

Mánudagurinn, 26. febrúar 2001.

160. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 5/2001

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

I.

Erindið

Með bréfi, dags. 13. janúar 2000, kvartar Sigurður Sigurjónsson hdl., f.h. Áburðarsölunnar Ísafoldar ehf., yfir auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar hf. Annars vegar er um að ræða auglýsingu með fyrirsögninni „*Tryggjum hreina næringu*“ sem birtist í Bændablaðinu, þann 7. desember 1999. Hins vegar opnauglýsingu sem birtist í Degi, þann 8. janúar 2000, með fyrirsögninni „*Hvað fær grasið til að gróa?*“. Í erindinu kemur fram að tvö fyrirtæki eru langstærst í sölu á áburði á Íslandi, Áburðarverksmiðjan hf. og Áburðarsalan Ísafold (hér á eftir kölluð Ísafold) sem um nokkurra ára bil hefur selt innfluttan áburð. Nokkur önnur fyrirtæki, innlend og erlend, selja einnig innfluttan áburð. Í erindinu segir:

„Í auglýsingunni sem birtist í Bændablaðinu... er fullyrt að Áburðarverksmiðjan hf. hafi staðið með bændum í baráttunni við að framleiða hreina og ómengaða matvöru úr landsins gæðum, með því að framleiða vistvæna næringu fyrir gróðurinn, áburð sem hentar betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir... Þá er einnig í auglýsingunni fullyrt að í framleiðslu sinni noti Áburðarverksmiðjan hráefni sem eru nær algjörlega laus við þungmálma, sem skaði náttúruna, mengi grunnvatnið, komi fram í afurðunum og safnist að lokum upp í líffærum dýra og manna.

Í auglýsingunni sem birtist í Degi... eru birtar myndir úr íslenskri náttúru. Fullyrt er að vatnsleysanleiki fosfórs í áburði Áburðarverksmiðjunnar sé 98%. Hann nýtist því plöntum betur en fosfór í erlendum áburði sem hafi lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór. Þetta geri NPK áburð Áburðarverksmiðjunnar einstakan í sinni röð og þýði að hann henti mun betur við íslenskar aðstæður...

Með þessari fullyrðingu er birt mynd sem væntanlega á að tákna grasvöxt en viðmiðun er sett inn á mynd þar sem markað er hvar 50% mörk vatnsleysanleika liggja og síðan hvar mörk 98% vatnsleysanleika liggja. Þá segir enn fremur í auglýsingunni, eins og þeirri er birtist í Bændablaðinu að Áburðarverksmiðjan hafi um árabil staðið í baráttunni með íslenskum bændum að tryggja hreinleika íslenskra landbúnaðarafurða, með því að framleiða vistvænan áburð. Síðan segir „Bændur geta hugsanlega orðið sér úti um fjárhagslegan ávinning í skamman tíma með því að kaupa erlendan áburð. Slíkir stundarhagsmunir eru hins vegar fljótir að tapast þegar í ljós kemur að uppskeran verður minni og mengandi efni stefna hreinleika íslenskra búvara í hættu.““

Í erindinu segir að auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar brjóti gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga. Í auglýsingunum séu veittar rangar og villandi upplýsingar um framleiðsluvörur Áburðarverksmiðjunnar. Fullyrðingarnar séu til þess fallnar að hafa áhrif á eftirspurn og framboð áburðar. Jafnframt séu þær ósanngjarnar gagnvart keppinautum Áburðarverksmiðjunnar sem standi í innflutningi á áburði í samkeppni við innlenda framleiðslu fyrirtækisins. Ósannaðar séu fullyrðingar um að áburður Áburðarverksmiðjunnar henti betur íslenskum aðstæðum en erlendar tegundir, að fjárhagslegur ávinningur af kaupum á erlendum áburði tapist þegar í ljós komi að uppskeran verður minni og mengandi efni stefni hreinleika íslenskra búvara í hættu og að 98% fosfórsins í íslenska áburðinum sé vatnsleysanlegur. Fullyrðingar Áburðarverksmiðjunnar um vatnsleysanleika fosfórs og framsetning auglýsingarinnar í heild sé til þess fallin að villa um fyrir neytendum. Þá hafi Áburðarverksmiðjan ekki sýnt fram á með vísindalegum rökum að fullyrðingin standist.

Þess er krafist að Áburðarverksmiðjunni verði bannað:

- að fullyrða að fyrirtækið framleiði áburð sem henti betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir;
- að fullyrða að fosfór í áburði Áburðarverksmiðjunnar nýtist plöntum mun betur en fosfór í erlendum áburði sem hafi lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór. Þetta geri NPK áburð Áburðarverksmiðjunnar einstakan og þýði að hann henti mun betur við íslenskar aðstæður, þar sem loftslag sé kalt, jarðvegur kaldur og vaxtartími stuttur;
- að fullyrða að bændur geti hugsanlega orðið sér úti um fjárhagslegan ávinning í skamman tíma með því að kaupa erlendan áburð. Slíkir

stundarhagsmunir séu hins vegar fljótir að tapast þegar í ljós komi að uppskeran verði minni og mengandi efni stefni hreinleika íslenskra búvara í hættu;

- að birta auglýsingar þar sem samsvarandi fullyrðingar séu hafðar frammi.

