

Þriðjudagurinn 25. mars 1997 kl. 12:00

92. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 9/1997

**Kvörtun yfir samkeppnisstöðu rannsóknarþjónustunnar Sýnis hf.
gagnvart Rannsóknastofnun landbúnaðarins**

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, tölvum 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 greiðist 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 Rannsóknastofnun landbúnaðarins (RALA).

2.

Erindið var sent RALA til umsagnar með bréfi, dags. 26. júlí. Svar barst, dags. 20. september. Þar segir um grundvöll verðmyndunar fyrir efnagreiningarþjónustu RALA:

„Allar efnagreiningar hafa verið ítarlega tímamældar og meðaltöl vinnutíma fyrir hverja greiningu metin. Efniskostnaður fyrir hverja greiningu hefur verið metinn út frá innkaupsverði og notkun efna og rekstrarvöru og jafnframt er metinn almennur rekstrarkostnaður deildarinnar (tölvukostnaður, almenn rekstrarvara, þátttaka í samprófunum og fleira) og honum dreift á greiningarnar í réttu hlutfalli við vinnutímann. Tækjakostnaður er reiknaður hliðstætt afskrift þar sem reiknað er með að innkaupsverð helstu tækja (dýrari en u.þ.b. 300 þús. kr.) dreifist á 10 ár og að eftirstöðvar hverju sinni beri 5% raunvexti. Þannig verður heildarverð tækis $I \cdot (1.05)^{10}$ þar sem I er innkaupsverðið. Þetta verð dreifist síðan á þær greiningar sem framkvæmdar eru með tækinu í samræmi við áætlaðan sýnafjölda á ári. Ef tæki er enn nothæft eftir að tíu ára „afskriftartími“ þess er liðinn er sama upphæð innheimt áfram af hverri greiningu og reiknað með að það notist í viðhald tækisins. Með þessu móti teljum við okkur gera ráð fyrir öllum kostnaði af reglubundnum mælingum sem fellur beint á útgjaldareikning efnagreiningadeildar. Sameiginlegur kostnaður vegna húsnæðis, yfirstjórnar, síma, ljósritunar og vegna þjónustu bókasafns og tölvudeildar reiknum við með

að brúa með álagningu á útseldan texta stofnunarinnar sem háður er samþykki Landbúnaðarráðuneytis.

Á stofnuninni er stuðst við tvær verðskrár við innheimtu kostnaðar vegna efnagreininga. Útseldur texti er notaður fyrir greiningar sem framkvæmdar eru fyrir hinn almenna markað utan stofnunarinnar en deildir stofnunarinnar greiða lægra gjald þar eð ekki getur talist eðlilegt að þær greiði efnagreiningadeild fyrir sameiginlegan kostnað (húsaleigu o.s.frv.) né fyrir tækjakaup þar eð rannsóknaverkefni útvega styrkfé til tækjakaupa og stofnunin fær ákveðna upphæð til slíkra nota á fjárlögum flestra ára. Uppbygging verðskráanna er því sem hér segir:

Útselt verð er summa eftirtalinna liða:

- 1. Tími sem fer í einstaka greiningu er margfaldaður með tímataxta fyrir útselda þjónustu.*
- 2. Almennur rekstrarkostnaður í réttu hlutfalli við tímann sem fer í greininguna.*
- 3. Efniskostnaður samkvæmt reynslu.*
- 4. Tækjakostnaður samkvæmt ofanskráðri líkingu.*

Verð fyrir þjónustu innan stofnunar innifelur ekki tækjakostnaðinn og í stað útselds texta er notaður meðaltaxti fyrir tímalaun starfsmanna að viðbættu 25% álagi fyrir launatengd gjöld.“

3.

Umsögn RALA 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 greiðist af ríkisframlagi sé komið í veg fyrir að hann geti lagað eigin gjaldskrá að auknum kröfum og verðlagsbreytingum undanfarinna ára. Hann segir að í umsögn RALA sé lítið eða ekkert minnst á stofn- eða rekstrarkostnað af gæðastýringu og hugsanlegri faggildingu eða hvernig tapi á rekstri sé mætt.

