

Þriðjudagurinn, 4. desember 2001

174. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 37/2001

**Kvörtun Sláturfélags Suðurlands svf. yfir  
auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar hf.**

**I.  
Erindið**

Með bréfi, dags. 27. febrúar 2001, kvartar Sláturfélag Suðurlands svf. yfir auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar hf. Um er að ræða sex auglýsingar sem birtust í dagblöðum frá miðjum nóvember 2000 til miðs febrúar 2001. Sláturfélag Suðurlands flytur inn áburð frá Norsk Hydro og er keppinautur Áburðarverksmiðjunnar. Í erindinu segir:

*„Það er gegnum gangandi í þessum auglýsingum að innfluttur áburður er gerður tortryggilegur en hreinleika og vistvæni eigin framleiðsla er hampað.“*

*Markaður áburðar hér á landi er um 55 þús. tn. Hjá Aðfangaeftirlitinu eiga að liggja upplýsingar um allan innflutning áburðar og áburðarefna. Þar má væntanlega sjá að mjög stór hluti þessara 55 þús. tonna er fluttur inn, ýmist sem tilbúinn áburður eða áburðarefni. Innlend „framleiðsla“ í þessu skyni er því að stórum hluta blöndun og þökkun.*

*Það er því verið að villa alvarlega fyrir kaupendum með því að fullyrða að innlend vara sé hreinni og vistvænni en innflutt því þessi „innlenda“ vara er að stórum hluta úr innfluttum hráefnum og áburði sem lítur sömu lögmálum og annar innfluttur áburður.*

*Til sérstakrar skoðunar er einnig að ný vara Áburðarverksmiðjunnar, fjölkornaáburður, er skv. okkar upplýsingum rússneskur áburður sem er blandaður og pakkað sem íslenskum áburði.“*

Þau atriði sem Sláturfélagið gerir athugasemdir við í fyrrnefndum auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar eru eftirfarandi:

1. „Framleiðsluvörur Áburðarverksmiðjunnar taka mið af aðstæðum og sérstöðu íslenskrar náttúru. Við finnum til þeirrar ábyrgðar okkar að viðhalda hreinleika hennar...“
2. „Veljum íslenskan áburð og viðhöldum einstökum eiginleikum íslenskrar náttúru og landbúnaðarframleiðslu.“
3. „Aðgæsluleysi í flutningi á næringarefnum og afurðum milli landa getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar eins og dæmin sanna.“
4. „Áburðurinn er hreinn og vistvænn og hefur verið þróaður að íslenskum aðstæðum en sumpart vitum við ekki hvað við erum að kaupa þegar um erlendan áburð er að ræða.“
5. „...sulla einhverjum erlendum efnasamsetningum á túnin.“
6. „Hreinn og vistvænn...“

Framangreindar fullyrðingar telur Sláturfélagið að gefi m.a. til kynna að áburður Áburðarverksmiðjunnar sé hreinni en annar áburður og að innflytjendur séu að flytja inn áburð sem náttúran og afurðir geti borið skaða af. Þá sé neikvæðum órökstuddum fullyrðingum haldið fram um vörur keppinauta. Gefið sé til kynna að ef ekki sé notaður íslenskur áburður þá sé hreinleika ekki viðhaldið. Í auglýsingunum sé lögð megin áhersla á „íslenskan“ áburð en Sláturfélagið hafi verulegar efasemdir um að áburðurinn innihaldi mikið af íslenskum efnum. Þá séu kaupendur afvegaleiddir með tilvísunum til vistvænnar áburðarframleiðslu. Reglugerð sé til um vistvæna kjötframleiðslu en ekki um áburð.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Erindi Sláturfélagsins var sent Áburðarverksmiðjunni til umsagnar með bréfi, dags. 28. febrúar 2001. Samkeppnisstofnun óskaði jafnframt eftir að upplýst yrði hvort fjölkornaáburður Áburðarverksmiðjunnar væri erlendur áburður sem væri blandaður og pakkaður hér á landi og auglýstur sem íslenskur. Svar Áburðarverksmiðjunnar barst með bréfi, dags. 12. mars 2001.

Í svarinu er því mótmælt að með umkvörtuðum auglýsingum sé verið að gera innfluttan áburð tortryggilegan. Verksmiðjan sé í fullum rétti til að hampa eigin framleiðslu. Það sé rangt að Áburðarverksmiðjan fullyrði að innlend vara sé hreinni og vistvænni en innflutt. Með auglýsingunum sé einungis verið að vekja athygli á að við framleiðsluna sé reynt að draga sem mest úr þeirri mengun sem alltaf sé samfara notkun tilbúins áburðar. Þess vegna noti verksmiðjan fosfór sem innihaldi lágmarks magn af þungmálminum kadmíum. Áburðarhráefni séu mismunandi að gæðum og

með því að minnst á hreinleika og vistvæni í áburði sé Áburðarverksmiðjan að leggja áherslu á að hún noti hráefni sem mengi eins lítið og kostur sé.