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfi, dags. 14. janúar 2000, var erindi Ísafoldar sent Áburðarverksmiðjunni til umsagnar. Svar barst, dags. 31. janúar 2000, frá Þórólfi Jónssyni lögfræðingi. Fram kemur að Áburðarverksmiðjan telur að umræddar auglýsingar veiti síst rangar, ófullnægjandi, villandi eða ósanngjarnar upplýsingar í skilningi 21. gr. samkeppnislaga. Þvert á móti veiti þær efnislega réttar upplýsingar um nauðsynlega eiginleika áburðar sem notaður er við íslenskar aðstæður.

Rakið er að í öllum fosfóraburði sé nokkurt magn þungmálmsins kadmíum. Kadmíum sé óæskilegt í náttúrunni þar sem það hafi mengandi áhrif á umhverfið og geti mengað matvæli. Miklu máli skipti að áburður hafi sem minnst magn kadmíums. Fram kemur að áburðartegundir sem í boði eru hér á landi hafi mismikið magn kadmíums. Samkvæmt mælingum hafi áburður Áburðarverksmiðjunnar yfirleitt á bilinu 0,5–1 mg kadmíums í hverju kílóí fosfórs. Til öryggis sé yfirleitt nefnt að kadmíuminnihald sé undir 2 mg í hverju kílóí fosfórs. Í fjölmiðlum hafi forsvarsmenn Ísafoldar sagt að áburður þeirra hafi 20–30 mg kadmíums í hverju kílóí fosfórs. Landbúnaðarráðherra hafi nýverið ákveðið að breyta reglugerð á þann veg að framvegis verði bannaður áburður sem hafi að geyma meira en 10 mg af kadmíum í hverju kílóí fosfórs. Allur áburður Ísafoldar sé yfir þeim mörkum og notkun hans verði því ólögæt frá 1. október nk. þegar reglugerðin taki gildi.

Þá er rakið að til að fosfór í tilbúnum áburði nýtist plöntum verði hann að leysast upp. Vatnsleysanlegan fosfór geti plöntur nýtt sér strax en sítratleysanlegur fosfór verði að umbreytast áður en plöntur geti nýtt sér hann. Sú umbreyting taki lengri tíma eftir því sem veður og jarðvegur sé kaldari. Mikilvægt sé við slíkar aðstæður að vatnsleysanleiki fosfórsins sé mikill. Áburðarverksmiðjan hafi kappkostað að selja aðeins áburð með fosfór með miklum vatnsleysanleika. Á þessu sé vakin athygli í umræddum auglýsingum.

Hvað varði athugasemdir Ísafoldar við þá fullyrðingu Áburðarverksmiðjunnar að vatnsleysanleiki fosfórs í áburði þeirra sé 98% segir að fyrirtækið gæti þess að kaupa aðeins fosfór sem uppfylli þetta. Síðasta efnagreining sýni að hlutfallið sé 97,7% af nýtanlegum fosfór. Jafnframt er vakin athygli á að Ísafold hafi sett fram fullyrðingar um vatnsleysanleika eigin áburðar í auglýsingum [...milli 90 og 100%...].

Áburðarverksmiðjan telur að Ísafold hafi í erindi sínu ekki haft rétt eftir fullyrðingu úr auglýsingunni í Bændablaðinu um að Áburðarverksmiðjan framleiði áburð sem henti betur fyrir íslenska náttúru en erlendar tegundir. Hið rétta sé að í auglýsingunni segi:

„Íslenskir bændur eru í fararbroddi þeirra sem vilja framleiða hreina og ómengaða matvöru úr landsins gæðum. Áburðarverksmiðjan hefur staðið með bændum í þessari baráttu með því að framleiða vistvæna næringu fyrir gróðurinn, áburð sem hentar betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir.“

Fram kemur að óumdeilt sé að kadmíum hafi skaðleg áhrif á íslenska náttúru. Enginn erlendur áburður, sem seldur sé hér á landi, hafi jafn lítið magn kadmíums og áburður Áburðarverksmiðjunnar. Því sé síst villandi að segja að sá áburður sem hafi lægst gildi kadmíums henti betur íslenskri náttúru en þær tegundir sem hafi að geyma meira magn hans. Þar við bætist að vatnsleysanleiki fosfórs sé meiri í áburði Áburðarverksmiðjunnar en í erlendum áburði sem seldur sé hér á landi. Síðan segi:

„Þá hefur Áburðarverksmiðjan hf. á boðstólum 16 mismunandi tegundir áburðar til að unnt sé að laga áburðarnotkun sem best að mismunandi aðstæðum hér á landi. Þessar 16 tegundir... hafa í gegnum tíðina verið þróaðar í samvinnu við bændur, landbúnaðarráðunauta og aðra sérfræðinga til þess að þær henti sem best íslenskum aðstæðum. Samsvarandi vöruvali er ekki til að dreifa hjá söluaðilum erlends áburðar. Þetta styrkir enn grundvöll framangreindrar fullyrðingar...“

Áburðarverksmiðjan telur að Ísafold vitni ranglega í auglýsingu um að fosfór í áburði Áburðarverksmiðjunnar nýtist plöntum mun betur en fosfór í erlendum áburði sem hafi lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór. Hið rétta sé að í auglýsingunni segi:

„98 prósent fosfórsins í áburði Áburðarverksmiðjunnar er vatnsleysanlegur. Hann nýtist því plöntum mun betur en fosfór í erlendum áburði sem hefur lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór. Þetta gerir NPK áburð Áburðarverksmiðjunnar einstakan í sinni röð og þýðir að hann hentar mun betur við íslenskar aðstæður, þar sem loftslag er kalt, jarðvegur er kaldur og vaxtartími er stuttur.“

Í máli Áburðarverksmiðjunnar kemur fram að ekki sé verið að bera áburð frá Áburðarverksmiðjunni saman við allan erlendan áburð heldur aðeins þann erlenda áburð sem hafi lítinn vatnsleysanlegan fosfór. Allur fosfór áburður Áburðarverksmiðjunnar hafi hátt hlutfall vatnsleysanlegs fosfórs. Erlendar tegundir sem hér eru boðnar til sölu hafi lægra hlutfall. Samkvæmt upplýsingum Áburðarverksmiðjunnar sé hann 50–90%. Ísafold hafi hafnað að upplýsa hver vatnsleysanleiki fosfórs í áburði hennar sé og hafi Áburðarverksmiðjan þá framkvæmt eigin rannsóknir á áburðinum. Niðurstaðan hafi verið talsvert lægri vatnsleysanleiki en í áburði Áburðarverksmiðjunnar. Fram hafi komið að hátt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór sé mikilvægt við íslenskar aðstæður. Þetta hafi Ísafold einnig fullyrt í auglýsingum. Af því leiði að áburður Áburðarverksmiðjunnar sé einstakur í sinni röð. Fullyrðingin sé því efnislega rétt.

Áburðarverksmiðjan telur að Ísafold slíti úr samhengi tilvitnun um að bændur geti hugsanlega tryggt sér fjárhagslegan ávinning í skamman tíma með því að kaupa erlendan áburð. Framan við fullyrðinguna hafi staðið:

„Íslenskir bændur hafa um árabíl staðið í forystu þeirra sem tryggt hafa hreinleika íslenskra landbúnaðarafurða. Áburðarverksmiðjan hefur staðið með bændum í þeirri baráttu með því að framleiða vistvænan áburð sem hentar íslenskum aðstæðum.“

Síðan segir:

„Áburður Áburðarverksmiðjunnar hf. fullnægir skilyrðum um vistvæna landbúnaðarframleiðslu, sbr. nýlegar breytingar á reglugerð landbúnaðarráðherra um slíka framleiðslu. Áburður Ísafoldar hefur hins vegar að geyma svo mikið af mengandi þungmálmum að óheimilt verður að nota hann frá og með 1. október nk.“

Þar við bætist að vatnsleysanleiki fosfórs í áburði Áburðarverksmiðjunnar hf. er meiri en í öðrum áburði sem hér er boðinn til sölu. Því verður upptaka fosfórsins hraðari og hann nýtist betur við séríslenskar aðstæður.

Því er óumdeilt að þrátt fyrir að bændur kunni að verða sér úti um fjárhagslegan ávinning með því að kaupa áburð Ísafoldar fylgir því sá galli að allt að 60 sinnum meira magn þungmálma situr eftir í túnunum en ef notaður væri áburður Áburðarverksmiðjunnar hf. og upptaka fosfórs er hægari. Á þeirri staðreynd er Áburðarverksmiðjunni hf. að sjálfsögðu heimilt að vekja athygli.“

Áburðarverksmiðjan telur að með vísan til þess að ofangreindar fullyrðingar séu efnislega réttar verði ekki séð að krafa Ísafoldar um bann við birtingu auglýsinga með samsvarandi fullyrðingum eigi rétt á sér.

Að lokum kemur fram sú skoðun Áburðarverksmiðjunnar að Ísafold hafi birt auglýsingar sem séu efnislega rangar. Um sé að ræða auglýsingar m.a. með slagorði um að verðið eitt skilji að áburð Áburðarverksmiðjunnar og Ísafoldar. Þessar auglýsingar hafi birst áður en þær auglýsingar sem hér sé fjallað um hafi birst. Fjallað er um þessar auglýsingar í öðru máli fyrir samkeppnisráði, sjá ákvörðun nr. 6/2001. Að lokum segir:

„Áburður Áburðarverksmiðjunnar hf. státar af hvoru tveggja; lægsta kadmíuminnihaldi og mesta vatnsleysanleika fosfórsáburðar sem boðinn er til sölu hér á landi. Um mikilvægi hvors tveggja þarf ekki að fjölyrða; skaðlegum þungmálmum ber að halda fjarri íslenskri náttúru og upptaka fosfórs þarf að vera hröð vegna séríslenskra aðstæðna. Þá er efnisinnihald og fjöldi tegunda aðlagður íslenskum aðstæðum.

Á sama tíma er innihald þungmálma í áburði Áburðarsölunnar Ísafoldar langt yfir leyfilegum mörkum fyrir vistvæna framleiðslu og verður áburður hennar ólöglegur til notkunar á íslensk tún frá og með 1. október nk...

Af framangreindu leiðir að fullyrðingar Áburðarverksmiðjunnar hf. sem settar eru fram í umræddum auglýsingum eru efnislegar réttar. Það fer því fjarri að fullyrðingarnar séu rangar, ófullnægjandi eða villandi í skilningi 21. gr. samkeppnislaga.“

Með svarinu fylgdu greinarnar *Kadmíum í íslensku umhverfi* og *Þungmálmar í lifur og nýrum íslenskra lamba*. Jafnframt ýmsar upplýsingar um áburð og afrit fréttu sem birst hafa um þetta málefni.

2.

