

Mánudagur, 28. október 2002

189. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 2/2002

**Erindi Samtaka verslunar og þjónustu vegna
verðlagningar verðlagsnefndar búvara
á mjólkurvörum í heildsölu**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 15. nóvember 2001, frá Samtökum verslunar og þjónustu (hér eftir nefnd SVÞ) þar sem samtökin fara þess á leit að felldur verði úrskurður um hvort framlenging verðlagningar verðlagsnefndar búvara á mjólkurvörum á heildsölustigi brjóti ekki í bága við samkeppnislög.

Í erindinu segir að samkvæmt búvörusamningi frá 17. desember 1997 sé gert ráð fyrir að verðlagsnefnd hætti að verðleggja mjólkurvörur á heildsölustigi og að frjáls verðlagning taki gildi árið 2001. Þetta ákvæði hafi þótt eðlilegt og í takt við viðskiptaþróun þegar það var sett og sé þegar erindið er ritað enn sjálfsagðara. Nú hafi hins vegar landbúnaðarráðherra og Bændasamtök Íslands samið viðauka við samninginn þar sem þessi verðlagning hafi verið framlengd til 30. júní 2004.

Að mati SVÞ er opinber verðstýring mjólkurvara á heildsölustigi tímaskekkja bæði með tilliti til samkeppnislaga, almennra viðskiptahátta og hagsmuna neytenda. Þá segir að verslunarfyrirtæki, sem hafa lagt áherslu á að laða til sín viðskipti með því að selja mjólkurvörur á lægra verði en keppinautar, telji árangur þessara markaðsgerða fyrir sinn rekstur ótvíræðan. Mjólkurvörur séu því tvímælalaust verðteygna samkeppnisvörur þannig að nyttu verslanir hagkvæmni stærðar við innkaup þá auðveldaði slíkt verðsamkeppni og kæmi neytendum eflaust til góða í lægra vöruverði.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi SVP var sent landbúnaðarráðuneytinu og Bændasamtökum Íslands (hér eftir nefnt BÍ) til umsagnar með bréfum Samkeppnisstofnunar, dags. 26. nóvember 2001. Landbúnaðarráðuneytið og BÍ óskuðu eftir framlengdum fresti til að svara erindi SVP og var hann veittur fram í miðjan janúar 2002. Umsögn BÍ barst Samkeppnisstofnun með bréfi dags. 10. janúar 2002 og umsögn landbúnaðarráðuneytisins barst með bréfi dags. 11. janúar 2002.

Í umsögn BÍ mótmæla samtökin þeirri ályktun SVP að samkeppnislög heimili ekki núverandi lögbundnar aðferðir við ákvörðun verðs og verkaskiptingu milli mjólkursamlaga. Í því sambandi vísa BÍ til 17. gr. samkeppnislaga þar sem fram komi að sérlög breyti stöðu samkeppnislaga en lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993, með síðari breytingum, kveði á um hvernig ákvarða skuli um heildsöluverð mjólkur og verkaskiptingu milli mjólkursamlaga.

Varðandi það mat SVP að opinber verðstýring mjólkurvara sé tímaskekkja með tilliti til hagsmuna neytenda benda BÍ á umfjöllun um verð og verðþróun á mjólk, vatni, gosdrykkjum og sykurdrykkjum í Bændablaðinu (þriðjudaginn 11. desember 2001) og Morgunblaðinu (laugardaginn 22. desember 2001) en þar kemur fram að verð á mjólk hafi hækkað minnst af ofangreindum drykkjum undanfarin ár.

BÍ vekja athygli á því að verslanir njóti hagkvæmni stærðar við innkaup á mjólkurvörum eftir sérstöku magnafsláttarkerfi sem staðfest hafi verið af fimm manna nefnd sem þá hafi verið undir forsæti forstjóra Samkeppnisstofnunar. Þessi afsláttur nemi í heild mörgum tugum milljóna króna á ári og fari meginhluti hans til fárra fyrirtækja.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins byrjar ráðuneytið á því að gera grein fyrir samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 17. desember 1997 og viðauka við hann. Umræddur samningur eigi upphaf sitt í álitum Sjömannanefndar um framleiðslu og vinnslu mjólkur frá nóvember 1997. Með bréfi þann 23. september 1996 hafi landbúnaðarráðherra tilkynnt að samkomulag hefði orðið milli þeirra aðila sem skipuðu Sjömannanefnd um áframhaldandi starf og starfsvettvang nefndarinnar við stefnumörkun í málefnum landbúnaðarins. Verkefni nefndarinnar hafi m.a. verið að athuga rekstrarskilyrði landbúnaðarins hérlendis í samanburði við nágrannalöndin, verðlagningu búvara og samkeppnislöggjöf með hliðsjón af hliðstæðum í nágrannalöndunum, innflutningsvernd fyrir landbúnaðarvörur, hagræðingu við framleiðslu og vinnslu landbúnaðarvara og

smásöluverslun og verðlagslöggjöf um viðskipti með búvörur. Nefndin hafi skilað álit í nóvember 1997.

Þá segir í umsögn landbúnaðarráðuneytisins:

„Í meginatriðum fólu tillögur nefndarinnar í sér eftirfarandi:

Verðlagsnefnd búvara ákveði lágmarksverð til bænda fyrir mjólk af skilgreindum gæðum.

Verðlagsnefnd búvara verði þannig skipuð: Tveir fulltrúar launþegasamtaka tilnefndir af BSRB og ASÍ. Noti annar hvor þessara aðila ekki tilnefningarrétt sinn tilnefni hinn aðilinn en félagsmálaráðherra að honum frágengnum. Tveir fulltrúar Bændasamtaka Íslands og einn fulltrúi frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Verðlagsgrundvöllur, sem lágmarksverð skal ákveðið eftir verði miðaður við vel rekið bú af hagkvæmri stærð en ekki landsmeðaltal eins og gildandi löggjöf.

Hverri afurðastöð verði frjálst að greiða framleiðendum mjólkur umfram lágmarksverð.

Verðlagsnefnd búvara taki yfir hlutverk fimmmannanefndar.

Verðlagsnefndin ákveði heildsöluverð fyrir sömu afurðir mjólkur og verðlagðar voru í nóvember 1997.

Verðlagning miðist við þróun í almennum rekstrarskilyrðum fyrirtækja í líkum rekstri, svo og afkomu mjólkurbúanna.

Verðlagsnefnd hætti verðlagningu í heildsölu eigi síðar en 30. júní 2001 og skal hafa lokið aðlögun heildsöluverðs einstakra vörutegunda fyrir þann tíma.

Gjald vegna verðtilfærslu milli afurða verði ákveðið með lögum. Innheimt verði gjald af hverjum mjólkurlíttra við innvigtun í mjólkurbú sem greiðist út vegna framleiðslusölu tiltekinna afurða.

Afurðastöðvar eða samtök þeirra geri tillögur til Verðlagsnefndar um aðra verðtilfærslu, til niðurfærslu á verði tiltekinna afurða með takmarkað verðþol.

Allar verðtilfærslur skulu háðar heimildum Verðlagsnefndar.“

Einnig segir að ofangreindar tillögur hafi verið útfærðar í 6. gr. samnings milli ríkisstjórnarinnar og BÍ frá 17. desember 1997. Í 9. gr. samningsins hafi verið að

finna ákvæði um endurskoðun samningsins. Samkvæmt ákvæðinu geti samningsaðilar hvor um sig farið fram á viðræður um endurskoðun á samningnum og einstökum atriðum hans. Þá hafi einnig verið ákveðið að samningsaðilar skuli, að fjórum árum liðnum frá upphafi gildistíma samnings, kanna framkvæmd hans og í framhaldi af því hefja viðræður um áframhaldandi stefnumörkun og gerð nýs samnings. Þau ákvæði samningsins sem hafi kallað á staðfestingu Alþingis hafi hlotið hana við setningu laga nr. 69 frá 15. júní 1998 um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 99/1993, með síðari breytingum.

Jafnframt segir að við umræður í verðlagsnefnd landbúnaðarafurða í upphafi árs 2001 um að gefa verðlagningu á heildsöluverði mjólkur frjálsa frá og með 1. júlí á því ári og hugsanleg áhrif þess á framkvæmd verðtilfærslna skv. 13. og 22. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og verkaskiptingu milli mjólkursamlaga um framleiðslu einstakra mjólkurvara skv. 59. gr. áðurnefndar laga, hafi verið talin ástæða til að leita eftir álit landbúnaðarráðuneytisins og Samkeppnisstofnunar á því hvort um réttaróvissu geti verið að ræða við túlkun samkeppnislaga og búvörulaga um framkvæmd verðtilfærslna milli mjólkurafurða og skipulagningar á framleiðslu mjólkurbúa sbr. áðurnefnd ákvæði búvörusamnings og búvörulaga. Landbúnaðarráðuneytið hafi leitað álits Samkeppnisstofnunar á þessum atriðum. Í bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 28. júní 2001, hafi komið fram það álit stofnunarinnar að ákvæði 13. gr., 22. gr. og 59. gr. búvörulaga samrýmist ekki ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993. Í samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu sem undirritaður hafi verið 17. desember 1997 hafi hins vegar verið gert ráð fyrir að framangreind ákvæði búvörulaga nr. 99/1993 verði virk allan gildistíma samningsins og verðtilfærsla og verkaskipting milli mjólkursamlaga heimil á grundvelli þeirra en samningurinn gildi til loka verðlagsárs árið 2005. Þann 2. október 2001 hafi ráðuneytinu borist bréf frá Verðlagsnefnd búvara þar sem sú afstaða nefndarinnar komi fram að hæfilegur tími til að ná fram jafnvægi í verðtilfærslu milli mjólkurafurða sé þrjú ár.

Þá hafi landbúnaðarráðherra lagt minnisblað fyrir ríkisstjórnina þann 16. október 2001 sem hafi falið í sér að gerður yrði viðauki við lið 6.3. í samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslunnar frá 17. desember 1997. Í þeim viðauka yrði ákveðið að verðlagningu mjólkur og mjólkurvara í heildsölu skuli hætt eigi síðar en 1. júlí 2004 í stað 1. júlí 2001. Í framhaldinu undirrituðu fjármálaráðherra og landbúnaðarráðherra viðauka við samninginn.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins segir að í bréfi SVÞ hafi verið dregið í efa að aðilar samnings um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu, dags. 17. desember 1997, hafi haft heimild til að gera viðauka við samninginn, dags. 19. október 2001, þar sem breytt hafi verið gildistökuákvæði í samningnum um að verðlagsnefnd

búvara skuli hætta með verðlagningu mjólkur og mjólkurafurða í heildsölu 30. júní 2001, en með viðaukanum hafi þessu tímamarki verið breytt og það ákveðið 30. júní 2004. Ráðuneytið bendur á að í 13. gr. búvörulaga nr. 99/1993 sé meginreglan sú að verðlagsnefnd búvara ákveði heildsöluverð mjólkur og mjólkurafurða nema annað sé tekið fram í samningi sem gerður sé á grundvelli a-liðar 30. gr. laganna sem hljóði svo:

„Til þess að hafa stjórn á framleiðslu búvara þannig að hún verði í samræmi við tilgang laga þessara er landbúnaðarráðherra:

a. rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Bændasamtök Íslands um magn mjólkur- og sauðffjárafurða sem framleiðendum verður ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum skv. 8. gr. Samningarnir skulu gerðir fyrir 1. ágúst ár hvert og gilda næsta verðlagsár. Heimilt er að semja til lengri tíma í einu og að binda samninga við einstakar búvörur. Á sama hátt er landbúnaðarráðherra heimilt í stað ofan nefndra samninga að semja um beinar greiðslur ríkissjóðs til framleiðenda mjólkur- og sauðffjárafurða á lögbýlum.“

Í grein 6.3. í samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu, sem gerður hafi verið á grundvelli framangreinds ákvæðis 30. gr. laga nr. 99/1993, er gert ráð fyrir að jafnframt því að verðlagsnefnd búvara ákvarði lágmarksverð til bænda ákveði nefndin heildsöluverð fyrir tilteknar tegundir mjólkur og mjólkurafurða. Við upphaf starfs síns samkvæmt samningnum skyldi verðlagsnefnd búvara hins vegar hefja aðlögun heildsöluverðs einstakra vörutegunda að breyttu rekstrarumhverfi og viðskiptaháttum. Slíkri aðlögun einstakra vörutegunda skyldi vera lokið eigi síðar en 30. júní 2001 en þá hafi verið gert ráð fyrir að verðlagsnefnd hætti verðlagningu mjólkur og mjólkurafurða í heildsölu.

