

Mánudagurinn 12. janúar 1998 kl. 15:00

104. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 3/1998

Kvörtun vegna undanþága frá útflutningsskyldu á kindakjöti

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 17. apríl sl., frá Ásgeiri Karvelssyni bónda á Kýrunnarstöðum í Dalasýslu. Í erindinu var þess óskað, að Samkeppnisstofnun tæki til athugunar ákvæði c-liðar 2. gr. reglugerðar nr. 422/1996 um útflutning á kindakjöti. Í því ákvæði er kveðið á um undanþágur frá útflutningsgjaldi/útflutningsskyldu á kindakjöti að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Kvartandi taldi að umrætt ákvæði stæðist ekki samkeppnislög nr. 8/1993, sbr. sérstaklega 1. og 17. gr. laganna, þar sem reglugerðarákvæðið mismunaði bændum verulega. Hluti bænda sé ekki í aðstöðu til að nýta sér þann möguleika að losna undan útflutningsskyldu. Slíkt geti m.a. stafað af því að sauðfé viðkomandi bónda gangi á afrétti þar sem sveitarstjórn eða fjallskilanevnd hafi ákvörðunarvald um hvenær smalað sé, að sauðfé gangi í ógirtum heimalöndum sem ekki verði smöluð nema með samkomulagi við nágranna eða að ekki sé sláturhús í grenndinni sem bjóði upp á slátrun á þeim tíma sem undanþeginn sé útflutningsskyldu. Að mati kvartanda er hér um óeðlilega mismunun að ræða. Eðlilegast sé að útflutningsprósenta væri sú sama hvenær sem kindum væri slátrað.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi framangreint erindi til umsagnar hjá landbúnaðar-ráðuneytinu með bréfi, dags. 12. júní sl. Umsögn barst frá ráðuneytinu í bréfi, dags. 14. júlí sl.

2.

Í umsögn ráðuneytisins er tekið fram, að umrætt reglugerðarákvæði sækir lagastoð sína til laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sbr. einkum 29. gr. þeirra. Í greindu lagaákvæði komi skýrt fram að öllum framleiðendum sauðfjárafurða beri að taka þátt í útflutningi eða sæta útflutningsuppgjöri vegna kvaðar um útflutning á fyrirfram ákveðnu hlutfalli af heildarframleiðslu, þó að undanskyldu því magni sem framleiðandi taki til eigin nota. Hins vegar séu greindar nokkrar undanþágur frá hinni almennu reglu, þ.á.m. sú sem um ræði í þessu máli en hún hljóði svo:

„Þá getur ráðherra ákveðið, að fenginni tillögu Bændasamtaka Íslands, að kjöt af dilkum sem slátrað er á ákveðnum tímabilum utan haustsláturtíðar verði undanþegið útflutningsuppgjöri.“

Sú undanþága sem að framan greinir er nánar útfærð í c-lið 2. gr. reglugerðar nr. 422/1996, sbr. nýtt ákvæði í c-lið 3. gr. reglugerðar nr. 407/1997, sem er efnislega samhljóða. Að mati ráðuneytisins er hér um að ræða almenna heimild sem allir bændur geti nýtt sér. Í því sambandi er bent á, að bændum sé í sjálfsvald sett við hvaða sláturleyfishafa þeir skipti og séu bændur því jafnsettir hvað varðar markaðsaðgengi. Ráðuneytið hafnar því að með ákvæðinu sé bændum mismunað. Bent er á að lög nr. 99/1993, með síðari breytingum, geri ráð fyrir því að sláturleyfishafar geti gert með sér samkomulag um skipulag útflutningsverkunar. Það þýði m.a. að sé um að ræða einhvern sláturleyfishafa sem ekki sé í aðstöðu til að slátra sauðfé utan hefðbundinnar haustsláturtíðar, geri lögin ráð fyrir og veiti þann möguleika að samið sé um þá slátrun og útflutningsverkun, til að unnt sé að uppfylla þau skilyrði sem hér skipti máli. Er vísað til 62. gr. laganna þessu til stuðnings.

Þá tekur ráðuneytið fram, að samkeppnislög séu almenn lög en búvörulög sérlög. Samkvæmt viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum gangi ákvæði sérlaga framár ákvæðum almennra laga. Því muni samkeppnishamlandi ákvæði búvörulaga ganga framár ákvæðum samkeppnislaga sé um slík ákvæði að ræða. Því er hins vegar hafnað að svo sé í þessu tilviki.

Af 2. mgr. 17. gr. búvörulaga megi einnig ráða, að bæði löggjafinn og ráðherra hafi nokkuð frjálssar hendur til að setja sérákvæði um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum sem fari gegn ákvæðum samkeppnislaga. Slík skörun verði hins vegar ekki talin til meinbuga á búvörulögum heldur sé sú skipan fyrirfram ákveðin af löggjafanum. Því telji ráðuneytið það ekki falla undir skyldu samkeppnisráðs skv. 19. gr. samkeppnislaga að vekja athygli ráðherra á þeim

ákvæðum í búvörulögum sem stangist á við samkeppnislög. Öðru máli gildi hins vegar um ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem stangist á við samkeppnislög ef löggjafinn hafi ekki kveðið skýrlega á um að þau skuli vera sérákvæði á gildissviði samkeppnislaga.

3.

Samkeppnisstofnun sendi Bændasamtökum Íslands erindi Ásgeirs Karvelssonar með bréfi, dags. 16. október sl., og óskaði eftir álitum samtakanna á því hvort reglur þær sem til umfjöllunar eru í málinu valdi mismunun á milli bænda í raun, hverjir hagsmunir séu því tengdir og hvort Bændasamtökin teldu að laga- og reglugerðarákvæði þessi og framkvæmd þeirra gætu raskað samkeppni milli bænda.

Umsögn Bændasamtakanna barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 4. nóvember sl. Í umsögninni er tekið undir þau efnisrök sem fram koma í umsögn landbúnaðarráðuneytisins. Bændasamtökin hafna þeim rökum sem fram koma hjá kvartanda. Þau benda á, að ástæða þess að þau hafi gert tillögu til landbúnaðarráðherra um að undanþiggja dilkakjöt útflutningsuppgjöri utan venjulegrar haustsláturtíðar sé að örva slátrun á þessum tímum til að mæta kröfum markaðarins þar um. Þessi aðgerð sé almenn og öllum frjálst að taka þátt. Þá segir í umsögninni: „*Vissulega er það rétt hjá Ásgeiri, að slátrun á þessum tímum hentar mönnum misjafnlega vel eftir búsetu og fleiri aðstæðum, en það gildir um svo margt fleira í búskap manna, sem þó hafa verið settar almennar reglur um. Það er einfaldlega ekki á færi stjórnvalda eða Bændasamtaka Íslands að jafna út þær breytilegu náttúrulegu aðstæður sem bændur og aðrir landsmenn búa við. En það er með öllu fráleitt að álykta, að vegna þess að ekki henti öllum bændum að farga lömbum í ágústmánuði, skuli bannað að stuðla með þessum hætti að auknu framboði af ófrosnu dilkakjöti á þeim tíma.*“

Loks er bent á, að lömb sem slátrað sé á sumrin séu að jafnaði verulega léttari en ef þau biðu haustsláturtíðar. Af því leiði að undanþága útflutningsuppgjörs yfir sumartímamann auki lítt eða ekki útflutningshlutfall af hefðbundnu innleggi og geti þess vegna ekki talist íþyngjandi fyrir þá sem ekki taki þátt í sumarslátrun.

III. Niðurstöður

1.

Í máli þessu gerir kvartandi athugasemdir við ákvæði í reglugerð nr. 407/1997 sem kveður á um undanþágu frá útflutningsskyldu/útflutningsgjaldi til handa framleiðendum sauðfjárafurða ef þeir slátra sauðfé utan haustsláturtíðar. Að mati kvartanda hefur ákvæðið í för með sér mismunun á milli bænda þar sem hluti þeirra sé ekki í aðstöðu til að nýta sér undanþáguna, m.a. þar sem þeir eigi þess ekki kost að slátra sauðfé sínu á þeim tíma sem tilskilinn sé í ákvæðinu.

Í umsögn landbúnaðarráðuneytisins er því mótmælt að ákvæðið hafi mismunun í för með sér. Bent er á að um almenna heimild sé að ræða sem allir bændur geti nýtt sér og bændum sé í sjálfsvald sett við hvaða sláturleyfishafa þeir skipti. Sláturleyfishafarnir geti og gert með sér samkomulag um skipulag á slátrun og verkun kjötafurða sem ætlaðar séu til útflutnings þannig að allir bændur eigi þess kost að koma sauðfé sínu í slátrun á þeim tíma sem um ræðir í reglugerðarákvæðinu. Þá telur ráðuneytið, hvað sem öðru líði, að búvörulögin séu sérlæg gagnvart samkeppnislögum en samkvæmt almennum lögskýringarsjónarmiðum gangi ákvæði sérlaga frammar almennum lögum er ákvæðin rekist á.

Í umsögn Bændasamtakanna er hafnað þeim rökum sem fram koma hjá kvartanda. Þar segir að tilgangur hins umdeilda ákvæðis sé að örva slátrun utan hefðbundinnar haustsláturtíðar. Þótt slátrun utan þess tíma henti bændum misjafnlega sé fráleitt að álykta að þar með skuli bannað að stuðla með þessum hætti að auknu framboði af ófrosnu dillakjöti utan haustsláturtíðar.

2.

Í 6. mgr. 29. gr. laga nr. 99/1993 er fjallað um útflutningsskyldu sauðfjárframleiðenda. Þar segir m.a.: „*Allir sauðfjárframleiðendur skulu taka þátt í útflutningi eða sæta útflutningsuppgjöri vegna útflutningskvaðar fyrir sama hlutfall af framleiðslu sinni [sbr. 5. mgr.] að undanskildu því magni sem framleiðandi tekur til eigin nota samkvæmt heimild í reglugerð. Undanþegnir útflutningsuppgjöri eru þó þeir framleiðendur sem hafa 0,7 vetrarfóðraðar kindur eða minna á hvert ærgildi greiðslumarks, enda liggi fyrir fullnægjandi vottorð um ásetning þeirra. Þá getur ráðherra ákveðið, að fenginni tillögu*

Bændasamtaka Íslands, að kjöt af dilkum sem slátrað er á ákveðnum tímabilum utan haustsláturtíðar verði undanþegið útflutningsuppgjöri. “

Núgildandi reglugerð um útflutning á kindakjöti er nr. 407/1997. Þar segir í c-lið 3. gr.: „[Undanþegin útflutningsskyldu og/eða útflutningsgjaldi er:] Framleiðsla dilkakjöts sem á sér stað fyrir 1. september 1997 eða eftir 31. október 1997 og framleiðsla kjöts af fullorðnu fé sem á sér stað fyrir 1. september 1997 og eftir 30. nóvember 1997, enda sé framleiðslan sett fersk á markað innanlands eða flutt á erlendan markað.“

Í 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er fjallað um hlutverk samkeppnisráðs. Þar segir í d-lið: „[Hlutverk samkeppnisráðs er] að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“

Þá segir í 19. gr. samkeppnislaga: „Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.“

3.

Áður en vikið er að efnisatriðum þessa máls þykir rétt að fara nokkrum orðum um tengsl búvörulaga og samkeppnislaga. Af hálfu landbúnaðarráðuneytis virðist því haldið fram að af 2. mgr. 17. búvörulaga megi ráða að landbúnaðarráðherra hafi rúmar heimildir til þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum sem fari gegn ákvæðum samkeppnislaga og sé slík skipan mála fyrirfram ákveðin af löggjafanum. Í þessu sambandi vill samkeppnisráð benda á að búvörulög eru að stofni til frá árinu 1985, lög nr. 46/1985. Lögin voru hins vegar endurútgefín, með áorðnum breytingum, sem lög nr. 99/1993. Búvörulög eru því að stofni til eldri en samkeppnislög og ber að hafa það í huga við samanburðarskýringu á þeim lögum.

Af 1. gr. samkeppnislaga og ummælum í lögskýringargögnum má ljóst vera að meginmarkmið laganna er að auka samkeppni frá því sem var í tíð eldri laga. Löggjafinn hefur þannig sett fram þá grunnreglu að í atvinnustarfsemi skuli samkeppni vera ríkjandi. Þessi yfirlýsti tilgangur löggjafans með setningu

samkeppnislaga og almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að skýra verður þröngt reglur búvörulaga sem fela í sér undantekningu frá meginreglunni um virka samkeppni í viðskiptum. Hið rúma gildissvið samkeppnislaga sem fram kemur í 2. gr. laganna leiðir einnig til sömu niðurstöðu. Í ljósi þessa er það skoðun samkeppnisyfirvalda að unnt sé með bindandi hætti að beita ákvæðum samkeppnislaga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nema annað helgist af ótvíræðri skýringu á ákvæðum búvörulaga eða af skýrum og gildum fyrirmælum sem sett eru á grundvelli laganna, sbr. og úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/1996, *Osta- og smjörsalan gegn samkeppnisráði* og nr. 4/1996, *Félag eggjaframleiðenda gegn samkeppnisráði*. Að mati samkeppnisráðs er þessi niðurstaða eðlileg í ljósi þess gildismats, sem fram kemur í samkeppnislögum og lögskýringargögnum, að virk samkeppni stuðli að efnahagslegum framförum og hagkvæmari nýtingu framleiðsluþáttanna. Jafnframt ber að hafa í huga að virk samkeppni er til þess fallin að ná fram einum helsta tilgangi búvörulaga sem er skv. a. lið 1. gr.: „að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur.“

Ef skýr og ótvíræð ákvæði búvörulaga eða stjórnvaldsfyrirmæla settum á grundvelli þeirra girða fyrir að samkeppnisyfirvöld geti eytt samkeppnishömlum ber að vekja athygli landbúnaðarráðherra á því og benda á leiðir til þess að gera samkeppni virkari, sbr. 5. og 19. gr. samkeppnislaga. Önnur niðurstaða er ekki tæk að lögum.

4.

Í máli þessu er deilt um það hvort tiltekið ákvæði í reglugerð landbúnaðarráðuneytisins valdi samkeppnislegri mismunun á milli sauðfjárframleiðenda. Reglugerðarákvæði þetta er sett með stoð í búvörulögum nr. 99/1993.

Í 29. gr. búvörulaga kemur fram að sauðfjárframleiðendum ber skylda til að taka þátt í útflutningi eða sæta útflutningsuppgjöri ella. Er hér um íþyngjandi kvöð að ræða sem leggst að meginreglu jafnt á alla bændur. Hins vegar hefur landbúnaðarráðherra sett reglugerð nr. 407/1997 þar sem veittar eru tilteknar undanþágur frá þessari kvöð, m.a. sú að af því fé sem slátrað er utan hefðbundinnar haustsláturtíðar þurfi ekki að greiða útflutningsgjald. Er tilgangur þessarar undanþágu að örva slátrun á þessum tíma til að auka framboð af ófrosnu dilkakjöti. Að mati kvartanda í þessu máli veldur ákvæði

Þetta mismunun á milli bænda þar sem aðeins hluti þeirra geti nýtt sér undanþáguna, m.a. vegna mismunandi aðgengis að smölun og slátrun.

Að mati samkeppnisráðs verður að meta ráðstafanir landbúnaðarráðuneytisins í framangreindum ákvæðum búvörulaga og reglugerðar með hliðsjón af umsögn Bændasamtaka Íslands í málinu. Taka má undir með samtökunum, að ekki er unnt að gera þá kröfu til landbúnaðarráðuneytisins að fullkomnu jafnræði sé viðhaldið milli bænda, m.a. af þeirri ástæðu að aðstæður manna til landbúnaðar eru misjafnar frá náttúrunnar hendi auk þess sem ýmsar staðbundnar ástæður geta valdið mismun í þessum efnum. Samkeppnisráð fellst á að æskilegt kunni að vera að stuðla að auknu framboði á ófrosnu dillkakjöti utan hefðbundinnar haustsláturtíðar. Jafnframt ber að hafa í huga að aukin gæði og auknir valmöguleikar til handa neytendum eru á meðal þeirra markmiða sem samkeppnislögum er ætlað að ná. Þegar haft er til hliðsjónar, að leiðir þær sem farnar eru til að ná markmiðum þessum eru í samræmi við stjórnkerfi landbúnaðarins í heild og þau úrræði sem tíðkanleg eru á því sviði, að bent hefur verið á leiðir af hálfu landbúnaðarráðuneytisins til að draga úr óheppilegum afleiðingum reglnanna og umsagnar Bændasamtaka Íslands telur samkeppnisráð að ekki hafi verið sýnt fram á að reglur þær sem um er deilt í málinu valdi mismunun á milli bænda af því tagi að kalli á aðgerðir samkeppnisyfirvalda.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til að hafast frekar að í þessu máli.“