Hvað fjölkornaáburð varðar segir að vegna þess að í hann séu notuð erlend hráefni sé verið að draga í efa að hann sé íslensk framleiðsla. Hingað til hafi Áburðarverksmiðjan eingöngu framleitt einkornaáburð en nú hafi verið hafin framleiðsla fjölkornaáburðar. Nánar segir:

*„Þau næringarefni sem jarðvegurinn þarf fyrst og fremst eru köfnunarefni (N), fosfór (P) og kalí (K) en auk þess eru ýmis önnur efni sem minna þarf af en geta þó verið mikilvæg. Af þessum sökum er oft talað um NPK áburð og er þá átt við áburð sem inniheldur öll þrjú aðalnæringarefnin. Séu öll efni í hverju korni er talað um einkornaáburð. Efnainnihald allra kornanna er þá nánast hið sama. Í fjölkornaáburði eru ekki öll næringarefnin í sama korninu. Efnainnihald allra kornanna er því ekki hið sama. Þannig getur eitt korn innihaldið N, annað korn innihaldið P og svo framvegis...*

*Nokkur munur er á framleiðslu einkorna- og fjölkornaáburðar í Áburðarverksmiðjunni. Í einkornaáburði hefur N að mestu verið framleitt úr innlendum hráefnum með innlendri orku en þó hefur það einnig verið framleitt úr innfluttu ammoníaki. P hefur komið úr kornuðu innfluttur MAP (manoammoniumfosfat) sem hefur verið malað niður og K hefur verið flutt inn í dufti. Í blöndunarverksmiðjunni hefur þessum þremur aðalefnum ásamt öðrum innlendum og innfluttum efnum verið blandað saman og búið til korn sem öll innihalda þá sömu efni í nánast sömu hlutföllum. Í fjölkornaáburðinum er N að mestu flutt inn sem kornað AN (ammoniumnitrat) en einnig er notað N framleitt úr innlendum hráefnum með innlendri orku og er það þá kornað. Eins og í einkornaáburðinum fæst P úr kornuðu MAP sem nú er látið halda sér en ekki malað í duft. K er svo flutt inn kornað. Í verksmiðjunni er svo búið til sérstakt korn með öðrum efnum þannig að efnasamsetning fjölkornaáburðarins sé nánast sú sama og sambærilegra einkornategunda verksmiðjunnar.*

*...Til þess að gera dreifieiginleika fjölkornaáburðar Áburðarverksmiðjunnar sem besta er stærð innfluttu AN og K kornanna breytt í verksmiðjunni.*

*...Þá er áburðurinn sekkjaður í sérhannaðar umbúðir, sem taka mið af íslenskum aðstæðum. Loks eru allar nauðsynlegar upplýsingar prentaðar á umbúðirnar á íslensku...*

*Af framansögðu má telja ljóst, að sá áburður sem framleiddur er af Áburðarverksmiðjunni telst ótvírætt íslensk framleiðsla. Er í þessu sambandi einnig vísað til þess, að engra reglna nýtur við um hvenær vara teljist vera íslensk. Telja*

*verður að ef ætti að banna fyrirtækinu, að auglýsa sem íslenska framleiðslu, vöru sem byggir á íslensku hugviti og íslenskum framleiðsluaðferðum, þyrfti slíkt að hafa ótvíræðan lagagrundvöll. Ekki verður séð að hægt sé að fella slíkt undir ákvæði 21. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, enda verða þessar upplýsingar ekki taldar rangar, ófullnægjandi eða villandi.“*

Hvað varðar athugasemdir Sláturfélagsins við tiltekna auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar segir að einungis sé verið að leggja áherslu á þá stefnu verksmiðjunnar að viðhalda eins og kostur sé hreinleika íslenskrar náttúru. Ekkert sé gefið í skyn um erlenda framleiðslu og gæði hennar en framleiðsla Áburðarverksmiðjunnar sé tvímælalaust íslensk. Með því að fjalla um aðgæsluleysi í flutningum milli landa sé verið að vísa til fréttaflutnings af gin- og klaufaveiki. Hvað varði það að ekki sé vitað hvað verið sé að kaupa þegar erlendur áburður sé keyptur segir að ekki liggi fyrir í öllum tilvikum hvernig erlendur áburður henti íslenskum aðstæðum en áburður Áburðarverksmiðjunnar sé miðaður við þær. Þá megi geta þess að í fæstum tilvikum sjái menn innfluttu vöruna áður en þeir kaupir hana og ekki sé óeðlilegt að menn fari varlega í að skipta úr því sem þeir hafi áralanga reynslu af. Hvað varði það að sula erlendum efnasamsetningum á túnin segir að eingöngu sé verið að vekja athygli á að óvíst sé að erlendur áburður henti íslenskum aðstæðum jafnvel og sá sem framleiddur hafi verið héraðs. Að lokum er vísað á bug því að verið sé að afvegaleiða kaupendur með tilvísunum til vistvænnar áburðarframleiðslu. Vistvæn landbúnaðarframleiðsla megi ekki nota áburð sem innihaldi meira en 10 mg af kadmíum í hverju kílóí fosfórs en áburður verksmiðjunnar innihaldi langt innan við leyfilegt magn kadmíum. Þá telur Áburðarverksmiðjan að auglýsingarnar geti ekki talist samanburðarauglýsingar sbr. 20. gr. samkeppnislaga.

