

Miðvikudaginn 28. desember 1994 kl. 09:00

43. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 41/1994

Erindi Svínaræktarfélags Íslands um undanþágu til að gefa út viðmiðunarverðskrá.

I.

Málavextir.

1.

Erindi dagsett 27. október 1993 barst frá Svínaræktarfélagi Íslands sem fer fram á undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaganna til þess að gefa út viðmiðunarverðskrá fyrir svínaafurðir þar sem félagið telur að skilyrði samkvæmt öllum staflíðum 16. gr. samkeppnislaga séu fyrir hendi.

Svínaræktarfélagið hefur um árabíl gefið út viðmiðunargjaldskrá í því skyni að hafa áhrif á verðlagningu svínaafurða. Verðskrá þessi tekur mið af framleiðslukostnaði annars vegar og markaðsaðstæðum á hverjum tíma hins vegar.

Svínaræktarfélagið vitnar í erindinu í lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, lög nr. 99/1993, en í þeim er að finna heimild til handa svínaræktendum um framleiðslustjórnun og opinbera verðlagningu svínaafurða. Svínaræktarfélagið hefur aldrei nýtt sér heimild þessa.

2.

Í erindi Svínaræktarfélags Íslands segir að viðmiðunarverðskrá félagsins sé fyrst og fremst upplýsingamiðill um ásættanlegt verð*"og sparar sem slík aðilum fyrirhöfn við upplýsingaöflun og markaðsstarf"*. Hvorki félagið né aðrir hafa getað haft áhrif á það hvort eftir þessari verðskrá hefur verið farið segir í erindinu. Viðskiptakjör aðila innan greinarinnar hafi alltaf verið breytileg og verðskráin hafi ekki verið virt hafi hún ekki endurspeglad markaðsaðstæður. Þar segir einnig að verðskrá þessi hafi virkað sem hjálpartæki til að skapa stöðugleika á markaðnum og milda sveiflur, sem að öðrum kosti gætu valdið fákeppni, þar sem hætta væri á því að minni framleiðendur og sláturhús hyrfu af markaðnum.

Svínaræktarfélagið bendir á að framleiðsla þeirra hafi alltaf búið við frjáls markaðsviðskipti en fari af stað þróun í átt að fákeppni þá muni svínaræktendur verja sig með því að nýta sér heimildir í lögum til að fara fram á framleiðslustýringu og opinbera verðlagningu á svínaafurðum. Svínaræktarfélagið telur að stjórnvöld hafi með tilmælum sínum um breytingar á viðmiðunarverðskrá Svínaræktafélagsins, td. vegna kjarasamninga, viðurkennt verðskrá félagsins.

Í lok erindisins segir: "*Reynslan hefur sýnt með óyggjandi hætti, að þessi skipan hefur orðið hvati til örari framfara í svínarækt en orðið hefur í öðrum kjötgreinum, með því að stuðla að verulegri samkeppni milli svínabænda innbyrðis og einnig milli sláturleyfishafa. Hún tryggir það jafnframt að neytendur njóta árangurs umbótanna jafn óðum í lægra vöruverði. Þar sem allhörð samkeppni sé á íslenskum kjötmarkaði, hefur þessi sérstaða svínaræktarinnar jafnframt haft umtalsverð og augljós áhrif á verðþróun annarra kjöttegunda"*

3.

Í bréfi dags. 19. ágúst sl. var Svínaræktarfélaginu gefinn kostur á að koma á framfæri skriflegum athugasemdum við umsagnir þær sem vikið er að hér síðar. Athugasemdir bárust ekki en fundur var haldinn með forsvarsmönnum Svínaræktarfélagsins. Þeir bentu á að markaðurinn fyrir svínakjöt væri að verulegu leyti kaupendamarkaður þar eð stórir sláturleyfishafar væru helstu kaupendur afurða flestra svínabúa sem mörg hver væru smá.

Fulltrúar Svínaræktarfélagsins lögðu áherslu á að búgrein þeirra hefði hingað til kosið að nýta sér ekki heimild í búvörlögum til opinberrar verðlagningar og framleiðslustjórnunar. Þannig hefði búgreinin verið opin nýjum framleiðendum og félagið aðeins gefið út viðmiðunarverðlista fyrir félagsmenn.

II.

Umsagnir hagsmunaaðila.

Erindi Svínaræktarfélags Íslands var sent til umsagnar til eftirfarandi aðila: Framleiðsluráðs landbúnaðarins, Landbúnaðarráðuneytisins, og Neytenda-samtakanna.

Í umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins kemur fram að ráðið mælir með því að Svínaræktarfélagi Íslands verði heimiluð undanþága frá banni við leiðbeinandi gjaldskrá.

Landbúnaðarráðuneytið er fylgjandi því að Svínaræktarfélagi Íslands verði heimiluð undanþága frá banni við útgáfu á viðmiðunargjaldskrá. Ráðuneytið vísar í ákvæði 8. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, þar sem fram kemur heimild, til handa framleiðendum svínaafurða, fyrir opinberri verðlagningu. Ráðuneytið bendir á að svínaframleiðendur hafi hingað til kosið að gefa út viðmiðunarverðskrá fremur en að nýta sér heimild þessa.

Neytendasamtökin eru andvíg því að undanþága verði veitt Svínaræktarfélagi Íslands frá banni við útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá. Samtökin segja í umsögn sinni: "*samkeppnishömlur innan landbúnaðar eru þegar verulegar*" og "*telja afar brýnt að snúið verði frá því kerfi ofstjórnar og verðstýringar sem tíðkast hafi*". Það fyrirkomulag sem verði hafi hér á landi hafi leitt til herra verðs á landbúnaðarvörum hér en tíðkast í nágrannalöndunum.

Neytendasamtökin telja að viðmiðunarverðskrá hindri eðlilega samkeppni milli framleiðenda. Meiri samkeppni innan svínakjötsframleiðslunnar muni ekki aðeins leiða til lægra verðs á svínakjöti heldur einnig á öðru kjöti og hafa góð áhrif á matvörumarkaðinn almennt.

III.

Búvörulög.

Í erindi Svínaræktarfélags Íslands er vísað til heimildar í búvörulögum nr. 99/1993 um að svínaræktendum sé heimilt að æskja þess að upp sé tekin opinber framleiðslustjórnun og verðlagning á þeirra afurðum.

Í 8. gr. búvörulaga nr. 99/1993 segir meðal annars: "*Til ákvörðunar á verði búvöru til framleiðenda skal verðlagsnefnd semja um verðlagsgrundvöll er sýni áætlaða vinnuþörf, fjármagnskostnað, rekstrargjöld, launakostnað og eðlilegar framleiðsluáðstæður. Verðlagsnefnd skal semja um sérstakan verðlagsgrundvöll fyrir hvora þessara búgreina verði hún sammála um það eða komi ósk þess efnis frá Stéttarsambandi bænda. Á sama hátt skal verðlagsnefnd semja um verðlagsgrundvöll og ákveða verð á afurðum annarra búgreina enda komi fram um það óskir frá Stéttarsambandi bænda og viðurkenndum samtökum búvöruframleiðenda í viðkomandi grein*".

Í 9. gr. búvörulaga segir meðal annars: "*Verð búvöru til framleiðenda skal miðast við það að tekjur þeirra, er landbúnað stunda, verði í sem nánustu samræmi við tekjur annarra stétta. Í verðlagsgrundvelli skal, sbr. ákvæði 8. gr., tilfæra ársvinnu á búi af stærð sem miðað er við hverju sinni og virða*

vinnutíma til samræmis við kjör þeirra sem vinna sambærileg störf og hafa svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð í starfi á almennum vinnumarkaði."

Í 16. gr. laganna segir meðal annars:*"Fimmannanefnd getur að fenginni umsögn Framleiðsluráðs ákveðið að undanskilja einstakar vörutegundir verðlagningarákvæðum skv. 13. -15. gr. þegar samkeppni er að mati nefndarinnar næg til þess að tryggja æskilega verðmyndun og sanngjarnt verðlag. Og síðar í sömu grein segir:"*Sé verð búvara til framleiðenda ekki ákveðið skv. 8. gr. skal fara um verðlagningu þeirra, þar með talið í heildsölu, samkvæmt lögum nr. 56 16. maí 1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, með síðari breytingum."

Í 30. gr. búvörulaga segir um stjórn búvöruframleiðslu meðal annars:*"b. heimilt er að ákveða skiptingu framleiðslu einstakra búvara, þar með taldra þeirra sem um er samið skv. a -lið, eftir héruðum. Skal sú skipting miðuð við félagssvæði búnaðarsambandanna en ráðherra er þó heimilt að ákveða aðra svæðaskiptingu að fengnu samþykki Framleiðsluráðs landbúnaðarins og viðkomandi búnaðarsambanda. Heimilt er að skipta framleiðslu innan hvers svæðis eða fela stjórn viðkomandi búnaðarsambands eða samtaka framleiðenda, sem viðurkennd eru skv. 2. mgr. 4. gr., að skipta framleiðslunni milli einstakra framleiðenda samkvæmt reglugerð er ráðherra setur."*

IV. Niðurstöður. 1.

Í 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er kveðið á um að Samkeppnisráð geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10., 11. og 12. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

- a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.
- b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða.
- c. sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varða almannaheill.

Í greinargerð með frumvarpinu, sem síðar varð að samkeppnislögum, er sagt um 16. gr. þess að skilyrðin sem sett eru fyrir því að veita megi undanþágu séu skýrari en í þeim lögum sem áður giltu. "Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt með stöð í þessari grein að það geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði frumvarpsins. Eða eins og í a.-lið

*segir.....samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.....og í b. -
lið.....vænta megj að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir*

þeirra..... Um heimildina til að veita undanþágu á grundvelli c.-liðar er það að segja að þetta er almenn heimild sem er sama efnis og c. -liður 24. gr. gildandi laga. Ákvæðið er almennt orðað og ógerlegt að segja við hvers konar aðstæður því kunni helst að verða beitt. Hitt er ljóst að eftir því sem bönn við samkeppnishömlum verða víðtækari því þrengri verða skilyrðin til að beita undanþáguákvæðum á borð við þau sem er að finna í þessari grein frumvarpsins."

Í meðförum Alþingis bættist 2. mgr. við 16. gr. samkeppnislaga frumvarpsins og þrengdi hún í raun svigrúm Samkeppnisráðs til að veita undanþágu frá bannákvæðum laganna. "*Undanþágur samkvæmt þessari grein mega ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta þær bæði verið ótímabundnar eða veittar tímabundið. Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu."*

2.

Ekki verður séð með tilliti til a-liðar 16. gr. samkeppnislaga að nokkur rök séu fyrir því í erindi Svínaræktarfélagssins að samkeppni muni aukast við það að þeim sé heimiluð útgáfa á viðmiðunarverðlista, þvert á móti verður að halda hinu gagnstæða fram, sem almennt er sannað, þ.e. að samráð á sama sölustigi um hvers konar verðlagningu og leiðbeiningar um verðlagningu og verðmyndun er til þess fallið að draga úr samkeppni milli fyrirtækja.

Ekki er sýnt fram á í erindi Svínaræktarfélagssins að áhrif samkeppnishamla með sameiginlegri taxaútgáfu séu jákvæð. Félagið telur að viðmiðunarverðlistinn hafi átt sinn þátt í að jafna út sveiflur á markaðnum og án hans geti farið af stað þróun í átt að fákeppni og hækkandi verðlagi. Þessari þróun segir í erindinu mundu svínabændur verjast með því að óska eftir framleiðslustjórnun og opinberri verðlagningu. Í erindinu segir einnig um niðursveiflur að þær geti leitt til þess að óhagkvæm bú hætti rekstri og framboð svínakjöts minnki en þetta geti haft í för með sér að þau bú sem eftir standi stækki og nýir aðilar sjái hag sinn í að hefja svínabúskap og í raun hafi það góð áhrif á markaðinn sem verði "*betur í stakk búinn til að mæta eðlilegum kröfum almennings um aukna framleiðni og lækkandi búvöruverð*". Ef tekið er tillit til síðustu málsgreinar þá verður ekki séð að viðmiðunarverðlistinn með því að milda sveiflur hafi jákvæð áhrif heldur sé það markaðurinn sjálfur sem sjái um jákvæða aðlögun framleiðslu að markaði.

Ekki verður séð að útgáfa viðmiðunarverðlista Svínaræktarfélagssins varði almannaheill. Svínakjöt er ein fæðutegund af mörgum og ef talið væri að útgáfa verðlista fyrir þessa framleiðslu varði almannaheill þá væri það ekki hagsmunafélags framleiðenda að gefa út slíkan verðlista.

3.

Fyrir tilstilli Svínaræktarfélagssins barst samantekt frá Sláturfélagi Suðurlands um gjaldskrá sem fyrirtækið hefur notað við greiðslur til svínabænda á tímabilinu mars 1989 til september 1994. Samanburður á viðmiðunarverðskrá Svínaræktarfélagssins og greiðslum SS til svínabænda sýnir að í öllum tilfellum nema einu er viðmiðunarverðskrá SFÍ hærri (7 tilfellum af 23) eða með sama verði og SS greiðir svínabændum (15 tilfellum af 23).

Ef litið er á viðmiðunarverðskrá Svínaræktarfélagssins sem Samkeppnisstofnun hefur undir höndum þá segir meðal annars í verðskrá nr. 9. frá 1. nóvember 1989:*"Nokkuð hefur borið á því, að framleiðendur svínakjöts hafi verið knúðir til að veita afslætti frá verðskrá langt umfram markaðs- og viðskiptalegar forsendur. Nú þegar besti sölutími ársins fer í hönd á ekki að vera ástæða til þessara miklu afslátta ef um góða og gallalaus vöru er að ræða. Full ástæða er til þess að framleiðendur hafi vakandi auga með öllum þáttum þessara viðskipta og gefi skrifstofu S.F.Í. upplýsingar um það sem þeim kann að þykja athugavert"*.

Og einnig segir meðal annars í verðskrá nr. 10. frá 1. apríl 1990:*"Meira jafnvægi er nú á svínakjötsmarkaðnum en verið hefur að undanfögnu og því hefur náðst samstaða við kaupendur um að virða þessa verðskrá og draga þar með úr þeim mikla afslætti sem veittur hefur verið frá framleiðslukostnaðarverði á undanfögnu misserum"*.

Í viðmiðunarverðskrá SFÍ nr. 17. frá 1. júní 1994 segir meðal annars um lækkun sem verðskráin boðaði*"Ástæða þessarar verðskrárlækkunar er annars vegar lækkun á framleiðslukostnaði vegna hagræðingar á búunum og lækkunar á verði aðfanga, og hinsvegar vegna markaðsaðstæðna. Þar sem birgðir eru nú nær engar og sala gengur mjög vel, er ekki ástæða til þeirra frávika frá viðmiðunarverðskrá, sem tíðkuðust með útsölum á s.l. vetri"*.

Að lokum segir í síðustu viðmiðunarverðskrá nr. 18. frá 1. október 1994, sem Samkeppnisstofnun hefur borist, um verðhækkun þá sem þar greinir frá:*"Að undanfögnu hefur eftirspurn eftir svínakjöti verið mjög mikil og meiri en venjulegt er á þessum árstíma. Skráðar birgðir hjá sláturleyfishöfum eru nú minni en dæmi eru til á þessum árstíma og því hefur t.d. uppsöfnun hryggja og annarra skurða til þess að reykja fyrir jólamarkaðinn ekki getað hafist með venjulegum hætti að þessu sinni. Að þessu athuguðu telur Félagssráð Svínaræktarfélag Íslands eðlilegt að hækka nú viðmiðunarverðskrá sína fyrir svínaafurðir um 5% og telur að með því móti verði afkoma svínabænda viðunandi"*.

Verðskrá sú sem Svínaræktarfélagið hefur gefið út um árabíl er eins og dæmin sýna í raun meira en viðmiðunarverðskrá. Með henni er reynt að koma á framfæri skilaboðum til framleiðenda um hvernig þeir eigi að haga sér á markaðnum fyrir svínakjöt. Skilaboðin eru án nokkurs vafa til þess fallin að draga úr samkeppni á svínakjötsmarkaðnum. Sá markaður er hvorki flókinn né margþættur þannig að skýr skilaboð eiga að berast frá honum án milligöngu Svínaræktarfélags Íslands.

Svínaræktendur hafa hingað til ekki talið það sér í hag að nýta sér heimild í lögum og æskja framleiðslustjórnunar og verðstýringar. Það kemur því spánskt fyrir sjónir ef bann við útgáfu viðmiðunarverðskrár verður eitt til þess að svínaræktendur óski þeirra þvingana sem þeir hafa til þessa talið opinbera framleiðslu- og verðstýringu vera.

Frá Framleiðsluráði landbúnaðarins barst tafla sem sýnir vísitölur verðs til bænda í algengustu verðflokkum fjögurra kjöttegunda fyrir árin 1989 til 1994. Þar kemur fram að miðað við fast verðlag hafi vísitölur allra þessara kjöttegunda lækkað. Verðvísitala nautakjöts hefur lækkað sýnu mest (33%) en verðvísitala svínakjöts hefur einnig lækkað mikið (22%). Á samkeppnismarkaði er augljóst að öllum aðilum er í hag að hagræða og lækka framleiðslukostnað þannig að fram komi í verði til neytenda.

V. Ákvörðunarorð:

"Samkeppnisráð telur að Svínaræktarfélag Íslands hafi ekki sýnt fram á það í þeim gögnum sem hafa verið afhent að erindi um undanþágu til útgáfu leiðbeinandi gjaldskrár fyrir Svínaræktarfélag Íslands uppfylli skilyrði 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 sem sett eru fyrir undanþágu frá bannákvæðum 10., 11. og 12. gr. laganna. Ekki hefur verið sýnt fram á að hún sé nauðsynleg til að vernda neytendur, lækka verð eða auka gæði þeirrar vöru sem um er að ræða. Ekki verður því séð að betur verði stuðlað að tilgangi og markmiði laganna með því að veita undanþáguna. Samkeppnisráð telur að undanþága til útgáfu á viðmiðunarverðskrá dragi fremur úr möguleikum á samkeppni á þeim markaði sem við á.

Beiðni Svínaræktarfélags Íslands um undanþágu frá 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er hafnað og bann lagt við þeirri markaðslegu leiðsögn sem fram hefur komið í skilaboðum Svínaræktarfélagsins og birt hafa verið með verðskrá félagsins."

Fylgirit

- Fylgirit 1. Erindi Svínaræktarfélags Íslands ásamt fylgiskjöllum.
- Fylgirit 2. Umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins.
- Fylgirit 3. Umsögn Landbúnaðarráðuneytisins.
- Fylgirit 4. Umsögn Neytendasamtakanna.
- Fylgirit 5. Viðmiðunarverðskrá SFÍ nr. 9, 10, 17 og 18.
- Fylgirit 6. Greiðslur Sláturfélags Suðurlands til svínabænds.
- Fylgirit 7. Vísitölur algengasta verðflokks til bænda.
Heimild Framleiðsluráð landbúnaðarins.