

Föstudaginn 16. febrúar 1996 kl. 14:00

69. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 3/1996

**Erindi Bónusar hf. varðandi viðskiptaskilmála
Mjólkursamsölnunnar og Osta- og smjörsölnunnar**

I.

Málavextir

1.

Þann 20. september sl. barst erindi frá Jóni Ásgeiri Jóhannssyni fyrir hönd Bónusar hf. þar sem óskað er eftir að Samkeppnisstofnun skoði viðskiptahætti Mjólkursamsölnunnar í Reykjavík annars vegar og Osta- og smjörsölnunnar hins vegar. Í erindinu er óskað eftir því að kannað verði af hverju ofangreind fyrirtæki veiti ekki magnafslátt í viðskiptum með ákveðna vöruflokka. Jafnframt er þess farið á leit að Samkeppnisstofnun afli upplýsinga um dreifingarkostnað fyrirtækjanna tveggja með tilliti til þess hvort Bónus geti ekki séð um að dreifa vörum frá Mjólkursamsölnunni og Osta- og smjörsölnunni til eigin verslana.

Jafnframt segir í erindinu: „Þess er því krafist að stofnunin nýti sér heimildir 17. gr. samkeppnislaga og hlutist til um að viðskiptaskilmálum Mjólkursamsölnunnar og Osta- og smjörsölnunnar verði breytt á þann veg að samkeppni fái notið sín með lækkuðu vöruverði til almennings.“

2.

Erindi Bónusar var sent Mjólkursamsölnunni og Osta- og smjörsölnunni til umsagnar. Osta- og smjörsalan svaraði með bréfi frá 6. október sl. Í svarbréfi fyrirtækisins kemur fram að Osta- og smjörsalan sé umboðsaðili afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Osta- og smjörsalan þiggi þóknun fyrir að selja tilteknar vörur frá afurðastöðvunum og dugi umboðslaunin fyrir rekstarkostnaði. Andvirði varanna gangi að öðru leyti til afurðastöðvanna.

Jafnframt segir í svarbréfi Osta- og smjörsölunnar: „Þá skal einnig á það bent að verð vörunnar er ákveðið samkvæmt lögum af þar til greindum aðilum, fimm- og sexmannanefndum skv. búvörulögum. Verðlagsgrundvöllur mjólkurvara gerir ráð fyrir því að mjólkuriðnaðurinn geti borið uppi vinnslu- og dreifingarkostnað mjólkur ásamt greiðslu til framleiðenda sem er lögbundin. Verð mjólkur til framleiðenda og neytenda er því lögbundið. Verðlagningin gerir ekki ráð fyrir neinum afslætti. Afurðastöðvum ber að standa framleiðendum skil á lögbundnu verði. Afsláttur leiðir til þess að afurðastöðvar geta ekki greitt lögbundið verð til framleiðenda. Lögum samkvæmt yrði það bil brúað með hækkun á verði mjólkurafurða til neytenda.

Verðlagsgrundvöllur gerir ráð fyrir sama verði á mjólkurvörum um allt land, óháð flutningslengd. Flutningur Bónusar á eigin vörum leiðir ekki til minni fjárfestinga í flutningatækjum né fækkunar starfsmanna við dreifingu vörunnar. Svo lítið vægi hefur hann þegar á heildina er lítið.“

3.

Þórunn Guðmundsdóttir hrl., svarar fyrir hönd Mjólkursamsölunnar (MS) þann 12. október sl. Lögmaðurinn bendir á að landið allt sé eitt mjólkursölusvæði og hafi landbúnaðarráðherra ekki nýtt sér heimild í 1. mgr. 56. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum til að skipta landinu í mjólkursölusvæði. Bónus geti því keypt mjólk af hvaða mjólkurbúi sem er á landinu. Jafnframt kemur fram í svarbréfinu að Bónus fái staðgreiðsluafslátt af öllum vörum frá MS og einnig sé veittur magnafsláttur af flestum tegundum sérvöru sem MS selji og dreifi.

Ennfremur segir í svari MS: „Verðlagning á svokölluðum hefðbundnum mjólkurvörum er ekki frjáls í landinu. Það ríkir verðstýring. Mjólkursamsalan ræður ekki sjálf á hvaða verði hún selur mjólkina. Það er svokölluð sexmannanefnd sem ákveður verð til framleiðenda, en fimmmannanefnd sem ræður heildsöluverði mjólkur, sbr. 7. og 13. gr. búvörulaga nr. 99/1993. Framleiðendum er tryggt ákveðið verð fyrir framleiðsluna og verðið til neytenda á að vera það sama um allt land. Þannig er Mjólkursamsölnni gert að greiða framleiðendum mjólkur ákveðið verð og að selja mjólkina til viðskiptavina á ákveðnu verði, sbr. 18. gr. búvörulaga sem leggur bann við því að kaupa eða selja búvöru innan lands á öðru verði en því sem ákveðið hefur verið samkvæmt búvörulögum. Verðlagning mjólkur tekur mið af

dreifingarkostnaði eins og hann er og veitir því ekki svigrúm til magnafsláttu að öðru óbreyttu.“

Lögmaður MS tekur undir sjónarmið Bónusar að eðlilegt sé að stórir kaupendur njóti magnafsláttar. Til að svo verði telur lögmaðurinn nauðsynlegt að gera annaðhvort ráð fyrir afslættinum við verðákvörðun mjólkur eða taka upp samspil magnafsláttar og losunargjalds eins og gert sé víða í nágrannalöndum.

Í umsögninni kemur fram að sérstakar reglur gildi um dreifingu og meðferð á mjólk sbr. rgl. 35/1986 með síðari breytingum. MS dreifi mjólk og mjólkurvörum til 400–500 viðskiptavina á degi hverjum. Til þess séu notaðir 20 vöruflutningabílar sem séu einungis notaðir til flutnings á mjólkurvörum. Húsnæði og vinnuaðstaða miðist við að fyrirtækið annist sjálft dreifingu á mjólkurvörum. Ef einn viðskiptavinur fengi að sækja mjólkina sjálfur til MS þyrfti að bjóða öllum öðrum viðskiptavinum upp á slíkan samning. Annars yrði fyrirtækjum mismunað. MS telur sig ekki geta þjónað öllum viðskiptavinum sínum á viðunandi hátt ef margir þeirra sæktu mjólkina sjálfir til fyrirtækisins. Í lok umsagnarinnar segir síðan: *„Par að auki telur Mjólkursamsalan að hún brjóti ekki samkeppnislög með því að annast sjálf dreifingu á vörum fyrirtækisins til viðskiptavinanna.“*

4.

Svör MS og Osta- og smjörsölunnar voru send Bónusi til umsagnar og er svar Bónusar dags. 7. nóvember sl. Í svari Bónusar við athugasemdum MS er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun veki athygli ráðherra á því að magnafsláttur sé eðlilegur til stórra kaupenda, það muni leiða til verðlækkunar enda sé MS á sömu skoðun.

Bónus mótmælir þeim rökum að MS geti ein dreift mjólk. Ekki er heldur fallist á þau rök að MS að bjóði þeir Bónusi að sækja mjólk verði jafnframt að bjóða öllum öðrum það. Bónus bendir á að fái fyrirtækið að dreifa mjólk geti MS fækkað bílum og sinnt öðrum viðskiptavinum betur. Jafnframt segir í bréfi Bónusar: *„Ef unnt er að sýna fram á, að framangreindar aðgerðir, þ.e. að heimila magnafslátt og að heimila Bónusi að annast dreifingu mjólkurvara, muni leiða til lægra vöruverðs fyrir neytendur, verður ekki annað séð en að stofnuninni beri að beita sér fyrir þeim. Þá jafnframt að beita sér fyrir breytingu lagaákvæða, þar sem það er talið eiga við.“*

Bónus er ósammála Osta- og smjöröslunni um að ekki sé hægt að koma við magnafslætti vegna þess að fyrirtækið selji í umboðssölu. Jafnframt segir í umsögn Bónusar: „Ef lög er talin standa í vegi fyrir magnafslætti og möguleikum á lækkun dreifingarkostnaðar, verður að fara fram á það við stofnunina, að hún upplýsi eða fái upplýst, með hvaða hætti verðmyndun á sér stað á þessu sviði, með það fyrir augum, að koma þeim upplýsingum áfram til stjórnvalda og neytenda, þannig að breyting geti orðið, sem leiði til lægra vöruverðs.“

II.

Lagaumhverfi

1.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í b-lið 5. gr. samkeppnislaga, þar sem fjallað er um hlutverk Samkeppnisráðs segir að ráðið skuli: „...ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja og óréttmætum viðskiptaháttum...“

Í d-lið sömu greinar samkeppnislaga segir jafnframt að hlutverk Samkeppnisráðs sé að: „...gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“

Í 17. gr. laganna sem fjalla um eftirlit með samkeppnishömlum segir:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í :

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,

- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðslubátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppnautar útilokast frá markaðnum,
- b. óhæfilegri notkun á kaupbæti,

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.

Telji samkeppnisyfirvöld ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaganna og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum eiga þau samkvæmt 19. gr. laganna að vekja athygli ráðherra á því.

2.

Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum eru nr. 99/1993. Í 7. gr. laganna sem fjalla um verðskráningu á búvörum segir: „Verðlagsnefnd búvara, skipuð sex mönnum tilnefndum af samtökum framleiðenda og neytenda, skal ákveða afurðarverð til búvöruframleiðenda.“

Í 13. gr. sömu laga segir: „Heildsöluverð búvara skal ákveðið af nefnd fimm manna...“

Í 14. gr. segir: „Fimmannanefnd skal leitast við að ná samkomulagi um heildsöluverð búvara þar sem gengið er út frá því afurðarverði til framleiðenda sem ákveðið hefur verið skv. 7.–12. gr. og rökstuddum upplýsingum um kostnað við vinnslu og dreifingu búvara.“

Í 18. gr. segir: „Enginn má kaupa eða selja búvöru innan lands á öðru verði en ákveðið hefur verið samkvæmt ákvæðum þessara laga.“

III. Álit Samkeppnisráðs

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli landbúnaðarráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr. sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

2.

Samkvæmt 13. gr. búvörulaga skal fimmannanefnd ákveða heildsöluverð búvara. Í 16. gr. kemur fram að nefndin geti ákveðið að undanskilja einstakar vörutegundir verðákvörðun nefndarinnar ef samkeppni er að hennar mati næg til þess að tryggja æskilega verðmyndun og sanngjarnt verðlag. Fimmannanefnd hefur beitt þessari lagaheimild þannig að nefndin hefur ekki verðlagt nýjar vörutegundir sem settar hafa verið á markaðinn á undanförunum árum. Þannig verðleggur nefndin aðeins s.k. hefðbundnar mjólkurafurðir t.d. nýmjólk, rjóma, undanrennu, skyr, smjör og fasta osta. Nefndin verðleggur hins vegar ekki ýmsar sýrðar mjólkurafurðir s.s. jógurt o.þ.h. vörur, ekki smjörva o.þ.h. og ekki mjúka osta svo dæmi séu tekin.

Í 18. gr. búvörulaga er kveðið á um að enginn megi kaupa eða selja búvöru innanlands á öðru verði en ákveðið hefur verið samkvæmt ákvæðum laganna.

3.

Fram kemur í erindi Bónusar að fyrirtækið fái ekki afslátt af vörum frá Mjólkursamsölunni og Osta- og smjörsölunni sem verðlagðar eru samkvæmt ákvæðum búvörulaga. Jafnframt segir í erindinu að Bónus sé stór kaupandi þeirra vara sem fyrirtækin dreifa og fái fyrirtækið magnafslátt af þessum vörum þá leiði það til lægra vöruverðs fyrir neytendur. Árleg viðskipti Bónusar við Mjólkursamsöluna eru um 430 milljónir kr. og af þeirri upphæð eru um 70% vörur sem verðlagðar eru samkvæmt ákvæðum búvörulaga. Í gögnum málsins er upplýst að Bónus njóti afsláttar af þeim vörum Mjólkursamsölnnar sem frjáls verðlagning er á. Bónus kaupir vörur fyrir 400 milljónir kr. af Osta- og smjörsölunni á ári og eru um 45% af þeim undir verðlagsákvæðum.

Sérstaklega er fjallað um viðskiptahætti Osta- og smjörsölnnar með þær vörur sem ekki eru verðlagðar af fimmannanefnd í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 5/1996. Í því álitum sem hér fer á eftir er hins vegar, með hliðsjón af markmiði

samkeppnislaga, fjallað um þá verðlagningu mjólkurafurða sem fer fram samkvæmt búvörulögum og þau ákvæði laganna sem verðlagningin byggir á .

4.

Eins og áður er getið ákveður fimmannanefnd heildsöluverðið á tilteknum mjólkurvörum. Afurðastöðvar og önnur dreifingarfyrirtæki eins og t.d. Mjólkursamsalan og Osta- og smjörsalan hafa samkvæmt búvörulögum ekki heimild til að selja þær framleiðsluvörur sem bundnar eru ákvörðunum fimmannanefndar á lægra eða hærra verði en því sem nefndin ákveður.

Almennt er viðurkennt í samkeppnisfræðum að verð á vöru og þjónustu og frelsi til verðákvörðunar sé ein meginforsenda fyrir því að virk samkeppni fái þrífist. Sem dæmi um þetta er litið á verðsamráð fyrirtækja á sama sölustigi sem eina alvarlegustu samkeppnishindrunina í viðskiptum, sbr. 10. gr. samkeppnislaga. Þegar fyrirtæki á markaði eru hindruð í því að verðleggja eigin söluvörur þykir vera um óhóflega takmörkun á frelsi í atvinnurekstri að ræða og skaðlega samkeppnishindrun sem gengur gegn markmiði samkeppnislaga sbr. 1. gr. laganna.

Fast verð á vöru sem ákveðið er af opinberum stjórnvöldum, sbr. þær vörur sem verðlagðar eru samkvæmt búvörulögum, dregur úr svigrúmi þeirra fyrirtækja sem dreifa viðkomandi vörum á markaðnum. Þau geta ekki beitt þeim samkeppnishvata sem felst í sveigjanlegri verðlagningu, t.d. í formi magnafsláttar o.fl.

Það er álit Samkeppnisráðs með vísan til þess sem að framan er rakið, að ákvæði 18. gr. búvörulaga nr. 99/1993 sem bannar kaup og sölu á þeim búvörum sem verðlagðar eru samkvæmt lögunum á öðru verði en ákveðið er af verðlagsnefndum landbúnaðarins sé skaðleg samkeppnishindrun á viðkomandi markaði og gangi gegn markmiði samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr. laganna. Á sama hátt fara ákvæði 7.gr. og 13. gr. búvörulaga, um að verðlagsnefndir landbúnaðarins, sexmannanefnd og fimmannanefnd, skuli ákveða afurðaverð til búvöruframleiðenda og heildsöluverð búvara, gegn markmiði samkeppnislaga.