

Mánudagurinn 29. mars 1999 kl. 09:30

125. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 9/1999

Samráð við gerð tilboða í innflutning á blómum

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 27. janúar 1998, frá blómasölufyrirtækinu Blómálfnum. Í erindinu fer fyrirtækið þess á leit við stofnunina að hún rannsaki hvort viðhaft hafi verið ólöglegt samráð þriggja fyrirtækja við gerð tilboða í innflutning á blómakvóta, skv. tilteknum tollflokki, fyrir tímabilið 1. janúar 1998 til 30. apríl 1998.

Í erindinu kemur fram að með vísan til reglugerðar nr. 719/1997, um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á blómum, hafi landbúnaðarráðuneytið auglýst eftir umsóknum í tollkvóta fyrir afskorin blóm, samkvæmt tollflokki 0603-1009. Samkvæmt 3. gr. umræddrar reglugerðar beri ráðuneytinu að bjóða út umræddan blómakvóta ef blómainnflytjendur sækja samanlagt um meira magn til innflutnings en í boði er samkvæmt auglýsingu. Auglýst magn í umræddu tilviki hafi verið 5.500 kg en sótt hafi verið um 11.300 kg. Þar eð sótt hafi verið um meira magn en í boði var hafi ráðuneytið efnt til útboðs á blómakvótanum.

Kvartandi ásamt þremur öðrum fyrirtækjum, Brumi hf., Blómasölunni hf., Grænum markaði sf., sem sótt höfðu um úthlutun, hafi gert tilboð í tollkvótann. Það magn sem kvartandi hafi gert tilboð í hafi verið sama magn og hann hafði sótt um í upphafi eða 300 kg. Tilboðsmagn þeirra þriggja fyrirtækja sem ásamt kvartanda hafi gert tilboð í umræddan blómakvóta hafi samtals numið 5.200 kg, en til skiptanna hafi alls verið 5.500 kg eins og áður segir.

Í erindinu er upplýst að meðalverð í útboði þessu hafi verið kr. 33,75 á kg af blómum, en á sama tíma ári áður hafi meðalverð í sambærilegu útboði verið um kr. 300 á kg. Í erindinu kemur einnig fram að meðaltals tilboðsverð annarra en kvartanda í umræddu útboði hafi verið um kr. 9,00 á kg.

Með hliðsjón af því magni sem aðrir umsækjendur en Blómálfurinn sóttu um í upphafi og síðan því magni sem þeir buðu í og með vísan til þess verðs sem þeir buðu, telur kvartandi útilokað annað en að um samráð þeirra hafi verið að ræða við gerð tilboða sem brjóti gegn c-lið 10. gr. samkeppnislaga.

II.

Málsmeðferð

1.

Í auglýsingu landbúnaðarráðuneytisins frá 18. desember 1997 vegna umrædds blómakvóta segir m.a. eftirfarandi: „*Með vísan til 53. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu verðlagningu og sölu á bívörum, sbr. breytingu með lögum nr. 87/1995 og með vísan til reglugerðar dags. 17. desember 1997, er hér með auglýst eftir umsóknum um tollkvóta fyrir eftirfarandi innflutning*“. Hin tilvitnaða breyting sem vísað er til fól í sér breytingar á nokkrum lögum sem gerðar voru árið 1995 vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Samningurinn sem sú aðild byggist á er ýmist nefndur GATT-Úrúgvæ samningurinn eða aðeins GATT-samningurinn. Hér mun verða notast við það hugtak.

2.

Þann 3. apríl 1998 skrifaði Samkeppnisstofnun fyrirtækjunum Grænum markaði sf., Blómasölunni hf., og Brumi hf. Eins og áður hefur komið fram gerðu fyrirtækin, auk kvartanda, tilboð í blómakvóta þann sem landbúnaðarráðuneytið auglýsti 18. desember 1997.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar til fyrirtækjanna var beðið um afrit af öllum umsóknum um umræddan blómakvóta, frá því í janúar 1996 þar til í apríl 1998.

Einnig óskaði stofnunin eftir að fá afrit af öllum tilboðum fyrirtækjanna í blómakvótann á tímabilinu. Sambærilegt bréf var sent fyrirtækinu Blómavali sem auk áðurnefndra fyrirtækja hafði sent inn umsókn um umræddan blómakvóta, en ekki tekið þátt í sjálfu útboðinu.

Áður en bréfin voru send fyrirtækjunum hafði Samkeppnisstofnun gert landbúnaðarráðuneytinu grein fyrir erindi Blómálfisins á fundi með starfsmönnum ráðuneytisins. Á þessum fundi var meðal annars rætt um upplýsingagjöf ráðuneytisins til þeirra fyrirtækja sem rétt ættu á að taka þátt í útboðum á blómakvóta.

3.

Þar sem upplýsingar þær sem fyrrgreind fyrirtæki gáfu Samkeppnisstofnun voru ekki tæmandi og vitað var að ákveðnar upplýsingar lægju aðeins fyrir í landbúnaðarráðuneytinu var ráðuneytinu skrifað bréf, dags. 25. maí 1998, og beðið um umsögn um málið og ákveðnar upplýsingar og gögn er vörðuðu það.

Óskað var eftir öllum upplýsingum um umsóknir, tilboð og úthlutanir á áðurnefndum blómakvóta fyrir tímabilið frá því að GATT-samningurinn tók gildi, í júlí 1995 til ársloka 1997. Meðal annarra upplýsinga sem óskað var eftir frá ráðuneytinu voru skýringar á því hvers vegna ráðuneytið hafi kosið að viðhalda magnkvótum í umræddum tollflokki. Einnig var ráðuneytið beðið að skýra á hvaða grundvelli magn til úthlutunar í tollflokki þessum væri ákvarðað.

Þar sem fram hefur komið í skýrslum ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara, sem gefnar eru út af landbúnaðarráðuneytinu, að verðlagning tollkvóta stjórnist af eftirspurn þá óskaði Samkeppnisstofnun eftir frekari upplýsingum þar um.

Í lok bréfs Samkeppnisstofnunar til landbúnaðarráðuneytisins var spurt hvort fyrirhugað væri af hálfu ráðuneytisins að opna fyrir innflutning á blómum sem flutt eru inn skv. umræddu tollnúmeri á sambærilegan hátt og gert hefur verið vegna annarra tollnúmera í blómakafla tollskrárinnar.

4.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 15. júlí 1998, og fylgigögnum með því voru ítarlegar upplýsingar um umsóknir, útboð, tilboð og úthlutun er varða blómakvóta þann sem hér er til umfjöllunar, fyrir tímabilið júlí 1995 til ársloka 1997. Áður hafði Samkeppnisstofnun fengið frá ráðuneytinu upplýsingar um úthlutun í maí sl. fyrir tímabilið 1. maí til 30. september 1998.

Um grundvöll magnkvóta í umræddum tollflokki og ákvörðun ráðuneytisins um að viðhalda innflutningskvótanum segir í svarbréfinu: „*Samkvæmt GATT-Úrúgvæ samningnum, sem tók gildi þann 1. júlí 1995, skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til þess að rýra ekki þann markaðsaðgang sem var til staðar á viðmiðunartímanum (1986-1988), hvorki hvað varðar magn né aðra skilmála. Samkvæmt þessu hefur því hver vöruliður innan blómaflokksins ákveðinn markaðsaðgang (kvóta) til innflutnings. Í byrjun framkvæmdar samningsins hér á landi var innflutningnum stjórnað mun meira en nú er gert, t.d. voru fyrst í stað magntakmarkanir á tollkvóta er féll undir fimm til sex tollnúmer. Með breyttum áherslum við framkvæmdina tókst smám saman að koma á meiri sátt milli hagsmunaaðila, m.a. með því að auglýsa ótilgreint magn ákveðinna tegunda blóma út úr viðkomandi tollnúmerum; með því að beita hluta tollverndar þar sem magn var ótilgreint; og með breytingum á tollskránni sjálfri. Sátt er nú um að „stýra“ einungis tveimur tollnúmerum, þ.e. 0602.9093 og 0603.1009, en íslenskir blómabændur framleiða aðallega blóm sem falla undir tilgreind tollnúmer. Ólíklegt þykir að samkomulag náist um aðra framkvæmd mála en þá sem nú er viðhöfð varðandi þessi tollnúmer“.*

Landbúnaðarráðuneytið segir einkum þrjú atriði „...lögð til grundvallar þegar magn tollkvóta er ákveðið. Í fyrsta lagi og sem megin atriði er tekið mið af þeim skuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir á alþjóðavettvangi. Í öðru lagi er tekið mið af innflutningi liðinna ára og í þriðja lagi er tekið mið af innlendum markaðsaðstæðum. Ágætt samkomulag hefur ríkt milli hagsmunaaðila um þá magn kvóta sem ráðuneytið hefur ákveðið á grundvelli tillagna ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara“.

Varðandi þá fullyrðingu sem fram kemur í skýrslum ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara að verðlagning kvótans stjórnist af eftirspurn segir í bréfi ráðuneytisins: „Eins og fram kemur í skýrslum ráðgjafanefndar er það álit nefndarinnar að úthlutun tollkvóta samkvæmt tilboðum hafi reynst vel. Eftirspurn eftir tollkvóta ræður því hvort til útboðs kemur og því má segja að verðlagning kvótans stjórnist af eftirspurn. Það kann þó að vera nokkur munur á hvaða vöru um er verið að tala, t.d. er ljóst að meiri eftirspurn virðist vera eftir vörum sem falla undir lágmarksmarkaðsaðgang, þ.e.a.s. vörur s.s. ostar og unnar kjötvörur, sé tekið mið af umsóttu magni og fjölda þeirra fyrirtækja sem sýna tollkvótanum áhuga. Sé hins vegar fjallað um innflutning blóma þá er ljóst að um afmarkaðra svið er að ræða og færri fyrirtæki sem sinna þeim viðskiptum. Það hefur á hinn bóginn sýnt sig að þau verð sem blómafyrirtæki eru tilbúin til að greiða fyrir kvótann eru sveiflukennnd. Tilboðsverðin hljóta að vera ákveðin hjá fyrirtækjunum sjálfum (markaðnum), þó að fyrirtækin séu fá í greininni“.

Í bréfi ráðuneytisins kemur fram að ekki sé fyrirhugað af hálfu ráðuneytisins að opna, meira en nú er gert, fyrir innflutning á blómum sem falla undir tollnúmer 0602.9093 og 0603.1009, án kvótaskiptingar.

5.

Athugun Samkeppnisstofnunar á gögnum frá landbúnaðarráðuneytinu og málsaðilum gaf vísbendingu um að fyrirtækin þrjú, sem erindi Blómálfisins beinist að, hafi haft samvinnu við gerð tilboða í blómakvótann. Voru því fulltrúar fyrirtækjanna hver í sínu lagi boðaðir á fundi með starfsmönnum Samkeppnisstofnunar. Á fundunum var fulltrúum fyrirtækjanna kynnt erindi Blómálfisins og boðið að koma að sínum sjónarmiðum. Samkeppnisstofnun gerði fulltrúum fyrirtækjanna grein fyrir efni 10. gr. samkeppnislaga og lagði fram gögn sem þóttu gefa vísbendingu um samvinnu umræddra fyrirtækja. Jafnframt var aðilum þessum gerð grein fyrir því að þeir gætu sett fram sín sjónarmið bréflega ef þeir svo kysu. Töldu fulltrúar fyrirtækjanna ekki ástæðu til þess.

Á fundunum kom fram að enginn af forsvarsmönnum þessara þriggja fyrirtækja neitaði að þessi þrjú fyrirtæki „ræddu málin“ en enginn þeirra viðurkenndi samráð. Allir röktu þeir sögu blómainsflutnings og opinbera skýringu á innflutningnum. Fulltrúar allra fyrirtækjanna kváðust ósáttir við núverandi fyrirkomulag sem beinlínis leiði til verðhækkunar á blómum til neytenda. Fram kom að fyrirtækin reyni að tryggja sér það hlutfall innflutnings sem þeim hafi verið úthlutað í gamla kerfinu fyrir GATT-samninginn. Fram kom á fundum með fyrirtækjunum að áður en landbúnaðarráðuneytið setji reglugerð fyrir innflutningstímabil hafi starfsmaður þess, sem einnig er ritari ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara, samband við fyrirtækin þrjú til að athuga kröfur þeirra um innflutning.

Vegna þess síðastnefnda var kvartandi spurður hvort landbúnaðarráðuneytið kanni þarfir fyrirtækis hans um innflutning á blómum. Upplýst var að það væri ekki gert.

6.

Samkeppnisstofnun skrifaði landbúnaðarráðuneytinu bréf, dags. 6. nóvember 1998, og sendi ráðuneytinu drög að málavaxtalýsingu vegna þess erindis sem hér er til umfjöllunar. Í bréfinu tilkynnti Samkeppnisstofnun landbúnaðarráðuneytinu að til greina kæmi, í tilefni erindis Blómálsins, að samkeppnisráð beindi áliti til ráðuneytisins, á grundvelli 5. eða 19. gr. samkeppnislaga. Óskaði stofnunin, með vísan til þess, eftir umsögn ráðuneytisins um málið.

Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins til Samkeppnisstofnunar, dags. 10. nóvember 1998, kemur fram að ráðuneytið telji drög stofnunarinnar að málavaxtalýsingu vegna erindisins í meginatriðum rétta. Þó eru gerðar athugasemdir við nokkur atriði í málavaxtalýsingu Samkeppnisstofnunar. Hefur stofnunin tekið tillit til athugasemdanna. Þó er misræmi í lýsingu ráðuneytisins og fyrirtækja á markaðnum á því hvernig ráðuneytið stendur að því að meta þörf fyrir innflutning á blómum. Fulltrúar fyrirtækjanna þriggja sem kvartað hefur verið yfir í máli þessu hafa lýst því fyrir Samkeppnisstofnun að starfsmaður ráðuneytisins hafi samband við fyrirtækin til að afla upplýsinga um þörf þeirra fyrir innflutning. Kvartandi í málinu segir að ekki sé leitað eftir slíkum

upplýsingum hjá fyrirtæki sínu. Ráðuneytið kveðst hins vegar leita til þeirra fyrirtækja sem hafi fengið úthlutun úr tollkvótum en ekki séu kannaðar þarfir einstakra fyrirtækja.

7.

Samkeppnisstofnun skrifaði bréf til Brums hf., Blómasölunnar ehf. og Græns markaðar sf., þann 26. nóvember sl. vegna þess erindis sem hér er til umfjöllunar. Meðfylgjandi bréfinu var frumathugun Samkeppnisstofnunar í málinu. Í bréfi Samkeppnisstofnunar segir m.a. að frumniðurstaða stofnunarinnar leiði að því líkur að Brum, Blómasalan og Grænn markaður hafi með samráði við gerð tilboða í blómakvóta brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga. Á það er einnig bent í bréfi stofnunarinnar að í samráði fyrirtækja felist að öllu jöfnu alvarlegar samkeppnishömlur og því komi til álita í máli þessu að samkeppnisráð leggi á grundvelli 52. gr. samkeppnislaga stjórnvaldssektir á umrædd fyrirtæki. Fyrirtækjunum var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við Samkeppnisstofnun áður en ákvörðun yrði tekin í málinu.

Í svarbréfi Blómasölunnar, dags. 15. janúar sl., sem ritað er af lögmanni fyrirtækisins, Bjarnfreði Ólafssyni, hdl., kemur fram að fyrirtækið telji ekki lagagrundvöll til þess að beita stjórnvöldum skv. 52. gr. samkeppnislaga í máli þessu. Blómasalan telji erfitt á fákeppnismarkaði, eins og þeim sem hér um ræðir, að greina á milli eðlilegra viðskiptaviðræðna og samkeppnishamlandi samráðs. Fyrirtæki eigi auðvelt með að fylgjast hvert með öðru og læri hvert á annars hegðun. Fyrirtækjum sé eðlilegt að leitast við að halda kostnaði í lágmarki og útboð kvóta leiði til óþarfa hækkunar á hráefnisverði. Það leiði til viðbótarkostnaðar sem geti orðið verulegur og engum til gagns, allra síst neytendum. Fyrirtækið bendir á að útboð á blómakvóta sé ekki hugsað sem sérstök tekjulind ríkissjóðs og lítur svo á að enginn tapi fjárhagslega á lægri tilboðum en aftur á móti hagnist neytendur á þeim. Blómasalan álitur að telji samkeppnisráð að um einhvers konar samráð hafi verið að ræða þá séu atvik þessa máls, úrskurður áfrýjunarnefndar nr. 13/1997 og fyrri ákvarðanir samkeppnisráðs, nr. 41/1997 og nr. 26/1995, á þann veg að beita eigi undanþáguákvæðum 16. gr. þar sem jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við ríkjandi aðstæður. Í þessu máli hafi kvartandi ekki orðið fyrir fjárhagstjóni og telja verði að lág tilboð annarra fyrirtækja hafi leitt

til lægra vöruverðs til neytenda. Blómasalan telur að vegna fákeppni, óljósra reglna um útboð á blómakvóta og misræmis í framkvæmd þeirra hjá landbúnaðarráðuneytinu sé varhugavert að telja að um óeðlileg vinnubrögð hafi verið að ræða hjá fyrirtækjunum. Blómasalan telur að fyrir Samkeppnisstofnun væri það hugsanlega réttast að beina tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins þess efnis að ráðuneytið endurskoði þær reglur sem um útboð blómakvóta gilda eða bæti framkvæmd útboðsins. Bendir Blómasalan á að það sé sérstakt athugunarefni hvort aðferð sú sem viðhöfð sé standist samninga um GATT og EES. Í lok bréfsins segir að það sé skoðun Blómasölunnar að óljóst sé hvers konar samráð hafi átt sér stað í máli þessu, en komist samkeppnisyfirvöld að því að einhvers konar samkeppnishamlandi samráð hafi átt sér stað, þá eigi það ekki að leiða til frekari aðgerða af hálfu yfirvalda eins og sakir standa.

Í bréfi lögmanns Græns markaðar, Elvars Arnar Unnsteinssonar, hrl., dags. 1. febrúar sl., segir að Grænn markaður hafni því að hafa staðið þannig að gerð tilboða í blómakvóta að ósamrýmanlegt sé 10. gr. samkeppnislaga og telji að ekki séu til staðar í máli þessu skilyrði fyrir beitingu stjórnvaldssekta skv. 52. gr. samkeppnislaga. Í bréfinu er vísað til athugasemda með 10. gr. laganna og sagt að ljóst sé út frá þeim að meginatriðið sé hvort svokallaðar samstilltar aðgerðir hafi þau áhrif að samkeppni minnkar. Er því alfarið hafnað að í þessu máli hafi verið sýnt fram á að samkeppni hafi minnkað á því tímabili sem til skoðunar sé. Kvartandi hafi fengið úthlutað því magni sem hann bauð í og Grænn markaður telji ekki að fjárhæð sú sem boðin hafi verið í umræddan tollkvóta geti ein og sér leitt til minnkandi samkeppni. Grænn markaður hafi leitast við að hafa öruggt og fjölbreytilegt vöruframboð með eins litlum tilkostnaði og frekast hafi verið unnt og hafi hagað tilboðum sínum í blómakvóta þannig að öllum aukakostnaði væri haldið í lágmarki. Fyrirtækið segir að upplýsingar landbúnaðarráðuneytisins, þegar til útboðs blómakvóta hafi komið, hafi valdið því að fyrirtækið hafi talið réttlætanlegt að bjóða í minna magn en það hafði áður sótt um. Auknar líkur hafi verið taldar á að tilboð fyrirtækisins yrði samþykkt þó svo að líklegt væri að fjárhæð tilboðs þess væri lægri en annarra. Í bréfinu er gerð athugasemd við verklag landbúnaðarráðuneytisins við að leita tilboða í auglýstan tollkvóta og segir að í raun sé þar um að ræða lokað útboð þar sem einungis umsækjendum hafi verið gefinn kostur á að gera tilboð en öðrum ekki. Þeir fáu aðilar sem á markaðnum

séu þekki hann og skiptingu hans fyrir lögfestingu GATT-samningsins og hafi það ásamt upplýsingum landbúnaðarráðuneytisins haft áhrif á tilboð aðila. Grænn markaður sé þeirrar skoðunar að upplýsingar landbúnaðarráðuneytisins vegna útboða á blómakvóta hafi verið til þess fallnar að hafa bæði áhrif á magn og verð sem boðið hafi verið í tollkvótann. Af þessari ástæðu verði að telja eðlilegra að samkeppnisráð beini álitni til landbúnaðarráðuneytisins á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga sbr. d-lið 5. gr. vegna þessa máls. Í bréfinu er bent á að huglægt mat Samkeppnisstofnunar liggi til grundvallar þeirri frumniðurstöðu málsins að um samráð fyrirtækjanna þriggja hafi verið að ræða og ljóst sé að engin gögn styðji skaða eða ávinning málsaðila. Í bréfinu er því alfarið hafnað að lagaskilyrði séu fyrir hendi í máli þessu til þess að beita umræddum sektum en sé það ætlun stofnunarinnar að gera slíkt gerir Grænn markaður kröfu til þess að fá að tjá sig sérstaklega um þau gögn málsins sem grundvalla eigi fjárhæð slíkrar sektar.

Í bréfi Jóns Magnússonar, hrl., lögmanns Brums, dags. 1. febrúar 1999, koma að mestu fyrir sömu röksemdarfærslur og í bréfi Græns markaðar hvað varðar brot á ákvæði 10. gr. samkeppnislaga, stjórnslusekt og verklag og reglur landbúnaðarráðuneytisins í máli þessu. Í bréfinu er efast um lögmæti þess fyrirkomulags sem landbúnaðarráðuneytið hefur á innflutningi þeirra blóma sem hér um ræðir gagnvart GATT-samningnum. Ennfremur segir að við mótun reglna um innflutning á blómum eftir gildistöku GATT-samningsins hefði verið eðlilegt að sama viðmiðun hefði verið höfð varðandi reglusetningu og um takmarkað magn á öðrum sviðum innflutnings og sölu búvara, þ.e. að úthluta þeim sem fyrir voru á markaðnum kvóta í samræmi við innflutning og/eða sölu varanna miðað við ákveðið tímabil. Þá er fullyrt að ekki hafi verið brotið gegn ákvæðum 10. gr. samkeppnislaga eða öðrum ákvæðum laganna miðað við þær aðstæður sem ríki og því séu skilyrði fyrir beitingu viðurlaga ekki fyrir hendi. Aftur á móti sé það athugunarefni fyrir samkeppnisyfirvöld hvort lokuð útboð, eins og eigi sér stað á þessum markaði, standist samkeppnislög. Bent er á að samkeppnisyfirvöld þurfi að skoða hvort upplýsingar þær sem ráðuneytið hafi gefið tilboðsgjöfum um umsótt magn til innflutnings standist ákvæði samkeppnislaga. Fram kemur það álit að það viðskiptaumhverfi sem stjórnvöld hafi skapað sé ekki í neinu samræmi við meginmarkmið samkeppnislaga og ekki sé hægt að láta þá sæta viðurlögum sem á markaðnum viðhafa aðgerðir

vegna samkeppnishamlandi reglna sem stjórnvöld setja. Því er haldið fram að hegðun Brums á markaðnum hafi verið í samræmi við aðstæður og fyrirtækið hafi hagað tilboðum í tollkvóta með þeim hætti að öllum aukakostnaði sem bitni á neytendum væri haldið í algjöru lágmarki. Loks er sagt að hafi verið um samráð að ræða á þessum markaði sé það samráð Brumi með öllu óviðkomandi. Því er beint til Samkeppnisstofnunar að athuga hvort reglur ráðuneytisins um innflutning á afskornum blómum og pottaplöntum standist samkeppnislög, sbr. d-lið 5. gr. og 19. gr. laganna.

8.

Samkeppnisstofnun sendi landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 8. febrúar 1999, bréf stofnunarinnar til Brums hf., Blómasölunnar hf. og Græns markaðar sf., frá því í nóvember sl., ásamt svarbréfum lögmannna fyrirtækjanna þriggja. Ekki bárust athugasemdir frá landbúnaðarráðuneytinu vegna þessara bréfa.

III.

Athugun Samkeppnisstofnunar

1.

Samkeppnisstofnun athugaði, með hliðsjón af kvörtun þeirri sem mál þetta byggir á, öll gögn og upplýsingar um blómakvóta samkvæmt tollnúmeri 0603.1009 sem stofnunin hefur fengið frá landbúnaðarráðuneytinu og varða magn til úthlutunar, útboð, tilboð og úthlutun blómakvótans.

2.

Fyrirnefndur blómakvóti fellur undir skuldbindingar um ríkjandi markaðsaðgang samkvæmt GATT-samningnum, en vörur sem þar um ræðir höfðu áður verið fluttar inn samkvæmt undanþágu frá innflutningsbanni. Það kerfi sem gildi um innflutning þeirra blóma sem hér er fjallað um, fyrir gildistöku GATT-samningsins, var þannig að dreifingarfyrirtæki innlendra framleiðenda, Blómamiðstöðin og Blómasalan, ásamt heildsölufyrirtækinu Brumi hf., sem hagsmunaaðila blómakaupmanna, fengu úthlutað frá landbúnaðarráðuneytinu því magni sem leyft var að flytja inn.

Frá gildistöku samningsins í júlí 1995 og þar til í maí 1998 hefur 13 sinnum verið auglýstur til umsóknar blómakvóta skv. tollnúmeri 0603.1009. Við fyrstu úthlutun eftir að GATT-samningurinn tók gildi eða í júlí 1995 var ekki breytt út af fyrra fyrirkomulagi við úthlutun innflutningsleyfa fyrir blómakvóta. Í reglugerð nr. 367/1995, vegna þessa innflutnings, kom fram að til þess að tryggja að breytt fyrirkomulag innflutnings ylli ekki röskun á framboði á vörum sem féllu undir tollkvóta þá væri heimilt að haga úthlutun með svipuðum hætti og verið hafði. Í þessari fyrstu úthlutun fengu fyrirtækin Blómamiðstöðin, Blómasalan og Brum úthlutað því innflutningsmagni sem til úthlutunar var.

Við úthlutun á blómakvóta fyrir annað tímabil, 1. ágúst til 31. október 1995, eftir gildistöku GATT-samningsins, var tekið upp nýtt fyrirkomulag sem fólst í því að ráðuneytinu væri heimilt að láta hlutkesti ráða úthlutun eða leita tilboða í tollkvótann ef sótt yrði um meira magn til innflutnings en til úthlutunar væri.

Það úthlutunarkerfi sem nú er viðhaft vegna innflutnings blóma samkvæmt kvóta er þannig að sé sótt um meira magn til innflutnings en það magn sem auglýst hefur verið til úthlutunar þá kemur til útboðs og við úthlutun skiptist magnið á milli hæstbjóðenda uns auglýstu magni hefur verið úthlutað. Þetta kerfi tók gildi við þriðju úthlutun fyrir tímabilið 1. nóvember til 31. desember 1995. Í það skipti kom ekki til útboðs þar sem innflutningsmagn fyrirtækjanna, Blómálfins, Blómasölunnar, Brums og Græns markaðar, sem sóttu um innflutningskvóta fyrir blóm úr tollflokki 0603.1009, var jafnt og auglýst magn til umsóknar.

Aðeins einu sinni eftir þriðju úthlutun, það er í mars 1996, hefur umsótt magn verið það sama og magn til úthlutunar en í það skipti sendu aðeins þrjú síðastnefndu fyrirtækin inn umsóknir í umræddan blómakvóta. Í öll önnur skipti hafa þau fjögur fyrirtæki sem tóku þátt í útboði því sem er tilefni umfjöllunar þessarar sent inn umsóknir um blómakvótann. Hefur þá komið til útboðs á blómakvótanum af hálfu landbúnaðarráðuneytisins, þar sem það magn sem til úthlutunar hefur verið hefur reynst minna en það sem fyrirtækin sóttu um að flytja inn.

Þeir sem boðið hafa í blómakvótann hafa aðallega verið þau fjögur fyrirtæki sem hér hafa verið nefnd. Auk þeirra hafa Blómaval sem hefur tengsl við Brum, Blómamiðstöðin sem er í tengslum við Grænan markað, og heilidsölufyrirtækið Kórund ehf. sótt um kvótann. Segja má að af þessum fyrirtækjum þá hafi aðeins Kórund verið virkt á markaðnum og gert tilboð í kvótann eftir að þeim hefur verið tilkynnt að efnt yrði til útboðs. Blómaval hefur tíu sinnum eftir að núverandi fyrirkomulag á úthlutun tók gildi sótt um kvótann en aðeins einu sinni gert tilboð í hann. Aðeins þau fyrirtæki sem sækja um úthlutun úr kvótanum fá að taka þátt í útboði um hann. Önnur fyrirtæki en hér hafa verið nefnd hafa ekki sótt um úthlutun úr blómakvóta samkvæmt tollnúmeri 0603.1009 eftir að úthlutunarreglur mótuðust í ágúst 1995.

Í tengslum við framkvæmd útboða á blómakvóta hefur landbúnaðarráðuneytið upplýst þau fyrirtæki sem rétt hafa átt á að taka þátt í útboðum á blómakvóta um það hve mörg fyrirtæki hafi sótt um kvótann og hve miklu magni samtals þau hafi sóst eftir.

Ávallt þegar efnt hefur verið til útboðs á blómakvótanum nema í maí 1998 hefur Blómálfurinn, fyrirtæki kvartanda, boðið í sama magn af blómum og fyrirtækið hafði áður sótt um. Hefur það verið lágt hlutfall af því magni sem boðið hefur verið út eða um 2–12% af heildinni. Í maí 1998 sótti kvartandi hins vegar um allan kvótann og gerði tilboð í um 24% hans. Í öll skipti nema eitt, sem Kórund hefur sótt um innflutning úr blómakvóta, hefur fyrirtækið sótt um allt auglýst magn og síðan boðið í sama magn.

Fyrirtækið Kórund tók í fyrsta sinn þátt í þessum viðskiptum í maí 1996. Þá fékk fyrirtækið úthlutað 40% af þeim kvóta sem til úthlutunar var. Við athugun á gögnum kemur fram að tilboðsverð þeirra þriggja fyrirtækja sem vænd hafa verið um samráð við tilboðsgerð hefur verið hærra þegar Kórund hefur tekið þátt í útboðum, heldur en þegar aðeins fyrirnefnd þrjú fyrirtæki auk kvartanda hafa tekið þátt í útboði.

Það sem einnig kom fram var að þegar Kórund hefur tekið þátt í útboðum hefur ekki aðeins tilboðsverð verið hærra heldur hafa fyrirtæki verið langt frá því að fá því magni úthlutað sem þau óskuðu eftir og buðu í.

Fyrirtæki kvartanda, Blómálfurinn, fékk á árinu 1996 ekkert úthlutað af innflutningskvótanum í 6 mánuði eða frá 1. júlí til 31. desember, þ.e. tvö úthlutunartímabil. Eftir þessi tvö tímabil hækkaði Blómálfurinn tilboðsverð sín verulega.

Og enn verr hefur gengið hjá fyrirtækinu Kórund að fá úthlutað blómakvóta. Fyrirtækið hefur frá því 1. október 1996 ekki fengið úthlutað neinu magni þó það hafi tekið þátt í 4 útboðum af 6 sem haldin voru á tímabilinu 1. október 1996 til 30. september 1998.

Í því útboði sem kvartandi tekur til viðmiðunar í kvörtun sinni tóku fyrirtækin Blómaval og Kórund ehf. þátt auk fyrirtækjanna þriggja og kvartanda.

3.

Til útskýringar á hegðun fyrirtækja við öflun á úthlutun úr títtnefndum blómakvóta eru birtar eftirfarandi töflur. Þær sýna úthlutun landbúnaðar-ráðuneytisins á blómakvóta, samkvæmt tollnúmeri 0603.1009, fyrir ákveðin úthlutunartímabil á árunum 1996–1998.

Í fyrstu töflu sést að 4000 kg af blómum hafi verið til úthlutunar en sótt hafi verið um að flytja inn 4330 kg. Þegar efnt var til útboðs á blómakvóta buðu innflytjendur frá 1–111 kr. fyrir innflutt kg af blómum í blómakvóta.

Tafla 1.
Úthlutunartímabil
01.01.96-30.04.96

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	4000	4330	4330		4000
Blómálfurinn, alls		450	450		450
			100	27	
			100	23	
			100	21	
			100	17	
			50	3	
Blómasalan, alls		680	680		680
			680	46	
Brum, alls		1350	1350		1020
			200	111	
			130	59	
			690	1	
			330	1	
Grænn markaður, alls		1850	1850		1850
			300	22	
			1550	6	

Tilboðum sem ekki eru feitiletruð var hafnað.

Á töflu tvö sést að aðeins þau þrjú fyrirtæki sem um langt skeið voru ein um að flytja inn blóm til landsins sóttu um að flytja inn blóm úr blómakvótanum. Samanlagt sóttu þau um jafnmikið og til úthlutunar var, þannig að ekki kom til útboðs.

Tafla 2.
Úthlutunartímabil
15.03.96-30.04.96

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	1500	1500			1500
Blómasalan, alls		200			200
Brum, alls		650			650
Grænn markaður, alls		650			650

Tafla þrjú sýnir hvernig úthlutun á blómakvóta fór í fyrsta sinn er fyrirtækið Kórund tók þátt í útboði.

