

Fimmtudagur, 14. febrúar, 2008

Ákvörðun nr. 10/2008

Brot Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu á samkeppnislögum í tengslum við lækkun á virðisaukaskatti á matvörum

I.

Málsatvik

Þann 21. febrúar 2007 birtist í Morgunblaðinu frétt sem fjallaði um lækkun á virðisaukaskatti á matvörum úr 14% í 7% sem taka ætti gildi þann 1. mars 2007. Í fréttinni segir m.a. eftirfarandi:

„Um mánaðamótin lækkar virðisaukaskattur á matvörum. Skattur á flestum vörum lækkar úr 14% í 7%. Margar vörur eru verðmerktar hjá framleiðendum að ósk kaupenda um leið og þeim er pakkað. Þetta á t.d. við um kjötvörur, frosið kjöt og ost í stykkjum og sneiðum. Til að tryggja að skattalækkun á þessum vörum skili sér til framleiðenda (svo), hefur verið ákveðið að frá og með 20. febrúar verði þessar vörur verðmerktar miðað við 7% virðisaukaskatt.“

Í bréfi frá Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum iðnaðarins segir að þetta geti þýtt að framleiðendur og verslanir tapi einhverri framlegð þessa síðustu viku febrúarmánaðar.“

Með hliðsjón af því sem fram kom í umræddri frétt og með vísan til 12. og 10. gr. samkeppnislaga, skrifaði Samkeppniseftirlitið Samtökum iðnaðarins (SI) og Samtökum verslunar og þjónustu (SVP) bréf, dags. 26. febrúar 2007, þar sem óskað var eftir ýmsum upplýsingum og gögnum.

Eftir skoðun á gögnunum sem bárust frá SI og SVP var það frummat Samkeppniseftirlitsins, sem fram kom í andmælaskjali sem þeim var sent 20. nóvember 2007, að samtökin hefðu brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga með aðgerðum sem gripið var til í aðdraganda breytinga á virðisaukaskatti sem tóku gildi þann 1. mars 2007.

SI leituðu til Samkeppniseftirlitsins í kjölfar þess að þeim var sent andmælaskjal og óskuðu eftir því að sátt yrði gerð í málinu. Leiddu viðræður til þess að sátt var gerð við samtökin 16. janúar 2008. Í sáttinni felst að SI viðurkenna að hafa brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga, og fallast á að greiða stjórnvaldssekt vegna brotsins.

SVP skiluðu athugasemdum við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins þann 17. desember sl. Þann 28. janúar óskuðu samtökin síðan eftir því að sátt yrði gerð í málinu. Leiddu viðræður til þess að sátt var gerð við SVP 4. febrúar 2008. Í sáttinni felst að SVP viðurkenna að hafa brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga, og fallast á að greiða stjórnvaldssekt vegna þessa brots.

II. Niðurstaða

Í 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007, 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 fyrirmælum 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.

SI eru hagsmunasamtök um 1.200 iðnfyrirtækja á Íslandi, þar af eru um 90 starfandi í matvælaíðnaði, þ.á m. fyrirtæki sem sinna kjöt- og ostaframleiðslu. SVP eru hagsmunasamtök fyrirtækja sem starfa í verslun og þjónustu.

Eins og fram hefur komið hafa Samkeppniseftirlitið og framangreind samtök, hvor um sig, 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 þessari ákvörðun.

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 ákvæðið telst 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 lögnum. 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.

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

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 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 *Ólögmaett 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 SI og SVP gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga

Eins og áður hefur komið fram birtist frétt í Morgunblaðinu þann 21. febrúar 2007 þar sem fjallað var um fyrirhugaða lækkun á virðisaukaskatti á matvælum úr 14% skattþrepi í 7% þrep sem og afnám vörugjalda. Í fréttinni kom fram hvernig aðilar innan SI og SVP myndu sameiginlega bregðast við umræddri skattalækkun varðandi vörur sem verðmerktar væru hjá framleiðendum um leið og þeim væri pakkað.

