

Föstudaginn 16. febrúar 1996 kl. 14:00

69. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 3/1996

**Samkeppnishindranir Félags eggjaframleiðenda  
– viðskiptakjör við sölu eggja –**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Í lok árs 1994 kvartaði Borgarbakarí undan verðsamráði eggjaframleiðenda. Málavextir voru þeir að Borgarbakarí óskaði í auglýsingu eftir verðtilboði í tiltekið magn af eggjum. Félag eggjaframleiðenda gerði tilboð þar sem boðinn var 3% staðgreiðsluafsláttur af skráðu heildsöluverði. Í tilefni kvörtunarinnar áttu starfsmenn Samkeppnisstofnunar fund með stjórn Félags eggjaframleiðenda þar sem vakin var athygli á að samráð um verðtilboð stríddi gegn markmiði samkeppnislaga. Kom fram í máli eggjaframleiðenda að tilboð sem þetta yrði ekki endurtekið.

Samkeppnisstofnun birti í apríl 1995 fréttatilkynningu um verðsamanburð á landbúnaðarvörum og fleiri vörum í Reykjavík, Kaupmannahöfn og Ósló. Könnun þessi var gerð í lok árs 1994. Ein af niðurstöðum könnunarinnar var að verðmunur á landbúnaðarvörum hér á landi og í nágrannalöndum hefði farið minnkandi á síðustu fimm árum. Í könnuninni kom hins vegar fram að verðmunur á eggjum í Reykjavík og Kaupmannahöfn var svipaður og fyrir fimm árum. Fyrir fimm árum var verð á eggjum u.þ.b. 115% herra í Reykjavík en í Kaupmannahöfn og samkvæmt könnuninni í lok árs 1994 voru egg allt að 110% dýrari í Reykjavík en í Kaupmannahöfn.

Í framhaldi af verðkönnuninni hóf Samkeppnisstofnunin athugun á verðmyndun og viðskiptaháttum á þessum markaði auk þess sem ósk barst frá Alþýðusambandi Íslands þess efnis. Nokkru síðar barst Samkeppnisstofnun frá

óþekktum aðila fundargerð frá fundi stjórnar Félags eggjaframleiðenda þann 13. maí 1994 þar sem atriði sem virtust varða við samkeppnislög komu fram.

Í október sl. óskuðu Ríkisspítalarnir eftir tilboðum í verð á eggjum. Þeir fengu tilboð þar sem veittur var afsláttur frá skráðu heildsöluverði. Vegna tilboðsins skrifaði Félag eggjabænda Ríkisspítölunum bréf þar sem bent var á að samkvæmt búvörulögum mætti ekki selja egg á lægra verði en skráðu heildsöluverði.

## 2.

Með hliðsjón af þeim atriðum sem nefnd eru hér að framan ákvað Samkeppnisstofnun, að eigin frumkvæði, að gera athugun á því hvort ýmsir starfshættir Félags eggjaframleiðenda stríði gegn ákvæðum samkeppnislaga. Jafnframt var ákveðið að athuga nánar verðmyndun á eggjum frá heildsölustigi til smásölustigs.

Í júní 1995 óskaði Samkeppnisstofnun eftir því við Félag eggjaframleiðenda að fá fundargerðir stjórnar félagsins frá árinu 1994 og það sem af var árinu 1995. Beiðni þessa efnis var ítrekuð með bréfi, dags. 9. nóvember 1995. Fundargerðir félagsins ásamt bréfaskriftum frá árunum 1994 og 1995 bárust Samkeppnisstofnun í lok ársins 1995. Auk þess að afla framangreindra gagna hefur Samkeppnisstofnun aflað upplýsinga um verð á eggjum og hvaða afsláttarkjör viðgangast í viðskiptum framleiðenda og verslana.

## II.

### Athugun Samkeppnisstofnunar

#### 1.

Í fundargerðum stjórnar Félags eggjaframleiðenda frá 7. janúar 1994 til 14. október 1995 og dreifibréfum til félagsmanna á sama tímabili kemur fram að stjórnin hefur m.a. fjallað um mál er varða afslætti á eggjum, eggjaverð, markaðsskiptingu, framleiðslustýringu, eggjamiðlun, kvótakaup og takmörkun á ungasölu til þeirra sem ekki fá endurgreitt kjarnfóðurgjald. Ýmis atriði sem fram koma í fundargerðum benda til samráðs um samkeppnishindrandi athæfi Félags eggjaframleiðenda og er vitnað til þeirra hér á eftir.

Í fundargerð frá 7. janúar 1994 var fjallað um eggjaverð og afslætti. Þar var m.a. bókað undir kaflanum verðlagsmál.: „...reifaði málið og greindi síðan frá því að hann hefði hækkað verð hjá sér og lækkað afslætti jafnframt því... Menn tjáðu sig um málið almennt og fram kom að menn hefðu víðast hvar hækkað en misjafnt væri hvort tekist hefði að lækka afslætti.“ Á öðrum stað er bókað: „... hefur ekki enn afnumið kassaafslátt á eggjum og útsöluverð er því enn fyrir neðan heildsöluverð með vsk. Lagði hann áherslu á að hér eftir hækkuðu menn verðið þegar verðlagsgrundvöllur hækkaði í stað þess að fresta hækkunum og láta þær koma fram seinna.“ Ennfremur var bókað: „... lagði áherslu á að lækka afslætti og í framhaldi af því leitaði ... álits manna á því hvort þeir væru reiðubúnir að skrifa undir samkomulag um að virða markað hver annars.“

Á stjórnarfundum þann 26. janúar 1994 var bókað: „... flutti tölu um stöðuna á eggjamarkaðnum. Hann hvatti til samstöðu um eggjaverð og mikilvægi þess fyrir félagsskapinn.“

Á stjórnarfundum þann 4. mars 1994 var rætt um lækkun á verðlagsgrundvelli og hugmyndir um eggjamiðlun. Þar var m.a. bókað: „Að ósk ... tjáðu menn sig um möguleika á breytingum á afsláttum í tengslum við þessa verðbreytingu. ... áleit að draga þyrfti úr framleiðslu þótt uppkaupt hefðu skilað sér. ... tók undir fyrra atriðið en ekki það síðara. Hann sagði verðið of lágt. ... taldi að menn þyrftu að vera jákvæðir, sýna vilja og standa saman. ... fagnaði viðhorfsbreytingu í þá átt að menn teldu verðið of lágt og tók undir þá skoðun. Það gerði ... einnig. Hann vildi að hænur yrðu teknar úr varpi og félagið útvegaði mönnum, sem það gerðu, egg frá þeim sem ættu miklar birgðir.“

Á stjórnarfundum þann 25. mars og 11. apríl 1994 var nánar rætt um hugmyndir um eggjamiðlun. Eftirfarandi var bókað varðandi fundinn þann 25. mars: „Lagt var fram plagg um eggjamiðlun frá ... Hann skýrði það. Þar er gert ráð fyrir að menn miðli eggjum sín í milli með milligöngu félagsins. Með því sé komið í veg fyrir að einstakir framleiðendur séu með miklar birgðir á meðan aðrir eru ekki með neinar.“ Þann 11. apríl var m.a. eftirfarandi bókað: „... kynnti nýja útgáfu af samningi ... um eggjamiðlun. Menn lýstu skoðunum sínum á málinu og stöðunni í verðlagsmálum almennt. Helst var rætt um heimild í samningum um að nota sérstaka fóðurgjaldið til að fjármagna miðlunina ef þörf krefði.“

Á stjórnarfundum þann 13. maí 1994 var rætt um kvótakaup og fleira tengt því. Þar var m.a. bókað: „... ræddi plagg um eggjamiðlun. ... og ... ræddu um

*kvótakaup. Allir fundarmenn voru því meðmæltir gegn því að verðlagsmálin yrðu lagfærð um leið. ... undirstrikaði þetta sérstaklega. ... lagði áherslu á að ungar frá Hvanneyri yrðu aðeins seldir endurgreiðsluhöfum. ... Tillaga kom um það að afhenda ekki fleiri en 50 unga til þeirra sem ekki hafa rétt. ... Munnleg tillaga um að kaupa kvóta og taka samhlíða á afsláttarmálum frá 1. júní n.k. m.a. með plaggi um eggjamiðlun, var borin upp og samþykkt með öllum greiddum atkvæðum. ... falið að tala við ... og ... um að kaupa kvóta þeirra.“*

Í framhaldi af þessum fundi var gerður samningur sem gilda átti á milli Félags eggjaframleiðenda annars vegar og einstakra eggjaframleiðenda hins vegar. Samningurinn hefur enn ekki tekið gildi þar sem ákvæði 7. gr. um að „samningur þessi öðlast gildi þegar framleiðendur sem ráða yfir að minnsta kosti 90% endurgreiðsluréttar hafa gert samhljóða samninga“ hefur ekki verið uppfyllt. Í samningnum kemur m.a. fram að Félag eggjaframleiðenda skuli aðstoða þá eggjabændur sem ekki geta selt egg á sínu markaðssvæði svo fremi sem framleiðslumagn sé innan skráðs endurgreiðsluréttar. Einnig kemur fram að ef eggjaframleiðsla eggjabónða er minni en sala á hans venjulega markaðssvæði skuldbindur hann sig til að kaupa egg af öðrum framleiðendum í samráði við Félag eggjaframleiðenda.

Eftir að stjórn Félags eggjaframleiðenda hafði keypt framleiðslurétt af tveimur bændum var haldinn stjórnarfundur þann 10. júní 1994. Þar var m.a. eftirfarandi bókað: „... kynnti málið og ræddi niðurstöður fundar með ..., aðstoðarráðherra og ..., deildarstjóra í Landbúnaðarráðuneytinu fyrr um daginn. Þar heimilaði ráðuneytið fyrir sitt leyti ráðstöfun á sérstöku fóðurgjaldi til kvótakaupa en hver og einn framleiðandi þarf að afsala sér endurgreiðslum á gjaldinu til þess að hægt sé að nota endurgreiðslur viðkomandi í verkefnið. ... minnti á að samkomulag um kvótakaup hefði verið háð því að afsláttur yrði lækkaður og lagði áherslu á að menn tímasettu það hvenær slíkt samkomulag tæki gildi. Las hann samning þann sem hefur verið til umfjöllunar hjá stjórninni um miðlun og kjör við hana. Þá bað hann menn einnig að tjá sig um það við hvaða afslátt ætti að miða. Málið var rætt lengi vel. Að lokum voru menn sammála um það að miða hámarksafslátt við 12% og stefna bæri að því að ná því í síðasta lagi hinn 1. júlí n.k. Mikil áhersla var lögð á að menn virtu markað hver annars.“

Í framhaldi af þessum fundi skrifaði framkvæmdastjóri Félags eggjaframleiðenda bréf til eggjabænda þar sem sagt var frá framangreindum niðurstöðum. Í bréfinu segir m.a.: „*Af hálfu F.E. var það skilyrði sett fyrir þessum kvótakaupum að samstaða næðist í markaðsmálum. Á stjórnarfundum félagsins þ. 10. júní s.l. náðist slík samstaða. Á þeim grundvelli og með vísan í bréf landbúnaðarráðuneytisins frá 10. júní s.l., er þessi yfirlýsing send. Hvað varðar markað þann sem losnar þegar ... og ... hætta framleiðslu, þá mun félagið sjá alfarið um að ráðstafa honum. Félagið mun fá lista yfir þennan markað og ganga hart eftir því að enginn fari inn á hann nema með milligöngu félagsins.*“

Á stjórnarfundum 28. júlí 1994 var rætt um markaðsmál og þetta bókað: „*Menn sammála að almennt hafi gengið vel að ná upp verðum*“.

Hinn 9. nóvember 1994 var m.a. fært til bókar: „*... skýrði frá fundi með ... um skiptingu á markaði ... sem nú hefur hætt framleiðslu. Sú skipting sem þar var samið um hefur skilað sér að mestu.*“ Á sama fundi var rætt um bréf frá Framleiðsluráði landbúnaðarins um öflun upplýsinga um raunverulegt heildsöluverð eggja. Síðan segir: „*... falið að athuga málið í því skyni að samræma svör manna við bréfinu*“.

Á fundi 8. desember 1994 var greint frá lækkun á skráðu heildsöluverði. Í tengslum við það er bókað: „*Menn voru sammála um að lækka verð sem þessu næmi. ... falið að koma þessu á framfæri til bænda*“.

Á stjórnarfundum 26. janúar 1995 var sem oftast rætt um markaðsmál: „*... sagðist ekki trú á því að staða neins gæfi tilefni til undirboða eftir allan þann kvóta sem keyptur hefur verið en nokkur ólga hefur verið á markaði norðanlands. ... vísaði til aukinnar markaðshlutdeildar flest allra eggjabænda síðustu ár og hvatti menn til að nota miðlunarsamning félagsins frá síðasta ári ef losna þyrfti við egg.*“

Á stjórnarfundum þann 14. september 1995 var enn rætt um markaðsmál. Þar er m.a. bókað: „*... greindi frá því að afsláttur á eggjum hefði aukist undanfarið. Fram kom að undirboð hafa átt sér stað á markaði Nesbúsmanna. Menn lýstu áhyggjum vegna þessa máls og ítrekuðu nauðsyn þess að standa saman, ekki síst með tilliti til aukinnar samkeppni.*“

Á stjórnarfundum þann 19. október 1995 var rætt um útboð Ríkisspítalanna á eggjum. Framkvæmdastjóri Félags eggjaframleiðenda hafði skrifað Ríkisspítölunum bréf þar sem hann óskaði eftir því að Ríkisspítalarnir færu eftir skráðu verði á eggjum. Í fundargerðum var m.a. bókað: „*Forsaga málsins er sú að ... ritaði Ríkisspítölum bréf þar sem hann óskaði eftir því að þeir færu eftir skráðu verði á eggjum og lét fylgja lögfræðialit þar að lútandi. Ríkisspítalarnir hafa nýlega auglýst útboð og fengið tilboð sem er langt undir skráðu verði. Þeir fóru með bréfið í blöðin og birtist frétt um það í Morgunblaðinu í dag. Fulltrúar verkalyðshreyfingarinnar og neytenda í 6 manna nefnd eru í uppnámi vegna máls þeirra. ... Lagt var til að ..., sem bauð í þetta, byði Ríkisspítölunum sambærileg kjör og aðrir viðlíka viðskiptavinir búsins nytu.*“

## 2.

Eins og fram hefur komið gerði Samkeppnisstofnun verðkönnun í þremur höfuðborgum á Norðurlöndunum í lok árs 1994. Tafla 1 sýnir hvert smásöluverð á eggjum var í þessari könnun.

Tafla 1

	<i>Verðkönnun á eggjum í desember 1994 (kr/kg)</i>	
	<i>lægsta verð</i>	<i>hæsta verð</i>
Reykjavík	345 kr	369 kr
Ósló	259 kr	335 kr
Kaupmannahöfn	165 kr	292 kr

Könnunin náði aðeins til stórmarkaða og sk. afsláttarverslana í viðkomandi borgum. Verð á eggjum var hæst í Reykjavík, bæði í þeim verslunum sem voru með lægsta verðið og það hæsta. Í Kaupmannahöfn var verðið á eggjum lægst. Tafla 2 sýnir hvað verð á eggjum í Reykjavík var mikið herra í prósentum samanborið við verðið í Ósló og Kaupmannahöfn. Einnig er samanburður gerður á milli Óslóar og Kaupmannahafnar.

Tafla 2

**Verðmunur á eggjum**  
**í desember 1994 (verðmunur í prósentum)**

	verðmunur á lágsta verði	verðmunur á hæsta verði
Kaupm.h. – Reykjavík	110%	26%
Ósló – Reykjavík	33%	10%
Kaupmannahöfn – Ósló	57%	15%

Í töflu 2 kemur fram að verð á eggjum þar sem það var lægst var 110% hærra í Reykjavík en í Kaupmannahöfn og 33% hærra Reykjavík en í Ósló. Verð á eggjum var 26% hærra í Reykjavík en í Kaupmannahöfn í þeim verslunum þar sem verð var hæst.

Þar sem könnunin í desember 1994 náði aðeins til sex verslana í Reykjavík, afsláttarverslana og stórmarkaða, er fróðlegt að bera niðurstöður hennar saman við könnun Samkeppnisstofnunar sem var gerð hjá 21 matvöruverslun í desember 1995. Helstu niðurstöður úr þeirri könnun um verð á eggjum sjást í töflu 3.

Tafla 3

**Verðkönnun á eggjum**  
**í desember 1995 (kr/kg)**

Lægsta verð	315
Hæsta verð	385
Algengt verð	365
Mism. á lágsta og hæsta verði	22%

Ein verslunin í könnuninni var með tilboðsverð á eggjum fyrir jólin og seldi hvert kg. á 315. kr. Sú verslun sem var með lágsta verðið án tilboðs seldi egg á 341 kr. hvert kg.

### 3.

Skráð heildsöluverð á eggjum fyrir 1. desember sl. var 291 kr. hvert kg. Eggjaframleiðendur hafa veitt verslunum 5–20% afslátt af heildsöluverði samkvæmt upplýsingum sem Samkeppnisstofnun hefur aflað og fer afsláttur eftir greiðsluskilmálum og magni. Greiðslufrestur er allt að 45 dögum eftir útskriftarmánuð reiknings. Tafla 4 sýnir hversu há smásöluálagning er í

prósentum miðað við smásöluverðið í könnun Samkeppnisstofnunar í desember 1995.

Tafla 4

**Smásöluálagning á eggjum**

Afsláttur	0%	5%	10%	15%	20%
Heildsöluverð með afslætti	291	277	262	247	233

**Smásöluverð án vsk:**

**Smásöluálagning í prósentum miðað við mismunandi afslátt:**

Lægsta verð (skv. tilb.)	276 kr	-5%	0%	6%	12%	19%
Lægsta verð (án tilb.)	299 kr	3%	8%	14%	21%	29%
Algengt verð	320 kr	10%	16%	22%	30%	37%
Hæsta verð	338 kr	16%	22%	29%	37%	45%

Algengt verð í verslunum var samkvæmt könnun Samkeppnisstofnunar 320 kr hvert kg án virðisaukaskatts. Ef miðað er við 5–20% afslátt framleiðenda frá skráðu heildsöluverði, eins og það var, er raunveruleg smásöluálagning þeirra verslana sem eru með algengasta smásöluverðið frá 16% til 37%. Samkvæmt athugun Samkeppnisstofnunar má ætla að stærstu matvöruverslanir séu með allt að 40% smásöluálagningu á eggjum þar sem afsláttur þeirra er að öllu jöfnu mestur.

**4.**

Verðkannanir Samkeppnisstofnunar sýna að verðdreifing á eggjum í matvöruverslunum er alla jafna lítil. Í síðustu tveimur könnunum þar sem verð var annars vegar kannað í 21 verslun og hins vegar í 48 verslunum var sama verð á eggjum (365 kr. á kg með vsk.) í 65–70% verslananna. Í þessu samhengi skal bent á að eggjaframleiðendur verðmerkja að sögn þau egg sem þeir selja til endurseljenda með smásöluverði hvers smásala samkvæmt ósk hverrar verslunar.

Auk þess að vigta hvern eggjabakka og verðmerkja fyrir verslanir flytja framleiðendur eggin til verslananna og koma þeim fyrir í afgreiðslukælum þeirra.



## 5.

Hinn 24. janúar sl. ritaði Samkeppnisstofnun Félagsi eggjaframleiðenda bréf þar sem greint var frá því að gögn þau sem borist hefðu frá félaginu virtust gefa til kynna að félagið hafi gerst brotlegt við 10. og 12. gr. samkeppnislaga og gripið til samkeppnishamlandi aðgerð í skilningi 17. gr. laganna. Þessu til stuðnings var vísað til fundargerðar frá 10. júní 1994, bréfs félagsins dags. 20. júní 1994 og til samninga um „eggjamiðlun“ auk þess sem vísað var til fundargerðar frá 13. maí 1994. Jafnframt var greint frá þeirri skoðun Samkeppnisstofnunar að ákvæði búvörulaga veiti Félagsi eggjaframleiðenda ekki heimild til þess að skipta mörkuðum eða takmarka aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Í bréfinu var einnig bent á að kannanir sem gerðar hafa verið á vegum Samkeppnisstofnunar sýni að ekki ríkir virk verðsamkeppni í smásölu á eggjum og að mati stofnunarinnar sé ein meginástæða þessa sá háttur eggjaframleiðenda að afhenda verslunum egg í verðmerktum umbúðum. Því komi til greina af hálfu samkeppnifyfirvalda að banna eggjaframleiðendum að afhenda egg í verðmerktum umbúðum.

Félagsi eggjaframleiðenda var í ofangreindu bréfi gefinn kostur á að tjá sig um efni þessa máls. Umsögn félagsins barst með bréfi, dags. 30. janúar sl.

Varðandi brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga segir orðrétt í bréfi Félags eggjaframleiðenda: *„Í fundargerð frá 10. júní er rætt um að ná þurfi samkomulagi um afslátt og hvenær það samkomulag taki gildi. Slíkt samkomulag náðist aldrei meðal allra framleiðenda og var þ.a.l. aldrei tímasett.*

*Í sömu fundargerð er rætt um samning um eggjamiðlun. Í þeim samningi kemur fram að hann öðlist ekki gildi fyrr en a.m.k. 90% endurgreiðsluréttar liggi að baki undirskriftum samningsins. Það er skemmst frá því að segja að aðeins einn framleiðandi skrifaði undir samninginn og öðlaðist hann því aldrei gildi. Miðlun með egg á milli manna hefur því farið fram eins og áður, þ.e. manna í milli án milligöngu félagsins skv. samningnum. Hins vegar hefur félagið reynt að aðstoða einstaka bændur við að útvega egg þegar þeir hafa leitað eftir því.*

*Þá telur Samkeppnisstofnun að bréf félagsins frá 20. júní 1994 brjóti í bága við nefndar greinar samkeppnislaga. Sjálfsagt er það rétt hjá stofnuninni. En hér fór svo sem oft vill verða að sitt er hvað, orð og gerðir. Það sem fram kemur í*

*bréfinu um samstöðu í markaðsmálum og að F.E. muni ganga hart eftir að ráðstafa markaði reyndust orðin tóm. Samstaðan, sem reynd var, brást og félagið hefur vitaskuld engin tók á að ganga eftir því að enginn fari inn á annars markað.*“

Um það hvort Félag eggjaframleiðenda hafi gripið til samkeppnishamlandi aðgerða í skilningi 17. gr. samkeppnislaga kemur eftirfarandi fram í bréfi félagsins: „Í öðru lagi telur Samkeppnisstofnun að tilvitnun í fundargerð frá 13. maí brjóti í bága við 17. grein samkeppnislaga. Þar er vitnað í skoðun eins stjórnarmanna um að ungar frá Hvanneyri skyldu aðeins seldir rétthöfum. Ennfremur að rætt hafi verið að takmarka sölu unga til þeirra sem ekki hafa endurgreiðslurétt. Þetta kallar Samkeppnisstofnun „tilraunir félagsins til þess að takmarka möguleika nýrra eggjaframleiðenda til þess að afla sér unga.“

*Þessi ályktun Samkeppnisstofnunar er hreinn skáldskapur enda náði þessi umræða um ungasölu aldrei lengra en á þetta stig. Stofnunin hefur ekki haft uppi minnstu tilburði til að kanna það frekar en annað en hún vitnar í og kallar bæði samkeppnishamlandi og brot á samkeppnislögum. Þessi skáldskapur leiðir stofnunina til ályktana um skörun búvörulaga og samkeppnislaga. Þær ályktanir eru vitaskuld með öllu tilhæfulausar í ljósi þess sem hér var sagt að ofan.*“

Síðan segir í umsögn Félags eggjaframleiðenda: „Samkeppnisstofnun telur „meginástæðu“ fyrir meintum skorti á virkri samkeppni vera þann „hátt“ eggjaframleiðenda að „afhenda verslunum egg í verðmerktum umbúðum“. Og ályktunin lætur ekki á sér standa, þ.e. að þetta þýði að það geti komið til greina að „banna eggjaframleiðendum að afhenda egg í verðmerktum umbúðum“.

*Ef þessu framferði er beint gegn eggjabændum skal það upplýst að bændur gera þetta að kröfu verslana. Bændur hafa fjárfest í dýrum búnaði til að mæta þessari kröfu. Ef á svo að saka þá um að draga úr samkeppni með þessu móti, er það algjörlega fráleitt.*

*Ef Samkeppnisstofnun telur hins vegar að verslunin eigi sinn þátt í meintum „skorti“ á virkri samkeppni í smásölu á eggjum, eins og sá starfsmaður stofnunarinnar sem skrifaði undir bréfið útilokaði ekki í samtali við undirritaðan, þá fagnar F.E. því mjög. Ef svo er, ætti stofnunin að kanna það*

hið fyrsta ásamt ýmsu öðru í viðskiptaháttum og viðskiptasiðferði smásöluverslunar með egg og aðrar vörur.

Það er annars mikið gert af því að bera saman eggjaverð hérlendis og erlendis og ekkert að því ef sanngjarnt er haldið á málum. Þessar kannanir hafa yfirleitt sýnt að eggjaverð er lægra erlendis en hér. Þar eru alls staðar reknar eggjadreifingarstöðvar en þær virðast ekki hækka verðið. Þegar minnst hefur verið á dreifingarstöð/-stöðvar hérlendis hafa fulltrúar neytenda og smásölu ekki mátt heyra minnst á slíkt. Þeir hafa talið það hina verstu einokun og til þess eins fallið að hækka verðið. Gaman væri að heyra álit Samkeppnisstofnunar á þessu.

En þeir sem til þekkja vita auðvitað að það er fyrst og fremst munur á stærð framleiðslueininganna sem skýrir muninn á eggjaverði hér og erlendis. Við ættum e.t.v. að fækka eggjabúunum í ca. 3–5 til að ná hagræðingu í krafti stærðar. Verst að þá væri um einokun eða fáokun að ræða, eða hvað?“

Samkeppnisstofnun óskaði eftir umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins um efni þessa máls. Í umsögn Framleiðsluráðs kemur fram að: „Búgreinafélögin í alifuglarækt eiga að reka innflutnings- og dreifingarstöð á Hvanneyri í Borgarfirði til endurnýjunar á erfðaefni. Það getur varla talist ósanngjarnt að eigendurnir, í þessu tilviki félagar í Félagi eggjaframleiðenda, njóti ávaxtar þessa starfs umfram aðra.“

Síðan segir: „Smásöluverðmerking hjá heildsölum er ekkert séríslenskt fyrirbæri hjá eggjaframleiðendum, heldur víða notuð til hægðarauka fyrir verslunina. Þetta verðmerkingarform á ekki að trufla eðlilega verðsamkeppni í smásölu, þar sem breyta má verði í stimpilvél með einu handtaki. Einnig er þekktur s.k. kassaafsláttur sem ýmsar verslanir veita á vörum sem verðmerktar eru hjá heildsala.“

### III.

#### Niðurstöður

##### 1.

Efni þeirra gagna sem reifuð voru hér að framan gefa ótvírætt til kynna að Félag eggjaframleiðenda hefur haft skýran og einbeittan vilja til þess að ræða,

stuðla að og framkvæma aðgerðir sem hvað alvarlegastar þykja jafnt í íslenskum sem í erlendum samkeppnisrétti. Félagið hefur þannig hvatt til samráðs um verð og afslætti á eggjum, haft forgöngu um skiptingu markaða eftir svæðum eða viðskiptavinum og reynt að takmarka aðgang nýrra aðila að markaðnum.

Hins vegar verður að horfa til þess að egg teljast til búvara í skilningi laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulög) og falla því undir gildissvið þeirra laga. Ljóst er að ýmis ákvæði búvörulaga geta falið í sér önnur markmið og annan tilgang en samkeppnislög og því geta ákvæði þessara laga stangast á. Því kann að vera að ofangreindar aðgerðir Félags eggjaframleiðenda skýrist að einhverju leyti af ákvæðum búvörulaga. Nauðsynlegt er því að taka til athugunar á hvaða hátt ákvæði búvörulaga taka til þeirra athafna Félags eggjaframleiðenda sem mál þetta fjallar um.

## 2.

Eins og áður hefur komið fram hefur stjórn Félags eggjaframleiðanda talsvert fjallað um verð og afslætti á eggjum með það að markmiði að tryggja framleiðendum sem hæst verð. Nægir í því sambandi að skírskota til þess að á stjórnarfundi 28. júlí 1994 voru stjórnarmenn sammála um „*að almennt hafi gengið vel að ná upp verðum*“. Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru allar aðgerðir fyrirtækja á sama sölustigi sem lúta að eða ætlað er að hafa áhrif m.a. á verð, afslætti eða álagningu bannaðar.

Félag eggjaframleiðenda eru landssamtök framleiðenda búvara í skilningi 2. mgr. 4. gr. búvörulaga. Komi ósk fram um það frá slíkum samtökum og Stéttarsambandi bænda skal verðlagsnefnd búvara, sem skipuð er sex mönnum tilnefndum af samtökum framleiðenda og neytenda, ákveða afurðaverð til búvöruframleiðenda, sbr. 7. og 8. gr. nefndra laga. Til ákvörðunar á verði búvöru til framleiðenda skal verðlagsnefnd semja um verðlagsgrundvöll er sýni áætlaða vinnuþörf, fjármagnskostnað, rekstrargjöld, launakostnað og afurðir búvöru sem er næst meðalbúi að stærð í nautgripa- og sauðfjárrækt, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Fyrir liggur að verðlagsnefnd búvara hefur ákvarðað afurðaverð til eggjaframleiðenda.

Samkvæmt 13. gr. búvörulaga skal heildsöluverð búvara ákveðið af nefnd fimm manna. Fimmannanefnd skal leitast við að ná samkomulagi um heildsöluverð búvara þar sem gengið er út frá því afurðaverði til framleiðenda

sem ákveðið hefur verið skv. 7.–12. gr. laganna. Í 16. gr. kemur fram að fimmannanefnd getur að fenginni umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins ákveðið að undanskilja einstakar vörutegundir verðákvörðun nefndarinnar ef samkeppni er að hennar mati næg til þess að tryggja æskilega verðmyndun og sanngjarnt verðlag. Frá 1. desember 1995 gaf fimmannanefnd heildsöluverð á eggjum frjálst.

Á því tímabili sem mál þetta tekur til, þ.e. árið 1994 og fram til 1. desember 1995, hefur afurða- og heildsöluverð á eggjum verið ákveðið skv. ákvæðum búvörulaga. Í 18. gr. þeirra laga segir:

*„Enginn má kaupa eða selja búvöru innan lands á öðru verði en ákveðið hefur verið samkvæmt ákvæðum þessara laga.“*

Samkeppnislög eru almenn lög og ganga sérákvæði búvörulaga því framár ákvæðum samkeppnislaga. Ljóst má því vera að á umræddu tímabili hafa ákvæði samkeppnislaga um bann við verðsamráði ekki átt við um heildsöluviðskipti á eggjum þar sem búvörulög bönnuðu alla verðsamkeppni í þessum viðskiptum. Á hinn bóginn er ljóst skv. gögnum málsins að a.m.k. á þessu tímabili hafa eggjaframleiðendur og verslanir ekki farið eftir hinu opinbera verði og þannig brotið gegn skýru ákvæði 18. gr. búvörulaga.

Athyglisvert er að Félag eggjaframleiðenda skýrir 18. gr. búvörulaga með mismunandi hætti eftir atvikum. Á ýmsum stjórnarfundum félagsins er fjallað um afslætti sem rétt sé að veita frá hinu opinbera verði. Sem dæmi má nefna að á fundi 10. júní 1994 er samþykkt að miða hámarksafslátt við 12%. Þann 2. okt. sl. voru af hálfu Ríkisspítalanna opnuð tilboð í egg og reyndust tilboð 21% undir skráðu heildsöluverði eggja. Í kjölfar þess hafði félagið samband við Ríkisspítalana og beindi þeim tilmælum til þeirra að Ríkisspítalarnir færu eftir skráðu verði á eggjum í innkaupum sínum.

Samkvæmt 9. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands og 3. gr. búvörulaga fer landbúnaðarráðherra með framkvæmd búvörulaga. Á landbúnaðarráðherra hvílir því sú skylda að sjá til þess að ákvæðum búvörulaga sé fylgt. Ekki er að sjá að viðkomandi stjórnvald hafi haft virkt eftirlit með því að farið sé eftir 18. gr. búvörulaga í viðskiptum með egg. Vegna þessa athafnaleysis stjórnvalda hefur skapast það ástand að verð á eggjum hefur í reynd verið frjálst. Undir þessum kringumstæðum er með öllu

óviðunandi að Félag eggjaframleiðenda hafi komist upp með að grípa til aðgerða sem hamla gegn verðsamkeppni.

Ofangreint ástand hefur leitt til þess að öll verðmyndun á eggjamarkaði er mjög óeðlileg og í skýrri andstöðu við markmið samkeppnislaga þar sem eggjaframleiðendur hafa samráð um verð og afslætti. Þetta virðist einnig hafa haft í för með sér að afslættir á heildsöluverði eggja koma að mjög takmörkuðu leyti fram í lægra smásöluverði. Jafnframt stríðir þetta fyrirkomulag gegn markmiðum VII. kafla samkeppnislaga um gagnsæi markaðarins.

Samkeppnisráð telur að þessi hluti málsins snúi fyrst og fremst að framkvæmd búvörulaga og mun því beina álit á grundvelli 19. og 5. gr. samkeppnislaga til landbúnaðarráðherra um þessar og aðrar samkeppnishömlur í framleiðslu og viðskiptum með egg. Eins og áður sagði var heildsöluverð á eggjum gefið frjálst í desember sl. Ljóst má því vera að ákvæði samkeppnislaga gilda nú um þau viðskipti og því er allt samráð um verð og afslætti nú bannað skv. a-lið 10. gr. og 12. gr. laganna.

### 3.

Hvað varðar aðgerðir Félags eggjaframleiðenda sem lúta að skiptingu markaða þá er það mat Samkeppnisráðs að hvorki ákvæði búvörulaga né stjórnvaldsreglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra veiti félaginu heimild eða skuldbindi það til að skipta mörkuðum milli einstakra félagsmanna Félags eggjaframleiðenda. Á fundi sem starfsmenn Samkeppnisstofnunar áttu með starfsmönnum landbúnaðarráðuneytisins þann 24. janúar sl. kom sami skilningur á nefndum réttarheimildum fram hjá starfsmönnum ráðuneytisins.

Á því er byggt af hálfu Samkeppnisráðs að þegar sérákvæðum búvörulaga sleppir eigi ákvæði samkeppnislaga að fullu við um framleiðendur búvara og viðskipti með þær vörur. Ákvæði 2. mgr. 17. gr. búvörulaga styrkir þessa túlkun en þar segir:

*„Ákvæði IV. til og með IX. kafla laga nr. 56 16. maí 1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, með síðari breytingum, skulu gilda um viðskipti með búvörur, að því leyti sem eigi er ákveðið í lögum þessum, reglugerðum eða öðrum fyrirmælum settum samkvæmt þeim...“*

Í 2. mgr. 17. gr. er vísað til laga nr. 56/1978 sem samkeppnislög felldu úr gildi. Núgildandi búvörulög eru að stofni til frá 1985, lög nr. 46/1985. Lögin voru hins vegar endurútgefin, með áorðnum breytingum, með lögum nr. 99/1993, en ákvæði 2. mgr. 17. gr. er óbreytt. Í lögskýringargögnum kemur fram að tilgangur nefndrar greinar sé að taka af öll tvímæli um að þegar hinum sérstöku reglum búvörulaga sleppir gildi um viðskipti með búvörur ákvæði laga nr. 56/1978 sem lúti að markaðsráðandi fyrirtækjum, samkeppnishömlum, óréttmætum viðskiptaháttum og neytendavernd. Þegar þessi vilji löggjafans er virtur verður að telja að skírskotun 2. mgr. 17. gr. taki að þessu leyti til ákvæða samkeppnislaga.

Í ljósi þessa alls er það skoðun Samkeppnisráðs að ákvæði samkeppnislaga taki til þeirrar háttsemi Félags eggjaframleiðenda að skipta mörkuðum.

Í 10. gr. samkeppnislaga segir:

*„Samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi eru bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á:*

*... b. skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni.“*

Í 12. gr. samkeppnislaga segir:

*„Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 17. –19. gr.*

*Bann þetta nær einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.“*

Samkeppnisráð telur sannað að á eftirfarandi stjórnarfundum Félags eggjaframleiðenda hafi félagið, stjórnarmenn og starfsmaður félagsins ákveðið eða hvatt til aðgerða sem miðuðu að því að skipta mörkuðum eggjaframleiðenda eftir svæðum og þannig brotið ítrekað gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga:

1. Stjórnarfundur 7. janúar 1994 þar sem hvatt var til að eggjaframleiðendur skrifuðu undir samkomulag um að virða markað hver annars.
2. Stjórnarfundur 4. mars 1994 þar sem fjallað var um „*að hænur yrðu teknar úr varpi og félagið útvegaði mönnum, sem það gerðu, egg frá þeim sem ættu miklar birgðir*“.
3. Stjórnarfundur 13. maí 1994 þar sem samþykkt var áætlun um eggjamiðlun.
4. Stjórnarfundur 10. júní 1994 þar sem hvatt var til að eggjaframleiðendur virtu markað hver annars.
5. Stjórnarfundur 9. nóvember þar sem bókað var: „...skýrði frá fundi með ... um skiptingu á markaði ... sem nú hefur hætt framleiðslu. Sú skipting sem þar var samið um hefur skilað sér að mestu.“
6. Stjórnarfundur 26. janúar 1995 þar sem hvatt var til þess að nota „*eggjamiðlunarsamning félagsins*“ ef losna þyrfti við egg.

Samkeppnisráð telur að með „*samningum um eggjamiðlun*“ sem Félag eggjaframleiðenda útbjó og lagði fyrir sína félagsmenn til samþykktar hafi félagið gerst brotlegt við 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Samningar þessir tóku ekki gildi þar sem ekki var uppfyllt það skilyrði þeirra að þeir væru undirritaðir af framleiðendum sem réðu yfir a.m.k. 90% endurgreiðsluréttar á sérstöku fóðurgjaldi. Þetta atriði skiptir hinsvegar ekki máli þar sem brot Félags eggjaframleiðenda á samkeppnislögum felst í því að hafa undirbúið, útbúið og lagt þessa samninga fyrir félagsmenn sína, sbr. 10. og 12. gr. laganna. Tilgangur þessara samninga var að styrkja markaðsskiptingu eggjaframleiðenda í sessi. Samkvæmt samningunum skuldbatt félagið sig til þess að aðstoða viðkomandi eggjaframleiðanda við að selja vöru sína ef hann næði ekki að selja hana á „*sínu venjulega markaðssvæði*“. Á móti var það ætlunin með samningnum að eggjaframleiðendur myndu skuldbinda sig til þess að kaupa egg hver af öðrum þegar þeim tækist ekki að anna eftirspurn á sínu markaðssvæði. Auðsýnt er að fyrirkomulag af þessum toga er vel til þess fallið að njörva niður markaði og því í beinni andstöðu við b-lið 10. gr. samkeppnislaga.

Í bréfi Félags eggjaframleiðenda, dags. 20. júní 1994, til félagsmanna segir m.a. orðrétt:

*„Hvað varðar markað þann sem losnar þegar ... og ... hætta framleiðslu, þá mun félagið sjá alfarið um að ráðstafa honum. Félagið mun fá lista yfir*



*þennan markað og ganga hart eftir því að enginn fari inn á hann nema með milligöngu félagsins.“*

Af bréfi þessu má ráða skýran og einbeittan vilja félagsins til að fara gegn bannákvæði samkeppnislaga og felst í því enn frekari sönnun á lögbroti félagsins.

Fundargerð stjórnarfundar Félags eggjaframleiðenda þann 13. maí 1994 ber með sér að rætt hefur verið um aðgerðir til þess að takmarka möguleika nýrra aðila á því að hefja eggjaframleiðslu. Lögð var áhersla á að „*ungar frá Hvanneyri yrðu aðeins seldir endurgreiðsluhöfum... Tillaga kom um að afhenda ekki fleiri en 50 unga til þeirra sem ekki hafa rétt.*“ Samkeppnisráð telur að allar aðgerðir félagsins af þessum toga séu samkeppnishamlandi í skilningi 17. gr. samkeppnislaga, sbr. 1. gr., og beinir þeim fyrirmælum til Félags eggjaframleiðenda að grípa ekki til neinna aðgerða sem takmarkað geta aðgang nýrra aðila að markaðnum.

#### 4.

Brot Félags eggjaframleiðenda á samkeppnislögum á árunum 1994 og 1995 eru að mati Samkeppnisráðs alvarleg og ámælisverð. Félag sem að vissu leyti starfar í skjóli búvörulaga og hefur ákveðnu hlutverki að gegna við framkvæmd þeirra, sbr. 4. og 5. gr. búvörulaga, hefur á þessu tímabili ítrekað fjallað um, skipulagt og framkvæmt samkeppnishamlandi aðgerðir sem fara þvert gegn markmiðum samkeppnislaga.

Samkvæmt 52. gr. samkeppnislaga er Samkeppnisráði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum laganna. Sektir geta numið frá 50 þúsundum til 40 milljóna króna, en þó allt að 10% af veltu sl. almanaksárs af þeirri starfsemi sem í hlut á hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlum ef sannanlegur ábati þeirra af broti gegn samkeppnisreglum hefur numið hærri fjárhæð en 40 milljónum króna. Almennt má segja að í jafn alvarlegum tilvikum sem þessum komi til álita að leggja á stjórnvaldssektir því almenn og sérstök varnaðaráhrif slíkra sekta geta verið umtalsverð og þannig haft áhrif til aukinnar samkeppni.

Á hinn bóginn verður að horfa til þess að álagning sekta af hálfu stjórnvalda er viðurhlutamikil ákvörðun sem ríkar kröfur verður að gera til. Í þessu sambandi skiptir máli að tengsl samkeppnislaga og búvörulaga geta virst óljós og því ekki

hægt að útiloka að um hafi verið að ræða afsakanlega vanþekkingu eða misskilning á viðkomandi réttarreglum. Einnig ber að hafa hugfast að Félag eggjaframleiðenda naut í vissum skilningi samþykkis landbúnaðarráðuneytis fyrir hluta af þeim aðgerðum félagsins sem lutu að markaðsskiptingu. Félagið fékk vilyrði ráðuneytisins til þess að nota endurgreiðslur til eggjaframleiðenda á sérstöku fóðurgjaldi til þess að kaupa tiltekna framleiðendur út úr rekstri og skipti síðan mörkuðum þeirra, sbr. fundargerð frá 10. júní 1994. Jafnframt hefur hér áhrif að félagið hefur reynst samvinnufúst við rannsókn þessa máls. Í ljósi þessa og með hliðsjón af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga mun Samkeppnisráð ekki leggja að svo stöddu stjórnvaldssekt á Félag eggjaframleiðenda. Byggist þessi ákvörðun á þeirri forsendu að umfjöllun Samkeppnisráðs og úrlausn þessa máls muni hafa réttarskýrandi áhrif og því duga til þess að efla virka samkeppni á eggjamarkaði.

Samkeppnisráð mun fylgjast grannt með aðstæðum á eggjamarkaðnum. Verði ráðið þess áskynja að Félag eggjaframleiðenda ástundi enn samkeppnishamlandi aðgerðir verður ofangreind ákvörðun tekin til endurskoðunar. Í því sambandi verður að gæta að því að sú ástæða sem mestu skiptir varðandi þá ákvörðun Samkeppnisráðs að leggja ekki á sekt í máli þessu, þ.e. að um hugsanlega afsakanlega vanþekkingu á réttarreglum hafi verið að ræða, getur ekki haft nokkra þýðingu í framtíðinni við mat á beitingu viðurlaga verði Félag eggjaframleiðenda uppvíst að frekari samkeppnishamlandi aðgerðum.

## 5.

Kannanir Samkeppnisstofnunar á eggjaverði hafa leitt í ljós að verðlag á eggjum er hátt hér á landi í samanburði við það sem gerist í nágrennalöndum. Ýmsar ástæður kunna að liggja því til grundvallar. Með almennri skírskotun til áhrifa samkeppnishamlandi aðgerða fyrirtækja á verðlag má ætla að aðgerðir Félags eggjaframleiðenda hafi leitt til herra eggjaverðs en ella á Íslandi. Þess eru víða dæmi að félagið hefur reynt að sporna gegn verðsamkeppni á eggjamarkaðnum. Það er mat Samkeppnisráðs að sú þjónusta eggjaframleiðenda að verðmerkja egg með smásöluverði valdi því að lítil verðdreifing er í smásölu eggja og hún sé til þess fallin að halda uppi hárrí smásöluálagningu og draga úr verðsamkeppni verslana á eggjum. Samkvæmt 11. gr. samkeppnislaga er eggjaframleiðendum óheimilt að hafa áhrif á verð, afslætti eða álagningu er gilda skal í smásölu á eggjum.

IV.  
Ákvörðunarorð:

„Sannað þykir að Félag eggjaframleiðenda hafi á árunum 1994 og 1995 ítrekað gerst brotlegt við b-lið 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð krefst þess að Félag eggjaframleiðenda láti af hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við bannákvæði samkeppnislaga og hindra virka samkeppni í viðskiptum með egg. Jafnframt er Félagi eggjaframleiðenda, með vísan til 17. gr. samkeppnislaga sbr. 1. gr. samkeppnislaga, óheimilt að grípa til hvers konar aðgerða sem takmarkað geta möguleika nýrra aðila á því að hefja eggjaframleiðslu.“

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 4/1996](#)]*