



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

drög

Minnisblað

Frá: Samkeppniseftirlitinu
Til: Atvinnuveganefndar Alþingis

23. ágúst 2016

Atvinnuveganefnd Alþingis hefur óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið setji fram tillögur um aðgerðir sem unnt er að grípa til að bæta samkeppnisstöðu minni keppnauta á mjólkurmarkaði. Einnig sé fjallað um aðgerðir sem tryggja örugga söfnun á mjólk um allt land.

Er beðið um framangreint í tengslum við umfjöllun nefndarinnar á frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum þar sem til skoðunar eru breytingar á upphaflegu frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016 (680. mál). Rétt er að taka fram að minnisblað þetta tekur til framangreindrar beiðni, en er ekki tæmandi reifun á athugasemdum eftirlitsins við frumvarpið eða tillögum um endurbætur á því. Vakin er athygli á upphaflegri umsögn eftirlitsins, dags. 6. júní 2016.

Við mat á framangreindum álitaeftum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að horfa til einkenna hins íslenska mjólkurmarkaðar og hafa hliðsjón ma. af úrræðum sem gripið hefur verið til í nágrannaríkjum.

Á fundi nefndarinnar var einnig óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið setti fram umfjöllun tollkvóta og úthlutun þeirra. Í fjölmiðlum hefur hins vegar komið fram að beðið sé nýrra tillagna um það frá atvinnuvegaráðuneytinu. Af þeim sökum er ekki tímabært á þessu stigi að setja fram frekari umfjöllun um þetta.

1.

Um MS

Mikil samþjöppun varð á mjólkurmarkaði eftir að lög nr. 85/2004 felldu samrunaeftirlit samkeppnislaga úr gildi. MS varð til í núverandi mynd í upphafi árs 2007 eftir að nær allar afurðastöðvar í mjólkuriðnaði nýttu sér undanþágu 71. gr. búvörulaga frá samrunaákvæðum samkeppnislaga. Á árunum 2005-2007 runnu þannig saman Mjólkursamsalan í Reykjavík, Mjólkurbú Flóamanna, Mjólkursamlag Vopnafjarðar, Mjólkursamlag Ísfirðinga og Norðurmjólk. Osta- og smjörnsalan varð einnig hluti af MS. Eina afurðastöðin sem ekki gekk inn í MS var Kaupfélag Skagfirðinga (KS)

MS er 90,1% í eigu Auðhumlu og 9,9% í eigu KS.



Auðhumla er samvinnufélag í eigu um 600 mjólkurframleiðenda um land allt og hefur það hlutverk að taka við hrá mjólk frá félagsmönnum sínum og umbreyta í mjólkurafurðir. Annast MS þá starfsemi fyrir hönd Auðhumlu.

MS safnar mjólk frá öllum eigendum Auðhumlu víðs vegar um landið og flytur í mjólkurstöðvar á Selfossi, Akureyri, Egilsstöðum, Búðardal og Reykjavík. Markmiðið með stofnun MS var „að ná niður vinnslu- og dreifingarkostnaði til hagsbóta fyrir bændur og neytendur.“ Fram hefur komið í opinberri umræðu að MS telur sig hafa náð árangri að þessu leyti.¹

Í þessu samhengi ber að taka fram að landbúnaðarráðherra lagði fram í nóvember 2007 frumvarp til breytinga á búvörulögum þar sem lagt var til að 3. mgr. 13., 19. og 22. gr. laganna yrðu felldar á brott. Í almennum athugasemdum við frumvarpið var meginástæðan fyrir tillögunum sögð þessi:

„Með lögum nr. 85/2004 var búvörulögum breytt. Var tilgangur laganna m.a. sá að gera afurðastöðvum í mjólkuriðnaði kleift að mæta harðnandi samkeppni erlendis frá með sameiningu og samruna. Með stofnun nýs rekstrarfélags í mjólkuriðnaði, með þátttöku Mjólkursamsölnunnar, Auðhumlu og Kaupfélags Skagafjarðar, er talið að nást muni verulegur sparnaður sem m.a. tekur til hagræðingar í rekstri, flutningi og aðföngum. Er því ekki talin lengur nauðsyn að tryggja þann kostnað sem verðmiðlunargjaldi var ætlað að mæta með aðkomu ríkisins. [...]

Með sömu eða svipuðum rökum er talið að ekki eigi lengur við að viðhalda þeirri nauðsynlegu hagræðingu sem komst á með verðtilfærslu 1998 þegar niðurgreiðslu á heildsöluverði mjólkur og mjólkurafurða var hætt til framleiðenda. Var með lögum nr. 69/1998 sett lögbundið verðtilfærslugjald sem ákveðið var 2,65 kr. af hverjum lítra mjólkur og notað til að lækka verð tiltekinna afurða í heildsölu. Með aukinni hagræðingu og sameiningu afurðastöðva er því ekki heldur talið nauðsynlegt lengur fyrir verðmyndun mjólkur og mjólkurafurða að stunda verðtilfærslu milli afurða í þeirri mynd sem núverandi 22. gr. laganna mælir fyrir um. [...]

Ákvæði 3. mgr. 13. gr. búvörulaga kom nýtt inn í lagabálkinn við setningu breytingalaga nr. 85/2004. Efnislega viku ákvæðið til hliðar vissum ákvæðum samkeppnislaga og heimilar afurðastöðvum í mjólkuriðnaði að

¹ Sjá t.d. umfjöllun í riti Auðhumlu, Sveitapóstinum, í desember 2011: „Á fulltrúafundinum gerði Pálmi Vilhjálmsson, framkvæmdastjóri framleiðsluviðs MS, grein fyrir árangri í endurskipulagningu flutningakerfa félagsins. Þar kom fram að kostnaður við heildarflutninga Mjólkursamsölnunnar með hráefni og afurðir hér innanlands er sá sami í krónutölu og var árið 2008. Þetta er mjög mikill árangur þar sem eldsneyti hefur á þessu tímabili hækkað um 80% og aksturskostnaðarvísitölur sem Vegagerðin styðst við hafa hækkað um 60 – 70%. Það má segja að félagið hafi með þessum aðgerðum hagrætt fyrir öllum þessum hækkunum, sem hefur hlíft bændum við verulegum kostnaðarauka. Heildarflutningar Mjólkursamsölnunnar, mjólkursöfnun og dreifing er um 180 þúsund tonn, sem er meira en nemur öllum þorskafla landsmanna. Félagið er því í hópi stærstu flutningafyrirtækja á Íslandi.“ Í frétt MS frá 13. apríl 2012 segir: „Mjólkursamsalan hefur á undanförunum árum náð umtalsverðum árangri í hagræðingu og sparnaði“, segir Einar Sigurðsson, forstjóri félagsins. Kostnaður við söfnun, vinnslu og dreifingu mjólkur og mjólkurafurða hefur verið lækkaður um 2 milljarða króna á ársgrunni. Þessi ávinningur hefur átt mestan þátt í að halda hér niðri verði mjólkurvara á sama tíma og eldsneytisverð, orkuverð, erlend aðföng og hráefnisverð til bænda hefur hækkað verulega vegna kostnaðarhækkana þeirra.“



hagræða í sínum rekstri, m.a. með verðtilfærslum, sem kunna að fara í bága við samkeppnislög. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2004 var vikið að helstu röksemdum þess að lögleiða þyrfti þessar undantekningar.

Er þar m.a. rakið að mikill fjárhagsvandi hafi einkennt flest svið landbúnaðar á undanförunum árum og að vandinn sé að miklu leyti til kominn vegna óhagstæðra rekstrareininga sem og lögbundinnar skyldu afurðastöðva og mjólkuriðnaðarins til þess að jafna landsbundinn aðstöðumun einstakra afurðastöðva og fjarlægð frá stærstu mörkuðum landbúnaðarvara.

Var því talið nauðsynlegt þar til markaðurinn yrði talinn þroskaður í þeim skilningi, að verðmiðlun og verðtilfærsla afurðastöðva í mjólkuriðnaði yrði undanskilin gildissviði samkeppnislaga. Frá setningu breytingalaganna hefur átt sér stað mikil hagræðing og er staða iðnaðarins í dag talin það stöðug að óþarft sé lengur að lögbinda undantekningu um verðtilfærslu og verðmiðlun frá samkeppnislögum."

2.

Samband mjólkurframleiðenda og Auðhumlu/MS

Þann 1. ágúst 2011 tóku gildi viðskiptaskilmálar Auðhumlu vegna kaupa á mjólk af mjólkurframleiðendum. Fram kemur í upphafi skilmálanna að þeim sé ætlað að skýra réttindi og skyldur seljenda og kaupenda mjólkur og að í flestu endurspegli þeir gildandi vinnulag. Viðskiptasamband viðkomandi mjólkurframleiðenda og Auðhumlu og skilmálarnir framlengjast sjálfkrafa hvert ár nema þeim sé sagt upp skriflega. Í 2. gr. viðskiptaskilmálanna segir:

„Innan greiðslumarksársins, eða á meðan viðskiptasamband aðila og skilmálar þessir eru í gildi, er kaupandi skuldbundinn til að taka á móti allri mjólk seljanda (greiðslumarksmjólk og umfram mjólk) og seljandinn er skuldbundinn til að afhenda kaupanda alla framleiðslu sína, fyrir utan það sem hann tekur til eigin nota á heimili sínu og það sem lög heimila að sé unnið í svokallaðri heimavinnslu. Þetta er nauðsynlegt til að afstemming á greiðslumarki og umfram mjólk sé í samræmi við ákvæði búvörulaga, til að kaupandi geti skipulagt mjólkursöfnun og flutninga með hagkvæmasta hætti og til þess að kaupandi geti sinnt gæðaeftirliti með mjólk. Verði breytingar á magni mjólkur sem seljandi afhendir kaupanda milli söfnunardaga, sem ekki verða útskýrðar með eðlilegum sveiflum í framleiðslu, getur kaupandi óskað skýringa frá seljanda. Ef kaupandi telur að seljandi fari ekki að skilmálum viðskiptanna um afhendingu mjólkur eða grípi til málamyndagerninga sem ætla megi að séu til þess gerðir að fara á svig við ákvæði búvörulaga getur kaupandi sagt upp viðskiptum við seljanda skriflega með fjögurra (4) vikna fyrirvara.“ (Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins)

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. búvörulaga ákveður verðlagsnefnd búvara lágmarksverð fyrir hrá mjólk til mjólkurframleiðenda. Gildir það verð í viðskiptum Auðhumlu við mjólkurbændur og er hið sama um allt land.



3.

Markaðshlutdeild o.fl.

Á árinu 2013 keypti Auðhumla yfir 90% af allri innvígtaðri mjólk sem seld var hér á landi (bæði innan og utan greiðslumarks).

Þeirri mjólk sem ekki var safnað af Auðhumlu/MS var safnað af KS sem var þá með 10% af allri innvígtaðri hrármjólk. Saman keyptu MS og KS því 100% af allri hrármjólk árið 2013. Átti þetta einnig við um árin 2012 og 2011. Á árinu 2010 keyptu þessir aðilar tæplega 100% þegar frá er talin óveruleg hlutdeild Vesturmjólkur.² Engin önnur afurðastöð en MS og KS hefur tekið við hrármjólk frá bændum eftir að Vesturmjólk hætti starfsemi.

MS notar hrármjólk til framleiðslu eigin mjólkurvara. Einnig selur MS hrármjólk til annarra afurðastöðva, KS, Mjólkurbúsins Kú og Örnú. Eðli málsins samkvæmt er hrármjólk grundvallarhráefni á mjólkurmarkaði. Ljóst er að án þess að hafa tryggn aðgang að hrármjólk á eðlilegum kjörum eiga minni aðfurðastöðvar mjög erfitt með að ná fótfestu eða eflast í atvinnustarfsemi á mjólkurmarkaði.

Hefur MS haft yfirburðastöðu á mjólkurmarkaði í heild sinni. Má segja að samkvæmt framangreindu sé MS í tvíþættri stöðu gagnvart keppinautum sínum á mjólkurmarkaði. Annars vegar er MS óhjákvæmilegur viðskiptavinur þeirra (sem eini heildsalinn á hrármjólk) og á sama tíma öflugasti keppinautur þeirra í framleiðslu og sölu á mjólkurafurðum.

4.

Heildsöluverð á hrármjólk til afurðastöðva

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. búvörulaga ákveður verðlagsnefnd búvara heildsöluverð búvara sem verðlagðar eru samkvæmt 8. gr. að teknu tilliti til afurðaverðs til framleiðenda og rökstuddra upplýsinga um „*kostnað við vinnslu og dreifingu búvara.*“

Á árinu 2014 ákvað verðlagsnefnd í fyrsta sinn heildsöluverð á hrármjólk sem MS selur keppinautum sínum. Fundargerðir verðlagsnefndar (sem eru opinberar) sýna hvernig sú verðlagning var hugsuð:

Verðlagsnefnd búvara fjallaði um þetta málefni á nefndarfundi nr. 260 þann 17. febrúar 2014. Þar kom eftirfarandi fram í fundargerð undir 4. tl.:

„Verð á ógerilsneyddri mjólk í lausu máli. Gestur fundarins Einar Hafliði Einarsson, löggiltur endurskoðandi Deloitte.

Formaður bauð Einar Hafliða velkominn. Á síðasta fundi var ákveðið að fá hann til að fara yfir málið og koma með rökstudda tillögur um verð á

² Vesturmjólk ehf. hóf starfsemi sína á árinu 2010 og dreifði fyrstu framleiðsluvörum sínum í verslanir í júní 2011. Í fjölmiðlum kom fram að fyrirtækið tæki fyrst í stað einvörðungu við mjólk frá eigin búum en á þeim væru framleiddir um fimm þúsund lítrar á dag sem gerir um 1,8 milljón lítra á ársgrundvelli. Síðar væri ætlunin að kaupa meiri mjólk af öðrum bændum. Til samanburðar voru lagðir inn 125 milljón mjólkurlítrar hjá MS og KS á árinu 2012 og því má sjá að innlögð mjólk hjá Vesturmjólk var óveruleg í samanburði við innlagða mjólk hjá MS og KS. Fréttir bárust síðar af því í fjölmiðlum í apríl 2012 að Vesturmjólk hefði ekkert framleitt frá því í janúar sama ár og að allur tækjakostur félagsins væri til sölu. Starfsemi félagsins hefur legið niðri síðan.



ógerilsneyddri mjólk í lausu máli. Einar lagði fram minnisblað og tillögur og gerði grein fyrir útreikningum sínum. Hann setti fram tvær töflur um kostnaðarsundurgreiningu á mjólkinni. Miklar umræður voru um tillögurnar og verð til annara fyrirtækja sem framleiða mjólkurvörur þar sem MS hefur yfirburða stöðu á mjólkurmarkaði. Ákveðið var að fresta ákvörðun til næsta fundar þannig að nefndarmönnum gæfist ráðrúm til að yfirfara tillögu endurskoðandans."

Á næsta fundi verðlagsnefndar búvöru nr. 261 þann 12. mars 2014 var í fyrsta sinn ákveðið af nefndinni heildsöluverð fyrir hrámjólk í lausu máli en þar segir í fundargerð undir 2. tl. eftirfarandi:

"Verðlagning ógerilsneyddrar mjólkur til vinnslu.

Lögð var fram tillaga um verðlagningu á ógerilsneyddri mjólk í lausu máli til vinnslu, sem byggist á útreikningum Einars Hafliða Einarssonar, löggilts endurskoðanda Deloitte, frá síðasta fundi. Tillaga er um að heildsöluverð á ógerilsneyddri mjólk í lausu máli verði 91,40 kr. per líter. Í tillögunni er gert ráð fyrir að kostnaðarhlutdeild eins og hún er reiknuð í núverandi verðlagningarkerfi. Þar er tekið tillit til þeirra kostnaðarliða sem falla til en þeir liðir eru; mjólkurhráefni 82,92 kr./ltr., hlutdeild í launakostnaði 3,03 kr./ltr., flutningi og dreifingu 1,10 kr./ltr. Einnig hlutdeild í öðrum kostnaði eins og rannsóknum og eftirliti, orkukostnaði, skrifstofu- og bókhaldskostnaði og 5% hlutdeild í föstum kostnaði, samtals 4,35 kr./ltr., eða samanlagt **91,40 kr./ltr.** (82,92+3,03+1,10+4,35) fyrir ógerilsneydda mjólk í lausu máli. Tillagan var samþykkt samhljóða og tekur verðlagningin gildi 1. apríl n.k. Frá sama tíma mun því verð á mjólk í lausu máli í verðskrá, eingöngu gilda fyrir gerilsneydda mjólk."

Á sama tíma var heildsöluverð á gerilsneyddri mjólk í lausu máli 101 kr./ltr. samkvæmt auglýsingu nefndarinnar um heildsöluverð á mjólk og mjólkurafurðum þann 1. október 2013.

Samkvæmt auglýsingu verðlagsnefndar frá 1. júlí 2016 er heildsöluverð á hrámjólk í lausu máli 97 kr./ltr. og 108 kr./ltr. á gerilsneyddri nýmjólk í lausu máli.

Í þessum verðákvörðunum verðlagsnefndar felst hins vegar engin réttur fyrir keppinauta MS að tryggum aðgangi að hrámjólk.

5.

Aðgangur að hrámjólk

Sem fyrr segir er tryggur aðgangur að hrámjólk mjög mikilvægur þáttur til að tryggja samkeppni á mjólkurmarkaði og stuðla þannig að m.a. nýsköpun og öflugri vöruþróun. Á þetta hefur reynt bæði hér á landi og í nágrannaríkjum:



5.1

Holland

Á árinu 2008 átti sér stað samruni milli tveggja stærstu afurðastöðva í mjólkuriðnaði í Hollandi, Campania og Friesland Food. Bæði félögin voru samvinnufélög í eigu mjólkurbænda. Hið sameinaða félag var með 70-80% markaðshlutdeild á markaði fyrir hrámjólk og álika sterka stöðu á öðrum sviðum mjólkurmarkaðarins.

Í samningum beggja samvinnufélaganna við eigendur sína voru ákvæði sem annars vegar skuldbundu eigendur til að selja samvinnufélaginu alla hrámjólk og hins vegar samvinnufélagið til að kaupa alla hrámjólk. Campania/Freisland hugðist viðhalda sömu skilmálum.

Samruninn var talinn raska samkeppni.³ Var ekki síst talið að hann myndi takmarka aðgang keppinauta samrunaðila að hrámjólk. Samruninn var ekki ógiltur heldur fallist á hann með margvíslegum skilyrðum sem Campania/Freisland lagði til. Þessum skilyrðum var ætlað að vinna gegn þeirri takmörkun á samkeppni sem ella hefði leitt af samrunum, m.a. með því að tryggja aðgang keppinauta að fullnægjandi magni af hrámjólk til þess að þeir gætu starfað við framleiðslu á mjólkurvörum. Þau skilyrði sem tengdust aðgang að hrámjólkinu voru í aðalatriðum eftirfarandi:

- Campania/Freisland skuldbindur sig til þess að selja keppinautum árlega 1,2 milljarða lítra af hrámjólk. Heildarinnvigtuð hrámjólk Campania/Freisland var á árinu 2009 8,3 milljarða lítrar.⁴
 - Verðið skal vera 1% lægra en það verð sem Campania/Freisland greiðir mjólkurbændum í viðskiptum við félagið.
- Campania/Freisland skuldbindur sig til þess að grípa til aðgerða til þess að stuðla að því að mjólkurbændur í viðskiptum við félagið geti hafið viðskipti við aðrar afurðastöðvar:
 - Mjólkurframleiðandi sem kýs að hætta að selja Campania/Freisland hrámjólk og hefja þess í stað viðskipti við keppinaut fær eingreiðslu fyrir það (5 evrur per hverja 100 lítra af hrámjólk sem hann seldi Campania/Freisland árið áður.
 - Mjólkurframleiðandi, sem hætt hefur í viðskiptum við Campania/Freisland, skal eiga rétt á því að hefja þau viðskipti að nýju. Geri hann það innan þriggja ára skal hann endurgreiða umrædda greiðslu á pro rata grunni.
- Stofnaður var sérstakur lögaðili sem hefur það hlutverk að tryggja framkvæmd á þessum skilyrðum.

Ef framangreint skilyrði eru sett í íslenskt samhengi var heildarinnvigtuð mjólk til MS um 126 milljónir lítra á árinu 2015. Ef sambærilegt magnskilyrði gildi hér á landi og í Hollandi þá ætti að fara um 18,3 milljónir lítrar (14,5% af af allri

³ Samruninn féll undir samkeppnisreglur ESB og tók framkvæmdastjórn ESB ákvörðun í málinu, sbr. ákvörðun í máli nr. M.5046.

⁴ Skilyrðin taka til hefðbundinnar hollenskrar hármjólkur (ekki lífrænnar). Campania/Freisland safnar einnig hrámjólk frá bændum í Belgíu og Þýskalandi.



innvigtaðri mjólk MS) til óháðra keppinauta MS hér á landi, en ekki 5% eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Til viðbótar því skilyrði voru óháðum keppinautum tryggt hráefnið á lægra verði en hinum markaðsráðandi aðila í Hollandi

5.2 Noregur

Í Noregi er afurðastöðin Tine í mjög sterkri stöðu á mjólkurmarkaði.⁵ Tine er í eigu mjólkurbænda sem framleiða hrámjólk viðsvegar um landið. Sem eigendur er viðkomandi bændum gert skylt að selja Tine hrámjólk til vinnslu mjólkurafurða. Tine selur mjólk og mjólkurvörur í miklu úrvali. Tine selur einnig mjólkurvörur í gegnum erlendar afurðastöðvar með leyfisveitingum auk þess að flytja inn mjólkurvörur og hráefni til eigin mjólkurvinnslu. Á árinu 2014 var markaðshlutdeild Tine um 79% í sölu á neyslumjólk, 71% í hvítum osti og 68% í jógúrti.

Auk Tine eru starfandi minni afurðastöðvar á mjólkurmarkaði í Noregi. Er þar um að ræða

- Q-M sem er helsti keppinautur Tine. Það fyrirtæki framleiðir drykkjarmjólk, osta o.fl. Fyrirtækið fær 2/3 af hrámjólk sinni frá mjólkurbændum sem eru samningsbundnir því og afganginn kaupir það af Tine (sem Tine er skylt að selja, sbr. nánar hér á eftir)
- Rørosmeireriet. Það fyrirtæki framleiðir lífrænar mjólkurafurðir og fær hrámjólk frá Tine.
- Synnøve Finden sem ekki framleiðir drykkjarmjólk heldur osta og aðrar mjólkurafurðir í „föstu formi“. Synnøve Finden fær alla sína hrámjólk frá Tine.
- Normilk sem framleiðir þurrmjólk og fær alla sína hrámjólk frá Tine.

Bæði norsk stjórnvöld og norska samkeppniseftirlitið hafa gripið til aðgerða til þess efla möguleika minni keppinauta til þess að geta keppt við Tine.

Norsk stjórnvöld

Árið 1997 var aðgerðum hrint í framkvæmd til þess auka samkeppni á mjólkurmarkaði. Til grundvallar þessu lágu áhyggjur að markaðsráðandi staða Tine á mjólkurmarkaði kæmi í veg fyrir að minni afurðastöðvar gætu haslað sér völl og það hefði neikvæð áhrif á vöruþróun, fjölbreytileika í vöruúrvali og verð á mjólkurafurðum.⁶ Í kjölfar þessa hafa norsk stjórnvöld fjórum sinnum gripið til viðbótaraðgerða til að efla samkeppni með því að styðja við smærri afurðastöðvar. Skal hér gefið stutt yfirlit yfir kerfið í Noregi að þessu leyti.

⁵ Lýsing á aðstæðum í Noregi byggist m.a. skýrslu EFTA-dómstólsins (e. *Report for the Hearing*) í máli sem nú er rekið fyrir dómstólnum, mál nr. E-1/16-17 sem varðar beiðni héraðsdóms Osló frá 6. janúar 2016 um ráðgefandi álit frá EFTA-dómstólnum.

⁶ Sjá glærur frá norska landbúnaðarráðuneytinu frá 28. sept 2009: „*Milk market regulations – new challenges in the food market?*“



Í gildi er reglugerð í Noregi sem hefur þann tilgang að bæta stöðu minni keppinauta gagnvart Tine. Tine er þannig skylt að selja keppinautum „*nauðsynlegt magn*“ af hrámjólk.⁷ Í þessu felst:

- Þegar um er að ræða framleiðslu á fljótandi mjólkurafurðum er Tine skylt að selja óháðum afurðastöðvum hrámjólk upp að ákveðnu lágmarki (15 milljónir lítra árlega fyrir hverja stöð fyrir sig). Skal þess gætt að fullt jafnræði í kjörum sé milli annars vegar hinnar óháðu afurðastöðvar og hins vegar eigin framleiðsludeildar Tine.⁸ Einnig eru gerðar ákveðnar magnkröfur. Þetta ákvæði hljóðar svo:

„Til produksjon av flytende melkeprodukter skal markedsregulator pålegges en forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til 15 mill. liter melk pr. anlegg. For forsyninger utover dette, stilles det krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum skal settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.“⁹

Í þessu felst að ef sama afurðastöð safnar sjálf hrámjólk frá bændum þá á hún rétt á því að Tine selji henni tvöfalt það magn til viðbótar þeim 15 milljónum lítra sem hún hefur annars rétt á að lágmarki.¹⁰ Á árinu 2010 var sala Tine á hrámjólk til ótengdra aðila 13,7% af heildarinnlögðum mjólkurlítrum félagsins.¹¹ Er hér um rauntölur að ræða en hlutfallið gæti því verið hærra ef hinar óháðu afurðastöðvar myndu kjósa að safna meiri hrámjólk frá bændum og nýta sér þar af leiðandi tvöfalda söluskyldu Tine eins og framar segir.

- Þegar um er að ræða hrámjólk til framleiðslu á öðrum en fljótandi mjólkurafurðum er engin magntakmörkun á söluskyldu Tine: *„Til andre anvendelser enn flytende melkeprodukter, skal markedsregulator pålegges en forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier.“¹²*

⁷ Skyldum Tine sem „markedsregulator“ er lýst svo í ársskýrslu Tine fyrir árið 2015: *„Som markedsregulator har TINE plikt til å motta melk fra alle melkeprodusenter i Norge. På den måten er alle melke- produsentene sikret å få levert den melka de produserer til fastsatt pris (målråvaren). TINE har også plikt til å forsyne andre industriaktører med råvaren melk. Markedsregulering handler enkelt forklart om at TINE Råvare er ilagt et ansvar fra myndighetene for å sikre at det er nok melk i Norge, det vil si nok melkeråvare. Dette nivået fastsettes i forhandlinger mellom norske myndig- heter og faglagene i landbruket. Ordningen selvfinansieres av norske melkebonder, hvor TINE skal sikre bondene avsetning og priser i tråd med jordbruksavtalen og stabil forsyning av varer i alle markeder til tilnærmet lik pris. Markedsregulator har også forsyningsplikt for å sikre alle meieriselskaper nødvendig tilgang på råvarer. Markedsregulator plikter også å motta melk fra alle produsenter over hele landet.“* (undirstrikum SE). Sjá tine.no

⁸ Sjá einnig t.d. ársskýrslu Tine fyrir árið 2015: *„TINE Råvare ivaretar alle aktiviteter relatert til håndteringen av melk som råvare fra melkeprodusenten og fram til at melka er levert og fakturert de enkelte aktørene i markedsordningen for melk. Alle aktører, inkludert TINE som foredlingsindustri, kjøper rå melk til gjeldene noteringspris på det tidspunktet melka leveres fra TINE Råvare.“* (undirstrikum SE)

⁹ 3. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 919/2003: *„Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer“*

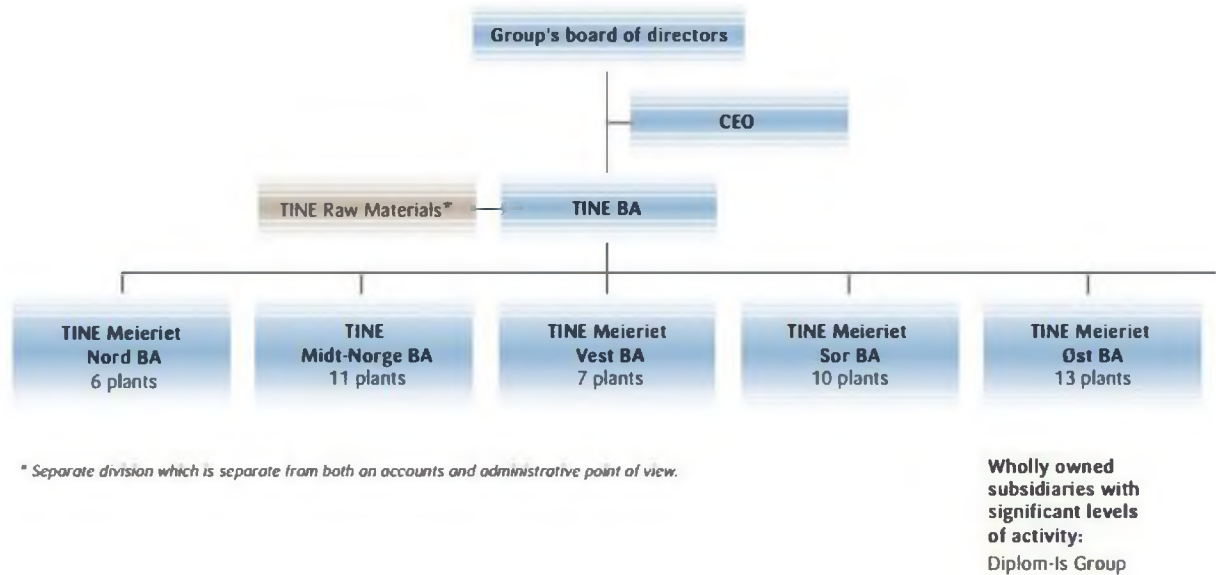
¹⁰ Sjá dæmi um söluskyldu Tine á hrámjólk hér: *„Eksempel: Et konsummelkselskap som tar i mot 20 mill. liter fra egne leverandører og har ett meierianlegg har følgende melkemengde "til disposisjon": Minstemengde fra markedsregulator 15 mill. liter + 20 mill. liter fra egne leverandører + 40 mill. liter fra markedsregulator (2 x 20 mill. liter) = 75 mill. liter til disposisjon.“* (Skjal frá Tine „Hva er markedsordningen for melk?“, tine.no)

¹¹ Sjá: https://www.slf.dep.no/en/campaign/_attachment/17029?_ts=134f4e15be8

¹² 4. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 919/2003.

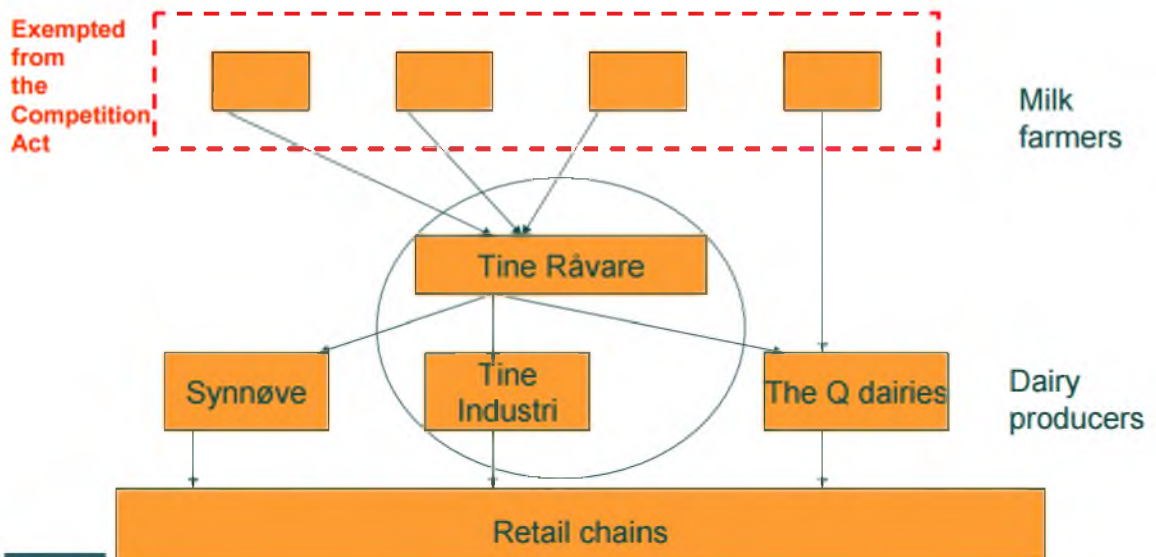


Reynt er að vinna gegn þeim hagsmunaárekstrum sem leiða að því að Tine er bæði óhjákvæmilegur viðskiptavinur þeirra sem þurfa á hrámjólk að halda og helsti keppinautur í sölu á afurðum unnum úr henni.¹³ Eins og sjá má af skipuriti Tine er sú deild sem annast sölu á hrámjólk til bæði óháðra keppinauta og eigin framleiðsludeildar þannig fjárhagslega og stjórnunarlega aðskilin frá annarri starfsemi Tine:



Norsk samkeppnisyfirvöld hafa einnig sett fram myndræna lýsingu á þessu skipulagi mjólkuriðnaðarins:¹⁴

The value chain of dairy products



¹³ Sjá t.d. árskýrslu Tine fyrir árið 2015: „TINE Råvare ble etablert som egen avdeling i TINE i 2004 etter en avtale mellom Staten og TINE om et klart økonomisk skille mellom råvarehåndtering og videreforedling. TINE Råvare er administrativt og økonomisk adskilt fra resten av TINE SA.“

¹⁴ Glærur norska samkeppniseftirlitsins frá 28. september 2009: „Monitoring Norwegian food markets“



Til viðbótar því að tryggja keppinautum Tine aðgang að hrámjólk hafa verið gerðar aðrar ráðstafanir til að bæta stöðu þeirra og örva þar með samkeppni á mjólkurmarkaði. Miða þær annað hvort að lækkun á gjöldum eða hækkun styrkja til afurðastöðva sem eru ótengdar Tine. Þá hefur helsti keppinautur Tine, Q-M, fengið sérstaka styrki til dreifingu mjólkurvara til að bæta samkeppnisstöðu gagnvart Tine.¹⁵

Í umræddum reglum felst að munur á verði á hrámjólk til vinnslu mjólkurafurða er jafnaður án tillits til hvar á landinu framleiðsla á henni fer fram og í hvaða framleiðsluvöru hún fer. Reglugerðin varðar mjólk og mjólkurvörur sem eru framleiddar og seldar eru af afurðastöðvum í Noregi. Reglugerðin nær ekki til mjólkurvara sem framleiddar eru erlendis.

Norsk samkeppnisyfirvöld

Norsk samkeppnislög gilda í ríkari mæli um þarlendan mjólkuriðnað en raunin er hér á landi. Þannig taka samrunareglur norskra samkeppnislaga að öllu leyti til samruna afurðastöðva í mjólkuriðnaði.¹⁶ Hefur norska samkeppniseftirlitið beitt þeim heimildum sínum til að tryggja aðgang keppinauta Tine að hrámjólk.

Í ákvörðun norskra samkeppniseftirlitsins frá 17. október 2002 var fjallað um samruna Tine við aðrar afurðstöðvar. Var sá samruni talin samkeppnishamlandi og honum sett margvísleg skilyrði. Norska samkeppniseftirlitið hefur reifað þetta mál svo:

„66. The NCA feared that a merger without conditions would lead to less pressure to improve efficiency, a narrower choice of products, and higher prices for Tine’s customers and for consumers. Had the merger simply gone ahead, it would have given Tine even tighter control over the «raw» milk resource and would have made it even more difficult for other players to set up as real competitors to Tine. The merger would also have led to a further weakening of competition in the primary product and processing stages of the chain.

67. Prior to the merger, there was a certain amount of competition between the ten dairy companies in the Tine cooperative, not least potential competition.

68. In order to remedy the anti-competitive effects of the merger, Tine was required to fulfil a number of conditions:

- Sell or divest two of its dairy facilities: one in eastern Norway and one in central Norway.*
- Supply the milk wanted by other producers of dairy products.*
- Amend its articles of association, enabling milk producers to leave the cooperative faster.”¹⁷*

¹⁵ Sjá t.d. mgr. 24-30 í framangreindri skýrslu EFTA-dómstólsins (e. *Report for the Hearing*) í máli nr. E-1/16-17.

¹⁶ Sjá nánar álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006, *Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði*.

¹⁷ Skýrsla Noregs til OECD vegna ársins 2002. „COMPETITION LAW AND POLICY IN NORWAY“



Þessi úrræði eru í samræmi við almenna stefnumörkun norskra stjórnvalda og styðja við þau.

4.3 Ísland

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 19/2016 var komist að þeirri niðurstöðu að MS hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. MS misnotaði markaðsráðandi stöðu sína með því að selja keppinautum sínum hrámjólk á óeðlilega háu verði á sama tíma og MS sjálft og tengdir aðilar (KS og dótturfélag þess) fengu þetta hráefni á mun lægra verði, og að auki undir kostnaðarverði. Var þetta til þess fallið að veita MS og tengdum aðilum verulegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum. Með þessu móti var geta smærri afurðastöðva til þess að keppa við MS og tengd félög skert með alvarlegum hætti, en það er til þess fallið að skaða á endanum hagsmuni bæði neytenda og bænda. MS hefur skotið ákvörðun nr. 19/2016 til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laganna getur Samkeppniseftirlitið gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta m.a. í bága við 11. gr. Miða slíkar aðgerðir að því efla samkeppni til framtíðar litið. Var þessari heimild beitt. Í umræddri ákvörðun segir um m.a. um þetta á bls. 238:

„Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að tryggja að eðlilegt jafnræði gildi um sölu MS á hrámjólk til aðila sem framleiða úr henni mjólkurvörur. Á það bæði við sölu til annarra lögaðila og um sölu/afhendingu á hrámjólk til eigin framleiðslu MS á mjólkurvörum. Til að tryggja þetta telur Samkeppniseftirlitið brýnt að mæla fyrir um aðskilnað á milli þeirrar starfsemi MS sem felst í því að afla og selja hrámjólk og annarrar starfsemi félagsins. Er það gert til þess að stuðla annars vegar að því að öll viðskipti, milli þeirrar einingar MS sem annast mun sölu á hrámjólk til þess hluta MS sem annast framleiðslu og sölu á mjólkurvörum, eigi sér stað á armslengdar grundvelli og hins vegar að umrædd hrámjólkureining MS gæti jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart öllum viðskiptavinum (þ.m.t. gagnvart framleiðsluhluta MS). Í ljósi m.a. meðalhófs telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á því, í þessu máli, að setja fram nákvæm fyrirmæli um með hvaða hætti skuli framkvæma og útfæra þennan aðskilnað. Aðeins er mælt fyrir um það að aðskilnaðurinn dugi til þess að unnt sé að fylgjast af skilvirkum og trúverðugum hætti með því að fyrirmælin um m.a. jafnræði í ákvörðunum sé í raun fylgt eftir. Samkvæmt þessu hefur MS umtalsvert svigrúm til þess að ákveða með hvaða hætti þessum aðskilnaði verður best fyrir komið innan fyrirtækisins. Rétt er að taka fram að í þessu felst m.a. engin krafa um að umrædd heildsölustarfsemi verði komið fyrir í sérstökum lögaðila. Ef hins vegar óháður eftirlitsaðili, sem mælt er fyrir um í ákvörðunarorði, telur að útfærsla MS á umræddum aðskilnaði nái ekki markmiði þessarar ákvörðunar skal hann vekja athygli á því og mun Samkeppniseftirlitsins bregðast við slíkri ábendingu.“



Fyrirmælin sem Samkeppniseftirlitið setti hljóða svo:

„2.1

Mjólkursamsölunni ehf. er óheimilt að grípa aftur til þeirra aðgerða sem lýstar hafa verið brotlegar í ákvörðun þessari. Hið sama gildir um aðrar aðgerðir gagnvart nýjum eða núverandi keppinautum á mjólkurmarkaði sem hafa eða er ætlað að hafa samskonar áhrif.

2.2

Sala Mjólkursamsölnnar ehf. á hrámjólk skal vera aðskilin frá annarri starfsemi fyrirtækisins. Aðskilnaðurinn skal vera framkvæmdur þannig að unnt sé að fylgjast af skilvirkum og trúverðugum hætti með því að fyrirmælunum skv. gr. 2.3 sé fylgt eftir.

2.3

Mjólkursamsalan ehf. skal tryggja að sú eining fyrirtækisins sem annast sölu á hrámjólk til Mjólkursamsölnnar ehf. sjálfrar og annarra fyrirtækja gæti jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart öllum viðskiptavinum, þ.m.t. gagnvart annars vegar þess hluta Mjólkursamsölnnar ehf. sem annast framleiðslu og sölu á mjólkurvörum og hins vegar öðrum fyrirtækjum sem stunda sömu starfsemi. Tekur þetta til verðs og allra annarra kjara og skilmála sem gilda um umrædda sölu á hrámjólk.

Mismunandi viðskiptakjör, t.d. magnafsláttur, tengd sölu á hrámjólk eru aðeins heimil ef sannanlegar málefnalegar og hlutlægar ástæður standa til þess. Séu slík mismunandi kjör fyrir hendi skal Mjólkursamsalan á hverjum tíma geta sýnt fram á þau hlutlægu og málefnalegu rök sem liggja þeim til grundvallar.

2.4

Öll viðskiptakjör sem gilda um sölu Mjólkursamsölnnar ehf. á hrámjólk skulu birt opinberlega.

2.5

Mjólkursamsalan ehf. skal fela óháðum aðila að leggja árlega mat á það hvort félagið gæti jafnræðis í viðskiptum með hrámjólk í samræmi við fyrirmæli þessarar ákvörðunar.

Mjólkursamsalan ehf. skal innan tveggja mánaða frá dagsetningu þessarar ákvörðunar tilkynna Samkeppniseftirlitinu um tilnefningu umrædds óháðs aðila. Niðurstöður hins óháða aðila skulu vera rökstuddar og í skriflegu formi og aðgengilegar Samkeppniseftirlitinu ef það kallar eftir þeim.



Telji hinn óháði aðili að aðskilnaðurinn samkvæmt gr. 2.2 sé ekki í samræmi við fyrirmæli þeirrar greinar skal hann hið fyrsta vekja athygli Samkeppniseftirlitsins á því."

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 15. ágúst sl. var í aðalatriðum hafnað þeirri kröfu MS að fresta réttaráhrifum framangreindra fyrirmæla með málið væri til meðferðar nefndarinnar. Segir um þetta í úrskurði nefndarinnar: „Áfrýjandi [MS] hefur ekki nema með almennum orðum gert grein því að fyrirmælin séu honum þungbær. Engin gögn hafa verið lögð fram um kostnað eða einstakar ráðstafanir sem kynnu að hafa áhrif á viðskiptahagsmunum hans með óafturkræfum hætti. Þegar litið er til efnis fyrirmælanna er ekki unnt að sjá að þær ráðstafanir sem um ræðir geti talist mjög þungbærar og virðast að sumu leyti árétting á þeim skyldum sem ætla má að leiði af stöðu markaðsráðandi aðila almennt.“

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er að öðru leyti til efnismeðferðar fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

5.

Tillögur

Fram hefur komið að atvinnuveganefnd hyggst leggja til að þær breytingar sem frumvarpið miðar við að gerðar verði á verðlagningarákvæðum búvörulaga verði ekki lögfestar nú. Er það skilningur Samkeppniseftirlitsins að þetta feli í sér að 3. til og með 10. gr. fyrirbyggjandi frumvarps verði felldar út og verði ekki að lögum. Jafnframt er það skilningur eftirlitsins að af þessu leiði af breytingar á skilgreiningu á hugtakinu afurðastöð verði ekki að lögum nú.

Fram er komið að nefndin telji nauðsynlegt að frekari undirbúningur og samráð við haghafa þurfi að eiga sér stað. Er stefnt að því að á næstu árum fari fram heildarendurskoðun og mótun framtíðarsýnar í íslenskum landbúnaði. Á fundi með atvinnuveganefnd kom hins vegar fram að vilji væri til þess að gera í þessari atrennu breytingar á búvörulögum sem miða að því að styrkja stöðu minni aðila á mjólkurmarkaði. Einnig kom fram að mikilvægt sé að ávallt sé tryggð örugg söfnun á hrá mjólk og sama verðlagning um allt land.

Samkeppniseftirlitið fær ekki betur séð en öll atriði sem tengjast söfnun og verðlagningu á hrá mjólk frá bændum séu í föstum skorðum og er ekki kunnugt um nein vandamál þar að lútandi, sbr. umfjöllun hér að framan. Sér eftirlitið því ekki þörf á því að löggjafinn grípi til aðgerða áður en umræddri heildarendurskoðun er lokið.

Samkeppniseftirlitið er hins vegar sammála því mati nefndarinnar að brýnt sé að tryggja eftir föngum að sjálfstæðar afurðastöðvar eða vinnsluaðilar geti haslað sér völl á íslenskum mjólkurmarkaði. Hið jákvæða samkeppnislega aðhald sem leiðir af starfsemi smærri eða nýrra fyrirtækja bætir hag bæði mjólkurframleiðenda og neytenda. Er Samkeppniseftirlitið sammála því mati sem fram hefur komið t.d. í Noregi að viss samkeppni í framleiðslu á mjólkurafurðum sé nauðsynleg til þess að tryggja vörubrúun og fjölbreytileika og þar með framfarir í mjólkuriðnaði. Er þetta mikilvægur þáttur í að stuðla að því að neysla mjólkurvara eflist eða a.m.k. dragist ekki saman.



Með hliðsjón af öllu framangreindu leggur Samkeppniseftirlitið eftirfarandi til:

1. Við búvörulög bætist nýtt ákvæði sem orðist svo:

„Markaðsráðandi afurðastöð er skylt að selja óháðum afurðastöðvum og vinnsluaðilum hrámjólk til framleiðslu á mjólkurvörum. Skal verð á hrámjólkinni vera í samræmi við heildsöluverðlagningu skv. 1. mgr. 13. gr. laganna og gilda með sama hætti gagnvart framleiðsluhluta markaðsráðandi afurðastöðvar og hinum óháðu aðilum. Sama jafnræði skal gilda um önnur viðskiptakjör og skilmála.

Söluskylda markaðsráðandi afurðastöðvar nemur allt að 20% af þeirri hrámjólk sem afurðastöðin tekur við. Viðmið þetta skal endurskoða innan fjögurra ára frá gildistöku þessa ákvæðis.

Óháð afurðastöð eða vinnsluaðili skv. 1. mgr. er hver sá aðili sem ekki er í eigna- eða stjórnunartengslum við markaðsráðandi afurðastöð.

Sú deild markaðsráðandi afurðastöðvar sem annast sölu á hrámjólk skv. 1. mgr. skal vera fjárhagslega og stjórnunarlega aðskilin frá annarri starfsemi fyrirtækisins.

Eftirlit með þessu ákvæði skal vera hluti þess eftirlits sem Samkeppniseftirlitið hefur með markaðsráðandi afurðastöðvum á grundvelli samkeppnislaga. Brot á þessu ákvæði varðar sömu viðurlögum og brot á 11. gr. samkeppnislaga.”

Ákvæði af þessum toga myndi hafa mjög jákvæð áhrif á mjólkurmarkaði. Það myndi skapa traust og sóknarfæri fyrir minni aðila. Slíkt hefði einnig heppileg áhrif stærri fyrirtæki eins og MS þar sem það myndi öðlast sterkari hvata til þess að gera enn betur í framleiðslu og sölu á mjólkurafurðum sem er til hagsbóta bæði fyrir eigendur MS og neytendur. Þetta ákvæði myndi einnig styðja við þær aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið hefur gripið til í því skyni að jafna samkeppnisstöðu á mjólkurmarkaði, sbr. og umfjöllun um Noreg hér að framan.

Eftirlit með markaðsráðandi fyrirtækjum er hluti af lögmæltum verkefnum Samkeppniseftirlitsins, þ.m.t. mat á því hvort fyrirtæki teljast markaðsráðandi í samræmi við viðurkenndar meginreglur. Þá liggur fyrir löng réttarframkvæmd í samkeppnisrétti um hvað felst í fjárhagslegum og stjórnunarlegum aðskilnaði. Er því bæði eðlilegt og horfir til skilvirkni að Samkeppniseftirlitið framfylgi umræddu ákvæði.

Jafnframt er brýnt að í lögskýringargögnum, þ.e. nefndaráliti, sé áréttað að 11. gr. samkeppnislaga taki til mjólkurafurðastöðva, eins og verið hefur.