



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Markaðsráð kindakjöts
b.t. Oddnýjar Steinu Valsdóttur, formanns
Bændahöllinni við Hagatorg
107 Reykjavík

Reykjavík, 1. ágúst 2017
Tilv.: 1706002

Varðar: Beiðni Markaðsráðs kindakjöts um undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga

Þann 1. júní sl. barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá Markaðsráði kindakjöts. Í því er óskað eftir undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 við samkeppnishamlandi samráði, sbr. 15. gr. laganna. Í bréfi þessu er gerð grein fyrir frummati Samkeppniseftirlitsins til beiðni Markaðsráðsins.

Eins og nánar verður rakið er það frummat Samkeppniseftirlitsins að Markaðsráð kindakjöts hafi ekki sýnt fram að á að lagaskilyrði fyrir undanþágu séu uppfyllt. Skiptir máli í því sambandi að Markaðsráðið hefur hvorki viljað afhenda Samkeppniseftirlitinu mögulega mikilvæg undirbúningsgögn eða staðfesta við eftirlitið að slík gögn séu ekki til staðar.

1.

Beiðni Markaðsráðs kindakjöts um undanþágu samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga er sögð koma til vegna samstarfsverkefnis sem ráðið telji að fallið geti undir bannreglu 10. gr. samkeppnislaga. Í samstarfsverkefninu ætli sér að taka þátt sláturleyfishafar sem eru aðilar að Landssamtökum sláturleyfishafa, þ.e. Sláturfélag Suðurlands svf., Kaupfélag V-Húnvetninga svf., Sölufélag A-Húnvetninga ehf., Kaupfélag Skagfirðinga svf., Fjallalamb hf., Norðlenska matborðið ehf. og Sláturfélag Vopnfirðinga hf.

Í beiðni ráðsins kemur fram að styrking íslensku krónunnar og breytingar á mörkuðum erlendis hafi haft neikvæð áhrif á viðskipti með kindakjöt og aðrar tengdar afurðir. Afurðaverð hafi ekki hækkað árin 2014 og 2015 og árið 2016 hafi orðið töluverð lækkun. Segir í bréfi ráðsins að ekki verði „*litið fram hjá því að þessi tímabundna staða hefur þegar skapað mikinn vanda, bæði hjá bændum sjálfum og afurðafyrirtækjum. Ekki verður heldur séð að núverandi aðstæður muni breytast á yfirstandandi ári og af þeim sökum má búast*



við enn frekari lækkunum afurðaverðs nú í haust sem mun auka enn á vandann. Fjárhagslegt svigrúm til að mæta þessu er afar lítið og víða alveg uppurið.

Bændur hafa að undanfögnu átt í viðræðum við hið opinbera um leiðir til að bregðast við þeim vanda sem að steðjar. Ljóst er að grípa verður til aðgerða hið fyrsta til að forða hættu á fjöldagjaldþroti bænda. Horft er á þrjúþættar aðgerðir, en aðeins sá fyrsti varðar með beinum hætti undanþágubeiðnina sem hér er lögð fram.

- a) Aukin samvinna við útflutning sem byggir m.a. á því að undanþága til samstarfs fáist.
- b) Fagleg og ítarleg úttekt í samvinnu stjórnvalda og Landssamtaka sauðfjárbænda á ferlinu frá því lömb eru sótt til bónda og þar til þeim er komið í hendur endanlegs neytenda. Þar væri horft til hagkvæmni, umhverfisfótspors, vörugæða, dýravelferðar og hagsmuna neytenda og bænda. Niðurstöðurnar verði grundvöllur viðræðna á milli stjórnvalda, bænda og sláturleyfishafa um varanlegar kerfisbreytingar sem ætlað er að gera greinina hæfari til að takast á við breytt alþjóðlegt samkeppnisumhverfi og auknar kröfur um dýravelferð og umhverfismál með hagsmunum bænda og íslenskra neytenda fyrir augum.
- c) Ýmsar aðgerðir sem rúmast innan ramma búvörusamninga sem ætlað er að draga tímabundið úr framleiðslu, eftir því sem svigrúm samninganna og búvörlaganna leyfir."

Jafnframt segir í erindinu að hingað til hafi útflutningur á lambakjöti verið á hendi hvers og eins sláturleyfishafa. Þau fyrirtæki hafi hins vegar ekki fjárhagslega burði til þess nú. Hugmyndin sé sú að Markaðsráð kindakjöts bjóði hverjum og einum sláturleyfishafa að taka þátt í útflutningsverkefni á grundvelli sérstaks samnings þar um. Forsendan sé að allir sláturleyfishafar í Landssamtökum sláturleyfishafa samþykki fyrirkomulagið og gangi til samninga við ráðið. Þeim sem ekki séu aðilar að samtökunum yrði einnig boðið að taka þátt í verkefninu.

Í þessu myndi felast að sláturleyfishafi skuldbindi sig til að flytja út tiltekinn hluta þess lambakjöts sem hann framleiði á gildistíma undanþágunnar. Lagt sé til að útflutt magn í heild miði við 35% af framleiddu lambakjöti á árinu 2017 og er áætlað að svipað hlutfall verði flutt út árið 2018. Markaðsráðið hefði yfirumsjón með þessum útflutningi og héldi utan um gögn. Sláturleyfishafar myndu láta ráðinu í té opinber gögn um viðskipti á erlendum mörkuðum, ráðið héldi utan um þau en mætti ekki miðla þeim milli aðila. Sláturleyfishöfum væri jafnframt heimilt að semja sín á milli um að annast útflutning fyrir annan, o.s.frv. Ef leyfishafi stæði ekki við hlutfall sitt greiddi hann útflutningsgjald til ráðsins.

Markaðsráðið telur „óverulega hættu á að umrætt samstarf sé til þess fallið að raska samkeppni hér á landi og falli í meginatriðum utan gildissviðs samkeppnislaga, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna, enda lýtur það ekki að neinu leyti að markaðsfærslu kindakjöts hér á landi eða innlendri starfsemi sláturleyfishafa að öðru leyti."



Í bréfi Markaðsráðsins eru síðan sett fram sjónarmið sem ráðið telur að sýni að öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu séu uppfyllt, sbr. nánar hér á eftir.

Óskað er eftir því að undanþágan gildi til 1. september 2019. Markaðsráðið fer fram á hraða afgreiðslu málsins í því skyni að niðurstaða liggi fyrir við upphaf sláturtíðar 2017.

2.

Í þágu rannsóknar málsins óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögnum frá fjölmörgum aðilum um framangreint erindi Markaðsráðsins. Alls var um ræða 21 aðila, þ.m.t. fyrirtæki sem starfa á viðkomandi sviði viðskipta og samtök annars vegar fyrirtækja og hins vegar neytenda og launafólks. Eftir atvikum var einnig óskað eftir upplýsingum frá tilteknum umsagnaraðilum.

Umsagnir og upplýsingar bárust frá flestum á milli 21. júní og 28. júní sl. Samkeppniseftirlitið þurfti tvívegis að ítreka upplýsingabeirni sínar, annars vegar 23. júní og hins vegar 5. júlí sl.

3.

Í umsögn sinni leggja Bændasamtök Íslands áherslu á að undanþágan verði veitt og vísa í aðalatriðum til þeirra sjónarmiða sem fram koma í erindi Markaðsráðsins. Hið sama gera tilteknir slátursleyfishafar.

Alþýðusamband Ísland leggst hins vegar gegn því að undanþágan verði veitt. Í umsögn sambandsins er fjallað um lýsingu Markaðsráðs kindakjöts á erfiðri samkeppnisstöðu í greininni í ljósi gengisstyrkingar íslensku krónunnar en bætt við að greinin glími einnig við þá þróun að neysla kindakjöts hafi um langt skeið dregist saman innanlands. Þá er bent á að gengissveiflur krónunnar hafi undanfarinn áratug haft bæði jákvæð og neikvæð áhrif á greinina. Sambandið segir beiðni ráðsins illa rökstudda og eina sýnilega ástæðan til þess að vilja fá slíka undanþágu sé að minnka framboð af lambakjöti á innanlandsmarkaði til þess að halda uppi verði. Sambandið telur allan rökstuðning skorta og bendir á sérstaklega veik rök fyrir því að verkefnið komi til með að færa neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi af verkefninu. Skoðun sambandsins sé sú að undanþága, yrði hún veitt, fæli í sér kostnað fyrir neytendur og sé ekki lausn á því ójafnvægi sem ríki í framleiðslu og vanda þeim sem uppi er í sauðfjárrækt hérlendis.

Neytendasamtökin leggjast einnig gegn veitingu undanþágunnar. Samtökin kveðast ekki geta fallist á þann rökstuðning sem fram komi í bréfi Markaðsráðsins og telji skilyrði 15. gr. samkeppnislaga ekki uppfyllt. Samtökin telja að tilvísað verkefni í erindi ráðsins falli ótvírætt og beint undir samkeppnislög. Rökstuðningur ráðsins fyrir undanþágu sé ekki nægilegur og útgangspunkturinn virðist vera að með því að ráðast í aðgerðir sem lýst er í erindinu hagnist neytendur til lengri tíma litið og komið sé í veg fyrir fjöldagjaldþrot bænda og afurðastöðva, en í raun sé verið að takmarka aðgengi neytenda að kindakjöti hér á landi og halda uppi háu verði. Slíkt geti samtökin ekki stutt.

Félag atvinnurekenda leggjast jafnframt gegn því að undanþágan yrði veitt á þeim grundvelli að í fyrsta lagi séu ekki uppfyllt lagaleg skilyrði fyrir henni og í öðru lagi telji félagið tillöguna óskynsamlega og til tjóns fyrir neytendur og samkeppni. Félagið telur ekkert skilyrða 15. gr. samkeppnislaga uppfyllt og telur hugmyndir ráðsins um



útflutningsskyldu stórkostlega gallaðar og ólögsmætar. Þær muni eingöngu skaða hagsmuni neytenda. Hugmyndir ráðsins þjóni að meginstefnu til því markmiði að halda uppi verði á innlendum markaði með því að skerða framboð og slíkt sé ótækt. Slíkt geti aldrei talist ávinningur fyrir neytendur. Þá mótmælir Félag atvinnurekenda túlkun Markaðsráðs kindakjöts á gildissviði samkeppnislaga og að lokum segir félagið að sé raunverulegur vilji til að stuðla að bættum hag sauðfjárbænda telji félagið mikilvægt að hugað sé að aukinni samkeppni en ekki minni samkeppni. Með auknu frjálsræði og aðhaldi því sem samkeppni fylgi muni hagur sauðfjárbænda óhjákvæmilega vænkast til muna. Þetta hafi komið vel í ljós í innlendri grænmetisrækt.

Samtök verslunar og þjónustu eru því einnig mótfallin að undanþágan verði veitt. Samtökin benda á að tilvísanir erfiðleikar í erindi ráðsins séu á margan hátt sambærilegir þeim starfsskilyrðum sem aðrar útflutningsgreinar hérlendis fáist við og hafi haft áhrif á starfsemi þeirra. Nú þegar hafi hið opinbera hlaupið undir bagga með framleiðendum kindakjöts og lagt til 100 milljónir króna í sérstöku markaðsátaki. Þá telja samtökin að búvörusamningar sem tóku gildi í ársbyrjun 2017 feli í sér ívilnandi stuðning við þessa tilteknu starfsemi, umfram aðrar greinar. Samtökin telja Markaðsráð kindakjöts ekki hafa sýnt fram á það í erindi sínu að öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt og leggja samtökin sérstaka áherslu á það skilyrði sem fram kemur um ávinning neytenda. Samtökin benda einnig á að þeim hafi borist ábendingar frá aðildarfyrirtækjum að innlend framleiðsla anni nú þegar ekki að fullu viðvarandi eftirspurn eftir tilteknu kindakjöti, m.a. hryggjum. Hafi því orðið hækkanir á verði hryggja til neytenda. Samtökin telja að verði undanþágan veitt sé enn verið að fækka samkeppnishvötum þeirra fyrirtækja sem hlut eigi að máli og því hnígi öll rök til þess að það muni hafa skaðleg áhrif á samkeppni milli þeirra fyrirtækja og alvarlegar afleiðingar þegar til lengri tíma sé litið, neytendum til tjóns.

4.

Þann 12. júlí 2017 sendi Samkeppniseftirlitið Markaðsráði kindakjöts umsagnir þeirra aðila sem leggjast gegn því að undanþága verði veitt og bauð ráðinu að tjá sig um þær.

Í bréfinu vakti Samkeppniseftirlitið einnig athygli ráðsins á því að til þess heimilt sé að veita undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga verði öll skilyrði ákvæðisins að vera uppfyllt og tók þetta fram:

„Samkeppniseftirlitið telur rökstuðning fyrir því að skilyrði séu uppfyllt ekki nægilegan eins og hann liggur fyrir nú og gefur Markaðsráði kindakjöts hér með færi á að leggja fram frekari rök fyrir því að skilyrði séu uppfyllt. Þá er sérstaklega kallað eftir ítarlegri rökstuðningi, og helst gögnum, sem sýnir fram á að skilyrði í b-lið 1. mgr. 15. gr. laganna, þ.e. að neytendum sé veitt sanngjörn hlutdeild í ávinningi sem hlytist af aðgerðum ráðsins, sé uppfyllt.“

Til viðbótar var þessu beint til Markaðsráðs kindakjöts:

„Auk ofangreinds óskar Samkeppniseftirlitið eftir því við Markaðsráð kindakjöts að lögð séu fram öll þau gögn sem ráðið býr yfir sem sýna fram á hverjar afleiðingar eða áhrif af þeim aðgerðum sem óskað er undanþágu fyrir myndu verða á neytendur, markaði málsins, o.s.frv. Þá er ráðinu gefið færi á að leggja fram öll þau gögn og upplýsingar sem ráðið telur að geti haft áhrif á mál þetta.“



Beiðni Samkeppniseftirlitsins byggir á 19. gr. samkeppnislaga og frestur til svara er til 17. júlí nk."

5.

Svar barst frá Markaðsráði kindakjöts þann 20. júlí sl. Í því voru sett fram frekari sjónarmið til stuðnings því að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt. Engin gögn fylgdu hins vegar bréfinu og í því var ekki útskýrt af hverju umbeðin gögn hefðu ekki verið lögð fram eða því lýst yfir að engin undirbúningsgögn væru fyrir hendi sem liggja til grundvallar þessum áformum um útflutning á lambakjöti. Í ljósi þessa taldi Samkeppniseftirlitið sig knúið til þess að senda Markaðsráðinu eftirfarandi tölvubréf:

„Í gær, þann 20 júlí 2017, sendi Markaðsráð kindakjöts (MK) Samkeppniseftirlitinu svarbréf við erindi Samkeppniseftirlitsins frá 12 júlí sl. Í erindi Samkeppniseftirlitsins á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga, var óskað eftir ítarlegum rökstuðningi, og helst gögnum, sem sýnir fram á að skilyrði í b-lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga sé uppfyllt. Auk þess var óskað eftir öllum gögnum sem MK býr yfir sem sýna fram á hverjar afleiðingar eða áhrif af þeim aðgerðum sem óskað er undanþágu fyrir myndu verða á neytendum, markaði málsins, o.s.frv. Til viðbótar var MK gefið færi á að leggja fram öllu þau gögn og upplýsingar sem MK telur að geti haft áhrif á mál þetta.

Með svarbréfi MK voru engin gögn lögð fram, s.s. minnisblöð, útreikningar eða aðrar tölulegar upplýsingar, líkt og Samkeppniseftirlitið óskaði eftir. Í þágu rannsóknarinnar fer Samkeppniseftirlitið þess á leit við MK að það staðfesti að engin frekari gögn séu til vegna málsins, og að Samkeppniseftirlitinu hafi borist öll þau gögn sem MK búi yfir."

Svar barst samdægurs frá Markaðsráði kindakjöts. Í því segir aðeins að staðfest sé „f.h. Markaðsráðs að engra frekari gagna er að vænta vegna málsins."

6.

Hvað varðar beitingu samkeppnislaga í máli þessu er ljóst samkeppnislög taka til hvers konar atvinnustarfsemi á sviði landbúnaðar nema sérlög mæli skýrlega fyrir annað, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2009, *Bændasamtök Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í frumvarpi landbúnaðarráðherra, sem varð að lögum nr. 85/2004, eru þessi tengsl skýrð:

„Almennt má þó segja að óhindruð samkeppni ríki í sölu á flestum landbúnaðarafurðum á Íslandi, að undanskildum mjólkurafurðum. Þannig hafa viðskipti með egg, kjúklinga, svínakjöt, nautakjöt og grænmeti verið svo til frjáls undanfarin 10–15 ár, þó með hliðsjón af ákveðinni innflutningsvernd samkvæmt lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, og beinni tollvernd. Þá er verðlagning á sauðfjárafurðum frjáls en íhlutun hins opinbera með styrkjum til framleiðenda hefur enn töluverð áhrif á viðskipti og verð þeirra afurða.

...

Lagaákvæði sem fela í sér frávik frá almennum reglum ber jafnan að túlka þröngt. Í þessu felst að fara ber varlega þegar lagður er sá skilningur í



lagaákvæði að þau undanskilji tiltekna þætti í atvinnustarfsemi gildissviði samkeppnislaga og þar með íhlutunarvaldi samkeppnisyfirvalda. Því þarf með skýrum lagatexta að lögfesta vilja löggjafans til þess undanskilja ákveðna þætti landbúnaðarins gildissviði samkeppnislaga."

Sláturleyfishafar eru fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Starfa þeir á sama sölustigi og eru því keppinautar. Bann 10. gr. samkeppnislaga við ólögsmætu samráði keppinauta tekur því óhjákvæmilega til sláturleyfishafa. Þeim er því m.a. óheimilt að hafa með sér eftirfarandi samráð:

- Samráð um verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör.
- Samráð um takmörkun eða stýringu á framboði, framleiðslu, mörkuðum eða sölu.
- Samráð um skiptingu á mörkuðum, t.d. eftir svæðum eða viðskiptavinum.
- Samráð um gerð tilboða.
- Samráð um að eiga ekki viðskipti við tiltekna aðila.

Bann 10. gr. samkeppnislaga tekur bæði til samráðs sem tengist verðlagningu og sölu á afurðum sláturleyfishafa og til samráðs sem tengist innkaupum þeirra á hráefni og öðrum aðföngum, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 5/2007, *Aðalbergur Þórarinnsson o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Þýðir þetta m.a. að sláturleyfishöfum er óheimilt að samræma innkaupsverð og aðra viðskiptaskilmála gagnvart sauðfjárbændum. Þeim er einnig óheimilt að hafa um það samráð að taka ekki „nýja“ sauðfjárbændur í viðskipti og vinna þar með gegn möguleikum bænda til að leita bestu kjara við sölu á afurðum sínum. Samkeppnislögum er m.a. ætlað að stuðla að því að samkeppni ríki milli sláturleyfishafa sem er bæði bændum og neytendum til hagsbóta.

Samráðsbann þetta tekur til allra félaga eða samtaka þar sem sláturleyfishafar starfa saman, sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Þá tekur það einnig til viðkomandi starfsmanna eða stjórnarmanna, sbr. 41. gr. a samkeppnislaga, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 1. desember 2016 í máli nr. 360/2015.

Í hugmyndum Markaðsráðs felst í aðalatriðum að sláturleyfishafar komi sér saman um að takmarka framboð af lambakjöti sem fer á markað hér á landi með því að skuldbinda sig til þess að samtals 35% af framleiddu lambakjöti verði árlega flutt út meðan samstarfið stendur yfir.

Sem fyrr segir leggur 10. gr. samkeppnislaga bann við að framleiðendur ákveði saman að draga úr framboði, sbr. einnig 41. gr. a laganna. Samkvæmt frummati Samkeppniseftirlitsins blasir við að slíkt samstarf sláturleyfishafa myndi raska samkeppni með afar alvarlegum hætti. Með samstilltu átaki um að draga úr framboði yrðu sköpuð skilyrði til þess að verð hækki gagnvart íslenskum neytendum og valdi þeim þar með tjóni.¹

¹ Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga sækir fyrirmynd sína til EES/ESB-samkeppnisréttar og má því hafa hliðsjón af framkvæmd í þeim rétti við túlkun ákvæðisins. Í dómi dómstóls ESB frá 20. nóvember 2008 í máli nr. C-209/07 lá fyrir að samtök fyrirtækja í nautakjötsiðnaði á Írlandi (Beef Industry Development Society Ltd (BIDS)) töldu nauðsynlegt að draga úr offramboði og sammældust um aðgerðir sem fælust m.a. í því að draga úr heildarframleiðslugetu sláturleyfishafa um 25% (sem jafngilti vinnslu á 420 000 nautgripum). Samtökin lögðu þessar áætlanir fyrir írsk samkeppnisyfirvöld sem töldu þær samkeppnishamlandi. Málið fór fyrir hæstarétt Írlands sem leituðu forúrskurðar dómstóls ESB. Fyrir honum byggðu samtökin m.a. á því að aðgerðir af þessum toga væru í eðli sínu ekki samkeppnishamlandi, sbr. m.a. mgr. 19 í dómnum: „It argues that the BIDS arrangements,



Ekki er unnt að fallast á það sjónarmið ráðsins að óveruleg hætta sé á að samstarfið raski samkeppni hér á landi þar sem það taki til útflutnings. Ekki er heldur unnt að fallast á að samstarfið falli í meginatriðum utan gildissviðs samkeppnislaga. Á tilvik af þessum toga reyndi í máli sem endaði með dómi Hæstaréttar Íslands frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003, *Sölufélag garðyrkjumanna o.fl. gegn samkeppnisráði*.

Samkeppnisráð komst að þeirri niðurstöðu að Sölufélag garðyrkjumanna og Ágæti hefðu náð ólögmætu samkomulagi um að flytja út grænmeti og kartöflur í því skyni að draga úr framboði á innanlandsmarkaði og stuðla þar með að verðhækkunum eða vinna gegn verðlækkunum. Var vísað til gagna frá fyrirtækjunum sem sýndu að þau töldu að með því að „tappa af“ með útflutningi væri unnt að hækka verð verulega á Íslandi, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2001. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001 var staðfest sú niðurstaða samkeppnisráðs að umrætt samráð um útflutning færi gegn 10. gr. samkeppnislaga:

„Þá má staðfesta þá niðurstöðu samkeppnisráðs að samkomulag hafi náðst milli fyrirtækjanna ekki síðar en um áramót 1994 og 1995 um útflutning á grænmeti og kartöflum með það markmið í huga að draga úr framboði innanlands og hækka þar með verð eða vinna gegn verðlækkunum. Samkomulag þetta kom til framkvæmda að einhverju leyti, a.m.k. varðandi kartöflur.“

Af framangreindu leiðir að umrætt samstarfsverkefni verður ekki framkvæmt með lögmætum hætti nema að fenginni undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga.

Rétt er í þessu sambandi að benda á að [...] ² beindu fyrirspurn til Samkeppniseftirlitsins á árinu 2015, þar sem fram kom [...] ³.

Samkeppniseftirlitið svaraði fyrirspurninni með bréfi, dags. 19. janúar 2016. Þar er sett fram ítarleg leiðbeining um þær reglur sem gilda um samstarf á vettvangi samtaka fyrirtækja. [...] ⁴. Samkeppniseftirlitið hefur ekki haft frekari spurnir af umræddum áformum um samstarf, eftir að bréfið var sent.

7.

Í 15. gr. samkeppnislaga er fjallað um heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að veita undanþágu frá m.a. 10. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu er að viðkomandi samningur:

first, are not anti-competitive in purpose and, second, do not entail injurious consequences for consumers or, more generally, for competition. It states that the purpose of those arrangements is not adversely to affect competition or the welfare of consumers, but to rationalise the beef industry in order to make it more competitive by reducing, but not eliminating, production overcapacity.” Dómstóllinn féllst ekki á þessi sjónarmið og taldi að umræddar áætlanir hefðu að markmiði að raska samkeppni og væru því ólögmætar. Benti dómstóllinn m.a. á að þessar ráðstafanir tækju til fyrirtækja sem saman höfðu yfir 90% markaðshlutdeild í framleiðslu á nauta- og kálfakjöti á og þær myndu koma í veg fyrir að þeir myndu bregðast við krefjandi aðstæðum með sjálfstæðum aðgerðum eins og t.d. hagræðingu og aukinni samkeppni, sbr. mgr. 20 og áfram í dómnum.

² Tekið út vegna trúnaðar.

³ Tekið út vegna trúnaðar.

⁴ Tekið út vegna trúnaðar.



- a. „Stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflri tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. Veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. Leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð, og
- d. Veiti fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“

Um er að ræða undanþágu frá meginreglu í samkeppnisrétti og því er ákvæðið, samkvæmt lögskýringareglum, túlkað þröngt. Auk þess liggur fyrir að öll ofangreind skilyrði þurfa að vera uppfyllt til þess að heimilt sé að veita undanþágu. Sá sem óskar eftir undanþágu verður að færa sönnur fyrir því að öll umrædd skilyrði séu uppfyllt, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2009, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Í erindi Markaðsráðs kindakjöts frá 1. júní 2017 kom fram að ráðið teldi öll skilyrðin uppfyllt á eftirfarandi forsendum:

- a. Mikilvægt sé að halda í þann árangur sem náðst hafi í framleiðslu heilnæmra afurða sem hafi sérstöðu á heimsvísu. Innlend framleiðsla búvara sé þjóðhagslega mikilvæg, einkum í hinum dreifðari byggðum og hana verði að tryggja til frambúðar. Það hafi hið opinbera leitast við að gera með margvíslegum aðgerðum um árabíl. Þær aðstæður sem nú séu uppi heyri til undantekninga og sótt sé um undanþágu til að bregðast við þeim með ákveðnum hætti í takmarkaðan tíma. Á sama tíma sé leitað leiða til áframhaldandi hagræðingar, sbr. fyrirætlanir um úttekt í samvinnu stjórnvalda og Landssamtaka sauðfjárþænda og ítarleg stefnumótun sauðfjárþænda um breytta markaðsfærslu á framleiðslu sinni m.a. með markmiðum um fulla kolefnisjöfnun greinarinnar á næstu 10 árum. Verði ekki ráðist í þær aðgerðir sem ráðið fjalli um í máli þessu sé hætt við að veruleg efnahagsleg afturför verði í þeim byggðarlögum sem byggja á sauðfjarrækt og þjónustu við hana. Aðgerðirnar sem byggja á undanþágunni, fáist hún, eigi að koma í veg fyrir það.
- b. Ávinningur neytenda af samstarfinu væri fyrst og fremst sá að hagsmunir þeirra væru tryggðir til lengri tíma litið. Samstarfið sé nauðsynlegt til að þjónustan verði áfram veitt og atvinnugreinin dafni. Þannig myndu neytendur ekki geta gengið að því vísu að geta keypt íslenskar sauðfjárafurðir, hætti bændur búskap í stórum stíl og afurðastöðvar leggist af. Með tímabundinni samvinnu verði tryggt að neytendur geti um ókomna tíð keypt heilnæmar afurðir í sérflokkum á heimsvísu hvað varði hreinleika og uppruna og takmarkaða sýklalyfja- og aðra lyfjagjöf.
- c. Markaðsráð kindakjöts kveðst ekki fá séð að fyrirhugað samstarf leggi höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem séu óþörf til að settum markmiðum verði náð. Forsenda samstarfsins sé samstarfsvilji allra sláturleyfishafa og af því leiði að engin skylda hvíli á aðilum að taka þátt. Afurðastöðvar stundi hver um sig almenna markaðssetningu á þeim sviðum sem þau starfi innanlands í samkeppni hver við aðra. Gerð sé tillaga að því að útflutt magn verði 35% af heildarmagni framleidds lambakjöts árið 2017. Magntölurnar miðist við þyngd kjötskrokks, þ.e. alla hluta sem falli til af hverjum skrokk. Muni ódýrari hlutar hans, s.s. afskurður og bein því teljast til jafns við læri, hryggi og framparta í útfluttu magni. Megi því ætla að



hlutfallslega fari meira magn ódýrari hluta í útflutning. Með vísan til framangreinds sé áfram tryggt nægt framboð á innanlandsmarkaði og muni áætlað útflutt magn þ.a.l. ekki verða til þess að skortur myndist á markaði. Að því gefnu að aðilar komi sér saman um framkvæmd verkefnisins eins og því hafi hér verið lýst verði tryggt að útfærsla verkefnisins að öðru leyti verði með þeim hætti að ekki hafi neikvæð áhrif á samkeppni á innanlandsmarkaði. Það sé enn fremur mat ráðsins að leiðin sem lögð sé til sé sú sem nauðsynlegt sé að fara til að tryggja sjálfbæra afkomu greinarinnar til lengri tíma litið. Engar aðrar leiðir nái fram hagræðingu innan þess tímaramma sem þurfi og með jafn lágum tilkostnaði. Aðrir kostir séu því óraunhæfir og síður skilvirkir í þeirri stöðu sem nú sé komin upp.

- d. Ljóst sé að 35% lambakjötsframleiðslunnar geti talist verulegur hluti hennar. Af þeim sökum sé umsókn um undanþágu bundin við afmarkað tímabil og jafnframt alfarið bundin við samstarf um útflutning. Lagt sé til að samstarfinu verði sett svohljóðandi skilyrði til að tryggja eins og kostur er að það takmarki ekki samkeppni í sölu lambakjöts á innanlandsmarkaði: *„Heimild til samstarfs er bundin því skilyrði að sláturleyfishafar stundi áfram virka samkeppni sín á milli á innanlandsmarkaði. Í því samhengi skuldbinda sláturleyfishafar sig til þess að ekki fari fram upplýsingaskipti á milli þeirra um önnur viðskiptaleg málefni en þau sem beinlínis varða samstarf þeirra um útflutning, t.d. um verð, viðskiptakjör og vöru- og þjónustuframboð á innanlandsmarkaði, núverandi eða mögulega keppinauta eða viðskiptavini á sama markaði. Þá skuldbindur Markaðsráð kindakjöts sig til að gæta sérstaklega að því að slíkar upplýsingar sem það kann að fá á hendur berist ekki á milli sláturleyfishafa“.* Þá er einnig farið yfir frekari skilyrði sem ráðið leggur til í erindi ráðsins.

Í bréfi ráðsins frá 20. júlí sl. kom fram eftirfarandi viðbótarrökstuðningur um hagsmuni neytenda:

Hagsmunir neytenda væru fjölþættir og snúast ekki eingöngu um lágt verð heldur eru aðrir þættir s.s. gæði, heilnæmi, dýravelferð og umhverfismál sem vega jafn þungt. Auk þess er mikilvægt að tryggja forsendur fyrir sauðfjárrækt, sem stendur undir 20% af kjötneyslu á Íslandi, svo ekki þurfi að auka innflutning matvæla til landsins sem myndi vinna þvert gegn alþjóðlegum markmiðum um samdrátt í útblæstri gróðurhúslofttegunda. Íslenskir neytendur séu meðvitaðir um kosti íslenskra sauðfjárafurða og kjósi þær umfram innfluttar vörur skv. skoðanakönnun Gallup frá 2016. Auk framangreinds sé sanngjörn verðlagning veigamikil að atriði en íslenskum neytendum bjóðast íslenskar sauðfjárafurðir nú þegar á hagstæðara verði en almennt gerist í Evrópu. Þessu til viðbótar þá hefur hefur orðið raunlækkun um rúm 20% á tímabilinu 2008 til dagsins á dag á lambakjötsverði, á meðan raunhækkun launa hefur verið rúm 30% til viðbótar á sama tímabili. Hafi það komið neytendum verulega til góða, en þrengt að framleiðendum. Byggir samstarfið á að leitast verði við að tryggja nægt framboð til neytenda með það fyrir augum að koma í veg fyrir verðfall til bænda sem muni líklega, ef fram heldur sem horfir, lækka langt undir kostnaðarverð við framleiðsluna. Gangi það eftir væri vissulega líklegt að það verði tímabundin verðlækkun á lambakjöti, en hún muni ekki koma neytendum til góða til lengri tíma litið þar sem hún myndi verða mörgum framleiðendum ofviða.



Með bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 12. júlí sl. var Markaðsráði kindakjöts gerð grein fyrir því að rökstuðningur fyrir beiðni um undanþágu væri ekki fullnægjandi. Í þágu rannsóknar málsins var til viðbótar óskað eftir gögnum frá ráðinu. Var það gert með vísan til 19. gr. samkeppnislaga. Skiptir hér máli að slík beiðni felur „í sér skyldu fyrir móttakanda hennar að verða við henni nema annað sé skýrt tekið fram“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004, *Ker hf. o.fl. gegn samkeppnisráði*.

Sem fyrr segir fylgdu engin gögn bréfi Markaðsráðs kindakjöts frá 20. júlí sl. Ekki var heldur greint frá því í bréfinu að engin undirbúningsgögn væru fyrir hendi. Þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hefði í kjölfarið óskað eftir staðfestingu Markaðsráðsins á því að engin undirbúningsgögn eða aðrar mikilvægar upplýsingar væru til staðar barst sú staðfesting ekki. Aðeins kom fram í svari Markaðsráðs kindakjöts að: „*engra frekari gagna er að vænta vegna málsins.*“ Er því ekki ljóst hvort ráðið hafi farið gegn lagaskyldu sinni og ekki afhent fyrirbyggjandi gögn eða hvort engin gögn hafi orðið til við undirbúning þess verkefnis sem óskað er undanþágu fyrir.

Á þessu stigi málsins, og með hliðsjón af fyrirbyggjandi upplýsingum, verður Samkeppniseftirlitið að leggja til grundvallar frummati sínu að engin frekari gögn hafi orðið til við undirbúning málsins. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að Markaðsráð kindakjöts hafi ekki fært fullnægjandi rök fyrir undanþágubeiðninni og ekki stutt hana greinargóðum gögnum, sbr. einnig nánar hér á eftir.

Skilyrði a-liðar 15. gr. samkeppnislaga er, eins og áður greinir, að samningur stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir. Ljóst er að í samræmi við a-lið 15. gr. laganna þarf Markaðsráð kindakjöts að sýna fram á með skýrum hætti að vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en þau neikvæðu.

Markaðsráð kindakjöts heldur því fram að umrætt samstarf sé nauðsynlegt til þess að forðast hættu á fjöldagjaldþroti bænda og afurðastöðva í sauðfjárframleiðslu vegna óhagstæðra aðstæðna á evrópskum kjötmörkuðum, hækkun krónunnar auk gengisbreytinga á erlendum gjaldmiðlum. Í erindi Markaðsráðs kindakjöts er einnig tekið fram að samstarfið „*sé hluti af fleiri aðgerðum sem hugsaðar eru til lengri tíma og er ætlað að draga úr framleiðslu til að tryggja stöðu greinarinnar til framtíðar*“. Auk þess séu viðræður við hið opinbera í gangi til að bregðast við þeim aðstæðum sem hafa skapast.⁵

Samkeppniseftirlitið telur óljóst hvort og þá hvernig umrætt samstarf teljist nauðsynlegt til þess að mæta fyrrgreindum óhagstæðum ytri aðstæðum. Samspil undanþágubeiðninnar og fleiri aðgerða getur ekki talist reifað með fullnægjandi hætti, auk þess sem óljóst er hvort fyrirhugaðar aðgerðir séu í raun til þess fallnar að ná tilætluðum árangri. Þannig virðist ekkert mat hafa verið lagt á það hvaða áhrif aðgerðirnar hefðu á verð til neytenda og ekki hefur verið gerð fullnægjandi grein fyrir því hvernig aðgerðirnar muni hafa raunverulega þýðingu fyrir fjárhag og viðgang bænda í greininni. Samkvæmt

⁵ Sjá hér til hliðsjónar minnisblað Bændasamtaka Íslands og Landssamtaka sauðfjárbænda, sem tekið var saman fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, um tillögur vegna stöðu sauðfjárræktar dags. 22. júní 2017. Aðgengilegt hér http://www.bbl.is/files/minnisblad_bi_ls_22_juni_2017.pdf og á heimasíðu www.bbl.is.



undanþágubeiðni Markaðsráðs kindakjöts er undanþágan auk þess afmörkuð í tíma, og gildir til 1. september 2019. Hvergi er að finna upplýsingar, gögn eða umfjöllun um hvers vegna tillagður tímarammi sé hæfilegur til þess að afstýra því fjöldagjaldþroti sem Markaðsráð kindakjöts telur að geti átt sér stað. Samkeppniseftirlitið ítrekar að það er á ábyrgð Markaðsráðs kindakjöts að setja fram rök og gögn sem styðja þá fullyrðingu að umrætt samstarf sé nauðsynlegt til að koma í veg fyrir fjöldagjaldþrot bænda og afurðastöðva í sauðfjárframleiðslu. Samkeppniseftirlitið getur að þessu leyti ekki fallist á að skilyrði a-liðar 15. gr. samkeppnislaga sé uppfyllt.

Fram hefur komið opinberlega að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur, með bréfi dags. 11. júlí, svarað erindi Landssambands sauðfjárbænda um erfiðleika í greininni og tillögur um aðgerðir. Í svarbréfi ráðherra er efast um þær aðgerðir og tillögur sem Bændasamtökin og Landssamband sauðfjárbænda lögðu til í minnisblaði frá 22. júní sl.⁶

Skilyrði b-liðar 15. gr. samkeppnislaga er ætlað að gæta beint að hagsmunum neytenda þannig að þeir njóti sanngjarnar hlutdeildar í ávinningi þeim að veita samkeppnishamlandi samningi/samstarfi undanþágu frá bannákvæði samkeppnislaga. Hvílir á Markaðsráði kindakjöts að setja fram skýr rök um að mögulegur ávinningur af því samstarfi sem til skoðunar er skiptist með eðlilegum hætti milli neytenda og framleiðenda.

Líkt og fram hefur komið telur Markaðsráð kindakjöts að ávinningur neytenda af samstarfinu væri fyrst og fremst sá að hagsmunir þeirra væru tryggðir til lengri tíma litið, en hagsmunir neytenda séu fjölþættir og snúast ekki eingöngu um lágt verð heldur eru aðrir þættir s.s. gæði, heilnæmi, dýravelferð og umhverfismál sem veга jafn þungt. Samstarfið væri nauðsynlegt til þess að þjónustan verði áfram veitt og atvinnugreinin dafni. Með aukinni hagræðingu í vinnslu sauðfjárafurða og betra verði á erlendum mörkuðum muni skapast rými til að bjóða íslenskum neytendum sauðfjárafurðir á hagstæðara verði án þess að það komi niður á verði til bænda.

Umrætt samstarf um útflutningsskyldu felur í eðli sínu í sér samkomulag um takmörkun á framboði á sauðfjárafurðum. Sláturleyfishafar myndu skuldbinda sig til að flytja út, umtalsverðan hluta þess lambakjöts sem þeir myndu framleiða á gildistíma undanþágunnar. Líkt og Markaðsráð kindakjöts tekur fram í svari sínu frá 20. júlí sl. hefur gengið illa að selja umtalsvert magn af sauðfjárafurðum sem „*framleiddar voru fyrir erlenda markaði*“ af fyrrgreindum ástæðum en líka vegna „*aukinnar samkeppni*“. Af fyrirliggjandi upplýsingum má draga þá ályktun að offramboð sé af sauðfjárafurðum hér á landi, og samkvæmt eðlilegum markaðslögmálum ætti verð vöru að lækka ef framboð af þeirri vöru er of mikið.⁷ Aftur á móti heldur Markaðsráð kindakjöts því fram að slíkar lækkanir geti orðið til þess að framleiðendur hverfi af markaðnum með fyrrgreindum afleiðingum. Hins vegar fylgja þessu engar nánari upplýsingar, útreikningar eða gögn sem styðja eða útskýra frekar þessa fullyrðingu. Er því með öllu óljóst hvernig eða hvort framleiðendur muni hverfa af markaðnum, eða hvernig boðaðar aðgerðir kæmu í veg fyrir það. Jafnframt er óljóst hver áhrifin yrðu á neytendur.

⁶ Sjá hér svar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 11. júlí 2017. Aðgengilegt hér http://www.bbl.is/files/bref_fra_atvinnuvega_og_nyskopunarr_11_juli_2017.pdf og á heimasíðu www.bbl.is.

⁷ Sjá m.a. hér til hliðsjónar umsögn [...]*., dags. 19. júní 2017, þar sem fram kemur að „[v]erð á sauðfjárafurðum, einkum lambakjöti hefur verið óviðunandi vegna offramleiðslu [...]“. *Fellt út vegna trúnaðar.



Skilyrði c-liðar 15. gr. samkeppnislaga felur í sér að samningur leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð. Það felur í sér að óheimilt sé að leggja hömlur á fyrirtæki sem málið varðar ef þær eru ekki nauðsynlegar til þess að ná þeim markmiðum sem sóst er eftir.

Markaðsráð kindakjöts kveðst ekki fá séð að aðrar leiðir nái fram hagræðingu innan þess tímaramma sem þurfi og með jafnlágum tilkostnaði. Aðrir kostir séu óraunhæfir og óskilvirkir í þeirri stöðu sem nú er komin upp.

Samkeppniseftirlitið telur að augljósar kvaðir séu lagðar á sláturleyfishafa með því að þeir skuldbindi sig til að flytja út 35% af framleiddu sauðfjárafurðum, og þeir sláturleyfishafar sem af einhverjum ástæðum standa ekki við skuldbindingu sína um útflutning greiði sérstakt útflutningsgjald til Markaðsráðs kindakjöts. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að bæði samstarfið og hið sérstaka útflutningsgjald dragi enn frekar úr þeim samkeppnishvötum sem til staðar eru, og líklegt sé að sláturleyfishafar sjái hag sinn í að uppfylla umsamda útflutningsskyldu, til þess að forðast útflutningsgjaldið, áður en þeir snúa sér að innanlandsmarkaði.

Þó svo komist yrði að þeirri niðurstöðu að samstarf eða útflutningsgjald, í einhverju formi, væri réttlætanlegt og jafnvel nauðsynlegt, verður að gera þá kröfu að Markaðsráð kindakjöts sýni fram á að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er til þess að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Þetta hefur Markaðsráð kindakjöts ekki gert og telst því skilyrði c-liðar 15. gr., á þessu stigi málsins, ekki uppfyllt.

Skilyrði d-liðar 15. gr. samkeppnislaga er, eins og áður greinir, að samningur veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða. Mat á þessu ræðst að miklu leyti af því hvernig samkeppni er háttað fyrir á umræddum markaði og hvaða áhrif samningurinn mun hafa á hana.

Markaðsráð kindakjöts virðist fallast á að 35% af lambakjötsframleiðslu geti talist verulegur hluti hennar. Af þeim sökum er undanþágubeiðnin bundin við útflutning og afmarkað tímabil.

Líkt og fram hefur komið er það mat Samkeppniseftirlitsins að áhrif samstarfsins hafi neikvæð áhrif á markaðinn, og að óljóst sé á þessari stundu hver ávinningurinn af samstarfinu sé fyrir alla aðila markaðarins, til skemmri tíma og lengri tíma litið. Af gögnum sem fyrir liggja í þessu máli og svörum Markaðsráðs kindakjöts við fyrirspurnum Samkeppniseftirlitsins er það mat Samkeppniseftirlitsins að Markaðsráð kindakjöts hafi ekki fært fyrir því fullnægjandi rök að skilyrði d-liðar 15. gr. sé uppfyllt.

8.

Ljóst er að erfiðar aðstæður geta komið upp í einstökum atvinnugreinum sem kunna undir vissum kringumstæðum að réttlæta tímabundna undanþágu frá banni við samkeppnishamlandi samráði. Almannahagsmunir krefjast þess hins vegar að undirbúningur og rökstuðningur fyrir beiðni um slíka undanþágu sé vandaður. Er mikilvægt



að öll gögn séu lögð fram sem styðja að um sé að ræða málefnalega og árangursríka aðgerð sem einnig er í samræmi við lögmælt skilyrði.

Eins og lýst hefur verið í bréfi þessu uppfyllir beiðni Markaðsráðs kindakjöts um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga, í núverandi horfi, ekki skilyrði 15. gr. samkeppnislaga.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið