

Mánudagurinn 8. nóvember 1999 kl. 12:00

133. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 27/1999

Samningsbundið bann við kjúklingaframleiðslu í eldishúsum tveggja kjúklingaframleiðenda

I.

Málavextir

Á fundi samkeppnisráðs, þann 8. júlí 1998, var tekin ákvörðun nr. 20/1998, Samningur Félags kjúklingabænda við tvo kjúklingabændur um tímabundna rekstrarstöðvun, í tilefni af kvörtun Neytendasamtakanna. Í því máli höfðu Neytendasamtökin óskað eftir athugun samkeppnisyfirvalda á lögmati samnings, dags. 25. febrúar 1997, milli Félags kjúklingabænda annars vegar og landbúnaðarráðuneytisins og yfirdýralæknis hins vegar um aðgerðir til útrýmingar salmonellu í kjúklingarækt. Í samningnum fólst að landbúnaðarráðuneytið lagði fram 40 milljónir króna í því skyni að aðstoða tiltekin bú við niðurskurð og rekstrarstöðvun. Félag kjúklingabænda lagði fram 10 milljónir króna í sama tilgangi.

Í tengslum við þennan samning gerði Félag kjúklingabænda samning við annars vegar Ásgeir Eiríksson ehf. og hins vegar Fjöregg hf. um að þessir aðilar hættu rekstri. Jafnframt var tekið fram í samningnum að þeir einstaklingar sem ættu þátt í rekstri búanna, m.a. með setu í stjórn, kæmu ekki nálægt kjúklingarekstri í sjö ár og 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.

Í fyrrgreindri ákvörðun samkeppnisráðs var komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði í samningum Félags kjúklingabænda við Fjöregg hf. annars vegar og Ásgeir Eiríksson ehf. hins vegar sem kváðu á um að framkvæmdastjórar og stjórnarmenn félaganna mættu ekki koma að rekstri kjúklingaframleiðslu í sjö ár frá undirritun samninganna, brytu gegn 10., sbr. 12. gr. samkeppnislaga og hefðu skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. sl. Með heimild í 17. gr.

samkeppnislaga bannaði samkeppnisráð framangreind samningsákvæði. Mælti ráðið fyrir um að ákvæðin yrðu felld úr samningunum.

Til viðbótar beindi 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 þeirrar framleiðslu í sjö ár. Fram kom að þessi þáttur málsins yrði tekin til meðferðar að nýju þegar nægjanlegar upplýsingar lægju fyrir. Hér á eftir verður því gerð grein fyrir þeim upplýsingum sem fram hafa komið og lýst niðurstöðu samkeppnisráðs í málinu.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi Félagi kjúklingabænda bréf, dags. 25. janúar sl. Í bréfinu var lýst framangreindri afgreiðslu samkeppnisráðs í máli nr. 20/1998. Þar sem umbeðnar upplýsingar höfðu ekki borist Samkeppnisstofnun var beiðni um þær ítrekuð.

2.

Svar Félags kjúklingabænda barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 22. febrúar sl. Í bréfinu var vísað til þess að samningar Félags kjúklingabænda við Fjöregg hf. og Ásgeir Eiríksson ehf. hefðu verið liður í framkvæmd áætlunar um útrýmingu salmonellu í kjúklingarækt sem hafði verið samstarfsverkefni stjórnvalda og Félags kjúklingabænda.

Þá sagði að mjög erfitt gæti reynst að útrýma salmonellu á kjúklingabúum. Það sýndi sig best í því að viðkomandi kjúklingabú hefðu barist við salmonellusýkingar í allmörg ár. Var jafnframt bent á að árið 1979 hefði komið upp mjög alvarlega salmonellusýking hjá Fjöreggi hf. sem leitt hefði m.a. til þess að bann hafði verið sett við sölu á ferskum kjúklingi hér á landi. Síðan segir: „Varðandi tímalengd framleiðslubannsins, sjö ár, sem þinglýst var á kjúklingahúsin þá var til þess horft að um var að ræða þráláta salmonellumengun sem þrátt fyrir viðamiklar aðgerðir á viðkomandi búum

hafði ekki tekist að útrýma. Mat sérfræðinga var í ljósi erfiðra aðstæðna á þessum kjúklingabúum að því lengur sem framleiðslustöðvunin væri, því betra.

Þá skal tekið fram að þær bætur sem greiddar voru fyrir hina tímabundnu framleiðslustöðvun, sjö ár, voru af báðum samingsaðilum taldar hæfilegar.

Það er ánægjulegt að geta þess að síðan í febrúar 1997 hefur ekki greinst salmonella í kjúklingum hér á landi og hefur neysla á kjúklingum farið vaxandi og neytendur öðlast aukið traust á að kjúklingar séu hollur og öruggur matur.

Þar með má segja að markmið áætlunar um útrýmingu á salmonellu í kjúklingarækt hafi gengið eftir og er það eitt meginmarkmið Félags kjúklingabænda að íslenskar kjúklingaafurðir séu að öllu leyti lausar við salmonellamengun og falli að þeirri ímynd sem íslensk búvöruframleiðsla vill hafa.“

Að öðru leyti var af hálfu Félags kjúklingabænda vísað til umsagnar félagsins, dags. 17. júlí 1997, í máli nr. 20/1998.

3.

Samkeppnisstofnun sendi Jarle Reiersen, dýralækni alifuglasjúkdóma, bréf, dags. 12. mars sl., með gögnum málsins. Í bréfinu óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn um það álitaefni hvort nauðsynlegt væri eða eðlilegt, frá faglegu sjónarmiði, að loka framleiðsluhúsum í kjúklingarækt í sjö ár í því augnamiði að útrýma þar salmonellu. Jafnframt óskaði Samkeppnisstofnun eftir almennri lýsingu á þeim aðgerðum sem gripið væri til hér á landi vegna salmonellusýkinga í kjúklingum.

4.

Umsögn dýralæknis alifuglasjúkdóma barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 16. apríl sl. Umsögnin er svohljóðandi: „*Leitað er að Salmonella spp. í öllum kjúklingahópum sem aldir eru til slátrunar. Þetta er gert a.m.k. einu sinni á uppeldistímanum og síðan eru teknar stikkprufur við slátrun.*

Niðurstöður úr baráttunni gegn Salmonellu eru mjög ánægjulegar. Salmonella spp. hefur ekki greinst í kjúklingum síðan í febrúar 1997. Síðustu jákvæðu sýnin voru frá öðru af þeim tveimur búum sem samið var við um að hætta kjúklingaframleiðslu.

Ef grunur um Salmonella spp. kemur upp í kjúklingum, er viðkomandi hópur settur í dreifingarbann strax og grunur liggur fyrir. Ef niðurstaða greiningar leiðir í ljós að um sé að ræða „invasiv“ Salmonella-tegund (S. Typhimurium, S. Enteritidis, S. Gallinarum/Pullorum), er fyrirskipaður niðurskurður og förgun. Ef um er að ræða „non-invasiv“ Salmonella-tegund (allar hinar Salmonella-tegundirnar), er fyrirskipuð hitameðferð á afurðum áður en dreifing er heimiluð á almennan markað. Flestir kjúklingabændur hafa kosið að farga menguðum kjúklingum og fullunnum afurðum einnig ef „non-invasiv“ Salmonella hefur greinst.

Ef bóndi elur Salmonella-sýktan kjúklingahóp fær hann ráðleggingar og leiðbeiningar hjá dýralækni alifuglasjúkdóma, hvernig eigi að umgangast sýktan eldishóp svo hindra megi smitdreifingu og einnig hvernig staðið skuli að þrifum og sótthreinsun eldishúsa. Aukin sýnataka úr kjúklingum í nærliggjandi eldishúsum er framkvæmd til að kanna hvort sýking hafi komið upp í þeim húsum. Þegar bóndi telur sig vera búinn að vinna hreinsunarverkið, eru tekin stroksýni úr menguðum húsum til að leita að Salmonella spp. Ef hún greinist í stroksýnum, er þrifið og sótthreinsað á nýjan leik. Ef Salmonella spp. greinist ekki, eru kjúklingar settir aftur inn í húsin. Aukin tíðni sýnatöku fer fram úr næsta hópi sem settur er inn í hreinsuð hús svo fylgjast megi með hvort hópurinn sýkist eða ekki.

Tíminn sem líður frá því sýktir kjúklingar fara úr eldishúsinu og þar til næsti hópur er settur inn, er mislangur. Sumir hafa sett inn fugla eftir einn mánuð en aðrir látið húsin hvíla í allt að eitt ár. Almenn vinnuregla í Noregi ef Salmonella spp. greinist í kjúklingum, er að sleppa úr næsta skipulagða eldishópi. Síðan er þar næsti hópur settur inn eins og gert var ráð fyrir upphaflega. Þetta þýðir að það líða oftast um 2-3 mánuðir frá því að sýktur hópur fór út, þangað til næsti hópur kemur inn í eldishúsið. Í flestum tilfellum nægir þessi tími svo forðast megi að Salmonella spp. mengi næsta hóp.

Hérlendis hefur fremur verið mælt með lengri tíma en of stuttum, í þeim tilfellum þar sem Salmonella spp.-mengun hefur verið veruleg (mörg eldishús sýkt samtímis eða þrálát mengun). Bæði búin sem hér um ræðir hafa átt við þráláta Salmonella-mengun að glíma allt aftur til ársins 1979. Einnig má nefna að á öðru búinu sem samið var við, var ráðlagt að hætta allri kjúklingaframleiðslu í 2 ár vegna þess að almennar aðgerðir réðu ekki bót á Salmonella-vandanum.

Álit: Talið er að *Salmonella spp.* geti lifað í umhverfinu í a.m.k. eitt ár við góð skilyrði. **Hættan við að *Salmonella spp.* náí að lifa í umhverfinu er að sjálfsögðu minni þeim mun lengri tími sem líður á milli þess að sýktir kjúklingar eru fjarlægðir og þar til næsti hópur er settur í eldishúsið. Stöðvun á allri kjúklingaframleiðslu í 2 ár, samtímis sem girt er fyrir að meindýr komist í eldishúsin, er álitinn nægur tími til að **takmarka** áhættuna fyrir að *Salmonella spp.* frá áður sýktum hópum sýki nýja kjúklingahópa.**

Niðurstaða: Út frá faglegu sjónarmiði tel ég hvorki eðlilegt né nauðsynlegt að loka verði framleiðsluhúsum í kjúklingarækt í sjö ár svo útrýma megi *Salmonella spp.*-mengun. “

5.

Samkeppnisstofnun sendi framangreint álit dýralæknis alifuglasjúkdóma til Félags kjúklingabænda með bréfi, dags. 23. apríl sl., og gaf félaginu færi á að gera athugasemdir vegna þess. Jafnframt sendi Samkeppnisstofnun Ásgeiri Eiríkssyni ehf. og Fjöreggi hf. öll gögn málsins.

Athugasemdir bárust ekki frá Félagi kjúklingabænda og var félaginu því sent bréf, dags. 17. maí sl., þar sem tilkynnt var að málsmeðferð væri lokið og að málið yrði lagt fyrir samkeppnisráð til afgreiðslu.

III.

Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 8. nóvember 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Hrund Hafsteinsdóttir, Karitas Pálsdóttir, Óðinn Elísson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Mál þetta snýst um það hvort ákvæði í samningi Félags kjúklingabænda við annars vegar Ásgeir Eiríksson ehf., dags. 18. febrúar 1997, og hins vegar við Fjöregg hf., dags. 21. febrúar 1997, um að þessir aðilar megi ekki nota tiltekin hús til kjúklingaræktar í sjö ár frá undirritun samningsins, brjóti gegn ákvæðum samkeppnislaga.

Af hálfu Félags kjúklingabænda hefur verið lögð áhersla á, að samningar þessir hafi verið líður í áætlun um að útrýma salmonellamengun í kjúklingarækt.

Umræddir aðilar hafi átt við þráláta salmonellamengun að stríða og hafi sérfræðingar verið þeirrar skoðunar að því lengur sem framleiðslubann gildi í viðkomandi húsum, því betra. Þá er lögð áhersla á þann árangur sem náðst hafi í kjölfar þessara aðgerða en salmonellamengun hafi ekki greinst í kjúklingum frá því framangreindir samningar voru gerðir.

Í sérfræðiáliti dýralæknis alifuglasjúkdóma, sem Samkeppnisstofnun aflaði í tengslum við rannsókn þessa máls, kemur fram allitarleg lýsing á þeim aðgerðum sem almennt er gripið til hér á landi þegar salmonellamengun greinist í kjúklingum. Þar kemur fram að tímalengd framleiðslubanns í kjúklingahúsum vegna salmonellamengunar getur leikið á bilinu einn mánuður til eitt ár. Í þeim tilfellum þar sem salmonellamengun hefur verið þrálát hefur hins vegar verið mælt með framleiðslustöðvun í allt að tvö ár. Niðurstaða álitsins er því sú að frá faglegu sjónarmiði sé hvorki eðlilegt né nauðsynlegt að loka kjúklingahúsum í sjö ár svo útrýma megi salmonellamengun.

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 geti m.a. falist í því að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á viðkomandi markaði og í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækki, framleiðsla og sala verði dýrari og keppinautar útilokist 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 lúta að eða hafi áhrif á m.a. skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni.

Í 12. gr. samkeppnislaga segir 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.

Eins og fyrr segir hefur samkeppnisráð áður, í ákvörðun nr. 20/1998, fjallað um álitaeftni tengd samningum Félags kjúklingabænda við Ásgeir Eiríksson ehf. og Fjöregg hf. um að aðilar þessir hættu kjúklingarekstri og að þeim væri óheimilt að taka þátt í slíkum rekstri í sjö ár eftir undirritun samninga.

Í því máli benti samkeppnisráð á að Félag kjúklingabænda er samtök keppinauta á sama framleiðslu- og sölustigi og félagið teldist því vera samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Þá sagði í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 20/1998: „*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. ... 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.*“

Þá var vikið að því að við mat á lögmæti aðgerða Félags kjúklingabænda í málinu yrði að líta til yfirlýsts markmiðs aðgerðanna. Það væri að útrýma salmonellu í kjúklingarækt. Af hálfu samkeppnisráðs voru vitaskuld engar athugasemdir gerðar við það markmið í sjálfu sér enda ljóst að neytendur og fyrirtæki á viðkomandi markaði hefðu af því beinan hag að ekki væru framleiddar mengaðar vörur sem hættulegar væru heilsu manna. Hins vegar væri nauðsynlegt að kanna hvort aðgerðirnar og framkvæmd þeirra samrýmdust ákvæðum samkeppnislaga.

Niðurstaða samkeppnisráðs um það álitaeftni var sú að aðgerðir Félags kjúklingabænda væru í eðli sínu til þess fallnar að stuðla að markaðsskiptingu í kjúklingaframleiðslu og færu því gegn 10., sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Jafnframt hefðu aðgerðirnar skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Þær hefðu í för með sér að keppinautum væri fækkað og að tilteknum aðilum væri meinað að standa að kjúklingaframleiðslu um margra ára skeið. Þá fékk samkeppnisráð ekki séð að persónulegt bann til sjö ára á tiltekna aðila um að stunda kjúklingaframleiðslu hefði neina skírskotun til markmiðs þeirra aðgerða sem í málinu greindi. Af framangreindum sökum varð

niðurstaða samkeppnisráðs sú að banna umræddar hömlur á þátttöku í kjúklingaframleiðslu.

Að því er snerti hið langa bann við kjúklingaeldi í tilteknum húsum þeirra framleiðenda sem málið varðar taldi samkeppnisráð að brýn fagleg rök þyrftu að vera fyrir hendi til að réttlæta þær hömlur á samkeppni sem af banninu leiddu. Eins og áður greinir var lagt fyrir Félag kjúklingabænda að senda samkeppnisyfirvöldum greinargerð um ástæður þess að bann þetta var svo langt.

4.

Í greinargerð þeirri sem Félag kjúklingabænda sendi samkeppnisyfirvöldum af framangreindu tilefni er ekki að finna nein rök fyrir því að bann til sjö ára var lagt við kjúklingaframleiðslu í tilteknum húsum þeirra framleiðenda sem málið varðar. Vísað er til ónafngreindra sérfræðinga sem hafi talið að því lengur sem bannið gildi, því betra. Þá er jafnframt tekið fram að erfitt geti reynst að útrýma salmonellu á kjúklingabúum.

Hins vegar kemur fram í sérfræðiálitsgerð dýralæknis alifuglasjúkdóma að það sé hvorki nauðsynlegt né eðlilegt í faglegu tilliti að banna kjúklingaframleiðslu í sjö ár í eldishúsum til að útrýma salmonellu. Í erfiðum málum þar sem um þrálátar sýkingar er að ræða sé hugsanlegt að loka eldishúsum í tvö ár hið lengsta.

Samkeppnisráð ítrekar að aðili á borð við Félag kjúklingabænda verður að gæta sín á því að ganga ekki lengra en brýna nauðsyn krefur í afskiptum af starfsemi fyrirtækja á kjúklingamarkaði. Félag kjúklingabænda er samtök keppinauta sem er í aðstöðu til að hafa verulega hamlandi áhrif á samkeppni ef ekki er rétt að málum staðið. Í álit 4/1998 var bent á að það heyrði undir landbúnaðar- og heilbrigðisyfirvöld að gæta þeirra reglna sem um matvælastarfsemi gilda, hvort sem um kjúklingaeldi er að ræða eða aðra starfsemi af þessum toga. Ef þörf er á er þessum yfirvöldum heimilt að binda rekstur á markaðnum tilteknum skilyrðum, m.a. þeim sem þykja nauðsynlegt í heilbrigðis- og hollustuskyni. Ef aðili brýtur gegn þessum skyldum hlýtur að koma til álita að svipta hann rekstrarleyfi, tímabundið eða til framtíðar.

Niðurstaða samkeppnisráðs er samkvæmt framansögðu sú, að Félag kjúklingabænda hafi ekki sýnt fram á það með nægum rökum að nauðsynlegt hafi verið að setja framangreint skilyrði með þeim hætti sem gert var. Þvert á móti sýnir

umsögn dýralæknis alifuglasjúkdóma að aðgerðin gengur miklum mun lengra en fagleg sjónarmið gera ráð fyrir. Að mati samkeppnisráðs eru umrædd samningsákvæði skaðleg samkeppni og andstæð 10., sbr. 12. gr., og 17. gr. samkeppnislaga. Mun samkeppnisráð því banna viðkomandi ákvæði. Er þá einnig haft í huga að engin kjúklingarækt hefur farið fram í viðkomandi húsum um tveggja og hálfis árs skeið.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ákvæði í samningum Félags kjúklingabænda við annars vegar Fjöregg hf., 4. mgr. samnings dags. 21. febrúar 1997, og hins vegar við Ásgeir Eiríksson ehf., 4. mgr. samnings dags. 18. febrúar 1997, sem kveða á um að tiltekin hús sé óheimilt að nýta til uppeldis kjúklinga eða stofnfugla, eða nota undir kjúklingarækt að öðru leyti, í sjö ár frá undirritun samnings, 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 4. mgr. samnings Félags kjúklingabænda við Fjöregg hf. og Ásgeir Eiríksson ehf. Skulu ákvæði þessi þegar felld úr greindum samningum.

Félag kjúklingabænda skal senda Samkeppnisstofnun, innan mánaðar frá birtingu ákvörðunar þessarar, staðfestingu á því að framangreindum kvöðum hafi verið aflýst af viðkomandi fasteignum.“