



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagurinn, 19. apríl, 2013

Ákvörðun nr. 9/2013

Kvörtun Íslensk-Ameríska verslunarfélagsins vegna kynningarstarfsemi Umhverfisstofnunar á umhverfismerkjum

I.

Erindið og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá Íslensk-Ameríska verslunarfélaginu hf. (hér eftir ÍSAM), dags. 7. febrúar 2012. Í erindinu er farið fram á að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða samkvæmt b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 vegna meintrar samkeppnishamlandi háttsemi Umhverfisstofnunar. Kvörtun ÍSAM snýr í fyrsta lagi að verkefni Umhverfisstofnunar „ágætis byrjun“ þar sem nýbökuðum foreldrum eru veittar upplýsingar um ágæti vara sem vottaðar hafa verið með samnorræna umhverfismerkinu Svaninum og jafnframt afhentar prufur af tilteknum vottuðum vörum. Í öðru lagi snýr kvörtun ÍSAM að almennri kynningarstarfsemi Umhverfisstofnunar á Svansmerkinu og Svansvottuðum vörum. Telur ÍSAM að með ofangreindu sé stofnunin að niðurgreiða markaðsstarf keppnauta fyrirtækisins með ólögnum hætti.

Í kjölfar þess að erindið barst óskaði Samkeppniseftirlitið með bréfi, dags. 8. mars 2012, eftir umsögn Umhverfisstofnunar við erindi ÍSAM, sbr. 3. mgr. 9. gr. málsmeðferðarreglna eftirlitsins nr. 880/2005. Umsögn Umhverfisstofnunar barst með bréfi, dags. 30. mars 2012. Með tölvupósti, dags. 3. apríl 2012, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir athugasemdum ÍSAM við umsögn Umhverfisstofnunar frá 30. mars 2012. Athugasemdir ÍSAM bárust með bréfi, dags. 18. apríl 2012.

Með bréfi, dags. 18. apríl 2012, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir athugasemdum Umhverfisstofnunar við bréf ÍSAM. Athugasemdir Umhverfisstofnunar bárust með bréfi, dags. 2. maí 2012 og óskaði Samkeppniseftirlitið umsagnar um þær hjá ÍSAM með bréfi, dags. 22. maí 2012. Svar ÍSAM barst með bréfi, dags. 8. júní 2012 og óskaði Samkeppniseftirlitið loks eftir athugasemdum Umhverfisstofnunar við svarið. Í bréfi sínu, dags. 27. júní 2012, vísaði stofnunin til fyrri athugasemda sinna.

Með tölvupósti, dags. 11. desember 2012, til Umhverfisstofnunar óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um framgang verkefnisins „ágætis byrjunar“, áætlaðan starfstíma þess og hvort til stæði að framhald yrði á verkefninu. Svar Umhverfisstofnunar barst með tölvupósti, dags. 21. desember 2012.



II.

Niðurstöður

ÍSAM telur að kynningarstarfsemi Umhverfisstofnunar í tengslum við umhverfismerkið Svaninn hafi skaðleg áhrif á samkeppni og gangi gegn markmiðum samkeppnislaga. Óskar ÍSAM eftir því að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða samkvæmt b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga vegna meintrar samkeppnishamlandi háttsemi Umhverfisstofnunar.

Samkvæmt b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Af ákvæðinu leiðir að það eru tvö efnisleg skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt ef eftirlitið á að geta gripið til íhlutunar samkvæmt því. Annars vegar þarf háttsemin að vera skaðleg samkeppni og hins vegar mega sérlög ekki kveða á um heimild eða skyldu til athafnar hins opinbera aðila. Getur íhlutun samkvæmt ákvæðinu falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að bregðast við skaðlegum athöfnum opinberra aðila, sbr. 2. mgr. 16. gr. laganna.