## 2.

Athugasemdir Sláturfélagsins eru dags. 31. mars 2001. Þar er ítrekað að með staðhæfingum um að með notkun áburðar frá Áburðarverksmiðjunni sé hreinleika og eiginleikum íslenskrar náttúru viðhaldið sé vara keppinanta gerð tortryggileg. Sláturfélagið er sammála því að í auglýsingum sé heimilt að vekja athygli á eiginleikum vara. Það megi hins vegar ekki gera þannig að farið sé út fyrir staðreyndir eða gefið sé í skyn að vara keppinanta sé lakari eða skaðleg. Jafnframt kemur fram að áburður frá Norsk Hydro sem Sláturfélagið flytji inn innihaldi mjög lítið af kadmíum eða álíka mikið og áburður Áburðarverksmiðjunnar. Verið sé að nota hræðsluáróður til að fæla kaupendur frá vörum keppinanta þrátt fyrir að stór hluti hráefna Áburðarverksmiðjunnar sé innfluttur. Það að gefa í skyn að kaup innflutts áburðar geti haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar sé gróf blekking og skýrt brot á samkeppnislögum. Þá sé ekki hægt að skilja auglýsingarnar öðruvísi en sem samanburðarauglýsingar. Hvað varði hreinan og vistvænan áburð er ítrekað að allur áburður á markaðnum uppfylli skilyrði reglugerðar um vistvæna

landbúnaðarframleiðslu. Áburðarverksmiðjan beiti blekkingum með fullyrðingum um vistvænan áburð. Síðan segir:

*„Í svari AB kemur fram lýsing á framleiðsluferli áburðar og álit SI [Samtaka iðnaðarins] á hvað teljist íslensk framleiðsla byggð á íslensku hyggjuviti. Undirritaður telur nauðsynlegt að tryggilega verði gengið úr skugga um að sá áburður sem AB selur sem íslenskan fari raunverulega í gegnum það framleiðsluferli sem lýst er en sé ekki rússneskur áburður sem hér er pakkað og hyggjuvitið sé að telja bændum trú um að hann sé íslenskur...“*

### 3.

Athugasemdir Áburðarverksmiðjunnar eru dags. 23. apríl 2001. Þar er því mótmælt að verið sé að gera vörur keppinauta tortryggilegar. Fyrst og fremst sé verið að leggja áherslu á þá stefnu Áburðarverksmiðjunnar að með framleiðslu verksmiðjunnar sé verið að viðhalda hreinleika íslenskrar náttúru. Það að lýsa ágæti eigin áburðar geti ekki falið í sér yfirlýsingu um að enginn annar geti haft góðan áburð. Með tilvísunum til gin- og klaufaveiki sé einungis verið að vísa til alkunnra staðreynda. Hvað varði orðið vistvænn þá sé það ekkert annað en lýsingarorð eins og góður nema hvað það hafi þrengri skírskotun. Það verði einungis notað í því er lýtur að náttúru og umhverfi. Reglugerð um vistvæna landbúnaðarframleiðslu feli ekki í sér að ekki megi nota orðið í almennri umræðu. Það geti ekki talist blekkjandi eða villandi. Jafnframt sé megnið af því köfnunarefni sem Áburðarverksmiðjan noti unnið með íslensku rafmagni sem í daglegu tali sé talað um sem vistvæna orku. Um það að kaupendur viti ekki hvað þeir séu að setja á túnin kaupir þeir innfluttan áburð eru ítrekuð fyrri rök og jafnframt tekið fram að ekki sé verið að halda því fram að ekki liggi fyrir upplýsingar um erlendan áburð heldur einungis að áburður Áburðarverksmiðjunnar sé framleiddur þannig að hann henti sem best íslenskum aðstæðum. Um framleiðsluferli fjölkornaáburðar segir að bréf Sláturfélagsins verði ekki skilið öðruvísi en sem viðurkenning á því að Áburðarverksmiðjan sé að framleiða áburð. Ekki sé borið á móti að framleiðsluferlið sýni íslenska framleiðslu. Þá bendir Áburðarverksmiðjan á að Aðfangaeftirlitið hafi það hlutverk að fylgjast með áburði og geti mögulega staðfest framleiðsluferlið.

### 4.

Með bréfi til Aðfangaeftirlitsins, dags. 9. maí 2001, óskaði Samkeppnisstofnun eftir ýmsum upplýsingum um áburð. Meðal þess sem spurt var um var hversu mörg tonn áburðar væru notuð á ári og hversu mikið væri flutt inn af áburði og áburðarefnum. Jafnframt var óskað eftir að Aðfangaeftirlitið staðfesti að lýsing Áburðarverksmiðjunnar á framleiðsluferli fjölkornaáburðar væri rétt.

Í svari Aðfangaeftirlitsins, dags. 19. maí 2001, kemur fram að eftirlitið telji sér óheimilt að veita þær upplýsingar um magn áburðar sem um var spurt. Jafnframt hafi

Aðfangaeftirlitið ekki skoðað sérstaklega framleiðsluferli Áburðarverksmiðjunnar vegna áburðarblandna og geti því ekki staðfest að lýsingin sé rétt.

## 5.

Með bréfi, dags. 26. júní 2001, óskaði Samkeppnisstofnun eftir því við Áburðarverksmiðjuna að stofnuninni yrði látið í té staðfest álit hlutlauss aðila á framleiðsluferli fjölkornaáburðar verksmiðjunnar. Barst það með bréfi Vottunar hf., dags. 6. júlí 2001. Þar segir m.a.:

*„Á grundvelli fyrirliggjandi gagna fyrir þær framleiðslulotur sem úttektin náði til, er hægt að staðfesta að lýsing sú sem gefin er í [bréfi Áburðarverksmiðjunnar, dags. 12. mars 2001] er í samræmi við framleiðsluferli fyrirtækisins. Hlutfall innlendra hráefna í umræddum framleiðslulotum er á bilinu 38–46%. Hráefnin, innlend og erlend, eru meðhöndluð í blöndunarverksmiðju fyrirtækisins þar sem áburðarkornin eru mótuð, stærð þeirra gerð einsleit og þau yfirborðsmeðhöndluð.“*

Sláturfélagi Suðurlands var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við framangreint bréf Vottunar en engar bárust.