Athugasemdir Guðjóns Ægis Sigurjónssonar hdl., f.h. Ísafoldar, við svari Áburðarverksmiðjunnar bárust með bréfi, dagsettu 16. febrúar 2000. Þar segir:

„Í greinargerð Áburðarverksmiðjunnar hf. er réttilega á það bent að í kvörtun umbj. m. er tekinn útdráttur úr texta auglýsinganna og þess krafist að þær fullyrðingar sem þar koma fram verði bannaðar. Kvörtunarefni umbj. m. beinist fyrst og fremst að þeim fullyrðingum sem tilgreindar eru í kvörtuninni. Því er haldið fram í athugasemdum Áburðarverksmiðjunnar hf. að fullyrðingar þeirra í umræddum auglýsingum, í samhengi við heildarmálgreinar, séu efnislega réttar og fjarri lagi að þær séu rangar, ófullnægjandi eða villandi í skilningi 21. gr. samkeppnislaga. Umbj. m. ítrekar fyrri kröfur sínar og rökstuðning og telur að röksemdir þær sem settar eru fram í athugasemdum þ. 31. janúar sl. hnekki ekki kröfum umbj. m., sbr. kvörtun dags. 13. janúar sl.“

Ísafold ítrekar að fullyrðing Áburðarverksmiðjunnar um að áburður verksmiðjunnar henti betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir feli í sér alhæfingu sem sé ósönnuð, ófullnægjandi og villandi. Ísafold telur að texti auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar vísi á engan hátt til þess að verið sé að bera saman kadmíummagn áburðar á markaði hér eins og haldið sé fram. Síðan segir:

„Á það er bent af hálfu umbj. m. að tilbúinn áburður inniheldur ýmis konar önnur efni sem eru skaðleg náttúrunni en kadmíum. Nægir þar að nefna þungmálma eins og kvikasilfur og blý. Engin gögn eða samanburðarrannsóknir liggja fyrir um innihald tilbúins áburðar sem seldur er hér á landi sem rökstyðja þá fullyrðingu Áburðarverksmiðjunnar hf. að framleiðsla þeirra henti betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir.“

Sérstaklega er mótmælt fullyrðingum um kadmíuminnihald áburðar Ísafoldar og segir um þetta atriði:

„Vakin er athygli á því að kadmíummagn áburðar umbj. m. er langt undir því hámarki sem miðað er við á hinu Evrópska efnahagssvæði og langt undir þeim viðmiðunarmörkum sem gilda hér á landi.“

Þá vekur umbj. m. athygli á öðrum umhverfisþáttum sem skipta verulegu máli þegar fullyrt er að ein vara henti annarri betur út frá sjónarmiðum náttúrunnar. Á það er bent að fyrir liggja rannsóknir um dreifieiginleika tilbúins áburðar hér á landi... Niðurstaða þeirrar rannsóknar sýnir fram á að dreifieiginleikar Foldu, innflutts áburðar umbj. m., eru talsvert meiri en dreifieiginleikar Græðis 7, framleiðslu Áburðarverksmiðjunnar hf. Sú staðreynd að hlutfall lítilla korna í framleiðsluvöru Áburðarverksmiðjunnar hf. er mun hærra en í innfluttum áburði umbj. m. leiðir til þeirrar niðurstöðu að rykmengun við dreifingu á áburði Áburðarverksmiðjunnar er mun meiri en við dreifingu á innfluttum áburði umbj. m...

Líta verður til þeirrar staðreyndar að dreifing áburðar frá Áburðarverksmiðjunni hf. veldur verulega meiri rykmengun en dreifing innflutts áburðar þegar metið er hvort fullyrðingar af því tagi að Áburðarverksmiðjan hf. framleiði áburð sem henti betur fyrir íslenska náttúru en erlendar tegundir, séu rangar, ófullnægjandi eða villandi í skilningi 21. gr. samkeppnislaga.“

Hvað varðar röksemdir Áburðarverksmiðjunnar um að vatnsleysanleiki fosfórs sé mikilvægur vegna séríslenskra aðstæðna og henti því betur íslenskri náttúru segir að slík röksemdafærsla sé ónákvæm svo ekki sé fastar að orði kveðið. Síðan segir:

„Erlendar rannsóknir sýna að mikill vatnsleysanleiki fosfórs hefur þýðingu fyrst á vaxtarskeiði plantna, en þegar þroski þeirra er orðinn meiri þá ná þær einnig að nýta torleysanlegri fosfór... Þess má geta að mikilvægustu plöntur í íslenskum landbúnaði eru fjölærar grastegundir sem hafa því alveg frá vori þroskað rötarkerfi og geta því nýtt að einhverju leyti fosfór í torleysanlegri formi. Fosfór með miklum vatnsleysanleika nýtist því best einærum plöntum eða fjölærum túngrösum á fyrsta ári í byrjun vaxtarskeiðs. Þar sem vaxtartími einærra plantna og fjölærra plantna á fyrsta ári er mjög langur á Íslandi, eða frá vori og fram í miðjan ágúst, þá ná þær einnig að nýta að nokkru leyti torleysanlegan fosfór á seinni hluta vaxtarskeiðsins.“

Um þau rök Áburðarverksmiðjunnar að 16 tegundir áburðar gefi kost á að laga áburðarnotkun að mismunandi aðstæðum segir að umdeildar auglýsingar skírskoti ekki til þess að vöruúrval tryggi meiri gæði íslensks áburðar umfram innflutts. Að mati Ísafoldar virðist Áburðarverksmiðjan byggja á því að það sé

magnið frekar en gæðin sem skipti máli. Um þau rök Áburðarverksmiðjunnar að auglýsing þeirra sýni samanburð við erlendan áburð sem hafi lítinn vatnsleysanlegan fosfór segir að framsetning auglýsingarinnar láti að því liggja að sá erlendi áburður sem sé hér á markaði hafi lágt innihald vatnsleysanlegs fosfórs. Síðan segir:

