

Þriðjudagurinn 25. mars 1997 kl. 12:00

92. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 8/1997

**Kvörtun yfir samkeppnisstöðu rannsóknarþjónustunnar Sýni hf.
gagnvart Hollustuvernd ríkisins**

I.

Málavextir

1.

Rannsóknarþjónustan Sýni hf. kvartaði til Samkeppnisstofnunar með bréfi, dags. 8. júlí, yfir samkeppnisstöðu sinni gagnvart Hollustuvernd ríkisins, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins. Rannsóknarþjónustan Sýni hf., sem er í eigu Sölumiðstöðvar hraðfrystihúsanna, Sölustofnunar lagmetis og Rannsóknarþjónustunnar hf., hefur starfað síðan í apríl 1993 við prófanir í matvæla- og fóðuriðnaði og mun vera eina fyrirtækið í einkaeign sem er í slíkum rekstri.

Kvartandi nefnir nokkur atriði sem hann telur að valdi því að samkeppnisstaða hans sé ójöfn gagnvart fyrrgreindum stofnunum. Stofnkostnaður við kaup á tækjabúnaði, tölum og húsnæði stofnananna sé greiddur af ríkisframlagi og hafi ekki áhrif á rekstrarkostnað. Mögulegt sé að ríkisframlag sé jafnframt nýtt til að standa undir hluta kostnaðar af húsnæði og starfsmannahaldi. Þó að verkefnabókhald sé fært megi þegar lítið sé að gera í útseldri þjónustu skrá þann tíma á verkefni sem greidd séu af ríkisframlagi og koma þannig í veg fyrir sveiflur í rekstri. Uppbygging faggiltra gæðakerfa auki kostnað og mikil vinna hafi verið lögð í slíka uppbyggingu hjá fyrrgreindum ríkisstofnunum, en gjaldskrár hafi ekki breyst í nokkuð langan tíma, eða í tvö til fimm ár. Þessar stofnanir séu reknar með halla sem muni vera greiddur með aukafjárveitingum úr ríkissjóði, en þrátt fyrir það sé veittur umtalsverður afsláttur af útseldri þjónustu.

Að lokum segir: „Að okkar mati er eðlilegt að prófunarstofurekstur þessara stofnana sé aðskilinn frá öðrum verksviðum og jafnframt að sá kostnaður sem

lagt hefur verið í vegna faggiltra gæðakerfa verði afskrifaður í rekstri en ekki kostaður af ríkisfé.

Það er von okkar að Samkeppnisstofnun fjalli um þetta mál eins fljótt og auðið er og úrskurði hvort prófunarstofurekstur þessarra stofnana sé í samræmi við samkeppnislög.“

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi rannsóknarþjónustunnar Sýnis hf. varðar þrjú lögaðila og tekur samkeppnisráð sérstaka ákvörðun í máli hvers aðila. Í þessari ákvörðun verður fjallað um Hollustuvernd ríkisins.

2.

Erindið var sent Hollustuvernd ríkisins til umsagnar með bréfi, dags. 26. júlí. Svar barst, dags. 7. ágúst. Þar segir m.a. að samkvæmt lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit sé hlutverk rannsóknastofu Hollustuverndar ríkisins að annast örveru- og efnafræðilegar rannsóknir á sviði matvæla, neyslu- og nauðsynjavara og mengunar. Í lögnum segi enn fremur að stjórn stofnunarinnar geti ákveðið hvort rannsóknastofan taki að sér sérstök rannsóknaverkefni. Umfangsmesti þátturinn í starfsemi rannsóknastofunnar séu örverurannsóknir fyrir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og aðrar starfsdeildir Hollustuverndar í tengslum við matvæla- og umhverfiseftirlit. Um 20% af örverurannsóknnum séu fyrir einstaklinga og takmarkaðan fjölda fyrirtækja. Efnarannsóknir stofnunarinnar séu mjög sérhæfðar og nær eingöngu þjónusta við opinbert matvælaeftirlit, sem sé að fullu greitt af ríkisframlagi til stofnunarinnar. Önnur verkefni starfsfólks rannsóknastofunnar sem ekki tengist beint þjónusturannsóknnum séu margvísleg, s.s. ráð- og upplýsingagjöf (m.a. til Sýnis hf.), skipulagning og úrvinnsla rannsóknaverkefna, endurskoðun og uppsetning rannsóknnaðferða, skýrsluhald um matarsjúkdóma, margvísleg nefndarstörf, vinna í verkefnahópum og erlent samstarf. Gjaldskrá yfir útselda vinnu við þjónustuverkefni sé, eins og kveðið er á um í lögum stofnunarinnar, ákveðin af umhverfisráðherra, að fengnum tillögum stjórnar stofnunarinnar. Núgildandi gjaldskrá sé frá 21. október 1994. Samkvæmt 6. gr. gjaldskrárinnar sé heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga veittur 35% fastur afsláttur frá gjaldskrá.

Þessari niðurgreiðslu til sveitarfélaga sé ekki beint gegn einkaaðilum enda séu þeir einkaaðilir ekki til sem geti veitt þá öryggisþjónustu sem Hollustuvernd ríkisins veiti heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Þessi afsláttur endurspeglar ákveðið samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um samfélagslega þjónustu varðandi öryggi matvæla og líklegt væri að með því að afnema afsláttinn myndi draga stórlega úr sýnatöku hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga.

Ennfremur segir að samkvæmt þessu standi sértekjur þjónusturannsókna ekki undir heildarrekstrarkostnaði rannsóknastofunnar. Einkaaðilar og fyrirtæki greiði fullt gjald samkvæmt gjaldskránni fyrir þjónusturannsóknir og útselda vinnu. Ef um sé að ræða umfangsmikil verkefni þar sem hægt sé að beita hagræðingu sé þó veittur takmarkaður afsláttur, eins og eðlilegt sé í slíkum viðskiptum. Þjónusturannsóknir stofnunarinnar hafi ekki verið auglýstar sérstaklega og í mörgum tilfellum sé um að ræða þjónustu sem fyrirtæki hafi ekki getað fengið hjá öðrum.

Þá segir að við ákvörðun núverandi gjaldskrár, sem er frá því október 1994, hafi verið tekið tillit til allra mikilvægustu rekstrarliða, þ.á m. stofnkostnaðar, endurnýjunar tækja, húsnæðis- og skrifstofukostnaðar, rekstrarvara og launa starfsfólks. Nú standi yfir endurskoðun á gjaldskránni vegna hækkunar á kostnaði ýmissa rekstrarliða, en þó sérstaklega vegna kröfu um faggildingu á starfsemi rannsóknastofunnar því að frá nóvember 1998 þurfi allar rannsóknastofur sem veita opinberum eftirlitsaðilum með matvælum þjónustu að vera með faggildingu. Þetta auki m.a. kostnað og reiknað sé með að hækkun gjaldskrár rannsóknastofunnar verði um 30–50% á næstu tveimur árum.

3.

Umsögn Hollustuverndar var send kvartanda til athugasemda með bréfi, dags. 14. okt. Svar barst, dags. 6. nóv. Þar ítrekar kvartandi fyrri sjónarmið og segir m.a. að þar sem umtalsverður kostnaður hjá prófunarstofnunum ríkisins sé greiddur af ríkisframlagi sé komið í veg fyrir að hann geti aðlagð eigin gjaldskrá að auknum kröfum og verðlagsbreytingum undanfarinna ára.

Síðan gerir kvartandi eftirfarandi athugasemdir við umsögn Hollustuverndar:

„1. Sagt er að gjaldskrá taki m.a. mið af stofnkostnaði en engin leið er að staðfesta það miðað við þær upplýsingar sem gefnar eru.

2. *Útseld þjónusta til fyrirtækja eða einkaaðila er einungis sögð nema 20% af tekjum. Aðskilnaður frá lögbundinni starfsemi er hins vegar enginn og því óljóst hvort gjaldskrá standi undir þessari þjónustu.*
3. *Talað er um að gjaldskrá stofnunarinnar þurfi að hækka um 30–35% á næstu tveimur árum vegna faggildingar. Okkar skoðun er sú að hluti þeirrar hækkunar ætti þegar að vera kominn þar sem líklegt er að mikil vinna hafi þegar farið fram varðandi gæðamál án þess að hafa áhrif á gjaldskrá.*
4. *Fullyrt er að einkaaðilar og fyrirtæki greiði fullt gjald nema ef um umfangsmikil verkefni er að ræða. Þarna virðist um óljóst túlkunaratriði að ræða en að okkar mati er ekki eðlilegt að gefinn sé afsláttur af gjaldskrá sem ekki er hægt að sýna að standi undir rekstri.“*

4.

Bréf kvartanda var sent Hollustuvernd ríkisins til athugasemda með bréfi, dags. 8. nóvember. Svar barst ekki. Starfsmenn Samkeppnisstofnunar áttu fund með forsvarsmönnum rannsóknastofu Hollustuverndar þann 11. mars sl. þar sem þeir síðarnefndu gerðu nánari grein fyrir starfsemi og fjárhag rannsóknastofunnar.

III.

Lagaumhverfi

1.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er svohljóðandi ákvæði um fjárhagslegan aðskilnað:

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

2.

Í lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 81/1988 segir m.a. um starfsemi Hollustuverndar ríkisins að stofnunin annist efna- og örverurannsóknir sem lögin gera ráð fyrir á sviði mengunar og matvæla og annarra neyslu- og nauðsynjavara. Ennfremur að hún hafi umsjón með skipulagi og framkvæmd mengunarrannsókna í samræmi við lögin.

Í 17. gr. laganna segir að umhverfisráðherra geti, að fengnum tillögum stjórnar Hollustuverndar, sett gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni sem stofnuninni er falið að annast. Þá geti stofnunin tekið að sér verkefni, bæði rannsóknir og ráðgjöf, að fengnum tillögum stjórnar og samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra setur.

IV.

Niðurstöður

1.

Hollustuvernd ríkisins er A-hluta stofnun sem heyrir undir umhverfisráðuneytið. Rannsóknastofan, sem er ein af fimm sviðum eða deildum innan Hollustuverndar ríkisins, annast samkvæmt lögum örveru- og efnafræðilegar rannsóknir á sviði matvæla og annarra neyslu- og nauðsynjavara og mengunar. Hún getur ennfremur tekið að sér önnur sérstök verkefni. Umfangsmesti þátturinn í starfsemi rannsóknastofunnar er þjónusta við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Um það bil 20% af starfsemi rannsóknastofunnar er fyrir einkaaðila. Gjaldskrá yfir útselda vinnu er ákveðin af umhverfisráðherra að fengnum tillögum stjórnar Hollustuverndar.

Samkvæmt rekstraryfirliti rannsóknastofunnar fyrir árið 1995 var bókaður rekstrarkostnaður 27,1 millj. kr. en sértekjur voru 12,5 millj. kr. Mismunur var 14,6 millj. kr. Sértekjur rannsóknastofunnar standa ekki undir kostnaði hennar vegna þess að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga fær fastan afslátt frá gjaldskrá, stundaðar eru efnarannsóknir sem ekki koma sértekjur fyrir og rannsóknir fyrir önnur svið Hollustuverndar. Aðrar ástæður eru m.a. þróun rannsóknaraðferða og öryggisþjónusta.

Enda þótt hluti af starfsemi rannsóknastofunnar séu lögbundin verkefni hefur hún ekki einkaleyfi til þess að stunda viðkomandi starfsemi og gæti verið í

Samkeppni við aðra aðila um að veita þessa þjónustu, ef verðlagning væri í samræmi við kostnað. Þjónusturannsóknir fyrir einstaklinga og fyrirtæki á hinum almenna markaði eru stundaðar í beinni samkeppni við kæranda í þessu máli og aðrar rannsóknastofur, m.a. ríkisreknar rannsóknastofur. Það er mat samkeppnisráðs að öll starfsemi rannsóknastofu Hollustuverndar ríkisins geti flokkast undir samkeppnisrekstur.

2.

Forsenda þess að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað samkvæmt 2. mgr. 14 gr. samkeppnislaga er annars vegar að fyrirtæki sé opinbert fyrirtæki og hins vegar að það starfi í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Fyrirtækið þarf einnig að vera í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Tilgangur ákvæðisins er að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Ljóst er að vilji löggjafans með samkeppnislögum er að tryggja að samkeppni í atvinnulífi hér á landi sé virk með því m.a. að vinna gegn samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum. Skiptir þá ekki máli hvort sú atvinnustarfsemi, sem verið er að efla samkeppni í, er stunduð af opinberum aðilum eða ekki.

Til þess að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur rannsóknastofu Hollustuverndar sé niðurgreiddur er það mat samkeppnisráðs að rannsóknastofan skuli vera fjárhagslega aðgreind frá öðrum deildum stofnunarinnar.

V.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 2. mgr. 14. gr. laga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli rannsóknastofu Hollustuverndar ríkisins og annarra sviða stofnunarinnar með eftirfarandi hætti, frá 1. janúar 1998:

- 1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur rannsóknastofu Hollustuverndar ríkisins. Reikningshald hennar skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um**

ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.

2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til rannsóknastofunnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.
3. Með skuldum rannsóknastofunnar skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi hennar.
4. Öll viðskipti milli rannsóknastofunnar og annarra sviða Hollustuverndar skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.
5. Gjaldskrá skal standa undir rekstrarkostnaði rannsóknastofunnar auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.“