Jafnframt bendir ráðuneytið á að framangreint ákvæði sé einungis samningsákvæði sem byggt hafi verið á 30. gr. búvörulaga og framangreindri undanþáguheimild í 13. gr. þar sem segir að verðlagsnefnd skuli ákvarða heildsöluverð mjólkur og mjólkurafurða „nema annað sé tekið fram í samningi sem gerður er á grundvelli a-liðar 30. gr. laganna.“ Ákvæði þessu hafi hins vegar ekki verið veitt lagagildi með lögum nr. 69/1998 um breytingu á lögum nr. 99/1993 þar sem ákvæði samnings um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu voru lögfest. Til að breyta þessu samningsákvæði þurfi því eingöngu nýtt samningsákvæði eða breytingu á framangreindum samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu en breytinguna er unnt að gera með viðauka eða með öðrum hætti. Ekki þurfi hins vegar að gera neinar breytingar á lögum af því tilefni. Ennfremur vísar ráðuneytið til ákvæðis 9. gr. umrædds samnings en þar kemur fram að aðilar samningsins geti á samningstímanum tekið ákvæði hans til endurskoðunar.

Einnig segir í umsögn ráðuneytisins að í 30. gr. búvörulaga séu engar takmarkanir settar um hvers efnis þeir samningar geti verið sem gerðir séu á milli landbúnaðarráðherra og BÍ. Engar takmarkanir séu heldur settar í ákvæðinu um heimild samningsaðila til að breyta þeim samningum sem gerðir hafa verið eða gera við þá viðauka. Um það hljóti að gilda meginregla íslensks réttar um samningsfrelsi. Að mati landbúnaðarráðuneytisins höfðu aðilar að umræddum samningi fulla og óskoraða heimild til að breyta þeim samningi með viðauka sem gerður var við samninginn og undirritaður 19. október 2001.

Varðandi álit Samkeppnisstofnunar, dags. 28. júní 2001, þar sem fram kom það álit stofnunarinnar að ákvæði 13., 22. og 59. gr. búvörulaga samrýmdust ekki ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993 vill ráðuneytið upplýsa að umrætt álit stofnunarinnar sé í andstöðu við skýringu og túlkun ráðuneytisins á ofangreindum ákvæðum. Ljóst sé að ákvæði búvörulaga séu sérlög sem eiga samkvæmt almennum lögskýringarreglum að ganga frammar ákvæðum samkeppnislaga sem séu almenn lög. Ennfremur séu tilvitnuð ákvæði búvörulaga yngri en ákvæði samkeppnislaga og samkvæmt almennum lögskýringarreglum gangi yngri lög frammar eldri lögum. Þá bendir ráðuneytið á að þegar samkeppnislög hafi verið lögfest hafi engar breytingar verið gerðar á ákvæðum búvörulaga að þessu leyti. Í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga eða öðrum lögskýringargögnum komi ekkert fram um að ætlunin hafi verið að breyta á einhvern hátt sérákvæðum um verðlagningu landbúnaðarafurða í búvörulögum. Ráðuneytið geti því ekki fallist á þá túlkun Samkeppnisstofnunar að víkja beri til hliðar tilvitnuðum ákvæðum 13., 22. og 59. gr. búvörulaga vegna ákvæða samkeppnislaga.

Loks segir í umsögn landbúnaðarráðuneytisins að landbúnaðarráðherra sé skuldbundinn til að standa við ákvæði samnings um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu. Í ljósi þeirrar réttaróvissu sem framangreint álit Samkeppnisstofnunar hafi haft í för með sér hafi aðilar samningsins tekið ákvörðun um að breyta efni hans tímabundið þar til leyst verði úr þeim ágreiningsefnum sem virðast vera komin upp á milli samkeppnisyfirvalda annars vegar og landbúnaðarráðuneytisins og BÍ hins vegar um gildi 13., 22. og 59. gr. búvörulaga. Það hafi samningsaðilar gert með viðauka við umræddan samning en í honum sé gert ráð fyrir að verðlagsnefnd búvara hætti heildsöluverðlagningu mjólkur og mjólkurafurða 30. júní 2004 en ekki 30. júní 2001 eins og gert hafi verið ráð fyrir í upphaflegum samningi aðila.

2.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 26. febrúar 2002, var SVÞ send umsögn BÍ og landbúnaðarráðuneytisins. Athugasemdir bárust frá SVÞ með bréfi, dags. 4. apríl 2002.

Í athugasemdum SVP ítreka samtökin afstöðu sína og telja að landbúnaður á Íslandi verði að hegða sé eins og atvinnurekstur í samkeppnisumhverfi og lúta sömu lögum og annar atvinnurekstur í landinu.

3.

Með bréfum Samkeppnisstofnunar, dags. 23. september 2002, var málsaðilum tjáð að frekari athugasemda væri ekki þörf og gagnalisti sendur þeim.

III.

Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs, þann 28. október 2002, var mál þetta afgreitt. Þátt í fundinum tóku Kirstín Þ. Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

Samkvæmt 6. gr. samnings frá 17. desember 1997 um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu skal verðlagsnefnd búvara strax við upphaf starfs síns hefja aðlögun heildsöluverðs einstakra vörutegunda að breyttu rekstrarumhverfi og viðskiptaháttum. Slíkri aðlögun einstakra vörutegunda átti að vera lokið eigi síðar en 30. júní 2001 og þá átti verðlagsnefnd að hætta verðlagningu. Þann 19. október 2001 undirrituðu fjármálaráðherra og landbúnaðarráðherra viðauka við samning um starfsskilyrði mjólkurframleiðslunnar frá 17. desember 1997. Í umræddum viðauka er ákveðið að verðlagning mjólkur og mjólkurvara í heildsölu skuli hætt eigi síðar en 1. júlí 2004 í stað 1. júlí 2001.

Samkeppnislög nr. 8/1993 eru almenn lög og ganga því skýr sérákvæði búvörulaga nr. 99/1993 framur ákvæðum samkeppnislaga ef ákvæðin stangast á, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/1996, *Osta- og smjörsalan gegn samkeppnisráði* og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 3/1996, *Samkeppnishindranir Félags eggjaframleiðenda-viðskiptakjör við sölu eggja*, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 4/1996, *Félag eggjaframleiðenda gegn samkeppnisráði*. Hins vegar er ljóst að þegar heildsöluverðlagning á mjólkurvörum verður gefin frjáls gilda ákvæði samkeppnislaga um verðlagningu á heildsölustigi.

Þó að skýr sérákvæði búvörulaga gangi framur samkeppnislögum ef ákvæðin stangast á þá telur samkeppnisráð að heimildarákvæði búvörulaga verði að túlka í samræmi við samkeppnislög og markmið þeirra. Í því sambandi má hafa nokkra leiðbeiningu af áður nefndum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr.

3/1996. Í því máli reyndi á hvort verðtilfærsla skv. 59. gr. þágildandi búvörulaga¹ takmarkaði beitingu samkeppnislaga varðandi tiltekin heildsöluviðskipti með mjólkurvörur sem ekki voru verðlagðar á grundvelli búvörulaga. Í úrskurði áfrýjunarnefndar segir:

„Ákvæði 59. gr. felur í sér heimild til verðtilfærslu með tilteknum skilyrðum en ekki skyldu. Því er haldið fram að beiting samkeppnisreglna geti raskað núverandi ráðstöfunartekjum verðtilfærslusjóðs og þar með verðútreikningi á vinnslukostnaði vara sem fimmmannanefnd ákvarðar verð á. Áfrýjunarnefndin lítur svo á að sú verðtilfærsla sem kann að fara fram með stoð í heimildarákvæði þessu verði að taka mið af öðrum ákvæðum laganna, einkum þeirra ákvæða samkeppnislaga sem áður greindi, nema skýr heimild sé til annarrar niðurstöðu.“

Núgildandi ákvæði búvörulaga um verðtilfærslu og verkaskiptingu milli mjólkursamlaga eru samkvæmt skýru orðalagi sínu heimildarákvæði. Í 3. mgr. 13. gr. búvörulaga segir:

*„Verðlagsnefnd **getur** að fengnum tillögum afurðastöðva eða samtaka þeirra, **heimilað** afurðastöðvunum að gera samninga sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða. Samningar þessir skulu hljóta staðfestingu verðlagsnefndar.“*

Ákvæði 71. gr. búvörulaga er svo hljóðandi:

*„Afurðastöðvum í mjólkuriðnaði er **heimilt** að gera samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara fyrir innlandan og erlendan markað. Samkomulagið öðlast ekki gildi fyrr en landbúnaðarráðherra hefur staðfest það.“*

Samkeppnisráð telur að framangreind sjónarmið áfrýjunarnefndar samkeppnismála gildi um 3. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga. Í þessu felst að verðtilfærsla eða verkaskipting sem framkvæmd er á grundvelli búvörulaga verður að taka mið af ákvæðum samkeppnislaga nema skýr heimild standi til annars.

Við það að heildsöluverðlagning er gefin frjáls er virkri samkeppni ætlað að vernda almannahagsmuni og stuðla að sanngjörnu verðlagi, sbr. t.d. 16. gr. búvörulaga. Að mati samkeppnisráðs stafar virkri samkeppni veruleg hættu af því

¹ 59. gr. þágildandi búvörulaga er samhljóða ákvæði 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993.

samráði afurðastöðva í mjólkuriðnaði sem felst í verðtilfærslu skv. 3. mgr. 13. gr. búvörulaga og samningum um verkaskiptingu afurðastöðva í mjólkuriðnaði, sbr. 71. gr. laganna.

Í athugasemdum í frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum sem lagt var fyrir 122. löggjafarþing kemur fram að verðtilfærsla milli afurða eigi rót sína að rekja til ársins 1992 þegar niðurgreiðslum á mjólk var breytt í beinar greiðslu. Til að valda ekki röskun á markaði mjólkurafurða hafi verið tekin ákvörðun um að heimila tilfærslu milli verðs einstakra afurða og hafi þetta fyrirkomulag verið við lýði síðan. Í athugasemdunum segir einnig að samningur milli afurðastöðva um verðtilfærslu muni ekki binda aðrar afurðastöðvar en þær sem að honum standa og öllum afurðastöðvum sé frjálst að taka þátt í þessum samningum eða standa utan þeirra.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. samnings milli BÍ og Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði (hér eftir nefnt SAM), dags. 29. febrúar 2000, annast SAM framkvæmd verðtilfærslu mjólkur í umboði BÍ. Stjórn SAM gerir fyrir hönd aðildarfélaganna tillögur um verðtilfærslu mjólkur og mjólkurafurða og eru þær sagðar byggja á 13. gr. búvörulaga. Í tillögunum er lagt til að innheimt verði mánaðarlega verðtilfærslugjald á ýmsum mjólkurafurðum og að ýmsar mjólkurafurðir hljóti mánaðarlega endurgreiðslur úr verðtilfærslusjóði SAM.

Í 71. gr. búvörulaga er kveðið á um heimild til verkaskiptingar milli mjólkursamlaga. Í 1. kafla áðurgreinds samkomulags milli SAM og BÍ, sem staðfest er af landbúnaðarráðherra, er fjallað m.a. um áætlanir fyrir innanlandsmarkað og birgðastjórnun. Í 2. gr. kemur fram að samningsaðilar skuli gera áætlun um sölu mjólkurvara á innlendum markaði fyrir viðkomandi verðlagsár. Áætlunin skuli gerð fyrir allar afurðastöðvar á landinu og sýna tegundir mjólkurvara, framleiðslu, sölu og líklegar birgðir í lok verðlagsársins. Við gerð áætlunarinnar skuli m.a. hafa hliðsjón af þörf markaðarins fyrir einstakar vörutegundir. Í 3. gr. samningsins kemur fram að birgðir mjólkurvara skulu á hverjum tíma vera sem næst þörf innanlandsmarkaðar. Síðan segir að SAM annist eftirlit með heildarbirgðum mjólkurvara sem og samsetningu þeirra og að samtökin skuli grípa til nauðsynlegra ráðstafana í framleiðslustjórnun hjá afurðastöðvum til að sjá um að birgðahald falli að þörfum innanlandsmarkaðar.

Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði og auknum gæðum. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um hegðun á markaði. Þess vegna leggur 10. gr. samkeppnislaga bann við hvers konar samráði milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði eða af því leiðir að samkeppni sé raskað. Bannar ákvæðið þannig t.d.

allt samráð um verð, afslætti, viðskiptakjör, takmörkun eða stýringu á framleiðslu og skiptingu markaða. Augljóst er að virk samkeppni getur ekki ríkt þegar keppinautar hafa samvinnu um svo mikilvæga viðskiptalega þætti.

Í samningum um verðtilfærslu skv. 13. gr. búvörulaga felst óhjákvæmilega að afurðastöðvar í mjólkuriðnaði hafa innan vébanda hagsmunasamtaka sinna samráð um atriði sem hafa veruleg áhrif á hugsanlega verðsamkeppni á heildsölustigi. Kjarni þessarar verðtilfærslu er sá að öll fyrirtæki á sama markaði koma saman og ákveða verðþol einstakra vörutegunda og grípa til aðgerða til að jafna sameiginlega framlegð þeirra. Í þessu felst umfangsmikil samvinna um lykilatríði sem tengjast verðsamkeppni. Af samningum um verðtilfærslu leiða því augljósar beinar hömlur á samkeppni. Þar fyrir utan dregur þessi samvinna sem slík úr viðskiptalegu sjálfstæði viðkomandi fyrirtækja sem einnig raskar samkeppni. Samskonar skaðlegar afleiðingar leiða af samningum um verkaskiptingu skv. 71. gr. búvörulaga. Sameiginlegar áætlanir afurðastöðva í mjólkuriðnaði um framleiðslu og sölu fara í eðli sínu gegn grunnhugmyndum um frjálsa samkeppni og leiða af sér alvarlegar hindranir á samkeppni.

Eins og áður sagði var í samningnum frá 1997 um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu ákvæði um að verðlagsnefnd búvöru hætti verðlagningu mjólkur og mjólkurvara eftir 30. júní 2001. Var þetta ákvæði í samræmi við tillögur Sjömannanefndar um frjálsa verðmyndun á þessari afurð. Með viðauka, dags. 19. október 2001, var ákveðið að verðlagsnefnd héldi áfram að verðleggja mjólk og mjólkurvörur í heildsölu til 30. júní 2004. Þegar heildsöluverðlagning á búvörum hefur verið gefin frjálss er virkri samkeppni ætlað að tryggja eðlilega verðlagningu. Í því felst óhjákvæmilega að fyrirtækin sem starfa á heildsölustigi, afurðarstöðvarnar, verða að keppa sín á milli.

Að mati samkeppnisráðs fer samningurinn um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu, sem var undirritaður 17. desember 1997, og viðauki sem gerður var við samninginn 19. október 2001 og felur í sér framlengingu á heildsöluverðlagningu verðlagsnefndar á mjólk og mjólkurafurðum til 30. júní 2004, gegn markmiði samkeppnislaga nr. 8/1993.

Að mati samkeppnisráðs hefur talsverður tími gefist til aðlögunar og verðlagsnefnd búvöru hefur á undanförunum árum unnið að aðlögun heildsöluverðs að breyttu rekstrarumhverfi og viðskiptaháttum, sbr. 6. gr. samnings um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu.

Á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga skal samkeppnisráð gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að

markaði. Samkeppnisráð hefur túlkað d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna á þann hátt að með aðgerðum opinberra aðila sé átt við athafnir eða ákvarðanir ríkis eða sveitarfélaga sem beint er gegn tilteknum aðila, m.a. þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðun.

Samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga skal samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun í formi álits vekja athygli ráðherra á því ef talið er að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Í frumvarpi með lögunum kemur fram að tilgangur þessa ákvæðis sé að vinna að því að frjáls samkeppni ríki á öllum sviðum atvinnustarfsemi landsmanna þar sem meginstefna laganna eigi við. Í ýmsum lagafyrirmælum kunni hömlur að vera settar gegn þessu.

Með vísan til d-liðar 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. samkeppnislaga beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að hann beiti sér fyrir því að heildsöluverðlagning á búvöru verði gefin frjáls svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en 30. júní 2004. Þá beiti ráðuneytið sér fyrir því að verðlagsnefnd búvara heimili ekki samninga um verðtilfærslu, skv. 3. mgr. 13. gr. og 22. gr. búvörulaga, þegar heildsöluverðlagning á mjólk verður frjáls. Auk þess er óskað eftir að ráðuneytið beiti heimildum sínum samkvæmt 71. gr. búvörulaga til að tryggja eftir föngum að samningar um verkaskiptingu skv. ákvæðinu raski ekki samkeppni og vinni þar með gegn markmiðum þess að gefa heildsöluverðlagningu á mjólk frjálsa. Í því sambandi verði reynt að vinna gegn samráði afurðastöðva um framleiðslu og sölu og aðra lykilþætti í samkeppni.