

Mánudagurinn 29. mars 1999 kl. 09:30

125. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 4/1999

Samkeppnishömlur við innflutning á blómum

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 27. janúar 1998, frá blómasölu-fyrirtækinu Blómálfnum. Í erindinu fer fyrirtækið þess á leit við stofnunina að hún rannsaki hvort viðhaft hafi verið ólöglegt samráð þriggja fyrirtækja við gerð tilboða í innflutning á blómakvóta, skv. tilteknum tollflokki, fyrir tímabilið 1. janúar 1998 til 30. apríl 1998.

Í erindinu kemur fram að með vísan til reglugerðar nr. 719/1997, um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á blómum, hafi landbúnaðarráðuneytið auglýst eftir umsóknum í tollkvóta fyrir afskorin blóm, samkvæmt tollflokki 0603-1009. Samkvæmt 3. gr. umræddrar reglugerðar beri ráðuneytinu að bjóða út umræddan blómakvóta ef blómainnflytjendur sækja samanlagt um meira magn til innflutnings en í boði er samkvæmt auglýsingu. Auglýst magn í umræddu tilviki hafi verið 5.500 kg en sótt hafi verið um 11.300 kg. Þar eð sótt hafi verið um meira magn en í boði var hafi ráðuneytið efnt til útboðs á blómakvótanum.

Kvartandi ásamt þremur öðrum fyrirtækjum, Brumi hf., Blómasölunni hf., Grænum markaði sf., sem sótt höfðu um úthlutun, hafi gert tilboð í tollkvótann. Það magn sem kvartandi hafi gert tilboð í hafi verið sama magn og hann hafði sótt um í upphafi eða 300 kg. Tilboðsmagn þeirra þriggja fyrirtækja sem ásamt

kvartanda hafi gert tilboð í umræddan blómakvóta hafi samtals numið 5.200 kg, en til skiptanna hafi alls verið 5.500 kg eins og áður segir.

Í erindinu er upplýst að meðalverð í útboði þessu hafi verið kr. 33,75 á kg af blómum, en á sama tíma ári áður hafi meðalverð í sambærilegu útboði verið um kr. 300 á kg. Í erindinu kemur einnig fram að meðaltals tilboðsverð annarra en kvartanda í umræddu útboði hafi verið um kr. 9,00 á kg.

Með hliðsjón af því magni sem aðrir umsækjendur en Blómálfurinn sóttu um í upphafi og síðan því magni sem þeir buðu í og með vísan til þess verðs sem þeir buðu, telur kvartandi útilokað annað en að um samráð þeirra hafi verið að ræða við gerð tilboða sem brjóti gegn c-lið 10. gr. samkeppnislaga.

II.

Málsmeðferð

1.

Í auglýsingu landbúnaðarráðuneytisins frá 18. desember 1997 vegna umrædds blómakvóta segir m.a. eftirfarandi: „*Með vísan til 53. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sbr. breytingu með lögum nr. 87/1995 og með vísan til reglugerðar dags. 17. desember 1997, er hér með auglýst eftir umsóknum um tollkvóta fyrir eftirfarandi innflutning*“. Hin tilvitnaða breyting sem vísað er til fól í sér breytingar á nokkrum lögum sem gerðar voru árið 1995 vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Samningurinn sem sú aðild byggist á er ýmist nefndur GATT-Úrúgvæ samningurinn eða aðeins GATT-samningurinn. Hér mun verða notast við það hugtak.

2.

Þann 3. apríl 1998 skrifaði Samkeppnisstofnun fyrirtækjunum Grænum markaði sf., Blómasölunni hf., og Brumi hf. Eins og áður hefur komið fram gerðu fyrirtækin, auk kvartanda, tilboð í blómakvóta þann sem landbúnaðarráðuneytið auglýsti 18. desember 1997.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar til fyrirtækjanna var beðið um afrit af öllum umsóknum um umræddan blómakvóta, frá því í janúar 1996 þar til í apríl 1998.

Einnig óskaði stofnunin eftir að fá afrit af öllum tilboðum fyrirtækjanna í blómakvótann á tímabilinu. Sambærilegt bréf var sent fyrirtækinu Blómavali sem auk áðurnefndra fyrirtækja hafði sent inn umsókn um umræddan blómakvóta, en ekki tekið þátt í sjálfu útboðinu.

Áður en bréfin voru send fyrirtækjunum hafði Samkeppnisstofnun gert landbúnaðarráðuneytinu grein fyrir erindi Blómálfisins á fundi með starfsmönnum ráðuneytisins. Á þessum fundi var meðal annars rætt um upplýsingagjöf ráðuneytisins til þeirra fyrirtækja sem rétt ættu á að taka þátt í útboðum á blómakvóta.

3.

Þar sem upplýsingar þær sem fyrrgreind fyrirtæki gáfu Samkeppnisstofnun voru ekki tæmandi og vitað var að ákveðnar upplýsingar lægju aðeins fyrir í landbúnaðarráðuneytinu var ráðuneytinu skrifað bréf, dags. 25. maí 1998, og beðið um umsögn um málið og ákveðnar upplýsingar og gögn er vörðuðu það.

Óskað var eftir öllum upplýsingum um umsóknir, tilboð og úthlutanir á áðurnefndum blómakvóta fyrir tímabilið frá því að GATT-samningurinn tók gildi, í júlí 1995 til ársloka 1997. Meðal annarra upplýsinga sem óskað var eftir frá ráðuneytinu voru skýringar á því hvers vegna ráðuneytið hafi kosið að viðhalda magnkvótum í umræddum tollflokki. Einnig var ráðuneytið beðið að skýra á hvaða grundvelli magn til úthlutunar í tollflokki þessum væri ákvarðað.

Þar sem fram hefur komið í skýrslum ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara, sem gefnar eru út af landbúnaðarráðuneytinu, að verðlagning tollkvóta stjórnist af eftirspurn þá óskaði Samkeppnisstofnun eftir frekari upplýsingum þar um.

Í lok bréfs Samkeppnisstofnunar til landbúnaðarráðuneytisins var spurt hvort fyrirhugað væri af hálfu ráðuneytisins að opna fyrir innflutning á blómum sem

flutt eru inn skv. umræddu tollnúmeri á sambærilegan hátt og gert hefur verið vegna annarra tollnúmera í blómakafla tollskrárinnar.

4.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 15. júlí 1998, og fylgigögnum með því voru ítarlegar upplýsingar um umsóknir, útboð, tilboð og úthlutun er varða blómakvóta þann sem hér er til umfjöllunar, fyrir tímabilið júlí 1995 til ársloka 1997. Áður hafði Samkeppnisstofnun fengið upplýsingar frá ráðuneytinu um úthlutun í maí sl. fyrir tímabilið 1. maí til 30. september 1998.

Um grundvöll magnkvóta í umræddum tollflokki og ákvörðun ráðuneytisins um að viðhalda innflutningskvótanum segir í svarbréfinu: „*Samkvæmt GATT-Úrúgvæ samningnum, sem tók gildi þann 1. júlí 1995, skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til þess að rýra ekki þann markaðsaðgang sem var til staðar á viðmiðunartímanum (1986-1988), hvorki hvað varðar magn né aðra skilmála. Samkvæmt þessu hefur því hver vöruliður innan blómaflokksins ákveðinn markaðsaðgang (kvóta) til innflutnings. Í byrjun framkvæmdar samningsins hér á landi var innflutningnum stjórnað mun meira en nú er gert, t.d. voru fyrst í stað magntakmarkanir á tollkvóta er féll undir fimm til sex tollnúmer. Með breyttum áherslum við framkvæmdina tókst smám saman að koma á meiri sátt milli hagsmunaaðila, m.a. með því að auglýsa ótilgreint magn ákveðinna tegunda blóma út úr viðkomandi tollnúmerum; með því að beita hluta tollverndar þar sem magn var ótilgreint; og með breytingum á tollskránni sjálfri. Sátt er nú um að „stýra“ einungis tveimur tollnúmerum, þ.e. 0602.9093 og 0603.1009, en íslenskir blómabændur framleiða aðallega blóm sem falla undir tilgreind tollnúmer. Ólíklegt þykir að samkomulag náist um aðra framkvæmd mála en þá sem nú er viðhöfð varðandi þessi tollnúmer.*“

Landbúnaðarráðuneytið segir einkum þrjú atriði „...lögð til grundvallar þegar magn tollkvóta er ákveðið. Í fyrsta lagi og sem megin atriði er tekið mið af þeim skuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir á alþjóðavettvangi. Í öðru lagi er tekið mið af innflutningi liðinna ára og í þriðja lagi er tekið mið af innlendum markaðsaðstæðum. Ágætt samkomulag hefur ríkt milli hagsmunaaðila um þá magn kvóta sem ráðuneytið hefur ákveðið á grundvelli tillagna ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara.“

Varðandi þá fullyrðingu sem fram kemur í skýrslum ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara að verðlagning kvótans stjórnist af eftirspurn segir í bréfi ráðuneytisins: „Eins og fram kemur í skýrslum ráðgjafanefndar er það álit nefndarinnar að úthlutun tollkvóta samkvæmt tilboðum hafi reynst vel. Eftirspurn eftir tollkvóta ræður því hvort til útboðs kemur og því má segja að verðlagning kvótans stjórnist af eftirspurn. Það kann þó að vera nokkur munur á hvaða vöru um er verið að tala, t.d. er ljóst að meiri eftirspurn virðist vera eftir vörum sem falla undir lágmarksmarkaðsaðgang, þ.e.a.s. vörur s.s. ostar og unnar kjötvörur, sé tekið mið af umsóttu magni og fjölda þeirra fyrirtækja sem sýna tollkvótanum áhuga. Sé hins vegar fjallað um innflutning blóma þá er ljóst að um afmarkaðra svið er að ræða og færri fyrirtæki sem sinna þeim viðskiptum. Það hefur á hinn bóginn sýnt sig að þau verð sem blómafyrirtæki eru tilbúin til að greiða fyrir kvótann eru sveiflukennnd. Tilboðsverðin hljóta að vera ákveðin hjá fyrirtækjunum sjálfum (markaðnum), þó að fyrirtækin séu fá í greininni.“

Í bréfi ráðuneytisins kemur fram að ekki sé fyrirhugað af hálfu ráðuneytisins að opna, meira en nú er gert, fyrir innflutning á blómum sem falla undir tollnúmer 0602.9093 og 0603.1009, án kvótaskiptingar.

5.

Athugun Samkeppnisstofnunar á gögnum frá landbúnaðarráðuneytinu og málsaðilum gaf vísbendingu um að fyrirtækin þrjú, sem erindi Blómálfisins beinist að, hafi haft samvinnu við gerð tilboða í blómakvótann. Voru því fulltrúar fyrirtækjanna hver í sínu lagi boðaðir á fundi með starfsmönnum Samkeppnisstofnunar. Á fundunum var fulltrúum fyrirtækjanna kynnt erindi Blómálfisins og boðið að koma að sínum sjónarmiðum. Samkeppnisstofnun gerði fulltrúum fyrirtækjanna grein fyrir efni 10. gr. samkeppnislaga og lagði fram gögn sem þóttu gefa vísbendingu um samvinnu umræddra fyrirtækja. Jafnframt var aðilum þessum gerð grein fyrir því að þeir gætu sett fram sín sjónarmið bréflega ef þeir svo kysu. Töldu fulltrúar fyrirtækjanna ekki ástæðu til þess.

Á fundunum kom fram að enginn af forsvarsmönnum þessara þriggja fyrirtækja neitaði að þessi þrjú fyrirtæki „ræddu málin“ en enginn þeirra viðurkenndi samráð. Allir röktu þeir sögu blómainnflutnings og opinbera skýringu á innflutningnum. Fulltrúar allra fyrirtækjanna kváðust ósáttir við núverandi fyrirkomulag sem beinlínis leiði til verðhækkunar á blómum til neytenda. Fram kom að fyrirtækin reyni að tryggja sér það hlutfall innflutnings sem þeim hafi verið úthlutað í gamla kerfinu fyrir GATT-samninginn. Fram kom á fundum með fyrirtækjunum að áður en landbúnaðarráðuneytið setji reglugerð fyrir innflutningstímabil hafi starfsmaður þess, sem einnig er ritari ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara, samband við fyrirtækin þrjú til að athuga kröfur þeirra um innflutning.

Vegna þess síðastnefnda var kvartandi spurður hvort landbúnaðarráðuneytið kanni þarfir fyrirtækis hans um innflutning á blómum. Upplýst var að það væri ekki gert.

6.

Samkeppnisstofnun skrifaði landbúnaðarráðuneytinu bréf, dags. 6. nóvember 1998, og sendi ráðuneytinu drög að málavaxtalýsingu vegna þess erindis sem hér er til umfjöllunar. Í bréfinu tilkynnti Samkeppnisstofnun landbúnaðarráðuneytinu að til greina kæmi, í tilefni erindis Blómálfisins, að samkeppnisráð beindi álit til ráðuneytisins, á grundvelli 5. eða 19. gr. samkeppnislaga. Óskaði stofnunin, með vísan til þess, eftir umsögn ráðuneytisins um málið.

Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins til Samkeppnisstofnunar, dags. 10. nóvember 1998, kemur fram að ráðuneytið telji drög stofnunarinnar að málavaxtalýsingu vegna erindisins í meginatriðum rétta. Þó eru gerðar athugasemdir við nokkur atriði í málavaxtalýsingu Samkeppnisstofnunar. Hefur stofnunin tekið tillit til athugasemdanna. Þó er misræmi í lýsingu ráðuneytisins og fyrirtækja á markaðnum á því hvernig ráðuneytið stendur að því að meta þörf fyrir innflutning á blómum. Fulltrúar fyrirtækjanna þriggja sem kvartað hefur verið yfir í máli þessu hafa lýst því fyrir Samkeppnisstofnun að starfsmaður ráðuneytisins hafi samband við fyrirtækin til að afla upplýsinga um þörf þeirra fyrir innflutning. Kvartandi í málinu segir að ekki sé leitað eftir slíkum upplýsingum hjá fyrirtæki sínu. Ráðuneytið kveðst hins vegar leita til

þeirra fyrirtækja sem hafi fengið úthlutun úr tollkvótum en ekki séu kannaðar þarfir einstakra fyrirtækja.

7.

Samkeppnisstofnun skrifaði bréf til Brums hf., Blómasölnunnar ehf. og Græns markaðar sf., þann 26. nóvember sl. vegna þess erindis sem hér er til umfjöllunar. Meðfylgjandi bréfinu var frumathugun Samkeppnisstofnunar í málinu. Í bréfi Samkeppnisstofnunar segir m.a. að frumniðurstaða stofnunarinnar leiði að því líkur að Brum, Blómasalan og Grænn markaður hafi með samráði við gerð tilboða í blómakvóta brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga. Á það er einnig bent í bréfi stofnunarinnar að í samráði fyrirtækja felist að öllu jöfnu alvarlegar samkeppnishömlur og því komi til álita í máli þessu að samkeppnisráð leggi stjórnvaldssektir á umrædd fyrirtæki á grundvelli 52. gr. samkeppnislaga. Fyrirtækjunum var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við Samkeppnisstofnun áður en ákvörðun yrði tekin í málinu.

Í svarbréfi Blómasölnunnar, dags. 15. janúar sl., sem ritað er af lögmanni fyrirtækisins, Bjarnfreði Ólafssyni, hdl., kemur fram að fyrirtækið telji ekki lagagrundvöll til þess að beita stjórnvaldssektum skv. 52. gr. samkeppnislaga í máli þessu. Blómasalan telji erfitt á fákeppnismarkaði, eins og þeim sem hér um ræðir, að greina á milli eðlilegra viðskiptaviðræðna og samkeppnishamlandi samráðs. Fyrirtæki eigi auðvelt með að fylgjast hvert með öðru og læri hvert á annars hegðun. Fyrirtækjum sé eðlilegt að leitast við að halda kostnaði í lágmarki og útboð kvóta leiði til óþarfa hækkunar á hráefnisverði. Það leiði til viðbótarkostnaðar sem geti orðið verulegur og engum til gagns, allra síst neytendum. Fyrirtækið bendir á að útboð á blómakvóta sé ekki hugsað sem sérstök tekjulind ríkissjóðs og lítur svo á að enginn tapi fjárhagslega á lægri tilboðum en aftur á móti hagnist neytendur á þeim. Blómasalan álitur að telji samkeppnisráð að um einhvers konar samráð hafi verið að ræða þá séu atvik þessa máls, úrskurður áfrýjunarnefndar nr. 13/1997, og fyrri ákvarðanir samkeppnisráðs, nr. 41/1997 og nr. 26/1995, á þann veg að beita eigi undanþáguákvæðum 16. gr. þar sem jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við ríkjandi aðstæður. Í þessu máli hafi kvartandi ekki orðið fyrir fjárhagstjóni og telja verði að lág tilboð annarra fyrirtækja hafi leitt til lægra vöruverðs til neytenda. Blómasalan telur að vegna fákeppni, óljósra

reglna um útboð á blómakvóta og misræmis í framkvæmd þeirra hjá landbúnaðarráðuneytinu sé varhugavert að telja að um óeðlileg vinnubrögð hafi verið að ræða hjá fyrirtækjunum. Blómasalan telur að fyrir Samkeppnisstofnun væri það hugsanlega réttast að beina tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins þess efnis að ráðuneytið endurskoði þær reglur sem um útboð blómakvóta gilda eða bæti framkvæmd útboðsins. Bendir Blómasalan á að það sé sérstakt athugunarefni hvort aðferð sú sem viðhöfð sé standist samninga um GATT og EES. Í lok bréfsins segir að það sé skoðun Blómasölunnar að óljóst sé hvers konar samráð hafi átt sér stað í máli þessu, en komist samkeppnisyfirvöld að því að einhvers konar samkeppnishamlandi samráð hafi átt sér stað, þá eigi það ekki að leiða til frekari aðgerða af hálfu yfirvalda eins og sakir standa.

Í bréfi lögmanns Græns markaðar, Elvars Arnar Unnsteinssonar, hrl., dags. 1. febrúar sl., segir að Grænn markaður hafni því að hafa staðið þannig að gerð tilboða í blómakvóta að ósamrýmanlegt sé 10. gr. samkeppnislaga og telji að ekki séu til staðar í máli þessu skilyrði fyrir beitingu stjórnvaldssekta skv. 52. gr. samkeppnislaga. Í bréfinu er vísað til athugasemda með 10. gr. laganna og sagt að ljóst sé út frá þeim að meginatriðið sé hvort svokallaðar samstilltar aðgerðir hafi þau áhrif að samkeppni minnki. Er því alfarið hafnað að í þessu máli hafi verið sýnt fram á að samkeppni hafi minnkað á því tímabili sem til skoðunar sé. Kvartandi hafi fengið úthlutað því magni sem hann bauð í og Grænn markaður telji ekki að fjárhæð sú sem boðin hafi verið í umræddan tollkvóta geti ein og sér leitt til minnkandi samkeppni. Grænn markaður hafi leitast við að hafa öruggt og fjölbreytilegt vöruframboð með eins litlum tilkostnaði og frekast hafi verið unnt og hafi hagað tilboðum sínum í blómakvóta þannig að öllum aukakostnaði væri haldið í lágmarki. Fyrirtækið segir að upplýsingar landbúnaðarráðuneytisins, þegar til útboðs blómakvóta hafi komið, hafi valdið því að fyrirtækið hafi talið réttlætanlegt að bjóða í minna magn en það hafði áður sótt um. Auknar líkur hafi verið taldar á að tilboð fyrirtækisins yrði samþykkt þó svo að líklegt væri að fjárhæð tilboðs þess væri lægri en annarra. Í bréfinu er gerð athugasemd við verklag landbúnaðarráðuneytisins við að leita tilboða í auglýstan tollkvóta og segir að í raun sé þar um að ræða lokað útboð þar sem einungis umsækjendum hafi verið gefinn kostur á að gera tilboð en öðrum ekki. Þeir fáu aðilar sem á markaðnum séu þekki hann og skiptingu hans fyrir lögfestingu GATT-samningsins og hafi

Það ásamt upplýsingum landbúnaðarráðuneytisins haft áhrif á tilboð aðila. Grænn markaður sé þeirrar skoðunar að upplýsingar landbúnaðarráðuneytisins vegna útboða á blómakvóta hafi verið til þess fallnar að hafa bæði áhrif á magn og verð sem boðið hafi verið í tollkvótann. Af þessari ástæðu verði að telja eðlilegra að samkeppnisráð beini álit til landbúnaðarráðuneytisins á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga, sbr. d-lið 5. gr. vegna þessa máls. Í bréfinu er bent á að huglægt mat Samkeppnisstofnunar liggja til grundvallar þeirri frumniðurstöðu málsins að um samráð fyrirtækjanna þriggja hafi verið að ræða og ljóst sé að engin gögn styðji skaða eða ávinning málsaðila. Í bréfinu er því alfarið hafnað að lagaskilyrði séu fyrir hendi í máli þessu til þess að beita umræddum sektum en sé það ætlun stofnunarinnar að gera slíkt gerir Grænn markaður kröfu til þess að fá að tjá sig sérstaklega um þau gögn málsins sem grundvalla eigi fjárhæð slíkrar sektar.

Í bréfi Jóns Magnússonar, hrl., lögmanns Brums, dags. 1. febrúar 1999, koma að mestu fyrir sömu röksemdir og í bréfi Græns markaðar hvað varðar brot á ákvæði 10. gr. samkeppnislaga, stjórnvaldssekt og verklag og reglur landbúnaðarráðuneytisins í máli þessu. Í bréfinu er efast um lögmæti þess fyrirkomulags sem landbúnaðarráðuneytið hefur á innflutningi þeirra blóma sem hér um ræðir gagnvart GATT-samningnum. Ennfremur segir að við mótun reglna um innflutning á blómum eftir gildistöku GATT-samningsins hefði verið eðlilegt að sama viðmiðun hefði verið höfð varðandi reglusetningu og um takmarkað magn á öðrum sviðum innflutnings og sölu búvara, þ.e. að úthluta þeim, sem fyrir voru á markaðnum, kvóta í samræmi við innflutning og/eða sölu varanna miðað við ákveðið tímabil. Þá er fullyrt að ekki hafi verið brotið gegn ákvæðum 10. gr. samkeppnislaga eða öðrum ákvæðum laganna miðað við þær aðstæður sem ríki og því séu skilyrði fyrir beitingu viðurlaga ekki fyrir hendi. Aftur á móti sé það athugunarefni fyrir samkeppnisyfirvöld hvort lokuð útboð, eins og eigi sér stað á þessum markaði, standist samkeppnislög. Bent er á að samkeppnisyfirvöld þurfi að skoða hvort upplýsingar þær sem ráðuneytið hafi gefið tilboðsgjöfum um umsótt magn til innflutnings standist ákvæði samkeppnislaga. Fram kemur það álit að það viðskiptaumhverfi sem stjórnvöld hafi skapað sé ekki í neinu samræmi við meginmarkmið samkeppnislaga og ekki sé hægt að láta þá sæta viðurlögum sem á markaðnum viðhafa aðgerðir vegna samkeppnishamlandi reglna sem stjórnvöld setja. Því er haldið fram að

hegðun Brums á markaðnum hafi verið í samræmi við aðstæður og fyrirtækið hafi hagað tilboðum í tollkvóta með þeim hætti að öllum aukakostnaði sem bitni á neytendum væri haldið í algjöru lágmarki. Loks er sagt að hafi verið um samráð að ræða á þessum markaði sé það samráð Brumi með öllu óviðkomandi. Því er beint til Samkeppnisstofnunar að athuga hvort reglur ráðuneytisins um innflutning á afskornum blómum og pottaplöntum standist samkeppnislög, sbr. d-lið 5. gr. og 19. gr. laganna.

8.

Samkeppnisstofnun sendi landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 8. febrúar 1999, bréf stofnunarinnar til Brums hf., Blómasölunnar hf. og Græns markaðar sf., frá því í nóvember sl., ásamt svarbréfum lögmanna fyrirtækjanna þriggja. Ekki bárust athugasemdir frá landbúnaðarráðuneytinu vegna þessara bréfa.

III.

Athugun Samkeppnisstofnunar

1.

Samkeppnisstofnun athugaði, með hliðsjón af kvörtun þeirri sem mál þetta byggir á, öll gögn og upplýsingar um blómakvóta samkvæmt tollnúmeri 0603.1009 sem stofnunin hefur fengið frá landbúnaðarráðuneytinu og varða magn til úthlutunar, útboð, tilboð, og úthlutun blómakvótans.

2.

Fyrirnefndur blómakvóti fellur undir skuldbindingar um ríkjandi markaðsaðgang samkvæmt GATT-samningnum, en vörur sem þar um ræðir höfðu áður verið fluttar inn samkvæmt undanþágu frá innflutningsbanni. Það kerfi sem gildi um innflutning þeirra blóma sem hér er fjallað um, fyrir gildistöku GATT-samningsins, var þannig að dreifingarfyrirtæki innlendra framleiðenda, Blómamiðstöðin og Blómasalan, ásamt heildsölufyrirtækinu Brumi hf., sem hagsmunaaðila blómakaupmanna, fengu úthlutað frá landbúnaðarráðuneytinu því magni sem leyft var að flytja inn.

Frá gildistöku samningsins í júlí 1995 og þar til í maí 1998 hefur 13 sinnum verið auglýstur til umsóknar blómakvóti skv. tollnúmeri 0603.1009. Við fyrstu úthlutun eftir að GATT-samningurinn tók gildi eða í júlí 1995 var ekki breytt út af fyrra fyrirkomulagi við úthlutun innflutningsleyfa fyrir blómakvóta. Í reglugerð nr. 367/1995, vegna þessa innflutnings, kom fram að til þess að tryggja að breytt fyrirkomulag innflutnings ylli ekki röskun á framboði á vörum sem féllu undir tollkvóta þá væri heimilt að haga úthlutun með svipuðum hætti og verið hafði. Í þessari fyrstu úthlutun fengu fyrirtækin Blómamiðstöðin, Blómasalan og Brum úthlutað því innflutningsmagni sem til úthlutunar var.

Við úthlutun á blómakvóta fyrir annað tímabil, 1. ágúst til 31. október 1995, eftir gildistöku GATT-samningsins, var tekið upp nýtt fyrirkomulag sem fólst í því að ráðuneytinu væri heimilt að láta hlutkesti ráða úthlutun eða leita tilboða í tollkvótann ef sótt yrði um meira magn til innflutnings en til úthlutunar væri.

Það úthlutunarkerfi sem nú er viðhaft vegna innflutnings blóma samkvæmt kvóta er þannig að sé sótt um meira magn til innflutnings en það magn sem auglýst hefur verið til úthlutunar þá kemur til útboðs og við úthlutun skiptist magnið á milli hæstbjóðenda uns auglýstu magni hefur verið úthlutað. Þetta kerfi tók gildi við þriðju úthlutun fyrir tímabilið 1. nóvember til 31. desember 1995. Í það skipti kom ekki til útboðs þar sem innflutningsmagn fyrirtækjanna, Blómálfins, Blómasölunnar, Brums, og Græns markaðar, sem sóttu um innflutningskvóta fyrir blóm úr tollflokki 0603.1009, var jafnt og auglýst magn til umsóknar.

Aðeins einu sinni eftir þriðju úthlutun, það er í mars 1996, hefur umsótt magn verið það sama og magn til úthlutunar en í það skipti sendu aðeins þrjú síðastnefndu fyrirtækin inn umsóknir í umræddan blómakvóta. Í öll önnur skipti hafa þau fjögur fyrirtæki sem tóku þátt í útboði því sem er tilefni umfjöllunar þessarar sent inn umsóknir um blómakvótann. Hefur þá komið til útboðs á blómakvótanum af hálfu landbúnaðarráðuneytisins, þar sem það magn sem til úthlutunar hefur verið hefur reynst minna en það sem fyrirtækin sóttu um að flytja inn.

Þeir sem boðið hafa í blómakvótann hafa aðallega verið þau fjögur fyrirtæki sem hér hafa verið nefnd. Auk þeirra hafa Blómaval sem hefur tengsl við Brum, Blómamiðstöðin sem er í tengslum við Grænan markað, og heilidsölufyrirtækið Kórund ehf. sótt um kvótann. Segja má að af þessum fyrirtækjum þá hafi aðeins Kórund verið virkt á markaðnum og gert tilboð í kvótann eftir að þeim hefur verið tilkynnt að efnt yrði til útboðs. Blómaval hefur tíu sinnum eftir að núverandi fyrirkomulag á úthlutun tók gildi sótt um kvótann en aðeins einu sinni gert tilboð í hann. Aðeins þau fyrirtæki sem sækja um úthlutun úr kvótanum fá að taka þátt í útboði um hann. Önnur fyrirtæki en hér hafa verið nefnd hafa ekki sótt um úthlutun úr blómakvóta samkvæmt tollnúmeri 0603.1009 eftir að úthlutunarreglur mótuðust í ágúst 1995.

Í tengslum við framkvæmd útboða á blómakvóta hefur landbúnaðarráðuneytið upplýst þau fyrirtæki sem rétt hafa átt á að taka þátt í útboðum á blómakvóta um það hve mörg fyrirtæki hafi sótt um kvótann og hve miklu magni samtals þau hafi sóst eftir.

Ávallt þegar efnt hefur verið til útboðs á blómakvótanum nema í maí 1998 hefur Blómálfurinn, fyrirtæki kvartanda, boðið í sama magn af blómum og fyrirtækið hafði áður sótt um. Hefur það verið lágt hlutfall af því magni sem boðið hefur verið út eða um 2–12% af heildinni. Í maí 1998 sótti kvartandi hins vegar um allan kvótann og gerði tilboð í um 24% hans. Í öll skipti nema eitt, sem Kórund hefur sótt um innflutning úr blómakvóta, hefur fyrirtækið sótt um allt auglýst magn og síðan boðið í sama magn.

Fyrirtækið Kórund tók í fyrsta sinn þátt í þessum viðskiptum í maí 1996. Þá fékk fyrirtækið úthlutað 40% af þeim kvóta sem til úthlutunar var. Við athugun á gögnum kemur fram að tilboðsverð þeirra þriggja fyrirtækja sem vænd hafa verið um samráð við tilboðsgerð hefur verið hærra þegar Kórund hefur tekið þátt í útboðum, heldur en þegar aðeins fyrrnefnd þrjú fyrirtæki auk kvartanda hafa tekið þátt í útboði.

Það sem einnig kom fram var að þegar Kórund hefur tekið þátt í útboðum hefur ekki aðeins tilboðsverð verið hærra heldur hafa fyrirtæki verið langt frá því að fá því magni úthlutað sem þau óskuðu eftir og buðu í.

Fyrirtæki kvartanda, Blómálfurinn, fékk á árinu 1996 ekkert úthlutað af innflutningskvótanum í 6 mánuði eða frá 1. júlí til 31. desember, þ.e. tvö úthlutunartímabil. Eftir þessi tvö tímabil hækkaði Blómálfurinn tilboðsverð sín verulega.

Og enn verr hefur gengið hjá fyrirtækinu Kórund að fá úthlutað blómakvóta. Fyrirtækið hefur frá því 1. október 1996 ekki fengið úthlutað neinu magni þó það hafi tekið þátt í 4 útboðum af 6 sem haldin voru á tímabilinu 1. október 1996 til 30. september 1998.

Í því útboði sem kvartandi tekur verðlega til viðmiðunar í kvörtun sinni tóku fyrirtækin Blómaval og Kórund ehf. þátt auk fyrirtækjanna þriggja og kvartanda.

3.

Til útskýringar á hegðun fyrirtækja við öflun á úthlutun úr títtnefndum blómakvóta eru birtar eftirfarandi töflur. Þær sýna úthlutun landbúnaðar-ráðuneytisins á blómakvóta, samkvæmt tollnúmeri 0603.1009, fyrir ákveðin úthlutunartímabil á árunum 1996–1998.

Í fyrstu töflu sést að 4000 kg af blómum hafi verið til úthlutunar en sótt hafi verið um að flytja inn 4330 kg. Þegar efnt var til útboðs á blómakvóta buðu innflytjendur frá 1–111 kr. fyrir innflutt kg af blómum í blómakvóta.

Tafla 1.
Úthlutunartímabil
01.01.96-30.04.96

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 4000 | 4330 | 4330 | | 4000 |
| | | | | | |
| Blómálfurinn, alls | | 450 | 450 | | 450 |
| | | | 100 | 27 | |
| | | | 100 | 23 | |
| | | | 100 | 21 | |
| | | | 100 | 17 | |
| | | | 50 | 3 | |
| | | | | | |
| Blómasalan, alls | | 680 | 680 | | 680 |
| | | | 680 | 46 | |
| | | | | | |
| Brum, alls | | 1350 | 1350 | | 1020 |
| | | | 200 | 111 | |
| | | | 130 | 59 | |
| | | | 690 | 1 | |
| | | | 330 | 1 | |
| | | | | | |
| Grænn markaður, alls | | 1850 | 1850 | | 1850 |
| | | | 300 | 22 | |
| | | | 1550 | 6 | |

Tilboðum sem ekki eru feitletruð var hafnað.

Á töflu tvö sést að aðeins þau þrjú fyrirtæki sem um langt skeið voru ein um að flytja inn blóm til landsins sóttu um að flytja inn blóm úr blómakvótanum. Samanlagt sóttu þau um jafnmikið og til úthlutunar var, þannig að ekki kom til útboðs.

Tafla 2.
Úthlutunartímabil
15.03.96-30.04.96

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 1500 | 1500 | | | 1500 |
| | | | | | |
| Blómasalan, alls | | 200 | | | 200 |
| | | | | | |
| Brum, alls | | 650 | | | 650 |
| | | | | | |
| Grænn markaður, alls | | 650 | | | 650 |

Tafla þrjú sýnir hvernig úthlutun á blómakvóta fór í fyrsta sinn er fyrirtækið Kórund tók þátt í útboði.

Tafla 3.
Úthlutunartímabil
01.05.96-30.06.96

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Samtals | 2000 | 2800 | 2800 | | 2000 |
| Blómálfurinn, alls | | 120 | 120 | | 100 |
| | | | 50 | 30 | |
| | | | 25 | 26 | |
| | | | 25 | 24 | |
| | | | 20 | 19 | |
| Blómasalan, alls | | 200 | 200 | | 200 |
| | | | 200 | 43 | |
| Brum, alls | | 880 | 880 | | 800 |
| | | | 300 | 61 | |
| | | | 300 | 36 | |
| | | | 200 | 21 | |
| | | | 80 | 21 | |
| Grænn markaður, alls | | 800 | 800 | | 100 |
| | | | 100 | 22 | |
| | | | 100 | 16 | |
| | | | 100 | 11 | |
| | | | 500 | 6 | |
| Kórund, alls | | 800 | 800 | | 800 |
| | | | 100 | 152 | |
| | | | 100 | 102 | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | 100 | 42 | |

Tilboðum sem ekki eru feitiletruð var hafnað.

Við þá úthlutun sem sýnd er á töflu fjögur bjóða fyrirtækin þrjú sem hvað lengst hafa starfað við blómainsflutning hvert um sig í nær allan kvótann. Það verð sem þau bjóða er mun hærra en í fyrri útboðum.

Tafla 4.
Úthlutunartímabil
01.10.96-31.12.96

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 3200 | 13725 | 10925 | | 3200 |
| Blómálfurinn, alls | | 125 | 125 | | |
| | | | 50 | 101 | |
| | | | 25 | 76 | |
| | | | 25 | 46 | |
| | | | 25 | 26 | |
| Blómamiðstöðin, alls | | 3000 | | | |
| Bómasalan, alls | | 1200 | 1200 | | 600 |
| | | | 500 | 211 | |
| | | | 100 | 203 | |
| | | | 200 | 203 | |
| | | | 200 | 197 | |
| | | | 200 | 189 | |
| Brum, alls | | 3200 | 3200 | | 1000 |
| | | | 500 | 221 | |
| | | | 500 | 206 | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | 950 | 45 | |
| Grænn markaður, alls | | 3000 | 3200 | | 1600 |
| | | | 1000 | 286 | |
| | | | 600 | 222 | |
| | | | 800 | 184 | |
| | | | 800 | 129 | |
| Kórund, alls | | 3200 | 3200 | | |
| | | | 100 | 135 | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | 100 | 28 | |

Tilboðum sem ekki eru feitiletruð var hafnað.

Tafla fimm sýnir að verðið sem boðið er í blómakvótann af þeim fyrirtækjum sem hæst bjóða hefur enn hækkað.

Tafla 5.
Úthlutunartímabil
01.05.97-30.09.97

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Samtals | 3300 | 10300 | 9800 | | 3300 |
| Blómálfurinn, alls | | 400 | 400 | | |
| | | | 100 | 350 | |
| | | | 100 | 340 | |
| | | | 100 | 330 | |
| | | | 100 | 320 | |
| Blómasalan, alls | | 800 | 800 | | |
| | | | 300 | 317 | |
| | | | 200 | 248 | |
| | | | 300 | 137 | |
| Blómaval, alls | | 500 | | | |
| Brum, alls | | 2000 | 2000 | | 1000 |
| | | | 500 | 529 | |
| | | | 500 | 452 | |
| | | | 500 | 351 | |
| | | | 500 | 211 | |
| Grænn markaður, alls | | 3300 | 3300 | | 2300 |
| | | | 2300 | 390 | |
| | | | 1000 | 390 | |
| Kórund, alls | | 3300 | 3300 | | |
| | | | 500 | 46 | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | 300 | 18 | |

Tilboðum sem ekki eru feitiletruð var hafnað.

Samkvæmt því sem sést á töflu sex bjóða þau þrjú fyrirtæki sem lengst hafa stundað blómainnflutning samanlagt í jafnmikið magn af blómum og eftir stendur þegar það magn sem Blómálfurinn sótti um hefur verið dregið frá. Verðið sem fyrirtækin þrjú bjóða er ekki í samræmi við það verð sem boðið hefur verið í síðustu útboðum. Öll bjóða fyrirtækin þrjú sama verð í kvótann.

Tafla 6.
Úthlutunartímabil
01.10.97-31.12.97

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 3200 | 6900 | 3200 | | 3200 |
| Blómálfurinn, alls | | 200 | 200 | | 200 |
| | | | 50 | 450 | |
| | | | 50 | 400 | |
| | | | 50 | 300 | |
| | | | 50 | 260 | |
| Blómasalan, alls | | 800 | 600 | | 600 |
| | | | 200 | 11 | |
| | | | 200 | 10 | |
| | | | 200 | 9 | |
| Blómaval, alls | | 700 | | | |
| Brum, alls | | 3200 | 1200 | | 1200 |
| | | | 400 | 11 | |
| | | | 400 | 10 | |
| | | | 400 | 9 | |
| Grænn markaður, alls | | 2000 | 1200 | | 1200 |
| | | | 400 | 11 | |
| | | | 400 | 10 | |
| | | | 400 | 9 | |

Í útboðinu sem tafla sjö sýnir buðu Blómasalan, Brum og Grænn markaður samanlagt í nákvæmlega það magn sem eftir stóð miðað við umsókn Blómálfssins. Það verð sem fyrirtækin þrjú buðu var lágt miðað við tilboð Blómálfssins. Þetta tilvik var tilefni erindis Blómálfssins til samkeppnis-yfirvalda.

Tafla 7.
Úthlutunartímabil
01.01.98-30.04.98

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 5500 | 11300 | 5500 | | 5500 |
| Blómálfurinn, alls | | 300 | 300 | | 300 |
| | | | 300 | 450 | |
| Blómasalan, alls | | 2000 | 1000 | | 1000 |
| | | | 400 | 12 | |
| | | | 400 | 6 | |
| | | | 200 | 3 | |
| Blómaval, alls | | 500 | | | |
| Brum, alls | | 3000 | 2000 | | 2000 |
| | | | 2000 | 6 | |
| Grænn markaður, alls | | 5500 | 2200 | | 2200 |
| | | | 2200 | 14 | |

Útboðið sem greint er frá í töflu átta fór fram eftir að kært hafði verið vegna meints samráðs við gerð tilboða og samkeppnisyfirvöld hófu athugun á málinu.

Tafla 8.
Úthlutunartímabil
01.05.98-30.09.98

| Fyrirtæki | Magn til úthlutunar kg | Magn sem sótt er um kg | Magn sem boðið er í kg | Verð sem boðið er kr/kg | Magn sem úthlutað er kg |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 3300 | 11700 | 8400 | | 3300 |
| Blómálfurinn, alls | | 3300 | 800 | | 800 |
| | | | 400 | 526 | |
| | | | 400 | 501 | |
| Blómasalan, alls | | 800 | 800 | | 200 |
| | | | 200 | 301 | |
| | | | 300 | 141 | |
| | | | 400 | 46 | |
| Blómaval, alls | | 500 | | | |
| Brum, alls | | 2000 | 2000 | | 2000 |
| | | | 500 | 717 | |
| | | | 500 | 617 | |
| | | | 500 | 517 | |
| | | | 250 | 317 | |
| | | | 250 | 157 | |
| Grænn markaður, alls | | 1800 | 1500 | | 300 |
| | | | 300 | 152 | |
| | | | 300 | 103 | |
| | | | 450 | 49 | |
| | | | 450 | 22 | |
| Kórund, alls | | 3300 | 3300 | | |
| | | | 3300 | 13,50 | |

Tilboðum sem ekki eru feitlettuð var hafnað.

IV.

Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs, þann 29. mars 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Skarphéðinn Þórisson, Ólafur Björnsson og Karítas Pálsdóttir.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli landbúnaðarráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr., sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

1.

Í máli því sem hér um ræðir kvartar Blómálfurinn, sem er blómasölufyrirtæki með heildsöluleyfi, yfir ólögmetu samráði þriggja fyrirtækja, Brums, Blómasölnunnar og Græns markaðar, sbr. 10. gr. samkeppnislaga. Fyrirtækin tóku, ásamt kvartanda, þátt í að gera tilboð vegna tiltekins útboðs á blómakvóta á vegum landbúnaðarráðuneytisins.

Þau þrjú fyrirtæki, sem kvartað er yfir, hafa um árabil stundað innflutning á blómum. Áður en GATT-samningurinn tók gildi úthlutaði landbúnaðarráðuneytið til þeirra því magni blóma sem leyft var að flytja inn. Brum fékk úthlutun sem hagsmunaaðili blómasala, en hin fyrirtækin tvö voru bæði dreifingarfyrirtæki íslenskra garðyrkjubænda og áður fyrr í þeirra eigu.

2.

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi bannaðar, þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á m.a. gerð tilboða. Verðsamráð, samráð um skiptingu markaða og samráð um gerð tilboða er hvarvetna talið með alvarlegustu samkeppnishindrunum. Af þeim sökum er slík hegðun víðast bönnuð, m.a. hér á landi.

Í tilefni erindis Blómálfsins var gerð ítarleg athugun á gögnum sem varða úthlutun blómakvóta og tilboð í þá á árunum 1995–1998. Það er mat

samkeppnisráðs að sú athugun hafi leitt í ljós að í nokkrum tilvikum hafi verið um samráð við tilboðsgerð að ræða hjá þeim þremur fyrirtækjum sem kvartandi tilgreinir í erindi sínu, Brumi, Blómasölunni og Grænum markaði. Um samráð fyrirtækjanna er fjallað í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1999.

Með vísan til ytri aðstæðna sem blómainnflytjendum hafa verið skapaðar og þess stjórnkerfis sem gildir við innflutninginn ákvað samkeppnisráð að grípa ekki til viðurlaga gagnvart þeim innflytjendum sem brotið hafa gegn 10. gr. samkeppnislaga með háttsemi sinni við gerð tilboða í blómakvóta. Í því sambandi er rétt að líta á orsakir samráðsins og þær afleiðingar sem því var ætlað að hafa.

3.

Mál þetta á, að mati samkeppnisráðs, rót sína að rekja til þess fyrirkomulags sem notað hefur verið við stýringu á innflutningi á blómum. Árið 1995 tók gildi sk. GATT-Úrúgvæ samningur. Samkvæmt honum skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til þess að rýra ekki þann markaðsaðgang fyrir búvörur, þ.m.t. blóm, sem var til staðar á tilteknu viðmiðunartímabili, þ.e. árin 1986–1988, hvorki hvað varðar magn né aðra skilmála. Samkvæmt þessu hefur hver vöruliður, t.d. innan blómaflokksins, ákveðinn innflutningskvóta.

Áður en GATT-samningurinn tók gildi höfðu, eins og áður segir, Brum, Blómasalan og Grænn markaður leyfi landbúnaðarráðuneytisins til að annast allan blómainnflutning til landsins. Fyrst eftir að flutt var inn eftir GATT-samningnum fengu aðeins þrjú umrædd fyrirtæki leyfi til innflutnings, hlutfallslega í samræmi við fyrri innflutning. Síðan var horfið til þess ráðs að heimila innflutning með því að varpa hlutkesti. Loks var tekin upp sú aðferð sem nú er viðhöfð, að láta innflytjendur sækja um innflutningskvóta. Innflutningskvótinn er síðan boðinn út ef eftirspurn innflytjenda er meiri en heimilaður innflutningur samkvæmt ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins. Þegar það gerist fá þeir innflytjendur úthlutun á blómakvóta til innflutnings sem bjóða hæst gjald fyrir kvótann. Þeir sem bjóða lægsta gjaldið fá hins vegar hugsanlega engan innflutningskvóta. Eftir því sem innflytjendur bjóða herra gjald í kvótann þeim mun meira eru þeir að bjóðast til að hækka eigin innkaupakostnað og þar af leiðandi eru þeir hugsanlega með tilboðum sínum að

hækka söluverðið á þeim blómum sem þeir fá úthlutað á grundvelli tilboða sinna.

4.

Þær samkeppnishindranir sem felast í samráði fyrirtækja um verð, gerð tilboða o.s.frv. eru bannaðar, þar sem þær leiða alla jafna til verðhækkana sem um síðir bitna á neytendum. Það óvenjulega er hins vegar uppi á teningnum í því máli sem hér er til umfjöllunar, að samráð blómainsflytjenda við gerð tilboða í blómakvóta var til þess fallið að lækka innkaupakostnað þeirra og þar með eftir atvikum verð til neytenda.

Það fyrirkomulag landbúnaðarráðuneytisins, ef sótt er um meira magn til innflutnings en til úthlutunar er, að láta innflytjendur bjóða gjald í blómakvóta, sem rennur síðan í ríkissjóð, líkist á vissan hátt toll- eða skattheimtu. Gjaldtakan leiðir til kostnaðarhækkunar hjá innflytjendum og getur leitt til verðhækkunar til neytenda. Sú háttsemi þriggja tilgreindra blómainsflytjenda að hafa samráð um að bjóða lága upphæð í blómakvóta var því til þess fallin að lækka kostnað þeirra og þar með eftir atvikum smásöluverð á blómum.

Að mati samkeppnisráðs endurspeglar framangreint þær mótsagnir sem felast í því kerfi sem komið hefur verið á hér á landi eftir að heimildin til innflutnings á landbúnaðarvörum var rýmkuð við samþykkt GATT-samkomulagsins. Samningnum var ætlað að draga úr hömlum til að örva milliríkjavíðskipti og auka valfrelsi neytenda. Á grundvelli samkomulagsins átti ennfremur smám saman að draga úr þeirri viðskiptavernd sem landbúnaðarframleiðsla einstakra ríkja nýtur. Hér á landi hefur sú leið verið valin að takmarkaður innflutningur á landbúnaðarvörum hefur verið boðinn út. Með öðrum orðum hefur sú leið verið valin að innflytjendur tiltekinna landbúnaðarvara greiða gjald til hins opinbera til að geta flutt vörurnar inn. Því hærra verð eða gjald sem innflytjendur bjóða í innflutningskvóta því meira fá þeir að flytja inn af honum og þeim mun hærra verð þurfa neytendur væntanlega að greiða fyrir hina innfluttu vöru. Hið hækkaða verð dregur síðan úr eftirspurninni þannig að sú örvun sem stefnt var að verður takmörkuð.

Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþáttanna. Markmiðinu skal m.a. náð með því að vinna gegn samkeppnishömlum og óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri. Það er álit samkeppnisráðs að takmarkanir á innflutningi blóma eins og þær eru framkvæmdar nú og sú stýring á innflutningi þeirra sem fram fer á vegum landbúnaðarráðuneytisins, eins og að framan er lýst, sé takmörkun á frelsi í atvinnurekstri, sem m.a. sé til þess fallin að hækka verð til neytenda og fari því gegn markmiði samkeppnislaga. Með vísan til þessa beinir samkeppnisráð þeim eindregnu tilmælum til landbúnaðarráðherra að þær hömlur á innflutningi blóma sem viðhafðar eru verði afnumdar svo að virk samkeppni í þeim viðskiptum fái þrífist.

5.

Samkeppnisráð telur ástæðu til að fjalla sérstaklega um aðgerðarleysi landbúnaðarráðuneytisins þegar ráðuneytinu mátti vera ljóst að helstu innflytjendur blóma hefðu með sér samráð um gerð tilboða í blómakvóta. Ráðið telur það ámælisvert að ráðuneytið skuli hafa gengið til samninga athugasemdalaust við tilboðsgjafa, þó að tilboð þeirra þriggja sem áður eru nefndir hafi ekki verið í nokkru samræmi við fyrri tilboð þeirra eða annarra tilboða sem bárust í umræddum tilvikum. Ráðuneytinu mátti vera ljóst að ólöglegt samráð veldur því almennt séð að tilboð fyrirtækja eru ógild, enda segir í 49. gr. samkeppnislaga að samningar sem brjóti í bága við bannákvæði laganna séu ógildir. Því bar ráðuneytinu í fyrsta lagi að vekja athygli samkeppnisyfirvalda á hugsanlegu ólöglegu samráði. Í öðru lagi átti ráðuneytið að ógilda tilboðin eða fresta afgreiðslu málsins og benda tilboðsgjafa, sem ekki var aðili að hinu meinta ólögsmæta samráði, á það að tilboð hans væri margfalt hærra en tilboð annarra. Þess í stað kaus landbúnaðarráðuneytið að líta a.m.k. tvívegis fram hjá skýrum vísbendingum um ólögsmætt samráð þriggja fyrirtækja við tilboðsgerð og ganga til samninga við þau. Í fyrra tilvikinu höfðu þau boðið 9–11 kr. í kg af blómakvóta. Þá var hins vegar samið við það fyrirtæki sem ekki hafði tekið þátt í ólögsmætri tilboðsgerð um að greiða 260–450 kr. fyrir hvert kg af blómakvóta. Í síðara tilvikinu var samið við þá sem höfðu samvinnu um tilboð um að greiða 3–12 kr. fyrir hvert kg af blómakvóta en sá sem hafði ekki tekið þátt í slíkri samvinnu var látinn greiða 450 kr. fyrir hvert kg af innfluttum blómum. Með andvaraleysi eða aðgerðaleysi sínu rýrði landbúnaðarráðuneytið

samkeppnisstöðu fyrrgreinds innflytjanda, þar eð fyrirtæki hans var látið greiða margfalt hærri kostnað vegna blómanna sinna en þeir sem höfðu viðhaft samráð.

Það er álit samkeppnisráðs að landbúnaðarráðuneytinu hefði átt að vera það ljóst strax í upphafi, með vísan til fyrirkomulags á innflutningi blóma áður en GATT-samkomulagið tók gildi, og þeirrar fákeppni sem það leiddi af sér, að þær aðferðir sem hafa verið notaðar við stýringu á innflutningi blóma frá árinu 1995 væru til þess fallnar að skaða samkeppni á blómamarkaðnum.