



Alþingi  
Erindi nr. P 138/2959  
komudagur 5. 8. 2010

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

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

Reykjavík, 5. ágúst 2010

**Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna frv. um breytingu á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009-2010, þskj. 1284 – 662. mál.**

Vísað er til tölvupósts, dags. 30. júní 2010, þar sem óskað er umsagnar Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarps til laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.

Samkeppniseftirlitið telur óhjákvæmilegt að gera alvarlegar athugasemdir við lagafrumvarpið. Vísar eftirlitið til þess að hér er um mikilvægan neytendamarkað að ræða.

Í upphafi vill Samkeppniseftirlitið vekja athygli á því að það hefur á undanförunum árum fjallað ítarlega um samkeppnisaðstæður í mjólkuriðnaði, sbr. t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2002, *Erindi Samtaka verslunar og þjónustu vegna verðlagningar verðlagsnefndar búvara á mjólkurvörum í heildsölu*, álit nr. 1/2006, *Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði*, og álit nr. 1/2009, *Skaðleg samþjöppun í mjólkuriðnaði og áhrif búvörulaga á samkeppni*.

Í framangreindum álitum hefur þeim tilmælum ítrekað verið beint til landbúnaðarráðherra að beita sér fyrir því að auka virka samkeppni á markaði fyrir framleiðslu og sölu á mjólkurvörum. Eins og kunnugt er hefur í engu verið farið að þeim tilmælum sem um er fjallað í umræddum álitum heldur hefur þvert á móti allt frá birtingu állitsins árið 2002 verið gengið lengra í þá átt að takmarka samkeppni í stað þess að efla hana, neytendum og bændum til hagsbóta.



Nú háttar svo til að með frumvarpi því sem hér um ræðir á að ganga enn lengra í þá átt að takmarka samkeppni á umræddum markaði og festa þannig enn frekar í sessi samkeppnishömlur, neytendum og bændum til tjóns.

Samkeppniseftirlitið vísar hér einkum til 2. gr. frumvarpsins. Í því er gert ráð fyrir að það varði rekstraraðila afurðastöðvar (mjólkursamlags) fjársekt að taka við mjólk frá framleiðanda sem ekki hefur greiðslumark og markaðsfæra hana á innanlandsmarkaði. Sama gildir ef rekstraraðili afurðastöðvar markaðsfærir innanlands afurðir úr mjólk sem er umfram greiðslumark framleiðanda án samþykkis framkvæmdanefndar búvörusamninga. Gert er ráð fyrir að sektin nemi 110 kr. fyrir hvern lítra mjólkur sem markaðsfærð er innanlands. Hið sama gildir um afurðir sem samsvara því magni. Að sama skapi er gert ráð fyrir að um refsiaþbyrgð lögaðila fari eftir ákvæðum II. kafla A almennra hegningarlaga. Um ákvörðun sekta er enn fremur gert ráð fyrir að það fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Rétt er að vekja athygli á því að Samkeppniseftirlitið hefur áður gert athugasemdir við efnislega sambærilegt lagafrumvarp sem til stóð að leggja fyrir þingið, sbr. minnisblað til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytsins, dags. 26. febrúar 2009. Með lagafrumvarpsgreininni er verið að festa í sessi þá skyldu að mjólk sem framleidd er umfram greiðslumark megi almennt ekki markaðssetja og selja íslenskum neytendum. Samkeppniseftirlitið bendir á að slíkt fyrirkomulag er eðli málsins samkvæmt til þess fallið að draga úr framboði á innanlandsmarkaði og stuðla þar með að verðhækkunum og vinna gegn verðlækkunum, til skaða fyrir neytendur. Þá kemur frumvarpsgreinin augljóslega í veg fyrir frelsi í atvinnurekstri, kemur í veg fyrir að nýir keppnautar komi inn á markaðinn og stuðlar þannig að og festir í sessi fákeppni á markaði, takmarkar nýsköpun og vöruþróun og vinnur gegn hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þá verða mjólkurframleiðendur, þ.e. bændur, einnig fyrir skaða þar sem þeim nýtast ekki kostir samkeppninnar á milli afurðastöðva við öflun hrámjólkur til að fá hærra verð fyrir sínar afurðir.

Með lagafrumvarpinu er því verið að festa í sessi alvarlegar samkeppnishömlur sem á heilbrigðum samkeppnismarkaði fæli ella í sér alvarleg brot á 10. gr. samkeppnislaga og mikinn skaða fyrir almenning. Frumvarpið felur því í sér að mati Samkeppniseftirlitsins alvarlegar aðgangshindranir, hefur hamlandi áhrif á framleiðslu- og hagræðingarmöguleika bænda og takmarkar samkeppni í vinnslu og sölu mjólkurafurða neytendum til tjóns.

Í ljósi framanritaðs leggst Samkeppniseftirlitið eindregið gegn því að frumvarpsgreinin verði að lögum. Þess í stað hvetur eftirlitið til þess að tekið verði mið af ofangreindum athugasemdum með það að markmiði að draga úr aðgangshindrunum og efla atvinnustarfsemi. Í þessu sambandi er sérstök athygli vakin á skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, en þar er fjallað um mikilvægi þess að draga úr aðgangshindrunum í því skyni að hraða efnahagsbata í kjölfar bankahrunsins. Í skýrslunni er m.a. fjallað um matvörumarkaðinn, þ. á m. mjólkurvörur.



Samkeppniseftirlitið telur jafnframt rétt að taka fram að allt frá innkomu Mjólkur á markað árið 2005 hefur það verið látið óátalið þótt framleiddar hafa verið mjólkurafurðir á innanlandsmarkað utan kvóta. Mjólkurframleiðendur á Íslandi hafa því haft réttmætar væntingar til þess að geta framleitt áfram mjólkurafurðir fyrir íslenska neytendur, þ.e. innanlandsmarkað, án tillits til þess hvort framleiðsla þeirra sé ríkisstyrkt eða ekki. Hafa tilteknir bændur í því skyni m.a. ráðist í umfangsmiklar framkvæmdir, m.a. stækkun á búum og fjárfest í dýrum framleiðslutækjum í því skyni að geta þjónustað íslenska neytendur án styrkja frá ríkinu. Nær lagi væri að styðja slíka atvinnustarfsemi, en að leggja stein í götu framfara og nýsköpunar.

Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur íslenskur mjólkurmarkaður mörg einkenni samráðshringis (*e. cartel*) sem á heilbrigðum samkeppnismarkaði brýtur í bága við 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með hugtakinu er átt við fyrirtæki sem ættu að vera að keppa sín á milli á markaði fyrir vöru eða þjónustu, en hafa gert með sér samkomulag um að draga úr framleiðslu eða samræma verð. Tilgangurinn er þannig að auka hagnað viðkomandi samráðsfyrirtækja á kostnað hagsmuna neytenda og þjóðfélagsins í heild. Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við slíkri háttsemi og varðar brot háum stjórnvaldssektum og fangelsisrefsingu. Hefur löggjafinn þannig litið svo á að um sé að ræða alvarlegustu brotin gegn samkeppnislögum enda er skaðsemi samráðs fyrirtækja fyrir þjóðfélagið mikið. Eitt einkenni slíkra samráðahringja er að þeir leita leiða til að tryggja að aðilar samráðsins fari að gerðum samningum um t.d. verðhækkanir eða takmörkun á framleiðslu, með því að koma á eftirliti með því að samningum sé fylgt, auk þess sem komið er á kerfi þar sem aðilum samráðs er refsað ef þeir brjóta gegn samningum. Með þessu móti er stuðlað að árangursríku samráði og að samráðshringurinn hagnist á kostnað almennings.

Hér háttar hins vegar svo til að löggjafinn sjálfur hefur stigið fram og undanþegið mjólkurvörumarkað mikilvægum ákvæðum samkeppnislaga, í því skyni að fyrirtæki á markaðnum geti haft með sér samráð neytendum og bændum til tjóns. Í fyrri álitum Samkeppniseftirlitsins, sbr. einkum álit nr. 1/2006, *Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði*, hefur verið sýnt fram á að rök sem löggjafinn hefur fært fyrir þeim afbrigðum standast ekki. Ber í því sambandi að áréttta að sá agi og aðhald sem leiðir af virkri samkeppni stuðlar að hagkvæmum rekstri og nýsköpun. Einokun hefur þveröfug áhrif. Nú hefur landbúnaðarráðherra í hyggju að ganga enn lengra og koma á viðurlagakerfi til að fylgja samkeppnishindrunum á markaðnum eftir. Er við það miðað í frumvarpinu að refsivörslukerfinu verði beitt til þess að vernda einokun og hindra nýjan atvinnurekstur.

Það styður ennfremur framangreinda samlíkingu við samráðshringi að í frumvarpinu kemur fram að það hafi verið samið í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu að höfðu samráði við Bændasamtök Íslands og Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM), en án samráðs og í trássi við hagsmuni þeirra sem standa utan þessara samtaka. Er þar m.a. átt við nýstofnað fyrirtæki, Vesturmjólk, sem stefnir að því að setja upp mjólkurvinnslu í Borgarnesi og framleiða mjólk án ríkisstyrkja.




Aðildarfélag SAM eru Auðhumla svf., Kaupfélag Skagfirðinga svf. (KS) og Mjólk ehf. Auðhumla og KS eiga Mjólkursamsöluna ehf. og í fyrra sameinuðust KS og Mjólk. Fyrirtækin sameinuðust þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi talið samrunann skaðlegan samkeppni, sbr. ákvörðun nr. 40/2009, *Samruni Kaupfélags Skagfirðinga svf. og Mjólk ehf./Eyjabús ehf.* Samruninn féll hins vegar ekki undir gildissvið samkeppnislaga vegna ákvæða í búvörulögum nr. 99/1993. Skorti Samkeppniseftirlitinu því lagaheimild til að grípa til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga. Rannsóknir Samkeppniseftirlitsins sýna að koma Mjólk inn á markaðinn hafði mjög jákvæð áhrif. Hún skapaði samkeppnislegt aðhald sem neytendur nutu góðs af með auknu vöruúrvali og lægra verði og ennfremur leiddi af tilkomu Mjólk herra mjólkurverð til bænda, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2010, *Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á meintri misnotkun Mjólkursamsölnnar ehf. á markaðsráðandi stöðu.* Verði frumvarpið að lögum er komið í veg fyrir að ný fyrirtæki hafi með starfsemi sinni sömu jákvæðu áhrif.

Að mati Samkeppniseftirlitsins vekur það furðu að frumvarpið hafi verið samið í samvinnu við ráðandi hagsmunaaðila á markaðnum og án samráðs við aðra aðila. Í þessu sambandi er rétt að áréttta að í álliti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2009 frá 10. desember 2009 var þeim tilmælum sérstaklega beint til ráðherra að beita sér fyrir því að við undirbúning lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla á sviðum sem varðar vinnslu og sölu mjólkur og mjólkurafurða yrði tryggt að jafnræðis yrði gætt, þannig að allir hagsmunaaðilar á markaði hefðu sama tækifæri til að koma að sjónarmiðum sínum, sbr. 3. tl. álitsorðs. Hér verður því ekki annað ráðið að farið hafi verið gegn þessum tilmælum.

Að lokum vill Samkeppniseftirlitið taka fram að jákvætt er að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skotið sé styrkari stoðum undir heimavinnslu, þar sem gert er ráð fyrir að mjólkurframleiðanda sé heimilt, þrátt fyrir ákvæði 2 mgr., að markaðsfæra innanlands, á hverju verðlagsári, afurðir úr mjólk sem framleiðandi markaðsfærir á innanlandsmarkað, sem samsvarar allt að 10.000 lítrum mjólkur, án þess að það teljist til nýtingar á greiðslumarki lögbýlis. Í nefndaráliti sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar er aftur á móti gert ráð fyrir því að hækka lítramagnið í 15.000 lítra, sem er vel. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að sú heimild til heimavinnslu sem ráð er gerð fyrir í frumvarpinu dugi engan veginn til að draga úr þeim alvarlegu samkeppnishömlum sem frumvarpið leiðir af sér.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

  
Páll Gunnar Pálsson

  
Örn E. Pálsson