Af hálfu Umhverfisstofnunar er á því byggt að framkvæmd stofnunarinnar vegna kynningar á umhverfismerkinu Svaninum sé í samræmi við lög og markmið laga og raski ekki samkeppni. Því sé hvorugt efnisskilyrði b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga uppfyllt. Stofnunin „*bendir á að ekki er í kynningarverkefnum stofnunarinnar kynntir eiginleikar vörunnar þ.e. ekki eru dregin fram ætluð gæði vörunnar sem slíkrar s.s. þægindi, rakadrægni, öryggi, verð eða annað slíkt enda hefur Umhverfisstofnun enga þekkingu á slíkum eiginleikum vörunnar og getur þannig engar upplýsingar veitt um slíkt.*“ Eingöngu sé fjallað um umhverfisáhrif vörunnar.

Hér er rétt að gera nánari grein fyrir umhverfismerkjum og samspili þeirra við samkeppni.

1. Almenn um umhverfismerki og samkeppni

Samkeppnisyfirvöld á Norðurlöndunum gáfu árið 2010 út skýrslu um tengsl samkeppni og umhverfisstefnu, *Competition Policy and Green Growth - Interactions and challenges*. Í skýrslunni, í kafla 5.3 og áfram, er m.a. fjallað um samspil umhverfismerkja og samkeppni. Þar kemur fram að með umhverfismerkjum sé átt við mat og samþykki á vöru eftir fyrirfram ákveðnum staðli. Slíkum merkjum og stöðlum sé ætlað að undirstrika ákveðna eiginleika vöru til aðgreiningar frá öðrum sambærilegum vörum á markaði. Merkingunni sé ætlað að sýna fram á trúverðugleika og gæði vöru sem neytendum væri annars erfitt að koma auga á.

Slík kerfi eru yfirleitt byggð á almennum reglum sem settar eru af hinu opinbera eða valkvæðum kerfum. Svansmerkið sem til skoðunar er í þessu máli er einhvers konar sambland af þessu tvennu, þátttaka í staðlinum er valkvæð en þó eru til staðar opinberar reglur sem gilda um umhverfismerkið, sbr. reglugerð nr. 525/2006 um umhverfismerki.

Niðurstaða skýrslunnar er að mikilvægi umhverfismerkja hafi aukist á undanliðnum árum. Þegar umhverfismerkjum hafi verið komið á, hafi það verið hvatning fyrir framleiðendur til að framleiða þær umhverfisvænu vörur sem neytendum óska eftir. Umhverfismerki undirstrika sérstaka og dulda eiginleika vöru sem neytendum væri annars afar erfitt að



koma auga á. Umhverfismerki lækki því viðskiptakostnað (e. *Transaction cost*) neytenda vegna upplýsingaöflunar um slíka eiginleika vöru. Þá feli umhverfismerki í sér hvata til neytenda til að velja umhverfisvænni kosti við innkaup þegar þess er völ.

Mestu máli skipti að skilyrði þess að tiltekið umhverfismerki sé veitt séu gangsæ og mismuni ekki framleiðendum á markaði. Helsta samkeppnislega hættan af umhverfismerkjum sé sú að stórfyrirtæki geti haft áhrif á gerð staðla með þeim hætti að skilyrði séu þrengd með óeðlilegum hætti þannig að aðeins þeirra vörur uppfylli skilyrði umhverfismerkisins. Umhverfismerki sem séu misnotuð á þennan hátt leiði til herra vöruverðs neytendum til tjóns.

Í þessu felist að umhverfismerki, sem rétt er staðið að, feli ekki óhjákvæmilega í sér samkeppnishindranir. Þvert á móti séu slík umhverfismerki til þess fallin að skapa samkeppni um eiginleika vöru sem neytendum væri annars illmögulegt að koma auga á.

Markmið samkeppnislaga og umhverfisverndar geta því farið saman, enda markmið beggja að tryggja velferð neytenda.

2. Umhverfismerki og lagaumhverfi þeirra

Umhverfismerkið Svanurinn er samnorræn umhverfisvottun sem sett var á fót árið 1989 af Norðurlandaráði. Markmiðið með stofnun Svansins var að koma á kerfi valkvæðra umhverfismerkinga sem ætlað er að stuðla að sjálfbærri neyslu. Það er einnig markmiðið með Svansmerkiniu að gera neytendum auðveldara að velja umhverfisvænar vörur. Kerfið byggir á ISO 14024 staðlinum fyrir umhverfismerki og því er stýrt af sjálfstæðum aðilum í hverju aðildarlandi.¹

Viðmiðunarreglur sem fyrirtæki, vörur þeirra og þjónusta þurfa að uppfylla til að hljóta Svansmerkið eru ákvarðaðar af norrænu umhverfismerkjaneftinni (Nordisk Miljömärkningsnämnd) sem skipuð er fulltrúum frá öllum Norðurlöndunum. Vöru sem hefur hlotnast umhverfismerking í einhverju aðildarlandanna má markaðssetja sem vottaða vöru á Norðurlöndunum. Þó þarf að skrásetja vöruna sérstaklega í hverju landi fyrir sig. Skilyrði Svansmerkisins sem snúa að umhverfisvænleika vöru eða þjónustu eru yfirleitt frekar ströng og snúa að öllum framleiðslu- og endingartíma hennar, þ.e. allt frá vali á hráefni, framleiðslu, markaðssetningu, notkun og til förgunar.

Umhverfisstofnun er sá aðili sem hefur leyfi til að veita umhverfismerkið Svaninn hér á landi vegna þeirrar vöru og þjónustu sem uppfyllir þær viðmiðunarreglur sem norræna umhverfismerkjaneftin hefur samþykkt vegna veitingu þess. Um veitingu umhverfismerkja hér á landi gildir reglugerð nr. 525/2006 um umhverfismerki, sem sett er með stoð í 6. tl. 5. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.² Markmið

¹ Sjá heimasíðu Svansmerkisins: <http://www.nordic-ecolabel.org/>.

Til að umhverfismerki geti talist af tegund I skv. ISO 14024 staðlinum þarf að vera valfrjáls þátttaka í því, merkið má ekki vera rekið í hagnaðarskyni, merkið þarf að vera rekið af sjálfstæðum aðila, gæta þarf gagnsæis í viðmiðapróun og gjaldtöku, viðmið þurfa að vera sértæk fyrir hvern vöruflokk, viðmiðin þurfa að taka til alls lífsferils vörunnar, viðmiðun þurfa að vera þróuð áfram og hert með reglulegu millibili. Sjá t.d. http://www.globalecolabelling.net/what_is ecolabelling/.

² Í 5. gr. laganna segir að ráðherra setji í reglugerð almenn ákvæði um m.a. umhverfismerki til að stuðla að framkvæmd mengunareftirlits. Ákvæðið kom inn í lög með lögum nr. 65/1994 sem breyttu lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Í álitum umhverfisnefndar Alþingis með ákvæðinu sagði m.a. orðrétt: „Lagt



reglugerðarinnar skv. 1. gr. hennar er að stuðla að því að náð verði markmiðum um sjálfbæra þróun með því að efla hönnun, framleiðslu, markaðssetningu og notkun á þjónustu og vörum sem eru umhverfisvænar. Umhverfismerkjum er ætlað að auðvelda val neytenda og innkaupaaðila á umhverfisvænni vöru og þjónustu, jafnframt því að gera framleiðendum og þjónustuaðilum auðveldara að framleiða og markaðssetja umhverfisvæna vöru og þjónustu. Reglugerðin nær til umhverfismerkjanna Svansins og Blómsins, skv. 2. gr. hennar.

Blómið er umhverfismerki Evrópusambandsins sem byggir líkt og Svansmerkið á ISO 14024 staðlinum fyrir umhverfismerki sem stýrt er af þriðja aðila. Merkið var sett á laggirnar árið 1992 og var m.a. litið til Svansmerkisins sem fyrirmyndar. Viðmiðunarreglur umhverfismerkisins eru ákveðnar í gagnsæju ferli sem ýmsir hagsmunaaðilar, m.a. vísindamenn og sjálfstæðar stofnanir, koma að. Að lokum er það framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem samþykkir og gefur út viðmiðunarreglurnar. Markmið Blómsins er að ýta undir sjálfbærni með því að gera neytendum auðveldara að velja vörur sem hafa sem minnst skaðleg áhrif á umhverfið.³

Umhverfisstofnun er sá íslenski aðili sem hefur leyfi til að nota umhverfismerki Evrópusambandsins, Blómið, vegna vöru og þjónustu sem uppfyllir þær viðmiðunarreglur sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur samþykkt vegna veitingu þess, sbr. 18. gr. reglugerðar nr. 525/2006. Reglugerðin er m.a. sett til innleiðingar á reglugerð EB nr. 1980/2000 um endurskoðað kerfi um veitingu umhverfismerkis bandalagsins og ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 2000/729/EB varðandi staðlaðan samning um notkunarskilmála umhverfismerkis bandalagsins.

Eins og komið hefur fram er það m.a. markmið reglugerðar um umhverfismerki skv. 1. gr. hennar að stuðla að markaðssetningu og notkun umhverfismerktrar vöru og þjónustu. Í 19. gr. reglugerðarinnar er fjallað um fræðslu- og kynningarstarfsemi Umhverfisstofnunar vegna umhverfismerkja. Þar kemur fram að Umhverfisstofnun beri að upplýsa neytendur og fyrirtæki um tilganginn með veitingu umhverfismerkja, þá framleiðsluflokka sem hafa verið valdir, viðmiðunarreglur fyrir hvern framleiðsluflokk og umsóknarferlið. Að öðru leyti annist umhverfismerkisráð fræðslu og kynningarstarfsemi.⁴ Í reglugerð EB nr. 1980/2000 er einnig fjallað um kynningu umhverfismerkja. Í 10. gr. reglugerðarinnar er fjallað um kynningu umhverfismerkisins:

„Aðildarríkin og framkvæmdastjórnin skulu, í samvinnu við aðilana að umhverfismerkinganefndinni, stuðla að notkun á umhverfismerki bandalagsins með aðgerðum til vitundarvakningar og upplýsingaherferðum fyrir neytendur,

er til að við bætist þrjú nýir töluliðir sem fjalla um umhverfisstjórn og eftirlitskerfi fyrirtækja, umhverfismerki á vörur og eftirlit með flutningi úrgangs milli landa. Breytingin er gerð að beiðni umhverfisráðuneytis og er forsenda þess sú að ráðuneytið hafi heimild til að taka upp í stjórnvaldsfyrirmæli efni eftirtalinnna reglugerða: Reglugerð 880/92/EBE, um veitingu vistmerkis Evrópubandalagsins. Markmið þeirrar reglugerðar er að stuðla að betri markaðsstöðu vara sem hafa lítil neikvæð áhrif á umhverfið og að veita neytendum betri upplýsingar um áhrif þeirra á umhverfið. Í reglugerðinni eru ákvæði um veitingu opinbers umhverfismerkis til þeirra aðila sem óska eftir að nota það á sínar vörur.“

³ Sjá heimasíðu Blómsins: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel>.

⁴ Í 5. gr. reglugerðarinnar segir að „Umhverfismerkisráð er samstarfshópur fulltrúa helstu hagsmunaaðila um umhverfismerki og er Umhverfisstofnun til ráðgjafar um framkvæmd reglugerðar þessarar. Í umhverfismerkisráði eiga sæti fulltrúar frá Umhverfisstofnun, Neytendasamtökunum, Samtökum iðnaðarins, Landvernd, Samtökum verslunar og þjónustu, Samtökum ferðaþjónustu, Staðlaráði Íslands og Iðntæknistofnun Íslands. Fulltrúi Umhverfisstofnunar er formaður ráðsins og sér um að kalla ráðið saman.“



framleiðendur, kaupmenn, smásala og almenning og styðja þannig þróun kerfisins.

Í því skyni að hvetja til notkunar á vörum, sem bera umhverfismerkið, ættu framkvæmdastjórnin og aðrar stofnanir bandalagsins sem og önnur almenn innlend yfirvöld, með fyrirvara um lög bandalagsins, að gefa fordæmi með því að tilgreina þær kröfur sem þær gera varðandi vörur."

Í 11. gr. reglugerðar EB er fjallað um samræmingu á milli innlendra umhverfismerkja og umhverfismerkis ESB. Þar kemur m.a. fram að ef vara hefur fengið bæði merkin skuli þau standa hlið við hlið á umbúðum vörunnar.

Kynning Svansmerkisins og Blómsins fyrir neytendum og fyrirtækjum er því eitt af lögbundnum hlutverkum Umhverfisstofnunar. Þó verður að telja að sú heimild geti sætt takmörkunum á grundvelli samkeppnislaga ef kynning stofnunarinnar á umhverfismerkjum takmarkar samkeppni með óeðlilegum hætti, enda myndi slík kynning yfirleitt einnig ganga gegn markmiðum framangreindra ákvæða og tilgangi umhverfismerkja. Sem dæmi um slíka háttsemi má nefna kynningu á tilteknu umhverfismerki sem mismunar þeim fyrirtækjum sem uppfylla skilyrði og eru aðilar að því.

3. Verkefnið „Ágætis byrjun“

Kvörtun ÍSAM lítur að því að Umhverfisstofnun sem er opinber aðili niðurgreiði markaðskostnað Svansmerktrar vöru með almennri kynningarstarfsemi á eiginleikum slíkrar vöru. Þá kvartar ÍSAM sérstaklega yfir verkefni Umhverfisstofnunar „ágætis byrjun“. Það verkefni felist í því að Umhverfisstofnun í samstarfi við heilsugæsluna dreifi svokölluðum Svanspokum til allra foreldra ungabarna á Íslandi í sex vikna skoðun. Í Svanspokanum sé að finna prufur af vörum samkeppnisaðila ÍSAM. Í pokanum eru:

- Tvær Libero bleyjur
- Tvö Natracare dömubindi
- Natracare brjóstpúðar
- Decubal handáburður
- Derma-Eco handáburður
- Bæklingurinn *Ágætis byrjun*

Að sögn ÍSAM sé verkefnið þegar farið að skila árangri fyrir söluaðila ofangreindra vara en sala ÍSAM á Pampers bleyjum hafi á sama tíma dregist merkjanlega saman.

Í svörum Umhverfisstofnunar kemur fram að á fyrri hluta ársins 2011 hafi stofnunin sent söluaðilum Svansmerktrar vöru á Íslandi bréf þar sem óskað hafi verið eftir þátttöku í Svanspokanum. Komið hafi fram að til stæði að láta framleiða 4500 poka og að kostnaður fyrir hverja prufu í pokanum væri 40 krónur eða 180.000 krónur fyrir þátttöku í öllum pokunum. Svanurinn stæði straum af öllum öðrum kostnaði, s.s. bæklingi, dreifingu, kynningu í fjölmiðlum o.fl. Þá hefði orðrétt verið sagt að „[a]uglýsingagildi fyrir þátttakendur er gífurlegt þar sem pokanum verður dreift á öllu landinu í heilt ár.“ Ef mikill



áhugi yrði á verkefninu gildi reglan fyrstur kemur fyrstur fær. Öllum sem hafi óskað eftir því að verða hluti af verkefninu hafi þó verið boðin þátttaka í þetta skipti.

Á heimasíðu Umhverfisstofnunar er fjallað um verkefnið „ágætis byrjun“. Verkefnið gangi út á það að dreifa Svanspokum til nýbakaðra foreldra. Verkefnið sé unnið að norski fyrirmynd en þar í landi hafi sambærilegt verkefni verið í gangi frá árinu 2005. Í bæklingnum sé fjallað um umhverfismerkið og mikilvægi þess að velja umhverfsvottaðar vörur fyrir ungarbörn. Í pokanum séu auk bæklingssins einnig vöruprúfur en tilgangurinn með þeim sé ekki að kynna einstök vörumerki heldur varpa ljósi á það að Svanurinn hafi vottað breitt úrval af ungbarnavörum og foreldrar hafi því raunverulegt val um vöru sem sé betri fyrir umhverfi og heilsu. Verkefnið sé tímabundið og því sé ætlað að ná til allra barna sem fæddust á landinu á tímabilinu frá nóvember 2011 til nóvember 2012.

Á heimasíðunni er einnig að finna eftirfarandi texta um markmið verkefnisins:

„...Ungabörn eru mun viðkvæmari fyrir skaðlegum efnum heldur en fullorðnir. Varasöm efni geta leynst í öllum vörum og þess vegna er mikilvægt að vera meðvitaður um áhættur og velja skynsamlega. Varasöm efni geta leynst í öllum vörum og þess vegna er mikilvægt að vera meðvitaður um áhættur og velja skynsamlega. ... Svanurinn auðveldar foreldrum að velja vöru og þjónustu sem standast ströngustu umhverfis-, heilsu- og gæðakröfur. Svanurinn vonar að verkefnið verði til þess að vekja athygli á mikilvægi neytendavals fyrir umhverfi og lýðheilsu.“⁵

4. Niðurstaða

Kvörtun ÍSAM varðar eins og áður hefur komið fram tvö atriði. Annars vegar almenna kynningarstarfsemi Umhverfisstofnunar vegna Svansmerktrar vöru og hins vegar kynningu stofnunarinnar á Svansmerktum vörum með verkefninu „ágætis byrjun“.

Hér að framan hefur verið fjallað um umhverfismerki með almennum hætti og einnig sérstaklega um umhverfismerkin Svaninn og Blómið. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að umhverfismerki með valkvæðri aðild, sem rekin eru af sjálfstæðum aðilum og á hlutlægum forsendum raski ekki samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Þvert á móti eru slík kerfi til þess fallin að skapa sérstaka eftirspurn um eiginleika vöru og þjónustu sem neytendur myndu annars ekki koma auga á án verulegs tilkostnaðar. Ef slík vottun vöru myndi ekki vera til staðar væri verulegt misræmi á milli þeirra upplýsinga sem framleiðendur búa yfir um vöruna gagnvart neytendum (e. *Information asymmetry*). Eitt af skilyrðum kenningarinnar um fullkomna samkeppni er einmitt að neytendur og framleiðendur búi yfir fullkomnum upplýsingum um verð og eiginleika vöru. Misræmi þar á milli er til þess fallið að takmarka virka samkeppni.⁶ Þá er slík umhverfsvottun einnig til þess fallin að skapa sérstakan markað um eiginleika vöru sem framleidd er með umhverfisvænum hætti og stuðlar að umhverfisvernd.

⁵ <http://www.ust.is/einstaklingar/umhverfismerki/umhverfismerkid-svanurinn/agaetis-byrjun/>.

⁶ Skýrsla samkeppnisyfirvalda á Norðurlöndunum, Competition Policy and Green Growth - Interactions and challenges, nr. 1/2010, bls. 58-59.



Þá hefur jafnframt verið fjallað um lagaumhverfi umhverfismerkja á Íslandi. Eitt af skilyrðum b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er að sérlög feli ekki í sér skyldu eða heimild til þeirra athafna sem mögulega eru skaðlegar samkeppni. Í reglugerð nr. 525/2006 er fjallað um umhverfismerki, sem sett er með stoð í 6. tl. 5. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998.⁷ Í fyrstu grein reglugerðarinnar er fjallað um markmið hennar en þau eru m.a. að stuðla að markaðssetningu og notkun á umhverfisvænni vöru og þjónustu. Í 19. gr. er fjallað um fræðslu og kynningarstarfsemi Umhverfisstofnunar vegna umhverfismerkja, þ. á m. vegna Svansins. Þar kemur fram að Umhverfisstofnun beri m.a. að upplýsa neytendur um tilgang umhverfismerkja. Það er því lögbundið hlutverk Umhverfisstofnunar að kynna neytendum umhverfismerkið Svaninn.

