

Föstudagurinn 30. mars 2001 kl. 14:00

165. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 2/2001

## **Samkeppnishamlandi ákvæði í lögum og reglum um innflutning á grænmeti**

### **I.**

#### **Inngangur**

Samkeppnisyfirvöld hófu síðla í september árið 1999 rannsókn á meintu samráði og öðrum samkeppnishömlum á grænmetis-, kartöflu- og ávaxtamarkaði. Rannsókninni lauk með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2001, *Ólögmeitt samráð og samkeppnishömlur Sölufélags garðyrkjumanna, Ágætis og Mata á grænmetis-, kartöflu-, og ávaxtamarkaði.*

Í gögnum sem Samkeppnisstofnun lagði hald á hjá dreifingarfyrtækjum á grænmetismarkaðnum í áðurnefndri rannsókn koma fram ummæli sem gefa til kynna að stjórnendur a.m.k. eins þeirra hafi reynt að hafa áhrif á ákvarðanir landbúnaðarráðuneytisins varðandi tollvernd á tilteknum grænmetistegundum. Ljóst virðist af gögnunum að við framleiðslustýringu á innlendu grænmeti hafi verið reynt að hafa áhrif á það hvenær innflutt vara með lækkuðum tollum kæmi á markað. Af gögnum umrædds máls má einnig ráða að þessar aðgerðir hafi haft það markmið að innlend framleiðsla væri sem lengst vernduð af tollum. Þess vegna hafi verið unnið gegn innflutningi á grænmeti á lægri tollum og stuðlað að hærri verði á grænmeti á markaðnum. Þá ályktun má draga af ýmsum ummælum að þessar aðgerðir hafi í einhverjum tilvikum verið taldar heppnast. Ennfremur virðist ljóst að við verðlagningu á innlendu grænmeti hafi verið leitast við að hafa hliðsjón af verði innflutts grænmetis eins og það hefur verið eftir að á það hafi verið lagðir bæði verð- og magntollar. Þetta hefur einnig verið álit ýmissa stjórnenda matvöruverslana.

Með vísan til framanritaðs töldu samkeppnisyfirvöld ástæðu til að kanna hvort ákvæði í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum um innflutning á grænmeti hefðu í för með sér hindranir sem séu andstæðar markmiði samkeppnislaga. Ennfremur þótti ástæða til að

að varpa ljósi á það hvort ætla megi að lög og reglur um innflutning á grænmeti hafi auðveldað dreifingarfyrtækjum að hafa með sér ólöglegt samráð eða á annan hátt hindra samkeppni á markaðnum.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 30. mars 2001, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Hrund Hafsteinsdóttir, Karitas Pálsdóttir og Sigurbjörn Magnússon.

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

## II.

### Lagaumhverfi varðandi innflutning á grænmeti

#### 1.

##### Búvörulög

Um áratugaskeið hafa í búvörulögum verið í gildi hömlur á innflutningi landbúnaðarvara, þ.m.t. grænmetis, til Íslands. Í 53. gr. A í lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, sk. búvörulögum, segir: „Landbúnaðarráðherra er heimilt að úthluta tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og B við tollalög, nr. 55/1987, á þeim tollum sem tilgreindir eru í 6. gr. A í tollalögum. Getur hann ákveðið hverju sinni hvaða tolltöxtum 3. og 4. mgr. tilvitnaðs ákvæðis er beitt. Úthlutun tollkvóta skal eftir því sem við getur átt fara eftir ákvæðum 53. gr.

Ráðherra getur ákveðið að tollkvóti í viðauka IVB, sem við úthlutun ber lægri toll en kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. A tollalaga, komi til frádráttar tollkvóta í viðauka IIIB. Skerðir þá kvóttinn ekki úthlutunarheimildir samkvæmt þessari grein.

Við úthlutun tollkvóta hefur ráðherra hliðsjón af því hvort nægilegt framboð af viðkomandi vörum á hæfilegu verði er til staðar og hvort innflutningsmagn í tollkvótum IIIA og IIIB hafi náð þeim mörkum sem þar eru sett.

Landbúnaðarráðherra birtir í reglugerð þær reglur sem gilda um úthlutun tollkvóta samkvæmt þessari grein þar sem m.a. komi fram úthlutunarkvóti, innflutningstímabil, tolltaxtar, viðurlög við misnotkun, sbr. 4. mgr. 53. gr., og aðrir skilmálar sem um innflutninginn skulu gilda“.

Í 75. gr. búvörulaganna er kveðið á um að landbúnaðarráðherra skipi þriggja manna nefnd sem skuli vera honum til ráðuneytis um framkvæmd þeirra ákvæða laganna sem lúta að inn- og útflutningi landbúnaðarvara. Meðal þeirra atriða sem nefndin skal vera landbúnaðarráðherra til ráðuneytis um er úthlutun tollkvóta samkvæmt greinum laganna nr. 53 og 53 A. Nefndin skal einnig afla allra upplýsinga um verð á

viðkomandi landbúnaðarvörum innan lands og utan, framleiðslumagn, innflutning, útflutning og annað sem nauðsynlegt er vegna starfa hennar og gera tillögur til landbúnaðarráðherra um þau verkefni sem henni eru falin með lögnum.

## 2.

### **Opinber stjórn innflutnings á grænmeti**

#### **fyrir gildistöku EES-samningsins og GATT-Úrúgvæ-samningsins**

Samkvæmt eldra ákvæði 53. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sem gildi fram til 1. júlí 1995 veitti landbúnaðarráðherra leyfi til að flytja til landsins kartöflur, nýtt grænmeti, sveppi og blóm. Á þessum tíma var meginreglan sú að innflutningur á grænmeti var bannaður ef framboð innlendrar framleiðslu var talið nægjanlegt. Innflutningsnefnd jarðargróða, sem var ráðgjafarnefnd landbúnaðarráðherra og starfaði á grundvelli þágildandi 53. gr. búvörulaga, lagði mat á hvort um nægjanlegt framboð væri að ræða. Nefndin aflaði sér upplýsinga um framleiðsluhorfur og framboð m.a. með því að snúa sér til sölufélaga innlendra framleiðenda. Innflutningur sem heimilaður var bar tolla skv. tollskrá. Heimild til að flytja inn ferskt grænmeti höfðu tiltekin, fá fyrirtæki.

## 3.

### **EES-samningurinn og GATT-Úrúgvæ-samningurinn**

Á árinu 1993 var EES-samningurinn lögfestur, sbr. lög nr. 2/1993. Á grundvelli hans ber að heimila tollfrjálsan innflutning á tómötum, paprikum, gúrkum og jöklasalati á tímabilinu 1. nóvember til 15. mars ár hvert.

Þann 1. júlí 1995 tóku gildi lög nr. 87/1995 sem sett voru vegna GATT-Úrúgvæ-samningsins (hér eftir nefndur GATT-samningurinn) og stofnunar Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Lagasetningin fól m.a. í sér breytingar á tollalögum og búvörulögum. GATT-samningnum var ætlað að draga úr viðskiptahömlum til að örva milliríkjaviðskipti og auka valfrelsi neytenda. Á grundvelli samningsins átti ennfremur smám saman að draga úr þeirri viðskiptavernd sem landbúnaðarframleiðsla einstakra ríkja bjó við. Þetta fól í sér þá meginbreytingu að innflutningshömlur á landbúnaðarvörum eru ekki lengur heimilaðar nema á grundvelli heilbrigðissjónarmiða. Heimilt er þó að vernda innanlandsframleiðslu á grundvelli tolla sem gert er ráð fyrir að fari lækkandi. Í GATT-samningaviðræðunum lögðu íslensk stjórnvöld fram tilboð um aðgang erlendra landbúnaðarvara að íslenska markaðnum og byggðist tilboðið á útreikningi sk. tollgilda. Íslensk stjórnvöld skuldbundu sig til þess að rýra ekki þann markaðsaðgang fyrir búvörur, þ.m.t. grænmeti og kartöflur, sem var til staðar á tilteknu viðmiðunartímabili, þ.e. árin 1986-1988. Eftir gildistöku GATT-samningsins er reglan sú að lagður er að hámarki 30% tollur á innflutningsverð grænmetis og síðan magntollur sem er föst krónutala. Þetta gildir þó ekki um þær grænmetistegundir sem fluttar eru inn á grundvelli EES-samningsins og áður hafa verið nefndar.

Til að skýra þetta nánar má taka papriku sem dæmi. Frá 1. nóvember til 15. mars ár hvert ber innflutt paprika enga tolla vegna EES-samningsins. Þann 16. mars ætti samkvæmt tollalögum í þessu tilviki að leggjast á innflutningsverðið 30% tollur og magntollur sem er 397 kr/kg. Ef hins vegar er fyrir séð að innlend framleiðsla annar ekki eftirspurn er innflutningsverndinni komið á í stighækkandi skrefum og leggst hún á af fullum þunga þegar innlend framleiðsla er talin duga. Ráðgjafarnefnd landbúnaðarráðherra sem starfar skv. 75. gr. búvörulaga gerir tillögur til ráðherra um þessi atriði.

#### 4.

#### Tollalög

Eins og fyrr hefur komið fram eru tollar á grænmeti og kartöflur lagðir á skv. tollalögum. Í lögnum er kveðið á um tollkvóta, en samkvæmt skilgreiningu í 1. gr. tollalaga er tollkvóti tiltekið magn af vöru sem flutt er inn á lægri tollum en getið er um í 4. gr. laganna. Í 1. mgr. 6. gr. A segir m.a.: „Í viðaukum IIIA og B eru tilgreindir tollkvótar samkvæmt skuldbindingum Íslands í samningnum um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar vegna innflutnings á því magni sem tilgreint er fyrir hvert árána 1995 til og með 2000. Um úthlutun þeirra fer skv. 53. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum“. Í 3. mgr. 6. gr. A segir: „Í viðaukum IVA og B eru tilgreindir tollkvótar sem landbúnaðarráðherra úthlutar skv. 53. gr. A laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Tollur á þær vörur sem fluttar eru inn samkvæmt þeim tollkvótum sem tilgreindir eru í viðaukum IVA og B skal vera 0, 25, 50 eða 75 hundraðshlutar af þeim tolli sem lagður er á viðkomandi vörulið eins og hann er tilgreindur í Tollskrá eða 32% af grunntaxta viðkomandi vöruliðar eins og hann er tilgreindur í viðauka IIA með lögum þessum.“

### III.

#### Stjórnsýsluleg framkvæmd síðan 1995

#### 1.

Samkvæmt GATT-samningnum frá árinu 1995 skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að rýra ekki markaðsaðgang fyrir búvörur, þ.m.t. grænmeti, frá því sem verið hafði á viðmiðunartímabilinu 1986-1988. Eftir gildistöku samningsins var heimilt að vernda innanlandsframleiðslu með því að leggja tolla á innflutning. Gert var ráð fyrir því að tollarnir færu síðan lækkandi. Með samningnum átti að draga úr viðskiptahömlum milli landa. Hann átti að örva milliríkjaviðskipti, og frelsi neytenda til að velja sjálfir þær vörur sem þeir kjósa að neyta átti að aukast. Smám saman átti að draga úr þeirri vernd gegn innflutningi sem landbúnaðarframleiðsla einstakra ríkja bjó við. Formbreytingar sem urðu þegar samningurinn gekk í gildi voru fyrst og fremst þær að tollar á búvörur, bæði almennir tollar og sérstakir tollar vegna tollkvóta komu í stað innflutningstakmarkana og leyfisveitinga. Þannig leystu tollar af hólmi

innflutningshöft er áður giltu og urðu tollarnir aðalstýritæki gagnvart erlendri samkeppni. Í fyrstu skýrslu ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara, sem gefin var út í október 1995, er m.a. fjallað um þær breytingar sem urðu á skipan innflutningsmála landbúnaðarvöru með tilkomu GATT-samningsins ásamt verkefnum og störfum nefndarinnar á fyrstu gildismánuðunum. Í skýrslunni segir m.a. „... má búast við að talið verði rétt að tollar verði endurskoðaðir, þ.e. það metið hvort fjárhæð þeirra sé æskileg með tilliti til þeirra markmiða sem þeir þjóna“.

Leiða má að því líkur að þær breytingar sem urðu með gildistöku GATT-samningsins hér á landi og EES-samningsins nokkru áður hafi falið í sér, a.m.k. að forminu til, minni hömlur á innflutningi á fersku grænmeti en áður giltu. Áður en þessar breytingar tóku gildi var, eins og áður segir, innflutningur á grænmeti og kartöflum ýmist heimill eða ekki. Fór það eftir árstíma og framboði á innlendri framleiðslu.

Reglur um innflutning eru nú mun gagnsærri en þær sem áður giltu og þær taka nú jafnt til allra innflytjenda grænmetis. Ríkur þáttur í störfum þeirrar nefndar sem er landbúnaðarráðherra til ráðgjafar um inn- og útflutning landbúnaðarvara er að gera tillögur um það hvenær og í hve langan tíma í senn skuli heimila innflutning á einstökum tegundum af grænmeti samkvæmt tollkvótum og hvaða verðtolla og magntolla hinar einstöku tegundir skuli bera á hverjum tíma ef þeir eru lægri en hámarkstollar. Þetta gerir nefndin tillögur um þegar hörgull er á innlendri framleiðslu á markaðnum. Nefndin hefur upplýst í einni skýrslu sinni og í samtölum við Samkeppnisstofnun að hún hafi ekki, a.m.k. ekki sl. 5-6 ár, beitt magntakmörkunum í tillögum um heimild til innflutnings á grænmeti á lækkuðum tollum þó henni sé það heimilt. Ekki verður annað séð en að ráðgjafarnefndin hafi í störfum sínum sem lúta að innflutningi grænmetis að þessu leyti ekki nýtt ítrustu heimildir tollalaga í tillögum sínum um aðgerðir til markaðsverndar innlestrar framleiðslu.

Á hinn bóginn gerir nefndin tillögur um tiltekna tolla fyrir ákveðin tímabil á ákveðnum grænmetistegundum. Lengd tímabila sem tillaga er gerð um hverju sinni fyrir einstakar tegundir getur verið frá einni viku upp í nokkra mánuði. Fallist landbúnaðarráðherra á tillögur nefndarinnar eru þær birtar í formi reglugerða um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á grænmeti. Sem dæmi má nefna reglugerð frá 26. september sl. (nr. 686/2000). Þar er úthlutað tollkvótum á 34 liðum. Þrír af þessum liðum ná til innflutnings á tómötum. Fyrir tímabilið 9.-15. október 2000 er heimilaður innflutningur með 22,5% verðtolla og 149 kr/kg magntolla, fyrir tímabilið 16.-31. október 2000 með 15% verðtolla og 99 kr/kg magntolla og fyrir tímabilið 1. nóvember 2000-15. mars 2001 án verð- eða magntolla. Ráðgjafarnefndin hefur upplýst að á þeim tíma sem innlend framleiðsla er að koma á markað eða fara af markaði sé verndin fyrir innlendu framleiðsluna fólgin í að hækka eða lækka toll í þrepum með það fyrir augum að draga úr verðsveiflum á smásölumarkaði. Á því tímabili sem íslenskt grænmeti er á markaðnum sé innflutningnum stjórnað með verð-

og magntollum eins og áður er lýst. Á tímabilinu 1. nóvember til 15. mars er tiltekið grænmeti, þ.e. tómatar, jöklasalat, gúrkur og paprikur flutt inn án gjalda í samræmi við EES-samninginn. Þó að samningurinn gildi aðeins um innflutning frá aðildarlöndum hans var ákvörðun tekin af landbúnaðarráðherra um að tollfrelsi gildi einnig um innflutning á umræddum grænmetistegundum frá öðrum löndum.

## 2.

Þann 25. ágúst 2000 skrifaði Samkeppnisstofnun landbúnaðarráðuneytinu bréf. Var það gert með vísan til þess að stofnunin ynni að rannsókn á hugsanlegum ólögðum samkeppnishömlum á markaðnum fyrir framleiðslu, innflutning og dreifingu á kartöflum, grænmeti og ávöxtum. Samkeppnisstofnun hefði í því samhengi ákveðið að athuga hvort alþjóðlegir samningar sem varða innflutning á umræddum vörum, reglur sem á samningunum byggja og framkvæmd þeirra kynni að fara gegn markmiði samkeppnislaga. Í bréfinu til ráðuneytisins óskaði Samkeppnisstofnun m.a. eftir upplýsingum um það á hvaða grundvelli magntollar og verðtollar væru lagðir á grænmeti og kartöflur. Þá var beðið um upplýsingar um það á hverju ákvarðanir um breytingar á umræddum tollum byggðust. Í svörum landbúnaðarráðuneytisins við umræddum spurningum Samkeppnisstofnunar, sem fram komu í bréfi dagsettu 18. september sl., er ekki upplýst um forsendur tolla á grænmeti eða hvað lægi að baki breytingum á tollum. Hins vegar bendir ráðuneytið á að tollar séu lagðir á samkvæmt tollalögum og breytingar á tollunum byggist á heimild í búvörulögum. Í bréfi Samkeppnisstofnunar var enn fremur leitað upplýsinga um hvort lækking hafi orðið á tollum á grænmeti og kartöflum á árunum 1995-2000. Í svörum ráðuneytisins segir að tollar á innflutt grænmeti og kartöflur hafi ekki lækkað á tímabilinu 1995-2000. Enn fremur er upplýst að ekki sé vitað til þess að fyrirhugaðar séu breytingar á núgildandi tollafyrirkomulagi grænmetis og kartaflna.

## 3.

Áður hefur verið getið um að yfirlýst markmið með GATT-samningnum hafi verið örvun milliríkjavíðskipta og aukið valfrelsi neytenda. Var og í upphafi ráðgert að tollvernd innlendrar framleiðslu skyldi fara lækandi. Einnig hefur verið vísað í fyrstu skýrslu ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara frá október 1995 þar sem segir að búist sé við því að tollar á innflutt grænmeti verði endurskoðaðir með tilliti til þeirra markmiða sem þeir þjóni.

Í áðurnefndum svörum landbúnaðarráðuneytisins frá 18. september sl. við spurningum Samkeppnisstofnunar kveður við annan tón en ætla hefði mátt miðað við framanritað. Að sögn ráðuneytisins hafa tollar á innflutt grænmeti og kartöflur ekki lækkað frá gildistöku GATT-samningsins og ekki eru fyrirhugaðar breytingar á núgildandi tollafyrirkomulagi. Ekki er ljóst af svörum ráðuneytisins hvers vegna svo er ekki. Hins vegar kemur fram í skýrslu ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara (skýrsla nefndarinnar frá mars 1995) það álit nefndarinnar að tollar á

landbúnaðarvörur séu miðaðir við að tryggja markaðsstöðu innlendra framleiðslu. Einnig kemur fram í umræddri skýrslu að nefndin hafi í störfum sínum við tillögugerð lagt kapp á að hafa samstarf við hagsmunaaðila eftir því sem tók hafi verið á og tími hennar og þeirra hafi leyft. Beinast liggur því við að álykta sem svo að einhliða tillit til hagsmuna innlendra grænmetisframleiðenda hafi ráðið því að tollar á innflutt grænmeti hafi ekki verið lækkaðir, eins og ráð hafði verið fyrir gert, og með sömu hagsmuni að leiðarljósi hafi ráðuneytið engin áform um að lækka tollana. Með vísan til framanritaðs telur samkeppnisráð auðsýnt að það markmið GATT-samningsins að draga úr viðskiptahömlum til að örva milliríkjavíðskipti og auka valfrelsi neytenda hafi ekki verið haft að leiðarljósi í framkvæmd landbúnaðarráðuneytisins á ákvæðum um álagningu tolla á innflutt grænmeti.

#### IV.

#### Neyslumynstur og staða markaðarins í dag

##### 1.

Enda þótt grænmetisinnflutningur sé samkvæmt framansögðu ekki lengur háður innflutningsleyfum, er aðstaðan eftir sem áður sú að innflutningur á grænmeti er að mestu leyti á höndum þeirra fyrirtækja, sem annast dreifingu á íslensku grænmeti. Eins og fram kemur í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/2001, *Yfirtaka Sölufélags garðyrkjumanna svf. og tengdra féлага á Ágæti hf.*, hafa dreifingarfyrirtækin í krafti einkasölusamninga við innlenda framleiðendur haft einokunarstöðu hvað varðar flestar tegundir grænmetis. Þar sem innflutningur grænmetis er óraunhæfur vegna kostnaðar þann tíma sem íslensk framleiðsla er á markaði, hafa aðrir aðilar ekki getað boðið kaupendum sínum grænmeti árið um kring. Í krafti þessa hafa dreifingarfyrirtækin náð að verða ráðandi, ekki aðeins í dreifingu á íslenskri vöru, heldur einnig í innflutningi á grænmeti.

Þá eru afurðafyrirtæki grænmetisframleiðenda og önnur dreifingarfyrirtæki grænmetis helsta uppspretta upplýsinga og gagna sem stjórnvöld byggja á þegar teknar eru ákvarðanir sem varða tolla o.þ.h. sem síðan hafa bein áhrif á verð á grænmeti og neyslu þess.<sup>1</sup> Því má færa fyrir því rök að samráð, samstilltar aðgerðir og aðrar samkeppnishömlur fyrirtækjanna Sölufélags garðyrkjumanna svf. og tengdra fyrirtækja, Ágætis hf. og Mata ehf. sem um er fjallað í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2001 hafi gert þeim kleift að miðla samræmdum upplýsingum til stjórnvalda um stöðuna á grænmetismarkaðnum á hverjum tíma. Þar með hafi fyrirtækin getað haft áhrif á innflutningsverndina sem í gildi hefur verið undanfarin ár. Hafa verður í huga í þessu sambandi að umrædd fyrirtæki eru langstærstu dreifendur innlands grænmetis jafnframt því sem þau eru helstu innflytjendur grænmetis og ávaxta. Loks benda þau

---

<sup>1</sup> Samkvæmt upplýsingum Samkeppnisstofnunar aflar ráðgjafarnefnd landbúnaðarráðherra sér upplýsinga um framleiðsluhorfur einkum með óformlegum fyrirspurnum til dreifingaraðila.

gögn sem Samkeppnisstofnun hefur aflað til þess að a.m.k. eitt dreifingarfyrirtæki hafi reynt að hafa bein eða óbein áhrif á stjórnvöld varðandi framkvæmd GATT-samkomulagsins.

## 2.

Lengi hefur verið vitað að grænmetisneysla Íslendinga er minni en annarra þjóða. Leiddar hafa verið að því líkur að hátt verðlag á grænmeti og matarhefðir valdi þessu. Manneldisfræðingar, heilbrigðismenntað fólk og fleiri hafa lengi bent almenningi og stjórnvöldum á hollustu grænmetis og mikilvægi neyslu þess fyrir heilsu þjóðarinnar. Í grein eftir Laufeyju Steingrímsdóttur hjá Manneldisráði Íslands sem birtist í nóvember 1999, *Heilsufarslegur ávinningur af aukinni neyslu grænmetis og ávaxta á Íslandi*, er m.a. fjallað um áhrif verðlags á neyslu grænmetis. Þar segir: „Verðlag hefur áhrif á neyslu matvara og sýna markaðsrannsóknir að 20% verðlagslækkun leiðir að jafnaði til 10% söluaukningar. Verðlag á íslensku grænmeti er hátt, jafnvel svo að fólk veigrar sér við að kaupa vöruna. Vafalítið á hátt verðlag drýgstan þátt í lítilli neyslu hérlendis. Verndunaraðgerðir stjórnvalda viðhalda háu verðlagi og hvetja ekki til samkeppni. Það er mat Manneldisráðs að án verðlækkunar sé illmögulegt að hvetja til aukinnar neyslu, nema þá eingöngu yfir vetrarmánuði þegar íslenskt grænmeti er ekki á boðstólum. Áróður ríkisstofnunar á borð við Manneldisráð um mikilvægi þessarar vöru fyrir hollustu og heilsu þjóðarinnar verður óneitanlega holur og kraftlítill ef ekkert er aðhafst af hálfu ríkisvaldsins til að verð til neytenda geti lækkað. Meðan aðrar hefðbundnari landbúnaðarvörur á Íslandi eru niðurgreiddar af ríki, er enginn stuðningur veittur við grænmetisframleiðslu. Þvert á móti stuðlar ríkisvaldið að háu grænmetisverði með því fyrirkomulagi sem nú er við lýði.“ Í tengslum við þetta bendir Manneldisráð á að til þess að auka neyslu á grænmeti verði að krefjast ákveðinna og markvissra aðgerða, þ.m.t. verðlagsaðgerða og aðgerða sem hafa áhrif á framboð og aðgengi.

Í gögnum frá Manneldisráði kemur fram að neysla á grænmeti hér á landi sé mun minni en á hinum Norðurlöndunum, sem við berum okkur gjarnan saman við. Samkvæmt Norrænu tölfræðihandbókinni neytti hver Íslendingur 31 kg. af grænmeti árið 1997. Hver Norðmaður neytti u.þ.b. 44% meira af grænmeti en hver Íslendingur, Finni 52% meira og Svíi 65%. (Neyslutölur annars staðar en á Íslandi miðast við 1998). Með markvissum aðgerðum mun grænmetisneysla hafa þrefaldast á sl. 30 árum í Finnlandi en á þeim tíma náði hún aðeins að tvöfaldast hér á landi. Upplýsingar frá Framleiðsluráði landbúnaðarins sýna að neysla á fersku grænmeti stóð nánast í stað á árunum 1995-1998. Á árinu 1995, en GATT-samningurinn tók gildi um mitt það ár, var neysla hvers Íslendinga á fersku grænmeti 31,2 kg, árið 1996 30,9 kg, árið 1997 31,1 kg og árið 1998 31,1 kg. Því hefur verið haldið fram af hálfu matvörukaupmanna



að neytendur sneiði hjá grænmeti vegna hás verðlags, sem stafi af verndartollum. Merkja megi samdrátt í sölu þegar tollar leggist á og verð hækki.<sup>2</sup>

### 3.

Af framangreindum tölulegum upplýsingum má sjá að þátttaka Íslendinga í alþjóðlegum samningum sem m.a. varða innflutning á grænmeti hefur ekki orðið til að auka neyslu á þeim vörum á árunum 1995-1998, enda hafa tollar á grænmeti ekki verið lækkaðir á þeim tíma sem GATT-samningurinn hefur verið í gildi. Ekki er kunnugt um annars konar aðgerðir stjórnvalda sem hafa haft að markmiði að lækka verð á grænmeti og auka þar með aðgengi neytenda að því. Á hinn bóginn hafa dreifingarfyrirtæki innlendrar grænmetisframleiðslu leitast við að hafa áhrif í því skyni að halda tollvernd á innlendri framleiðslu sem lengst og þannig reynt að halda uppi verði á grænmeti. Ennfremur sýnir ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2001, að m.a. fyrirtæki á markaði fyrir dreifingu grænmetis, þar sem vaxandi fákeppni hefur gætt, hafa haft með sér ólöglegt samráð og stundað aðrar ólögætar samkeppnishindranir. Markmið þessa alls hefur verið að hámarka hagnað fyrirtækjanna með því að stuðla að verðhækkunum eða koma í veg fyrir verðlækkun á grænmeti. Afleiðingarnar af öllu framangreindu hafa verið hærra verð til neytenda en ella og þar af leiðandi minni neysla en annars hefði orðið.

Einnig má leiða að því líkur að hin lögbundna vernd innlendrar framleiðslu í formi tolla hafi að sínu leyti auðveldað dreifingarfyrirtækjunum hinar samræmdu samkeppnishömlur. Hin svokallaða viðskiptavernd innlendrar framleiðslu sem í reynd er innflutningsvernd hefur því fyrir atbeina dreifingarfyrirtækjanna leitt til hárrar verðlagningar á grænmeti hérlendis, bæði innlendu og innfluttu. Þá eru vísbendingar í þá átt að verðlagning á vörum a.m.k. eins grænmetisfyrirtækis hafi að einhverju leyti ráðist af þeirri vernd sem felst í innflutningstollum. Leiða má að því rök að sé innflutt vara gerð dýrari en innlend sé tilhneiging fyrir innlendu vöruna að laga sig til hækkunar að verði hinnar innfluttu, ef ekki er til staðar virk samkeppni milli innlendra framleiðenda innbyrðis. Miðað við það fákeppnisástand sem nú ríkir í heildsöludreifingu á grænmeti hérlendis verður því að telja æskilegt að veita aukið samkeppnislegt aðhald með lækkun tollverndar.

### V.

#### **Verðþróun á grænmetismarkaði**

Það er vel þekkt, að verðlag á grænmeti er hærra á Íslandi en í mörgum þeim löndum, sem við berum okkur gjarnan saman við. Upplýsingar Samkeppnisstofnunar gefa

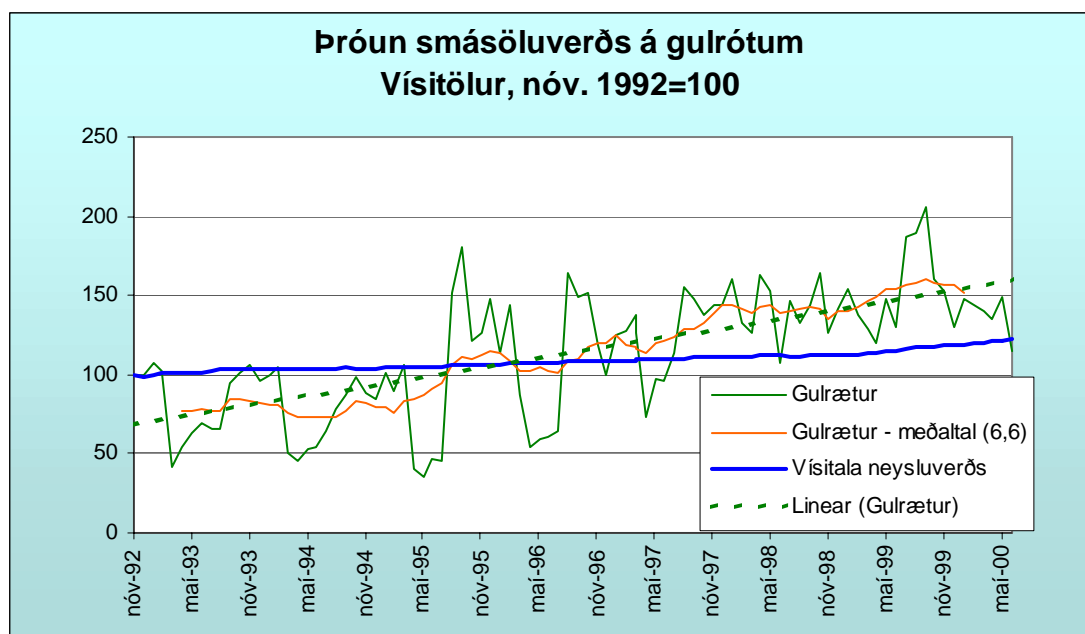
---

<sup>2</sup> Sjá t.d. ummæli Sveins Sigurbergssonar og Haraldar Haraldssonar hjá Fjarðarkaupum í Morgunblaðinu, 29. mars 2001.

jafnframt til kynna að verðhækkningar á grænmeti hafi verið langt umfram almenna verðlagsþróun sl. áratug.

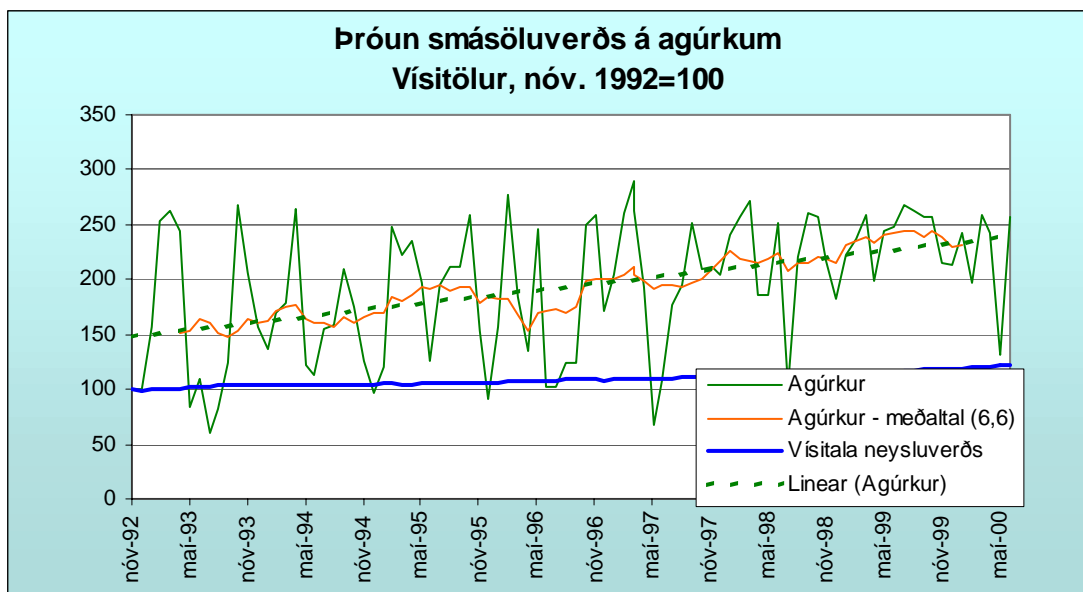
Athugun á þróun á smásöluverði grænmetis hér á landi á tímabilinu 1993-2000 leiðir í ljós svipaða verðþróun í flestum tegundum grænmetis. Í stuttu máli má segja að eftir nokkra niðursveiflu í verði árið 1994 og fyrri hluta árs 1995 hafi verið yfirleitt farið hækkandi á árunum 1995-2000 og í mörgum tilvikum langt umfram hækkningar á vísitölu neysliverðs. Vegna aðstæðna eru miklar árstíðasveiflur í verðlagi grænmetis, en við blasir að verulega dró úr verðsveiflum á síðari hluta tímabilsins. Sem dæmi um niðurstöðurnar má rekja verðþróun á gulrótum og agúrkum, en þróun annarra grænmetistegunda er almennt svipuð.

### Gulrætur



Eins og sést hefur verið á gulrótum hækkað jafnt og þétt þegar litið er framhjá árstíðabundnum sveiflum. Þá gætir áhrifa sveiflnanna minna á seinni hluta tímabilsins en á fyrri hluta þess.

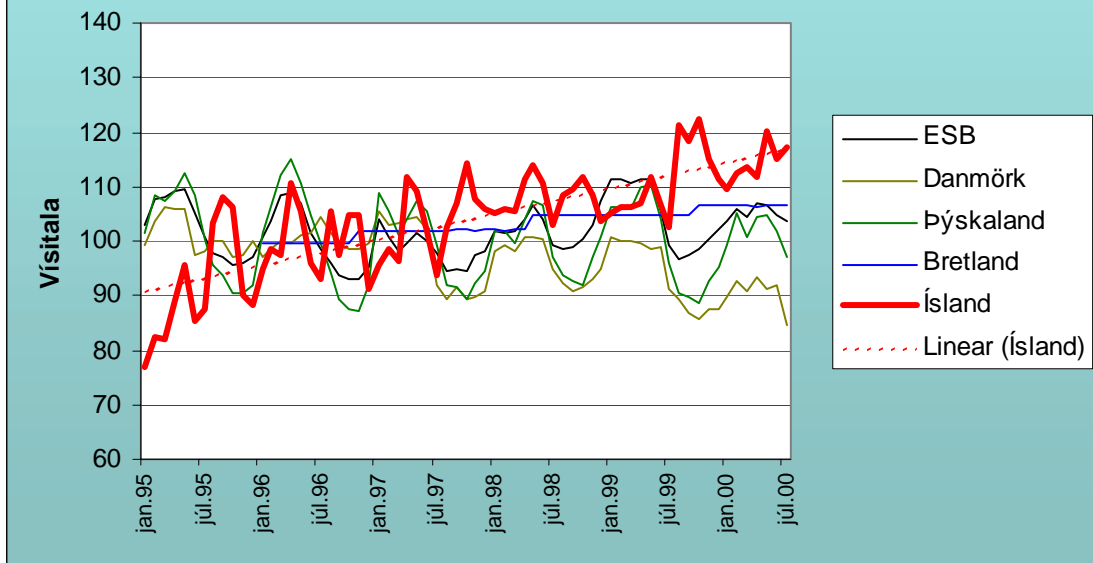
## Agúrkur



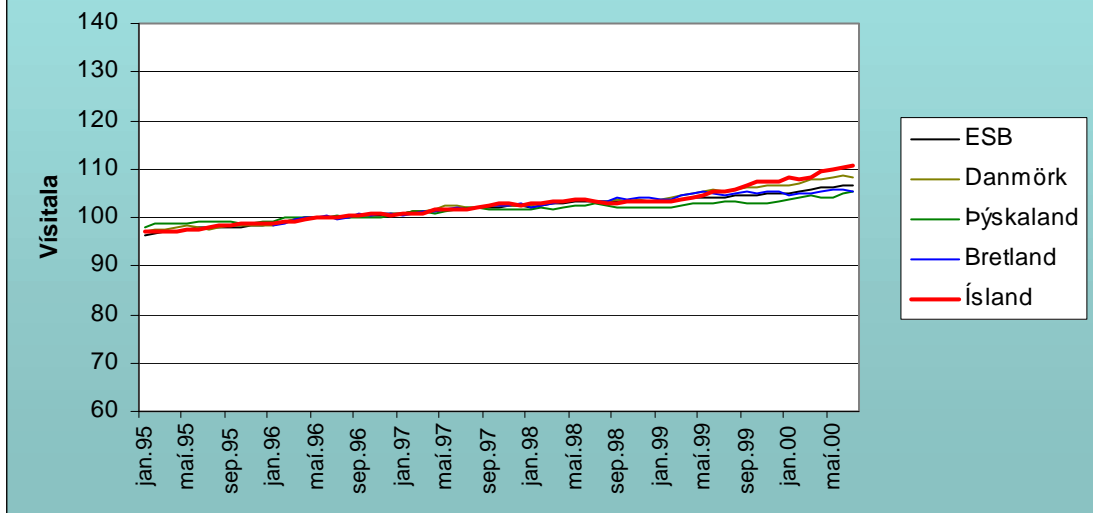
Myndin sýnir að agúrkur hafa hækkað umtalsvert umfram hækkun vísitölu neysluverðs. Að árstíðasveiflum slepptum hefur verðið yfir tímabilið hækkað jafnt og þétt og verðsveiflur hafa yfirleitt minnkað eftir því sem á tímabilið hefur liðið.

Frá ársbyrjun 1995 hefur verið reiknuð svonefnd samræmd vísitala neysluverðs hér á landi, en slík vísitala er reiknuð með sambærilegum hætti í öllum EES-ríkjunum. Þessi vísitala gerir kleift að bera saman verðþróun á milli Evrópulanda með sambærilegum hætti. Á eftirfarandi mynd er sýnd verðþróun hér á landi í grænmeti og kartöflum í heild ásamt verðþróun á sömu vörutegundum í Evrópusambandinu (ESB), Danmörku, Þýskalandi og Bretlandi. Til samanburðar er á myndinni á eftir sýnd þróun samræmdu vísitölnnar í heild samkvæmt sama mælikvarða.

**Þróun smásöluverðs á grænmeti, kartöflum o.fl.  
skv. samræmdri vísitölu EES-landa, árið 1996=100**



**Þróun smásöluverðs í heild  
skv. samræmdri vísitölu EES-landa, árið 1996=100**



Myndirnar hér að framan sýna greinilega að verðlag á grænmeti héraðs hefur hækkað mun meira en í þeim Evrópulöndum sem tekin eru til samanburðar, en þar hefur verðlag á grænmeti, að árstíðasveiflum slepptum, hækkað mjög lítið og jafnvel lækkað. Þróun gengis á gjaldmiðlum Evrópulanda á þessu tímabili hefur almennt ekki stuðlað að auknum verðhækkunum á Íslandi. Þá er ljóst að lengst af á þessu tímabili hefur smásöluverðlag í heild þróast með áþekktum hætti og í samanburðarlöndunum.

Aukningin undir lok tímabilsins er fremur smávægileg samanborið við það mikla frávik sem fram kemur í þróun grænmetisverðs.

Verðþróun á grænmeti hefur því verið með öðru móti hérlendis en í helstu viðmiðunarlöndum. Þá benda flestar verðkannanir, sem gerðar hafa verið á matvælaverði í Reykjavík og í öðrum borgum Evrópu, til þess að verð á grænmeti sé töluvert hærra hérlendis en erlendis. Sem dæmi má nefna að verðkönnun, sem framkvæmd var af Samkeppnisstofnun í ágúst og september síðastliðnum, benti til þess að verðlag á grænmeti og ávöxtum væri að meðaltali um helmingi hærra í Reykjavík en í Osló og Gautaborg.

Væntingar um lægra vöruverð í kjölfar alþjóðasamninga hafa samkvæmt framansögðu ekki gengið eftir. Þvert á móti benda flest gögn til þess að verð á grænmeti hér á landi hafi hækkað töluvert umfram almennt verðlag í landinu og einnig langt umfram verðlag á grænmeti á uppboðsmarkaðnum í Rotterdam sem raunar stóð nánast í stað árin 1993-1999.

## **VI. Niðurstaða**

Hvers konar aðgerðir, sem takmarka aðgang vöru að markaði og draga úr möguleikum fyrirtækja að keppa, fara gegn markmiði samkeppnislaga, eru til þess fallnar að leiða til hækkunar verðlags og eru andstæðar hagsmunum neytenda.

Verðlag á grænmeti hefur hækkað umfram verð á annarri neysluvöru, andstætt því sem ætlað var. Auk þess hefur grænmetisverð hækkað hér á landi langt umfram það sem gerst hefur í öðrum löndum á hinu Evrópska efnahagssvæði. Ennfremur er þess að geta að neysla á grænmeti er mun minni en annars staðar og stóð í stað fyrstu fjögur árin sem GATT-samningurinn var í gildi. Fyrirkomulag það sem gilt hefur við innflutningshömlur á grænmeti hefur auðveldað innflutnings- og dreifingarfyrirtækjum á grænmetismarkaði að hafa með sér ólögmætt samráð við þær fákeppnisaðstæður sam ríkja á þeim markaði. Að öllu þessu virtu er það mat samkeppnisráðs, að við þær samkeppnisaðstæður í innflutningi og dreifingu grænmetis sem hér hafa þrífist, hafi áhrif GATT-samningsins verið önnur fyrir samkeppnina og hagsmuni neytenda en yfirlýst markmið með samningnum gaf til kynna. Þróun þessi er í andstöðu við tilgang bæði GATT-samningsins, samkeppnislaga og opinberra mannelismarkmiða. Með vísan til þessa beinir samkeppnisráð því til landbúnaðarráðherra að hann hafi frumkvæði að því að tekin verði til endurskoðunar þau ákvæði tolla- og búvörlaga sem hindra viðskipti með grænmeti og draga úr samkeppni á markaði fyrir þær vörur. Endurskoðunin hafi það að markmiði að efla samkeppni í viðskiptum með grænmeti þannig að hún megi leiða til lækkunar vöruverðs fyrir íslenska neytendur.