

Mánudagurinn, 26. febrúar 2001.

160. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 6/2001

**Kvörtun Áburðarverksmiðjunnar hf.  
yfir auglýsingum Áburðarsölnunnar Ísafoldar ehf.**

**I.**

**Erindið**

Með bréfi, dags. 30. mars 2000, kvartar Þórólfur Jónsson lögfræðingur, f.h. Áburðarverksmiðjunnar hf., yfir auglýsingum og tilboði Áburðarsölnunnar Ísafoldar ehf. (hér á eftir kölluð Ísafold). Annars vegar er um að ræða auglýsingu með fyrirsögninni „*Verðið er aðalatriðið þegar allt annað stenst samanburð*“ sem birtist í Bændablaðinu, þann 23. nóvember 1999. Hins vegar auglýsingu sem birtist í Morgunblaðinu, þann 23. janúar 2000, með fyrirsögninni „*Bændur! Látið ekki slá ryki í augun á ykkur*“. Þá er einnig kvartað yfir tilboði Ísafoldar til endursöluaðila áburðar. Að mati Áburðarverksmiðjunnar brjóta auglýsingar og tilboð Ísafoldar í bága við ákvæði 17., 20. og 21. gr. samkeppnislaga.

Í auglýsingu Ísafoldar með fyrirsögninni „*Verðið er aðalatriðið þegar allt annað stenst samanburð*“ segir m.a.:

*„Áburðurinn okkar stenst fyllilega samanburð við annan áburð og er honum raunar fremri á ýmsum sviðum, m.a. þegar kemur að eiginleikum við dreifingu. Þá er bara eitt eftir; verðið, sem er aðalatriðið þegar allt annað stenst samanburð – og það má treysta því að við verðum alltaf með lægsta verði.“*

Áburðarverksmiðjan telur ljóst að ofangreindar fullyrðingar beinist m.a. að framleiðslu Áburðarverksmiðjunnar og séu þær rangar. Áburður Ísafoldar standist ekki fyllilega samanburð við áburð Áburðarverksmiðjunnar. Nægi þar að nefna kadmíuminnihald áburðarins. Þungmálmurinn kadmíum sé skaðlegur og innihaldi áburður Ísafoldar margfalt meira magn hans en áburður Áburðarverksmiðjunnar. Kadmíum skipti miklu máli um mat á gæðum áburðar

og hafi landbúnaðarráðuneytið ákveðið að banna kadmíumríkan áburð eins og áburð Ísafoldar. Þá sé Áburðarverksmiðjunni kunnugt um að Ísafold bjóði ekki lægsta áburðarverðið eins og fullyrt sé í auglýsingunni. Ofangreindar fullyrðingar telur Áburðarverksmiðjan rangar og brjóti þær í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga enda séu þær fallnar til að hafa áhrif á eftirspurn eftir áburði.

Hvað varðar auglýsinguna með fyrirsögninni „Bændur! Látið ekki slá ryki í augun á ykkur“ segir í bréfi Áburðarverksmiðjunnar:

*„Í auglýsingunni sem birtist í Morgunblaðinu er fullyrt undir fyrirsögn að Vinnueftirlitið hafi uppi áform um að rannsaka rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar hf. Er þess jafnframt getið að í „samvinnu við Vinnueftirlitið væri þjóðþrifamál fyrir bændur ef sett væru einhver lágmarksskilyrði til að takmarka þessa mengun.“*

*Tilgangur þessarar fullyrðingar getur ekki verið annar en að kasta rýrð á áburð umbjóðanda míns í þeirri von að það kunni að draga úr eftirspurn eftir honum og auka eftirspurn eftir áburði Ísafoldar.*

*Sú fullyrðing að Vinnueftirlit ríkisins hafi uppi áform um að rannsaka rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar hf. er hins vegar tilhæfulaus. Í bréfi forstjóra og aðstoðardeildarstjóra Vinnueftirlits ríkisins til framkvæmdastjóra Áburðarverksmiðjunnar hf., dags. 15. mars sl., kemur fram að Vinnueftirlitið hafi ekki haft uppi nein áform um að rannsaka rykmengun af áburði Áburðarverksmiðjunnar hf... Enginn starfsmaður Vinnueftirlitsins hafi gefið yfirlýsingu um slíkt, hvorki við bónda sem vitnað er til í auglýsingunni né við aðra. Þar kemur enn fremur fram að Vinnueftirlitið líti það alvarlegum augum að nafn þess sé ranglega dregið inn í auglýsingu Áburðarsölunnar Ísafoldar.*

*Ekki þarf að taka fram hve skaðlegt það er samkeppnishagsmunum umbjóðanda míns að opinberum eftirlitsaðila séu gerð upp ummæli um að hann hafi í hyggju að rannsaka sérstaklega mengun sem frá áburði hans stafir. Í ljósi þess að enginn fótur er fyrir fullyrðingunni getur hún ekki talist í samræmi við góða viðskiptahætti og 20. og 21. gr. samkeppnislaga.*

*Þá telur umbjóðandi minn að auk þess sem að ofan greinir sé umrædd fullyrðing þess eðlis að hún hafi skaðleg áhrif á samkeppni og brjóti því gegn*