Tafla 3.
Úthlutunartímabil
01.05.96-30.06.96

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	2000	2800	2800		2000
Blómálfurinn, alls		120	120		100
			50	30	
			25	26	
			25	24	
			20	19	
Blómasalan, alls		200	200		200
			200	43	
Brum, alls		880	880		800
			300	61	
			300	36	
			200	21	
			80	21	
Grænn markaður, alls		800	800		100
			100	22	
			100	16	
			100	11	
			500	6	
Kórund, alls		800	800		800
			100	152	
			100	102	
			
			
			100	42	

Tilboðum sem ekki eru feitiletruð var hafnað.

Við þá úthlutun sem sýnd er á töflu fjögur bjóða fyrirtækin þrjú sem hvað lengst hafa starfað við blómainsflutning hvert um sig í nær allan kvótann. Það verð sem þau bjóða er mun hærra en í fyrri útboðum.

Tafla 4.
Úthlutunartímabil
01.10.96-31.12.96

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	3200	13725	10925		3200
Blómálfurinn, alls		125	125		
			50	101	
			25	76	
			25	46	
			25	26	
Blómamiðstöðin, alls		3000			
Bómasalan, alls		1200	1200		600
			500	211	
			100	203	
			200	203	
			200	197	
			200	189	
Brum, alls		3200	3200		1000
			500	221	
			500	206	
			
			
			950	45	
Grønn markaður, alls		3000	3200		1600
			1000	286	
			600	222	
			800	184	
			800	129	
Kórund, alls		3200	3200		
			100	135	
			
			
			100	28	

Tilboðum sem ekki eru feitiletruð var hafnað.

Tafla fimm sýnir að verðið sem boðið er í blómakvótann af þeim fyrirtækjum sem hæst bjóða hefur enn hækkað.

Tafla 5.
Úthlutunartímabil
01.05.97-30.09.97

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	3300	10300	9800		3300
Blómálfurinn, alls		400	400		
			100	350	
			100	340	
			100	330	
			100	320	
Blómasalan, alls		800	800		
			300	317	
			200	248	
			300	137	
Blómaval, alls		500			
Brum, alls		2000	2000		1000
			500	529	
			500	452	
			500	351	
			500	211	
Grænn markaður, alls		3300	3300		2300
			2300	390	
			1000	390	
Kórund, alls		3300	3300		
			500	46	
			
			
			300	18	

Tilboðum sem ekki eru feitiletruð var hafnað.

Samkvæmt því sem sést á töflu sex bjóða þau þrjú fyrirtæki sem lengst hafa stundað blómainsflutning samanlagt í jafnmikið magn af blómum og eftir stendur þegar það magn sem Blómálfurinn sótti um hefur verið dregið frá. Verðið sem fyrirtækin þrjú bjóða er ekki í samræmi við það verð sem boðið hefur verið í síðustu útboðum. Öll bjóða fyrirtækin þrjú sama verð í kvótann.

Tafla 6.
Úthlutunartímabil
01.10.97-31.12.97

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	3200	6900	3200		3200
Blómálfurinn, alls		200	200		200
			50	450	
			50	400	
			50	300	
			50	260	
Blómasalan, alls		800	600		600
			200	11	
			200	10	
			200	9	
Blómaval, alls		700			
Brum, alls		3200	1200		1200
			400	11	
			400	10	
			400	9	
Grænn markaður, alls		2000	1200		1200
			400	11	
			400	10	
			400	9	

Í útboðinu sem tafla sjö sýnir buðu Blómasalan, Brum og Grænn markaður samanlagt í nákvæmlega það magn sem eftir stóð miðað við umsókn Blómálfisins. Það verð sem fyrirtækin þrjú buðu var lágt miðað við tilboð Blómálfisins. Þetta tilvik var tilefni erindis Blómálfisins til samkeppnisyfírvalda.

Tafla 7.
Úthlutunartímabil
01.01.98-30.04.98

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	5500	11300	5500		5500
Blómálfurinn, alls		300	300		300
			300	450	
Blómasalan, alls		2000	1000		1000
			400	12	
			400	6	
			200	3	
Blómaval, alls		500			
Brum, alls		3000	2000		2000
			2000	6	
Grænn markaður, alls		5500	2200		2200
			2200	14	

Útboðið sem greint er frá í töflu átta fór fram eftir að kært hafði verið vegna meints samráðs við gerð tilboða og samkeppnisyfirvöld hófu athugun á málinu.

Tafla 8.
Úthlutunartímabil
01.05.98-30.09.98

Fyrirtæki	Magn til úthlutunar kg	Magn sem sótt er um kg	Magn sem boðið er í kg	Verð sem boðið er kr/kg	Magn sem úthlutað er kg
Samtals	3300	11700	8400		3300
Blómálfurinn, alls		3300	800		800
			400	526	
			400	501	
Blómasalan, alls		800	800		200
			200	301	
			300	141	
			400	46	
Blómaval, alls		500			
Brum, alls		2000	2000		2000
			500	717	
			500	617	
			500	517	
			250	317	
			250	157	
Grænn markaður, alls		1800	1500		300
			300	152	
			300	103	
			450	49	
			450	22	
Kórund, alls		3300	3300		
			3300	13,50	

Tilboðum sem ekki eru feitletruð var hafnað.

IV. Niðurstöður

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 29. mars 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Skarphéðinn Þórisson, Ólafur Björnsson og Karitas Pálsdóttir.

Í máli því sem hér um ræðir kvartar Blómálfurinn hf., sem er blómasölufyrirtæki með heildsöluleyfi, yfir því að þau þrjú fyrirtæki, Brum, Blómasalan og Grænn markaður, sem ásamt kvartanda tóku þátt í að gera tilboð vegna tiltekins útboðs á vegum landbúnaðarráðuneytisins á blómakvóta, hafi haft með sér ólöglegt samráð við gerð tilboða, sbr. 10. gr. samkeppnislaga.

Þau þrjú fyrirtæki sem kvartað er yfir, hafa um árabíl stundað innflutning á blómum. Áður en GATT-samningurinn tók gildi úthlutaði landbúnaðarráðuneytið til þeirra því magni blóma sem leyft var að flytja inn. Brum fékk úthlutun sem hagsmunaaðili blómasala, en hin fyrirtækin tvö voru bæði dreifingarfyrirtæki íslenskra garðyrkjubænda og áður fyrr í þeirra eigu.

2.

Í nóvember sl. var Brumi, Blómasölunni og Grænum markaði gerð grein fyrir frumniðurstöðum framangreindrar athugunar Samkeppnisstofnunar á innflutningi blóma samkvæmt blómakvóta og því bráðabirgðaáliti stofnunarinnar að við tilboðsgerð í blómakvótann hefðu fyrirtækin brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga. Einnig voru fyrirtækin upplýst um að til álita kæmi að samkeppnisráð legði stjórnvaldssektir á fyrirtækin á grundvelli 52. gr. samkeppnislaga.

Í athugasemdum fyrirtækjanna kemur m.a. efnislega fram að þau hafi við gerð tilboða í blómakvóta hegðað sér í samræmi við þekkingu þeirra á markaðnum sem þau hafi starfað á í mörg ár. Jafnframt hafi þau leitast við að halda kostnaði við innkaup í lágmarki. Smæð markaðarins og þekking fyrirtækjanna á honum, ásamt upplýsingamiðlun landbúnaðarráðuneytisins, hafi haft áhrif á það hvernig fyrirtækin hafi staðið að gerð tilboða í blómainnflutning.

Fyrirtækin telja að hegðun þeirra fari ekki gegn 10. gr. samkeppnislaga. Bent er á að útbodin séu ekki hugsuð sem sérstök tekjulind ríkissjóðs og lægri tilboð séu neytendum í hag þannig að í þessu máli hafi enginn tapað á lægri tilboðum í blómakvóta. Fram kemur einnig að í þessu máli hafi ekki verið sýnt fram á að meintar samstilltar aðgerðir hafi minnkað samkeppni en það sé höfuðatriði, sbr. athugasemdir með 10. gr. frumvarps til samkeppnislaga.

Fyrirtækin gera öll athugasemd við framkvæmd landbúnaðarráðuneytisins á útbodum á blómakvóta og fram kemur það álit að ekki sé hægt að láta þá sæta viðurlögum sem á markaðnum viðhafa aðgerðir vegna samkeppnishamlandi reglna sem stjórnvöld setja. Fram kemur í bréfunum að miðað við aðstæður á markaðnum telji fyrirtækin að í máli þessu séu ekki fyrir hendi skilyrði til beitingar stjórnvaldssekta skv. 52. gr. samkeppnislaga.

3.

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi bannaðar, þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á m.a. gerð tilboða. Verðsamráð, samráð um skiptingu markaða og samráð um gerð tilboða er hvarvetna talið með alvarlegustu samkeppnishindrunum. Með bannreglu 10. gr. samkeppnislaga er framangreind háttsemi fyrirtækja þannig lýst með öllu ólögmat. Þetta hefur í för með sér að við beitingu 10. gr. þurfa samkeppnisyfirvöld ekki í hverju máli fyrir sig að sýna fram á samkeppnislega skaðsemi einstakra aðgerða sem falla undir verknaðarlýsingu greinarinnar. Brot á ákvæðinu telst fullframið við það eitt að fyrirtæki grípi til þeirra aðgerða sem tilgreind eru í 10. gr. samkeppnislaga.

Í tilefni erindis Blómálfsins hafa samkeppnisyfirvöld gert ítarlega athugun á gögnum sem varða úthlutun blómakvóta og tilboð í þá á árunum 1995–1998. Það er mat samkeppnisráðs að sú athugun hafi leitt í ljós tilvik þar sem hafi verið um ólögmat samráð skv. c-lið 10. gr. samkeppnislaga að ræða við tilboðsgerð hjá Brumi, Blómasölunni og Grænum markaði. Til stuðnings þessu nægir að vísa í töflur númer 6 og 7 í kafla III hér að framan. Þar sést annars vegar að fyrirtækin þrjú buðu samanlagt í jafnmikið magn af blómum og eftir

stóð þegar það magn sem Blómálfurinn sótti um hafði verið dregið frá heildarmagni í tilboðum fyrir tímabilið 1. okt. '97–31. des. '97. Þá var verðið sem fyrirtækin þrjú buðu ekki í neinu samræmi við það verð sem boðið hafði verið í síðustu útboðum á undan og fyrirtækin þrjú buðu ennfreður öll sama verð í kvótann. Í útboðinu sem tafla sjö sýnir hins vegar, fyrir tímabilið 1. jan. '98–30. apríl '98, buðu Blómasalan, Brum og Grænn markaður samanlagt í nákvæmlega það magn sem eftir stóð miðað við umsókn Blómálfisins. Það verð sem fyrirtækin þrjú buðu þá var ennfreður mjög lágt miðað við tilboð Blómálfisins. Hér má einnig vísa til þess að á fundi sem Samkeppnisstofnun hélt í september sl. með forsvarsmönnum Blómasölunnar, Brums og Græns markaðar kom fram að í tengslum við blómáinnflutning „ræddu“ fyrirtækin „málin“.

4.

Á markaðnum fyrir innflutning á þeim blómum sem mál þetta tekur til hafa Blómasalan, Brum og Grænn markaður styrka stöðu. Hafa þau alla jafna verið með um og yfir 90% af blómákvótanum og önnuðust áður allan innflutning á umræddum blómum. Með hliðsjón af þessu er allt samráð nefndra fyrirtækja til þess fallið að hafa umtalsverð áhrif á viðkomandi markað og því á 1. mgr. 13. gr. samkeppnislaga ekki við í þessu máli.

5.

Eins og fram hefur komið felast að öllu jöfnu alvarlegar samkeppnishömlur í brotum á 10. gr. samkeppnislaga. Kemur því til álita í máli þessu að samkeppnisráð leggi stjórnvaldssektir á umrædd fyrirtæki á grundvelli 52. gr. samkeppnislaga þar sem almenn og sérstök varnaðaráhrif slíkra sekta geta verið umtalsverð og þannig haft áhrif til aukinnar samkeppni.

Við mat á því hvort beita beri umræddri heimild verður fyrst að líta til þess að ólögmaett samráð Blómasölunnar, Brums og Græns markaðar raskaði samkeppnisstöðu kvartanda í þessu máli. Fyrirtækin þrjú fengu úthlutað tilteknu magni blóma til innflutnings með mjög lágum tilkostnaði eða á bilinu 3–12 kr. á kg á meðan kvartandi þurfti að reiða fram allt að 450 kr. á kg. Þó verður að hafa í huga að þann samkeppnislega skaða sem kvartandi mátti þola má einnig rekja til andvaraleysis landbúnaðarráðuneytisins og upplýsinga-

miðlunar til þeirra sem buðu í blómakvóta. Í álitni samkeppnisráðs nr. 4/1999 er m.a. nánar fjallað um þessa háttsemi landbúnaðarráðuneytisins vegna útboða á blómakvóta.

Að mati samkeppnisráðs verður einnig að hafa í huga í þessu sambandi að mál þetta á rót sína að rekja til þess fyrirkomulags sem notað hefur verið við stýringu á innflutningi á blómum. Árið 1995 tók gildi sk. GATT-Úrúgvæ samningur. Samkvæmt honum skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til þess að rýra ekki þann markaðsaðgang fyrir búvörur, þ.m.t. blóm, sem var til staðar á tilteknu viðmiðunartímabili, þ.e. árin 1986–1988, hvorki hvað varðar magn né aðra skilmála. Samkvæmt þessu hefur hver vöruliður, t.d. innan blóma-flokksins, ákveðinn innflutningskvóta.

Áður en GATT-samningurinn tók gildi höfðu Blómasalan, Brum og Grænn markaður leyfi landbúnaðarráðuneytisins til að annast allan blómainnflutning til landsins. Fyrst eftir að flutt var inn eftir GATT-samningnum fengu aðeins þrjú umrædd fyrirtæki leyfi til innflutnings, hlutfallslega í samræmi við fyrri innflutning. Síðan var horfið til þess ráðs að heimila innflutning með því að varpa hlutkesti. Loks var tekin upp sú aðferð sem nú er viðhöfð, að láta innflytjendur sækja um innflutningskvóta. Innflutningskvótinn er síðan boðinn út ef eftirspurn innflytjenda er meiri en heimilaður innflutningur samkvæmt ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins. Þegar það gerist fá þeir innflytjendur úthlutun á blómakvóta til innflutnings sem bjóða hæst gjald fyrir kvótann. Þeir sem bjóða lægsta gjaldið fá hins vegar hugsanlega engan innflutningskvóta. Eftir því sem innflytjendur bjóða hærra gjald í kvótann þeim mun meira eru þeir að bjóðast til að hækka eigin innkaupakostnað og þar af leiðandi eru þeir með tilboðum sínum að hækka söluverðið á þeim blómum sem þeir hugsanlega fá úthlutað á grundvelli tilboða sinna.

Það fyrirkomulag landbúnaðarráðuneytisins, ef sótt er um meira magn til innflutnings en til úthlutunar er, að láta innflytjendur bjóða gjald í blómakvóta, sem rennur síðan í ríkissjóð, líkist á vissan hátt toll- eða skattheimtu. Gjaldtakan leiðir til kostnaðarhækkunar hjá innflytjendum sem þar af leiðandi er fallin til verðhækkunar til neytenda. Sú háttsemi þriggja tilgreindra blómainnflytjenda að hafa samráð um að bjóða lága upphæð í blómakvóta var

því til þess fallin að lækka kostnað þeirra og þar með eftir atvikum smásöluverð á blómum.

6.

Að mati samkeppnisráðs endurspeglar framangreint þær mótsagnir sem felast í því kerfi sem komið hefur verið á hér á landi eftir að heimildin til innflutnings á landbúnaðarvörum var rýmkuð við samþykkt GATT-samkomulagsins. Samningnum var ætlað að draga úr hömlum til að örva milliríkjavíðskipti og auka valfrelsi neytenda. Á grundvelli samkomulagsins átti ennfremur smám saman að draga úr þeirri víðskiptavernd sem landbúnaðarframleiðsla einstakra ríkja nýtur. Hér á landi hefur sú leið verið valin að takmarkaður innflutningur á landbúnaðarvörum hefur verið boðinn út. Með öðrum orðum hefur sú leið verið valin að innflytjendur tiltekinna landbúnaðarvara greiða gjald til hins opinbera til að geta flutt vörurnar inn. Því hærra verð eða gjald sem innflytjendur bjóða í innflutningskvóta því meira fá þeir að flytja inn af honum og þeim mun hærra verð þurfa neytendur að greiða fyrir hina innfluttu vöru. Hið hækkaða verð dregur síðan úr eftirspurninni þannig að sú örvun sem stefnt var að verður takmörkuð.

Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþáttanna. Markmiðinu skal m.a. náð með því að vinna gegn samkeppnishömlum og óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri. Það er álit samkeppnisráðs að takmarkanir á innflutningi blóma eins og þær eru framkvæmdar nú og sú stýring á innflutningi þeirra sem fram fer á vegum landbúnaðarráðuneytisins, eins og að framan er lýst, sé takmörkun á frelsi í atvinnurekstri, sem m.a. hækki verð til neytenda og fari því gegn markmiði samkeppnislaga. Samkeppnisráð hefur því í álit nr. 4/1999 mælt til þess við landbúnaðarráðherra, að þær hömlur á innflutningi blóma sem viðhafðar eru, verði afnumdar svo að virk samkeppni í þeim viðskiptum fái þrífist.

7.

Þær samkeppnishindranir sem felast í samráði fyrirtækja um verð, gerð tilboða o.s.frv. eru bannaðar, þar sem þær leiða alla jafna til verðhækkana sem um síðir bitna á neytendum. Það óvenjulega er hins vegar uppi á teningnum í því máli

sem hér er til umfjöllunar, að samráð blómainsflytjenda við gerð tilboða í blómakvóta var til þess fallið að lækka innkaupakostnað þeirra og þar með eftir atvikum verð til neytenda.

Samráð fyrirtækja á sama markaði leiðir að öðru jöfnu til hækkads verðs og/eða lakari þjónustu við neytendur. Ekki síst á þeim forsendum er veitt heimild til þess í 52. gr. samkeppnislaga að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn samkeppnislögum. Í máli þessu verður að telja sannað að fyrirtækin Brum, Grænn markaður og Blómasalan höfðu samráð við gerð tilboða í blómakvóta og þau hafi þar með brotið gegn bannákvæði í samkeppnislögum. Markmið fyrirtækjanna með samræmdum tilboðum var hinsvegar að halda niðri gjöldum sem renna áttu í ríkissjóð, gjöldum sem ekki eru hugsuð sem tekjustofn fyrir ríkissjóð heldur sem stýritæki við innflutning á landbúnaðarvörum. Með því voru fyrirtækin væntanlega að reyna að halda innkaupakostnaði sem lægstum. Þessar sérstöku aðstæður sem landbúnaðarráðuneytið hefur skapað veita hins vegar ekki heimild eða fela í sér réttlætningu fyrir því að fyrirtæki brjóti bannreglur samkeppnislaga. Brot Brums, Græns markaðar og Blómasölunnar á samkeppnislögum eru ámælisverð, sérstaklega þegar haft er í huga að fyrirtækjunum var í lófa lagið að nýta sér ákvæði 16. gr. samkeppnislaga og sækja um undanþágu frá 10. gr. laganna. Þessar sérstöku aðstæður sem fyrir hendi eru í þessu máli leiða þó til þeirrar niðurstöðu að ekki þykir rétt að beita stjórnvaldssektum á grundvelli 52. gr. samkeppnislaga.

V.

Ákvörðunarorð:

„Blómasalan hf., Brumi hf. og Grænn markaður sf. hafa haft samráð við gerð tilboða í innflutning á blómum samkvæmt blómakvóta eftir tollflokk 0603-1009. Með því brutu fyrirtækin gegn c-lið 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Þær sérstöku aðstæður eru fyrir hendi í þessu máli að ekki þykir rétt að beita stjórnvaldssektum á grundvelli 52. gr. samkeppnislaga.“