Í reglugerðinni er ekki ítarlega útfært með hvaða hætti stofnuninni er heimilt að sinna þessari kynningarstarfsemi. Það er þó mat Samkeppniseftirlitsins að almenn kynning, t.d. með auglýsingum í fjölmiðlum á umhverfismerkinu Svaninum og þeim umhverfisvænu viðmiðum sem því er ætlað að tryggja samræmist hlutverki Umhverfisstofnunar og gangi ekki gegn markmiðum samkeppnislaga. Á þetta við svo lengi sem hlutlægni og jafnræðis er gætt gagnvart framleiðendum og seljendum vottaðrar vöru.⁸

Í verkefni Umhverfisstofnunar „ágætis byrjun“ felst að umfram almenna kynningu á Svansmerktum vörum eru veittar prufur af einstaka vörumerkjum sem vottuð hafa verið með Svaninum. Val á þeim vöruprufum sem fylgja með Svanspokanum byggir á bréfi sem Umhverfisstofnun sendi á fyrri hluta ársins 2011 til innlendra aðila sem selja Svansmerktar ungbarnavörur. Í bréfinu kom fram að ef mikill áhugi yrði á verkefninu myndi valið byggja á reglunni fyrstur kemur fyrstur fær. Þó komust allir að sem þess óskuðu í þetta skipti.

Kynning opinbers aðila á einstaka vörumerkjum sem bera Svansvottun kann að vera til þess fallin að skekkja samkeppnisstöðu þeirra Svansmerkta vörumerkja sem ekki eru sérstaklega kynnt. Við mat á samkeppnislegum áhrifum þess verkefnis sem hér er til skoðunar verður þó að hafa í huga að þátttaka í Svaninum er valkvæð öllum þeim framleiðendum sem uppfylla viðmiðunarreglur Svansins í einstaka vöruflokkum, sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðar um umhverfismerki. Allir söluaðilar Svansmerktra vara sem sérstaklega sóttust eftir þátttöku í verkefninu komu sínum vöruprufum að. Því hefur ekki verið sýnt fram á í þessu máli að framleiðendum sem hlotið hafa Svansvottun hafi verið mismunað við framkvæmd verkefnisins. Þá ber einnig að hafa í huga að verkefnið „ágætis byrjun“ er tímabundið. Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun mun

⁷ Í 5. gr. laganna segir að ráðherra setji í reglugerð almenn ákvæði um m.a. umhverfismerki til að stuðla að framkvæmd mengunareftirlits. Ákvæðið kom inn í lög með lögum nr. 65/1994 sem breyttu lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Í álit umhverfisnefndar Alþingis með ákvæðinu sagði m.a. orðrét: „Lagt er til að við bætist þrjú nýir töluliðir sem fjalla um umhverfisstjórn og eftirlitskerfi fyrirtækja, umhverfismerki á vörur og eftirlit með flutningi úrgangs milli landa. Breytingin er gerð að beiðni umhverfisráðuneytis og er forsenda þess sú að ráðuneytið hafi heimild til að taka upp í stjórnvaldsfyrirmæli efni eftirtalinna reglugerða: Reglugerð 880/92/EBE, um veitingu vistmerkis Evrópubandalagsins. Markmið þeirrar reglugerðar er að stuðla að betri markaðsstöðu vara sem hafa lítil neikvæð áhrif á umhverfið og að veita neytendum betri upplýsingar um áhrif þeirra á umhverfið. Í reglugerðinni eru ákvæði um veitingu opinbers umhverfismerkis til þeirra aðila sem óska eftir að nota það á sínar vörur.“

⁸ Reglugerð nr. 525/2006 um umhverfismerki gildir um umhverfismerkið Svaninn og Blómið, sbr. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar. Þá fjallar Umhverfisstofnun með almennum hætti um önnur umhverfismerki á heimasíðu sinni, <http://www.ust.is/einstaklingar/umhverfismerki/ymis-umhverfismerki/>.



dreifingu á vöruprufum ljúka fyrir sumarið 2013 og ekki standi til að sá þáttur verkefnisins verði framlengdur.

Í samræmi við framangreint er það mat Samkeppniseftirlitsins að almenn kynningarstarfsemi Umhverfisstofnunar á umhverfismerkjum og framkvæmd verkefnisins „ágætis byrjunar“ í þessu tilviki gefi ekki tilefni til þess að eftirlitið beiti heimild b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga í málinu.

Samkvæmt c. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er það eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaði. Með vísan til þessa telur eftirlitið að það væri til bóta ef Umhverfisstofnun setti sér verklagsreglur um kynningu á umhverfismerkjum. Í þeim verklagsreglum verði leitast við að tryggja hlutlægni og jafnræði í kynningu á Svansmerkinu og öðrum umhverfismerkjum sem Umhverfisstofnun stendur að kynningu á. Þá er mikilvægt að Umhverfisstofnun forðist að kynna einstakar vörutegundir sem bera Svaninn eða önnur umhverfismerki sérstaklega umfram aðrar vörutegundir sem bera sams konar umhverfismerki. Almenn kynning á nýjum vottunum með fréttatilkynningum og önnur sambærileg kynningarstarfsemi telst þó ekki til sérstakrar kynningar á einstökum vörutegundum. Ef ætlunin er að kynna Svansmerkið með vottuðum vöruprufum, eða öðrum hætti sem tengist beinlínis einstaka vörumerkjum, verður að gera þá kröfu að valforsendur séu skýrar og gagnsæjar. Auk þess er rétt að gera þá kröfu að gildistími slíkra verkefna sé ekki of langur til að koma í veg fyrir mismunun við kynningu einstaka vörumerkja. Er tilmælum að þessu leyti beint til Umhverfisstofnunar í ákvörðunarorði.

Í samræmi við allt framangreint er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé tilefni til þess að eftirlitið aðhafist frekar í tilefni af erindi ÍSAM frá 7. febrúar 2012.



III.

Ákvörðunarorð:

„Aðgerðir Umhverfisstofnunar röskuðu ekki samkeppni í skilningi b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið beinir eftirfarandi tilmælum til Umhverfisstofnunar á grundvelli c. liðar 8. gr. samkeppnislaga:

- **Umhverfisstofnun setji sér verklagsreglur um kynningu stofnunarinnar á umhverfismerkjum. Reglurnar taki m.a. mið af því að tryggja að vottuðum vörumerkjum sé ekki mismunað við kynningu á umhverfismerkjum.**
- **Umhverfisstofnun forðist að kynna einstakar vörutegundir sem bera Svaninn eða önnur umhverfismerki sérstaklega umfram aðrar vörutegundir sem bera sama umhverfismerki.**
- **Almenn kynning á nýjum vottunum með fréttatilkynningum og önnur sambærileg kynningarstarfsemi telst þó ekki til sérstakrar kynningar á einstökum vörutegundum.**
- **Ef ætlunin er að kynna umhverfismerki með vottuðum vöruprufum, eða öðrum hætti sem beinlínis tengist einstaka vörumerkjum, skulu valforsendur vera skýrar og gagnsæjar. Þá skal gildistími slíkra verkefna vera hæfilegur til að koma í veg fyrir mismunun við kynningu einstaka vörumerkja.**

Að öðru leyti eru ekki forsendur til aðhafast frekar í tilefni af erindi Íslensk-Ameríska verslunarfélagsins, dags. 7. febrúar 2012.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson