

Úrskurður í máli nr. 13/1996; kveðinn upp 9. september
(Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 26/1996)

Kaupfélag Eyfirðinga gegn samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 1. júlí 1996, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála sama dag, hefur Magnús Gauti Gautason, fyrir hönd Kaupfélags Eyfirðinga, áfrýjað ákvörðun samkeppnisráðs nr. 26/1996 frá 31. maí 1996. Með bréfi, dags. 10. júlí s.á., barst greinargerð Guðmundar Skaftasonar, hrl., til rökstuðnings áður framkominni áfrýjun. Með ákvörðun sinni mælir samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli reksturs Mjólkursamlags Kaupfélags Eyfirðinga, Akureyri, og annars reksturs kaupfélagsins með nánar tilgreindum hætti, sem greint er frá í fimm liðum í ákvörðunarorði. Áfrýjandi krefst þess að tölulíðir 1, 2, 3 og 5 í ákvörðunarorði samkeppnisráðs verði felldir úr gildi.

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun nr. 26/1996 verði staðfest.

Upphaflegur kærandi, Sól hf., hefur skilað greinargerð í málinu. Hann hefur tekið undir kröfur samkeppnisráðs um að ákvörðun nr. 26/1996 verði staðfest, þó með þeirri leiðréttingu að hún taki einnig til framleiðslu á viðbiti.

II.

Málavextir eru þeir að með bréfi, dags. 24. október 1995, barst Samkeppnisstofnun erindi Tryggva Gunnarssonar, hrl., fyrir hönd fyrirtækisins Sólar hf.

Í erindinu er þess krafist að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta rekstrar mjólkurbúanna og Mjólkursamsölnunnar í Reykjavík sem fellur undir vinnslu á mjólk og hreinum mjólkurvörum og þess hluta sem er í samkeppni við aðra aðila og að samkeppnisrekstur sé þannig ekki niðurgreiddur af starfsemi á sviði mjólkuriðnaðar og að eðlilegt endurgjald komi fyrir aðstöðu og búnað sem kann að verða fluttur milli rekstrareininga við aðskilnaðinn.

Á fundi með fulltrúum Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði, þann 23. nóvember 1995, kynnti Samkeppnisstofnun framkomid erindi Sólar hf. og í framhaldi af þeim fundi voru samtökin beðin um umsögn um málið. Umsögn samtakanna barst með bréfi, dags. 30. janúar 1996, ásamt greinargerðum frá Kaupfélagi Eyfirðinga, Mjólkursamsölnunni, Sölufélagi A-Húnavetninga og Mjólkursamlagi KÞ. Samkeppnisstofnun óskaði ennfremur eftir sérstakri umsögn Mjólkursamsölnunnar, sem barst stofnuninni 7. mars 1996.

Með bréfi, dags. 8. mars 1996, var bréf Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði, ásamt greinargerðum afurðastöðvanna, sent lögmanni Sólar hf. til umsagnar. Umsögn lögmannsins barst 10. apríl 1996. Áfrýjandi taldi ekki ástæðu til að tjá sig um fyrrgreinda umsögn lögmannsins.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 31. maí 1996, var erindi Sólar hf., að því er Kaupfélag Eyfirðinga, Akureyri, varðar, tekið fyrir og afgreitt með ákvörðun nr. 26/1996. Um þann hluta erindisins er varðar Mjólkursamsölnuna, Mjólkursamlag Sölufélags A-Húnavetninga og Mjólkursamlag Kaupfélags Þingeyinga er fjallað í ákvörðun nr. 27/1996. Í ákvörðunarorði ákvörðunar nr. 26/1996 segir:

"Með vísan til 2. mgr. 14. gr. laga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli reksturs mjólkursamlags Kaupfélags Eyfirðinga, Akureyri, og annars

reksturs kaupfélagsins með eftirfarandi hætti, frá 1. janúar 1997:

1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur mjólkursamlagsins. Reiknishald (sic) mjólkursamlagsins skal vera sjálfstætt, m.a. skal færa tekju- og eignarskatt. Reiknisstil (sic) skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.
2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til mjólkursamlagsins metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.
3. Með skuldum mjólkursamlagsins skulu eingöngu teljast skuldbindingar sem tengjast mjólkurbúinu einu, þar með taldar eftirlaunaskuldbindingar.
4. Öll sameiginleg nýting mjólkursamlagsins og samkeppnisreksturs KEA, svo sem nýting fasteigna, véla, vinnuafls og fleira, skal verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miða við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.
5. Stjórnendum mjólkursamlagsins er ekki heimilt að bera ábyrgð á rekstri annarra deilda."

Mál þetta hefur verið flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

III.

Áfrýjandi bendir á að mjólkursamlag KEA sé ekki sjálfstæður lögaðili heldur hafi áfrýjandi, þ.e. Kaupfélag Eyfirðinga, eignar- og umráðarétt yfir samlaginu. Af því leiði að áfrýjandi hafi af sínu fé og lánsfé fjármagnað stofnkostnað mjólkurstöðvanna og rekstur þeirra. Áfrýjandi kannast ekki við að neinir opinberir styrkir hafi runnið til mjólkurstöðvanna.

Bent er á að rekstrarbókhaldi mjólkurbúsins hafi verið haldið aðskildu frá öðrum rekstri áfrýjanda frá upphafi. Tekið er fram að engu máli skipti um efnislega niðurstöðu efnahagsreiknings hvort hann er innbyggður í aðalbókhaldið eða sér færður utan þess eða í aðskildu bókhaldi. Heimildir reikningsins, fylgiskjölin, eru nákvæmlega hins sömu í öllum tilvikum. Að mati áfrýjanda er hér ekki um efnislegan ágreining að ræða við samkeppnisráð heldur bókhaldstæknilegt atriði.

Áfrýjandi kveður kjarna máls þessa vera að milli safagerðar og smjörlikisgerðar áfrýjanda annars vegar og starfsemi mjólkurbúsins hins vegar eigi sér stað samnýting nokkurra fjármuna. Um sé að ræða samnýtingu húsnæðis, véla, tækja og aðstöðu vegna framleiðslu og sölu. Hér skipti öllu máli hvort afreikningur hinna sameiginlegu nota yfir á deildirnar sé forsvaranlega gerður en ekki verði séð af hinni áfrýjuðu ákvörðun að honum sé ábótavant. Meðan svo er telur áfrýjandi að hann geti ekki haft áhrif á samkeppnisstöðuna. Bent er á að ákvörðun samkeppnisráðs sé ekki byggð á því að brot hafi verið framið eða grunur liggja fyrir um brot heldur aðeins á því að möguleiki sé á broti. Grundvallarreglan sé hins vegar að menn séu saklausir þar til sök er sönnuð.

Áfrýjandi telur að einstök ákvæði búvörulaga, svo sem 51. gr. og 1. mgr. 64. gr., hafi ekki skapað áfrýjanda "yfirburðastöðu í skjóli ríkisvalds" svo sem 2. mgr. 14. gr.

samkeppnislaga sé byggð á. Áfrýjandi kveður stofnkostnað nýrrar mjólkurstöðvar áfrýjanda ekki hafa verið fjármagnaðan af hendi hins opinbera og niðurlagsverð gömlu stöðvarinnar hafi verið óverulegt. Áfrýjandi kveðst ekki hafa notið greiðslna úr verðmiðlunarsjóði heldur hafi hann greitt meira til verðmiðlunar en þaðan hafi komið. Að mati áfrýjanda er ákvörðunarorð hinnar áfrýjuðu ákvörðunar óskýrt og efnislega ekki

réttmætt auk þess sem á lagalegan rökstuðning skorti. Meðal annars sé ekki ljóst við hvað sé átt þegar rætt er um stofnun sérstakrar einingar. Bent er á að mjólkursamlagið sé skýrt afmörkuð starfsstöð og í reikningshaldinu sé farið með það sem sjálfstæða einingu að því er varðar tekjur og gjöld. Mjólkursamlagið sé ekki lögaðili og eigi því ekki eignir né beri skuldir. Áfrýjandi telur að hér sé aðeins um að ræða spurningu um verklag. Þá telur áfrýjandi að lagaheimild skorti fyrir þeim fyrirmælum 2. töluliðar í ákvörðunarorðinu að taka vissar eignir úr efnahagsreikningi áfrýjanda og búa til reikning fyrir aðila sem ekki er til sem lögpersóna. Ennfremur telur hann að lagaheimild skorti fyrir fyrirmælum 3. töluliðar og loks að ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga feli ekki í sér heimild til að svipta stjórnendur áfrýjanda umráðaréttinum yfir mjólkurstöðinni, eins og gert er í 5. tölulið.

Samkeppnisráð telur ljóst að Mjólkursamlag KEA sem og aðrar afurðastöðvar í mjólkuriðnaði njóti margþætts stuðnings af hálfu hins opinbera og fullnægi því skilyrði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga um að starfa í skjóli opinberrar verndar. Afurðastöðvar í mjólkuriðnaði kaupi hráefni af mjólkurframleiðendum sem greitt er niður af ríkinu í formi beingreiðslna. Þetta fyrirkomulag hafi verið tekið upp árið 1993 en til þess tíma hafi mjólkurvörur verið niðurgreiddar á heildsölustigi. Þá bendir samkeppnisráð á að mjólkurafurðastöðvar hafi um árabil verðjafnað í sameiningu á milli afurða og hafi í því skyni notað verðtilfærslusjóð. Slíka heimild sé að finna í 59. gr. búvörulaga. Ennfremur bendir samkeppnisráð á að í 19. gr. búvörulaga segi að innheimta skuli verðmiðlunargjald á heildsölustigi af afurðum nautgripa og sauðfjár og teljist gjaldið til heildsölu- og dreifingarkostnaðar, og sé það ákveðið af fimmmannefnd. Tekjum af verðmiðlunargjaldi skuli m.a. verja til að koma á hentugri verkaskiptingu á milli afurðastö

ðva og til að jafna aðstöðu þeirra til að koma framleiðsluvörum sínum á markað. Sambærileg ákvæði voru í eldri lögum. Er gjald í verðmiðlunarsjóð því sérstaklega afmarkað í verðlagningu mjólkurafurða í þeim tilvikum þegar fimmmannefnd verðleggur afurðirnar.

Bent er á að jafnframt því að reka mjólkursamlag starfi áfrýjandi í margþættem rekstri í frjálsri samkeppni við önnur fyrirtæki, m.a. framleiði áfrýjandi ávaxtasafa og smjörliki í samkeppni. Við þá framleiðslu nýti áfrýjandi ýmsa framleiðsluþætti mjólkursamlagsins með mjólkurframleiðslunni.

Samkeppnisráð bendir á að 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga sé heimildarákvæði sem ráðið megi beita til að koma í veg fyrir þá hættu að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af starfsemi sem rekin sé í skjóli einkaleyfis eða njóti verndar með öðrum hætti. Ekki sé skilyrði að sýnt hafi verið fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi í reynd fært fjármuni á milli verndaðs hluta og samkeppnisrekstrar.

Að mati samkeppnisráðs verður ekki annað séð af markmiði samkeppnislaga, anda þeirra og tilgangi 2. mgr. 14. gr. laganna en að með fjárhagslegum aðskilnaði sé að öllu jöfnu átt við fullkominn aðskilnað, bæði stjórnunarlegan sem reikningsskilalegan. Í máli þessu hafi þó verið kveðið á um reikningsskilalegan aðskilnað, en ekki að öllu leyti stjórnunarlegan, þ.e. að ekki þurfi að stofna sérstakan lögaðila um starfsemi mjólkursamlagsins. Þessi niðurstaða hafi m.a. verið byggð á meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Talið var nauðsynlegt að aðskilnaðurinn yrði með þeim hætti að starfsemi mjólkursamlagsins væri í sérstakri einingu, sem stæði fjárhagslega aðskilin frá öðrum rekstri með þeim hætti sem nánar er mælt fyrir um í töluliðum 2-5 í ákvörðunarorði hinnar áfrýjuðu ákvörðunar.

IV.

Ágreiningsmál þetta fjallar fyrst og fremst um það hvort lagaskilyrði séu fyrir hendi til að beita 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga um þá starfsemi Kaupfélags Eyfirðinga sem snýr að rekstri mjólkursamlags og kveða á um fjárhagslegan aðskilnað þess þáttar frá öðrum rekstrarþáttum kaupfélagsins. Þá er og ágreiningur um það hvernig sá fjárhagslegi aðskilnaður skuli vera.

Ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga hljóðar svo:

"Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi."

Kaupfélag Eyfirðinga er samvinnufélag. Starfsemi þess er skipt í deildir og fellur rekstur mjólkursamlags þess undir þá deild sem hefur með höndum vinnslu afurða. Rekstur mjólkursamlagsins fellur undir ákvæði búvörulaga nr. 99/1993. Áfrýjunarnefndin telur ljóst að þær afurðastöðvar sem búvörulögin taka til njóti verndar samkvæmt lögnum. Þar er einkum um að ræða niðurgreiðslu á hráefni, verðtilfærslu og verðmiðlun. Má vísa til forsendna í úrskurði samkeppnisráðs um það í hverju verndin felst nánar. Í því sambandi skiptir ekki máli hvort tiltekin afurðastöð hafi notið mikillar eða lítillar ívilnunar eða fyrirgreiðslna heldur hvort þær afurðastöðvar sem falla undir búvörulögin njóti eða geti notið að einhverju leyti verndar í starfsemi sinni miðað við önnur fyrirtæki sem starfa á frjálsum samkeppnismarkaði. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála er þeirrar skoðunar að samkvæmt þessum sjónarmiðum megi líta svo á að mjólkursamlag Kaupfélags Eyfirðinga njóti opinberrar verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Lagaheimild var því fyrir hendi til að ákveða fjárhagslegan aðskilnað þess hluta rekstrar kaupfélagsins sem nýtur verndar frá þeim hluta sem telst vera í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

Ljóst þykir að sá hluti rekstrar áfrýjanda sem starfar í skjóli opinberrar verndar og nánar er skilgreindur í hinni áfrýjuðu ákvörðun getur haft áhrif á afkomu annarra rekstrareininga sem eru í frjálstri samkeppni. Áfrýjandi hefur upplýst að rekstrarbókhaldi mjólkurbúsins sé haldið aðskildu frá öðrum rekstri kaupfélagsins í samræmi við ákvæði búvörulaga. Samkeppnisstofnun telur hins vegar að sú aðgreining sé ekki nægjanleg og hefur því mælt fyrir um frekari aðgreiningu í hinni áfrýjuðu ákvörðun.

Áfrýjunarnefndin telur að lagaheimild til frekari aðgreiningar sé án tvímæla að finna í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Hún telur einnig að ekki séu lagaforsendur til að hnekkja mati samkeppnisráðs á því hvernig hinn fjárhagslegi aðskilnaður skuli vera.

Ekki þykja heldur nægar ástæður fyrir hendi til að hnekkja ákvörðunarorði samkeppnisráðs á þeim grundvelli að þau séu óskýr. Eftir atvikum er rétt að 1. tl. ákvörðunarorðs hinnar áfrýjuðu ákvörðunar standi óbreyttur þannig að hin rekstrarlega eining verði með þeim hætti sem greinir í ákvörðunarorðinu. Þá er og rétt að 5. tl. orðist þannig að dagleg stjórn mjólkursamlagsins skuli ekki vera á hendi sama manns og dagleg stjórn annarra deilda kaupfélagsins.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur ekki ástæðu til að taka afstöðu til þess hvort ákvörðun samkeppnisráðs nr. 26/1996 hefði átt að taka til framleiðslu á viðbiti þar sem henni var ekki áfrýjað á tilskildum tíma.

Verður ákvörðun nr. 26/1996 frá 31. maí 1996 því staðfest með fyrrgreindri breytingu að

undanskildum lið 4 í ákvörðunarorði sem ekki hefur verið áfrýjað sérstaklega.
Meðferð máls þessa hefur dregist nokkur vegna sumarleyfa.

V. Úrskurðarorð:

Ákvörðun nr. 26/1996 frá 31. maí 1996 er staðfest þó þannig að 5. liður í ákvörðunarorði orðist þannig að dagleg stjórn mjólkursamlagsins skuli ekki vera á hendi sama manns og dagleg stjórn annarra deilda kaupfélagsins.