4.

Bréf kvartanda var sent RALA til athugasemda með bréfi, dags. 8. nóvember. Svar barst, dags. 29. nóvember. Þar er tekið fram að rannsóknaverkefni sem unnin eru teljist ekki útseld. Ennfremur segir að gæðaeftirlitskerfi hafi verið í

uppbyggingu í nær einn áratug og að taprekstur frá fyrri tíð snerti tæpast samkeppnisstöðu Sýnis í nútíð og framtíð.

5.

Starfsmenn Samkeppnisstofnunar áttu fund með forsvarsmönnum RALA þann 11. mars sl. Á fundinum gerðu forsvarsmennirnir nánari grein fyrir starfsemi og fjárhag efnagreiningastofu stofnunarinnar.

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 V. kafla laga um rannsóknir í þágu atvinnuveganna nr. 64/1965 segir m.a. um Rannsóknastofnun landbúnaðarins:

„[29. gr.] 1) Rannsóknastofnun landbúnaðarins er sjálfstæð ríkisstofnun, sem heyrir undir landbúnaðarráðuneytið.

[35. gr.] 1) Rannsóknastofnun landbúnaðarins skal annast eða hafa umsjón með öllum rannsóknum og tilraunum á sviði landbúnaðarins, sem fé er veitt til á fjárlögum, og falla undir eftirtalin verkefni:

1. Rannsóknir og tilraunir til öflunar vísindalegrar og hagnýtrar þekkingar og reynslu í undirstöðuatriðum jarðræktar og búfjárræktar.

2. *Rannsóknir á orsökum þess, að landgæði spillast eða landnytjar ganga úr sér, og tilraunir með varnarráðstafanir.*
3. *Rannsóknir á framleiðsluvörum landbúnaðarins, sem miða að betri og fullkomnari nýtingu.*
4. *Þjónusta við landbúnaðinn með rannsóknum.*
5. *Kynning á niðurstöðum rannsókna og starfsemi stofnunarinnar í vísinda- og fræðsluritum.*

V.

Niðurstöður

1.

Í fjölriti Rannsóknastofnunar landbúnaðarins nr. 187 fyrir árin 1994–1995 segir að á efnagreiningadeild stofnunarinnar séu gerðar magnbundnar greiningar á ýmsum ólífrænum og lífrænum þáttum í vefjum plantna og dýra, fæðu, fóðri, jarðvegi, áburði, vatni, saur og fleiru. Þessar mælingar séu einkum gerðar fyrir sérfræðinga RALA þótt stöðugt færist í vöxt að aðrir aðilar, stofnanir, fyrirtæki og einstaklingar leiti til deildarinnar.

Stuðst er við tvær gjaldskrár við innheimtu kostnaðar við efnagreiningu. Önnur er fyrir útselda vinnu fyrir hinn almenna markað utan stofnunarinnar en hin fyrir deildir innan stofnunarinnar sem greiða lægra gjald fyrir þjónustuna.

Enda þótt hluti af starfsemi efnagreiningastofu RALA 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. Efnagreiningar fyrir einstaklinga og fyrirtæki á almennum markaði eru starfsemi sem er í beinni samkeppni við kæranda í þessu máli og aðrar rannsóknastofur, m.a. ríkisreknar rannsóknastofur. Það er mat samkeppnisráðs að öll starfsemi efnagreiningadeildarinnar geti verið 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 efnagreiningadeildar RALA sé niðurgreiddur er það mat samkeppnisráðs að efnagreiningadeildin 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 efnagreiningadeildar Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og annarra deilda stofnunarinnar með eftirfarandi hætti, frá 1. janúar 1998:

- 1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur efnagreiningadeildar. 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 efnagreiningastofunnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.**
- 3. Með skuldum efnagreiningastofunnar skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi hennar.**
- 4. Öll viðskipti milli efnagreiningastofunnar og annarra deilda 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 efnagreiningastofunnar auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.“**

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 7/1997](#)]