Í bréfi Áburðarverksmiðjunnar, dags. 12. júlí 2001, segir að með bréfi Vottunar hafi verið sýnt fram á að fullyrðingar Sláturfélagsins um að fjölkornaáburður verksmiðjunnar sé rússneskur séu fjarri sanni. Jafnframt telur Áburðarverksmiðjan að í fyrri bréfum verksmiðjunnar hafi verið sýnt fram á að staðhæfingar Sláturfélagsins um auglýsingarnar séu ekki á rökum reistar.

Sláturfélagi Suðurlands var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við framangreint bréf Áburðarverksmiðjunnar en engar bárust.

## III.

### Álit auglýsinganefndar og frekari málsmeðferð.

#### 1.

Á fundi auglýsinganefndar, ráðgjafarnefndar samkeppnisráðs, þann 27. ágúst 2001, var m.a. fjallað um mál þetta. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Bergsveinn Sampsted og Jóhannes Gunnarsson. Niðurstaða nefndarinnar var eftirfarandi:

*„Kvörtun Sláturfélags Suðurlands er tvíþætt. Annars vegar felst hún í því hvort fjölkornaáburður Áburðarverksmiðjunnar geti talist íslenskur og hins vegar eru ýmsar fullyrðingar sem birtast í auglýsingum verksmiðjunnar um gæði áburðar.“*

Með vísan til þess sem fram kemur í bréfi Vottunar ehf., dags. 6. júlí 2001, gerir

*auglýsinganefnd ekki athugasemdir við að fjölkornaáburður Áburðarverksmiðjunnar sé auglýstur sem íslensk framleiðsla.*

*Hvað fullyrðingar um gæði áburðar Áburðarverksmiðjunnar varðar vill auglýsinganefnd taka fram að á fundi nefndarinnar þann 19. janúar 2001 var fjallað um auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar þar sem áþekkar fullyrðingar og hér um ræðir koma við sögu. Þannig taldi nefndin að fullyrðingar um að áburður Áburðarverksmiðjunnar henti íslenskri náttúru og aðstæðum betur en erlendar áburðartegundir og að hreinleika íslenskra búvara væri stefnt í hættu með erlendum áburði væru ófullnægjandi, villandi og ósanngjarnar gagnvart keppinautum og brytu þær í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga. Jafnframt var niðurstaðan sú að nefndin taldi að ekki væri hægt að kalla áburð vistvænan með vísan til reglugerðar um vistvæna landbúnaðarframleiðslu. Þessi niðurstaða var staðfest með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2001. Áburðarverksmiðjan áfrýjaði ekki ákvörðun samkeppnisráðs og undi því niðurstöðunni.*

*Þrátt fyrir þessa ákvörðun samkeppnisráðs hefur Áburðarverksmiðjan haldið áfram að birta auglýsingar með áþekkingu fullyrðingum, sbr. kvörtun Sláturfélags Suðurlands sem hér er um fjallað. Í þessum auglýsingum kemur m.a. fram að íslenskur áburður viðhaldi hreinleika og eiginleikum íslenskrar náttúru, að notkun erlends áburðar geti haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar í för með sér og ekki sé vitað hvað verið sé að kaupa þegar um erlendan áburð sé að ræða. Jafnframt hefur Áburðarverksmiðjan haldið áfram að kalla áburð sinn vistvænan. Í fyrrnefndri niðurstöðu auglýsinganefndar og ákvörðun samkeppnisráðs kemur fram að ósannað sé að áburður Áburðarverksmiðjunnar sé einstakur. Þá hefur Áburðarverksmiðjan í þessu máli eingöngu rökstutt nýju auglýsingarnar með því að ekki sé óeðlilegt að hampa eigin framleiðslu. Auglýsinganefnd tekur fram að auglýsendur verða að gæta þess grundvallaratriðis að samanburður sé hvorki villandi né sé vöru keppinauta sýnd lítillsvirðing, sbr. gr. 20. a í samkeppnislögum.*

*Auglýsinganefnd ítrekar við Áburðarverksmiðjuna að farið verið að öllu leiti að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2001 í áburðarauglýsingum fyrirtækisins framvegis. Verði það ekki gert mun auglýsinganefnd leggja til við samkeppnisráð að viðurlögum samkeppnislaga verði beitt.“*

## 2.

Með bréfi, dags. 4. september 2001, beindi Samkeppnisstofnun tilmælum til Áburðarverksmiðjunnar um að taka tillit til álits auglýsinganefndar og að hætta að birta auglýsingar þar sem vegið væri að erlendum áburðartegundum með fullyrðingum sem verksmiðjan gæti ekki sýnt fram á að stæðust. Jafnframt var ítrekað að samkeppnisyfírvöld hefðu úrskurðað að áburður gæti ekki talist vistvænn. Þá var Áburðarverksmiðjunni gefinn kostur á að koma að athugasemdum við framangreinda

niðurstöðu. Málið myndi þá lagt fyrir samkeppnisráð til ákvörðunar.

### 3.

Athugasemdir bárust frá Áburðarverksmiðjunni með bréfi, dags. 14. september 2001. Þar segir:

*„Niðurstaða Samkeppnisstofnunar... byggist á álit auglýsinganefndar frá 27. ágúst 2001, sem virðist að hluta til a.m.k. byggjast á misskilningi. Í álitinu sýnir auglýsinganefnd til álits nefndarinnar frá 19. janúar 2001 og ákvörðunar samkeppnisráðs í kjölfar þess og segir síðan orðrétt: „Þrátt fyrir þessa ákvörðun samkeppnisráðs hefur Áburðarverksmiðjan hf. haldið áfram að birta auglýsingar með áþekkingu fullyrðingum, sbr. kvörtun Sláturfélags Suðurlands sem hér er um fjallað.“*

*Þessi fullyrðing er alröng og þar af leiðandi þær ályktanir sem af henni eru dregnar. Sláturfélag Suðurlands skrifaði kvörtun sína til Samkeppnisstofnunar 27. febrúar 2001 og lét fylgja með ljósrít af 6 auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar hf. Ljósrítin bera það einnig með sér að þessar auglýsingar eru birtar á tímabilinu nóvember 2000–febrúar 2001. Álit auglýsinganefndar er frá 19. janúar 2001 eins og áður segir, en ákvörðun samkeppnisráðs í kjölfar hennar var birt Áburðarverksmiðjunni hf. með bréfi, dags. 26. febrúar 2001. Fyrir birtingu ákvörðunar var vitaskuld ekki unnt að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem þar fram koma.*

*Hið rétta er að Áburðarverksmiðjan hf. tók að sjálfsgöðu alvarlega niðurstöðu auglýsinganefndar og samkeppnisráðs, sem birt var félaginu eftir að samkeppnisráð hafði komist að niðurstöðu hinn 26. febrúar sl. Í kjölfarið var farið yfir auglýsingastefnu félagsins og reynt að öllu leyti að hafa hliðsjón af úrskurðinum. Eftir febrúar 2001 hafa aðeins 3 af ofangreindum 6 auglýsingum verið notaðar... Verður ekki séð að þær auglýsingar séu sambærilegar við þær sem fjallað var um í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2001 og þar af leiðandi geti sömu lagasjónarmið ekki átt við þær fyrrnefndu og þær sem fjallað er um í nefndri ákvörðun.*

*Í áðurnefndum úrskurði samkeppnisráðs, dags. 26. febrúar 2001, er vísað í álit auglýsinganefndar þar sem segir að „ekki sé hægt að kalla áburð vistvænan með vísan til reglugerðar um vistvæna landbúnaðarframleiðslu.“ Þessu unir Áburðarverksmiðjan hf. Í álitinu segir síðan: „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.“ Í þessum orðum felst ekki bann við notkun orðsins „vistvænn“. Við þetta bætist, að á undanförunum árum hefur orðið vistvænn verið mikið notað í almennri umræðu um það þegar reynt er að taka tillit til náttúrunnar eins og hægt er. Orðið vistvænn er einungis lýsingarorð sem ekki getur verið*



grundvöllur til að banna notkun á. Er í þessu sambandi sérstaklega mótmælt því sem segir í bréfi yðar, dags. 4. september 2001, að í margnefndri ákvörðun samkeppnisráðs hafi samkeppnisyfirvöld úrskurðað að áburður geti ekki talist vistvænn.

Samkvæmt meginreglum stjórnisýsluréttar skal stjórnvaldsákvörðun vera ákveðin og skýr að efni til. Markmið þessarar reglu er að viðtakandi ákvörðunar geti skilið hana og metið réttarstöðu sína í samræmi við efni hennar. Í ákvörðun auglýsinganefndar, dags. 27. ágúst 2001, er misbrestur á því, að tilgreind séu með nægjanlega skýrum hætti, hver séu þau atriði í þeim auglýsingum, sem kvartað er yfir, sem nefndin telji að fái ekki samrýmst ákvæðum samkeppnislaga. Hlýtur að teljast sérstaklega mikilvægt, að þau séu nákvæmlega tilgreind, þar sem mælt er með því að Áburðarverksmiðjan verði látin sæta viðurlögum verði ekki farið að öllu leyti að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2001. Eins og ákvörðun auglýsinganefndar er úr garði gerð er erfitt að álykta hvað ef þá nokkuð af fyrrgreindum auglýsingum teljist vera í samræmi við samkeppnislög. Hins vegar er áréttað það sem áður hefur verið sagt, að samkvæmt mati Áburðarverksmiðjunnar hf. verður ekki séð, að þær auglýsingar sem birtar hafa verið eftir að fyrrnefnd ákvörðun samkeppnisráðs lá fyrir, geti talist brjóta í bága við samkeppnislög.

Að síðustu eru ítrekuð þau sjónarmið sem sett hafa verið fram í fyrri bréfskiptum vegna máls þessa. “

Með bréfinu fylgdu afrit þeirra þriggja auglýsinga Áburðarverksmiðjunnar sem verksmiðjan segir að hafi verið notaðar eftir ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2001. Í þeim segir m.a.:

1. „**Uppskera okkar allra.** Framleiðsluvörur Áburðarverksmiðjunnar taka mið af aðstæðum og sérstöðu íslenskrar náttúru. Við finnum til þeirrar ábyrgðar okkar að viðhalda hreinleika hennar og leggja um leið íslenskum bændum lið við að uppskera ríkulegar. Stöndum vörð um innlenda framleiðslu í íslenskum landbúnaði.“
2. „**Hrein forréttindi.** Veljum íslenskan áburð og viðhöldum einstökum eiginleikum íslenskrar náttúru og landbúnaðarframleiðslu.“
3. „**Hrein forréttindi.** Óspillt náttúra og hreinar afurðir hennar eru ekki sjálfsögð gæði. Okkur ber skylda til að viðhalda hreinleika íslenskrar náttúru og landbúnaðarframleiðslu. Aðgæsluleysi í flutningi á næringarefnum og afurðum milli landa getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar eins og dæmin sanna.“

Áburðarverksmiðjan býður bændum íslenskan valkost. Framleiðsluvörur okkar taka mið af aðstæðum og sérstöðu héraendrar náttúru. Viðskiptavinir okkar njóta þess verðöryggis sem felst í viðskiptum við traustan innlendan aðila. Mestu

*skiptir þó að hin einstaka íslenska náttúra fær þá næringu sem best hentar svo neytendur búi við það öryggi sem þeir krefjast.“*

#### 4.

Með bréfi, dags. 21. september 2001, var Sláturfélagi Suðurlands gefinn kostur á að koma að frekari athugasemdum í málinu. Með símtali, þann 9. október 2001, tjáði Sláturfélagið Samkeppnisstofnun að frekari athugasemdir yrðu ekki gerðar en fyrri rök voru ítrekuð.

#### 5.

Með bréfi, dags. 17. október 2001, tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að gagnaöflun í málinu væri lokið. Jafnframt var fyrirtækjunum tilkynnt að málið yrði lagt fyrir fund samkeppnisráðs til ákvörðunar.

### IV.

#### Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 4. desember 2001, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Sigurbjörn Magnússon og Þórólfur Matthíasson.

#### 1.

Eins og fram hefur komið tók samkeppnisráð á fundi sínum, þann 26. febrúar 2001, ákvörðun nr. 5/2001 sem fjallaði um auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar hf. Um var að ræða kvörtun Áburðarsölunnar Ísafoldar ehf. yfir tveimur auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar. Annars vegar 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?*“. Ekki er um að ræða sömu auglýsingar og kvartað er yfir í því máli sem hér er um fjallað. Aftur á móti innihalda þær auglýsingar að mati auglýsinganefndar að mörgu leiti áþekkar fullyrðingar og komu til álita í fyrrnefndri ákvörðun og er því rétt að líta nánar til þess sem þar kom fram.

Í fyrrnefndum tveimur auglýsingum sem ákvörðun nr. 5/2001 fjallaði um voru það þrjú atriði sem Ísafold kvartaði yfir. Samkeppnisráð vísaði til þeirra röksemda sem fram komu í áliti auglýsinganefndar í málinu og var sammála því.

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

Auglýsinganefnd taldi að um væri að ræða almenna og víðtæka fullyrðingu sem gæfi til kynna samanburð á áburði Áburðarverksmiðjunnar við allar erlendar

áburðartegundir. Í svörum Áburðarverksmiðjunnar komi fram að verið væri að vísa til kadmíuminnihalds áburðar. Auglýsinganefnd taldi að auglýsingin gæfi slíkt ekki til kynna. Ekkert hefði komið fram í gögnum málsins sem styðji það að hægt væri að fullyrða með jafn afgerandi hætti og gert væri í auglýsingunni að ekki finndust erlendar áburðartegundir á markaði hér sem henti jafn vel eða betur íslenskrri náttúru en áburður Áburðarverksmiðjunnar. Fullyrðingin væri því villandi og ósanngjörn gagnvart keppinautum og bryti 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 lágu fyrir upplýsingar sem sýndu að því meiri sem vatnsleysanleiki fosfórs er því fyrr nýtist hann plöntum. Auglýsinganefnd taldi að fullyrðingin um að fosfórinn í áburði Áburðarverksmiðjunnar nýtist betur en í erlendum áburði sem hafi lágt hlutfall af vatnsleysanlegum fosfór gæfi til kynna með almennum hætti að allur erlendur áburður hafi lágt hlutfall vatnsleysanlegs fosfórs. Myndræn framsetning yti jafnframt undir þennan skilning. Aftur á móti hafi ekki verið sýnt fram á að sá erlendi áburður sem væri er til sölu hér sé hvað vatnsleysanleika fosfórs varðar verulega frábrugðinn þeim áburði sem Áburðarverksmiðjan framleiðir. Auglýsinganefnd taldi að fullyrðingar um að fosfór í áburði Áburðarverksmiðjunnar nýtist betur og að hann henti betur en erlendur væru villandi og að fullyrðingar um einstaka eiginleika áburðarins væru ósannaðar. Nefndin taldi því að framangreind atriði brytu 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 kom fram að um væri að ræða skoðun sem fæli í sér gildismat en ekki upplýsingar í skilningi 21. gr. samkeppnislaga. Yfirlýsingin gæti ekki falið í sér brot á lögnum. Auglýsinganefnd benti á að 21. gr. samkeppnislaga tæki til alls þess sem fram komi í auglýsingum og að Áburðarverksmiðjan hefði sett þessa „skoðun“ fram til þess að hafa áhrif á eftirspurn eftir áburði. Slíkt félli ótvírætt undir ákvæði 21. gr. laganna. Auglýsinganefnd taldi að Áburðarverksmiðjan hefði í svörum sínum ekki fært fullnægjandi rök fyrir þessari fullyrðingu. Með vísan til þess sem fram hafi komið hér að framan að ósannað væri að áburður Áburðarverksmiðjunnar væri einstakur

taldi auglýsinganefnd að umrædd fullyrðing væri ófullnægjandi, villandi og ósanngjörn gagnvart keppinautum þar sem engar haldbærar forsendur virtust fyrir henni. Slíkt bryti í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

Jafnframt kom fram í álitinu að auglýsinganefnd taldi að ekki væri hægt að kalla áburð vistvænan með vísan til reglugerðar um vistvæna landbúnaðarframleiðslu. Þó áburður stæðist þær kröfur sem settar væru til vistvænnar landbúnaðarframleiðslu teldist áburðurinn ekki sjálfkrafa vistvænn. Í þessu sambandi var vísað til auglýsingar Samkeppnisstofnunar nr. 559/1994 um leiðbeinandi reglur um auglýsingar og umhverfisvernd. Þar 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.

Með vísan til þess tíma sem leið frá birtingu auglýsinganna til ákvörðunar samkeppnisráðs og þess að Áburðarverksmiðjan hafði hætt birtingu auglýsinganna taldi ráðið að ekki væri ástæða til frekari aðgerða í málinu. Jafnframt benti samkeppnisráð á að auglýsendur yrðu að gæta hófs í auglýsingum sínum og hafa í huga að allar fullyrðingar auglýsinga yrði auglýsandi að geta sannað og sýnt fram á með óyggjandi hætti. Niðurstaðan varð sú að Áburðarverksmiðjan taldist hafa farið gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga í umræddum auglýsingum. Áburðarverksmiðjan áfrýjaði ekki niðurstöðu samkeppnisráðs til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

## 2.

Þær sex auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar sem Sláturfélag Suðurlands kvartar yfir í máli þessu hefur samkeppnisráð ekki fjallað áður um. Kvörtun Sláturfélagsins er dagsett degi eftir að samkeppnisráð tók ákvörðun í máli þar sem kvartað var yfir öðrum auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar. Áburðarverksmiðjan hafði tjáð sig tvisvar sinnum um kvörtun Sláturfélagsins en það er fyrst í bréfi, dags. 14. september 2001, sem verksmiðjan kemur því á framfæri að birtingu þriggja af umkvörtuðum auglýsingum hafi verið hætt eftir að fyrrnefnd ákvörðun samkeppnisráðs var birt. Með vísan til þessa mun samkeppnisráð eingöngu fjalla um þær auglýsingar sem eftir standa og þau atriði kvörtunar Sláturfélagsins sem að þeim snúa en það eru:

1. „Framleiðsluvörur Áburðarverksmiðjunnar taka mið af aðstæðum og sérstöðu íslenskrar náttúru. Við finnum til þeirrar ábyrgðar okkar að viðhalda hreinleika hennar...“
2. „Veljum íslenskan áburð og viðhöldum einstökum eiginleikum íslenskrar náttúru og landbúnaðarframleiðslu.“
3. „Aðgæsluleysi í flutningi á næringarefnum og afurðum milli landa getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar eins og dæmin sanna.“

Jafnframt voru í erindi Sláturfélagsins settar fram efasemdir um að fjölkornaáburður Áburðarverksmiðjunnar gæti talist íslenskur og að áburður geti talist vistvænn.

### 3.

Samkeppnisráð er sammála því álitni auglýsinganefndar að með vísan til bréfs Vottunar ehf., dags. 6. júlí 2001, og ákvæða samkeppnislaga sé ekki ástæða til að gera athugasemdir við að fjölkornaáburður Áburðarverksmiðjunnar sé auglýstur sem íslensk framleiðsla.

Eins og fram hefur komið var í ákvörðun nr. 5/2001 talið að Áburðarverksmiðjan hefði brotið gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga með fullyrðingum í tveimur auglýsingum. Meðal þess sem þar var fullyrt var að áburður verksmiðjunnar hentaði betur íslenskri náttúru en erlendar tegundir og gefið var til kynna að stundarhagsmunir fælust í kaupum á erlendum áburði þar sem hreinleika íslenskra búvara væri stefnt í hættu með mengandi efnum. Samkeppnisráð taldi að ekkert hefði komið fram um að þær erlendu áburðartegundir sem hér eru á markaði hentuðu ekki jafnvel eða betur íslenskri náttúru en áburður Áburðarverksmiðjunnar. Áburðarverksmiðjan telur að farið hafi verið að öllu leyti að ákvörðun ráðsins.

Í einni þeirra auglýsinga sem hér er til umfjöllunar segir að aðgæsluleysi í flutningi á næringarefnum milli landa geti haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar í för með sér eins og dæmin sanni. Sláturfélagið telur að með þessu sé gefið til kynna að innflytjendur áburðar flytji inn áburð sem náttúran og afurðir geti borið skaða af. Í svari Áburðarverksmiðjunnar kemur fram að þarna sé verið að vísa til gin- og klaufaveiki. Samkeppnisráð fær ekki séð að rök hafi komið fram sem réttlæti þessa framsetningu. Allt eftirlit með innflutningi áburðar og áburðarefna er á hendi Aðfangaeftirlitsins og ekki hefur verið sýnt fram á annað en sá áburður sem hér er á markaði standist lög og reglur um áburðarinnflutning. Þá skal ekki síst haft í huga að Áburðarverksmiðjan flytur inn hráefni til áburðarframleiðslu. Samkeppnisráð telur því fullyrðinguna ósanngjarna gagnvart keppinautum þar sem engar haldbærar forsendur virðast fyrir henni. Slíkt brýtur í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga. Jafnframt telur samkeppnisráð fullyrðinguna til þess fallna að gera lítið úr vöru keppinauta sem flytja inn áburð en slíkt brýtur í bága við ákvæði 20. gr. a í samkeppnislögum.

Í öllum þremur auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar er lögð áhersla á að áburður verksmiðjunnar viðhaldi eiginleikum og hreinleika íslenskrar náttúru. Sláturfélagið telur að slíkar tilvísanir gefi til kynna að áburður Áburðarverksmiðjunnar sé hreinni en annar áburður og að hreinleika náttúrunnar verði ekki viðhaldið nema með íslenskum áburði. Samkeppnisráð telur að fallast megi á það með kvartanda að í auglýsingum Áburðarverksmiðjunnar sé með óbeinum hætti verið að vekja þá tilfinningu hjá kaupendum áburðar að varasamt geti verið að kaupa erlendan áburð. Slíkt geti haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar í för með. Eins og í ákvörðun nr. 5/2001

telur samkeppnisráð að Áburðarverksmiðjan hafi ekki sýnt fram á að áburður verksmiðjunnar sé einstakur en slíkt gæti að mati ráðsins réttlætt fullyrðingar í þessa vegu. Með vísan til framangreinds telur samkeppnisráð að fullyrðingar sem gefa til kynna að eingöngu íslenskur áburður viðhaldi hreinleika og eiginleikum íslenskrar náttúru geri lítið úr vöru keppinauta og brjóti því í bága við ákvæði 20. gr. a í samkeppnislögum. Jafnframt séu fullyrðingarnar villandi og vísi til óviðkomandi mála sbr. 21. gr. sömu laga.

Óumdeilt er að áburður Áburðarverksmiðjunnar uppfyllir þau skilyrði sem sett eru til þess að landbúnaðarframleiðsla geti talist vistvæn. Slíkt gerir að mati samkeppnisráðs áburðinn sjálfan ekki vistvænan eins og fram kom í ákvörðun nr. 5/2001. Í máli Áburðarverksmiðjunnar kemur fram að orðið vistvænn sé lítið annað en lýsingarorð eins og góður en sé notað um náttúruna og notkun orðsins sé ekki bönnuð. Samkeppnisráð telur að orðið vistvænn gefi til kynna eitthvað sem ekki mengi eða spilli náttúru og lífríki. Þá verði við notkun orðsins að taka tillit til alls framleiðsluferils, notkunar og förgunar viðkomandi vöru. Vandséð er að tilbúinn áburður geti fallið þar undir. Framleiðsla áburðarins veldur mengun. Áburður inniheldur ýmis efni sem eru skaðleg bæði gróðri, dýralífi og mannfólki. Einnig má nefna að svo landbúnaðarafurðir geti talist vistvænar verður að takmarka það magn áburðar sem borið er á tún og annan jarðveg. Samkeppnisráð tekur undir með Áburðarverksmiðjunni að notkun orðsins vistvænn er ekki bönnuð. Þó skal bent á að notkun orðsins í auglýsingum má ekki vera með þeim hætti að verið sé að veita rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar eða að verið sé að skírskota til óviðkomandi mála og þannig brjóta í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð telur að svo sé í því tilviki þegar áburður er auglýstur sem vistvænn.

Með vísan til alls framangreinds telur samkeppnisráð að auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar brjóti í bága við ákvæði 20. gr. a og 21. gr. samkeppnislaga.

Með ákvörðun nr. 5/2001 úrskurðaði samkeppnisráð að auglýsingar Áburðarverksmiðjunnar sem innihéldu áþekkar fullyrðingar og þær sem nú er fjallað um hafi farið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Var verksmiðjunni bent á að auglýsendur verði að gæta hófs í auglýsingum og að geta sannað og sýnt fram á með óyggjandi hætti að fullyrðingar auglýsinga standist. Í ljósi þess að verksmiðjan hefur haldið uppteknum hætti með lítið breyttum auglýsingum telur ráðið nauðsynlegt að banna birtingu slíkra auglýsinga með heimild í 30. gr. samkeppnislaga.

## V.

### Ákvörðunarorð:

„Með heimild til 30. gr. samkeppnislaga og vísan til 20. gr. a og 21. gr. sömu laga bannar samkeppnisráð Áburðarverksmiðjunni hf., Gufunesi, Reykjavík, að birta auglýsingar á áburði þar sem beint eða óbeint er gefið til kynna að innflutningur áburðar geti haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar og að eingöngu íslenskur áburður viðhaldi eiginleikum og hreinleika íslenskrar náttúru.

Jafnframt bannar samkeppnisráð Áburðarverksmiðjunni, með heimilid í 30. gr. samkeppnislaga, að kalla áburð vistvænan þar sem slíkt er villandi sbr. ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

Bannið tekur gildi við birtingu.

Verði ekki farið að banninu mun samkeppnisráð beita viðurlögum samkeppnislaga.“