*17. gr. samkeppnislaga. Hefur umbjóðandi minn lögvarða hagsmuni af því að þessi fullyrðing Ísafoldar verði leiðrétt opinberlega.“*

Þá bendir Áburðarverksmiðjan á að efnislega samhljóða fullyrðingar hafi birst í fréttabréfi Ísafoldar frá því í janúar 2000. Í þriðja lagi er síðan kvartað yfir tilboði sem Ísafold sendi í símbreffi til endursöluaðila áburðar í nóvember 1999. Í tilboðinu sé tilgreint verð mismunandi tegunda Foldu, þess áburðar sem Ísafold selji, og jafnframt sé tilgreint verð sk. keppinauts í Reykjavík. Það verð sé verð á áburði Áburðarverksmiðjunnar samkvæmt verðlista. Í erindinu segir:

*„Hér er um villandi en ekki óhlutdrægan samanburð á tveimur vörutegundum að ræða. Áburðarverksmiðjan hf. framleiðir ekki áburðinn Foldu og ekki er um sömu gæði að ræða. Þá er efnisinnihald áburðar Áburðarverksmiðjunnar hf. ekki hið sama og áburðar Áburðarsölunnar Ísafoldar. Því er ekki um að ræða sambærilegar vörur í þeim skilningi að hægt sé að gera verðsamanburð með þessum hætti án allra skýringa. Eins og tilboðið er sett fram gefur það ekki annað til kynna en að um sömu vöru sé að ræða, þ.e. Foldu.“*

Fram kemur að í tilboðinu sé ekki gerð grein fyrir þeim afslætti sem Áburðarverksmiðjan bauð á þessum tíma og auk þess sé verð Ísafoldar heildsöluverð en smásöluverð Áburðarverksmiðjunnar. Ekki sé því verið að bera saman sams konar verð sem sé villandi og ósanngjarnt. Áburðarverksmiðjan telur að tilboð Ísafoldar brjóti í bága við góða viðskiptahætti, veiti rangar, villandi og ófullnægjandi upplýsingar og fari því gegn 20. og 21. gr. samkeppnislaga.

Þess er krafist að Ísafold verði bannað, að viðlögðum dagsektum:

- að gefa í skyn að verðið sé það eina sem skilji að áburð Ísafoldar og áburð Áburðarverksmiðjunnar;
- að gefa í skyn að Ísafold bjóði alltaf lágsta áburðarverðið;
- að gefa í skyn að Vinnueftirlitið hafi uppi áform um að rannsaka rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar;
- að bera saman verð á áburði Ísafoldar og Áburðarverksmiðjunnar án þess að tilgreina nafn þess áburðar Áburðarverksmiðjunnar sem miðað er við og gera grein fyrir mismunandi greiðslu- eða afsláttarkjörum ef þau eru ekki þau sömu.

Jafnframt er þess krafist, á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga, að Ísafold verði gert að birta auglýsingu þar sem fram komi að Vinnueftirlitið hafi engin áform uppi um að rannsaka rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar.

Með erindinu fylgdi m.a. greinin *Kadmíum í íslensku umhverfi* og bréf Vinnueftirlits ríkisins til Áburðarverksmiðjunnar, dags. 15. mars 2000, sem vitnað er til hér að framan.

## II. Málsmeðferð

### 1.

Með bréfi, dags. 3. apríl 2000, var erindi Áburðarverksmiðjunnar sent Ísafold til umsagnar. Svar barst, dags. 15. apríl 2000, frá Guðjóni Ægi Sigurjónssyni hdl. Þar segir að auglýsingin með fyrirsögninni „*Verðið er aðalatriðið þegar allt annað stenst samanburð*“ hafi innihaldið upplýsingar um breytingar sem gerðar hafi verið á áburði Ísafoldar. Rakið er að í auglýsingunni komi fram að áburðartegundum hafi verið fjölgað og samsetningu breytt til að mæta þörfum íslenskra bænda. Jafnframt hafi umbúðum verið breytt. Með vísan til þessara breytinga hafi því verið lýst yfir að áburðurinn stæðist fyllilega samanburð við annan áburð og að hann sé honum fremri á ýmsum sviðum, sérstaklega þegar komi að dreifingu. Síðan segir:

*„Í kvörtun Áburðarverksmiðjunnar hf. er á því byggt að fullyrðing þessi standist ekki og vísað til þess að kadmíuminnihald í áburði umbj. m. sé umtalsvert meira en í áburði sínum. Að mati kvartanda virðist sú fullyrðing hans eiga að leiða til þess að ofangreind fullyrðing umbj. m. sé röng. Ljóst er að söluvara umbj. m. stenst öll skilyrði varðandi gæði og efnainnihald tilbúins áburðar hér á landi, þ.á m. hvað kadmíum varðar. Samkvæmt núgildandi reglum er hámarks kadmíuminnihald í innfluttum áburði 50 mg per k fosfórs. Kadmíuminnihald í innfluttum áburði umbj. m. er langt innan þeirra marka.*

*Söluvörur umbj. m. og Áburðarverksmiðjunnar hf. eru samanburðarhæfar, enda standast vörur beggja aðila kröfur um efnainnihald, hvort sem um er að ræða kadmíum eða önnur skaðleg efni. Því er ekki haldið fram að varan sé betri, heldur aðeins að hún sé samanburðarhæf.“*

Fram kemur að taka verði tillit til þess að í auglýsingunni sé sérstaklega tiltekið í hverju breytingarnar á áburðinum felist og með hvaða hætti varan hafi verið gerð samanburðarhæf. Líta verði til eiginleika og gæða áburðarins í heild og samkeppnisyfirvöld megi ekki láta slá ryki í augun á sér með umræðu um kadmíum. Í ljósi þess að áburðurinn standist samanburð verði því vart mótmælt að verðið sé aðalatriðið þegar staðið sé frammi fyrir vali á áburði. Meginástæða frjálsrar samkeppni sé sú staðreynd að með henni sé leitast við að tryggja neytendum hagstætt verð. Hvað verðið áhræri telur Ísafold að Áburðarverksmiðjan hafi með því að leggja fram verðlista sinn sannað með fullnægjandi hætti að Ísafold bjóði lægra verð. Fram kemur að Ísafold er kunnugt um að innfluttur áburður frá Búaðföngum sé mögulega seldur á lægra verði en áburður Ísafoldar. Sá áburður sé aftur á móti ekki samanburðarhæfur við þann áburð sem auglýsingin fjallaði um. Áburður Ísafoldar sé blandaður áburður með tilheyrandi eiginleikum en ódýrari áburður sé „mixaður“ áburður sem hafi ekki sömu eiginleika t.d. hvað varðar dreifieiginleika. Um þessa auglýsingu segir að lokum að fullyrðingu um að Ísafold verði alltaf með lægsta verðið verði að skoða í ljósi þess að áburðurinn sé fyllilega samanburðarhæfur við þann áburð sem verið hafi á markaði hér. Um sé að ræða samanburð við þann áburð sem hér sé á markaði og hægt sé að líta á sem samanburðarhæfan þ.e. t.d. áburð Áburðarverksmiðjunnar.

Hvað varðar auglýsinguna með fyrirsögninni „*Bændur! Látið ekki slá ryki í augun á ykkur*“ segir að hún hafi verið sett fram sem svar Ísafoldar við auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar um kadmíuminnihald áburðar sem birst hafi skömmu áður. Í auglýsingunni sé dreginn fram sá kostur áburðar Ísafoldar sem felist í betri dreifieiginleikum. Fyrir liggi samanburðarrannsókn Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins þar sem meginniðurstaðan sé að verulegur munur sé á dreifigæðum, áburði Ísafoldar í hag. Áburðarverksmiðjan virðist byggja á að um sé að ræða fullyrðingar komnar frá Ísafold en slíkt hljóti að vera misskilningur eða mistúlkun þar sem auglýsingin beri með sér að svo sé ekki. Síðan segir:

*„Kvörtun Áburðarverksmiðjunnar hf. beinist að útdrætti úr viðtali... Viðtalið birtist í fréttabréfi Ísafoldar. Í auglýsingunni er útdráttur úr viðtalinu birtur innan afmarkaðs ramma. Skýrlega er tekið fram að um útdrátt úr viðtali við framangreindan aðila sé að ræða og að viðtalið í heild sinni sé að finna í umræddu fréttabréfi. Viðtalið var tekið af óháðum fréttamanni og felur í raun í sér tilvitnun, bæði beina og óbeina, til orða viðmælanda. Umbj. m. getur ekki*

*borið ábyrgð á því að upplýsingar sem settar eru fram með þessum hætti séu rangar.*

*Umbj. m. harmar hins vegar að upplýsingarnar skyldu vera rangar og að nafn Vinnueftirlits ríkisins skyldi vera dregið inn í umfjöllunina á röngum forsendum. Umbj. m. hefur ekki í hyggju að birta auglýsingu þessa aftur með þessum hætti enda ljóst að upplýsingar sem fram komu í fréttabréfi Ísafoldar varðandi þátt Vinnueftirlits ríkisins eru rangar... “*

Fram kemur að meginatriði auglýsingarinnar hafi verið að vekja athygli á mismunandi dreifieiginleikum áburðar enda styðjist fullyrðingar um rykmengun áburðar Áburðarverksmiðjunnar við rannsóknir. Fullyrðing auglýsingarinnar um „að í samvinnu við Vinnueftirlitið væri þjóðþrifamál fyrir bændur ef sett væru einhver lágmarksskilyrði til að takmarka rykmengun“ sé fyllilega réttmæt. Í þessu felist tillaga eða hugmynd um nauðsyn þess að setja skilyrði. Ekki sé verið að kasta rýrð á áburð keppinautar heldur vekja athygli á sérstökum eiginleikum áburðar Ísafoldar umfram annan áburð á markaðnum.

Um tilboð Ísafoldar til endursöluaðila segir að um sé að ræða ákveðið tilboð sem sent hafi verið nokkrum endursöluaðilum sem trúnaðarmál. Samanburður hafi verið gerður á verði Ísafoldar og keppinautar og sé því mótmælt að samanburðurinn sé villandi. Um sé að ræða sambærilega vöru, ætlaða sama hópi neytenda og þjóni sama tilgangi á sama hátt. Ekki sé um að ræða tilboð til hins almenna neytenda heldur endursöluaðila sem hafi þá þekkingu sem þurfi til að vega og meta hvort varan sé samanburðarhæf eða sambærileg þó svo vara keppinautarins heiti ekki Folda. Síðan segir:

*„Umbj. m. hefur ekki farið gegn góðum viðskiptaháttum með tilboði þessu og brotið þannig gegn 20. gr. samkeppnislaga. Umbj. m. er fyllilega heimilt að gera verðsamanburð á sambærilegri framleiðsluvöru fyrir viðskiptavinum sínum. Ekki er hægt að gera þá kröfu til umbj. m. að honum sé kunnugt um hvaða greiðslukjör Áburðarverksmiðjan býður viðskiptavinum sínum. Eðli samkeppninnar felur það í sér að samkeppnisaðilar þurfa að sýna frumkvæði í að kynna viðskiptavinum sínum greiðslukjör sín, en ekki að ætla samkeppnisaðilanum að gera það þegar hann býður sína vöru til sölu.*

*Umbj. m. hyggst þó ekki beita slíkri tilboðsgerð framvegis, enda er endursöluaðilum og neytendum vel kunnugt um hagstætt verð söluvöru umbj. m. í dag.“*

Að lokum segir að það komi spánskt fyrir sjónir að kvörtun Áburðarverksmiðjunnar skuli koma fram rúmum fimm mánuðum eftir að fyrri auglýsingin birtist og rúmum þremur mánuðum eftir þá seinni. Um kröfur Áburðarverksmiðjunnar segir að Ísafold telji sig ekki hafa brotið gegn ákvæðum 20. og 21. gr. samkeppnislaga og að 17. gr. laganna eigi ekki við. Um einstök atriði kröfugerðar Áburðarverksmiðjunnar segir:

- að Ísafold sé fullkomlega heimilt að kynna neytendum verð vöru sinnar og þegar vörunar séu sambærilegar og samanburðarhæfar hljóti að vera heimilt að vekja athygli á verði áburðarins með þeim hætti sem gert hafi verið;
- að Ísafold hafi sýnt fram á að fyrirtækið bjóði lægsta verðið á samanburðarhæfum áburði á íslenskum markaði. Þá hafi ekki verið sýnt fram á að aðrir bjóði lægra verð;
- að hvað varði Vinnueftirlit ríkisins þá hafi Ísafold ekki gefið sjálfstætt til kynna að Vinnueftirlitið hefði uppi áform um rannsókn á rykmengun áburðar Áburðarverksmiðjunnar. Um sé að ræða útdrátt úr viðtali sem tekið hafi verið við bónda af óháðum blaðamanni. Kvörtun Áburðarverksmiðjunnar hvað þetta varði hljóti að vera byggð á misskilningi eða mistúlkun;
- að hvað varði kröfu um að Ísafold verði gert að birta auglýsingu þar sem fram komi að Vinnueftirlitið hafi ekki uppi áform um að rannsaka rykmengun áburðar Áburðarverksmiðjunnar þá sé krafan fáheyrð og styðjist ekki við lög. Ákvæði 17. gr. samkeppnislaga feli ekki í sér svo róttækt úrræði. Ákvæðið sé sett fram til að hamla fákeppni og sé hugsað fyrir samkeppnisyfirvöld til að grípa til aðgerða þegar samkeppni sé ófullnægjandi. Ef orðið yrði við kröfu Áburðarverksmiðjunnar færi slíkt verulega á svig við meðalhófsreglur stjórnisýsluréttar. Síðan segir: „*Slík íþyngjandi ákvörðun verður að styðjast við mjög skýra og ótvíræða lagaheimild. Svo rúm lögskýring á ákvæðinu, sem Áburðarverksmiðjan hf. vill styðjast við kemur ekki til álita þegar um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun er að ræða. Líta verður til þess að með því að þvinga umbj. m. til að birta slíka auglýsingu væri gengið verulega langt í að refsa honum fyrir yfirlýsingu, sem gefin er af þriðja aðila, sem umbj. m. er algjörlega óviðkomandi. Í ljósi þess að um mjög íþyngjandi ákvörðun er að ræða, sem stangast á við meðalhófsreglur stjórnisýsluréttar, hlýtur Samkeppnisstofnun að verða að hafna kröfu þessari.*“;

- að þar sem því hafi verið lýst yfir að Ísafold muni ekki aftur gera verðsamanburð með þeim hætti sem gert var í tilboði til endursöluáðila þurfi ekki að taka afstöðu til kröfu hvað þessi atriði varði.

Jafnframt kemur fram í máli Ísafoldar að engin rök hnígi til þess að beita dagsektum varðandi framangreind atriði. Þá segir að mál þetta sé sprottið í kjölfar kvörtunar Ísafoldar til Samkeppnisstofnunar yfir auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar og hafi risið vegna aukinnar samkeppni á áburðarmarkaði. Beinir Ísafold þeirri tillögu til Samkeppnisstofnunar að leitað verði leiða til sátta verði á annað borð talin ástæða til að beita 51. gr. samkeppnislaga. Að lokum er síðan ítrekuð sú afstaða Ísafoldar að fyrirtækið hafi ekki gerst brotlegt við ákvæði samkeppnislaga.

Með bréfi Ísafoldar fylgdi grein Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins *Samanburður á dreifieiginleikum Græðis 7 og Foldu 7* og bréf Halls Hallssonar, dags. 15. apríl 2000. Bréf Halls er ritað í kjölfar bréfs Vinnueftirlits ríkisins til Áburðarverksmiðjunnar sem fylgdi erindi Áburðarverksmiðjunnar og minnst hefur verið á hér að framan. Í bréfi Halls kemur fram að hann hafi tekið viðtal við bónda þar sem hann lýsti ýmsum óþægindum og einkennum sem hann hafi fengið þegar hann dreifði áburði frá Áburðarverksmiðjunni. Meðal annars kemur þar fram að bóndinn hafi verið sendur til trúnaðarlæknis Vinnueftirlitsins þar sem honum hafi verið tjáð að málið yrði tekið upp og rannsakað. Sá læknir sé nú hættur störfum.

## 2.

Athugasemdir Áburðarverksmiðjunnar eru dags. 15. maí 2000. Þar er áréttað að áburður Ísafoldar standist ekki fyllilega samanburð við annan áburð. Nægi þar að nefna að magn hins skaðlega þungmálms kadmíums sé að minnsta kosti 40–60 sinnum meira en í áburði Áburðarverksmiðjunnar. Hann standist því ekki samanburð. Engu breyti þótt áburður Ísafoldar hafi ekki nægjanlegt magn kadmíums til að gera hann óheimilan til notkunar sem stendur. Þegar reglugerð landbúnaðarráðherra taki gildi í október verði hann óheimill. Sýni það best hve mikið skilji að gæði áburðar fyrirtækjanna. Ítrekað er að fullyrðing Ísafoldar um að treysta meggi að fyrirtækið bjóði alltaf lágsta verðið sé röng. Breyti engu þó ódýrari áburður kunni að hafa aðra vinnsluáðferð. Ennfremur þá sé hér á markaði ódýrari áburður frá Kemira sem ekki sé „mixaður“ og því væntanlega samanburðarhæfur samkvæmt skilgreiningu Ísafoldar. Þessu til stuðnings fylgdi verðlisti frá Búaðföngum sem sýni að verð tiltekins áburðar sé á bilinu 17.600–18.600 kr. fyrir hvern 600 kg sekk en verð áburðar Ísafoldar sem hafi



sömu grunnefnasamsetningu sé 18.620–21.169 kr. fyrir hvern 600 kg sekk. Að mati Áburðarverksmiðjunnar er fullyrðing Ísafoldar röng þar sem seldur sé ódýrari áburður hér á landi. Þá er því mótmælt að áburður Ísafoldar hafi verið ódýrastur á þeim tíma sem auglýsingin hafi verið sett fram og jafnframt að í auglýsingunni segi að treysta megi „...því að við verðum alltaf með lægsta verðið.“

Hvað varðar meinta rannsókn Vinnueftirlitsins á rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar standi það óhaggað að Ísafold hafi ranglega fullyrt um þetta atriði. Síðan segir:

*„Ekki verður áréttað nægjanlega hversu skaðleg þessi fullyrðing er samkeppnishagsmunum Áburðarverksmiðjunnar hf. Neytendur treysta því að áburður Áburðarverksmiðjunnar hf. sé hættulaus. Fullyrðing Ísafoldar felur í sér aðför að því trausti...“*

*Fráleit er sú röksemd að Ísafold hafi ekki gerst brotleg við samkeppnislög þar sem aðeins sé haft eftir þriðja aðila sem hin ósönnu ummæli stafi frá. Í íslenskum lögum er ekki gerður greinarmunur á þeim sem býr til ósannindi og þeim sem breiðir þau út og nefndur hefur verið rógberi. Er hvort tveggja til að mynda jafn refsivert samkvæmt hegningarlögum. Ábyrgðin liggur hjá þeim sem dreifir ósannindum. Enn fráleitari er tilraun Ísafoldar til að sverja af sér ábyrgð með því að vísa til þess að um hafi verið að ræða viðtal hlutlauss fréttamanns. Sá „fréttamaður“ er atvinnuráðgjafi sem ritar í mál gagn Ísafoldar og þiggur laun fyrir það úr hendi Ísafoldar. Svo hlutlaus er hann.“*

Ítrekað er að Áburðarverksmiðjan hafi orðið fyrir tjóni sem ekki minnki þó Ísafold harmi það. Fullyrðingin um áform Vinnueftirlitsins sé röng, til þess fallin að hafa áhrif á eftirspurn og stríði gegn samkeppnislögum. Hinar röngu fullyrðingar hafi ekki verið leiðréttar fyrir neytendum.

Hvað varðar tilboð Ísafoldar til endursöluaðila áburðar segir að samanburðurinn sé villandi og hlutdrægur. Ekki sé getið um ólíkan áburð og mismunandi greiðslukjör. Með því að stilla upp samanburði falli á Ísafold skylda til að gera grein fyrir mismunandi greiðslukjörum. Af samkeppnislögum leiði að slíkur samanburður megi ekki vera rangur, ófullnægjandi eða villandi.

Að lokum eru fyrri kröfur ítrekaðar og sérstaklega áréttuð krafa um að Ísafold verði gert að birta auglýsingu þar sem leiðrétt verði fullyrðing um að

Vinnueftirlitið hafi uppi áform um að rannsaka skaðsemi áburðar Áburðarverksmiðjunnar. Samkeppnisyfirvöld hafi áður gripið til þess án þess að það hafi verið talið fara í bága við samkeppnislög.

### 3.

Athugasemdir Ísafoldar eru dagsettar 23. maí 2000. Þar eru ítrekaðar röksemdir um að áburður Ísafoldar standist fyllilega samanburð við annan áburð. Síðan segir:

*„Áburðarverksmiðjan hf. hefur í málatilbúnaði sínum ítrekað byggt á því að mismunandi magn kadmíums í áburði Áburðarverksmiðjunnar hf. annars vegar og umbj. m. hins vegar, leiði til þess að áburður umbj. m. sé ekki samanburðarhæfur. Með sömu rökum mætti halda því fram að áburður Áburðarverksmiðjunnar hf. væri ekki samanburðarhæfur við áburð umbj. m., þar sem dreifieiginleikar áburðarins eru misgóðir og rykmengun áburðar Áburðarverksmiðjunnar hf. er mun meiri en í áburði umbj. m., svo dæmi sé tekið. Líta verður til eiginleika og gæða áburðarins í heild sinni, þegar hugtakið „samanburðarhæfur“ er skilgreint í þessu sambandi. Við heildarmat á eiginleikum og gæðum áburðar beggja aðila, verður því ekki á móti mælt að áburður umbj. m. er fyllilega samanburðarhæfur við áburð Áburðarverksmiðjunnar hf., sem og annan áburð á markaði hér á landi.“*

Sem fyrr setur Ísafold fyrirvara við gildi reglugerðar landbúnaðarráðherra um kadmíuminnihald áburðar sem taka á gildi í október. Ákvæði reglugerðarinnar sé að líkindum í andstöðu við skuldbindingar Íslands gagnvart samningnum um EES og geti falið í sér tæknilega viðskiptahindrun.

Einnig eru ítrekaðar fyrri röksemdir um verð áburðarins. Vakin er athygli á að auglýsingin með fyrirsögninni „Verðið er aðalatriðið þegar allt annað stenst samanburð“ og það verð sem þar birtist sé í raun verðlisti Búrekstrardeildar KÁ á Selfossi en ekki verðlisti Ísafoldar. Auglýsingin sé í raun auglýsing Búrekstrardeildar KÁ en láðst hafi að geta þess sérstaklega í fyrra bréfi, dags. 15. apríl. Auglýsingin beri þetta þó með sér. Þar sem Ísafold hafi sérstaka hagsmuni af efni auglýsingarinnar hafi ekki verið gerð athugasemd við að kvörtunin beinist að Ísafold af þessu tilefni. Í auglýsingunni sé birt smásöluverð Búrekstrardeildar KÁ en Ísafold selji áburð eingöngu í heildsölu. Sé borið saman það verð sem fram kom í tilboði Ísafoldar til endursöluaðila við verð Búaðfanga megi sjá að verð Ísafoldar sé í öllum tilvikum ódýrara á sambærilegum áburði.

Ítrekað er að fullyrðingar í auglýsingu Ísafoldar um mögulegan þátt Vinnueftirlits ríkisins í rannsókn á rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar séu fullyrðingar þriðja aðila um málið. Síðan segir:

*„Í auglýsingunni er þess sérstaklega gætt að afmarka skýrlega útdrátt úr viðtali við þennan aðila. Fullyrðing um að umbj. m. sé í hlutverki rógbera við að dreifa ósannindum, er ósmekkleig og óviðeigandi. Rétt er að vísa sérstaklega til bréfs Halls Hallssonar, þess fréttamanns sem tók viðtalið, dags. 15. apríl sl. um efni og ástæður að baki fullyrðingum þeim sem settar voru fram í viðtali hans... Öllum fullyrðingum og tilraunum til að véfengja hlutleysi og trúverðugleika fréttamannsins er vísað á bug sem órökstuddum og ósönnuðum.*

*Eftir stendur að umbj. m. hefur aldrei fullyrt að Vinnueftirlitið hafi uppi áform um að rannsaka rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar hf. Neytendum er án efa fullljóst að fullyrðingar í auglýsingunni eru ekki frá umbj. m. komnar, þar sem þess var sérstaklega gætt að afmarka með mjög skýrum hætti umrædda fullyrðingu, frá fullyrðingum og umfjöllun umbj. m. í téðri auglýsingu.“*

Að lokum eru ítrekaðar fyrri athugasemdir Ísafoldar við kröfugerð Áburðarverksmiðjunnar. Sérstaklega er mótmælt kröfu um að Ísafold verði gert að birta auglýsingu þar sem leiðrétt yrði fullyrðing um áform Vinnueftirlits ríkisins. Slíkt styðjist ekki við lög og færi verulega á sveig við meðalhófsreglur stjórnsýsluréttar.

#### 4.

Með bréfi, dags. 12. september 2000, tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að gagnaöflun í máli þessu væri lokið. Jafnframt var fyrirtækjunum tilkynnt að málið yrði lagt fyrir auglýsinganefnd og samkeppnisráð til ákvörðunar.

### III.

#### Álit auglýsinganefndar

Auglýsinganefnd, ráðgjafarnefnd samkeppnisráðs, hefur á fundum sínum rætt þetta mál. Á fundi nefndarinnar, þann 19. janúar 2001, var eftirfarandi niðurstaða fengin. Fundi nefndarinnar sátu Atli Freyr Guðmundsson, Jóhannes Gunnarsson og Sólveig Ólafsdóttir. Í fundargerð segir:

„Umkvörtunarefni Áburðarverksmiðjunnar varðandi auglýsingar Ísafoldar er fjórþætt að því er snýr að auglýsinganefnd og felst í eftirfarandi:

**1. „Verðið er aðalatriðið þegar allt annað stenst samanburð“**

Auglýsinganefnd gerir ekki athugasemdir við að gerður sé verðsamanburður á áburði frá Ísafold og Áburðarverksmiðjunni. Ljóst er að áburðurinn, án tillits til framleiðenda, er ætlaður til sömu nota og uppfyllir sömu þarfir. Þannig standa notendur áburðar frammi fyrir valkostum sem m.a. taka til áburðartegunda þessara tveggja fyrirtækja. Jafnframt er ljóst að einstakir eiginleikar áburðar geta verið mismunandi, s.s. kadmíuminnihald og dreifieiginleikar, en auglýsinganefnd telur að slíkt, eitt og sér, geri áburðartegundir ekki ósamanburðarhæfar sérstaklega ekki ef grunnefnasamsetning áburðarins er sú sama. Auglýsinganefnd telur aftur á móti að auglýsingin gefi jafnframt til kynna samanburð við allar aðrar áburðartegundir með almennri og víðtækri fullyrðingu um að „Áburðurinn ... stenst fyllilega samanburð við annan áburð...“. Auglýsinganefnd telur að ekkert hafi komið fram í gögnum málsins sem styðji það að hægt sé að fullyrða með jafn afgerandi hætti og þarna er gert að ekki finnist áburðartegundir sem standist ekki að öllu leyti samanburð við áburð Ísafoldar. Fullyrðingin er því villandi og ósanngjörn gagnvart keppinautum og brýtur í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

**2. „...við verðum alltaf með lægsta verði.“**

Í svörum Ísafoldar kemur fram að tilgreint verð auglýsingarinnar sé útsöluverð Búrekstrardeildar KÁ. Ísafold selji aftur á móti eingöngu til endurseljenda. Þrátt fyrir þetta er nafn Ísafoldar að finna undir auglýsingunni ásamt nafni KÁ. Auglýsinganefnd bendir á að fullyrðingar um „lægsta verði“, sem og aðrar fullyrðingar þar sem lýsingarorð í efsta stigi eru notuð, eru almennt bannaðar nema auglýsandi geti með óyggjandi hætti sýnt fram á að fullyrðingin standist. Auglýsinganefnd telur að sýnt hafi verið fram á í máli þessu að á markaðnum sé til sambærilegur áburður á lægra verði en því sem fram kemur í auglýsingunni. Það að heildsöluverð (endursöluverð) Ísafoldar sé lægra skiptir ekki máli hér þar sem verið er að auglýsa smásöluverð. Fullyrðingin brýtur því í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

**3. Áform Vinnueftirlitsins?**

Ljóst er að fullyrðingar í viðtali sem birtist í fréttabréfi Ísafoldar sem og í auglýsingu fyrirtækisins um áform Vinnueftirlits ríkisins um rannsókn á rykmengun frá innlendum áburði eiga ekki við rök að styðjast. Auglýsinganefnd telur að Ísafold hefði átt að leita staðfestingar hjá

Vinnueftirlitinu áður en fyrirtækið birti slíka fullyrðingu frá þriðja aðila. Slíkar órökstuddar fullyrðingar veita rangar og villandi upplýsingar og eru ósanngjarnar gagnvart keppinautum þar sem skírskotað er til óviðkomandi mála. Auglýsinganefnd telur að allar tilvísanir Ísafoldar í áform Vinnueftirlitsins um rannsókn á rykmengun brjóti í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

#### **4. Verðsamanburður á áburði Ísafoldar og Áburðarverksmiðjunnar**

Í því tilboði Ísafoldar til endursöluaðila sem hér um ræðir er tilgreint verð á mismunandi tegundum Foldu-áburðar frá Ísafold ásamt því sem kallað er „*Verð samkeppnisaðila í Rvk.*“ Í svörum Ísafoldar er vísað til þess að eingöngu sé um að ræða tilboð til endursöluaðila en auglýsinganefnd telur að það skipti ekki máli hér. 21. gr. samkeppnislaga taki til auglýsinga og annarra viðskiptaaðferða sem fallnar eru til að hafa áhrif á eftirspurn vara. Eins og áður hefur komið fram gerir auglýsinganefnd ekki athugasemdir við almennan verðsamanburð áburðar. Aftur á móti verður í slíkum samanburði að gæta sanngirni og hlutleysis s.s. með því að gæta þess að borið sé saman sambærilegt verð. Í því tilviki sem hér um ræðir er, án nokkurs fyrirvara, borið saman heildsöluverð Ísafoldar við smásöluverð Áburðarverksmiðjunnar. Þá kemur ekki fram í tilboðinu hver „*samkeppnisaðilinn í Rvk.*“ sé né heldur hvaða tegundir áburðar verið sé að bera saman við Foldu. Auglýsinganefnd telur að slíkur samanburður sé villandi og ófullnægjandi og jafnframt ósanngjarn gagnvart keppinautum og brjóti í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

Með vísan til alls framangreinds telur auglýsinganefnd rétt að vekja athygli Ísafoldar á að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur m.a. í úrskurði nr. 15/1998 *Logaland ehf. gegn samkeppnisráði* tekið eftirfarandi fram:

*„Sú regla sem fram kemur í 21. gr. samkeppnislaga, er réttilega skýrð svo, að í henni felist að meginstefnu vísun til þess að á seljanda (auglýsanda) vöru hvíli sönnunarbyrði um að þær fullyrðingar eða upplýsingar sem hann lætur fylgja vöru sinni séu sannar, enda á hann oftast mun auðveldara með að sanna það atriði en samkeppnisyfírvöld. Er þessi meginregla um sönnunarbyrði á þessu sviði, sem þó verður að beita með þeim takmörkunum sem kunna að leiða af fyrrnefndum reglum um rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu stjórnvaldsins, jafnframt hefðhelguð hér á landi sem og í grannlöndum okkar og er hún sums staðar beinlínis lögbundin.““*

#### IV. Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 26. febrúar 2001, var ákvörðun tekin í þessu máli. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Hrund Hafsteinsdóttir og Karitas Pálsdóttir.

Í máli þessu kvartar Áburðarverksmiðjan yfir auglýsingum Áburðarsölu Ísafoldar. Annars vegar er um að ræða auglýsingu með fyrirsögninni „*Verðið er aðalatriðið þegar allt annað stenst samanburð*“ sem birtist í Bændablaðinu, þann 23. nóvember 1999. Hins vegar auglýsingu sem birtist í Morgunblaðinu, þann 23. janúar 2000, með fyrirsögninni „*Bændur! Látið ekki slá ryki í augun á ykkur*“. Þá er kvartað yfir tilboði Ísafoldar til endursöluaðila áburðar.

Samkeppnisráð er sammála niðurstöðu auglýsinganefndar í máli þessu með vísan til þeirra röksemda sem fram koma í fundargerð nefndarinnar. Í ljósi þess tíma sem liðinn er frá því að umræddar auglýsingar hafa birst og að Áburðarsalan Ísafold hefur hætt birtingu auglýsinganna telur samkeppnisráð ekki ástæðu til frekari aðgerða. Jafnframt bendir samkeppnisráð á að auglýsendur verða að gæta hófs í auglýsingum sínum og hafa í huga að allar fullyrðingar auglýsinga verður auglýsandi að geta sannað og sýnt fram á með óyggjandi hætti.

Í erindi Áburðarverksmiðjunnar er einnig kvartað yfir að fullyrðing Ísafoldar um áform Vinnueftirlits ríkisins um rannsókn á rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar sé ekki í samræmi við góða viðskiptahætti. Þá hafi fullyrðingin skaðleg áhrif á samkeppni og brjóti því í bága við ákvæði þágildandi 17. gr. samkeppnislaga. Þess er krafist að Ísafold verði gert að birta auglýsingu þar sem fram komi að Vinnueftirlitið hafi engin áform uppi um að rannsaka rykmengun frá áburði Áburðarverksmiðjunnar. Í ljósi þess tíma sem liðinn er frá því að umræddar fullyrðingar Ísafoldar birtust telur samkeppnisráð að áhrif þeirra séu lítil sem engin í dag. Fyrirmæli samkeppnisráðs um birtingu auglýsinga til leiðréttingar fyrri fullyrðinga myndu líklega ekki ná þeim tilgangi sem þeim væri ætlað að hafa. Í ljósi þess sem að framan greinir um að fullyrðingin um meinta rannsókn Vinnueftirlitsins brjóti í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga telur samkeppnisráð að ekki sé þörf á því í máli þessu að fjalla einnig um hvort hún fari gegn ákvæðum 20. og þágildandi 17. gr. samkeppnislaga.

## V.

### Ákvörðunarorð:

**„Samkeppnisráð telur að Áburðarsalan Ísafold ehf., Austurvegi 3–5, Selfossi, hafi í auglýsingum sínum, sem birtust þann 23. nóvember 1999 og 23. janúar 2000, og tilboði til endursöluaðila, sendu þann 16. nóvember 1999, farið gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.“**