Aðgerðirnar sem mál þetta snýst um vörðuðu aðallega þær matvörur sem verðmerktar eru fyrirfram af framleiðendum með svokölluðu leiðbeinandi smásöluverði. Þær matvörur eru langflestar unnar kjötvörur og ostar. Verðmerking þessarar vöru fer þannig fram að um leið og varan er vigtuð og henni pakkað er hún verðmerkt.²

Umrædd breyting á lögum um virðisaukaskatt tók gildi 1. mars 2007. Ákveðið var af aðilum þessa máls að búið yrði að verðmerkja allar vörur sem kæmu til verslana með hinu lækkaða verði u.þ.b. einni viku áður, eða þann 20. febrúar 2007. Með öðrum orðum voru vörur í þessum vöruflokkum verðmerktar og seldar á verði eins og um 7% virðisaukaskatt væri að ræða síðustu daga febrúarmánaðar þó svo að verslanirnar þyrftu í raun að standa skil á 14% virðisaukaskatti. Þetta þýðir að verslanir urðu fyrir tekjutapi sem nam þessum mismuni.

SI og SVP hafa í máli þessu viðurkennt að hafa haft um það samvinnu hvernig fyrirtæki innan vébanda samtakanna stóðu að verðbreytingum á forverðmerktum matvælum, í tengslum við lækkun á virðisaukaskatti úr 14% í 7% og afnám vörugjalda sem gildi tók 1. mars 2007. Viðurkenna bæði samtökin að á vettvangi þeirra hafi verið ákveðið hvernig standa skyldi að verðbreytingu í tengslum við þessa lækkun skatta, vegna vara sem verðmerktar eru hjá framleiðendum um leið og þeim er pakkað. Í því sambandi hafi verið ákveðið hvernig tilteknu tekjutapi yrði skipt á milli viðkomandi félagsmanna samtakanna.

² Ekki er í þessu máli tekin afstaða til lögmætis verðmerkinga af þessum toga.

Fól samvinnan m.a. í sér að umræddu tekjutapi yrði skipt „jafnt“ á milli birgja og smásala.³

Hafa SI og SVP viðurkennt að hafa farið gegn samkeppnislögum að þessu leyti. SI hafa hins vegar tekið fram að ásetningur hafi ekki staðið til þess að hindra samkeppni, einungis að skila verðlækkunum til neytenda. SVP hafa bent á að eini tilgangur þeirra hafi verið að tryggja áfallalaus framkvæmd þessara breytinga og að lækkunin myndi skila sér til almennings.

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.⁴

Með þeim aðgerðum sem SI og SVP stóðu fyrir var tryggt að nær allir birgjar (framleiðendur) osta og kjötvara og smásalar þessarar vöru myndu lækka framangreindar vörur hlutfallslega jafn mikið á sama tíma. Frumkvæði þessara aðila, þ.e. fyrirtækjanna, til að ákveða sjálf hvernig þau myndu bregðast við umræddum breytingum var því tekið af þeim og um leið dregið úr samkeppnislegu sjálfstæði þeirra. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að aðgerðir SI og SVP hafi haft þau áhrif að það samkeppnislega tækifæri sem skapaðist fyrir aðila á markaðnum, s.s. til að veita hver öðrum verðsamkeppni í kjölfar umræddra breytinga á virðisaukaskatti, hafi í raun verið að engu gert. Breytingarnar í tengslum við lækkun á virðisaukaskatti hefðu getað leitt til enn meiri verðlækkunar og harðari samkeppni um verð á viðkomandi matvörum, ef ekki hefði komið til umræddra aðgerða SI og SVP.

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

³ Þetta má útskýra nánar með dæmi. Vara kostar 1.000 kr. í verslun án vsk. Með 14% vsk. kostar þessi vara 1.140 kr. en með 7% vsk. 1.070 kr. Ef varan var seld á 1.070 kr. fyrir 1. mars þurfti eftir sem áður að standa skil á 14% virðisaukaskatti þannig að matvöruverslunin hefur því í raun aðeins fengið 939 kr. (1.070 kr./1,14) fyrir vöruna í stað 1.000 kr. áður. Með öðrum orðum varð verslunin fyrir tapi á framlegð sem nam 61 kr. Samkomulagið fólst í því að umræddu tapi var skipt jafnt á milli matvöruverslunarinnar og birgjans.

⁴ 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 stabilized 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.”

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 SI og SVP er rétt að þau sæti viðurlögum. Hafa verður í huga að aðgerðir af þessum toga eru til þess fallnar að stuðla að ólögmetu samráði og samkeppnishömlum félagsmanna þessara samtaka. Eins og lýst hefur verið eru innan þessara samtaka öflug fyrirtæki sem starfa á mikilvægum neytendamörkuðum. Hvers konar tilraunir umræddra samtaka 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 SI og SVP í framtíðinni. Gera verður ríkar kröfur til samtaka af þessum toga um að þau sjái til þess að starfsemi þeirra sé í samræmi við samkeppnislög.

4.1

Samkvæmt framangreindu liggur fyrir að SI brutu gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga og fallast samtökin á að greiða 2,5 milljónir króna í stjórnvaldssekt. Við mat á fjárhæð sekta var litið til þess að um var að ræða brot sem var til þess fallið að valda röskun á samkeppni. Hins vegar var horft til þess að brotið var framið á stuttu tímabili. Jafnframt verður að horfa til þess að SI óskuðu að eigin frumkvæði eftir sáttarviðræðum og hafa undanbragðslaust játað brot á samkeppnislögum. Með þessum aðgerðum sínum hafa SI auðveldað og stytt rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif. Líta má og til þess að SI hafa í máli þessu upplýst að samtökin muni setja sér reglur sem tryggi að samstarf félagsmanna innan SI verði ávallt samþýðanlegt samkeppnislögum. Hafa samtökin og fallist á að hlíta fyrirmælum sem eru til þess fallin að efla samkeppni. Er horft til þessa samstarfsvilja samtakanna við mat á sektum.

SI er og sérstaklega umbunað fyrir að stíga fyrst fram og játa þátttöku sína í broti á samkeppnislögum. Er almennt séð mikilvægt að fyrirtæki eða samtök sem hafa frumkvæði að því að játa slík brot eða upplýsa um þau njóti sérstakrar lækkunar á sektum, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 8/2005 *Sjóvá-almennar tryggingar gegn samkeppnisráði* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Ber í þessu máli að hafa í huga að velta SI er mun meiri en velta SVP. Er það ástæða þess að sekt SI er hærri en sekt SVP.

4.2

Í málinu liggur einnig fyrir að SVP brutu gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga og fallast samtökin á að greiða eina milljón króna í stjórnvaldssekt. Við mat á fjárhæð sekta var litið til þess að um var að ræða brot sem var til þess fallið að valda röskun á samkeppni. Hins vegar er horft til þess að brotið var framið á stuttu tímabili. Jafnframt verður að horfa til þess að SVP óskuðu eftir sáttarviðræðum og hafa undanbragðslaust játað brot á samkeppnislögum. Með þessum aðgerðum sínum hafa SVP auðveldað og stytt rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif. Líta má og til þess að SVP hafa í máli þessu upplýst að samtökin séu að vinna í því að setja reglur sem tryggi að samstarf félagsmanna innan samtakanna verði ávallt samþýðanlegt samkeppnislögum. Hafa samtökin og fallist á að hlíta fyrirmælum sem eru

til þess fallin að efla samkeppni. Er horft til þessa samstarfsvilja samtakanna við mat á sektum.

4.3

Fyrirmælum þeim sem SI og SVP hafa 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 SI og SVP fallast á að tryggja að innan samtakanna 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.

Með gerð þessara sáttá er málinu að fullu lokið gagnvart SI og SVP.

III.

Ákvörðunarorð:

1. gr.

„Með sátt, dags. 16. janúar 2008, er gengist við því að Samtök iðnaðarins hafi brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, og fallast þau á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 2.500.000. Til þess að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem Samtök iðnaðarins starfa á fallast samtökin á að tryggja að innan samtakanna 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 stjórnvaldssekt samkvæmt samkeppnislögum.

2. gr.

Með sátt, dags. 4. febrúar 2008, er gengist við því að Samtök verslunar og þjónustu hafi brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, og fallast þau á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 1.000.000. Til þess að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem Samtök verslunar og þjónustu starfa á fallast samtökin á að tryggja að innan samtakanna 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 þessu fyrirmælum varða stjórnvaldssekt samkvæmt samkeppnislögum. “

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson