



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 135/645*  
*komudagur 3.12.2007*

Nefndarsvið Alþingis  
b.t. sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar,  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. desember 2007

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.**

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, þskj. 218 – 203. mál, er lagt til að afnumið verði verðmiðlunargjald og verðtilfærslugjald sem innheimt hefur verið samkvæmt 19. og 22. gr. laganna. Að sama skapi er ætlunin að falla frá undanþágu samninga um verðtilfærslu afurðastöðva í mjólkuriðnaði gagnvart samkeppnislögum, sbr. nógildandi 3. mgr. 13. gr. laganna. Þá er ætlunin að styrkja heimildir verðlagsnefndar búvara til þess að ákveða framlegðarkröfur á einstakar mjólkurafurðir þannig að nefndin geti stýrt betur verðlagi og verðmyndun tiltekinna mjólkurafurða í landinu.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að með því sé ásamt öðru verið að minnka afskipti ríkisvaldsins af framleiðslu og vinnslu mjólkurafurða og með því verið að bregðast við athugasemdum Samkeppniseftirlitsins, sem í álitinu nr. 1/2006 hafi beint til ráðherra að jafna samkeppnisstöðu afurðastöðva. Með brottfalli 3. mgr. 13. gr., 19. gr. og 22. gr. sé dregið úr afskiptum ríkisins af verðmyndun og áhrifum á verðþol mjólkurafurða.

Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið koma formlega á framfæri við sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið, þó nefndin hafi ekki sent eftirlitinu umsagnarbeiðni þar að lútandi.

#### 1.

Í álitinu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006 *Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði* var ítarlega fjallað um mjólkuriðnaðinn á Íslandi. Í álitinu var bent á að orðið hefði grundvallarbreyting í umhverfi mjólkurvinnslu frá setningu laga nr. 93/1999, þar sem ekki væri lengur aðeins um að ræða einsleita hagsmuni afurðastöðva innan Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM). Tekið var fram að búvörulögin fælu í sér mismunun gagnvart einstökum mjólkurafurðastöðvum



og taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að koma á frjálstri samkeppni í vinnslu og heilidsöludreifingu á mjólkurvörum. Var á það bent að með lögum nr. 85/2004 sem breyttu búvörulögum hefði mjólkurafurðarstöðvum verið heimilað að grípa til aðgerða sem fela í sér alvarlegar samkeppnishömlur og geta varðað önnur fyrirtæki stjórnvaldssektum og stjórnendur þeirra refsingu. Nánar tiltekið gerði Samkeppniseftirlitið athugasemdir við eftirfarandi viðvirkjandi búvörulögin og framkvæmd þeirra:

- Vikið var að því að búvörulögin virtust byggjast á þeirri forsendu að mjólkurvinnslan ætti sér eingöngu stað innan hins ríkisstyrkta landbúnaðarkerfis og að engin samkeppni ríkti á meðal einstakra innlendra afurðastöðva mjólkur.
- Lagt var til að ráðherra beitti sér fyrir því að afnema 3. mgr. 13. gr. búvörulaga viðvirkjandi verðtilfærslu afurðastöðva í mjólkuriðnaði.
- Gerð var athugasemd við það að Mjólkur væri gert að greiða verðmiðlunar- og verðtilfærslugjöld, sem nýtt væru í rekstri afurðastöðva innan SAM, keppinauta Mjólkur.
- Lögð var rík áhersla á að samhliða þessu yrði 71. gr. búvörulaga afnumin, en þar er kveðið á um undanþágu við banni við samráði afurðastöðva í mjólkuriðnaði og þeim heimilaður samruni án tillits til samkeppnislaga.
- Gerð var athugasemd við 77. gr. búvörulaga þar sem er að finna heimild Bændasamtaka Íslands til upplýsingaöflunar. Í samræmi við 24. gr. laganna gerðu Bændasamtökin og SAM með sér samkomulag um vinnureglur og verkaskiptingu um að SAM annaðist framkvæmd verðmiðlunar og verðtilfærslu mjólkur í umboði Bændasamtakanna. Í þessu fólst aðgengi SAM að viðskiptaupplýsingum keppinauta.
- Þá voru ítrekuð þau tilmæli sem fram komu í álit samkeppnisráðs nr. 2/2002 um að ráðherra beitti sér fyrir því að heilidsölurverðlagning á búvöru yrði gefin frjálst svo fljótt sem auðið væri.
- Jafnframt var lagt til að ráðherra beitti sér fyrir því að afnema verð- og magntolla á mjólkurdufti í því skyni að greiða fyrir samkeppni í mjólkuriðnaði.
- Loks var þeim tilmælum beint til ráðherra að beita sér fyrir því að jafna samkeppnisstöðu afurðastöðva í mjólkuriðnaði að öðru leyti.

Í álit Samkeppniseftirlitsins var ennfremur vikið að því að landbúnaðarráðuneytið hafi haldið því fram að með lögum nr. 85/2004 hafi mjólkursamlögum verið fengnar sambærilegar undanþágur frá samkeppnisreglum og gilda í norskum rétti. Í athugasemdum með frumvarpinu að umræddum lögum nr. 85/2004 var í þessu sambandi einnig vísað til EB-samkeppnisréttar. Eins og rökstutt er í álit Samkeppniseftirlitsins er hins vegar ljóst að mjólkursamlög á Íslandi njóta mun víðtækari undanþágu frá samkeppnisreglum heldur en tíðkast í nágrannalöndunum. Hvorki í Noregi né í EB-rétti er slíkum afurðastöðvum veitt skilyrðislaus undanþága frá samrunareglum. Þá er undanþága fyrirtækja bænda í Noregi og í EB-rétti frá banni við samkeppnishamlandi samningum miklu mun þrengri heldur en sú sem gildir hér á landi og sætir til viðbótar eftirliti viðkomandi samkeppniyfirvalda. Í þessu ljósi þótti ljóst að forsendur fyrir setningu laga nr. 85/2004 hafi að þessu leyti verið rangar.



## 2.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að í frumvarpi því sem nú er til umfjöllunar sé verið að fara að framangreindu álitni þess nr. 1/2006, eins og haldið er fram í greinargerð með frumvarpinu. Þótt í frumvarpinu sé gert ráð fyrir afnámi á verðmiðlunar- og verðtilfærslugjöldum og felldur niður ákvæði 3. mgr. 13. gr., sem heimilar sérstaklega verðtilfærslu afurðastöðva, liggja til þess sterk rök að með frumvarpinu verði í raun festur í sessi ójöfnuður í samkeppnisstöðu mjólkurafurðastöðva og samkeppnishindranir gagnvart þeim sem hug hefðu á að sækja inn á markaðinn. Þessu til rökstuðnings má sérstaklega vekja athygli á eftirfarandi:

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að nýr málsliður bætist við 2. mgr. 13. gr. þar sem verðlagsnefnd er heimilað að verðleggja einstakar vörutegundir þannig að þær skili mismunandi framlegð. Núgildandi ákvæði 2. mgr. 13. gr. heimilar nefndinni að gera fyrir fram ákveðnar framleiðnikröfur til afurðastöðva. Í greinargerð með frumvarpinu segir að breytingin sé til þess að styrkja heimildir nefndarinnar varðandi ákvörðun á heildsöluverði einstakra vörutegunda á þann hátt að nefndin geti gert ákveðnar framlegðarkröfur til þeirra. Með breytingunni geti nefndin því aukið kröfur sínar gagnvart einstökum vörutegundum og afurðastöðvum með ákvörðun heildsöluverðs þeirra skv. 1. mgr. 13. gr. Sé talið nauðsynlegt að lögbinda slíka heimild í ljósi þess að samkvæmt frumvarpinu geti afurðastöðvar ekki lengur nýtt sér endurgreiðslur skv. 19. og 22. gr. til verðmiðlunar og verðtilfærslu. Sé eðlilegt að verðlagsnefnd geti þess vegna tekið tillit til framlegðarkrafna einstakra vörutegunda við ákvörðun heildsöluverðs fyrir þær. Með breytingunni geti „nefndin stýrt betur verðiagi og verðmyndun tiltekinna mjólkurafurða í landinu“.

Af frumvarpinu má ráða að samkeppnisleg rök ráði ekki mestu um brottfall verðmiðlunar- og verðtilfærslugjalda, heldur fremur þau rök að ekki sé „*talin lengur nauðsyn á að tryggja þann kostnað sem verðmiðlunargjaldi var ætlað að mæta með aðkomu ríkissjóðs*“ og að sama skapi að „*ekki eigi lengur við að viðhalda þeirri nauðsynlegu hagræðingu sem komst á með verðtilfærslu 1998.*“

Engar frekari leiðbeiningar er að finna í ákvæði frumvarpsins eða greinargerð með því. Verðlagsnefnd eru því ætlaðar víðtækar og lítt afmarkaðar heimildir til afskipta af verðlagningu mjólkurafurða. Verður ekki betur séð en að með þessum breytingum, eins og þær eru skýrðar í greinargerð, fái verðlagsnefnd skýra lagaheimild til að koma á nýjum og eftir atvikum viðhalda núverandi samkeppnishindrunum sem felast í verðmiðlunar- og verðtilfærslugjaldi, þó í öðru formi verði. Samkvæmt frumvarpinu eru heimildir verðlagsnefndar styrktar til að ákveða heildsöluverð á fleiri mjólkurafurðum en nefndin hefur hingað til haft afskipti af í formi framlegðarkrafna. Verði þessar breytingar að lögum má vænta hækkandi framlegðarkröfu og þar með hækkandi verðs vegna þeirra afurða sem seldar hafa verið með hlutfallslega lágri framlegð til þessa s.s. vegna nýmjólkur, smjörs og rjóma og lækkandi framlegðarkröfu vegna afurða sem seldar eru nú með hlutfallslega hárrí framlegð s.s. jógúrtar og ýmissa sýrðra afurða. Með þessari



nýju heimild virðist mega ætla að bein opinber afskipti af verðlagningu mjólkurafurða verði aukin en ekki minnkuð eins og nefnt er í greinargerð með frumvarpinu. Í þessu samhengi má benda á umsögn fjármálaráðuneytis í fylgiskjali með frumvarpinu þar sem segir m.a.: „ Jafnframt eru lagðar til viðbætur við 2. mgr. 13. gr. til að styrkja heimildir verðlagsnefndar til þess að ákveða framlegðarkröfur á einstakar mjólkurafurðir en með því getur nefndin stýrt betur verðlagi og verðmyndun tiltekinna mjólkurafurða í landinu” (Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins).

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að afnumin verði ákvæði 71. gr., um undanþágu frá banni við ólögmatu samráði. Það ákvæði ásamt 13. gr. svo breyttri, gerir samkeppnisstöðu fyrirtækja sem vilja hasla sér frekari völl á þessum markaði afar veika, gagnvart þeim mjólkurafurðastöðvum sem fyrir eru og starfa innan vébanda Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Sérstaklega ber að hafa í huga í þessu sambandi að Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði eiga fulltrúa í framangreindri verðlagsnefnd, ásamt Bændasamtökum Íslands, landbúnaðarráðuneytinu og samtökum launþega. Samtökin hafa því beinan aðgang að og taka þátt í lögfestu verðlagningarkerfi sem hægt er að beita og beitt er til að koma í veg fyrir samkeppni frá nýjum keppinautum. Þetta fyrirkomulag er því verulega samkeppnishamlandi.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að umrætt frumvarp sé, eins og það liggur fyrir, til þess fallið að styrkja stöðu afurðastöðva sem starfa innan hins opinbera landbúnaðarkerfis gagnvart samkeppni frá innlendum eða erlendum aðilum. Rök fyrir frumvarpinu sem fram hafa komið gefa til kynna að við samningu frumvarpsins hafi einkum verið horft til hagsmuna og samkeppnisstöðu afurðastöðva sem starfa innan hins opinbera landbúnaðarkerfis.

Með frumvarpinu er því verið að festa í sessi samkeppnishindranir gagnvart þeim sem sækja vilja frekar inn á þennan markað eða hefðu hug á því. Lögin svo breytt vinna gegn því að nýir aðilar nái fótfestu á markaðnum. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt mun það skaða hagsmunum neytenda. Samkeppniseftirlitið leggst því eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum í þessu horfi. Þess í stað hvetur eftirlitið til þess að lög um 99/1993, með síðari breytingum, verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar, þar sem tekið verði tilliti til tilmæla sem fram koma í fyrirnefndu álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006. Álitið fylgir hjálagt.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gurmar Pálsson

Meðfylgjandi: Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006.



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagurinn 13. október 2006

Álit nr. 1/2006

### Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði

#### I.

#### Málavextir

##### 1.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2005 *Erindi Mjólkur ehf. vegna viðskiptahátta Osta- og smjörslunnar sf. við sölu á undanrennudufti* komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að Osta- og smjörslan hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína við sölu á undanrennudufti. Þannig hafi fyrirtækið krafið Mjólkur, sem m.a. framleiðir tiltekinn ost, um hærra verð fyrir undanrennuduft sem fyrirtækið er nauðbeygt til að kaupa af Osta- og smjörslunni en annar ostaframleiðandi var látinn greiða fyrir duftið um árabíl.

Við meðferð framangreinds máls þótti Samkeppniseftirlitinu ástæða til þess að taka til skoðunar hvort núverandi fyrirkomulag á sölu á undanrennudufti í heildsölu væri í andstöðu við markmið samkeppnislaga. Í bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 13. mars sl., kynnti Samkeppniseftirlitið að til athugunar væri að beina álitni til landbúnaðarráðherra er lyti að þeim samkeppnishömlum sem felast kynnu í verðlagningu og innflutningshömlum á mjólkur- og undanrennudufti og nauðsyn þess að efla samkeppni í sölu á slíkum afurðum. Í bréfinu kemur fram það mat Samkeppniseftirlitsins að ástæða sé til að ætla að núverandi fyrirkomulag á sölu á undanrennudufti í heildsölu sé í andstöðu við markmið samkeppnislaga. Þannig sé umrætt fyrirkomulag ógagnsætt og til þess fallið að takmarka frelsi í atvinnurekstri, jafnframt sem það feli í sér aðgangshindrun á markaðinn fyrir vinnslu mjólkurafurða. Í þessu sambandi benti Samkeppniseftirlitið á að það teldi afar óheppilegt út frá samkeppnislegum sjónarmiðum að aðili eins og Osta- og smjörslan, sem jafnframt hefur yfirburðastöðu sem helsti keppinautur á viðkomandi markaði, virtist hafa í hendi sinni túlkun á auglýsingum verðlagsnefndar og gæti, eins og í framangreindu máli, breytt áralangri framkvæmd við sölu á undanrennudufti þegar samkeppni gætti í greininni. Skilja mætti af gögnum málsins að einskonar stjórnarsýsluvald hefði verið framselt Osta- og smjörslunni að því er varðar framkvæmd og túlkun á auglýsingu verðlagsnefndar. Fyrirkomulagið gæti boðið upp á mismunun og væri jafnframt til þess fallið að skapa tortryggni á markaðnum.

Með hliðsjón af framangreindu tók Samkeppniseftirlitið til skoðunar hvort ástæða væri til þess að beina álitni til landbúnaðarráðherra, sbr. c-liðar 1. mgr. 8. gr. og



18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Var erindi Mjólku ásamt gögnum málsins sent landbúnaðarráðuneytinu til athugasemda.

## 2.

### Málsmeðferð

Athugasemdir landbúnaðarráðuneytisins bárust með bréfi, dags. 11. maí 2006. Í athugasemdunum er vísað til umsagnar Osta- og smjörsölnunnar frá 28. október og 22. nóvember 2005 þar sem fram kom að mistök hafi valdið því að Mjólka fékk upphaflega keypt undanrennuduft á verði til iðnfyrirtækja sem ekki framleiða mjólkurvörur og að sömu mistök virðist hafa ráðið því að Ostahúsið fékk keypt undanrennuduft á sömu kjörum. Tekið er fram Mjólka reki mjólkurstöð sem framleiðir osta, sem sé mjólkurvara, og því sé ljóst að Mjólka uppfylli ekki skilyrði þess að fá keypt undanrennuduft á verði til iðnfyrirtækja sem ekki framleiða mjólkurvörur, heldur beri Osta- og smjörsölnunni að selja Mjólku undanrennuduft á venjulegu heildsöluverði. Sama gildi um félög í sambærilegum rekstri, t.d. Ostahúsið. Þessi mistök hafi nú verið leiðrétt gagnvart báðum aðilum. Þá er tekið fram að verð til iðnaðarfyrirtækja sem ekki framleiða mjólkurvörur (t.d. sælgætisframleiðenda) sé niðurgreitt með verðtilfærslu, en verðtilfærslugjald sé innheimt af hverjum innvegnum mjólkurlíttra í afurðastöð, sbr. 22. gr. búvörulaga. Afurðastöðvar og aðrir framleiðendur mjólkurvöru, t.d. Mjólka og Ostahúsið, verði hins vegar að kaupa undanrennuduft á heildsöluverði eins og leiði af ákvörðunum verðlagsnefndar og greint sé frá í bréfi Osta- og smjörsölnunnar frá 22. nóvember 2005. Landbúnaðarráðuneytið tekur undir rökstuðning Osta- og smjörsölnunnar í því bréfi, þar sem því er hafnað að afurðastöðvar í mjólkuriðnaði fái niðurgreiðslur sem bæti samkeppnisstöðu þeirra gagnvart Mjólku.

Þá hafnar landbúnaðarráðuneytið þeirri fullyrðingu að Osta- og smjörsölnunni hafi verið framselt stjórnarsýsluvald að því er varðar framkvæmd og túlkun á auglýsingum verðlagsnefndar. Tekið er fram að á grundvelli 13. gr. búvörulaga ákveði verðlagsnefnd búvara (sem sé stjórnvald) heildsöluverð þeirra vara sem verðlagðar eru samkvæmt 8. gr. laganna að teknu tilliti til afurðaverðs til framleiðenda og rökstuddra upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu búvara nema annað sé tekið fram í samningi sem gerður er á grundvelli a-liðar 30. gr. laganna (mjólkursamningurinn). Ákvarðanir nefndarinnar samkvæmt framangreindu séu bindandi fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Stjórnarsýsluvald sé opinbert vald sem falið er stjórnarsýslu ríkis eða sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga. Til undantekninga heyrir að stjórnarsýsluvaldi sé framselt til einkaaðila og verður þeim almennt ekki falið opinbert vald nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar og innan marka er samþýðanlegt verður talið ákvæðum stjórnarskrár og stjórnskipunarvenjum. Ef að einkaaðila er framselt slíkt vald, þá beri hann stjórnarsýsluskyldu við handhöfn þess. Um þetta megi vísa til 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 og álits Umboðsmanns Alþingis nr. 401/1991 þar sem umboðsmaður fjallaði um þá stjórnarsýslu sem framleiðsluráð landbúnaðarins og búnaðarsambönd fóru með samkvæmt búvörulögum nr. 46/1985 og reglugerðum sem settar voru með heimild í þeim.

Ennfremur segir í athugasemdum ráðuneytisins að Osta- og smjörsölnunni beri að fara að auglýsingum verðlagsnefndar og geti ráðuneytið ekki borið ábyrgð á því



að fyrirtækið, sem er utan stjórnýslu ríkisins, túlki auglýsingarnar ranglega eins og virðist hafa átt sér stað. Fráleitt sé að halda því fram að fyrirtækinu hafi með einhverjum hætti verið framselt stjórnýsluvald til þess að túlka (eða í þessu tilviki mistúlka) auglýsingar verðlagsnefndar. Þá sé vandséð hvernig ráðuneytið geti haft eftirlit með reikningsviðskiptum á milli einkaaðila, og hafnar ráðuneytið því að eftirliti með framfylgd búvörulaga og auglýsingum verðlagsnefndar búvöru sé áfátt. Eins og mál þetta í heild sinni leiði í ljós þá séu það viðskiptamenn Osta- og smjörölunnar sem best séu í stakk búnir til þess að vekja athygli ráðuneytisins og verðlagsnefndar búvara á því að verðlagning Osta- og smjörölunnar kunni að vera í andstöðu við auglýsingar verðlagsnefndar.

Ráðuneytið fjallar því næst um lagaumhverfið. Segir í athugasemdum ráðuneytisins að þar sem vitnað hafi verið í bréfi Samkeppniseftirlitsins til c-liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga verði að ætla að stofnunin hafi lagaumhverfi mjólkurframleiðslunnar til skoðunar í stærra samhengi en einungis leiði með beinum hætti af kvörtun Mjólkú.

Í upphafi viku ráðuneytið að því að lagaumhverfi búvöruframleiðslu sé að mörgu leyti undanskilið ákvæðum samkeppnislaga og því um leið almennu eftirliti og úrræðum Samkeppniseftirlitsins, en ákvæði búvörulaga séu sérlög sem gangi frammar ákvæðum samkeppnislaga, sbr. einnig b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Það sé mat ráðuneytisins að óheft samkeppni við sölu landbúnaðarafurða, miðað við núverandi markaðsaðstæður, tryggi hvorki sanngjarnt verð til framleiðenda né neytenda, né þjóni öðrum almennum markmiðum búvörulaga, eða markmiðum X. kafla búvörulaga um framleiðslu og greiðslumark mjólkur 2005-2012. Þá segir að ráðuneytið hafi að sjálfsgöðu tekið til vandlegrar skoðunar tilmæli og ábendingar samkeppnisyfirlvalda varðandi umhverfi landbúnaðarframleiðslu þó ekki hafi verið farið að öllu leyti að þeim tilmælum, sbr. t.d. álit samkeppnisráðs nr. 2/2002, enda mikilvægt að því fjármagni sem varið sé til íslensks landbúnaðar, mjólkurframleiðslu, sé ráðstafað á ábyrgan og skynsamlegan hátt bæði framleiðendum og neytendum til hagsbóta.

Lagaheimild fyrir opinberri verðstýringu verðlagsnefndar búvöru á heilðsöluverði mjólkurvara sé að finna í 1. mgr. 7. gr. og 13. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 85/2004, segir í athugasemdum ráðuneytisins. Jafnframt er vísað til 16. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sbr. 6. gr. laga nr. 112/1999. Í 3. mgr. 13. gr. segir að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga sé afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að gera samninga sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða. Í 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sbr. 2. gr. laga nr. 85/2004 segir að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga sé afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Í 30. gr. búvörulaga sé að finna samningsheimild landbúnaðarráðherra til þess að semja við Bændasamtök Íslands um magn mjólkurafurða sem framleiðendum er ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum. Núgildandi samningur um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu (mjólkursamningurinn) tók gildi 1. september 2005 og gildir til 31. ágúst 2012.



Þá segir í bréfi ráðuneytisins að með lögum nr. 85/2004 hafi verið gerðar breytingar á 3. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga. Þær breytingar hafi stefnt að því að eyða þeirri réttaróvissu sem skapast hefði um búvörulög þess efnis að þau tryggðu ekki með nægjanlegri vissu að samráð, samruni og verðtilfærsla í mjólkuriðnaði væri undanskilið gildissviði samkeppnislaga í samræmi við vilja löggjafans. Telja verði ljóst að þær aðgerðir sem fram komi í tilvitnuðum lagagreinum falli ekki undir bannákvæði IV. kafla samkeppnislaga.

Ennfremur segir að við setningu laganna hafi m.a. verið höfð hliðsjón af tillögum og álitserð Árna Vilhjálmssonar hrl. og Eiríks Tómassonar prófessors um samkeppnisumhverfi í landbúnaði og stöðu búvöruframleiðslu gagnvart samkeppnislögum frá 30. apríl 2004. Í álitserðinni var lagt til að áfram yrði ákveðið heildsöluverð á mjólk og öðrum ferskum mjólkurafurðum af hálfu hins opinbera, ekki síst í því skyni að halda verði á þessum vörum niðri í smásölu, neytendum til hagsbóta. Með þessu sé einnig tryggt að þeir aðilar sem stundi smásöluverslun eigi kost á því að kaupa þessar vörur á sambærilegu verði, og þar með verði komið í veg fyrir að stórar verslunarkeðjur geti keypt umræddar vörur á mun hagstæðara verði en keppinautarnir í krafti stærðar sinnar. Í álitserðinni hafi jafnframt verið talið að opinber verðlagning væri óþörf á öðrum mjólkurafurðum að því tilskildu að næg samkeppni ríkti innan lands í viðskiptum með mjólkurafurðir, aðrar en ferskar afurðir. Samhliða þessu yrði þó að heimila afurðastöðvum í mjólkuriðnaði að gera með sér samkomulag um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða og þeim heimilað að gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Með lögnum hafi ekki verið gengið jafn langt og lagt var til í álitserðinni að því leyti að ekki var hróflað við hlutverki verðlagsnefndar við ákvörðun heildsöluverðlagningar mjólkurafurða. Hins vegar var ákveðið að minnka opinber verðlagsafskipti með því að færa ábyrgð og endanlega ákvörðunartöku um verðlagningu mjólkurafurða sem ekki falla undir verðlagsnefnd til afurðastöðvanna sjálfra. Áður höfðu ákvarðanir þessar verið háðar staðfestingu verðlagsnefndar. Þó hvíli upplýsingaskylda við verðlagsnefnd áfram á afurðastöðvunum. Þá er bent á að norskum bændum og samvinnufélögum framleiðenda hafi verið fengnar sambærilegar heimildir í norskum samkeppnislögnum, eins og greint sé frá í álitserðinni. Þessar heimildir afurðastöðvanna eru að mati ráðuneytisins líklegar til þess að lækka vöruverð með aukinni hagræðingu og sérhæfingu innan raða þeirra, og auka samkeppnishæfni þeirra gagnvart innflutningi á mjólkurafurðum. Jafnframt megi ætla, að þessar heimildir leiði til þess að tryggt verði nægjanlegt og fjölbreytt vöruframboð. Þá sé það mat ráðuneytisins að ekki sé hægt að jafna þessum heimildum til þess að stjórnarsýsluvald hafi verið framselt til afurðastöðvanna.

Því næst bendir ráðuneytið á að það sé stefna stjórnvalda að verðlagning á landbúnaðarvörum þróist enn frekar til frjálsræðis þegar markaðsaðstæður skapast til þess að verðmyndun geti orðið á grundvelli framboðs og eftirspurnar. Þá megi einnig nefna að með 2. gr. laga nr. 61/2004 sem lögfestu nauðsynlegar





breytingar á búvörulögunum vegna ákvæða mjólkursamningsins, hafi verið veitt heimild til þess að falla frá ákvörðun um lágmarksverð á mjólk til framleiðenda samkvæmt 1. mgr. 8. gr. búvörulaga. Eins komi hér inn í myndina áhrif alþjóðavæðingar, en íslenska ríkið hafi þegar leitað leiða til þess að opna fyrir aukinn innflutning og draga úr framleiðslutengdum stuðningi við landbúnað í samræmi við stefnuákvæðanir Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Varðandi það sem segir í bréfi Samkeppniseftirlitsins um að fyrirkomulag við sölu á undanrennudufti sé ógagnsætt og til þess fallið að takmarka frelsi í atvinnurekstri og feli ennfremur í sér aðgangshindrun á markaðinn fyrir mjólkurafurðir, tekur ráðuneytið fram að það sé ljóst að opinber verðlagning feli í sér takmörkun á samkeppni og þá um leið frelsi í atvinnurekstri, en hún eigi sér skýra stoð í lögum og þjóni markmiðum búvörulaga. Verðákvæðanir verðlagsnefndar byggist á vönduðum útreikningi og gögnum sem Hagstofa Íslands og Hagþjónusta landbúnaðarins afli skv. IV. kafla búvörulaga. Þess verði þó að geta að Mjólk, eins og aðrir framleiðendur, geti hafið framleiðslu á undanrennudufti til eigin þarfa og þannig keppt við afurðastöðvarnar.

Að lokum bendir ráðuneytið á það að þrátt fyrir að samkeppni á markaði undanrennudufts á Íslandi sé takmörkuð með lögheimilaðri opinberri verðskráningu, þá sé eftirmarkaðurinn fyrir framleiðslu á mjólkurvörum úr undanrennudufti opin og þar þrífist töluverð samkeppni, t.d. í framleiðslu á ostum.

## 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 c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga segir að hlutverk Samkeppniseftirlitsins 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.“*

Telji Samkeppniseftirlitið ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum eigi það samkvæmt 18. gr. laganna að vekja athygli ráðherra á því.

#### 2.

Samkvæmt tollalögum nr. 88/2005 eru tollar lagðir á mjólkurduft. Þannig ber undanrennuduft 30% verðtoll og 344 kr./kg magntoll og nýmjólkurduft ber 30% verðtoll og 430 kr./kg magntoll. Þessar tollalögur girða í raun fyrir það að þessar vörur séu fluttar inn til landsins. Með umræddum innflutningshömlum nýtur innlend framleiðsla þannig verndar gagnvart samkeppni frá innflutningi.



### 3.

Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum eru nr. 99/1993. Í IV. kafla búvörulaga er fjallað um verðskráningu á búvörum. Í 1. mgr. 7. gr. laganna segir að verðlagsnefnd búvara, skipuð sex mönnum, ákveði afurðaverð til búvöruframleiðenda og verð búvara í heildsölu. Nefndina skipa sex aðilar, tveir fulltrúar samtaka launþega, tveir fulltrúar framleiðenda þar sem annar starfar aðeins með nefndinni þegar hún fjallar um verðmyndun til framleiðenda, tveir fulltrúar afurðastöðva þar sem annar starfar aðeins með nefndinni þegar hún fjallar um verðmyndun til afurðastöðva og loks einn fulltrúi sem tilnefndur er af landbúnaðarráðherra.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laganna ákveður verðlagsnefnd heildsöluverð búvara sem verðlagðar eru skv. 8. gr., að teknu tilliti til afurðaverðs til framleiðenda og rökstuddra upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu búvara, nema annað sé tekið fram í samningi sem gerður er á grundvelli a-liðar 30. gr. laganna. Þá er tekið fram í greininni, að verði samið um að falla frá ákvörðun um lágmarksverð á mjólk til framleiðenda samkvæmt heimild í 1. mgr. 8. gr. hafi slík ákvörðun ekki áhrif á heimild verðlagsnefndar til heildsöluverðlagningar á mjólkurafurðum.

Í samningi landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu sem tók gildi þann 1. september 2005 er fjallað um verðlagningu mjólkurvara. Þannig segir í 7. gr. samningsins að aðilar séu sammála um að verðlagning mjólkur verði með sama hætti og segir í nágildandi búvörulögum, nema um annað verði samið á samningstímanum. Samkvæmt þessu ákveður verðlagsnefnd búvara í hvert sinn sem ákvörðun um lágmarksverð til bænda er tekin, heildsöluverð mjólkur og mjólkurafurða. Verðlagning í heildsölu nær til nýmjólkur, rjóma, undanrennu, skyr (pakkaðs og ópakkaðs), smjörs, osta (45% og 30% í heilum og hálfum stykkjum), undanrennudufts, þ.m.t. undanrennuduft til iðnaðar og nýmjólkurduft, þ.m.t. nýmjólkurduft til iðnaðar. Verðlagningin tekur mið af þróun almennra rekstrarskilyrða fyrirtækja í líkum rekstri svo og afkomu mjólkurbúanna.

Eftir að ákvörðun hefur verið tekin um heildsöluverð á mjólk og mjólkurvörum er hið opinbera verð birt í Lögbirtingarblaðinu. Samkvæmt 17. gr. búvörulaga annast Bændasamtök Íslands verðskráningu þeirra búvara sem tekin er verðákvörðun um samkvæmt IV. kafla laganna og auglýsir verðákvarðanir og viðmiðunarverð sem ákveðið er samkvæmt þeim kafla. Nágildandi auglýsing verðlagsnefndar um heildsöluverð á mjólk og mjólkurvörum er frá 1. mars 2003.<sup>1</sup> Í auglýsingunni er m.a. kveðið á um heildsöluverð (án VSK) nýmjólkur- og undanrennudufts. Um er að ræða ferns konar mismunandi verð: Niðurgreitt heildsöluverð á nýmjólkur- og undanrennudufti og verð á nýmjólkur- og undanrennudufti til iðnaðar, þ.e. til iðnfyrirtækja annarra en þeirra sem framleiða mjólkurvörur. Þetta auglýsta fyrirkomulag hefur verið í gildi frá því í janúar 1993, þegar formi ríkisstuðnings var breytt úr vörutengdum niðurgreiðslum yfir í beinar greiðslur til mjólkurframleiðenda. Fyrst var þetta auglýst í opinberri verðskrá frá 4. janúar

<sup>1</sup> Birt í Lögbirtingarblaðinu 5. mars 2003.



1993, en þar var tekið fram að uppgjörssjóður mjólkur hafi greitt niður verð á nýmjólkurdufti og undanrennudufti til iðnfyrirtækja annarra en þeirra sem framleiddu mjólkurvörur. Verð til iðnfyrirtækja sem ekki framleiða mjólkurvörur, t.d. sælgætisframleiðendur, er niðurgreitt með verðtilfærslu, en verðtilfærslugjald er innheimt af hverjum innvegnum mjólkurlítra í afurðastöð, sbr. 22. gr. búvörlaga.

Í 3. mgr. 13. gr. búvörlaga segir: „Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að gera samninga sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða. Leggja skal slíkan samning fyrir verðlagsnefnd til upplýsinga.“

Í 71. gr. segir: „Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða.“

### III.

#### Álit Samkeppniseftirlitsins

##### 1.

Eins og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2006, *Erindi Mjólkur ehf. vegna viðskiptahátta Osta- og smjörsölunnar sf. við sölu á undanrennudufti*, þá breytti Osta- og smjörsalan áralangri framkvæmd í tengslum við sölu fyrirtækisins á undanrennudufti þegar fyrirtækið Mjólkur kom inn á markaðinn. Þannig hafði Osta- og smjörsalan selt ostaframleiðandanum Ostahúsinu undanrennuduft á verði til iðnfyrirtækja annarra en þeirra sem framleiða mjólkurvörur, en krafði Mjólkur, þegar hún hóf starfsemi, um hefðbundið heildsöluverð, sem er töluvert hærra. Með þessum aðgerðum braut Osta- og smjörsalan gegn 11. gr. samkeppnislaga. Við meðferð framangreinds erinds Mjólkur taldi Samkeppniseftirlitið að ástæða væri til þess að taka málið jafnframt til skoðunar á grundvelli c-liðar 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga og að til greina kæmi að beina áliti og tilmælum til landbúnaðarráðherra.

##### 2.

Osta- og smjörsalan er sameignarfélag í eigu fjögurra lögaðila, sem starfrækja níu afurðastöðvar, en þeir eru Mjólkursamsalan svf. (sem rekur 6 afurðastöðvar víðsvegar á landinu), Mjólkursamlag Ísfirðinga svf., Norðurmjólk ehf. og Kaupfélag Skagfirðinga. Osta- og smjörsalan er markaðs- og sölufyrirtæki í eigu mjólkursamlaganna, en samkvæmt samþykktum félagsins er tilgangur þess að annast á umboðsgrundvelli sölu og dreifingu á smjöri, osti, mjólkurdufti og hvers kyns öðrum mjólkurafurðum, svo og að hafa með höndum aðra starfsemi eftir því sem stjórn félagsins ákveður.

Eigendur Osta- og smjörsölunnar eru aðilar að Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM). SAM eru hagsmunasamtök afurðastöðvanna og er tilgangur samtakanna sagður vera að sjá til þess að mjólkuriðnaðurinn í landinu verði



rekinn á sem hagkvæmastan hátt með það að markmiði að gæta hagsmuna afurðastöðvanna inn á við sem út á við auk þess að gæta þess að framleiðendur og afurðastöðvar nýti sem best tiltæka markaði hverju sinni, innanlands sem utan.<sup>2</sup>

Fyrirtækið Mjólka var stofnað í febrúar árið 2005. Fyrirtækið rekur mjólkurframleiðslu í eigin búi og einnig mjólkurstöð sem sérhæfir sig í framleiðslu á ostum og öðrum mjólkurafurðum fyrir innanlandsmarkað. Mjólka starfar utan hins hefðbundna greiðslumarkskerfis landbúnaðarins og nýtur því ekki framleiðslustyrkja frá hinu opinbera. Fyrirtækið hefur þegar hafið framleiðslu og sölu á einni ostategund, fetaosti. Þá hefur fyrirtækið hafið framleiðslu á sýrðum rjóma og stefnir jafnframt að því að auka vöruúrval sitt ennfrekar til lengri tíma lítið.<sup>3</sup>

Ljóst er að samkeppni milli mjólkursamlaganna á Íslandi er afar takmörkuð. Samkeppnin er fyrst og fremst á milli annars vegar Mjólku og hins vegar Osta- og smjörslunnar og afurðastöðvanna innan SAM. Líta verður til þess að staðið hafði til að koma á samkeppni í vinnslu og heildsöludreifingu á mjólkurvörum. Þannig var í búvörusamningi frá 1997 gert ráð fyrir því að verð á mjólkurvörum í heildsölu yrði gefið frjálst um mitt ár 2001. Skömmu áður en gefa átti verðlagningu frjálsa var samningurinn þó endurnýjaður fram til ársins 2004 og var því horfið frá fyrri áformum um aukna samkeppni á þessu sviði viðskipta.

Í álit samkeppnisráðs nr. 2/2002 *Erindi Samtaka verslunar og þjónustu vegna verðlagningar verðlagsnefndar búvara á mjólkurvörum í heildsölu* beindi ráðið þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að hann beitti sér fyrir því að heildsöluverðlagning á búvörum yrði gefin frjáls eigi síðar en þegar umræddur samningur rynni út á árinu 2004. Jafnframt var mælt til þess að landbúnaðarráðuneytið myndi beita sér fyrir því að unnið yrði gegn samráði afurðastöðva um framleiðslu og sölu á mjólkurvörum og aðra lykilkætti í samkeppni. Þrátt fyrir þetta álit samkeppnisráðs voru á árinu 2004 gerðar breytingar á búvörulögum og búvörusamningur endurnýjaður sem m.a. felur í sér áframhaldandi opinbera verðstýringu allt til ársins 2012, sbr. lög nr. 61/2004. Samhliða voru einnig gerðar þær breytingar á búvörulögunum að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga yrði mjólkursamlögum heimilt að gera samninga um verðtilfærslu milli afurða auk þess sem þeim er nú heimilt að sameinast og gera með sér samkomulag um verka- og markaðsskiptingu í framleiðslu án mögulegrar íhlutunar samkeppnisyfirvalda, sbr. lög nr. 85/2004. Í þessari lagabreytingu felst í eðli sínu að heimildir mjólkursamlaga til þess að grípa til aðgerða sem raska með alvarlegum hætti samkeppni og skaða hagsmunum neytenda voru verulega auknar og tilmæli samkeppnisyfirvalda um að efla samkeppni á þessu sviði voru virt að vettugi, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Ljóst er að með tilkomu Mjólku, sem starfar utan SAM, hefur orðið grundvallarbreyting í umhverfi mjólkurvinnslu, þar sem ekki er lengur um að ræða einsleita hagsmuni afurðastöðva innan SAM. Núverandi löggjöf felur því í sér

<sup>2</sup> Sjá heimasíðu SAM: [www.sam.is](http://www.sam.is).

<sup>3</sup> Sjá upplýsingar á heimasíðu fyrirtækisins: [www.mjolka.is](http://www.mjolka.is)



mismunun gagnvart einstökum mjólkurafurðastöðvum, eins og nánar verður fjallað um hér á eftir. Því telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt að þessi atriði verði tekin til athugunar með það að leiðarljósi að koma á frjálsri samkeppni í vinnslu og heildsöludreifingu á mjólkurvörum, þannig að fyrirtæki eins og Mjólka geti keppt við afurðastöðvar SAM á jafnræðisgrundvelli. Til þess að skýra þetta nánar skulu nefnd nokkur atriði.

### 3.

Í athugasemdunum við lagafrumvarpið sem varð að lögum nr. 85/2004 er tekið fram að almennt ríki óhindruð samkeppni í sölu á flestum landbúnaðarafurðum á Íslandi, að undanskildum mjólkurafurðum. Lögin gera þannig ráð fyrir því að mjólkurframleiðendur njóti sérstakrar verndar og hagsmuna umfram aðra framleiðendur landbúnaðarafurða. Að sama skapi virðast lögin ekki hafa gert ráð fyrir því að lögaðili eins og Mjólka, sem stendur utan hins ríkisstyrkta kerfis, kæmi inn á markaðinn. Þannig virðast lögin byggja á þeirri forsendu að mjólkurvinnslan eigi sér eingöngu stað innan hins ríkisstyrkta landbúnaðarkerfis og að engin samkeppni ríki á meðal einstakra innlendra afurðarstöðva mjólkur. Í athugasemdunum er beinlínis tekið fram að frumvarpinu sé ætlað að gera afurðastöðvum í mjólkuriðnaði kleift að mæta harðnandi samkeppni erlendis frá. Þessu til stuðnings má benda á 2. mgr. 29. gr. búvörulaga þar sem kveðið er á um forgang mjólkurvara innan greiðslumarks að innanlandsmarkaði, en mjólk umfram greiðslumark ber að jafnaði að markaðsfæra erlendis. Þó getur framkvæmdanefnd búvörusamninga heimilað sölu hennar innan lands ef gengið hefur á birgðir og skortur á mjólkurvörum er því fyrirsjáanlegur. Eins og rakið verður nánar hér á eftir eru búvörulögin að mörgu leyti þessu marki brennd.

### 4.

Tilgangurinn með lagafrumvarpinu sem varð að lögum nr. 85/2004 er sagður sá að eyða réttaróvissu sem skapast hefði um það hvort gildandi búvörulög tryggðu með nægjanlegri vissu að samráð, samruni og verðtilfærsla í mjólkuriðnaði væri undanskilið gildissviði samkeppnislaga í samræmi við ætlan löggjafans. Vísað er til þess að orsakir vandans í landbúnaði á Íslandi séu einkum þær að smásöluverð landbúnaðarafurða fari hækkandi þrátt fyrir lækkandi afurðaverð til bænda og að óheft samkeppni við sölu landbúnaðarafurða, miðað við núverandi markaðsaðstæður, tryggi hvorki sanngjarnt verð til framleiðenda né neytenda. Þá segir í athugasemdunum með lagafrumvarpinu að það sé almennt álit framleiðenda að almenn hagfræðileg rök um að samkeppni í viðskiptum efli hagvöxt þurfi að víkja fyrir markmiðum búvörulaga og sérstöðu landbúnaðarins, enda geti það fyrirkomulag einnig orðið neytendum og þjóðfélaginu í heild til góða, til lengri tíma litið.

Innkoma Mjólku á mjólkurvörumarkaðinn hefur hins vegar sýnt að forsenda frumvarpshöfunda að lögunum nr. 85/2004 um að samkeppni tryggi hvorki sanngjarnt verð til framleiðenda eða neytenda á ekki við rök að styðjast. Þannig liggur ljóst fyrir að eftir að Mjólka hóf að kaupa mjólk af bændum hafa afurðastöðvar innan SAM hækkað greiðslur sínar til bænda vegna kaupa á mjólk umfram greiðslumarks. Hafa þær greiðslur hækkað verulega á milli ára, jafnframt því sem afurðastöðvarnar hófu að greiða bændum fyrir svokallaðan fituhluta



umframmmjólkur ásamt því að greiða fyrir próteinhluta mjólkurinnar eftir að Mjólká kom inn á markaðinn.

Samkeppniseftirlitið fær heldur ekki séð hvernig það að undanskilja verðsamráð, markaðsskiptingu afurðastöðva í mjólkuriðnaði, auk eftirlits með samruna, gildissviði samkeppnislaga eigi að þjóna hagsmunum mjólkurframleiðenda, þ.e. bænda, svo sem að tryggja þeim sanngjarnt verð, þar sem afurðaverð til framleiðenda er ákvarðað á grundvelli búvörulaga, sbr. VI. kafla laganna. Þar fyrir utan er samkeppni milli afurðastöðva um kaup á mjólk til þess fallin að bæta hag bænda. Þá leiða almenn hagfræðileg rök til þess að virk samkeppni stuðli m.a. að lægra verði og auknum gæðum neytendum til hagsbóta.

Með innkomu Mjólkú á markaðinn fyrir mjólkurafurðir er ljóst að samkeppni ríkir nú við vinnslu og sölu á fetaosti. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hefur verð á fetaosti, bæði í heildsölu og smásölu, lækkað eftir innkomu Mjólkú.<sup>4</sup> Vegna ríkisstuðnings og verndar sem mjólkursamlögin og fyrirtæki þeirra njóta er ljóst að samkeppnisstaða Mjólkú er mjög erfið að óbreyttu lagaumhverfi. Á meðan samkeppni frá Mjólkú varir njóta neytendur þó bæði aukins vöruúrvals og lækkaðs verðs á umræddri vörutegund.

## 5.

Í samningum um verðtilfærslu skv. 13. gr. búvörulaga felst óhjákvæmilega að afurðastöðvar í mjólkuriðnaði hafa innan vébanda hagsmunasamtaka sinna samráð um atriði sem hafa veruleg áhrif á hugsanlega verðsamkeppni á heildsölustigi. Kjarni þessarar verðtilfærslu er sá að afurðastöðvarnar innan SAM koma saman og ákveða verðþol einstakra vörutegunda og grípa til aðgerða til að jafna sameiginlega framlegð þeirra. Í þessu felst umfangsmikið samráð fyrirtækja innan SAM um lykilaatriði sem tengjast verðsamkeppni. Af samningum um verðtilfærslu leiða því augljósar beinar hömlur á samkeppni. Þar fyrir utan dregur þessi samvinna sem slík úr viðskiptalegu sjálfstæði viðkomandi fyrirtækja sem einnig raskar samkeppni.<sup>5</sup> Ákvæðið fer því gegn markmiði samkeppnislaga.

Samkvæmt 22. gr. búvörulaga er verðtilfærslugjald innheimt hjá afurðastöðvum af hverjum innvegnum mjólkurlíttra í afurðastöð innan greiðslumarks. Gjald þetta telst til heildsölu- og dreifingarkostnaðar sé hann ákveðinn af verðlagsnefnd. Verðtilfærslugjaldið er 2,65 kr. á hvern lítra mjólkur og greiðist út á tiltekna mjólkurafurðir við sölu innan lands eftir ákvörðun verðlagsnefndar. Eins og segir í athugasemdum landbúnaðarráðuneytisins er m.a. verð á undanrennudufti til iðnfyrirtækja sem ekki framleiða mjólkurvörur niðurgreitt með verðtilfærslu. Aðstaðan er því sú að Mjólkú, er sem afurðastöð gert að greiða í verðtilfærslusjóð verðtilfærslugjald sem m.a. er nýtt til þess að niðurgreiða verð tiltekinna afurða sem afurðastöðvar innan SAM, keppinautar Mjólkú, framleiða. Þá er samkvæmt

<sup>4</sup> Sbr. t.d. verðkannanir ASÍ í matvöruverslunum annars vegar 15. mars 2006 og hins vegar 23. janúar og 9. maí 2006. Samkvæmt verðkönnunum sem gerðar voru 23. janúar og 9. maí var t.d. fetaostur einungis ein af þremur vörutegundum af þeim 20, sem verðkönnunin tók til, sem lækkaði í verði á umræddu tímabili. Þá hefur samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins Mjólká þurft að lækka verð sín á fetaosti í heildsölu vegna aukinnar samkeppni frá Osta- og smjöröslunni. Verðkannanir ASÍ má nálgast á heimasíðu félagsins: [www.asi.is](http://www.asi.is).

<sup>5</sup> Sjá álit samkeppnisráðs nr. 2/2002, *Erindi Samtaka verslunar og þjónustu vegna verðlagningar verðlagsnefndar búvara á mjólkurvörum í heildsölu*.



19. gr. búvörulaga innheimt verðmiðlunargjald, 0,65 kr. á hvern lítra af mjólk sem lögð er inn í afurðastöð innan greiðslumarks. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar er tekjum af verðmiðlunargjaldi m.a. varið til verðmiðlunar á milli afurðastöðva til þess að jafna flutningskostnað frá framleiðendum að afurðastöðvum í þeim tilgangi að auðvelda hagkvæman rekstur stöðvanna og til þess að greiða nauðsynlega flutninga á milli svæða þar sem vöntun kann að vera á einstökum afurðum, til að koma á hentugri verkaskiptingu á milli afurðastöðva og til að jafna aðstöðu afurðastöðvanna til að koma framleiðsluvörum sínum á markað. Samkvæmt 4. mgr. tekur ráðherra ákvarðanir um ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjöldum að fengnum tillögum frá Bændasamtökum Íslands og samtökum þeirra afurðastöðva sem um ræðir. Að mati Samkeppniseftirlitsins fer ofangreind gjaldtaka gegn markmiði samkeppnislaga, þar sem einum keppinauti afurðastöðva innan SAM, Mjólkú, er gert að greiða gjald í verðtilfærslu- og verðmiðlunarsjóði sem keppinautar fyrirtækisins nýta svo aftur í sínum atvinnurekstri með þeim hætti sem að ofan er rakið.

Í 77. gr. búvörulaga er að finna almenna heimild Bændasamtaka Íslands til margvíslegrar upplýsingaöflunar. Lagagreinin er svohljóðandi:

*„Bændasamtök Íslands láta safna og gefa út ár hvert skýrslu um framleiðslu búvara, vinnslu þeirra og sölu, markaðshorfur og afkomu landbúnaðarins á hverjum tíma. Þá skulu samtökin gera áætlanir um framleiðslu og sölu búvara.*

*Skylt er öllum þeim er hafa með höndum vinnslu eða sölu búvara að láta samtökunum í té allar upplýsingar er þeim geta að gagni komið við störf þeirra og þeir geta veitt, þar með talið upplýsingar um verð búvöru til framleiðenda.“*

Ennfremur ber að líta til þess að samkvæmt 24. gr. búvörulaga annast Bændasamtök Íslands framkvæmd verðmiðlunar, þar með talið innheimtu, vörslu og reikningshald vegna verðmiðlunar og framleiðslugjalda. Stjórn Bændasamtakanna er jafnframt heimilt að fela SAM verkefni samkvæmt V. kafla búvörulaganna. Að sama skapi annast Bændasamtökin söfnun upplýsinga um framleiðslu, sölu og birgðir mjólkur til að fullnusta ýmsum ákvæðum búvörulaga. Í samræmi við 24. gr. búvörulaganna hafa Bændasamtök Íslands og SAM gert með sér samkomulag um vinnureglur og verkaskiptingu um að SAM annist framkvæmd verðmiðlunar og verðtilfærslu mjólkur í umboði Bændasamtakanna. Að mati Samkeppniseftirlitsins felst í þessu aðgengi SAM, keppinauta Mjólkú, að viðskiptaupplýsingum viðvirkjandi rekstur Mjólkú. Slík aðstaða er til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppnina.

## 6.

Í 71. gr. búvörulaga er kveðið á um heimild afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða, án íhlutunar samkeppnisyrivalda. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði og auknum gæðum. Ávinningi



Samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um hegðun á markaði. Þess vegna leggur 10. gr. samkeppnislaga bann við hvers konar samráði milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði eða af því leiðir að samkeppni sé raskað. Bannar ákvæðið þannig t.d. allt samráð um verð, afsiætti, viðskiptakjör, takmörkun eða stýringu á framleiðslu og skiptingu markaða. Augljóst er að virk samkeppni getur ekki ríkt þegar keppinautar hafa samvinnu um svo mikilvæga viðskiptalega þætti. Að sama skapi er ákvæðið til þess fallið að gera aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum torveldari en ella, enda geta afurðastöðvarnar innan SAM í skjóli ákvæðisins unnið saman með samkeppnishamlandi hætti og komið í veg fyrir að fyrirtæki eins og Mjólka nái fótfestu á markaðnum.

Með 71. gr. búvörulaga er einnig komið í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið geti haft afskipti af samkeppnishamlandi samrunum milli mjólkursamlaga. Samruni milli m.a. fyrirtækja sem starfa á sama markaði getur haft mjög afdrifaríkar afleiðingar í för með sér fyrir samkeppni á viðkomandi markaði. Hann getur eytt öllum hvata til samkeppni, leitt til hærra verðs og unnið gegn hagræðingu og vöruþróun hjá viðkomandi fyrirtækjum. Þetta ákvæði búvörulaga stuðlar því að enn frekari fákeppni en fyrir er á markaðnum og er í brýnni andstöðu við hagsmuni neytenda. Slík röskun á samkeppni getur einnig haft skaðleg áhrif á afkomu bænda, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Eftir að búvörulögum var breytt með lögum nr. 85/2004 sameinuðust tvö af stærstu mjólkursamlögum landsins, Mjólkursamsalan í Reykjavík svf. og Mjólkurbú Flóamanna svf., án þess að til afskipta samkeppnisyrivalda gæti komið. Að mati Samkeppniseftirlitsins er fráleitt að undanskilja samruna gildissviði samkeppnislaga. Þannig er tekið fram í álitserð Árna Vilhjálmssonar hrl. og Eiríks Tómassonar prófessors, sem höfð var til hliðsjónar við setningu laga nr. 85/2004, að hætt sé við því að heildsölu- og smásöluverð á ferskum mjólkurvörum, þ.e. mjólk, rjóma, undanrennu og jafnvel skyri, myndi hækka, ef heildsöluverð yrði gefið frjálst. Ástæðan sé talin vera sú að samkeppni á markaði hér innanlands sé ekki eins virk þegar þessar vörur eiga í hlut, öfugt við aðrar mjólkurvörur. Ennfremur segir í álitserðinni að á meðan samkeppni í viðskiptum með mjólk og mjólkurafurðir sé takmörkuð hér á landi, gæti verið rökrétt að halda áfram að ákveða heildsöluverð á þessum vörum með sama hætti og gert hefur verið. Í 16. gr. búvörulaga segir jafnframt að verðlagsnefnd geti ákveðið að undanskilja einstakar vöruhegundir verðlagningarákvæðum skv. 13. gr. þegar samkeppni sé að mati nefndarinnar næg til þess að tryggja æskilega verðmyndun og sanngjarnt verðlag. Ljóst er af framanrituðu að þversögn er fólgin í því að ætla að viðhalda opinberri heildsöluverðlagningu á ferskum mjólkurvörum á meðan samkeppni í viðskiptum með þessar afurðir er ekki talin eins virk og í sölu á öðrum mjólkurvörum, en undanþiggja að sama skapi samruna afurðastöðva gildissviði samkeppnislaga og stuðla þar með að enn frekari fákeppni í mjólkuriðnaði.

Með hliðsjón af framangreindu er tilvitnað ákvæði 71. gr. búvörulaga í beinni mótsögn við tilgang breytingarlaganna nr. 85/2004, sem sett voru m.a. til að stuðla að hagræðingu í landbúnaði og að tryggja neytendum sanngjarnt verð. Þannig stendur ákvæðið í vegi fyrir því að aðilar á borð við Mjólkur láti reyna á það





hvort hagræða megi í landbúnaði og afla neytendum sanngjarns verðs. Ljóst er einnig að ef málsrök sem koma fram í frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2004 ættu við rök að styðjast ætti afurðastöðvum í mjólkuriðnaði að vera í lófa lagið að sækja um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga á grundvelli 15. gr. laganna. Í 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga segir:

*„Samkeppniseftirlitið getur veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:*

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“*

Með þessu móti gæti Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu, eftir atvikum með skilyrðum, og jafnframt dregið undanþáguna til baka eða breytt skilyrðunum, t.d. ef forsendur sem lægju slíkri undanþágu til grundvallar breyttust, sbr. 2. mgr. 15. gr. laganna.

## 7.

Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins er því haldið fram að með lögum nr. 85/2004 hafi mjólkursamlögum verið fengnar sambærilegar undanþágur frá samkeppnisreglum og gilda í norskum rétti. Í athugasemdum með frumvarpinu að umræddum lögum nr. 85/2004 er í þessu sambandi einnig vísað til EB-samkeppnisréttar. Rétt er víkja nánar að þessu.

Í umræddu lagafrumvarpi er m.a. vikið að því að markaðsaðstæður séu svipaðar hér á landi og í Noregi. Þannig hafi bændum og samvinnufélögum framleiðenda í Noregi verið heimilað að hafa samráð sín á milli um verð og aðra skilmála við sölu á landbúnaðarafurðum, sbr. norsku samkeppnislögin sem tóku gildi 1. maí 2004. Samkvæmt lögunum er ríkisstjórninni veitt heimild til að undanskilja ákveðnar atvinnugreinar gildissviði samkeppnislaga með reglusetningu og er gert ráð fyrir í lögunum að landbúnaður verði ein þeirra atvinnugreina. Þegar norsku samkeppnislögin eru skoðuð kemur hins vegar í ljós að umrætt ákvæði gengur ekki jafn langt hvað varðar undanþágu frá ákvæði 10. gr. norskra samkeppnislaga<sup>6</sup> og gert er í íslenskum lögum. Þannig undanskilur 71. gr. búvörulaga alfarið gildissvið samkeppnislaga með þeim hætti að íslenskum afurðastöðvum er veitt mjög víðtæk heimild til að raska samkeppni í andstöðu við 10. gr. samkeppnislaga. Í eldri norsku samkeppnislögunum var sérstaklega tekið fram að bændum og framleiðendasamvinnufélögum væri ekki bannað að hafa samráð um verð og aðra skilmála við sölu á m.a. landbúnaðarafurðum. Með nýju

<sup>6</sup> Ákvæði 10. gr. íslensku samkeppnislaganna er efnislega samhljóða samsvarandi grein norsku samkeppnislaganna.



norsku samkeppnislögunum frá árinu 2004 var framangreint ákvæði um algera undanþágu landbúnaðar tekið út úr lagatextanum sjálfum en eftirfarandi ákvæði sett í staðinn, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna:

*„Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av denne lov for bestemte markeder eller næringer. Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.”<sup>7</sup>*

Í samræmi við nefnt ákvæði hefur verið gefin út tilskipun (n. *forskrift*); um undanþágu frá samvinnu o.fl. í landbúnaði og sjávarútvegi.<sup>8</sup> Í undanþágunni er m.a. tekið fram að 10. gr. norskra samkeppnislaga eigi ekki við um samninga og samþykktir milli bænda eða samtök bænda sem eru í samræmi við lög eða ákvæði laga sem stýra framleiðslu eða sölu landbúnaðarvara. Þar af leiðandi er framleiðendum heimilt að hafa samvinnu sín á milli viðvíkjandi sölu á landbúnaðarvörum að því tilskildu að hún sé í samræmi við tiltekin markmið í landbúnaðarmálum. Réttlættingin fyrir undanþágunni er fyrst og fremst að tryggja velferð framleiðenda. Í skýrslu Efnahags- og þróunarstofnunarinnar (OECD) frá 1. mars 2006 um samkeppni og reglusetningu í landbúnaði kemur fram gagnrýni á þetta fyrirkomulag í Noregi. Þar er m.a. tekið fram að markmiðið með því að tryggja velferð framleiðenda með markaðsstýringu og sameiginlegri sölu (e. *joint selling*) landbúnaðarvara bitni á hagsmunum neytenda. Vitnað er til þess að verð á unnum búvörum sé hátt og vöruúrval lítið miðað við nágrannalöndin Svíþjóð, Finnland og Danmörk.<sup>9</sup> Framangreint styður það mat Sameppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að afnema ákvæði 71. gr. búvörulaga með það að markmiði að stuðla að virkri samkeppni í framleiðslu og sölu mjólkurvara.

Varðandi ákvæði 71. gr. búvörulaga um að undanskilja samruna gildissviði samkeppnislaga ber þess að geta að ekki er að finna í norskum lögum heimild afurðastöðva til að sameinast án afskipta samkeppnisyfirvalda. Hafa norsk samkeppnisyfirvöld til að mynda gripið til íhlutunar vegna samruna fyrirtækja í mjólkuriðnaði í því skyni að útrýma neikvæðum samkeppnislegum áhrifum, sbr. til að mynda samruna norsku mjólkursamsölnunar Tine og tíu mjólkursamvinnufélaga Tine.<sup>10</sup>

Samkvæmt framansögðu er undanþága norskra mjólkursamlaga frá ákvæðum samkeppnislaga miklu mun þrengri en gildir hér á landi. Ólíkt aðstöðunni hér á landi taka samrunaákvæði norskra samkeppnislaga til samruna á þessu sviði og undanþágan frá 10. gr. norsku samkeppnislega er efnislega þrengri heldur en sú sem mjólkursamlög njóta hér á landi. Stoð fyrir þessum reglum íslenskra búvörulaga verður því ekki sótt til Noregs.

<sup>7</sup> Í lauslegri þýðingu: „Konungurinn getur með reglusetningu undanþegið í heild eða að hluta ákveðna markaði eða atvinnugreinar frá lögum þessum. Konungurinn og ríkisráð skuli með reglusetningu ákveða undanþágur frá 10. og 11. gr. laganna sem eru nauðsynlegar til þess að ná markmiðum ríkisstjórnarinnar í landbúnaðar- og fiskveiðistjórnun.”

<sup>8</sup> FOR 2004-04-23 nr 651: Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske.

<sup>9</sup> Sjá Directorate for financial and enterprise affairs – Competition committee; *Competition and regulation in agriculture: monopsony buying and joint selling*. DAF/COMP(2005)44.

<sup>10</sup> Ákvörðun norska samkeppniseftirlitsins frá 17. október 2002.



Í athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 85/2004 er vísað til EB-samkeppnisréttar og sagt að varðandi landbúnaðarframleiðslu séu markaðsaðstæður svipaðar í ESB ríkjunum og hér á landi. Samkvæmt 36. gr. Rómarsáttmála taka samkeppnisreglur EB til framleiðslu og viðskipta með landbúnaðarafurðir með þeim hætti sem ráðherraráðið ákveður í reglugerð. Þetta þýðir að almenna reglan er sú að bann samkeppnisreglna EB við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu ásamt samrunareglum taka til allrar atvinnustarfsemi í landbúnaði.<sup>11</sup> Hefur dómstóll EB t.d. bent á það í máli sem varðaði samkeppnishömlur mjólkursamlaga að einn meginilgangur reglna EB um landbúnaðarframleiðslu sé að tryggja virka samkeppni.<sup>12</sup> Framkvæmd í EB-samkeppnisrétti sýnir þetta:

- Í *Meldoc* málinu voru samvinnufélög í mjólkurframleiðslu sektuð fyrir verðsamráð og markaðsskiptingu.<sup>13</sup>
- Í *Frubo* málinu voru samtök ávaxtainnflytjenda og samtök ávaxtaheildsala talin hafa brotið samkeppnisreglur með samningum sem takmörkuðu viðskipti með ávexti og grænmeti.<sup>14</sup>
- Í *Cauliflowers* málinu brutu ákvæði í samningum milli grænmetisframleiðenda og seljenda gegn samkeppnisreglum.<sup>15</sup>
- Í *Scottish Salmon Board* málinu voru samtök norskra og skoskra laxeldisstöðva talin hafa brotið samkeppnisreglur.<sup>16</sup>
- Í *Danish Crown/Vestjyske Slagterier* málinu var samruni danskra samvinnufélaga talin hafa skaðleg áhrif m.a. á samkeppni á markaðnum fyrir kaup á svínunum og nautgripum til slátrunar og var samruninn heimilaður með ströngum skilyrðum.<sup>17</sup>
- Í *Viandes Bovines Françaises* málinu voru samtök franska nautakjötsframleiðenda sektuð fyrir verðsamráð og aðgerðir sem miðuðu að því að hindra innflutning á nautakjöti til Frakklands.<sup>18</sup>

Í reglugerð nr. 26/62 er mælt fyrir um beitingu samkeppnisreglna gagnvart landbúnaðarafurðum. Samkvæmt reglugerðinni tekur 82. gr. Rómarsáttmála, sem fjallar um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, að fullu til framleiðslu og viðskipta með búvörur. Hins vegar er veitt ákveðin undanþága í reglugerðinni frá 81. gr. Rómarsáttmála sem bannar m.a. verðsamráð og skiptingu markaða. Nánar tiltekið segir í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar:

*"Article 8[1](1) of the Treaty shall not apply to such of the agreements, decisions and practices referred to in the preceding article as form an*

<sup>11</sup> Sjá t.d. ræðu Mario Monti, fyrrum yfirmanns samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar EB frá 13. nóvember 2003: The relationship between CAP and competition policy. Does EU competition law apply to agriculture?: „... to pretend that agriculture and, more particularly, agricultural cooperatives are, as a matter of principle, not subject to EU competition rules (and incidentally, national competition rules) would be plainly wrong.“

<sup>12</sup> Dómur frá 9. september 2003 í máli nr. C-137/00 *Milk Marque and National Farmers' Union*: „... the maintenance of effective competition on the market for agricultural products is one of the objectives of the common agricultural policy and the common organisation of the relevant markets.“

<sup>13</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/31.204 frá 26. nóvember 1986.

<sup>14</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/26.602 frá 25. júlí 1974.

<sup>15</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/28.948 frá 2. desember 1977.

<sup>16</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli IV/33.494 frá 30. júlí 1992.

<sup>17</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. IV/M.1313 frá 9. mars 1999.

<sup>18</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. COMP/38.279 frá 2. apríl 2003.



*integral part of a national market organisation or are necessary for attainment of the objectives set out in Article 39 of the Treaty. In particular, it shall not apply to agreements, decisions and practices of farmers, farmer's associations, or associations of such associations belonging to a single Member State which concern the production or sale of agricultural products or the use of joint facilities for the storage, treatment or processing of agricultural products, and under which there is no obligation to charge identical prices, unless the Commission finds that competition is thereby excluded or that the objectives of Article 3[3] of the Treaty are jeopardised."*

Framkvæmdastjórn EB fer með framkvæmd á samkeppnisreglum sambandsins og er það hennar að meta hvort tiltekna samkeppnishamlandi aðgerðir bænda geti notið umræddrar undanþágu frá samkeppnisreglum og hefur framkvæmdastjórnin og dómstóll ESB túlkað undanþáguheimildina þröngt.<sup>19</sup> Af 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 26/62 má ráða að samningar og aðrar aðgerðir milli bænda innan ESB sem áhrif hafa á t.d. verð og skiptingu markaða geti notið undanþágu frá 81. gr. sáttmálans í þrennskonar tilvikum:

Í fyrsta lagi nær undanþágan til samninga sem eru óaðskiljanlegur hluti af starfsemi innlands markaðar (e. *integral part of a national market organisation*).<sup>20</sup> Þessi heimild hefur litla þýðingu nú vegna þróunar hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB.

Í öðru lagi geta samningar eða aðrar aðgerðir bænda notið undanþágunnar ef sýnt er að þeir séu nauðsynlegir til þess að ná fram markmiðum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu EB sem mælt er fyrir um í 33. gr. Rómarsáttmála: Samkvæmt greininni eru markmiðin þessi:

- „(a) að auka framleiðni í landbúnaði með því að stuðla að tækni framförum og með því að tryggja bætta nýtingu í landbúnaðarframleiðslu og sem hagkvæmasta nýtingu á framleiðsluþáttum, einkum vinnuafli;*
- (b) að tryggja bændum sanngjörn lífskjör, einkum með því að hækka laun einstaklinga sem vinna við landbúnaðarstörf;*
- (c) að stuðla að jafnvægi á mörkuðum;*
- (d) að tryggja neytendum sanngjarnt verð á landbúnaðarafurðum. "*

Dómstóll EB hefur komist að þeirri niðurstöðu að til þess að samningar eða samstilltar aðgerðir bænda geti notið framangreindrar undanþágu verði að sýna fram á að ákvæði viðkomandi samnings séu nauðsynleg til þess að ná fram öllum ofangreindum markmiðum landbúnaðarstefnu EB.<sup>21</sup> Eftir því sem alvarlegri samkeppnishömlur felast í viðkomandi samningi því ólíklegra er að samningur

<sup>19</sup>Sjá mál C-399/93 Luttikhuis and others v Coberco [1996] 5 CMLR 178

<sup>20</sup> Sjá t.d. Van Bael & Bellis, Competition Law of the European Community, fjórða útgáfa 2005, bls.1457.

<sup>21</sup>Sjá mál nr. 71/74 FRUBO v Commission [1975] ECR 563.



njóti undanþágu á þessum grunni. Í framkvæmd hefur verðsamráð og markaðskipting ekki fallið undir þessa undanþágu.<sup>22</sup>

Þriðja undanþágan er háð þremur skilyrðum sem öll verða að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi verður að liggja fyrir að viðkomandi samningur varði samvinnufélag bænda sem starfar í einu aðildarríki. Í öðru lagi mega samningarnir ekki taka til samráðs um verð heldur aðeins til framleiðslu- eða sölumála. Í þriðja lagi mega samningarnir ekki útiloka samkeppni eða vinna gegn hinn sameiginlegu landbúnaðarstefnu.

Eins og að framan greinir taka samrunareglur EB til landbúnaðar. Framkvæmdastjórn EB getur því ógilt samruna á þessu sviði sem raska samkeppni eða sett þeim skilyrði til þess að vernda virka samkeppni.

Af framangreindu leiðir að mjólkursamlög á Íslandi njóta mun víðtækari undanþágu frá samkeppnisreglum heldur en tíðkast í nágrannalöndum. Hvorki í Noregi né í EB-rétti er slíkum afurðastöðvum veitt skilyrðislaus undanþága frá samrunareglum. Undanþága fyrirtækja bænda í Noregi og í EB-rétti frá banni við samkeppnishamlandi samningum er mun þrengri heldur en sú sem gildir hér á landi og sætir eftirliti viðkomandi samkeppnisyfirvalda. Fæst því ekki betur séð en forsendur fyrir setningu laga nr. 85/2004 hafi að þessu leyti verið rangar.

## 8.

Samkvæmt athugasemdum landbúnaðarráðuneytisins ber Mjólku að greiða hefðbundið heildsöluverð fyrir undanrennuduft í samræmi við ákvæði búvörulaga og auglýsingu um heildsöluverð á mjólk og mjólkurvörum frá 1. mars 2003. Eins og áður greinir er Mjólkursamsalan eina fyrirtækið sem framleiðir undanrennuduft hér á landi og sér Osta- og smjörsalan um sölu og dreifingu á því. Er aðstaðan því þannig að Mjólka er viðskiptalega háð Osta- og smjörsölunni við öflun hráefnis til þess að geta sinnt sinni ostaframleiðslu. Osta- og smjörsalan er jafnframt helsti keppinautur Mjólku í sölu á ostum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er slík aðstaða afar óheppileg út frá samkeppnislegu sjónarmiði og er til þess fallin að skapa tortryggni á markaðnum. Þannig liggur t.d. ljóst fyrir að Osta- og smjörsalan hafði um árabil selt öðrum ostaframleiðanda, Ostahúsinu, undanrennuduft á verði til iðnfyrirtækja annarra en þeirra sem framleiða mjólkurvörur, sem er lægra en almennt verð á duftinu, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2006. Hins vegar var Mjólku, fyrirtæki sem stefnir á umtalsverða mjólkurvinnslu, gert að greiða hærra verð fyrir undanrennuduftið en Ostahúsið þegar Mjólka hóf sína framleiðslu. Fyrir eftirtektarsemi Mjólku uppgötvaðist mismununin hins vegar og færði Osta- og smjörsalan í framhaldinu viðskiptaskilmála Ostahússins að þeim skilmálum sem Mjólku var gert að sæta. Eðlilegt er að slíkir viðskiptahættir vekí upp grunsemdir og tortryggni.

Í athugasemdum landbúnaðarráðuneytisins er vísað til þess að Mjólka, og eftir atvikum aðrir vinnsluaðilar, gætu sjálfir hafði framleiðslu á undanrennudufti til

<sup>22</sup> Sjá t.d. ræðu Mario Monti, fyrrum yfirmanns samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar EB frá 13. nóvember 2003: The relationship between CAP and competition policy. Does EU competition law apply to agriculture?



eigin þarfa og þannig keppt við afurðastöðvarnar. Samkvæmt þessu gengur ráðuneytið út frá þeirri forsendu að Mjólka sé ekki viðskiptalega háð Osta- og smjörölunni við öflun hráefnis. Á þann skilning er ekki hægt að fallast. Í fyrsta lagi fylgir því mikill kostnaður að koma sér upp aðstöðu til framleiðslu á mjólkurdufti. Í öðru lagi er rétt að áréttta að tilgangur Mjólkú með kaupum á undanrennudufti er sá að auka við hráefnið sem fyrirtækið þarf við ostarframleiðslu sína, þ.e. mjólkina. Af því leiðir að fráleitt er að ætlast til þess að Mjólka fjárfesti í dýrum framleiðslutækjum til að vinna undanrennuduft úr mjólk.

Þá gera innflutningshömlur á mjólkurdufti það að verkum að óhagkvæmt er að flytja það inn. Þannig ber mjólkurduft 30% verðtoll og frá 344 til 430 kr./kg. í magntoll. Væru þessar innflutningshömlur hins vegar afnumdar gæti, samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins, Mjólka og eftir atvikum aðrir keppinautar, fengið keypt undanrennuduft frá t.a.m. Danmörku á umtalsvert lægra verði en það kostar í íslenska landbúnaðarkerfinu. Að mati Samkeppniseftirlitsins myndi slík aukin samkeppni á markaðnum fyrir sölu mjólkurdufts jafnframt leiða til þess að efla samkeppni á markaðnum fyrir vinnslu og sölu á ostum og draga úr kostnaði við innlenda framleiðslu og stuðla að lægra verði til neytenda. Að sama skapi yrði Mjólka, og eftir atvikum aðrir keppinautar, ekki viðskiptalega háðir Osta- og smjörölunni við öflun hráefnis. Þá ber þess að geta að aðrir framleiðendur en mjólkurvöruframleiðendur, s.s. sælgætisframleiðendur, myndu jafnframt njóta góðs af því ef innflutningshömlur á mjólkurdufti yrðu afnumdar.

Eins og áður greinir er verð á mjólkurdufti til iðnfyrirtækja annarra en þeirra sem framleiða mjólkurvörur töluvert lægra en það verð sem iðnfyrirtæki sem framleiða mjólkurvörur þurfa að greiða, sbr. auglýsingu verðlagsnefndar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hið opinbera verðlagskerfi afar flókið, ógagnsætt og tilviljunarkennt. Ekki er fyrir að fara aðgengilegum upplýsingum um forsendur hins opinbera verðlagskerfis og því erfitt fyrir framleiðendur og neytendur að fá skýra yfirlitsmynd yfir umrætt verðlagskerfi. Þannig er til að mynda ekki að sjá að það liggja fyrir í opinberum gögnum hvers vegna verði mjólkurdufts er skipt niður eftir því hvaða vörur iðnfyrirtæki framleiða. Ef ísgerðir eru til að mynda skoðaðar sérstaklega kemur í ljós að þær eru skilgreindar sem iðnfyrirtæki önnur en þau sem framleiða mjólkurvörur og fá þær því umrætt duft á hinu lægra verði. Á hinn bóginn framleiða ísgerðir m.a. mjólkur- og rjómaís. Í viðauka I við reglugerð um mjólk og mjólkurvörur nr. 919/2002 er að finna skilgreiningar á mjólk og ákveðnum mjólkurvörum. Undir skilgreininguna falla m.a. ís og ísvörur, en þar segir í lið J:

*„Mjólkurís og rjómaís eru kældar eða frosnar mjólkurvörur sem þannig er dreift til neyslu. Í þeim skulu próteinin og fitan eingöngu vera úr mjólk en bæta má í vöruna öðrum hráefnum, aukaefnum og bragðefnum. Hundraðshlutar hráefna í þessum ístegundum miðast við þyngd. Einn lítri af mjólkurís eða rjómaís skal vega minnst 450 g. Ísblöndurnar skulu gerilsneyddar eða leifturhitaðar.*

- 1. Rjómaís skal innihalda minnst 10% af mjólkurfitu og yfir 32% af þurrefni. Séu viðbætt hráefni svo föst í sér að unnt sé að skilja þau frá ísnum skal ísinn að þeim fráskildum fullnægja áðurgreindum ákvæðum. Blandist*



*hráefnin svo vei í ísnum að þau verði ekki skilin frá má fitumagnið í ísnum vera 9%.*

- 2. Mjólkurís skal innihalda minnst 4% af mjólkurfitu og yfir 30% af þurrefni. Fitumagnið má iækka niður í 3% vegna óaðskiljanlegra hráefna, sbr. 1. tl. Blandan ófryst er notuð sem hráefni í mjúkan ís og til framleiðslu ísrétta og drykkja.*
- 3. Rjóma- og mjólkurísbúðingur (fromage, trifle) eru gerðir úr rjómaís- og mjólkurísböndu með auknu magni af bindiefnum. Í þeim eru minnst 4% af mjólkurfitu og þurrefni yfir 30%."*

Í ljósi framangreinds mætti skilja auglýsingu verðlagsnefndar svo að framleiðendur mjólkur- og rjómaíss ættu að teljast til iðnfyrirtækja sem framleiða mjólkurvörur og ættu því að greiða fyrir mjólkurduft á sama verði og aðrir mjólkurvöruframleiðendur. Að mati Samkeppniseftirlitisins er umrætt kerfi því ógagnsætt og erfitt að sjá hvaða sjónarmið eru lögð til grundvallar við framkvæmd þess. Rík ástæðu er því til þess að einfalda það. Að afnema innflutningshömlur á mjólkurdufti myndi því efla samkeppni á umræddum markaði.

## 9.

Að mati Samkeppniseftirlitisins sýnir framangreind umfjöllun að með tilkomu Mjólku hefur orðið grundvallarbreyting í umhverfi mjólkurframleiðslu og -vinnslu. Ekki er lengur um að ræða einsleita hagsmuni afurðastöðva innan SAM og reynslan af innkomu Mjólku á markaðinn sýnir að aukin samkeppni á þessu sviði getur bætt bæði hag neytenda og bænda. Til þess að svo geti orðið til frambúðar er nauðsynlegt að gera ýmsar breytingar.

Eins og lýst hefur verið voru mjólkursamlögum með lögum nr. 85/2004 heimilaðar eftirfarandi aðgerðir:

- Samráð um verð.
- Samráð um markaðsskiptingu.
- Samruna milli mjólkursamlaga sem raskað getur samkeppni.

Verðsamráð, markaðsskipting og annað samkeppnishamlandi samráð milli keppnauta eru alvarlegustu brotin á samkeppnislögum og geta varðað viðkomandi fyrirtæki stjórnvaldssektum og stjórnendur þeirra refsingu. Það er mat flestra ríkja að slíkar aðgerðir fyrirtækja hafi almennt mjög skaðleg áhrif á samkeppni og vegi að velferð neytenda. Einnig er ljóst að t.d. samruni milli keppnauta sem leiðir til eða styrkir markaðsráðandi stöðu hamlar samkeppni. Umrædd ákvæði gera mjólkursamlögum það kleift að vinna saman gegn nýjum keppnautum eins og Mjólku. Slíkt samráð getur alfarið komið í veg fyrir að ný fyrirtæki hasli sér völl á þessu sviði. Hér verður og að hafa í huga að mjólkursamlög eru sum hver mjög öflug fyrirtæki. Er á engan hátt eðlilegt að veita slíkum fyrirtækjum óskilyrta undanþágu til að grípa til aðgerða sem að öllu jöfnu felast í alvarlegar samkeppnishömlur. Einnig sýnir framangreind umfjöllun að aðstæður við útvegum og sölu á mjólkurdufti eru mjög samkeppnishamlandi.



Tilgangur þeirra breytinga sem lög nr. 85/2004 gerðu á búvörulögum var að efla hagræðingu í mjólkuriðnaði og tryggja framleiðendum og neytendum sanngjarnt verð. Eins og reifað hefur verið var sú leið valin til að ná þessu markmiði að heimila mjólkursamlögum að grípa til samkeppnishamina. Að mati Samkeppniseftirlitsins vinnur sú aðgerð gegn því að framangreint markmið löggjafans náist. Virk samkeppni er skilvirkasta aðferðin til þess að stuðla að hagkvæmum rekstri og auka samkeppnishæfni fyrirtækja. Fyrirtæki sem eru undir aga samkeppninnar hafa mestan hvata til þess að bæta rekstur sinn og þróa nýjar og betri vörur. Samkeppni milli fyrirtækja um kaup á hráefni stuðlar að því að framleiðendur fái sanngjarnt verð fyrir afurðir sínar og samkeppni í endursölu kemur neytendum til góða. Samkeppniseftirlitið telur því að undanþága sú sem mjólkursamlög njóta frá ákvæðum samkeppnislaga sé skaðleg og komi hvorki bændum né neytendum til góða. Í því sambandi má líta til þess að í nýlegri skýrslu OECD kemur fram að aukin samkeppni á sviði landbúnaðar bæti hag bæði bænda og neytenda.<sup>23</sup> Sagt er að undanþágur frá samkeppnisreglum í landbúnaði séu bæði óþarfar og geti valdið neytendum miklu tjóni. Tekið er fram að slíkar undanþágur geti unnið gegn hagkvæmri framleiðslu á búvörum og ríki eigi ekki að heimila samkeppnishamlandi samráð á þessu sviði. Rætt er um nauðsyn þess að samkeppnisleg áhrif samruna milli afurðarstöðva eða smásala séu rannsökuð vandlega.

Framangreind umfjöllun sýnir einnig að mjólkursamlögum hér á landi er veitt víðtækari undanþága frá samkeppnisreglum en almennt tíðkast í nágrannaríkjum. Ekki hafa komið fram nein málefnaleg rök fyrir því að veita íslenskum mjólkursamlögum ríkari vernd frá samkeppni en annars staðar tíðkast.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2004 kemur fram að einn tilgangur þess að veita mjólkursamlögum framangreinda undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga sé að gera þeim kleift að mæta harðanandi samkeppni erlendis frá. Sú samkeppni er sögð líkleg vegna lækkunar á tollum sem leitt geti af svonefndum Doha-viðræðum aðildarríkja Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Í fundalotu sem haldin var í Genf í júlí sl. náðist enginn árangur í Doha-viðræðunum og hefur þeim verið frestað um ótiltekinn tíma. Hvað sem þessu líður bendir Samkeppniseftirlitið á að viðurkennt er að virk samkeppni sé besta aðferðin til að auka samkeppnishæfni fyrirtækja. Af þessu leiðir að fyrirtæki sem eru undir aga samkeppninnar á heimamarkaði eru mun betur til þess fallin að mæta erlendri samkeppni.<sup>24</sup> Rannsóknir fræðimanna eru skýrar að þessu leyti. Í viðamikilli athugun Michel E. Porters við Harvard Business School á samkeppnishæfni þjóða kemur fram að virk samkeppni á heimamarkaði sé lykilþáttur í að efla nýsköpun og hún komi atvinnulífinu á allan hátt til góða.<sup>25</sup> Sökum þessa beri t.d. ekki að heimila samruna milli helstu fyrirtækja á viðkomandi sviðum og sagan sýni að ríki sem

<sup>23</sup> Sjá Directorate for financial and enterprise affairs – Competition committee; *Competition and regulation in agriculture: monopsony buying and joint selling*. DAF/COMP(2005)44.

<sup>24</sup> Sjá t.d. Mario Monti, Market definition as a cornerstone of EU Competition Policy, Helsinki 2002: „... I fail to see in which way the creation of a company with significant domestic market power will bring any benefit to the economy of that country. Indeed, experience shows that companies that are successful abroad are, in most cases, those facing a competitive environment back home. They are trained to be competitive and, therefore, better prepared to enter new markets.”

<sup>25</sup> Michel E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, bls. 662-665.





veiti fyrirtækjum vernd frá innlendri samkeppni gjaldi fyrir það.<sup>26</sup> Það er því eindregið mat Samkeppniseftirlitsins að þær undanþágur frá samkeppnislögum sem mjólkursamlög njóta muni skaða samkeppnishæfni þeirra og vinna gegn því að þau geti mætt erlendri samkeppni, þegar og ef hennar muni gæta hér á landi á þessu sviði.

Á grundvelli c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið 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. Samkeppnisráð hefur í ákvörðunum sínum túlkað samsvarandi ákvæði í eldri samkeppnislögum á þann hátt að með aðgerðum opinberra aðila sé átt við athafnir eða ákvarðanir ríkis eða sveitarfélaga sem beint er gegn tilteknum aðila, m.a. þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðun.

Samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið í formi álits vekja athygli ráðherra á því ef talið er að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Í frumvarpinu með þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993 kom fram að tilgangur ákvæðisins hafi verið sá að vinna að því að frjáls samkeppni ríkti á öllum sviðum atvinnustarfsemi landsmanna þar sem meginstefna laganna ætti við. Í ýmsum lagafyrirmælum kunni hömlur að vera settar gegn þessu.

Samkeppniseftirlitið vekur athygli á því að enn eru í gildi þau tilmæli sem fram komu í áliti samkeppnisráðs nr. 2/2002 um að ráðuneytið beiti sér fyrir því að heildsöluverðlagning á búvöru verði gefin frjáls svo fljótt sem auðið er. Slík breyting myndi efla mjög samkeppni og styðja við þær aðgerðir sem lagðar eru til í álitsorði. Sú staða sem upp er komin vegna starfsemi Mjólkurkallar er frekar á þessa aðgerð.

Með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að hafa hliðsjón af framangreindu áliti og beita sér fyrir því að efla samkeppni og jafna samkeppnisstöðu afurðastöðva í mjólkuriðnaði sem starfa annars vegar innan Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði og hins vegar þeirra er starfa utan samtakanna.

#### Álitsorð:

**„Ákvæði búvörulaga viðvíkjandi vinnslu og sölu mjólkur- og mjólkurafurða raska samkeppni og fela í sér mismunun gagnvart einstökum fyrirtækjum í mjólkuriðnaði, eins og nánar greinir í áliti þessu, og fara því gegn markmiðum samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið beinir því eftirfarandi tilmælum til landbúnaðarráðherra:**

<sup>26</sup> Í riti Porters segir m.a.: „*In fact, creating a dominant domestic competitor rarely results in international competitive advantage. Firms that do not have to compete at home rarely succeed abroad. Economies of scale are best gained through selling globally, not through dominating the home market. The national champion theory, or the idea that domestic firms will be more efficient if they merge into one or two large national competitors, falls the test of logic and history. Every nation has its examples.*”



- 1. Ráðherra beiti sér fyrir því að afnema verð- og magntolla á mjólkurdufti í því skyni að greiða fyrir samkeppni í mjólkuriðnaði.**
- 2. Ráðherra beiti sér fyrir því að afnema 3. mgr. 13. gr. búvörulaga viðvíkjandi verðtilfærslu afurðastöðva í mjólkuriðnaði.**
- 3. Ráðherra beiti sér fyrir því að afnema 71. gr. búvörulaga viðvíkjandi samráð og samruna afurðastöðva í mjólkuriðnaði.**
- 4. Ráðherra beiti sér fyrir því að öðru leyti að jafna samkeppnisstöðu afurðastöðva í mjólkuriðnaði sem starfa annars vegar innan Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði og hins vegar þeirra er starfa utan samtakanna."**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson