

Miðvikudagurinn 8. júlí 1998 kl. 9:00

114. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 4/1998

**Samningur Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins
um aðgerðir til útrýmingar salmonellu í kjúklingarækt**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Neytendasamtökunum með bréfi, dags. 30. maí 1997. Í bréfinu óskuðu samtökin eftir athugun Samkeppnisstofnunar á lögmæti sammings milli Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins frá 25. febrúar 1997 um aðgerðir til útrýmingar á salmonellu í kjúklingarækt, með hliðsjón af 10., 12. og 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í bréfi Neytendasamtakanna segir, að samningur landbúnaðarráðuneytisins og Félags kjúklingabænda hafi það markmið að útrýma salmonellu í kjúklingarækt. Í því skyni hafi landbúnaðarráðuneytið veitt 40 milljónum króna til að stöðva framleiðslu a.m.k. tímabundið á þeim búum þar sem þráfelld salmonellumengun hafi verið í kjúklingaafurðum. Með þessu framlagi hafi átt að ráða bót á vandamálum kjúklingaræktarinnar varðandi salmonellumengun afurða og því yrði ekki um frekari stuðning stjórnvalda að ræða.

Neytendasamtökin skilja mikilvægi þess fyrir neytendur að matvörur séu ekki sýktar af salmonellu. Hins vegar hafi salmonella fundist á fleiri kjúklingabúum en þeim sem keypt hafi verið úr rekstri á grundvelli framangreinds sammings. Því vakni spurningar um hvort tilgangi sammingsins hafi verið náð með þessum aðgerðum og hvort með samningnum sé fyrst og fremst verið að aðstoða fjárhagslega tvo kjúklingaframleiðendur með framlögum úr sameiginlegum sjóðum landsmanna. Í bréfi Neytendasamtakanna segir því næst: „*Með samningnum er stuðlað að fækkun framleiðenda í kjúklingarækt og óttast Neytendasamtökin að með honum sé verið að skaða samkeppni á sviði kjúklingaframleiðslunnar. Neytendasamtökin óttast jafnframt að þessi afskipti*

stjórnvalda af kjúklingarækt muni leiða af sér hærra vöruverð á kjúklingum til neytenda.“

Til stuðnings framangreindu álitinu sínu benda Neytendasamtökin á að engin fagleg rök hafi komið fram, sem liggi til grundvallar samningnum, um nauðsyn þess að grípa til aðgerða gagnvart ákveðnum framleiðendum í kjúklingarækt, sbr. 3. og 9. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og grein 2.1. og 2.5 – 2.6 í reglugerð nr. 251/1995 um aðbúnað og sjúkdómavarnir á alifuglabúum og útungunarstöðvum. Þá liggi ekki fyrir faglegt mat á því hvort þau bú sem hættu framleiðslu hafi uppfyllt þær kröfur sem reglugerð nr. 251/1995 geri til þeirra þannig að ljóst sé að ekki hafi verið um vanrækslu af hálfu þessara bóna að ræða. Því næst segir: „*Hagsmunafélagi kjúklingabænda er með samningnum veitt alls 40 milljónir króna sem þeir geta ráðstafað án nokkurra skilyrða. Ekki er tekið fram í samningnum, sbr. 2. gr. hans, hvaða bú skuli fá fjármagn til að stöðva framleiðslu sína, heldur er Félagi kjúklingabænda falið vald til að ákveða slíkt. Félag kjúklingabænda gerði síðan samninga við tvo kjúklingaframleiðendur, annars vegar við Ásgeir Eiríksson ehf. að Klettum í Gnúpverjahreppi og hins vegar við Fjöregg að Sveinbjarnargerði í Eyjafirði. Í svari ráðherra vegna fyrirspurnar á Alþingi, í máli nr. 500, kemur fram að fundist hafi salmonella í fimm búum árið 1995 og fjórum árið 1996. Því verður ekki séð hvernig það geti samrýmt markmiði samningsins að aðstoða einungis tvo framleiðendur því þannig verður varla komið í veg fyrir salmonellumengun í kjúklingarækt.*“

Neytendasamtökin telja að eðlilegra hefði verið, bæði vegna samkeppnissjónarmiða og af faglegum ástæðum, að landbúnaðarráðuneytið gerði samninga af þessum toga beint við einstaka framleiðendur án íhlutunar Félags kjúklingabænda. Þannig hefði ráðstöfunarvald fjárisins verið í höndum stjórnvalda sjálfra en ekki hagsmunafélags, enda hafi landbúnaðarráðuneytið á að skipa mönnum með sérfræðipækkingu í salmonellusjúkdómum. Einnig verði að telja afar óeðlilegt að hagsmunafélag kjúklingabænda, sem lagt hafi fram 10 milljónir króna til samningsins, ráðstafi þannig 50 milljónum króna til að kaupa tiltekna aðila úr rekstri. Augljóst megi telja að þar með sé félagið að skekkja samkeppni á þessu sviði. Loks sé tekið fram í samningnum, sbr. 4. gr. hans, að hann hafi ekki fordæmisgildi. Þau kjúklingabú sem lenda muni í erfiðleikum vegna salmonellumengunar í framtíðinni geti ekki vænst þess að fá aðstoð umfram það sem lög nr. 25/1993 mæli fyrir um. Óeðlilegt sé að stjórnvöld noti opinbert fé til að aðstoða einstaka framleiðendur þegar ljóst sé að aðrir muni ekki sitja við sama borð.

Í niðurlagi bréfsins segir svo: „Neytendasamtökin telja samkvæmt framansögðu að samningur landbúnaðarráðuneytisins við Félag kjúklingabænda hafi þau áhrif að skaða samkeppni í kjúklingarækt, sbr. 10. gr. og a- og b-liðir 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga og sem leiða muni til hækkunar á verði framleiðslu í kjúklingarækt. Þegar stjórnvöld grípa inn í samkeppni með aðgerðum eins og hér var gert, verður að liggja fyrir skýr lagaheimild. Sú lagaheimild var ekki fyrir hendi í máli þessu en heimild í fjárlögum er ekki nægileg.“

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi Ásgeiri Eiríkssyni ehf. og Fjöreggi hf. erindi Neytendasamtakanna með bréfum, dags. 16. júní 1997, og óskaði umsagnar fyrirtækjanna um það. Þá sendi Samkeppnisstofnun Félagi kjúklingabænda erindi Neytendasamtakanna með bréfi, dags. 16. júní 1997, og óskaði umsagnar félagsins um það. Einnig var óskað eftir tilteknum gögnum er vörðuðu starfsemi Félags kjúklingabænda. Loks var landbúnaðarráðuneytinu sent erindi til umsagnar með bréfi, dags. 16. júní 1997. Ennfremur var óskað upplýsinga um: 1) á hvaða búum og hve mikið hafi verið um salmonellusýkingar á árunum 1990 – 1997, 2) hvort samningsgerð Félags kjúklingabænda við þá kjúklingabændur sem um ræði hafi verið í samræmi við samning landbúnaðarráðuneytisins og Félags kjúklingabænda að mati ráðuneytisins, 3) aðgerðir á vegum ráðuneytisins vegna salmonellusýkinga og loks var óskað eftir afriti af áætlun þeirri sem gert var ráð fyrir í 3. gr. samningsráðuneytisins og kjúklingabænda.

2.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 12. júlí 1997. Þar segir að salmonella hafi verið alvarlegt vandamál í kjúklingarækt á Íslandi undanfarin ár. Alvarleg tilvik sýkinga sem komið hafi upp hafi dregið stórlega úr neyslu þessarar afurðar. Til að tryggja hollustu alifuglaafurða hafi opinberir aðilar, s.s. yfirdýralæknisembættið og landbúnaðarráðuneytið, beitt fyrirbyggjandi aðgerðum með því að ráða sérstakan dýralækni alifuglasjúkdóma árið 1993. Það starf hafi borið ríkulegan árangur þar sem tíðni salmonellusýkinga í uppeldishópum kjúklinga hafi farið úr 14,9% árið 1994 niður í 3,6% árið 1996.

Í apríl 1996 hafi landbúnaðarráðherra borist minnisblað frá yfirdýralækni og Félagi kjúklingabænda sem fjallaði um salmonellumengun í kjúklingum og aðgerðir til að framleiða kjúklinga ómengaða af salmonellu. Minnisblaðið hafi verið unnið á grundvelli sérfræðipækningar héraðsra aðila og með hliðsjón af upplýsingum frá Norðurlöndunum. Í minnisblaðinu sé talið nauðsynlegt að veitt verði aðstoð við niðurskurð á búum þar sem um viðvarandi salmonellumengun hafi verið að ræða, eigi að vera mögulegt að ná því markmiði að tryggja neytendum salmonellufríá kjúklinga. Síðan segir: „*Við umfjöllun þessa minnisblaðs í landbúnaðarráðuneytinu kom fram að um væri að ræða tvö kjúklingabú með árlega framleiðslu samanlagt um 200 tonn. Í framhaldi af umfjöllun þessa minnisblaðs lagði landbúnaðarráðherra fram tillögu í ríkisstjórn um að bústofn á búum þar sem salmonella hefur komið upp hvað eftir annað sem stórfellt vandamál á undanförunum árum verði skorinn niður og framleiðslu hætt og til þess veittur stuðningur af ríkisins hálfu. Ríkisstjórnin samþykkti að leggja allt að 40 milljónir kr. til verkefnisins. Á fjárlögum 1997 voru því veittar undir fjárlagalið 04-521-Greiðslur vegna smitsjúkdóma og salmonellumengunar, kr. 72. milljónir.*“

Í fylgiskjali sem fylgdi bréfi landbúnaðarráðuneytisins var gerð grein fyrir því á hvaða búum hafi komið upp tilfelli af salmonellusýkingum á árunum 1993 – 1997 en umbeðnar upplýsingar fyrir árin 1990 – 1992 séu ekki tiltækar. Þar kemur fram að á árinu 1995 greindist salmonella á fimm búum, árið 1996 á fimm búum og árið 1997 á tveimur búum, þar af á öðru þeirra sem keypt voru úr rekstri á grundvelli hins umdeilda samnings Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins.

Í umsögn ráðuneytisins segir að þegar málið var lagt fyrir ríkisstjórn hafi verið gert ráð fyrir að Félag kjúklingabænda ynni úr samningnum eins og gert var. Þá segir um aðgerðir á vegum ráðuneytisins til varnar salmonellumengun að til viðbótar við ráðningu hins sérstaka dýralæknis alifuglasjúkdóma sem að framan greini fyrirskipi ráðuneytið niðurskurð og förgun ef „invasív“ salmonella greinist, fyrirskipi hitameðferð ef „non-invasív“ salmonella greinist og viðhafi strangt innflutningseftirlit með innfluttum holdastofnum og kjúklingafóðri. Loks segir í svörum ráðuneytisins við spurningum Samkeppnisstofnunar, að Félag kjúklingabænda hafi ekki lokið þeirri áætlun um tryggingar gegn salmonellutjónum sem gert sé ráð fyrir í 3. gr. samnings aðilanna að lögð sé fyrir ráðuneytið.

Í niðurlagi umsagnar ráðuneytisins segir: „Ráðuneytið hafnar því að unnt sé á grundvelli samkeppnislaga að koma í veg fyrir aðgerðir sem stuðla að því að tryggja neytendum sem heilbrigðasta og hollasta vöru, sem er framleidd án þess að af hljótist mengun umhverfis eða matvæla. Það er því skoðun ráðuneytisins að vísa beri þessu erindi frá sem fjallar um það hvort rétt og eðlilegt sé að stöðva framleiðslu búna, sem hafa valdið alvarlegri salmonellumengun í framleiðslu á kjúklingum, án efnislegrar umfjöllunar.“

3.

Umsögn Félags kjúklingabænda barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 17. júlí 1997. Þar segir að um langt skeið hafi það verið baráttumál Félags kjúklingabænda að útrýma salmonellumengun í kjúklingaræktinni en hún hafi á sl. 20 árum orðið fyrir miklum áföllum vegna salmonellusýkinga sem hafi skaðað ímynd búgreinarinnar og stórlega dregið úr sölu afurða.

Meginmarkmið með áætlun um útrýmingu á salmonellu í kjúklingarækt sé að tryggja að undir engum kringumstæðum fari salmonellumengaðar kjúklingaafurðir á markað til neytenda og jafnframt að tryggja sem kostur sé stöðu þeirra kjúklingaframleiðenda sem kunni í framtíðinni að verða fyrir salmonellumengun á búum sínum. Stuðningur stjórnvalda hafi verið forsenda þess að áætlunin næði fram að ganga.

Komi salmonellusýkingar upp á kjúklingabúi sé bústofni fargað og fullunnum afurðum eytt. Gagnvart þeim tjónum sem upp kunni að koma í framtíðinni og ekki verði bætt samkvæmt ákvæðum laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim þá tryggi greinin sig sjálf með traustri aðkomu að Bjargráðasjóði og hugsanlegum almennum tryggingum. Leggja verði áherslu á, að salmonella sé vaxandi heilbrigðisvandamál í hinum vestræna heimi og því nauðsynlegt að bregðast við með viðeigandi hætti.

Þá segir í umsögninni: „Félag kjúklingabænda telur rétt að það komi fram að tilgangur og markmið félagsins með samningi við stjórnvöld um aðgerðir til útrýmingar á salmonellu í kjúklingarækt var fyrst og fremst faglegs og heilbrigðislegs eðlis. Öllum tilgátum um að fækkun framleiðenda hafi verið markmið samningsins er vísað á bug. Hvorki framleiðslustjórnun né opinber verðlagning er til staðar í kjúklingaræktinni og ríkir hörð samkeppni innan greinarinnar sem sést best á því að verð á kjúklingakjöti hefur lækkað á sl. árum.“

Áður en samningur milli Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins var undirritaður hafi legið fyrir þeir tveir samningar sem gerðir voru milli Félags kjúklingabænda og þeirra búa sem samið var við um tímabundið bann við framleiðslu á kjúklingum. Þessi bú hafi um langt skeið barist við salmonellasýkingar og hafi skorið sig úr að þessu leyti. Þá er því vísað á bug að Félagi kjúklingabænda hafi með samningum við stjórnvöld verið veitt vald til að stýra að einhverju leyti kjúklingaframleiðslunni og styrkja stöðu ákveðinna framleiðenda á kostnað annarra.

Í bréfi sínu segir Félag kjúklingabænda aðspurt, að ekki séu fyrirhugaðar frekari aðgerðir af hálfu félagsins vegna samnings þess við landbúnaðarráðuneytið. Í júní sl. hafi verið gengið frá aðkomu kjúklingabænda að Bjargráðasjóði og þar með uppfyllt þau skilyrði samningsins er lutu að tryggingum gagnvart tjóni af völdum salmonellu er upp kunnir að koma í framtíðinni. Þá segir í umsögn félagsins: „*Eins og áður hefur komið fram var ákveðið að semja við kjúklingabúin á Klettum og Fjöregg um tímabundna framleiðslustöðvun vegna þess að hér var um að ræða kjúklingabú sem höfðu orðið fyrir endurtekinni mengun afurða og var salmonella komin í umhverfi þessara búa og þrátt fyrir ítrekaðar aðgerðir í gegnum árin hafði ekki tekist að koma í veg fyrir salmonellasýkingar í bústofni og fullunnum afurðum. Hér var um að ræða stór kjúklingabú sem höfðu í langan tíma verið undir sérstöku eftirliti dýralæknis alifuglasjúkdóma og héraðsdýralækna á viðkomandi svæðum. Rétt er að taka fram að eins og kemur fram í samningum Félags kjúklingabænda og þessara tveggja kjúklingabúa þá er ekki verið að kaupa þessi bú heldur að greiða þeim bætur fyrir tímabundið bann við framleiðslu kjúklinga. Þessir samningar voru liður í framkvæmd áætlunar um útrýmingu á salmonellu í kjúklingarækt sem er samstarfsverkefni stjórnvalda og Félags kjúklingabænda.*“

4.

Umsögn Fjöreggs hf. vegna erindis Neytendasamtakanna barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 21. júlí 1997. Þar segir að á undanförunum árum hafi Fjöregg hf. orðið fyrir þrálátri salmonellumengun og hafi stór hluti framleiðslunnar þurft að fara í gegnum sérstaka hitameðferð til að tryggja hollustu afurðanna. Slíkt hafi í för með sér aukin útgjöld og hærra verð til neytenda. Loks hafi verið svo komið, að mati sérfræðinga, að tímabundin rekstrarstöðvun hafi þótt nauðsynleg til að útrýma salmonellu. Þá segir að sláturleyfi Fjöreggs hf. hafi að sjálfsögðu verið háð því að fyrirtækið uppfyllti

þær kröfur sem gerðar séu í lögum. Vanræksla á því hefði leitt til missis sláturleyfis.

Fjöregg hafi sótt um bætur til Bjargráðasjóðs síðla árs 1995 og í framhaldi af því til sjúkdómavarna ríkisins án nokkurra afskipta annarra kjúklingaframleiðenda eða Félags kjúklingabænda. Afskipti Félags kjúklingabænda hafi verið síðar til komin og hafi þau snúist um fyrirkomulag salmonelluvarna í framtíðinni. Félagið hafi ekki reynt að þvinga fyrirtækið til að hætta framleiðslu eða sölu kjúklingaafurða. Þá séu fordæmi fyrir því, m.a. í sauðfjárrækt, að greiddar séu bætur af opinberu fé vegna sjúkdóma og tímabundinnar rekstrarstöðvunar.

Í niðurlagi bréfsins segir: „Þegar til lengri tíma er litið mun útrýming salmonellu leiða til lækkunar á vöruverði og því mikið hagsmunamál fyrir neytendur. Með því að hætta tímabundið framleiðslu hjá Fjöreggi hf. var stigið skref í þá átt að útrýma salmonellu til hagsbóta fyrir neytendur.“

Ekki bárust efnislegar athugasemdir frá Ásgeiri Eiríkssyni ehf.

5.

Samkeppnisstofnun sendi framangreindar umsagnir til Neytendasamtakanna með bréfi, dags. 24. júlí 1997, og gaf færi á athugasemdum.

Athugasemdir Neytendasamtakanna bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 12. ágúst 1997 þar sem fyrri kröfur og skoðanir voru ítrekaðar.

III.

Álit samkeppnisráðs

1.

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

2.

Mál þetta snýst um það hvort samningur, sem gerður var á milli landbúnaðarráðuneytisins og yfirdýralæknis annars vegar og Félags kjúklingabænda hins vegar, og leiddi til þess að tveir kjúklingabændur hættu

kjúklingaframleiðslu, hafi verið í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Í erindi sem Neytendasamtökin sendu samkeppnisyfirvöldum er talið að svo hafi ekki verið. Samningurinn hafi verið gerður undir því yfirskini að sporna ætti gegn salmonellumengun í kjúklingum. Hins vegar muni samningurinn ekki leiða til útrýmingar á salmonellu þar sem fleiri eigi við það vandamál að glíma en þeir sem njóti góðs af samningnum. Þá leiði samningurinn til fækkunar framleiðenda í kjúklingarækt og telja Neytendasamtökin að það kunni að skaða samkeppni á þeim markaði. Þá telja Neytendasamtökin óeðlilegt að Félag kjúklingabænda sé aðili að þessum samningi þar sem það sé hagsmunafélag kjúklingaframleiðenda.

Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins var bent á nauðsyn þess að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir salmonellumengun í kjúklingum. Félag kjúklingabænda og yfirdýralæknir hafi talið salmonelluvanda, hjá hinum tveimur kjúklingabændum sem samið var við um að hætta rekstri, vera svo þrálátan að annarra kosta hafi ekki verið völ. Þá hafnar ráðuneytið því að unnt sé á grundvelli samkeppnislaga að koma í veg fyrir aðgerðir sem stuðli að því að neytendum sé tryggð heilbrigð og holl vara. Því beri að vísa erindinu frá án efnislegrar umfjöllunar.

Félag kjúklingabænda benti í umsögn sinni á að umræddur samningur hefði verið eitt skref af fleirum sem stigin hefðu verið í því skyni að útrýma salmonellu í kjúklingarækt. Því er hafnað að fækkun framleiðenda hafi verið markmið samningsins. Bent er á að salmonelluvandi hafi verið sérstaklega erfiður og þrálátur á þeim tveimur búum sem samningurinn tók til.

Í umsögn Fjöreggs hf. segir að salmonellumengun hafi verið þrálát á búinu um nokkurra ára skeið og valdið miklum rekstrarerfiðleikum. Félag kjúklingabænda hafi ekki beitt Fjöregg neinum þrýstingi í þessu máli og er bent á að fordæmi séu fyrir bótagreiðslum af opinberu fé innan landbúnaðarins, m.a. í sauðfjárrækt.

3.

Samkeppnislög hafa að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í 17. gr. samkeppnislaga segir að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafi skaðleg áhrif á

samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta meðal annars falist í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verði dýrari og að keppinautar útilokist frá markaðnum. Íhlutun samkeppnisyfirvalda getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar séu samkvæmt lögnum eða brjóti í bága við ákvarðanir skv. 17. – 19. gr.

Um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim er fjallað í lögum nr. 25/1993. Í 8. gr. laganna segir að landbúnaðarráðherra geti samkvæmt lögnum, að fengnum tillögum yfirdýralæknis, fyrirskipað hverjar þær aðgerðir sem nauðsynlegar séu til að útrýma eða hindra útbreiðslu þeirra dýrasjúkdóma sem taldir séu upp í viðaukum 1 og 2 og til að afstýra hættu og tjóni af völdum útbreiðslu þessara sjúkdóma.

Í 9. gr. laganna segir að landbúnaðarráðherra sé heimilt að takmarka eða banna dýrahald á afmörkuðum svæðum þar sem ætla megi að heilbrigði dýra sé sérstök hættu búin að mati yfirdýralæknis.

Um aðbúnað og sjúkdómavarnir á alifuglabúum og útungunarstöðvum er fjallað í reglugerð nr. 251/1995. Þar eru margvísleg ákvæði um m.a. aðbúnað og öryggisatriði, sbr. III. kafli, og um aðbúnað og starfsleyfi útungunarstöðva, sbr. V. kafli.

4.

Áður en vikið verður að efnisatriðum þessa máls þykir rétt að fara nokkrum orðum um tengsl samkeppnislaga annars vegar og sérlaga á sviði landbúnaðar hins vegar. Af umsögn landbúnaðarráðuneytisins í málinu virðist mega ráða þá afstöðu að ekki sé unnt á grundvelli samkeppnislaga að koma í veg fyrir aðgerðir sem stuðli að því að neytendum sé tryggð holl og heilbrigð vara sem framleidd sé án þess að af hljótist mengun umhverfis eða matvæla. Því beri að vísa erindi Neytendasamtakanna frá án efnislegrar umfjöllunar þar sem það fjalli um hvort rétt sé eða eðlilegt að stöðva framleiðslu búa sem valdið hafi alvarlegri salmonellumengun í framleiðslu á kjúklingum.

Samkeppnisráð vill í þessu sambandi benda á það meginmarkmið samkeppnislaga, sem fram kemur í 1. gr. laganna og lögskýringargögnum, að

auka og efla virka samkeppni frá því sem var í tíð eldri laga, sbr. lög nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti. Löggjafinn hefur samkvæmt þessu sett fram þá grunnreglu að í atvinnu-starfsemi skuli samkeppni vera ríkjandi vegna þess að með því sé unnið að hagkvæmstu nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessi yfirlýsti tilgangur löggjafans með setningu samkeppnislaga og almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að skýra verður þröngt reglur sérlaga, t.d. búvörulaga og laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, sem fela í sér undantekningu frá meginreglunni um virka samkeppni í viðskiptum. Ef skýr og ótvíræð ákvæði sérlaga, eða stjórnvaldsfyrirmæla settum á grundvelli þeirra, girða á hinn bóginn fyrir að samkeppnisyfirvöld geti eytt samkeppnishömlum ber að vekja athygli ráðherra á því og benda á leiðir til að gera samkeppni virkari, sbr. 5. og 19. gr. samkeppnislaga. Þessi skylda samkeppnisráðs fellur ekki niður þótt stjórnvöld eða aðrir grípi til hugsanlegra samkeppnishamlandi aðgerða á grundvelli heilbrigðissjónarmiða. Með vísan til framangreinds hafnar samkeppnisráð þeirri kröfu landbúnaðarráðuneytisins að máli þessu verði vísað frá án efnislegrar umfjöllunar.

5.

Eins og fyrr greinir snýst mál þetta um samning Félags kjúklingabænda annars vegar, og landbúnaðarráðuneytisins og yfirdýralæknis hins vegar um útrýmingu salmonellu í kjúklingarækt. Á grundvelli samningsins, sbr. 5. gr. hans, var Félagi kjúklingabænda úthlutað 40 milljónum króna til að koma ákvæðum hans í framkvæmd. Félag kjúklingabænda lagði sjálft fram 10 milljónir í sama skyni. Í tengslum við þessa samningsgerð gerði Félag kjúklingabænda samninga við tvo kjúklingabændur um að þeir hættu rekstri tímabundið og voru þeim greiddar bætur að upphæð 25 milljónir hvorum vegna þessa.

Um hlutverk opinberra aðila við varnir gegn dýrasjúkdómum er fjallað í sérstökum lögum svo sem áður greinir. Af þeim lagaákvæðum sem vitnað var til að framan verður ekki séð að gert sé ráð fyrir sérstökum fjárframlögum opinberra aðila til hagsmunasamtaka í því skyni að kaupa einstaka aðila úr rekstri. Ákvæði tilvitnaðra laga gera á hinn bóginn ráð fyrir tilkynningaskyldu aðila vegna gruns um smitsjúkdóma, sérstökum varnaraðgerðum sem landbúnaðarráðherra er heimilt að grípa til, s.s. rannsóknnum, sjúkdómsmeðferð, ónæmisaðgerðum, eftirliti, förgun og eyðingu. Þá er landbúnaðarráðherra heimilt að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða vegna smitsjúkdómahættu. Landbúnaðarráðherra hefur einnig sett sérstaka reglugerð um aðbúnað og sjúkdómavarnir á alifuglabúum og útungunarstöðvum, nr. 251/1995. Í

reglugerðinni er að finna margvísleg skilyrði sem rekstraraðilar á þessu sviði verða að sæta, m.a. af heilbrigðisástæðum. Sérstakt leyfi þarf til rekstrar alifuglabúa sem landbúnaðarráðherra getur afturkallað ef ástæða þykir til, m.a. vegna sjúkdóma eða brota á settum reglum. Er sérstaklega tekið fram að slík afturköllun sé ekki bótaskyld, sbr. grein 18.3.

Af framangreindu má ráða að bæði í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum er gert ráð fyrir ákveðnu verklagi þegar upp koma vandamál tengd sjúkdómum í m.a. kjúklingum. Hvergi er gert ráð fyrir því að hagsmunasamtök kjúklingabænda standi fyrir aðgerðum eins og þeim sem samningur Félags kjúklingabænda og landbúnaðarráðuneytisins og yfirdýralæknis gerir ráð fyrir. Hér er því um allsérstaka aðgerð að ræða sem er ekki í samræmi við það sem lög á þessu sviði gera almennt ráð fyrir.

6.

Að mati samkeppnisráðs hefur áður greindur samningur Félags kjúklingabænda við landbúnaðarráðuneytið og yfirdýralækni í för með sér röskun á samkeppni á kjúklingamarkaði. Í því sambandi verður að hafa í huga, að íslenskur kjúklingamarkaður er um margt sérstæður og viðkvæmur fyrir aðgerðum sem skekkt geta gerð markaðarins. Vegna þeirra skilyrða sem sett eru fyrir veitingu leyfis til kjúklingaræktar er stofnsetning slíks rekstrar all kostnaðarsöm. Erfitt getur reynst að fá unga til eldis og markaðshlutdeild einstakra framleiðenda virðist í föstum skorðum. Hafa verður í huga að samkvæmt gögnum málsins eru aðeins þrír framleiðendur með um 70% markaðshlutdeild í kjúklingaframleiðslu, þar af einn með um helming hennar. Vegna framangreinds er enn mikilvægara en ella að yfirvöld fari gætilega með afskipti sín af markaðnum, ekki síst þegar þau leiða af sér að einstökum aðilum á markaðnum er meinuð starfsemi um lengri eða skemmri tíma með því að greiða þeim bætur af almannafé og framleiðendum fækkað sem því nemur.

Ljóst er að með því að fækka beinlínis framleiðendum á markaði sem einkennist af fákeppni og sterkri stöðu fárra framleiðenda eru möguleikar til virkrar samkeppni skertir. Í því sambandi telur samkeppnisráð rétt að benda á hvernig samkomulag Félags kjúklingabænda við þá tvo kjúklingaframleiðendur sem keyptir voru úr rekstri var útfært. Til viðbótar við framleiðslubann í tilteknum húsum á viðkomandi landssvæði er kjúklingabændunum sjálfum meinað að eiga hlut að kjúklingaframleiðslu í sjö ár frá undirritun samningsins. Samkeppnisráð telur skilyrði þetta óeðlilegt, sérstaklega þegar höfð er hliðsjón af markmiði samningsins, þ.e. útrýmingu salmonellu í kjúklingarækt. Ekki fæst

séð með hvaða hætti bann á einstaka aðila við þátttöku í kjúklingarækt tengist því markmiði. Þetta skilyrði er og athygli vert í ljósi þess hvernig markmið samnings Félags kjúklingabænda við landbúnaðarráðuneytið og yfirdýralækni er útfært í 1. gr. þess samnings. Þar segir svo: „*Aðilar samnings þessa eru sammála um að salmonellu í kjúklingarækt verði ekki útrýmt í fullunnum afurðum nema með róttækum aðgerðum. Þær byggjast m.a. á því að á þeim búum sem þrúfella salmonellumengun hefur verið í afurðum kjúklinga á s.l. árum verði hætt framleiðslu a.m.k. tímabundið.*“

Af framangreindu má ráða að hvergi er minnst á það í samningi Félags kjúklingabænda við ráðuneytið og yfirdýralækni að þeir einstaklingar sem standi að þeim kjúklingarekstri sem hætta skuli tímabundið eigi að vera meinað að taka þátt í slíkum rekstri í sjö ár. Sú framkvæmd Félags kjúklingabænda virðist því ekki eiga stoð í framangreindum samningi. Þá verður ekki séð að þessi framkvæmd styðjist sérstaklega við markmið samningsins, þ.e. útrýmingu salmonellu. Samkeppnisráð telur þetta sýna nauðsyn þess að landbúnaðarráðuneytið sjái sjálf um framkvæmd aðgerða sem þessara.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins í málinu er vísað til minnisblaðs frá yfirdýralækni og Félagi kjúklingabænda um salmonellumengun í kjúklingum. Í minnisblaðinu komi fram að nauðsynlegt sé að veita aðstoð við niðurskurð á búum þar sem salmonellumengun hafi verið viðvarandi. Á grundvelli þessa minnisblaðs var ákveðið af hálfu ráðuneytisins að veita 40 milljónum króna til niðurskurðar á umræddum búum og til að stöðva þar framleiðslu. Hins vegar kemur þar ekki fram að nauðsynlegt sé að stöðva rekstur viðkomandi búa í sjö ár né heldur að einstaklingar þeir sem standa að rekstri þessara búa megi ekki koma nálægt neinum slíkum rekstri á sama tímabili. Verður ekki séð að sú ákvörðun styðjist við fagleg sjónarmið. Um þennan hluta málsins verður fjallað í sérstöku máli, ákvörðun samkeppnisráðs gagnvart Félagi kjúklingabænda.

7.

Þá fær samkeppnisráð ekki séð hvaða tilgangi það þjónar að gera Félag kjúklingabænda að sérstökum aðila að slíku samkomulagi sem að framan greinir. Ekki verður betur séð en að yfirvöld hefðu auðveldlega getað annast framkvæmd þessa samnings sjálf. Í þessu samhengi verður að líta til þess að Félag kjúklingabænda er samtök keppinauta. Sérstök sjónarmið gilda um starfsemi slíkra samtaka í samkeppnisrétti. Ef keppinautar innan vébanda slíkra samtaka grípa til aðgerða sem lúta að eða hafa áhrif á samkeppni eða markaðsmál er um að ræða verulega hættu á alvarlegum samkeppnishömlum.

Sökum þessa er samtökum keppinauta bannað að ákveða eða hvetja til aðgerða sem raska samkeppni, sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Hættan á samkeppnishömlum er enn ríkari þegar um er að ræða samtök keppinauta sem starfa á fákeppnismarkaði, eins og liggur fyrir í þessu máli.

Í ljósi framangreinds telur samkeppnisráð það alvarlegt að landbúnaðarráðuneytið hafi fengið hagsmunasamtökum í kjúklingarækt tugi milljóna króna í hendur af almannafé í því skyni að kaupa tvo aðila úr rekstri og hafa frjálsar hendur um útfærslu slíkrar aðgerðar. Með vinnubrögðum af þessum toga er boðið heim hættunni á samkeppnishömlum. Í ákveðnum skilningi hafa keppinautar eðlislæga tilhneigingu til þess að hafi uppi samráð sem raskar samkeppni. Færri keppinautar og minni samkeppni getur tryggt fyrirtækjum hærra verð fyrir vöru sínar. Gegn þessari tilhneigingu er samkeppnislögum ætlað að vinna. Með aðgerðum sínum gerði landbúnaðarráðuneytið samtökum keppinauta kleift að raska samkeppni.

Samkeppnisráð telur að ráðning sérstaks dýralæknis alifuglasjúkdóma árið 1993, sem skilað hefur góðum árangri í baráttu gegn sjúkdómum samkvæmt gögnum málsins, og víðtækt eftirlitshlutverk héraðsdýralækna auk faglegra ráðstafana af hálfu landbúnaðarráðuneytisins á grundvelli fagþekkingar dýralækna sé eðlileg leið til að sporna gegn sjúkdómum í alifuglum eins og almennt í landbúnaði. Í þessu skyni eru enda settar margvíslegar reglur um starfsemi aðila á þessu sviði svo sem áður greinir, og víðtæk skilyrði sett sem eru grundvöllur leyfis til framleiðslu. Ef grípa þarf til enn frekari aðgerða er eðlilegt að þær eigi sér skýra lagastoð, að gætt sé jafnræðis og ekki sé vegið að öðrum hagsmunum á því sviði sem um ræðir, m.a. virkri samkeppni. Hafa verður í huga að opinberum afskiptum af kjúklingaframleiðslu, m.a. í formi niðurgreiðslna á aðföngum og verðafskiptum sexmannanefndar, var hætt árið 1996. Yfirvöld verða að gæta þess sérstaklega að raska ekki uppbyggingu markaða eða þeim möguleikum sem þar eru til virkrar samkeppni umfram það sem brýna nauðsyn ber til. Hvað sem öðru líður er óviðunandi að hagsmunasamtökum í tiltekinni framleiðslugrein sé fengið fjármagn og vald til að semja við tvo aðila innan eigin greinar um að þeir hætti rekstri um sjö ára skeið.

8.

Niðurstaða

Með vísan til alls framangreinds er það álit samkeppnisráðs að sú ráðstöfun landbúnaðarráðuneytisins að gera samning við hagsmunasamtök í landbúnaði

er geri þeim kleift að raska með beinum hætti samkeppnisstöðunni á viðkomandi markaði, m.a. með því að semja við viðkomandi aðila um að þeir hætti rekstri um lengri eða skemmri tíma, fari gegn markmiði samkeppnislaga og raski samkeppni í skilningi 17. gr. laganna. Í sumum tilfellum kann að vera heppilegt og jafnvel nauðsynlegt að óska eftir umsögnum hagsmunasamtaka eða annars konar atbeina þeirra, vegna einhverra fyrirhugaðra aðgerða yfirvalda sem áhrif kunna að hafa á viðkomandi markaði. Ef til beinna aðgerða á að koma, t.d. að tilteknum aðilum sé gert að hætta rekstri vegna salmonellusýkinga, er það álit samkeppnisráðs að landbúnaðarráðuneytinu beri að annast slíkar aðgerðir sjálf og án beinnar þátttöku hagsmuna-samtaka innan viðkomandi greinar. Sú ábyrgð hvílir á yfirvöldum að leggja mat á allar upplýsingar sem til grundvallar liggja í hverju máli. Ennfremur verða stjórnvöld að gæta þess að aðgerðir þær sem gripið er til séu ekki til þess fallnar að raska öðrum mikilvægum hagsmunum á viðkomandi markaði, m.a. hagsmunum tengdum virkri samkeppni. Samkeppnisráð bendir á að félagsmenn í Félagi kjúklinga-bænda hafa beina hagsmuni af því hvort þeir muni þurfa að sæta samkeppni frá þeim aðilum sem keyptir voru úr rekstri með fyrrgreindum samningum. Samkeppnisráð beinir því þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að haga framkvæmd sambærilegra aðgerða í framtíðinni með þeim hætti sem að framan greinir.