



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 12. febrúar, 2009

Ákvörðun nr. 5/2009

**Brot Félags íslenskra stórkaupmanna á 12., sbr. 10. gr.
samkeppnislaga nr. 44/2005**

I.

Málsatvik

Þann 29. mars 2008 var flutt frétt í Ríkisútvarpinu undir fyrirsögninni „Matarverð að hækka um 30%“. Í fréttinni var m.a. fjallað um ástæðurnar fyrir því að nauðsynlegt væri að hækka matvöruverð og sú hækkun gæti numið allt að 30%. Meðal annars var haft eftir þáverandi framkvæmdastjóra Félags íslenskra stórkaupmanna (hér eftir FÍS) að það væri ljóst að komin væri ákveðin hækkunarpörf og það kæmi honum ekkert á óvart ef matarverð myndi hækka um 20-30% á allra næstu vikum og mánuðum.

Með hliðsjón af því sem kom fram í umræddri frétt og með vísan til 12. og 10. gr. samkeppnislaga, skrifaði Samkeppniseftirlitið FÍS bréf, dags. 31. mars 2008, þar sem óskað var eftir ýmsum upplýsingum og gögnum.

Samkeppniseftirlitið sendi jafnframt bréf, dags. 6. maí 2008, til allra þeirra tuttugu og fjögurra fyrirtækja sem, samkvæmt gögnum frá FÍS, eiga aðild að matvöruhópi FÍS og óskaði eftir ýmsum gögnum og upplýsingum frá þeim.

Eftir skoðun á gögnunum var það frummat Samkeppniseftirlitsins, sem fram kom í andmælaskjali sem FÍS var sent 20. ágúst 2008, að FÍS hefði brotið gegn 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga.

FÍS skilaði athugasemdum við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins þann 15. september 2008. Þann 12. desember 2008 óskaði FÍS síðan eftir því að sátt yrði gerð í málinu. Leiddu viðræður til þess að sátt var gerð á milli Samkeppniseftirlitsins og FÍS 10. febrúar 2009. Í sáttinni felst að FÍS viðurkennir að hafa brotið gegn 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga, og fellst á að greiða stjórnvaldssekt vegna þessa brota.

II.

Niðurstaða

Í 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. breytingarlög nr. 94/2008, segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt á öllum stigum máls að



ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrir mælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt eða staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

FÍS eru hagsmunasamtök smærri og meðalstórra fyrirtækja í inn- og útflutningi, heilðsölu og smásölu á Íslandi. Eins og fram hefur komið hafa Samkeppniseftirlitið og FÍS, gert með sér sátt um niðurstöðu málsins. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á þeim brotum á samkeppnislögum sem mál þetta snýst um er lokið með þeim hætti sem rakið verður í ákvörðun þessari.

1.

Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga

Í 10. gr. samkeppnislaganna er lagt bann við samkeppnishamlandi samráði. Í ákvæðinu segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað, séu bannaðar. Bannið tekur m.a. til samráðs um verð, skilmála og önnur viðskiptakjör.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð. Þetta orðalag felur það í sér að gegn ákvæðinu er brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um verð, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum. Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að samræma verð sitt. Hvort þessi aðgerð hafi haft þau áhrif í raun að verð hafi verið samræmt skiptir ekki máli í þessu samhengi, enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort samræming takist.

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum. Í lögskýringargögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykktt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga ...*“.¹ Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

Með ákvörðun samtaka fyrirtækja í skilningi samkeppnisréttarins er átt við hvers konar bindandi eða leiðbeinandi ákvarðanir eða tilmæli sem samtökin beina til aðildarfyrirtækja þannig að þau geti haft áhrif á viðskiptahætti félagsmanna. Engar formkröfur gilda um þessar ákvarðanir samtaka fyrirtækja. Notkun hugtaksins hvatning í 12. gr. samkeppnislaga gefur til kynna að löggjafinn hafi

¹ Frumvarp til samkeppnislaga, lagt fram á Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992.



viljað leggja sérstaka áherslu á að ákvæðið taki til hvers konar ráðstafana samtaka fyrirtækja sem ekki eru bindandi sem hafa það að markmiði að raska samkeppni, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2004 *Ólögmætt samráð innan Lögmannafélags Íslands*. Hugtakið hvatning í 12. gr. samkeppnislaga nær þannig til allra aðgerða og ráðstafana samtaka fyrirtækja sem ætlað er að stuðla að því að aðildarfyrirtæki hegði sér með tilteknum hætti. Það leiðir af orðlagi ákvæðisins að slík hvatning getur verið í hvaða formi sem er. Af þessu leiðir að margvíslegar aðgerðir samtaka fyrirtækja, s.s. tilmæli, ráðleggingar eða upplýsingagjöf, geta fallið undir 12. gr. samkeppnislaga ef þessar aðgerðir hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni eða henni raskað.

3.

Brot FÍS gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga

Eins og að framan greinir var flutt frétt í Ríkisútvarpinu þann 29. mars 2008 undir fyrirsögninni „Matarverð að hækka um 30%“. Í fréttinni var m.a. fjallað um ástæðurnar fyrir því að nauðsynlegt væri að hækka matvöruverð og sú hækkun gæti numið allt að 30%. Meðal annars var haft eftir þáverandi framkvæmdastjóra FÍS að það væri ljóst að komin væri ákveðin hækkunarþörf og það kæmi honum ekkert á óvart ef matarverð myndi hækka um 20-30% á allra næstu vikum og mánuðum.

Af gögnum málsins má sjá að umræður um verðlagsmálefni aðildarfyrirtækja sem starfa á sviði matvöru hafa verið innan FÍS. Einnig var fjallað um þörfina fyrir það að koma sjónarmiðum heildsalanna á framfæri í allri umfjölluninni um hækkandi matvöruverð og hvernig best væri að fjalla um málið á opinberum vettvangi, sem og hvernig best væri að stýra umræðunum. Að sama skapi hefur þáverandi framkvæmdastjóri félagsins rætt um hækkunarþörf félagsmanna sinna á opinberum vettvangi sem var til þess fallið að raska samkeppni í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Jafnframt áttu sér stað samskipti við Samtök verslunar og þjónustu um að félögin myndu forðast opinberar deilur um verðlagsmál og tryggja að þessi samtök fyrirtækja myndu tala einni röddu um ástæður umræddra verðhækkana. Af hálfu FÍS er tekið fram að ásetningur hafi ekki staðið til þess að hindra samkeppni.

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að í banni 10. gr. samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samningum og samstilltum aðgerðum felst m.a. að fyrirtæki ákveði sjálfstætt hvernig þau hegði sér á markaði og hvernig þau verðleggi vörur sínar og þjónustu. Mega samtök fyrirtækja með engu móti vinna gegn þessu sjálfstæði fyrirtækja. Er í þessu máli mikilvægt að líta til þess að ákvæði 10. gr. samkeppnislaga bannar allt samráð um verð alveg án tillits til þess hvort samráðið miðar að verðhækkun, verðlækkun eða að því að verð standi í stað.²

² Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl AG v. Commission* [1999] 4 CMLR. 810. Fjallað var t.d. um þessi atriði í dómi Hæstaréttar Bandaríkjanna frá 1940 um verðsamráð á olíumarkaði: *United States v. Socony-Vacuum Oil Co*, 310 U.S. 150. Í dómnum var allri samvinnu um verð lýst sem ógnun við miðtaugakerfi efnahagslífsins (*threat to the central nervous system of the economy*). Í dómnum segir einnig þetta: „Any combination which tampers with price structures is engaged in an unlawful activity. Even though the members of the price-fixing group were in no position to control the market, to the extent that they raised, lowered, or stabized prices they would be directly interfering with the free play of market forces. The [Sherman] Act places all such schemes beyond the pale and protects that vital part of our economy against any degree of interference.“



Það er mat Samkeppniseftirlitsins að FÍS hafi gerst brotlegt við 12. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr. laganna.

4.

Viðurlög og fyrirmæli

Í 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti m.a. gegn 10. eða 12. gr. samkeppnislaga nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni. Í 16. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr. laganna. Kemur fram að aðgerðir eftirlitsins geti falið í sér hverja þá ráðstöfun sem nauðsynleg er til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna.

Sökum eðlis brota FÍS er rétt að félagið sæti viðurlögum. Eins og lýst hefur verið eru innan félagsins öflug fyrirtæki sem starfa á mikilvægum neytendamörkuðum. Hvers konar tilraunir FÍS til þess að samræma viðskiptalega hegðun slíkra fyrirtækja eru til þess fallnar að valda almenningi tjóni. Því er mikilvægt að tryggja að samkeppnishamlandi samstarf eigi sér ekki stað innan vébanda FÍS í framtíðinni. Gera verður ríkar kröfur til félags af þessum toga um að það sjái til þess að starfsemi þess sé í samræmi við samkeppnislög.

Samkvæmt framangreindu liggur fyrir að FÍS braut gegn 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga og hafa samtökin fallist á að greiða 1 milljón króna í stjórnvaldssekt. Við mat á fjárhæð sekta er litið til þess að um var að ræða brot sem var til þess fallið að valda röskun á samkeppni. Hins vegar verður að horfa til þess að FÍS óskaði að eigin frumkvæði eftir sáttarviðræðum og hefur játað brot á samkeppnislögum. Með þessum aðgerðum sínum hefur FÍS auðveldað og stýtt rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif. Líta má og til þess að FÍS hefur í máli þessu upplýst að félagið hafi sett sér almennar starfsreglur sem eftirleiðis munu gilda um alla starfsemi félagsins og öll samskipti þess við félagsmenn, sem og öll samskipti félagsmanna sín á milli á vettvangi félagsins. Hefur félagið og fallist á að hlíta fyrirmælum sem eru til þess fallin að efla samkeppni. Er horft til þessa samstarfsvilja félagsins við mat á sektum.

Fyrirmælum þeim sem FÍS hefur fallist á að hlíta er ætlað að efla virka samkeppni og koma í veg fyrir að samskonar brot verði framin á ný. Eru fyrirmælin þess eðlis að FÍS fellst á að tryggja að innan félagsins verði ekki fjallað um eða miðlað upplýsingum um verð, verðþróun, viðskiptakjör og önnur viðkvæm viðskiptaleg eða samkeppnisleg málefni með þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði félagsmanna og raskað samkeppni.



III.

Ákvörðunarorð:

1. gr.

„Með sátt, dags. 10. febrúar 2009, gengst Félag íslenskra stórkaupmanna við því að hafa brotið gegn 12., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, og fellst félagið á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 1.000.000. Til þess að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem Félag íslenskra stórkaupmanna starfar á fellst félagið á að tryggja að innan þeirra verði ekki fjallað um eða miðlað upplýsingum um verð, verðþróun, viðskiptakjör og önnur viðkvæm viðskiptaleg eða samkeppnisleg málefni með þeim hætti sem dregið getur úr viðskiptalegu sjálfstæði félagsmanna og raskað samkeppni. Brot gegn þessum fyrirmælum varða viðurlögum samkvæmt samkeppnislögum.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson