, mál 08020044, þskj. 44-4. Ályktunin var orðrétt svohljóðandi:

*„Eins og Bændasamtök Íslands hafa bent á síðustu mánuði hefur rekstrarkostnaður í landbúnaði hækkað verulega um heim allan. Hliðstæð þróun blasir við hér og rekstrarútgjöld íslenskra bænda hafa á síðustu vikum og mánuðum hækkað meira en áður hefur þekkst.*

*Þessar hækkunir eru að mestu leyti hluti af alþjóðlegri þróun sem nú leiðir hvarvetna til hækkandi matvælavæðs. Sem dæmi má nefna gríðarlegar hækkunir á fóðurverði, sáðvörum, olíu og ekki síst á áburðarverði sem hefur hækkað sem næst 80%. Þá hefur orðið óheyrileg hækkun á fjármagnskostnaði sem á sér bæði uppruna í alvarlegu ástandi á fjármálamörkuðum heimsins og stöðu efnahagsmála á Íslandi. Afleiðingar þessara hækkana eru þær að rekstrarforsendur í íslenskum landbúnaði eru brostnar að óbreyttu afurðaverði. Þessi staða er ekki aðeins alvarleg fyrir bændur, heldur ógnar hún einnig aðgengi íslenskra neytenda að gæðamatvælum á sanngjörnu verði.*

*Framtíð íslensk landbúnaðar og þar með mataröryggi þjóðarinnar, er undir því komið að bændur standi af sér núverandi þrengingar.*

*Við þessar aðstæður leggur Búnaðarþing 2008 áherslu á að afurðarverð til bænda verður að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað.*

*Að öðru leyti leggur þingið áherslu á eftirfarandi:*

- 1. Tollar á innfluttar landbúnaðarvörur verði ekki lækkaðir.*
- 2. Samkvæmt gildandi lögum fellur útflutningsskylda kindakjöts niður 1. júní 2009. Lögð er áhersla á að núverandi skipan haldist og útflutningsskyldunni beitt áfram.*
- 3. Til að draga úr áhrifum gríðarlegrar hækkunar á áburðarverði, leggi ríkissjóður fram fjármagn til að mæta þessum kostnaðarauka árið 2008 og stuðli þannig að lægra verði til neytenda.*
- 4. Gjöld á innfluttar fóðurblöndur verði felld niður.*
- 5. Beita þarf áfram öllum tiltækum faglegum leiðum til að lækka framleiðslukostnað íslenskra búvara.“*

Samkvæmt þessu er ljóst að á búnaðarþingi var samþykkt ályktun sem fól það í sér að hækka yrði framleiðsluverð bænda í samræmi við aukinn tilkostnað. Eins og ályktunin ber með sér, sem og öll umfjöllun um nauðsyn verðhækkana á



búvörum sem átt hefur sér stað á vettvangi BÍ, er enginn greinarmunur gerður á þeim búvörur sem lúta opinberri verðlagningu samkvæmt tilgreindum ákvæðum búvörulaga og umfjöllun um búvörur sem framleiðendum ber að verðleggja sjálfir og falla undir gildissvið samkeppnislaga.

Í upphaflegum drögum að ályktuninni sem lögð var fram af stjórn BÍ var m.a. fjallað um umræddar kostnaðarhækkanir og rætt um að verð á kjarnfóðri og áburði hefði hækkað sem nemur tugum prósentu og að ekki sæi fyrir endann á hækkunum á verði eldsneytis. Afleiðing þessa væru því gerbreyttar rekstrarforsendur í landbúnaði á örstuttum tíma og það væri út frá þessum veruleika sem fjalla yrði um þróun matvælavæðs og afkomu bænda hér á landi á komandi misserum. Við þessar aðstæður lagði því stjórn BÍ til að áhersla á búnaðarþingi ætti m.a. að vera sú að kostnaðarhækkunum ætti að mæta með *verulegri* hækkun á afurðarverði.

Af gögnum málsins má sjá að almennar umræður urðu á meðal búnaðarþingsfulltrúa á fyrsta fundi þingsins þann 3. mars 2008, þar sem þingsfulltrúar fjölluðu um nauðsyn afurðarverðshækkana. Þannig ræddi t.a.m. Þórólfur Sveinsson frá Landssambandi kúabænda um að tími ódýrs matar væri liðinn og að hækkunir þyrftu að verða á afurðum bænda. Í sama streng tók Sigurður Loftsson frá sömu samtökum þar sem hann sagði að verðhækkunir á aðföngum yrðu að koma inn í verðlag afurða með einum eða öðrum hætti. Þá kvaðst Guðrún Sigurjónsdóttir (GS) starfsmaður Búnaðarsamtaka Vesturlands óttast að bændur væru orðnir of seinir að „*bregðast við með hækkunum á afurðum*“. Í þessu sambandi má geta þess að GS starfar sem rekstrarráðgjafi bænda hjá Búnaðarsamtökum Vesturlands. Þá lagði Sigurbjörn Snæþórsson fulltrúi frá Búnaðarsambandi Austurlands til að verðhækkunum á aðföngum yrði mætt með verðhækkunum afurða sem fyrst. Að sama skapi taldi Guðrún Stefánsdóttir frá Búnaðarsambandi Suðurlands að nauðsynlegt væri að hækka afurðaverð strax. Ennfremur tók Gunnar Þorgeirsson frá Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu undir það að hækka ætti afurðaverð strax og sagði jafnframt að nú reyndi á „*hvort bændur [ættu] afurðastöðvarnar eða ekki og ráði einhverju þar.*“ Þá sagði Jóhannes Sigfússon frá Landssamtökum sauðfjárbænda að afurðaverð þyrfti auðvitað að hækka en velti fyrir sér hvert „*verðþol markaðarins*“ væri. Í lok umræðanna tók HB formaður BÍ til máls og sagðist sammála þeim sjónarmiðum að nú yrðu bændur að hækka matvælavæð.

Á öðrum fundi búnaðarþings sem haldinn var þann 4. mars 2008 héldu umræður um verðlagsmál áfram undir liðnum „*Kjaramál bænda*“, þar sem rætt var um framangreinda ályktun þingsins um verðhækkunir. Þannig taldi Jóhannes Jónsson frá Landssambandi kúabænda „*heppilegast að ná fram nauðsynlegum hækkunum á afurðaverði án þess að niðurgreiðslur komi til.*“ Í tengslum við orðalag kjaraályktunarinnar lagði Árni V. Kristjánsson (ÁVK) framkvæmdastjóri Sambands íslenskra loðdýrabænda áherslu á „*krafan um hækkað afurðaverð ætti að koma fram fremst í ályktuninni.*“. Samkvæmt fundargerðinni kom ÁVK jafnframt með fleiri ábendingar um orðalag ályktunarinnar til að skerpa á áherslunni. Þá er haft eftir Einari Ófeigi Björnssyni frá Búnaðarsambandi Norður-Þingeyinga að „*bændur [þyrftu] hækkunir á verði strax og eigi ekki að segja neitt annað.*“.



Á fjórða fundi búnaðarþings þann 5. mars 2008 héldu umræður um kjaramál bænda og umrædda kjaraályktun áfram. Samkvæmt fundargerð taldi Gunnar Jónsson (GJ) frá Landssambandi kúabænda nauðsynlegt að senda „þau skilaboð út að afurðaverð þurfi að hækka.“. Í því sambandi sagði GJ að skilningur ríkti um það í þjóðfélaginu vegna þess ástands sem nú ríkti. Þá bætti ÁVK við að „hækkanir [þyrftu] að koma strax í verðlag þegar þeirra er þörf. Best [væri] að hækka tiltölulega oft en lítið.“.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér um að ræða skýr dæmi þess að umræður aðildarfélaga BÍ hafi ekki verið með almennum hætti og að einungis hafi verið rætt um staðreyndir kostnaðarhækkana. Í framangreindri fundargerð er bókað orðrétt að hækkanir þurfi að fara strax út í verðlagið og ennfremur er gengið skrefinu lengra og mælt fyrir um hvernig best skuli standa að verðhækkunum, þ.e. að hækka tiltölulega oft en lítið.

Á fimmta fundi búnaðarþings þann 6. mars 2008 var umrædd kjaraályktun loks samþykkt samhljóða eins og áður greinir.

Skýringar á því hvað felist í framangreindri ályktun búnaðarþings má ennfremur finna í grein í Morgunblaðinu 7. mars 2008 þar sem fjallað var um afstaðið búnaðarþing undir fyrirsögninni „Sátt um hækkanir nauðsyn“, þar sem m.a. rætt var við tiltekna búnaðarþingsfulltrúa. Þar var t.a.m. haft eftir búnaðarþingsfulltrúanum Sigurbjarti Pálssyni, kartöfluræktanda og fulltrúa grænmetisbænda, að áburður sem grænmetisbændur noti hafi nánast hækkað um helming á milli ára og að afurðaverð verði því að hækka. Taldi hann ljóst að aukinn kostnaður myndi á endanum lenda á neytendum.

Í sömu blaðagrein er haft eftir búnaðarþingsfulltrúanum og formanni Svínaræktarfélags Íslands, Ingva Stefánssyni, að fóðurverð til svínabænda hafi nánast tvöfaldast á tveggja ára tímabili og að á sama tímabili hafi verð svínakjöts einungis hækkað um 15-20%. Þá var Ingvi spurður að því hvort umræða meðal svínabænda snerist um verðhækkanir frekar en niðurgreiðslur. Svaraði Ingvi Stefánsson því með eftirfarandi orðum:

*„Já, þetta snýst um að ná sátt um að menn fái hækkanir á sínar vörur. Gerist það ekki núna detta fleiri út úr greininni og verðið hækkar enn meira þegar þar að kemur.“*

Ennfremur er í blaðagreininni viðtal við búnaðarþingsfulltrúann Jón Magnús Jónsson, kjúklingabónda og fulltrúa Félags kjúklingabænda. Í viðtalinu ræðir Jón Magnús um miklar hækkanir hjá kjúklingabændum og segir hann svo orðrétt um umræður búnaðarþings um verðhækkanir á afurðum bænda:

*„Í raun er þingið bara að kalla eftir sátt um að landbúnaðarafurðir fái að hækka í verði. Þetta er merki um breytta tíma, það er ekki hægt að ætlast til þess að bóndinn taki þessar hækkanir alfarið á sig.“*



Í þessu sambandi er vert að geta þess að umræddur búnaðarþingsfulltrúi er eigandi Reykjabúsins hf. Reykjabúið á jafnframt 20% hlut í Eignarhaldsfélaginu Markís ehf., en Hvammur ehf., eggja- og kjúklingabú<sup>51</sup> á jafnframt 20% hlut í eignarhaldsfélaginu. Eignarhaldsfélagið Markís er svo aftur 70% eigandi Ísfugls ehf. á móti 30% hlut Sláturfélags Suðurlands svf.<sup>52</sup> Af þessu leiðir að búnaðarþingsfulltrúar sem og aðrir aðilar sem hafa tjáð sig á vettvangi BÍ hafa í einhverjum tilvikum verið tengdir kjötvinnslufyrirtækjum auk þess að tengjast jafnframt í einhverjum tilfellum innbyrðis í gegnum eignarhald fyrirtækja.

Að lokum má leita skýringa á því hvaða þýðingu umrædd kjaraályktun hafði fyrir félagsmenn BÍ í tölvupósti sem Samkeppniseftirlitinu barst frá Félagi hrossabænda. Í tölvupósti Huldu Geirsdóttur framkvæmdastjóra félagsins, dags. 18. mars 2008, fjallar framkvæmdastjórinn um bréf Samkeppniseftirlitsins frá 11. mars 2008 þar sem hún segir að „...svo virðist sem ekki megi tjá sig um kjaramál á Búnaðarþingi og stjórnarmenn í fyrirtækjum og félögum megi ekki gefa það út að verð þurfi að hækka.“

Framangreind gögn sýna í heild sinni þá miklu samstöðu sem náðist á vettvangi BÍ á meðal aðildarféлага þeirra um nauðsyn verðhækkana. Eins og nánar verður vikið að halda BÍ því fram að þessi umfjöllun samtakanna hafi eingöngu verið almenn umfjöllun um staðreyndir kostnaðarhækkana og að ekki hafi staðið til vilji BÍ að hækka verð. Þessi skýring BÍ stangast á við gögn málsins. Þau bera með sér að aðgerðir BÍ og aðildarféлага hafi falið í sér ákveðna verðhækkunarherferð (e. *co-ordinated price increase 'campaigns'*).<sup>53</sup> Slíkar samkeppnishamlandi herferðir þurfa ekki að fela í sér það markmið að hækka um nákvæmlega sömu krónutölu heldur fremur að viðhalda ákveðnu jafnvægi á milli keppinauta þannig að þeir verði t.d. samstíga í verðhækkunum.<sup>54</sup> Ítarlega umfjöllun á vettvangi BÍ um kostnaðarhækkningar og nauðsyn verðhækkana í samræmi við þær er því í eðli sínu til þess fallin að draga úr samkeppnislegu sjálfstæði keppinauta og óvissu um verðstefnu þeirra, sem er grundvöllur virkrar verðsamkeppni. Þessi umfjöllun tók til landbúnaðarafurða án tillits til þess hvernig verðlagningu þeirra er háttað, þ.e. bæði til þeirra vara er lúta hinu miðstýrða landbúnaðarkerfi og jafnframt landbúnaðarvara sem eru í frjálstri samkeppni.

## 5.2 Niðurstaða um brot BÍ

Rökstutt hefur verið að BÍ séu samtök fyrirtækja skv. 12. gr. samkeppnislaga. Eins og nefnt var hér að framan kemur fram í samþykktum BÍ að búnaðarþing fari með æðsta vald í öllum málefnum samtakanna og er því m.a. ætlað að marka stefnu samtakanna. Verður því að telja að þeir sem kjörnir eru sem fulltrúar á

<sup>51</sup> Eins og áður greinir var birt viðtal við Þorstein Sigmundsson alifuglabónda að Elliðahvammi í Reykjavík þann 22. október 2007 á heimasíðu BÍ og í Bændablaðinu þann 23. október 2007, þar sem boðað var að kjúklingabændur kæmust ekki hjá því að hækka verð til neytenda um allt að 10%.

<sup>52</sup> Sjá upplýsingar á Creditinfo Ísland, sótt 30. september 2008.

<sup>53</sup> Í riti Faull & Nickpay: *The EC Law of Competition* (second edition 2007) er á bls. 759 fjallað um „*co-ordinated price increase 'campaigns'*“, en þar segir: „... [a]part from deciding on a price levels, cartel participants often endeavour to eliminate any uncertainty about their future commercial behaviour by agreeing on the rate, date and place of price increases. Such practices may be made systematic through the conduct of wide-ranging price increase 'campaigns' aimed at secretly depriving customers of their bargaining power.“

<sup>54</sup> Sjá sama rit bls. 760, þar sem segir m.a.: „*Price increase campaigns may not be aimed at imposing identical prices, but rather at maintaining the status quo between suppliers.*“





búnaðarþingi séu trúnaðarmenn BÍ í skilningi 2. mgr. 12. gr. samkeppnislaga. Þá ber að líta til þess að skv. samþykktum BÍ eru stjórnir búnaðarsambanda og búgreinasambanda til aðstoðar stjórn BÍ um allt það er að samtökunum lýtur. Teljast þessir stjórnarmenn einnig til trúnaðarmanna BÍ skv. 12. gr. samkeppnislaga.

Ályktun kjaranefndar á búnaðarþingi um að afurðaverð til bænda verði að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað felur í sér beinar yfirlýsingar og tilmæli til félagsmanna BÍ um verðhækkun á söluvörum þeirra. Laut hún að landbúnaðarafurðum almennt, án tillits til þess hvort og hvernig verðlagningu þeirra er háttað. Var hún til umfjöllunar og samþykkt á búnaðarþingi þar sem sæti eiga fulltrúar búnaðar- og búgreinasambanda innan BÍ. Af þessu leiðir að umrædd ályktun tók til verðhækkana á búvörum sem lúta ekki opinberri verðlagningu heldur falla að öllu leyti undir ákvæði samkeppnislaga. Eru það aðrar búvörur en tilteknar sauðfjár- og nautgripaafurðir, sbr. umfjöllun hér að framan um verðlagsmál landbúnaðarins. Eins og leiðir af framangreindri umfjöllun fara afskipti BÍ af verðlagningu félagsmanna sinna á búvörum, sem lúta ekki verðlagningu skv. búvörulögum, gegn banni samkeppnislaga við verðsamráði.

Vissulega getur verið ákveðin þörf og forsendur fyrir félagsmenn að hækka hjá sér verð í kjölfar kostnaðarhækkana en það er hins vegar í verkahring hvers og eins búvöruframleiðanda að meta þá þörf, hafi hann forræði á verðlagningunni. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur framangreind umfjöllun á vettvangi BÍ í tengslum við ályktun búnaðarþings og ályktunin sjálf í sér beina hvatningu til framleiðenda búvara, sem lúta ekki opinberri verðlagningu, um að hækka hjá sér afurðarverð. Í þessu sambandi er rétt að áréttta að búnaðarþing fer með „*æðsta vald í öllum málefnum Bændasamtaka Íslands*“. Ályktanir sem samþykktar eru á búnaðarþingi hafa því verulegt vægi fyrir félagsmenn BÍ og eru til þess fallnar að hafa stefnumarkandi áhrif á verðákvörðun þeirra. Þá verður ekki litið fram hjá því sem áður greinir að búvöruframleiðendur eru í mörgum tilfellum jafnframt eigendur afurðastöðva og kjötvinnslufyrirtækja.

Ítarleg umfjöllun BÍ um þær kostnaðarhækkningar sem orðið hafa í landbúnaði og hækkunarþörf þeim samfara gerir félagsmönnum samtakanna sem ekki lúta opinberri verðlagningu kleift að ætla með nokkurri vissu verðstefnu keppinauta sinna og dregur þannig úr samkeppnislegu sjálfstæði þeirra í andstöðu við 10. gr. samkeppnislaga. Ekki er hægt að fallast á þau rök BÍ að samtökin hafi einungis talið sig vera að koma upplýsingum á framfæri varðandi breytt rekstrarumhverfi bænda vegna hækkandi aðfangaverðs sem og annarra kostnaðaraukandi þátta. Ljóst er af gögnum málsins að samtökin kepptu að hækkun á afurðarverði búvöruframleiðenda. Þá ályktun má draga af orðalagi ályktunar búnaðarþings um að rekstrarforsendur í íslenskum landbúnaði væru brostnar að óbreyttu afurðaverði og að áhersla hafi verið lögð á að afurðaverð til bænda yrði að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað. Jafnframt verður hér að hafa í huga þau gögn málsins sem reifuð hafa verið hér að framan og sýna að starfsmenn BÍ sem og trúnaðarmenn félagsins (þ.e. búnaðarþingsfulltrúar og fulltrúar tilgreindra búgreinasambanda) ræddu á búnaðarþingi og rökstuddu á opinberum vettvangi ákveðna hækkunarþörf í tilteknum búgreinum. Þannig ræddi fulltrúi



kjúklingabænda um 10% hækkun á kjúklingakjöti sem væri að koma inn og kæmi „inn á næstu vikum.“ Þá tjáði formaður Svínaræktarfélags Íslands, sem jafnframt var búnaðarþingsfulltrúi og stjórnarmaður Norðlenska sig opinberlega um að svínabændur kæmst ekki hjá því að hækka hjá sér verð. Tók hann m.a. fram að „smávægilegar hækkunir væru framundan á næstunni.“ Þær hækkunir væru hins vegar svo litlar að þær einar og sér myndu „hvergi duga til að mæta þessari gríðarlegu hækkun á fóðri.“ Þá var á búnaðarþingi m.a. ítrekað rætt um að framleiðendur búvara þyrftu að hækka verð hjá sér strax og jafnframt lagt til hvernig best væri að standa að verðhækkunum eða nánar tiltekið að hækka ætti „tiltölulega oft en lítið“. Eins ræddu starfsmenn BÍ sín á milli hvað kartöfluframleiðendur, grænmetisframleiðendur, svínabændur og kjúklinga- og eggjabændur þyrftu að hækka mikið verðið hjá sér og töluðu í því sambandi um að tími ódýrs matar væri liðinn. Að sama skapi tjáði formaður BÍ sig opinberlega um að bændur yrðu að fá hærra verð fyrir sínar vörur ekki síðar en á vordögum. Umfjöllun einstakra búnaðarþingsfulltrúa í blaðagrein í kjölfar búnaðarþings styður ennfrekar þau áhrif sem ályktun búnaðarþings um afurðaverðshækkunir hafði á búvöruframleiðendur og þá samstöðu sem myndaðist í bændastéttinni allri um hækkunir. Líta ber til þess að samkeppnislög banna afdráttarlaust afskipti samtaka fyrirtækja og þeirra manna sem tilgreindir eru í 2. mgr. 12. gr. samkeppnislaga af verðstefnu eða verðlagningu félagsmanna, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2008 *Brot Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu á samkeppnislögum í tengslum við lækkunir á virðisaukaskatti á matvörum.*

Í banni 10. gr. samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samningum og samstilltum aðgerðum felst m.a. að fyrirtæki ákveði sjálfstætt hvernig þau hegði sér á markaði og hvernig þau verðleggi vörur sínar og þjónustu. Ástæða er til þess að ætla að með ályktun kjaranefndar BÍ um nauðsyn þess að hækka afurðaverð, hafi í raun verið gefin út ákveðin tilmæli til m.a. félagsmanna BÍ sem lúta ekki opinberri verðlagningu um að hækka hjá sér verð í samræmi við aukinn tilkostnað í hverri búgrein fyrir sig. Frumkvæði þessara aðila, þ.e. fyrirtækjanna (bændanna), til að ákveða sjálf hvernig þau myndu bregðast við umræddum breytingum var því tekið af þeim og um leið dregið úr samkeppnislegu sjálfstæði þeirra í andstöðu við 10. gr. samkeppnislaga.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að umrædd ályktun kjaranefndar BÍ og önnur umfjöllun starfsmanna samtakanna og búnaðarþingsfulltrúa sem fjallað hefur verið um í máli þessu, verði ekki skilin öðruvísi en svo að með því hafi BÍ hvatt aðildarfyrirtækin til verðhækkana á sama tíma og samtökin hafi staðið að því opinberlega að verja þá verðlagsstefnu sem mótuð var á og í tengslum við búnaðarþingið um verðhækkunir sem búnaðarþingsfulltrúar sem og aðrir starfsmenn og trúnaðarmenn BÍ töldu nauðsynlegar eða æskilegar.<sup>55</sup> Tilgangur BÍ hafi því jafnframt verið sá að ná fram einskonar sátt í þjóðfélaginu fyrir verðhækkunir aðildarfyrirtækja samtakanna og gera þeim auðveldara fyrir að standa að verðhækkunum. Að sama skapi eru aðgerðir BÍ til þess fallnar að draga úr hvata viðkomandi aðila til þess að hagræða eins og kostur er í rekstri sínum en

<sup>55</sup> Sjá í þessu sambandi jafnframt ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/2004 *Rannsókn á samkeppnishindrandi samstarfi á íslenska váttryggingamarkaðnum.*



láta í stað þess aukinn tilkostnað beint út í verðlagið. Ennfremur verður að hafa í huga að umrædd ályktun og umfjöllun henni tengdri um nauðsyn verðhækkana er almennt til þess fallin að stuðla að ólögmætu samráði og samkeppnishömlum félagsmanna þessara samtaka. Hvers konar tilraunir umræddra samtaka til þess að samræma viðskiptalega hegðun slíkra fyrirtækja eru til þess fallnar að valda almenningi miklu tjóni.

Hvað sem því líður er þó ekki nauðsynlegt skilyrði fyrir því að um sé að ræða brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga, að sýnt sé fram á áhrif af samráðinu á markaðnum. Þá skiptir ásetningur eða tilgangur verðsamráðs engu máli við mat á því hvort um brot á 10. og 12. gr. sé að ræða. Hafa ber í huga að öll tilmæli samtaka fyrirtækja sem ætlað er að hafa áhrif á verð eða verðstefnu félagsmanna sinna flokkast samkvæmt samkeppnisrétti til alvarlegra brota.<sup>56</sup> Sé um verðsamráð að ræða er markmið þess í skilningi samkeppnislaga ávallt að takmarka samkeppni.<sup>57</sup> Þá bannar ákvæði 10. gr. samkeppnislaga allt samráð milli keppinauta um verð alveg án tillits til þess hvort samráðið miðar að verðhækkun, verðlækkun eða að því að verð standi í stað.<sup>58</sup> Í samkeppnisrétti er ástæða þessa sú að sjálfstæðar verðákvörðanir keppinauta eru taldar það mikilvægar virkri samkeppni að ekki megi heimila neins konar samvinnu um þessi atriði.<sup>59</sup>

Eins og nánar verður gerð grein fyrir getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á þau sjónarmið sem BÍ hefur sett fram í málinu. Í ljósi alls framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að BÍ hafi brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 með umfjöllun í tengslum við ályktun búnaðarþings og ályktuninni sjálfri, um að afurðaverð til bænda yrði að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur framangreind umfjöllun í sér beina hvatningu til framleiðenda búvara, sem lúta ekki opinberri verðlagningu, um að hækka hjá sér afurðarverð.

### 5.3 Nánar um sjónarmið BÍ

Af hálfu BÍ er því mótmælt að umfjöllun samtakanna um verðlagsmálefni hafi haft það að markmiði að raska samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Þar af leiðandi telja BÍ að Samkeppniseftirlitið þurfi að sýna fram á að hið meinta ólögmæta samráð hafi verið til þess fallið að raska samkeppni og í því sambandi þurfi því að framkvæma hagfræðilega greiningu á viðkomandi markaði og líta til þess og meta hvernig samkeppni hefði verið ef hins ólögmæta meinta samráðs hefði ekki notið við. BÍ telja það „síður en svo sjálfgefið að hvers kyns umræður um verð og þær ytri forsendur sem liggja til grundvallar verðákvörðunum fyrirtækja teljist hafa

<sup>56</sup> Sjá ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2004 *Ólögmætt samráð innan Lögmannafélags Íslands*.

<sup>57</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-199/92P *Hüls AG v Commission* [1999] ECR I-4287.

<sup>58</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl AG v. Commission* [1999] 4 CMLR. 810.

<sup>59</sup> Fjallað var t.d. um þessi atriði í dómi Hæstaréttar Bandaríkjaþna frá 1940 um verðsamráð á olíumarkaði: *United States v. Socony-Vacuum Oil Co*, 310 U.S. 150. Í dómnum var allri samvinnu um verð lýst sem ógnun við miðtaugakerfi efnahagslífsins (*threat to the central nervous system of the economy*). Í dómnum segir einnig þetta: „Any combination which tampers with price structures is engaged in an unlawful activity. Even though the members of the price-fixing group were in no position to control the market, to the extent that they raised, lowered, or stabized prices they would be directly interfering with the free play of market forces. The [Sherman] Act places all such schemes beyond the pale and protects that vital part of our economy against any degree of interference.”



það að markmiði að raska samkeppni og því nauðsynlegt að færa rök að því í hverju tilviki fyrir sig". Að mati BÍ er ekki hægt að líta svo á að almennar umræður um verðlagsmálefni af því tagi sem fjallað er um í máli þessu eða opinberar yfirlýsingar um ytri aðstæður sem uppi eru á einstökum mörkuðum teljist hafa það að markmiði að raska samkeppni.

Eins og áður hefur verið vikið að geta samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir og ákvarðanir samtaka fyrirtækja falið í sér atriði sem teljast í eðli sínu takmarka samkeppni. Ef t.d. samningur er hlutrænt séð þess eðlis að hann takmarkar samkeppni, þá fellur slíkt undir ákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Þá skipta áhrifin engu máli.<sup>60</sup> Við mat á því hvort samningur hafi að markmiði að raska samkeppni verður m.a. að líta til þeirra forsendna sem lágu að baki honum og hvaða hlutlægi tilgangur var með gerð hans. Eins og gögn málsins sýna fram á var hvatinn að verðlagsumræðu á vettvangi BÍ hækkandi rekstrarkostnaður sem leiddi til ályktunar búnaðarpings um að rekstrarforsendur í íslenskum landbúnaði væru brostnar að óbreyttu afurðaverði og því yrði að leggja áherslu á að hækka afurðaverð til bænda. Markmiðið var því ótvírætt að hækka verð og þar með að raska samkeppni. Aukinheldur ber að hafa það í huga að þeir aðilar sem tóku þátt í samningu umræddrar ályktunar búnaðarpings eru jafnframt þeir aðilar sem ætlað var að fylgja henni eftir. Er það til enn frekari stuðnings því að markmiðið hafi verið að raska samkeppni sem var til þess fallið að gera aðildarfyrirtækjunum kleift að áætla með töluverðri vissu hvaða verðstefnu keppinautar þeirra hefðu.<sup>61</sup>

Samkeppniseftirlitið bendir jafnframt á að í máli þessu er ekki eingöngu um það að ræða að BÍ hafi verið að miðla upplýsingum um verðlagsmálefni með almennum hætti og kostnaðarhækkanir, eins og samtökin halda fram, heldur liggja til grundvallar í málinu ótvíræð samtímagögn þar sem aðildarfyrirtækin eru beinlínis hvött til að hækka verð hjá sér í samræmi við þær kostnaðarhækkanir sem átt höfðu sér stað og fjallað var um á vettvangi samtakanna. Var í því sambandi jafnframt rætt um að verðhækkanir þyrftu að eiga sér stað þá þegar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er vart hægt að finna skýrara dæmi um samkeppnishamlandi aðgerðir samtaka fyrirtækja sem í eðli sínu hefur þann tilgang og markmið að takmarka samkeppni en beina hvatningu til aðildarfyrirtækja um að hækka hjá sér verð. Í ljósi framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að aðgerðir BÍ í máli þessu hafi haft það augljósa markmið í framangreindum skilningi að raska samkeppni.<sup>62</sup> Að öllu framangreindu virtu er

<sup>60</sup> Sjá í þessu sambandi *Commission's 'Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty'* [2004] OJ C101/97, þar sem segir m.a.: „Restrictions of competition by object are those that by their very nature have the potential of restricting competition. These are restrictions which in light of the objectives pursued by the Community competition rules have such a high potential of negative effects on competition that it is unnecessary for the purposes of applying Article 81(1) to demonstrate any actual effects on the market. This presumption is based on the serious nature of the restriction and on experience showing that restrictions of competition by object are likely to produce negative effects on the market and to jeopardise the objectives pursued by the Community competition rules.”

<sup>61</sup> Sjá í þessu sambandi t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 45/85 *Verband der Sachversicherer v. Commission* [1987] ECR 405, málgreinar nr. 34 til 42.

<sup>62</sup> Sjá t.d. Richard Whish, *Competition Law*, sjötta útgáfa 2009, bls. 119: „Price fixing is specifically cited as an example of an anti-competitive agreement in Article 81(1)(a) of the Treaty, and it is unsurprising that it is characterised as having its object the restriction of competition, whether horizontal and vertical. The exchange of information about current and future prices is also regarded as having as its object the restriction of competition ...”



ekki þörf á því við beitingu 10. gr. samkeppnislaga í málinu að leggja mat á eðli hins skilgreinda markaðar og áhrif aðgerða BÍ á honum.

Í athugasemdum BÍ er jafnframt vikið að mögulegri samkeppni í landbúnaði. Þar segir m.a. að markaðurinn sem um ræðir í máli þessu lúti afar miklu regluverki af hálfu löggjafar- og framkvæmdavalds. Af því leiðir að mati BÍ að umræður samtakanna um verðlagsmálefni geti því ekki haft nokkur áhrif á þá takmörkuðu samkeppni sem ríkir á vettvangi landbúnaðarins. Í því sambandi telja BÍ m.a. að virk samkeppni „*sé vart til staðar í landbúnaði*“ og að „*[a]llt tal um að í landbúnaði gæti ríkt hörð og óvægin samkeppni ef ekki væri fyrir takmarkanir [BÍ] er að sjálfsögðu að engu hafandi*“, eins og orðrétt segir í athugasemdum samtakanna. Ganga BÍ jafnvel svo langt að segja að sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um að virk og öflug samkeppni geti ríkt á meðal þeirra 3.500 bænda sem aðild eigi að BÍ sé „*einfaldlega fráleitt*“.

Samkeppniseftirlitið getur með engu móti fallist á framangreint. Áður hefur verið vikið með ítarlegum hætti að hinu miðstýrða verðlagskerfi landbúnaðarins þar sem skýrlega er sýnt fram á að það er eingöngu tiltekinn hluti landbúnaðarafurða sem lýtur hinu opinbera verðlagningarkerfi búvörulaga. Falli landbúnaðarafurðir hins vegar utan verðlagningarkerfisins, þá eiga samkeppnislög að öllu leyti við eins og fjölmargar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda sýna fram á og staðfestar hafa verið af áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstólum. Hér má og vísa til 16. gr. búvörulaga. Hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála t.d. sérstaklega bent á að verðsamráð á grænmetismarkaði sé ólöglegt „*þótt markaður með landbúnaðarvörur hafi löngum ekki verið frjáls.*“, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 14/2001. Þá vekur það undrun að BÍ skuli halda því fram að samkeppni fái ekki þrífist í landbúnaði og að samtökin gangi svo langt að segja það fráleitt að öflug samkeppni geti ríkt á meðal aðildarfélagum BÍ. Þessi viðhorf samtakanna eru sérstaklega ámælisverð þegar hliðsjón er höfð af þeim fjölda ákvarðana sem teknar hafa verið af samkeppnisyfirvöldum er lúta að samkeppni á sviði landbúnaðar, þar sem fyrirtæki hafa m.a. verið sektuð vegna brota á bannreglum samkeppnislaga.

BÍ benda einnig á að bændur séu í afar veikri samningsstöðu hvað verðákvörðun varðar til afurðastöðva og því gæti hvatning BÍ til verðhækkana ekki haft nokkur áhrif. Aukinheldur benda samtökin á að viðskiptavinir afurðastöðvanna á matvörumarkaði séu afar öflugir og geti því beitt sér í krafti stærðar sinnar á markaði og jafnvel komið í veg fyrir að hækkunar eigi sér stað á verði til þeirra.

Samkeppniseftirlitið ítrekar það sem áður sagði hér að framanvarðandi túlkun 10. gr. samkeppnislaga að þegar aðgerðir hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð þá skiptir engu hvort þær hafi haft þau áhrif í raun enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir spilað inn í. Sökum þessa getur framangreint sjónarmið BÍ enga þýðingu haft. Þessu til viðbótar hefur eðlilega ekki verið fallist á það að sterk staða kaupenda geti heimilað verðsamráð á búvörumarkaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 14/2001.<sup>63</sup> Hvað stöðu bænda gagnvart

<sup>63</sup> Sama hefur verið lagt í grundvallar í EES/EB-samkeppnisrétti. Í *Meldoc* málinu fyrir framkvæmdastjórn EB (mál nr. IV/31.204) höfðu samvinnufélög í hollenska mjólkuriðnaðinum gerst



afurðastöðvunum vill Samkeppniseftirlitið benda á að bændur eru í mörgum tilfellum eigendur vinnslufyrirtækja landbúnaðarafurða. Þannig má t.d. benda á að Norðlenska matborðið ehf., sem er eitt stærsta og öflugasta framleiðslufyrirtæki landsins á sviði kjötvinnslu er í eigu Búsældar ehf., félags rúmlega 500 bænda í Eyjafirði, Þingeyjarsýslum og á Austur- og Suðausturlandi. Að sama skapi er Sláturfélag Suðurlands samvinnufélag í eigu búvöruframleiðenda á félagssvæði fyrirtækisins. Við þetta má ennfremur bæta að formaður Svínaræktarfélags Íslands og einn búnaðarþingsfulltrúanna á búnaðarþingi BÍ 2008 situr t.a.m. í stjórn Norðlenska. Þá má líta til þess að tiltekinn búnaðarþingsfulltrúi var m.a. eigandi Reykjabúsins sem jafnframt er hluthafi í Ísfugli, félagi sem rekur sláturhús, kjötvinnslu og dreifingarstöð fyrir afurðir alifugla. Af þessu leiðir að áhrif hvatningar BÍ til félagsmanna sinna til verðhækkunar geta vart talist óveruleg eins og BÍ heldur fram. Þvert á móti er það mat Samkeppniseftirlitsins að aðgerðir BÍ hafi verið mjög til þess fallnar að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og hagsmuni neytenda.

Í athugasemdum BÍ er vikið að framangreindum ummælum Þorsteins Sigmundssonar alifuglabónda sem birtust á heimasíðu BÍ þann 22. október 2007 og í Bændablaðinu daginn eftir. Segir BÍ að hann sé ekki forráða- eða trúnaðarmaður BÍ og að hann hafi eingöngu verið að leiða að því líkur að hann persónulega muni þurfa að hækka verð til neytenda um allt að 10%. BÍ fjalla einnig um viðtal við formann Svínaræktarfélagsins sem birtist í Bændablaðinu 23. október 2007. Benda BÍ á að Svínaræktarfélag Íslands sé sjálfstæður lögaðili og því beri formaður félagsins ábyrgð á eigin ákvörðunum og ummælum.

Samkeppniseftirlitið bendir hér á að í framangreindri frétt var skýrlega fjallað um það að „kjúklingabændur“ kæmust ekki hjá því að hækka hjá sér verð um allt að 10%. Umfjöllun BÍ er því ekki afmörkuð við rekstrarvanda eins bónda heldur hafði almenna skírskotun. Einnig skal tekið fram að umfjöllun hagsmunasamtaka á opinberum vettvangi þar sem upplýsingum er miðlað um m.a. verð, væntingar um verðlag eða fyrirætlanir um breytingar á verði eru til þess fallnar að raska samkeppni og skaða hagsmuni neytenda. Umrædd frétt birtist á heimasíðu BÍ, sem og í Bændablaðinu<sup>64</sup> og bera samtökin því ábyrgð á því sem þar er birt. Samkeppniseftirlitið áréttar jafnframt að meta þarf gögn málsins og lýsa atvikum með heildstæðum hætti svo glöggt sé í hverju brotið er falið. Í þessu sambandi má jafnframt geta þess að umræddur alifuglabóndi er formaður stjórnar Ísfugls ehf.<sup>65</sup> Þá ber að hafa í huga að formaður Svínaræktarfélags Íslands telst vera trúnaðarmaður BÍ í skilningi 12. gr. samkeppnislaga, sbr. umfjöllun hér að framan. Samkeppniseftirlitið ítrekar að hagsmunasamtök fyrirtækja geta almennt ekki firt sig ábyrgð ef keppinautar nýta sér vettvang slíkra samtaka til upplýsingaskipta

---

sek um verðsamráð og markaðsskiptingu. Þessir aðilar vísuðu til þess að mikil samþjöppun hefði átt sér stað meðal matvöruverslana og það ásamt öðrum atriðum hefði hvatt samvinnufélögin til að starfa saman. Framkvæmdastjórnin féllst hins vegar ekki á að styrk staða kaupenda heimilaði samráð: „However, in their choice to cooperate and not to notify their cooperation to the Commission, the *Melloc partners assumed the right to regulate the Netherlands market for milk and milk products themselves. In as far as such regulation infringes Article 85 (1), such behaviour can of course never be accepted by the Commission. In this particular case the Commission is, moreover confronted with serious violations of the EEC competition rules. Market sharing through a quota system in combination with cooperation on sales and prices ... are well established infringements.*“

<sup>64</sup> Bændablaðið er málgagn bænda og er í eigu Bændasamtaka Íslands.

<sup>65</sup> Sjá heimasíðu Ísfugls ehf., sótt 30. september 2008.



um verðlagsstefnu eða til hvatningar um verðhækkunir. Hvað sem framangreindu líður er tilvísun til þessarar fréttar m.a. til þess fallin að varpa ljósi á þær forsendur sem lágu að baki aðgerðum BÍ, t.a.m. ályktun samtakanna um nauðsyn verðhækkana, og hvaða tilgangi aðgerðunum var ætlað að þjóna.

BÍ vísa til ummæla formanns samtakanna sem hann lét falla á RÚV 31. janúar 2008. Halda BÍ því fram að framangreind ummæli formannsins séu „*afar almenn*“ og velta því fyrir sér hvort „*ekki sé óhjákvæmilegt að gríðarleg hækkun áburðarverðs muni leiða til hækkunar á verði landbúnaðarafurða*“. Í framhaldinu telja BÍ svo í það minnsta vera og því hafi formaður BÍ eingöngu verið að tjá útlarpshlustendum staðreyndir sem þegar lágu fyrir. Ennfremur víkja BÍ að því að í ummælum formannsins hafi hvorki falist nákvæmar tölur í þessu samhengi né nákvæmar tímasetningar á yfirvofandi verðhækkunum.

Samkeppniseftirlitið bendir hér fyrst á að viðurkennt er í samkeppnisrétti að samtök fyrirtækja brjóti gegn 12. gr. samkeppnislaga ef fyrirsvarsmenn þeirra koma fram í fjölmiðlum og fjalla um nauðsyn á verðhækkunum aðildarfyrirtækja, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2009 *Brot Félags Íslenskra stórkaupmanna á 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga*. Samkeppniseftirlitið áréttar það sem áður segir að 10. gr. samkeppnislaga er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Öll afskipti hagsmunasamtaka fyrirtækja af þessu sjálfstæði eru til þess fallin að raska samkeppni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér jafnframt um að ræða sterka vísbendingu um að markmið aðgerða BÍ hafi verið að stuðla að verðhækkunum á landbúnaðarafurðum enda var fjallað um viðtalið við formann BÍ á heimasíðu samtakanna undir fyrirsögninni „*Bændur þurfa að velta hækkunum út í verðlagið*“. Í viðtalinu sagði formaðurinn m.a. orðrétt að „*þetta þýði einfaldlega að matvara verður að hækka í kjölfarið*“ en bætti hins vegar við að ekki væri búið að tímasetja hækkunir nákvæmlega. Hækkunir áttu hins vegar að koma fram „*ekki síðar en á vordögum*“. Samkeppniseftirlitið bendir ennfremur á að skoða verði þessi ummæli í samræmi við önnur gögn málsins sem reifuð voru hér að framan. Í ljósi þessa er ekki unnt að fallast á framangreind sjónarmið BÍ.

Í athugasemdum BÍ er einnig vikið að framangreindum tölvupóstsamskiptum frá janúar og febrúar 2008 sem vörðuðu fyrirhugaða vinnslu blaðagreinar þar sem fjalla átti um áhrif verðhækkana á aðföngum fyrir starfsemi bænda. Fá samtökin ekki séð að vangaveltur um vinnslu slíkrar greinar stríði gegn ákvæðum samkeppnislaga og telja það í raun hlutverk sitt og í samræmi við tilgang búvörulaga að fjalla um slík málefni á opinberum vettvangi.

Samkeppniseftirlitið áréttar það sem áður segir að hvergi í búvörulögum eða öðrum lögum er BÍ falið það hlutverk eða veitt heimild til þess að fjalla um m.a. fyrirætlanir um verðhækkunir á landbúnaðarafurðum sem standa utan hins opinbera verðlagskerfis. Bent skal á að um hið opinbera verðlagskerfi er fjallað með ítarlegum hætti í búvörulögum þar sem m.a. er tekið skýrt fram að heimild til ákvörðunar afurðaverðs til framleiðenda tiltekinna búvara sem og verð



tiltekinna búvara í heildsölu sé í höndum sérstakrar nefndar, verðlagsnefndar búvöru. Framangreindir tölvupóstar bera með sér að verðlagsumræða á vettvangi BÍ var ekki einskorðuð við þær landbúnaðarafurðir sem lúta opinberu verðlagskerfi, heldur er þar beinlínis fjallað um hversu mikið verð á t.d. svínakjöti, kjúklingakjöti, eggjum, grænmeti og kartöflum þurfi að hækka. Er slíkt í ósamræmi við samkeppnislög.

Ummæli formanns BÍ, sem birtust í Bændablaðinu 26. febrúar 2008 og Fréttablaðinu 2. mars. 2008, skýra BÍ á þann veg að formaðurinn hafi einvörðungu verið að benda á staðreyndir. Vera kann að það sé staðreynd að matvörur hafi hækkað erlendis. Samkvæmt samkeppnislögum er framleiðendum frjálsra búvara hins vegar almennt ætlað að taka sjálfstæða ákvörðun um hækkunarpörf og út frá eigin forsendum. Það sem vekur jafnframt athygli er að þarna er formaður BÍ að tjá sig um að auka þurfi m.a. skilning almennings á því að bæði bændur og *afurðarstöðvar* verði að sama skapi að hækka sitt verð. Ummælin gefa til kynna hversu umfangsmikil verðlagsumræða átti sér stað á búnaðarþinginu árið 2008 var. Þannig má túlka framangreint þannig að verðlagsumræðan hafi ekki verið afmörkuð við afurðarverð til framleiðandans (bóndans – fyrsta framleiðslustig) heldur hafi hún jafnframt tekið til afurðastöðvanna (heildsölustigsins). Í þessu sambandi skal áréttað það sem að framan var rakið að afurðastöðvarnar eru í mörgum tilfellum í eigu bænda á viðkomandi félagssvæðum og eins eru dæmi þess að bændur sitji jafnframt í stjórnnum þeirra.

Í athugasemdum BÍ er einnig fjallað um ofangreinda kjaraályktun sem samþykkt var á búnaðarþingi 2008. Er því haldið fram að með henni hafi BÍ einvörðungu verið að „*benda á augljósar staðreyndir og raunar mælt til þess að ríkissjóður [legði] fram fjármagn til að mæta gríðarlegum kostnaðarauka árið 2008 og stuðl[a] þannig að lægra verði til neytenda*“. Telja BÍ þessi ummæli glögglega gefa til kynna að það hafi síður en svo verið vilji BÍ að hækka verð til neytenda heldur væri það þvert á móti „*vilji bændastéttarinnar að bjóða á hverjum tíma eins gott verð til neytenda og nokkur kostur er*“. BÍ telja ennfremur að þær umræður sem vísað er til hér að ofan og áttu sér stað í aðdraganda og kjölfar atkvæðagreiðslu um ályktunina séu af sama toga. Þar hafi einungis verið bent á staðreyndir um að „*rekstrarkostnaður í landbúnaði hafi hækkað verulega*“ og að einstakir aðilar, sem ekki endilega gegna trúnaðarstörfum fyrir BÍ, hafi eingöngu rætt um „*líkleg eða óhjákvæmileg áhrif*“.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki með nokkru móti hægt að halda því fram að ekki hafi verið „*vilij BÍ að hækka verð til neytenda*“. Sé horft á gögn málsins kemur víða fram umræða þar sem beinlínis er tekið fram að nauðsynlegt sé að hækka verð til neytenda. Til upprifjunar má t.a.m. benda á eftirfarandi gögn málsins sem styðja framangreint:

- Í ályktun kjaranefndar BÍ er tekið fram að „*rekstrarforsendur í íslenskum landbúnaði [væru] brostnar að óbreyttu afurðaverði*“ og því legði búnaðarþing „*áherslu á að afurðaverð til bænda [yrði] að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað*“.





- Í upphaflegum drögum að kjaraályktuninni lagði stjórn BÍ til að áhersla á búnaðarþingi ætti m.a. að vera sú að mæta kostnaðarhækkunum með „verulegri hækkun á afurðaverði“.
- Í fundargerð fyrsta fundar búnaðarþings sem haldinn var þann 3. mars 2008 kemur m.a. fram að rætt var um að nauðsynlegt væri að hækka afurðarverð strax og að nú reyndi á „hvort bændur [ættu] afurðastöðvagnar eða ekki og [réðu] einhverju þar“. Á sama fundi var jafnframt rætt um verðþol markaðarins.
- Í fundargerð fjórða fundar búnaðarþings sem haldinn var þann 5. mars 2008 er m.a. bókað í tengslum við umræðu um hækkun afurðarverðs að „hækkanir [þyrftu] að koma strax í verðlag þegar þeirra er þörf. Best [væri] að hækka tiltölulega oft en lítið“.
- Í blaðagrein Morgunblaðsins 7. mars 2008 þar sem fjallað var um nýafstaðið búnaðarþing er m.a. haft eftir tilteknum búnaðarþingsfulltrúa sem jafnframt var fulltrúi grænmetisbænda að afurðarverð yrði að hækka og að „aukinn kostnaður myndi á endanum lenda á neytendum“.
- Í sömu blaðagrein er haft eftir búnaðarþingsfulltrúanum og formanni Svínaræktarfélags Íslands, sem jafnframt situr í stjórn Norðlenska, að „svínakjöt hafi einungis hækkað um 15-20%“ á tveggja ára tímabili og að umræður á meðal svínabænda hafi snúist um að „ná sátt um að menn fái hækkanir á sínar vörur“.
- Þá var í sömu blaðagrein haft eftir tilteknum búnaðarþingsfulltrúa og fulltrúa kjúklingabænda að þingið hafi verið að „kalla eftir sátt um að landbúnaðarafurðir fái að hækka í verði“.

BÍ hafa í máli sínu bent á erfiðleika í landbúnaði og verðhækkanir á aðföngum sem aðildarfyrirtæki standi frammi fyrir. Samkeppniseftirlitið bendir á að það er viðurkennt sjónarmið í samkeppnisrétti að erfiðar aðstæður á markaði geta aldrei réttlætt brot á samkeppnisreglum.<sup>66</sup> Þá ber að hafa í huga að hætta á samráði fyrirtækja er meiri á erfiðum efnahagstímum.<sup>67</sup> Ef framleiðendur búvara vilja starfa á frjálsum markaði en telja að sérstakar aðstæður í þessari atvinnustarfsemi kalli á samvinnu sem fyrirfram er bönnuð samkvæmt samkeppnislögum geta þeir óskað eftir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga fyrir slíkri samvinnu, sbr. t.d. ákvarðanir samkeppnisyrivalda sem vísað var til hér að framan.<sup>68</sup> Það hafa framleiðendur búvara eða samtök þeirra sem mál þetta tekur til hins vegar ekki gert. Umfjöllun BÍ um erfiðleika í landbúnaði hefur því ekki þýðingu við mat á því hvort samtökin brutu gegn samkeppnislögum.

<sup>66</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. COMP/38.279 frá 2. apríl 2003. Í málinu vísuðu samtök nautgripabænda til hættuástands sem stafaði af kúariðu. Framkvæmdastjórnin taldi það ekki hafa áhrif á ólögum samráðs þeirra og benti á að samtökin hefðu getað óskað eftir undanþágu: „It is indisputable that the beef industry was undergoing a serious crisis at the time the agreement was concluded ..., a crisis which affected all markets in the Community. ...But as the Court of Justice has recently had occasion to point out, 'the existence of a crisis in the market cannot in itself preclude the anti-competitive nature of an agreement'. The existence of a crisis might have been relied upon in order to seek an exemption under Article 81(3) of the Treaty (179). None of the parties to the agreement submitted any such application.“

<sup>67</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli COMP/37.533 *Choline Chloride*, frá 9. desember 2004. „As a general rule, cartel risk coming into play not when undertakings make large profits but precisely when a sector encounters problems“.

<sup>68</sup> Sjá ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2001 *Ólögum samráð og samkeppnishömlur Sölufélags garðyrkjumanna, Ágætis og Mata á grænmetis-, kartöflu- og ávaxtamarkaði*.



## 6. Viðurlög

Í 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóti m.a. gegn 10. og 12. gr. laganna. Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni. Með lögum nr. 107/2000 var m.a. gerð sú breyting á 52. gr. þágildandi samkeppnislaga nr. 8/1993 að í stað orðanna „*getur lagt*“ var tekið upp orðið „*leggur*“. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 107/2000 kemur fram að tilgangur þessa sé að tryggja að meginreglan verði sú að stjórnvaldssektir verði lagðar á ef brot á bannreglum laganna eiga sér stað. Er tekið fram að þetta muni stuðla að því að markmið laganna nái fram að ganga.<sup>69</sup> Er 37. gr. samkeppnislaga að þessu leyti samhljóða 52. gr. þágildandi samkeppnislaga nr. 8/1993 eftir breytinguna með lögum nr. 107/2000.

Í 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga kemur m.a. fram að sektir geta numið allt að 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðila þeirra skal fjárhæð sektar ekki vera hærrí en 10% af heildarveltu hvers aðila þeirra sem er virkur á þeim markaði sem brot samtakanna tekur til. Við ákvörðun sekta ber skv. 1. mgr. 37. gr. laganna að hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2002 *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði* segir að hér sé ekki um að ræða tæmandi talningu á þeim atriðum sem horfa má til við álagningu sekta. Hefur áfrýjunarnefndin talið að það megi einnig líta t.d. til stærðar fyrirtækja sem teljast brotleg, huglægrar afstöðu stjórnenda, hagnaðarsjónarmiða og eldri brota á samkeppnislögum, sbr. einnig t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 4/2007 *Icelandair ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Í 4. mgr. 37. gr. samkeppnislaga segir að falla megi frá sektarákvörðun ef brot sé óverulegt eða að öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum. Þetta ákvæði var skýrt svo í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 10/2008 *Sundagarðar ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu* en þar segir:

*„Í 4. mgr. 37. gr. samkeppnislaga er mælt fyrir um undanþágu frá því sektarákvæði sem fyrr var getið um. Segir þar m.a., að falla megi frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Að áliti áfrýjunarnefndar samkeppnismála verður að skýra þetta ákvæði svo, í ljósi hinnar afdráttarlausu meginreglu um skyldu til að leggja á stjórnvaldssekt sem fyrr var getið um, að mjög ríkar, sérstakar og óvenjulegar ástæður verði að réttlæta það að nefndri undanþágu frá sektarákvörðun verði beitt.“*

<sup>69</sup> Í EES/EB-samkeppnisrétti hefur verið bent á að tilgangur sekta sé að tryggja að markmið samkeppnisreglna náist og það geti réttlætt umtalsverða hækkun á sektum. Sjá t.d. Bellamy & Child, *European Community Law of Competition*, sjötta útgáfa 2008 bls. 1279-1280. „*In the Pioneer case, in which the Court of Justice approved a substantial increase in the level of fines, the Court stated that the general purpose of fines is to secure the implementation of Community competition policy.*“



Samráð keppinauta um t.d. verð og skiptingu markaða og samkeppnishömlur samtaka fyrirtækja er alvarleg atлага að frjálsri samkeppni. Má í þessu samhengi benda á að skv. dómi Hæstaréttar í máli nr. 37/2003 í svokölluðu grænmetismáli kemur fram að vart sé að finna alvarlegri samkeppnistakmarkanir er þær sem sé að finna í þágildandi 10. gr. samkeppnislaga. Gildir það jafnt um verðsamráð fyrirtækja og samráð sem samtök fyrirtækja standa fyrir, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2004 *Ólögmætt samráð innan Lögmannafélags Íslands*.

Í því máli sem hér um ræðir telur Samkeppniseftirlitið að sýnt hafi verið fram á að BÍ hafi brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga með ályktun kjaranefndar samtakanna um að afurðaverð til bænda yrði að hækka í samræmi við aukinn tilkostnað sem og í þeirri umfjöllun í tengslum við kjaraályktunina af hálfu manna sem gegna trúnaðarstörfum í þágu BÍ, og rakin er í ákvörðun þessari. Hér skiptir og máli að um er að ræða afar mikilvægar neytendavörur og vörur sem tengdust nánast öllum framleiðendum landsins á t.d. kjúklingum, eggjum og svínakjöti og í einhverjum tilfellum eigendum og stjórnarmönnum kjötvinnslufyrirtækja. Ljóst er því að mati Samkeppniseftirlitsins að brot BÍ var í eðli sínu til þess fallið að valda neytendum tjóni og stuðla að hærra matvælavæðum hér á landi. Í máli þessu er ekki hægt að líta framhjá því að íslensk stjórnvöld veita flestum innlendum búvöruframleiðendum umtalsverða vernd gagnvart erlendri samkeppni í formi tolla eða á annan hátt. Þetta verndaða umhverfi leiðir til þess að möguleg skaðleg áhrif af ólögmætu verðsamráði innan BÍ eru meiri en ella. Í þessu samhengi er það alvarlegt að BÍ, sem eru samtök fyrirtækja sem veitt er þessi vernd, brjóti samkeppnislög í því skyni að hækka verð á frjálsum búvörum. Við þessar kringumstæður verður mögulegur skaði neytenda meiri þar sem aðgangur erlendra búvara að markaðnum er takmarkaður í þágu innlendra framleiðenda. Af þessu leiðir að brot BÍ í máli þessu getur ekki talist vera óverulegt. Þvert á móti er brotið alvarlegt og rétt þykir í máli þessu að beita heimildum 37. gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið ítrekar hér að brot á 10. gr. samkeppnislaga á sér stað við það eitt að gripið er til ráðstöfunar eða aðgerða sem hafa það að markmiði að raska samkeppni. Ráðstöfunin eða aðgerðin þarf því ekki að hafa haft nein áhrif á markaðnum. Ákvæði 37. gr. samkeppnislaga gera ekki skv. orðalagi sínu þá kröfu að sektir séu metnar með hliðsjón af þeim áhrifum sem viðkomandi ráðstöfun hafði í reynd á markaðnum. Af þessu leiðir að bæði er heimilt og eðlilegt, í því skyni að skapa varnaðaráhrif, að leggja á stjórnvaldssektir vegna brots á bannreglum samkeppnislaga þrátt fyrir að ekki sé sýnt fram á t.d. að verð hafi hækkað. Er þetta sama regla og gildir í EES/EB-samkeppnisrétti.<sup>70</sup> Hefur í þeim rétti skýrt komið fram að ekki sé við mat á sektum þörf á að horfa til þess að brot hafi ekki skilað viðkomandi fyrirtæki hagnaði eða öðrum ávinningi. Eftir sem áður

<sup>70</sup> Hér má t.d. vísa til dóms dómstóls EB í máli nr. C-286/98P *Stora Kopparbergs Bergslags AB v Commission* [2001] 4 CMLR 12 og dóms undirréttar EB í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl AG v Commission* [1999] 4 CMLR 810. Í Opel málinu frá 2000 orðaði framkvæmdastjórn EB regluna með þessum hætti: „ ... the object of a measure is already sufficient to demonstrate an infringement. Article 15 of Regulation No 17 does not specify that the infringement has to be assessed by reference to the actual results on the market or to the harm caused to purchasers of the relevant products. The measures taken by Opel Nederland BV had as their object the restriction of competition within the meaning of Article 81”: Ákvörðun frá 20. september 2000, mál nr. COMP/36.653.



sé rétt að leggja á sektir til að tryggja varnaðaráhrif.<sup>71</sup> Ef hins vegar „*sýnt er fram [á] að ólögmæt aðgerð hafi komist til framkvæmda getur það haft áhrif til hækkunar sekta.*“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2007 *Icelandair ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Ef hins vegar slík skaðleg áhrif liggja fyrir geta þau falið í sér málefnalegar ástæður fyrir að leggja á hærri sektir en ella. Skipta ber mati á áhrifum af samkeppnisbroti í tvennt. Annars vegar hvort tiltekið brot hafi verið framkvæmt. Dæmi um þetta er ef ólögmætur samningur markaðsráðandi fyrirtækis kemst til framkvæmda, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2002 *Skífan hf. gegn samkeppnisráði* og hins vegar hvort framkvæmdin hafi leitt af sér bein áhrif á markaðnum, t.d. á verð eða á keppinaut.<sup>72</sup> Báðar þessar tegundir af áhrifum af broti geta falið í sér rök til hækkunar á sektum.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli þessu er á því byggð að aðgerðir BÍ hafi haft það að markmiði að raska samkeppni í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Ekki er lagt til grundvallar að þessar aðgerðir BÍ hafi haft í för með sér ólögmætan ávinning fyrir BÍ eða aðila að samtökunum. Ekki er því um það að ræða í málinu að sekt á BÍ verði hækkuð vegna slíkra sannanlegra skaðlegra áhrifa á markaðinn. Hins vegar ber að hafa í huga að gögn málsins bera með sér að víðtæk samstaða hafi náðst eftir búnaðarþingið í mars 2008 um nauðsyn verðhækkana og því hafi brotið haft áhrif að því leyti.

Eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur bent á getur huglæg afstaða þeirra sem hlut eiga að broti skipt máli við mat á fjárhæð sekta, sbr. t.d. úrskurð nr. 2/2002. Skýr ásetningur getur þannig falið í sér rök fyrir hækkun sekta en ekki er hins vegar sjálfgefið að brot framin af gáleysi eigi að leiða til lægri sekta en ella.<sup>73</sup> Að mati Samkeppniseftirlitsins gefa gögn málsins til kynna að markmið BÍ hafi verið að ná fram verðhækkunum á landbúnaðarafurðum félagsmanna sinna. Þá ber að líta til þess BÍ eru samtök keppinauta. Gera verður mjög ríkar kröfur til slíkra aðila því verulegar samkeppnishömlur geta leitt af viðskiptalegu samráði innan vébanda samtaka fyrirtækja af þessum toga, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Þá ber að hafa í huga að í máli þessu er gerð grein fyrir eldri framkvæmd samkeppnislaga sem sýnir a.m.k. skýrlega að samkeppnislög taka að fullu til búvara sem ekki eru verðlagðar skv. búvörulögum. Mátti BÍ vera því fyllilega ljóst að aðgerðir þess í málinu færu gegn samkeppnislögum. Á hinn bóginn verður að horfa til þess að félagsmenn BÍ hafa staðið frammi fyrir umtalsverðum hækkunum á nauðsynlegum aðföngum og

<sup>71</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-213/00 *CMA CGM and others v Commission* [2003] ECR II913: „...the fact that an undertaking did not benefit from an infringement cannot, according to the case-law, preclude the imposition of a fine, since otherwise it would cease to have a deterrent effect ... It follows that, contrary to Senator Lines' argument, the Commission is not required, in order to fix fines, to establish that the infringement brought about an unlawful advantage for the undertakings concerned, or to take into consideration any lack of benefit from the infringement“

<sup>72</sup> Af úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001 má ráða að gerður er greinarmunur annars vegar á því hvort tiltekið samráð hafi komist til framkvæmda og hins vegar hvort samráðið hafi haft bein áhrif á verð (verðáhrif). Sjá hér einnig t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í *Zinc Phosphate Cartel* málinu [2003] 5 CMLR 14: „... the actual impact of a complex of agreements in the market depends on, first whether these arrangements were implemented and, secondly, whether the implementation of these arrangements produced an effect in the market.“

<sup>73</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-137/95P *SPO v Commission* [1996] ECR I-1611.



hefur þetta skapað erfiðleika í rekstri. Ljóst er að aðgerðir BÍ voru a.m.k. að vissu marki tilkomnar vegna þessara erfiðleika. Þegar þetta er virt saman telur Samkeppniseftirlitið að atriði tengd huglægri afstöðu horfi ekki til hækkunar sekta. Ekki þykir heldur ástæða til að láta tímalengd brots BÍ horfa til þyngingar viðurlaga.

Við mat á sektum ber jafnframt að líta til efnahagslegs styrkleika hins brotlega aðila til að tryggja að sektir hafi nægjanleg varnaðaráhrif, sbr. t.d. úrskurð árájúnarnefndar samkeppnismála nr. 4/2006 *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. BÍ eru heildarsamtök íslenskra bænda og samtök 13 búnaðarsambanda og 12 búgreinasambanda. Þá eru u.þ.b. 3.500 bú sem eiga aðild að BÍ, beint eða í gegnum viðkomandi búnaðar- og búgreinasambönd. Samkvæmt ársreikningi BÍ fyrir árið 2007 voru rekstrartekjur samtakanna rúmar [...] <sup>74</sup> milljónir króna.

Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið hæfilegt að leggja 10.000.000 kr. sekt á BÍ vegna brots á 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga.

## **7. Fyrirmæli á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga**

Í 16. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr. laganna. Kemur fram að aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta m.a. falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Samkeppniseftirlitið geti jafnframt beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi, í hlutfalli við það brot sem framið hefur verið og nauðsynlegt telst til að stöðva það í reynd. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi.

Eins og umfjöllun í þessari ákvörðun ber með sér hefur BÍ m.a. haldið því fram að ákvæði samkeppnislaga gildi ekki um starfsemi samtakanna og að samkeppni geti ekki ríkt á meðal aðildarfyrirtækja þess. Eins og rakið hefur verið í ákvörðun þessari gilda ákvæði samkeppnislaga fullum fetum um þann hluta landbúnaðarins sem ekki lýtur ákvæðum búvörulaga um opinbera verðlagningu. Í ljósi þess að BÍ virðist ekki gera greinarmun á þeim greinum landbúnaðarins sem lúta hinni opinberri miðstýringu og þeirra búgreina sem eru í frjálsri samkeppni telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að beita heimildum sínum skv. 16. gr. samkeppnislaga til að tryggja virka samkeppni til frambúðar á þeim mörkuðum sem falla undir gildissvið samkeppnislaga.

Í þessu skyni er því beint fyrirmælum til BÍ um 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

---

<sup>74</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



sjálfstæði þeirra félagsmanna samtakanna sem samkeppnislög taka til. Telur Samkeppniseftirlitið heppilegt að BÍ sjálf hafi ákveðið svigrúm til þess að ákvarða hvaða innri ráðstafana sé nauðsynlegt að grípa til í því skyni að ná framangreindu markmiði. Því er í ákvörðunarorði ekki mælt fyrir um útfærslu þessara aðgerða. Hins er lagt fyrir BÍ að greina Samkeppniseftirlitinu frá þessum aðgerðum samtakanna og verður því unnt að ganga úr skugga um að þær séu fullnægjandi.

### **III.**

#### **Ákvörðunarorð:**

##### **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 tryggja 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.**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson