

Miðvikudagurinn 8. júlí 1998 kl. 9:00

114. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 20/1998

**Samningur Félags kjúklingabænda við tvo kjúklingabændur
um tímabundna rekstrarstöðvun**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Neytendasamtökunum með bréfi, dags. 30. maí 1997. Í bréfinu óskuðu samtökin eftir athugun Samkeppnisstofnunar á lögmæti samnings milli Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins frá 25. febrúar 1997 um aðgerðir til útrýmingar á salmonellu í kjúklingarækt, með hliðsjón af 10., 12. og 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í bréfi Neytendasamtakanna segir, að markmið samnings landbúnaðarráðuneytisins og Félags kjúklingabænda sé að útrýma salmonellu í kjúklingarækt. Í því skyni hafi landbúnaðarráðuneytið veitt 40 milljónum króna til að stöðva framleiðslu a.m.k. tímabundið á þeim búum þar sem þráfelld salmonellumengun hafi verið í kjúklingaafurðum. Með þessu framlagi hafi átt að ráða bót á vandamálum kjúklingaræktarinnar varðandi salmonellumengun afurða og því yrði ekki um frekari stuðning stjórnvalda að ræða.

Neytendasamtökin taka undir mikilvægi þess fyrir neytendur að matvörur séu ekki sýktar af salmonellu. Hins vegar hafi salmonella fundist á fleiri kjúklingabúum en þeim sem keypt hafi verið úr rekstri á grundvelli framangreinds samnings. Því vakni spurningar um hvort tilgangi samningsins hafi verið náð með þessum aðgerðum og hvort með samningnum sé fyrst og fremst verið að aðstoða fjárhagslega tvo kjúklingaframleiðendur með framlögum úr sameiginlegum sjóðum landsmanna. Í bréfi Neytendasamtakanna segir því næst: „Með samningnum er stuðlað að fækkun framleiðenda í kjúklingarækt og óttast Neytendasamtökin að með honum sé verið að skaða samkeppni á sviði kjúklingaframleiðslunnar. Neytendasamtökin óttast jafnframt að þessi afskipti

stjórnvalda af kjúklingarækt muni leiða af sér hærra vöruverð á kjúklingum til neytenda. “

Til stuðnings framangreindu álitinu sínu benda Neytendasamtökin á að engin fagleg rök hafi komið fram, sem liggi til grundvallar samningnum, um nauðsyn þess að grípa til aðgerða gagnvart ákveðnum framleiðendum í kjúklingarækt, sbr. 3. og 9. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og grein 2.1. og 2.5 - 2.6 í reglugerð nr. 251/1995 um aðbúnað og sjúkdómavarnir á alifuglabúum og útungunarstöðvum. Þá liggi ekki fyrir faglegt mat á því hvort þau bú sem hættu framleiðslu hafi uppfyllt þær kröfur sem reglugerð nr. 251/1995 geri til þeirra þannig að ljóst sé að ekki hafi verið um vanrækslu af hálfu þessara bóna að ræða. Því næst segir: „*Hagsmunafélagi kjúklingabænda er með samningnum veittar alls 40 milljónir króna sem þeir geta ráðstafað án nokkurra skilyrða. Ekki er tekið fram í samningnum, sbr. 2. gr. hans, hvaða bú skuli fá fjármagn til að stöðva framleiðslu sína, heldur er Félagi kjúklingabænda falið vald til að ákveða slíkt. Félag kjúklingabænda gerði síðan samninga við tvo kjúklingaframleiðendur, annars vegar við Ásgeir Eiríksson ehf. að Klettum í Gnúpverjahreppi og hins vegar við Fjöregg að Sveinbjarnargerði í Eyjafirði. Í svari ráðherra vegna fyrirspurnar á Alþingi, í máli nr. 500, kemur fram að fundist hafi salmonella í fimm búum árið 1995 og fjórum árið 1996. Því verður ekki séð hvernig það geti samrýmt markmiði samningsins að aðstoða einungis tvo framleiðendur því þannig verður varla komið í veg fyrir salmonellumengun í kjúklingarækt. “*

Neytendasamtökin telja að eðlilegra hefði verið, bæði vegna samkeppnissjónarmiða og af faglegum ástæðum, að landbúnaðarráðuneytið gerði samninga af þessum toga beint við einstaka framleiðendur án íhlutunar Félags kjúklingabænda. Þannig hefði ráðstöfunarvald fjárisins verið í höndum stjórnvalda sjálfra en ekki hagsmunafélags, enda hafi landbúnaðarráðuneytið á að skipa mönnum með sérfræðipækkingu í salmonellusjúkdómum. Einnig verði að telja afar óeðlilegt að hagsmunafélag kjúklingabænda, sem lagt hafi fram 10 milljónir króna til samningsins, ráðstafi þannig 50 milljónum króna til að kaupa tiltekna aðila úr rekstri. Augljóst megi telja að þar með sé félagið að skekkja samkeppni á þessu sviði. Loks sé tekið fram í samningnum, sbr. 4. gr. hans, að hann hafi ekki fordæmisgildi. Þau kjúklingabú sem lenda muni í erfiðleikum vegna salmonellumengunar í framtíðinni geti ekki vænst þess að fá aðstoð umfram það sem lög nr. 25/1993 mæli fyrir um. Óeðlilegt sé að stjórnvöld noti þannig opinbert fé til að aðstoða einstaka framleiðendur þegar ljóst sé að aðrir muni ekki sitja við sama borð.

Í niðurlagi bréfsins segir svo: „Neytendasamtökin telja samkvæmt framansögðu að samningur landbúnaðarráðuneytisins við Félag kjúklingabænda hafi þau áhrif að skaða samkeppni í kjúklingarækt, sbr. 10. gr. og a- og b-liðir 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga og sem leiða muni til hækkunar á verði framleiðslu í kjúklingarækt. Þegar stjórnvöld grípa inn í samkeppni með aðgerðum eins og hér var gert, verður að liggja fyrir skýr lagaheimild. Sú lagaheimild var ekki fyrir hendi í máli þessu en heimild í fjárlögum er ekki nægileg.“

II. Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi Ásgeiri Eiríkssyni ehf. og Fjöreggi hf. erindi Neytendasamtakanna með bréfum, dags. 16. júní 1997, og óskaði umsagnar fyrirtækjanna um það. Þá sendi Samkeppnisstofnun Félagi kjúklingabænda erindi Neytendasamtakanna með bréfi, dags. 16. júní 1997, og óskaði umsagnar félagsins um það. Einnig var óskað eftir tilteknum gögnum er vörðuðu starfsemi Félags kjúklingabænda. Loks var landbúnaðarráðuneytinu sent erindið til umsagnar með bréfi, dags. 16. júní 1997. Ennfremur var óskað upplýsinga um: 1) á hvaða búum og í hvað miklum mæli hafi komið upp tilfelli salmonellusýkinga á árunum 1990 – 1997, 2) hvort framkvæmd Félags kjúklingabænda, með gerð þeirra tveggja samninga við kjúklingabændur sem um ræði, sé í samræmi við samning landbúnaðarráðuneytisins og Félags kjúklingabænda að mati ráðuneytisins, 3) aðgerðir á vegum ráðuneytisins vegna salmonellusýkinga og loks var óskað eftir afriti af áætlun þeirri sem gert var ráð fyrir í 3. gr. samnings ráðuneytisins og kjúklingabænda.

2.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 12. júlí 1997. Þar segir að salmonella hafi verið alvarlegt vandamál í kjúklingarækt á Íslandi undanfarin ár. Alvarleg tilvik sýkinga sem komið hafi upp hafi dregið stórlega úr neyslu þessarar afurðar. Til að tryggja hollustu alifuglaafurða hafi opinberir aðilar, s.s. yfirdýralæknisembættið og landbúnaðarráðuneytið, beitt fyrirbyggjandi aðgerðum með því að ráða sérstakan dýralækni alifuglasjúkdóma árið 1993. Það starf hafi borið ríkulegan árangur þar sem tíðni salmonellusýkinga í uppeldishópum kjúklinga hafi farið úr 14,9% árið 1994 niður í 3,6% árið 1996.

Í apríl 1996 hafi landbúnaðarráðherra borist minnisblað frá yfirdýralækni og Félagi kjúklingabænda sem fjallaði um salmonellumengun í kjúklingum og aðgerðir til að framleiða kjúklinga ómengaða af salmonellu. Minnisblaðið hafi verið unnið á grundvelli sérfræðipækningar héraðsra aðila og með hliðsjón af upplýsingum frá Norðurlöndunum. Í minnisblaðinu sé talið nauðsynlegt að veitt verði aðstoð við niðurskurð á búum þar sem verið hafi viðvarandi salmonellumengun, eigi að vera mögulegt að ná því markmiði að tryggja neytendum salmonellufríá kjúklinga. Síðan segir: „Við umfjöllun þessa minnisblaðs í landbúnaðarráðuneytinu kom fram að um væri að ræða tvö kjúklingabú með árlega framleiðslu samanlagt um 200 tonn. Í framhaldi af umfjöllun þessa minnisblaðs lagði landbúnaðarráðherra fram tillögu í ríkisstjórn um að bústofn á búum þar sem salmonella hefur komið upp hvað eftir annað sem stórfellt vandamál á undanförunum árum verði skorinn niður og framleiðslu hætt og til þess veittur stuðningur af ríkisins hálfu. Ríkisstjórnin samþykkti að leggja allt að 40 milljónir kr. til verkefnisins. Á fjárlögum 1997 voru því veittar undir fjárlagalið 04-521-Greiðslur vegna smitsjúkdóma og salmonellumengunar, kr. 72. milljónir.“

Í fylgiskjali sem fylgdi bréfi landbúnaðarráðuneytisins var gerð grein fyrir því á hvaða búum hafi komið upp tilfelli salmonellusýkinga á árunum 1993 – 1997 en umbeðnar upplýsingar fyrir árin 1990 – 1992 séu ekki tiltækar. Þar kemur fram að á árinu 1995 greindist salmonella á fimm búum, árið 1996 á fimm búum og árið 1997 á tveimur búum, þar af á öðru þeirra sem keypt voru úr rekstri á grundvelli hins umdeilda samnings Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins segir að þegar málið var lagt fyrir ríkisstjórn hafi verið gert ráð fyrir að Félag kjúklingabænda ynni úr samningnum eins og gert var. Þá segir um aðgerðir á vegum ráðuneytisins til varnar salmonellumengun að til viðbótar við ráðningu hins sérstaka dýralæknis alifuglasjúkdóma sem að framan greini fyrirskipi ráðuneytið niðurskurð og förgun ef „invasiv“ salmonella greinist, fyrirskipi hitameðferð ef „non-invasiv“ salmonella greinist og viðhafi strangt innflutningseftirlit með innfluttum holdastofnum og kjúklingafóðri. Loks segir í svörum ráðuneytisins við spurningum Samkeppnisstofnunar, að Félag kjúklingabænda hafi ekki lokið þeirri áætlun um tryggingar gegn salmonellutjónum sem gert sé ráð fyrir í 3. gr. samnings aðilanna að lögð sé fyrir ráðuneytið.

Í niðurlagi umsagnar ráðuneytisins segir: „Ráðuneytið hafnar því að unnt sé á grundvelli samkeppnislaga að koma í veg fyrir aðgerðir sem stuðla að því að tryggja neytendum sem heilbrigðasta og hollasta vöru, sem er framleidd án þess að af hljótist mengun umhverfis eða matvæla. Það er því skoðun ráðuneytisins að vísa beri þessu erindi frá sem fjallar um það hvort rétt og eðlilegt sé að stöðva framleiðslu búna, sem hafa valdið alvarlegri salmonellumengun í framleiðslu á kjúklingum, án efnislegrar umfjöllunar.“

3.

Umsögn Félags kjúklingabænda barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 17. júlí 1997. Þar segir að um langt skeið hafi það verið baráttumál Félags kjúklingabænda að útrýma salmonellumengun í kjúklingaræktinni en hún hafi á sl. 20 árum orðið fyrir miklum áföllum vegna salmonellusýkinga sem hafi skaðað ímynd búgreinarinnar og stórlega dregið úr sölu afurða.

Meginmarkmið með áætlun um útrýmingu salmonellu í kjúklingarækt sé að tryggja að undir engum kringumstæðum fari salmonellumengaðar kjúklingaafurðir á markað til neytenda og jafnframt að tryggja sem kostur sé stöðu þeirra kjúklingaframleiðenda sem kunni í framtíðinni að verða fyrir salmonellumengun á búum sínum. Stuðningur stjórnvalda hafi verið forsenda þess að áætlunin næði fram að ganga.

Komi upp salmonella á kjúklingabúi sé bústofni fargað og fullunnum afurðum eytt. Gagnvart þeim tjónum sem upp kunni að koma í framtíðinni og ekki verði bætt samkvæmt ákvæðum laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim þá tryggi greinin sig sjálf með traustri aðkomu að Bjargráðasjóði og hugsanlega almennum tryggingum. Leggja verði áherslu á, að salmonella sé vaxandi heilbrigðisvandamál í hinum vestræna heimi og því nauðsynlegt að bregðast við með viðeigandi hætti.

Þá segir í umsögninni: „Félag kjúklingabænda telur rétt að það komi fram að tilgangur og markmið félagsins með samningi við stjórnvöld um aðgerðir til útrýmingar á salmonellu í kjúklingarækt var fyrst og fremst faglegs og heilbrigðislegs eðlis. Öllum tilgátum um að fækkun framleiðenda hafi verið markmið samningsins er vísað á bug. Hvorki framleiðslustjórnun né opinber verðlagning er til staðar í kjúklingaræktinni og ríkir hörð samkeppni innan greinarinnar sem sést best á því að verð á kjúklingakjöti hefur lækkað á sl. árum.“

Áður en samningur milli Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins var undirritaður hafi legið fyrir þeir tveir samningar sem gerðir voru milli Félags kjúklingabænda og þeirra búa sem samið var við um tímabundið bann við framleiðslu á kjúklingum. Þessi bú hafi um langt skeið barist við salmonellusýkingar og hafi skorið sig úr að þessu leyti. Þá er því vísað á bug að Félagi kjúklingabænda hafi með samningum við stjórnvöld verið veitt vald til að stýra að einhverju leyti kjúklingaframleiðslunni og styrkja stöðu ákveðinna framleiðenda á kostnað annarra.

Í bréfi sínu segir Félag kjúklingabænda aðspurt, að ekki séu fyrirhugaðar frekari aðgerðir af hálfu félagsins vegna samnings þess við landbúnaðarráðuneytið. Í júní sl. hafi verið gengið frá aðkomu kjúklingabænda að Bjargráðasjóði og þar með uppfyllt þau skilyrði samningsins er lutu að tryggingum gagnvart tjóni af völdum salmonellu í framtíðinni. Þá segir í umsögn félagsins: „*Eins og áður hefur komið fram var ákveðið að semja við kjúklingabúin á Klettum og Fjöregg um tímabundna framleiðslustöðvun vegna þess að hér var um að ræða kjúklingabú sem höfðu orðið fyrir endurtekinni mengun afurða og var salmonella komin í umhverfi þessara búa og þrátt fyrir ítrekaðar aðgerðir í gegnum árin hafði ekki tekist að koma í veg fyrir salmonellusýkingar í bústofni og fullunnum afurðum. Hér var um að ræða stór kjúklingabú sem höfðu í langan tíma verið undir sérstöku eftirliti dýralæknis alifuglasjúkdóma og héraðsdýralækna á viðkomandi svæðum. Rétt er að taka fram að eins og kemur fram í samningum Félags kjúklingabænda og þessara tveggja kjúklingabúa þá er ekki verið að kaupa þessi bú heldur að greiða þeim bætur fyrir tímabundið bann við framleiðslu kjúklinga. Þessir samningar voru liður í framkvæmd áætlunar um útrýmingu á salmonellu í kjúklingarækt sem er samstarfsverkefni stjórnvalda og Félags kjúklingabænda.“*

4.

Umsögn Fjöreggs hf. vegna erindis Neytendasamtakanna barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 21. júlí 1997. Þar segir að á undanförunum árum hafi Fjöregg hf. orðið fyrir þrálátri salmonellumengun og hafi stór hluti framleiðslunnar þurft að fara í gegnum sérstaka hitameðferð til að tryggja hollustu afurðanna. Slíkt hafi í för með sér aukin útgjöld og hærra verð til neytenda. Loks hafi verið svo komið, að mati sérfræðinga, að tímabundin rekstrarstöðvun hafi þótt nauðsynleg til að útrýma salmonellu. Þá segir að sláturleyfi Fjöreggs hf. hafi að sjálfsgöngu verið háð því að fyrirtækið uppfyllti þær kröfur sem gerðar séu í lögum. Vanræksla á því hefði leitt til missis sláturleyfis.

Fjöregg hafi sótt um bætur til Bjargráðasjóðs síðla árs 1995 og í framhaldi af því til sjúkdómavarna ríkisins án nokkurra afskipta annarra kjúklingaframleiðenda eða Félags kjúklingabænda. Afskipti Félags kjúklingabænda hafi verið síðar til komin og hafi þau snúist um fyrirkomulag salmonelluvarna í framtíðinni. Félagið hafi ekki á nokkurn hátt reynt að þvinga fyrirtækið til að hætta framleiðslu eða sölu kjúklingaafurða. Þá séu fordæmi fyrir því, m.a. í sauðfjárrækt, að greiddar séu bætur af opinberu fé vegna sjúkdóma og tímabundinnar rekstrarstöðvunar.

Í niðurlagi bréfsins segir: „Þegar til lengri tíma er litið mun útrýming salmonellu leiða til lækkunar á vöruverði og því mikið hagsmunamál fyrir neytendur. Með því að hætta tímabundið framleiðslu hjá Fjöreggi hf. var stigið skref í þá átt að útrýma salmonellu til hagsbóta fyrir neytendur.“

Ekki bárust efnislegar athugasemdir frá Ásgeiri Eiríkssyni ehf.

5.

Samkeppnisstofnun sendi framangreindar umsagnir til Neytendasamtakanna með bréfi, dags. 24. júlí 1997, og gaf færi á athugasemdum.

Athugasemdir Neytendasamtakanna bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 12. ágúst 1997 þar sem fyrri kröfur og skoðanir voru ítrekaðar.

III.

Niðurstaða

1.

Félag kjúklingabænda annars vegar og landbúnaðarráðuneytið og yfirdýralæknir hins vegar gerðu með sér samning, dags. 25. febrúar 1997, um aðgerðir til útrýmingar salmonellu í kjúklingarækt. Í samningnum fólst m.a. að landbúnaðarráðuneytið lagði fram 40 milljónir í því skyni að aðstoða tiltekin bú við niðurskurð og rekstrarstöðvun. Félag kjúklingabænda lagði fram 10 milljónir króna í sama skyni. Í tengslum við þennan samning gerði Félag kjúklingabænda samning við annars vegar Ásgeir Eiríksson ehf. og hins vegar Fjöregg hf. um að rekstri yrði hætt á báðum búum, að þeir einstaklingar sem ættu þátt í rekstri búanna, m.a. með setu í stjórn, kæmu ekki nálægt kjúklingarekstri í sjö ár og að þinglýst yrði sérstakri kvöð á þau hús sem notuð

hefðu verið til rekstrarins um að þau mætti ekki nota til kjúklingaeldis í sjö ár frá undirritun samningsins. Gegn þessu var hvorum aðila um sig greiddar 25 milljónir króna í bætur. Álitafni þessa máls er hvort sú aðgerð Félags kjúklingabænda, að kaupa tvo kjúklingabændur úr rekstri í a.m.k. sjö ár, sé í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

2.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í 17. gr. samkeppnislaga segir að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í því að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræði og í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og að keppinautar útilokast frá markaðnum. Íhlutun samkeppnisráðs getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

Í 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samþykktir, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi séu bannaðar þegar þær lúti að eða hafi áhrif á m.a. skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni.

Þá segir í 12. gr. samkeppnislaga að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar séu samkvæmt lögnum eða brjóti í bága við ákvarðanir skv. 17. – 19. gr.

3.

Af hálfu Félags kjúklingabænda er því haldið fram að markmið þeirra aðgerða sem mál þetta fjallar um sé útrýming salmonellu í kjúklingarækt. Í umsögn félagsins kemur fram að kjúklingaframleiðsla hafi beðið álitshnekki í tímans rás vegna salmonellumengunar og því sé útrýming sjúkdómsins verulegt hagsmunamál fyrir kjúklingabændur. Samkeppnisráð tekur undir þetta en bendir jafnframt á að sú leið sem valin var til að ná fyrrgreindu markmiði orkar tvímælis í samkeppnislegu tilliti. Samkeppnisráð telur ástæðu til að benda sérstaklega á í þessu sambandi að Félag kjúklingabænda á beinan þátt í því að tveir kjúklingaframleiðendur hætta rekstri um lengri tíma. Kemur þar annars

vegar til 10 milljóna króna framlag félagsins, á móti 40 milljóna króna framlagi landbúnaðarráðuneytisins, sem notað var til að greiða fyrrgreindum kjúklingabændum bætur vegna rekstrarstöðvunar. Hins vegar virðist af gögnum málsins sem Félag kjúklingabænda hafi sjálft útfært samkomulag við bændurna með þeim hætti að þeim sé meinuð þátttaka í kjúklingaframleiðslu um sjö ára skeið, án þess að sú ákvörðun styðjist við fagleg sjónarmið eftir því sem best verður séð.

4.

Samkeppnisráð telur með hliðsjón af framansögðu, að ástæða sé til að fara nokkrum orðum um heimildir hagsmunasamtaka almennt til afskipta af þeim mörkuðum þar sem viðkomandi samtök starfa á.

Félag kjúklingabænda er hagsmunafélag allra starfandi kjúklingabænda og viðurkennt sem slíkt af Bændasamtökum Íslands. Félagið vinnur samkvæmt því að ýmsum hagsmunamálum kjúklingabænda, bæði faglegum og félagslegum, eins og hagsmunafélög atvinnurekenda gera almennt. Ljóst er að í Félagi kjúklingabænda eru keppinautar á sama framleiðslu- og sölustigi og félagið telst vera samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga.

Það er almenn regla í samkeppnisrétti að telja þær aðgerðir hagsmunasamtaka löglegar, sem væru löglegar ef þær væru framkvæmdar af nokkrum keppinautum í sameiningu. Með sama hætti eru þær aðgerðir hagsmunasamtaka ólöglegar, sem væru ólöglegar ef þær væru framkvæmdar af nokkrum keppinautum í sameiningu. Hagsmunasamtök á borð við Félag kjúklingabænda falla því undir sömu reglur og einstök fyrirtæki hvað varðar t.d. verðsamráð, upplýsingagjöf og skiptingu markaða. Ef tiltekin hagsmunasamtök hafa í hyggju að hrinda í framkvæmd einhverjum aðgerðum í því skyni að efla stöðu viðkomandi atvinnugreinar í heild, t.d. aðgerðir til eflingar hollustu vöru eða gæðaeftirlit o.fl., verður ávallt að hafa í huga að aðgerðirnar hafi ekki í för með sér hættu á samkeppnishömlum sem samtökunum er samkvæmt framansögðu bannað að stuðla að. Meginforsendur þess að slíkar aðgerðir séu í samræmi við samkeppnislög eru að ábati af aðgerðunum standi öllum rekstraraðilum á markaðnum til boða og aðgerðirnar séu ekki tengdar við samkeppnishamlandi áætlanir. Félag kjúklingabænda verður að hafa hliðsjón af framangreindu í starfsemi sinni.

5.

Við mat á lögmati framangreindra aðgerða verður í upphafi að líta til hins yfirlýsta markmiðs aðgerðanna. Eins og áður greinir voru samningar Félags kjúklingabænda við Fjöregg hf. og Ásgeir Eiríksson ehf. gerðir í tengslum við samning Félags kjúklingabænda við landbúnaðarráðuneytið og yfirdýralækni um aðgerðir til útrýmingar salmonellu í kjúklingarækt. Í síðarnefnda samningnum segir í 1. gr.: „*Aðilar samnings þessa eru sammála um að salmonellu í kjúklingarækt verði ekki útrýmt í fullunnum afurðum nema með róttækum aðgerðum. Þær byggjast m.a. á því að á þeim búum sem þrífelld salmonellumengun hefur verið í afurðum kjúklinga á sl. árum verði hætt framleiðslu a.m.k. tímabundið.*“ Samkvæmt þessu virðist ljóst að markmið aðgerðanna var að útrýma salmonellu í kjúklingarækt. Slíkt markmið er vitaskuld fullkomlega eðlilegt, sérstaklega í atvinnurekstri á sviði matvælaíðnaðar, og gerir samkeppnisráð enga athugasemd við það. Þvert á móti má gera ráð fyrir að neytendur muni njóta þess ef markmið aðgerðanna næst fram eins og neytendur njóta þess endranær ef þeim bjóðast matvæli sem eru laus við sjúkdóma. Þá er einsýnt að allir kjúklingaframleiðendur njóta þess, t.a.m. vegna ímyndar greinarinnar í heild, ef tekst að koma í veg fyrir salmonellusmit í kjúklingaframleiðslu.

Á hinn bóginn telur samkeppnisráð nauðsynlegt að líta til ákvæða 10., 12. og 17. gr. samkeppnislaga, í því skyni að meta hvort aðgerðir Félags kjúklingabænda séu í samræmi við samkeppnislög. Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru samningar og samþykktir og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að lúta að t.d. skiptingu markaða eftir svæðum, viðskiptavinum eða eftir sölu og magni. Nauðsynlegt er að hafa í huga að þótt meginmarkmið tiltekinna aðgerða kunní að vera lögmaett og eðlilegt er hugsanlegt að samhliða hafi aðgerðirnar skaðleg áhrif á samkeppni með þeim hætti að fari í bága við samkeppnislög.

Í samningum Félags kjúklingabænda við Ásgeir Eiríksson ehf. segir í svo í 3. mgr.: „*Í ljósi þessa eru aðilar sammála um að Ásgeir Eiríksson ehf. ..., Ásgeir Eiríksson ... persónulega og fyrrgreindir stjórnarmenn í Ásgeir Eiríksson ehf. hætti rekstri í kjúklingarækt. Aðilar eru sammála um að Ásgeir Eiríksson ehf. og framkvæmdastjóri félagsins Ásgeir Eiríksson og stjórnarmenn Ásgeirs Eiríkssonar ehf. geti samkvæmt samningi þessum ekki haft afskipti af rekstri kjúklingabús næstu 7 ár frá undirritun þessa samnings. Í þessu felst að þessir aðilar mega ekki eiga í félagi er stendur í slíkum rekstri.*“ Þá segir í 4. mgr. að þinglýst verði sérstakri kvöð á þau sérhæfðu hús sem til staðar séu að Klettum

og ætluð séu til kjúklingaræktar um að þau megi ekki nota til slíks rekstrar í sjö ár frá undirritun samningsins. Sambærileg ákvæði eru í samningi Félags kjúklingabænda við Fjöregg hf.

Í máli þessu liggur því fyrir að Félag kjúklingabænda hefur með sérstöku 10 milljóna króna fjárframlagi sínu og samningum fækkað framleiðendum á kjúklingamarkaðnum. Að mati samkeppnisráðs eru aðgerðir Félags kjúklingabænda í eðli sínu til þess fallnar að stuðla að markaðsskiptingu í kjúklingaframleiðslu. Ljóst þykir að ólögmet markaðsskipting getur jafnt falist í því að hópur keppinauta hindri aðgang nýs keppinauta og haldið þannig markaðnum fyrir sig, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/1998, *Erindi Íslandspósts um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða*, og því að hópur keppinauta kaupi aðra keppinauta út af markaðnum. Samkvæmt gögnum málsins hafa þrír framleiðendur um 70% markaðshlutdeild í kjúklingaframleiðslu, þar af hefur einn um 50% markaðshlutdeild. Allir þessir aðilar eru félagar í Félagi kjúklingabænda. Með umræddum aðgerðum er samkeppni frá Ásgeiri Eiríkssyni ehf. og Fjöreggi hf. eytt. Aðgerðirnar tryggja því að markaðshlutdeild starfandi félagsmanna Félags kjúklingabænda minnkar ekki vegna samkeppni frá umræddum aðilum. Jafnframt er augljóst að viðskiptavinir framleiðendanna, sem hættu rekstri á grundvelli samninganna, munu leita til annarra framleiðenda um viðskipti. Í þeim hópi eru allstórir kaupendur, s.s. stórmarkaðir og skyndibitastaðir. Samningarnir geta því haft þau áhrif að markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja sem eftir eru á markaðnum eykst með samkeppniskandi aðgerðum. Ljóst þykir því að umræddar aðgerðir fela í sér brot á 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga. Þá hefur áður verið bent á að skv. 12. gr. samkeppnislaga er samtökum fyrirtækja óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum, m.a. skv. 10. gr. Ofangreindar aðgerðir fara því gegn 12. gr. samkeppnislaga.

6.

Í 17. gr. samkeppnislaga kemur fram að samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum og athöfnum sem skaðleg áhrif hafa á samkeppni. Eins og áður greinir snýst mál þetta um þá aðgerð Félags kjúklingabænda að semja við tvo kjúklingaframleiðendur um sjö ára rekstrarstöðvun og framleiðslubann. Þegar samtök keppinauta verja fé úr sameiginlegum sjóði sínum í því skyni að kaupa tvo framleiðendur úr rekstri er augljóslega um mikla hættu á samkeppniskun að ræða sem fer gegn 17. gr. samkeppnislaga. Tveir framleiðendur, sem framleiða vöru og selja í samkeppni við aðra sambærilega

aðila, hætta rekstri á grundvelli samnings við keppinauta sína sem í staðinn greiða þeim háar bætur fyrir. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að minnst þess að íslenskur kjúklingamarkaður er um margt sérstæður og viðkvæmur fyrir aðgerðum sem eru til þess fallnar að raska gerð hans. Eins og nefnt var hafa þrír framleiðendur um 70% markaðshlutdeild í kjúklingaframleiðslu, þar af hefur einn um 50% markaðshlutdeild. Þá er aðgengi nýrra aðila að markaðnum erfiðleikum bundið, m.a. vegna talsverðs stofnkostnaðar við uppsetningu kjúklingabús, framboð á ungum til eldis er takmarkað o.fl. Þá telur samkeppnisráð augljóst að með því að semja við framleiðendurna um svo langt framleiðslubann sem raun ber vitni sé þessum aðilum gert mjög erfitt um vik að hefja aftur kjúklingaframleiðslu að tímabilinu liðnu.

Þegar framangreint er virt er það mat samkeppnisráðs að umræddar aðgerðir Félags kjúlingabænda hafi í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Aðgerðirnar leiða til þess að valkostum viðskiptavina fækkar og keppinautar útilokast frá markaðnum. Hér verður einnig að hafa í huga að samkeppnisráð fær ekki séð að bann á framkvæmdastjóra Ásgeirs Eiríkssonar ehf. né á stjórnarmenn fyrirtækisins hafi neina skírskotun til meginmarkmiðs þeirra aðgerða sem samningarnir grundvallast á, þ.e. útrýming salmonellu í kjúklingarækt. Þá hlýtur að teljast vafasamt hvort samningsákvæði sem þetta fær staðist gagnvart atvinnufrelsisákvæði íslensku stjórnarskrárinnar, sbr. 75. gr. hennar. Hvað sem öðru líður er svo afdráttarlaust bann við þátttöku í rekstri sem verið gæti í samkeppni við aðra félagi í Félagi kjúlingabænda til þess fallið að hafa áhrif á skiptingu markaða í skilningi 10. gr. samkeppnislaga og leiðir til óhagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta í skilningi 17. gr. samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra. Með vísan til fyrrgreindra lagaákvæða er niðurstaða samkeppnisráðs um þetta atriði sú að banna umræddar hömlur á þátttöku í kjúklingarekstri.

Þá fær samkeppnisráð ekki séð af gögnum málsins hver sé ástæða þess að svo langt bann er lagt við starfrækslu kjúklingaræktar í þeim húsum sem sérstaklega hafa verið til þess byggð og staðsett eru á löndum þeirra bænda sem Félag kjúlingabænda keypti úr rekstri. Samkeppnisráð telur að brýn fagleg rök þurfi til að koma til að réttlæta þær hömlur á samkeppni sem af banninu leiða. Eins og mál þetta er vaxið telur samkeppnisráð hins vegar rétt að grípa ekki til sérstakra aðgerða vegna þessa að svo stöddu. Þess í stað skal Félag kjúlingabænda, innan þriggja mánaða, leggja fyrir samkeppnisráð gögn, studd fullum rökum, er sýni fram á nauðsyn þess að banna kjúklingaframleiðslu í

þeim húsum sem um ræðir í málinu svo lengi sem raun ber vitni. Að þessu loknu mun samkeppnisráð taka frekari afstöðu til þessa atriðis.

7.

Niðurstaða samkeppnisráðs í máli þessu er því sú að persónulegt bann á framkvæmdastjóra og stjórnarmenn í Fjöreggi hf. og Ásgeiri Eiríkssyni brjóti gegn 10. sbr. 12. gr. samkeppnislaga og hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. sömu laga. Mun samkeppnisráð banna viðkomandi samningsákvæði. Jafnframt ítrekar samkeppnisráð þau sjónarmið sem lýst er að framan varðandi heimildir hagsmunasamtaka til að hafa áhrif á samkeppni á þeim markaði þar sem þau starfa og beinir þeim tilmælum til Félags kjúklingabænda að hafa hliðsjón af umræddum sjónarmiðum í starfi sínu.

III.

Ákvörðunarorð:

„Ákvæði í samningum Félags kjúklingabænda við annars vegar Fjöregg hf., 3. mgr. samnings dags. 18. febrúar 1997, og hins vegar við Ásgeir Eiríksson ehf., 3. mgr. samnings dags. 18. febrúar 1997, sem kveða á um að framkvæmdastjórar og stjórnarmenn félaganna megi ekki koma að rekstri kjúklingaframleiðslu í sjö ár frá undirritun samninga brjóta í bága við 10., sbr. 12. gr., samkeppnislaga nr. 8/1993 og hafa skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. laganna. Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga, bannar samkeppnisráð framangreinda 3. mgr. samnings Félags kjúklingabænda við Fjöregg hf. og 3. mgr. samnings félagsins við Ásgeir Eiríksson ehf. Skulu ákvæði þessi þegar felld úr greindum samningum.

Þá beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Félags kjúklingabænda, með vísan til 39. gr. samkeppnislaga, að leggja fyrir samkeppnisráð, innan þriggja mánaða, rökstudda greinargerð um ástæður þess að þinglýst var sérstakri kvöð á hús þau sem Fjöregg hf. og Ásgeir Eiríksson ehf. notuðu til kjúklingaframleiðslu, um að húsin mætti ekki nota til slíkrar framleiðslu í sjö ár. Að þriggja mánaða tímabili loknu verður þessi þáttur málsins tekinn aftur til meðferðar hjá samkeppnisráði.“