„Riflega helmingur auglýsingarinnar felst í mynd sem á að tákna grasvöxt. Inná myndina hefur verið settur kvarði þar sem vatnsleysanleiki fosfórs er skilgreindur sem 98% annars vegar og 50% hins vegar. Í texta með myndinni er því haldið fram að 98% fosfórs í áburði Áburðarverksmiðjunnar sé vatnsleysanlegur. Sú aðferð að færa inn 98% kvarða annars vegar og 50% kvarða hins vegar, jafnhliða því sem fjallað er um samanburð á erlendum og innlendum áburði í texta við hlið myndarinnar er villandi og til þess fallin að blekkja neytendur. Gefið er í skyn að allur innfluttur áburður hafi lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór. Þessi framsetning og samanburður varðar hagsmuni umbj. m. sérstaklega þar sem hann er langstærsti samkeppnisaðili Áburðarverksmiðjunnar og í raun eini innlendi dreifingaraðilinn á erlendum áburði.

Markhópur sá sem auglýsingar þessar eiga að ná til eru fyrst og fremst íslenskir bændur og þeim er vissulega fullkunnugt um hver samkeppnisstaðan er á íslenskum áburðarmarkaði, aðeins geti verið um að ræða samanburð við áburð Áburðarsölnunnar Ísafoldar. Eins og fram hefur komið í auglýsingum umbj. m. þá er vatnsleysanleiki áburðar umbj. m. á milli 90–100%, sem teljast verður mjög hátt hlutfall. Sé settur kvarði sem markar t.d. 90–95% vatnsleysanleika inn á umrædda mynd þá má ráða að enginn munur er á vexti gróðursins, gefi myndin á annað borð rétta mynd af vaxtarhraða m.v. mismunandi innihald vatnsleysanlegs fosfórs. Umbj. m. leyfir sér að draga í efa að svo sé, enda virðast ekki liggja áreiðanlegar rannsóknir að baki framsetningu þessari... Myndræn framsetning auglýsingarinnar, jafnhliða þeim texta sem með myndinni fylgdi, hefur þannig eingöngu þann tilgang af hálfu Áburðarverksmiðjunnar hf. að villa um fyrir neytendum og kasta rýrð á innfluttan áburð.“

Ísafold vísar á bug fullyrðingum Áburðarverksmiðjunnar um að vatnsleysanleiki áburðar Ísafoldar sé talsvert lægri en í áburði Áburðarverksmiðjunnar. Niðurstöður rannsókna Áburðarverksmiðjunnar eru dregnar í efa enda liggja engin gögn fyrir sem staðreyni fullyrðingarnar og ekki hafi verið upplýst hverjar niðurstöðurnar væru. Jafnframt dregur Ísafold í efa að

vatnsleysanlegur fosfór í áburði Áburðarverksmiðjunnar sé 98%. Orðalag auglýsingarinnar gefi til kynna að þetta eigi við um allan áburð þeirra. Síðan segir:

„Umbj. m. hefur látið framkvæma rannsókn á þremur tegundum af tilbúnum áburði frá Áburðarverksmiðjunni... Niðurstaða þeirrar rannsóknar er sú að meðaltal vatnsleysanlegs fosfórs í þessum áburðartegundum er aðeins 85,73%. Mest innihald vatnsleysanlegs fosfórs er í Græði 1b, 92,3%. Niðurstaða rannsókna þessara gefur til kynna að það sé rangt að allur áburður Áburðarverksmiðjunnar hf. hafi 98% vatnsleysanlegan fosfór. Það sé því villandi að gefa til kynna að innihald vatnsleysanlegs fosfórs í tilbúnum áburði sé 98%, eins og haldið er fram í auglýsingu Áburðarverksmiðjunnar.“

Hvað varðar kröfu Ísafoldar um að Áburðarverksmiðjunni verði bannað að fullyrða að bændur ávinni sér stundarhagsmuni með kaupum á erlendum áburði sem séu fljótir að tapast þegar í ljós komi að uppskera verði minni og mengandi efni stefni hreinleika íslenskra búvara í hættu segir:

„Fyrri hluti málgreinarinnar um „að íslenskir bændur hafi um árabil staðið í forystu þeirra sem tryggt hafi hreinleika íslenskra landbúnaðarafurða. Áburðarverksmiðjan hafi staðið með bændum í þeirri baráttu með því að framleiða vistvænan áburð sem hentar betur íslenskum aðstæðum,“ breytir í engu því að fullyrðingar Áburðarverksmiðjunnar... eru rangar, ófullnægjandi og villandi.“

Hvað varðar tilvísun Áburðarverksmiðjunnar í að frá 1. október verði áburður Ísafoldar óheimill til notkunar vegna kadmíuminnihalds er bent á að ákvörðun landbúnaðarráðherra feli í sér takmörkun á innflutningi áburðar í andstöðu við 11. gr. EES samningsins. Innfluttur áburður Ísafoldar fullnægi öllum skilyrðum sem til staðar séu um eiginleika tilbúins áburðar. Líklegast sé að ákvörðun ráðherra sé markleysa sem gangi gegn reglum EES samningsins og feli í sér ólögmeta viðskiptahindrun. Þá telur Ísafold að röksemdafærsla Áburðarverksmiðjunnar um að þeim sé heimilt að vekja athygli á að allt að 60 sinnum meira magn þungmálma sitji eftir á tünnum við notkun á áburði Ísafoldar og að upptaka fosfórs sé hægari eigi ekki við. Hvorugt þessara atriða komi fram í auglýsingunum. Síðan segir:

„Jafnframt er á því byggt ...í röksemdafærslu Áburðarverksmiðjunnar hf. að auglýsingunni sé á engan hátt beint gegn áburði umbj. m., heldur sé aðeins

verið að bera saman áburð sem innihaldi lágt hlutfall vatnsleysanlegs fosfórs og áburð Áburðarverksmiðjunnar. Umbj. m. fær því ekki skilið með hvaða hætti verið sé að vekja athygli á hægari upptöku fosfórs í áburði umbj. m. ef ekki er verið að gera samanburð á áburði Ísafoldar og áburði Áburðarverksmiðjunnar. Ljóst er að fullyrðingar Áburðarverksmiðjunnar stangast á, enda fullvíst að tilgangur auglýsinganna í heild sinni er fyrst og fremst sá að villa um fyrir neytendum og kasta rýrð á innfluttan áburð.“

Að lokum ítrekar Ísafold fyrri kröfur. Með svarinu fylgdu greinarnar *Samanburður á dreifieiginleikum Græðis 7 og Foldu 7, Erlendi áburðurinn reyndist mikil gæfa* (úr fréttabréfi Ísafoldar í janúar 2000) og dönsk grein um vatnsleysanleika fosfórs. Jafnframt fylgdi afrit rannsóknar á áburði Áburðarverksmiðjunnar.

3.

Athugasemdir Áburðarverksmiðjunnar bárust með bréfi, dags. 15. mars 2000. Fyrri rök eru ítrekuð og jafnframt vísað til þess að allur fosfór áburður Áburðarverksmiðjunnar sé vistvænn og fyrst og fremst hafi í auglýsingunum verið fullyrt að vistvæn næring henti betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir. Orðið vistvænn vísi til reglugerðar landbúnaðarráðherra um vistvæna landbúnaðarframleiðslu, nr. 504/1998. Mismunurinn á áburðartegund sem fullnægi skilyrðum um vistvæna landbúnaðarframleiðslu og þeirrar sem geri það ekki sé mismikið magn þungmálmsins kadmíum. Rannsóknir fræðimanna staðfesti að kadmíum sé óæskilegt í náttúrunni. Áburður Ísafoldar hafi mikið magn kadmíums og sé yfir þeim mörkum sem leyfð eru í vistvænni framleiðslu. Fullyrðing Áburðarverksmiðjunnar um að áburður með lítið kadmíum fari betur með náttúruna en áburður með mikið magn þess sé því óhrekjanleg staðreynd. Hugleiðingum Ísafoldar um dreifieiginleika og ryk sé ætlað að villa um fyrir samkeppnisyfírvöldum þar sem slíks sé ekki getið í reglum um vistvæna landbúnaðarframleiðslu og það varði heldur ekki séríslenskar aðstæður. Ekki sé óeðlilegt að erlendar áburður hafi ekki enn verið lagaður nægjanlega að íslenskum aðstæðum en vörubrúun áburðar Áburðarverksmiðjunnar hafi staðið í 45 ár. Síðan segir:

„Áburðarsalan Ísafold hefur frá því að hún hóf innflutning á áburði reynt að laga áburð sinn að íslenskum aðstæðum. Í auglýsingu segist Ísafold að undanförunu hafa breytt áburði sínum „til að mæta þörfum íslenskra bænda“... Til að stytta sér leið við rannsóknir virðist Ísafold hins vegar einfaldlega hafa valið að líkja eins mikið eftir áburði Áburðarverksmiðjunnar hf. og kostur er.

Hún virðist því treysta dómgreind hennar og mati á því hvers konar áburður henti vel íslenskum aðstæðum og staðfesta þar með að áburður Áburðarverksmiðjunnar hf. mæti vel þörfum íslenskra bænda. Sem dæmi má nefna að frá síðasta ári hefur Ísafold aukið við magnesíuminnihald í „Foldu 5“ í því skyni að „mæta þörfum íslenskra bænda“... Athygli vekur að eftir breytinguna er magnesíuminnihaldið nákvæmlega hið sama og í Græði 5 hjá Áburðarverksmiðjunni hf. Áburðarverksmiðjan hf. ákvað áður í samráði við sérfræðinga að þetta tiltekna magnesíuminnihald væri nauðsynlegt til að koma í veg fyrir magnesíumskort (graskrampa).“

Fram kemur að þær níu áburðartegundir sem Ísafold bjóði upp á séu nær allar nákvæmar eftirlíkingar áburðar Áburðarverksmiðjunnar. Tvær nýjustu tegundirnar séu nákvæmlega eins að grunnefnasamsetningu og tvær tegundir Áburðarverksmiðjunnar. Hvað varði þá fullyrðingu Ísafoldar að auglýsing Áburðarverksmiðjunnar láti að því liggja að vatnsleysanleiki áburðar þeirra sé meiri en í öllum erlendum áburði segir:

„Hér er seilst full langt til að gera Áburðarverksmiðjunni hf. upp sakir. Á skýringarmynd á auglýsingunni er settur inn kvarði til að gefa til kynna að fosfórinn í áburðinum nýtist betur við íslenskar aðstæður eftir því sem hann leysist betur upp í vatni. Sú „merking“ sem Áburðarsalan Ísafold kys að leggja í þennan kvarða fær engan stuðning í auglýsingunni sjálfri eða þeim texta sem hana prýðir.

Hið rétta er að í auglýsingunni er fullyrt að fosfór í áburði Áburðarverksmiðjunnar nýtist plöntum betur en sá fosfór í erlendum áburði sem hefur lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór. Það er langsótt að ætla Áburðarverksmiðjunni að hafa með þessu orðalagi fullyrt eitthvað um allan erlendan áburð... Þá er rangt að þessari auglýsingu sé beint sérstaklega að Ísafold enda eru fleiri aðilar á markaðnum...“

Þá segir að það sé ekki að ástæðulausu að sjónum sé beint að vatnsleysanleika áburðar þar sem sumar tegundir erlends áburðar innihaldi fosfór sem sé ekki eins vatnsleysanlegur og fosfór í áburði Áburðarverksmiðjunnar. Þetta skýrist af því að vaxtartími erlendis sé að öllu jöfnu lengri og því ekki eins brýnt að fosfórinn nýtist plöntum jafn hratt og hér á landi. Sérkennilegt sé að Ísafold dragi slíkt í efa þar sem fyrirtækið auglýsi einnig vatnsleysanleika fosförs. Í þessu felist mótsögn. Munurinn milli fyrirtækjanna sé í mesta lagi sá að báðir telji vatnsleysanleika skipta máli en mismiklu þó. Draga verði í efa að

staðhæfing Ísafoldar um að Áburðarverksmiðjan hafi brotið samkeppnislög verði reist á slíku.

Vísað er á bug niðurstöðum rannsóknar sem Ísafold lagði fram um vatnsleysanleika fosfórs í áburði Áburðarverksmiðjunnar. Jafnframt eru lagðar fram niðurstöður efnagreiningar Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins sem sýna að 96,8% fosfórs í áburðinum sé vatnsleysanlegur. Skekkjumörk séu 3% og niðurstaðan því í fullu samræmi við fullyrðingar Áburðarverksmiðjunnar.

Um fullyrðinguna um skammvinnan ávinning af kaupum á erlendum áburði segir að Áburðarverksmiðjan hafi gerst „svo „djörf“ að lýsa þeirri skoðun sinni að ef vegnir séu saman stundarhagsmunir af því að tiltekinn áburður kunnir að vera ódýrari en annar en fylgifyskur þess ódýrari sé að hann mengi náttúruna mun meira en hinn síðarnefndi og dragi úr uppskeru þá vegi umhverfissjónarmiðin og uppskeran þyngra. Þessi yfirlýsing er gildisdómur Áburðarverksmiðjunnar hf. en ekki „upplýsingar“ í skilningi 21. gr. samkeppnislaga. Því getur hún ekki falið í sér brot á samkeppnislögum.“

Hvað varði fullyrðingu Ísafoldar um að lítill vatnsleysanleiki og kadmíuminnihald í áburði hafi ekkert með skammvinnan ávinning að gera segir að kadmíum sé mengandi efni og skilgreiningaratriði fyrir vistvæna landbúnaðarframleiðslu. Þá sé í auglýsingunni vísað til að uppskera geti orðið minni og þar skipti vatnsleysanleiki miklu máli í íslensku árferði því ef áburðurinn leysist ekki upp dragi úr grasvexti.

Þá segir að Áburðarverksmiðjan hafi í umræddum auglýsingum sett fram þá skoðun á opinberum vettvangi að rétt sé að láta umhverfissjónarmið ganga frammar þeim fjárhagslegu. Allur áburður Áburðarverksmiðjunnar sé vistvænn og hann hafi verið lagaður að íslenskum aðstæðum á þeim 45 árum sem fyrirtækið hafi starfað. Að lokum segir:

„...þær auglýsingar sem Ísafold kvartar yfir birti Áburðarverksmiðjan hf. eftir að Ísafold hafði birt auglýsingu þar sem ranglega var fullyrt að áburður Ísafoldar stæðist að öllu leyti samanburð við innlendan áburð Áburðarverksmiðjunnar hf... Sú fullyrðing Ísafoldar gaf rækilegt tilefni til andsvara og verður að játa Áburðarverksmiðjunni hf. ákveðið svigrúm af þessu tilefni til að vekja athygli á eiginleikum áburðar Áburðarverksmiðjunnar hf. Við mat á því hvert það svigrúm megi vera verður að hafa hliðsjón af því að

bændur eru sérfræðingar á því sviði sem um er fjallað í umræddum auglýsingum en ekki almennir neytendur.“

Með svari Áburðarverksmiðjunnar fylgdu yfirlit um efnainnihald áburðartegunda, auglýsingar Ísafoldar o.fl.

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 Ísafoldar varðandi auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar er þríþætt og felst í eftirfarandi:

1. „Áburðarverksmiðjan... [framleiðir]... áburð sem hentar betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir.“

Auglýsinganefnd telur að um sé að ræða almenna og víðtæka fullyrðingu sem gefi til kynna samanburð á áburði Áburðarverksmiðjunnar við allar erlendar áburðartegundir. Í svörum Áburðarverksmiðjunnar kemur fram að verið sé að vísa til kadmíuminnihalds áburðar. Auglýsinganefnd telur að auglýsingin gefi slíkt ekki til kynna. Ekkert hafi komið fram í gögnum málsins sem styðji það að hægt sé að fullyrða með jafn afgerandi hætti og gert er í auglýsingunni að ekki finnist erlendar áburðartegundir á markaði hér sem henti jafn vel eða betur íslenskri náttúru en áburður Áburðarverksmiðjunnar. Fullyrðingin er því villandi og ósanngjörn gagnvart keppinautum og brýtur í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

2. „98 prósent fosfórsins í áburði Áburðarverksmiðjunnar er vatnsleysanlegur. Hann nýtist því plöntum mun betur en fosfór í erlendum áburði sem hefur lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór. Þetta gerir NPK

áburð Áburðarverksmiðjunnar einstakan í sinni röð og þýðir að hann hentar mun betur við íslenskar aðstæður, þar sem loftslag er kalt, jarðvegur er kaldur og vaxtartími er stuttur.“

Í gögnum málsins liggja fyrir upplýsingar sem sýna að því meiri sem vatnsleysanleiki fosfórs sé því fyrr nýtist hann plöntum. Auglýsinganefnd telur að fullyrðingin um að fosfórinn í áburði Áburðarverksmiðjunnar nýtist betur en í erlendum áburði sem hafi lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór gefi til kynna með almennum hætti að allur erlendur áburður hafi lágt hlutfall vatnsleysanlegs fosfórs. Myndræn framsetning ýtir jafnframt undir þennan skilning. Aftur á móti hefur ekki verið sýnt fram á að sá erlendi áburður sem hér er til sölu sé hvað vatnsleysanleika fosfórs varðar verulega frábrugðinn þeim áburði sem Áburðarverksmiðjan framleiðir. Auglýsinganefnd telur að fullyrðingar um að fosfór í áburði Áburðarverksmiðjunnar nýtist betur og að hann henti betur en erlendur séu villandi og að fullyrðingar um einstaka eiginleika áburðarins séu ósannaðar. Nefndin telur því að framangreind atriði brjóti í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

3. „Bændur geta hugsanlega orðið sér úti um fjárhagslegan ávinning í skamman tíma með því að kaupa erlendan áburð. Slíkir stundarhagsmunir eru hins vegar fljótir að tapast þegar í ljós kemur að uppskeran verður minni og mengandi efni stefna hreinleika íslenskra búvara í hættu.“

Í svörum Áburðarverksmiðjunnar kemur fram að hér sé um að ræða skoðun sem feli í sér gildismat en ekki upplýsingar í skilningi 21. gr. samkeppnislaga. Yfirlýsingin geti ekki falið í sér brot á lögnum. Auglýsinganefnd bendir á að 21. gr. samkeppnislaga tekur til alls þess sem fram kemur í auglýsingum og að Áburðarverksmiðjan hafi sett þessa „skoðun“ fram til þess að hafa áhrif á eftirspurn eftir áburði. Slíkt fellur ótvírætt undir ákvæði 21. gr. laganna. Auglýsinganefnd telur að Áburðarverksmiðjan hafi í svörum sínum ekki fært fullnægjandi rök fyrir þessari fullyrðingu. Með vísan til þess sem kom fram hér að framan að ósannað sé að áburður Áburðarverksmiðjunnar sé einstakur telur auglýsinganefnd að umrædd fullyrðing sé ófullnægjandi, villandi og ósanngjörn gagnvart keppinautum þar sem engar haldbærar forsendur virðast fyrir henni. Slíkt brýtur í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

Í auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar eru notuð orð um áburð eins og „vistvæn næring fyrir gróðurinn“ og „vistvænn áburður“. Auglýsinganefnd telur að ekki sé hægt að kalla áburð vistvænan með vísan til reglugerðar um vistvæna landbúnaðarframleiðslu. Þó áburður standist þær kröfur sem settar eru

til vistvænnar landbúnaðarframleiðslu teljist áburðurinn ekki sjálfkrafa vistvænn. Í þessu sambandi er rétt að vísa til auglýsingar Samkeppnisstofnunar nr. 559/1994 um leiðbeinandi reglur um auglýsingar og umhverfisvernd. Í auglýsingu stofnunarinnar segir m.a. að forðast skuli að gera mikið úr jákvæðum áhrifum á umhverfið með því að nota orð eins og t.d. umhverfisvænn og vistvænn. Jafnframt kemur fram að hafi löggjafinn t.d. bannað notkun tiltekinna efna megi framleiðendur ekki geta þess sérstaklega að varan sé án efnanna. Notkun þeirra sé bönnuð og þar við sitji.

Fullyrðingar þar sem efsta stig lýsingarorða er notað, s.s. „langbesta kostinum fyrir íslenska bændur“, eru almennt bannaðar nema auglýsandi geti með óyggjandi hætti sýnt fram á að fullyrðingin standist. Að öðrum kosti brjóta slíkar auglýsingar gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga.

Auglýsinganefnd vill vekja athygli Áburðarverksmiðjunnar 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 megin stefnu 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 samkeppnisyfirvöld. 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 Áburðarsalan Ísafold yfir auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar. Annars vegar er um að ræða auglýsingu með fyrirsögninni „*Tryggjum hreina næringu*“ sem birtist í Bændablaðinu, þann 7.

desember 1999. Hins vegar opnauglýsingu sem birtist í Degi, þann 8. janúar 2000, með fyrirsögninni „*Hvað fær grasið til að gróa?*“.

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 Áburðarverksmiðjan 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.

V.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur að Áburðarverksmiðjan hf., Gufunesi, Reykjavík, hafi í auglýsingum sínum, sem birtust þann 7. desember 1999 og 8. janúar 2000, farið gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.“