

Miðvikudagurinn 3. júní 1998 kl. 10:00

112. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 3/1998

**Kvörtun Vínlands ehf. yfir mismunandi sölumeðferð Áfengis- og  
tóbaksverslunar ríkisins á bjór í flöskum og bjór í dósum**

**I.**

**Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi, þann 10. nóvember 1997, frá Þorbirni Magnússyni, fyrir hönd Vínlands ehf., þar sem kvartað er yfir íþyngjandi söluskilmálum Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) eftir því hvort bjór í dósum eða bjór í flöskum er keyptur í verslunum ÁTVR.

Í erindinu kemur fram að ÁTVR hafi í maí 1997 hafið sölu á bjórdósum í stykkjatali. Það sama gildi hins vegar ekki um bjór á flöskum. Hann var eftir sem áður aðeins seldur í kippum með sex flöskum. Fram kemur í erindinu að Vínland flytji eingöngu inn bjór í flöskum og telji fyrirtækið samkeppnishæfni þess vera skerta því viðskiptavinum ÁTVR gefist ekki kostur á að kaupa eina bjórflösku (t.d. til prufu) eins og hægt er með bjórdósi.

Einnig kemur fram í erindinu að Vínland þurfi að endurpakka hverri sendingu því þær fáist ekki afgreiddar í kippum frá framleiðendum. Þetta hafi í för með sér að varan verður dýrari en ella.

Þá segir að ÁTVR hafi tilkynnt í júlí 1997 með bréfi að hafin yrði sala á flöskubjór í stykkjatali um áramótin 1997/1998. Síðan hafi borist önnur tilkynning í október 1997 og þar komið fram að sala á flöskubjór í stykkjatali hæfist ekki fyrr en 1. júlí 1998.

Telur kvartandi að sér sé mismunað hvað snertir aðgengi að verslunum ÁTVR og sölumöguleikum samanborið við þá birgja sem bjóða ÁTVR dósabjór. Er óskað eftir því við Samkeppnisstofnun að hún hlutist til um að ÁTVR leiðrétti

án tafa þá mismunun þannig að sama lágmarkssölueining gildi hvort sem bjórinn er í dós eða flösku.

## **II. Málsmeðferð**

### **1.**

Kvörtun Vínlands var send ÁTVR til umsagnar. Svar barst frá Skúla Bjarnasyni hdl. fyrir hönd ÁTVR með bréfi, dags. 29. janúar sl. Þar er vísað í innkaupareglur ÁTVR nr. 186/1997, liður 4.9. Þar kemur fram að smásölueining öls og bjórs á flöskum innihaldi a.m.k. 750 ml. Að mati ÁTVR sé þetta því byggt á málefnalegum rökum og ekki um það að ræða að verið sé að mismuna varningi eftir efnainnihaldi umbúða og enn síður verið að mismuna innflytjendum af sama tilefni.

Lögmaðurinn vísar í hjálagt bréf ÁTVR frá 22. desember 1997 til frekari rökstuðnings. Í bréfi ÁTVR kemur fram að til skamms tíma hafi verið miðað við að smásölueining öls og bjórs á flöskum og dósunum innihaldi 2000 ml. Eftir að sjálfsafgreiðsla var innleidd í nánast öllum verslunum ÁTVR þótti mega hverfa frá lágmarksstærð sölueiningar. Vandalaust var talið að taka dós úr sex-eininga pakkningu (kippu) án hættu á að aðrar dósir skemmdust. Fram kemur í bréfi ÁTVR að verslunarstjórar ÁTVR hafi varað við að viðskiptavinir slitu sjálfir flöskur úr pakkningum þegar pakkningin væri lokuð eða flöskur hengju á töppum. Jafnframt hafi sumir framleiðendur talið sig vanbúna til að bjóða bjór úr opnum pakkningum, svokölluðum bjórtöskum.

Með ofangreind rök í huga ákvað ÁTVR að selja bjór í dósunum í stykkjatali en bjór í flöskum áfram í stærri umbúðum. Jafnframt voru birgjum kynnt áform um að hægt yrði að selja bjór í flöskum í stykkjatali innan tíðar. Vegna óska frá birgjum var síðar ákveðið að fresta breytingum á sölueiningu flöskubjórs til 1. júlí 1998.

Lögmaðurinn bendir að lokum á að innkaupareglur fyrirtækisins séu til árlegrar endurskoðunar en í þeirri endurskoðun muni m.a. hugað betur að ofangreindum álitaefnum.

## 2.

Athugasemdir lögmanns ÁTVR og bréf ÁTVR frá 22. desember 1997 voru send Vínlandi til umsagnar og barst svar með bréfi, dags. 17. febrúar sl. Þar kemur fram að kassar með 20 eða 24 flöskum eru algengari umbúðir erlendis en kippa með sex flöskum og í mörgum tilvikum þær einu sem framleiðendur selja vöru sína í. Jafnframt kemur fram að auðvelt væri fyrir ÁTVR að stilla kössum upp í búðunum og ætti viðskiptavinum ÁTVR þá að vera vandkvæðalaust að tína flöskurnar upp úr þeim án þess að brjóta þær. Þótt einstaka bjórtegund yrði áfram seld í lokuðum kippum væri starfsfólki ÁTVR treystandi til að opna kippurnar og stilla á hillur hæfilegu magni af stökum flöskum, líkt og gert er með allar aðrar áfengisflöskur í búðum ÁTVR. Vínland bendir einnig á að verslanir ÁTVR hafi að langmestu leyti verið fylltar stökum glerflöskum af ýmsum stærðum og gerðum.

Þá bendir Vínland á að ÁTVR hafi einungis tekið tillit til þeirra birgja sem geta boðið upp á bjór í kippum. Þessum aðilum hafi verið veittur hálfis árs aðlögunartími sem síðan hafi verið framlengdur um aðra sex mánuði.

## 3.

Athugasemdir Vínlands voru sendar lögmanni ÁTVR til umsagnar og bárust svör við þeim með bréfi, dags. 11. mars sl. Þar kemur fram að nýjar innkaupareglur hafa verið settar nr. 117/1998 sem leysa af hólmi reglur nr. 186/1997. Reglurnar voru útgefnar af fjármálaráðuneytinu þann 24. febrúar sl. með gildistöku 1. mars sl. Fram kemur að í nýju reglunum hafi grein 4.9 verið breytt. Felldar hafi verið á brott hömlur við sölumeðferð á flöskubjór. Lögmaðurinn bendir hinsvegar á að breytingin á grein 4.9 taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 1999. Ástæðan fyrir frestuninni sé sú að ÁTVR þurfi aðlögunartíma til að koma breytingum á en útsölastaðir fyrirtækisins séu ekki tæknilega undir það búnir að taka upp umrædda stykkjasölu.

Að lokum bendir lögmaðurinn á að umræddar reglur séu gefnar út af fjármálaráðuneytinu og birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Því sé um að ræða stjórnvaldsfyrirmæli sem falla undir 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 en ekki 17. gr. sömu laga. Því geti samkeppnisyfirvöld aðeins veitt viðkomandi ráðherra, í þessu tilfalli fjármálaráðherra álit sitt en ekki sé um að ræða beint úrskurðar- eða boðvald gagnvart fyrirtækinu eins og væri ef 17. gr. tilvitnaðra laga ætti við.

### III. Lagaumhverfi

#### 1.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal náð 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. samkeppnislaga nr. 8/1993, sem fjallar 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 framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. 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.*“

Í 19 gr. samkeppnislaga segir: *„Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slikt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.*“

## 2.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins starfar í samræmi við lög nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum, áfengislög nr. 82/1969 með síðari breytingum, reglugerð nr. 205/1998 um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins og reglur nr. 117/1998 um innkaup og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak annast ÁTVR innflutning og innkaup á vínanda og áfengi. Í sömu grein laganna er jafnframt kveðið á um að ÁTVR skuli gæta þess að jafnræði gildi gagnvart öllum áfengisbirgjum.

Í 3. mgr. 2. gr. sömu laga segir: *„Fjármálaráðherra veitir leyfi til innflutnings og heildsölu á áfengi, svo og til framleiðslu áfengra drykkja, enda sé slík framleiðsla, sala eða innflutningur ætluð til sölu samkvæmt ákvæðum áfengislaga. Leyfi til heildsölu á áfengi má veita innflytjanda áfengis, svo og öðrum þeim sem hyggjast endurselja áfengi frá framleiðanda eða innflytjanda.*“

Samkvæmt 11. gr. áfengislaga nr. 82/1969 hafa eftirtaldir aðilar heimild til að selja áfengi innanlands:

1. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins,
2. innflytjendur áfengis og heildsalar sem leyfi hafa samkvæmt lögum um verslun ríkisins með áfengi og tóbak; þó einungis til þeirra sem um ræðir í 1., 3., 5. og 7. tölulið,
3. framleiðendur áfengra drykkja, þó einungis til þeirra sem um ræðir í 1., 4. og 5. tölulið og heildsala skv. 2. tölulið,
4. tollfrjálsar verslanir,

5. veitingastaðir,
6. félög manna í félagsherbergjum eða almennum veitingastöðum sem lögreglustjóri hefur veitt leyfi til,
7. lyfsalar og lækningar sem rétt hafa til lyfjasölu.

Í t.l. 4.9 í reglum um innkaup og sölu áfengis og skilmálar í viðskiptum við byrgja segir: „*Hámarksstærð sölueiningar er 5 lítrar. ....*“

Jafnframt kemur fram í ofangreindum reglum að þær koma í stað reglna nr. 186/1997 og taka gildi 1. mars 1998. Hinsvegar eru ákvæði í t.l. 4.9 í reglugerð nr. 186/1997 í gildi til og með 31. desember 1998.

Í t.l. 4.9 í reglugerð nr. 186/1997 segir: „*Hámarksstærð sölueiningar er 5 lítrar. Smásölueining öls og bjórs á flöskum innihaldi a.m.k. 750 ml. ....*“

#### IV

#### Álit samkeppnisráðs

##### 1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli stjórnar ÁTVR á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

##### 2.

Í máli því sem hér um ræðir kvartar Vínland ehf., sem flytur inn og selur áfengi í heildsölu, yfir því að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins selji bjór í dósnum m.a. í stykkjatali í verslunum fyrirtækisins en selji bjór í flöskum aðeins í kippum, þ.e. að lágmarki sex flöskur í sölueiningu. Þetta hafi ÁTVR gert frá því í maí 1997. Kvartandi flytur aðeins inn bjór í flöskum og telur hann söluskilmála ÁTVR skaða samkeppnisstöðu sína. Jafnframt kvartar Vínland yfir því að ÁTVR hafi tilkynnt um það í júlí 1997 að sala á bjór í stökum flöskum yrði hafin um áramótin 1997/1998 en síðan hafi ÁTVR tilkynnt nokkrum mánuðum síðar að ekkert yrði af slíkri sölu fyrir en 1. júlí 1998.

ÁTVR ber því við að tæknilegar ástæður valdi því að erfiðara sé að hefja sölu á bjór í stökum flöskum en í stökum dósnum. Jafnframt segir fyrirtækið að einstakir innflytjendur flöskubjórs hafi talið sig vanbúna til að afgreiða vöruna í

stökum flöskum. Því hafi verið veittur umþóttunartími til 1. júlí 1998. ÁTVR hefur síðan tilkynnt að 1. mars sl. hafi verið gefnar út nýjar innkaupareglur um áfengi (en það gerir fjármálaráðuneyti að tillögu stjórnar ÁTVR) þar sem felldar hafi verið niður hömlur við sölumeðferð á flöskubjór. Hömlurnar falli hins vegar ekki brott fyrr en 1. janúar 1999 þar eð í ljós hafi komið að ÁTVR hafi þurft tíma til að aðlaga verslanir sínar breyttu formi á sölu flöskubjórs.

### 3.

Markaðurinn sem um ræðir í máli þessu er innflutningur og heildsala á bjór í órofum umbúðum hér á landi. Kaupandi áfengis af heildsölum til smásölu í órofum umbúðum er aðeins einn, þ.e. ÁTVR sem hefur einkarétt á smásölu áfengis samkvæmt lögum nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum, og áfengislögum nr. 82/1969 með síðari breytingum. Aðrir sem kaupa áfengi í heildsölu eru fyrirtæki sem hafa leyfi til sölu áfengis til neyslu á sölustað, samanber 5. og 7. tölulið 11. gr. laga nr. 82/1969.

Sú staðreynd að ÁTVR hefur lögbundið einkaleyfi til smásölu áfengis hér á landi leggur fyrirtækinu ríkari skyldur á herðar en ella, þar sem innflytjendur áfengis geta ekki komið vörum sínum til neytenda á þessum markaði nema í gegnum verslanir ÁTVR. Í þessu ljósi verður að líta á það mál sem hér er til umfjöllunar. Vegna hins lögbundna einkaleyfis hvílir sú skylda á ÁTVR að tryggja að hagsmunaaðilum sé ekki mismunað, sbr. einnig 1. mgr. 2. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak. ÁTVR verður þannig að gæta þess sérstaklega að skilmálar verslunarinnar og samningar mismuni ekki áfengisbirgjum og raski þar með samkeppni.

### 4.

Það er mat samkeppnisráðs að með því að setja mismunandi reglur um sölumeðferð ÁTVR á dósabjór og flöskubjór hafi innflytjendum og framleiðendum vörunnar verið mismunað. Markaðurinn fyrir bjór hvort heldur hann er í dósnum eða flöskum er hinn sami. Þegar settar eru reglur um það að lágmarkssölueining sé annars vegar sex flöskur af bjór en hins vegar aðeins ein dós má ætla að reglurnar beini eftirspurninni frekar að minni sölueiningunni. Samkeppnisstaða þeirra sem aðeins selja bjór í flöskum í heildsölu er því lakari en þeirra sem selja bjór í dósnum en það er í andstöðu við markmið samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra.

Jafnræðis hefur ekki verið gætt við sölu á bjór í einstökum flöskum og stökum dósum. Sem dæmi um þetta má nefna að öllum innflytjendum og framleiðendum á flöskubjór er gert að afhenda vöruna í kippum. Þar eð erlendir framleiðendur sumir hverjir pakka ekki vörum sínum í slíkar sölueiningar verða innflytjendurnir að leggja í sérstakan kostnað við að setja bjórin, sem fluttur er inn í stærri kössum, í sérstakar sölueiningar fyrir ÁTVR. Bjór í dósum sem á í samkeppni við bjór í flöskum má hins vegar selja í stökum dósum eða eftir atvikum í kippum. Af tillitssemi við þá framleiðendur/innflytjendur flöskubjórs sem ekki voru reiðubúnir að afhenda vöruna þannig að unnt væri að selja hana í stökum flöskum var ákveðið að allir framleiðendur/innflytjendur bjórs í þess konar umbúðum þyrftu umbóttunartíma til að fá eða geta selt stakar flöskur. Þegar langt var liðið á umbóttunartímann var ákveðið að fresta því enn frekar að hefja sölu á stökum flöskum af bjór. Nú var það gert sökum þess að laga þyrfti verslanir ÁTVR að breyttri sölumeðferð flöskubjórs. Var því frestað til næstu áramóta að selja flöskubjór í stökum flöskum. Er nú stefnt að því að slík sala hefjist um 20 mánuðum eftir að hafin var sala á bjór í stökum dósum. Þessi langi aðdragandi breytingar á sölumeðferð á bjór í flöskum er óeðlilegur, ekki síst þar sem ÁTVR hefur annast sölu á áfengi í stökum glerflöskum í marga áratugi. Endurtekin frestun á því að hefja sölu á stökum flöskum af bjór kann að skapa rekstrarlegt óöryggi hjá innflytjendum og framleiðendum vörunnar sem ekki eiga annað að sækja en til ÁTVR um smásölu á bjórnum.

## 5.

Eins og áður er rakið hefur ÁTVR einkarétt á smásölu áfengis í órofum umbúðum á Íslandi. Fyrirtækið er því markaðsráðandi í skilningi samkeppnislaga. Sú staða ÁTVR gerir þær kröfur til forráðamanna fyrirtækisins að innkaupahættir þess og aðrir viðskiptahættir séu þannig að jafnræðis sé gætt gagnvart öllum áfengisbirgjum og þeir sæti ekki samkeppnishindrunum vegna ómálefnalegar reglusetningar af hálfu stjórnenda. Með hliðsjón af þessari stöðu ÁTVR og með vísan til þess sem rakið hefur verið hér að framan beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til stjórnar ÁTVR, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 205/1998, að hún beiti sér fyrir því að gildistöku ákvæðis 4.9 í reglum nr. 117/1998 verði flýtt eins og unnt er þannig að samkeppnisstaða framleiðenda/innflytjenda á markaðnum jafnist. Álit samkeppnisráðs verður sent fjármálaráðherra.