

Miðvikudagurinn 7. maí 1997 kl. 12:15

94. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 13/1997

**Kvörtun yfir samkeppnisstöðu Rannsóknarþjónustunnar Sýni hf.
gagnvart Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins.**

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 starfsmönnum. 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 þrjá lögaðila og tekur samkeppnisráð sérstaka ákvörðun vegna hvers aðila. Í þessari ákvörðun verður fjallað um Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins.

2.

Erindið var sent Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins (Rf) til umsagnar með bréfi, dags. 26. júlí. Svar barst, dags. 27. ágúst, ásamt reikningsskilum stofnunarinnar fyrir árin 1994 og 1995.

Í svari Rf segir m.a. að stofnunin starfi eftir lögum nr. 64, 1965, en í 26. gr. standi m.a.: „*Verkefni Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins skulu meðal annars vera:*“

„*4. Nauðsynleg rannsóknþjónusta við fiskiðnaðinn.*““

Ennfremur segir að fram til 31. maí 1996 hafi Rf verið deildaskipt stofnun þar sem þjónustumælingar fyrir fiskiðnaðinn hafi verið stundaðar í hinum ýmsu deildum og útibúum stofnunarinnar á Ísafirði, Akureyri, í Neskaupstað og Vestmannaeyjum. Þjónustumælingarnar hafi verið reknar sem einstök verkefni með aðgreindar tekjur og gjöld. Einingaverð á mælingum hafi komið fram í gjaldskrá stofnunarinnar. Verðið hafi verið ákvarðað þannig í upphafi að það stæði undir launakostnaði, aðföngum og sameiginlegum rekstri Rf svo sem húsnæði, rafmagni, hita, bókasafni o.s.frv.

Nýtt skipulag hafi tekið gildi 1. júní sl. hjá Rf. Nú sé stofnuninni skipt í þrjú svið upplýsinga-, rannsóknar-, og þjónustusvið. Tilgangur þessara skipulagsbreytinga hafi verið m.a. að skilja rekstur mælinga algjörlega frá

öðrum rekstri og auðvelda yfirsýn yfir þennan þátt í starfsemi Rf. Allar þjónustumælingar sem birtar séu í gjaldskrá fari nú fram á þjónustusviði. Í lok ársins ætti að vera hægt að sjá árangurinn.

Um einstök atriði sem koma fram í bréfi Rannsóknarþjónustunnar Sýnis hf. er eftirfarandi tekið fram:

„Stofnkostnaður er nú gjaldfærður á þjónustusvið þegar um kaup til sviðsins er að ræða. Samnýting á húsnæði verður a.m.k. fyrst um sinn og verður húsaleiga reiknuð í réttu hlutfalli af nýtingu. Vinnuafl verður einnig samnýtt, þ.e. starfsmenn geta farið af einu sviði á annað. Rétt er þó að taka fram varðandi þetta atriði að „dauður“ tími, s.s. sumarleyfi, matar- og kaffitímar, lestur fagrita o.s.frv., verður skráður á það svið sem viðkomandi einstaklingur vistast.

Kostnaður vegna gæðakerfis og gæðaeftirlits þjónustusviðs er skráður á þjónustusvið þó svo að gæðastjóri sé formlega undir aðstoðarforstjóra. Þetta er gert til að tryggja sjálfstæði gæðastjórans. Kostnaður vegna vinnu við faggildingu mun koma fram í breytingum á gjaldskrá.

Vissum viðskiptavinum hefur verið boðið allt að 20% afsláttur af gjaldskrá ef þeir hafa haft viðskipti yfir 5.000.000 kr. á ári að jafnaði enda hefur verið hægt að ná hagræðingu við útskrift reikninga, niðurstaðna og hægt að sjá fyrir komu sýna og þannig hægt að skipuleggja vinnu til hagræðingar. Rekstur þjónustumælinga hefur verið skilinn frá öðrum rekstri og verið er að ganga frá málum þannig að reksturinn verði enn sjálfstæðari.“

3.

Umsögn Rf var send kvartanda til athugasemda með bréfi, dags. 14. október. Svar barst dags. 6. nóvember. 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 kvartandi geti lagað eigin gjaldskrá að auknum kröfum og verðlagsbreytingum undanfarinna ára.

Síðan gerir kvartandi eftirfarandi athugasemdir vegna umsagnar Rf:

„1. Tilgreint er í umsögn stofnunarinnar að stofnkostnaður sé nú gjaldfærður á þjónustusvið þegar um kaup sviðsins er að ræða. Aftur á móti er því ekki

svarað hvernig staðið er undir þessum kostnaði og hvort ríkisframlag kemur þar við sögu.

2. Það sama á við um samnýtingu húsnæðis og vinnuafls og varðandi stofnkostnað, þ.e. engin leið er að sannreyna þá skiptingu sem sögð er vera á kostnaði. Sveiflur eru óhjákvæmilegar í rekstri prófunarstofu og því má gera ráð fyrir að sá tími þar sem minna er að gera í efnagreiningum geti verið skrifaður á verkefni greidd af ríkisframlagi. Jafnvel þó að hægt sé að sýna fram á að gjaldtaka fyrir einstaka mælingu standi undir kostnaði þá þarf einnig að taka tillit til þess að umtalsverður tími getur farið í aðferðaþróun, endurteknar mælingar, gæðastýringu o.fl. sem reksturinn ætti að standa undir.

3. „Kostnaður vegna vinnu við faggildingu mun koma fram í breytingum á gjaldskrá.“ Þarna er ekki minnst á kostnað við vinnu undanfarinna ára við uppbyggingu gæðakerfis sem er forsenda faggildingar. Faggilt gæðakerfi mun verða einn af undirstöðuþáttum í samkeppni þeirra aðila sem á þessum markaði munu starfa. Því er forsenda fyrir eðlilegri samkeppnisstöðu að ríkisframlag til stofnana sé ekki notað til þess að fjármagna gæðakerfi og faggildingu prófunarstofu.

4. Ekki er minnst á tengsl afkomu og þess hvort gefinn sé afsláttur af veittri þjónustu. Það er varla eðlilegt að veita afslátt af þjónustu, jafnvel þó að um umtalsverð viðskipti sé að ræða, ef viðkomandi þjónusta er rekin með tapi ár eftir ár.

5. Eins og segir í umsögn stofnunarinnar eru upplýsingar engan veginn tæmandi en þær upplýsingar sem fram koma virðast styðja athugasemd okkar um óeðlilega samkeppnisstöðu.“

4.

Bréf kvartanda var sent Rf til athugasemda 8. nóvember. Svar barst, dags. 20. nóvember. Rf bendir á að skipulagsbreyting sem tók gildi 1. júní hafi verið til þess að aðskilja rekstur þjónustumælinga algjörlega frá öðrum rekstri. Áætlað sé að kostnaður við rekstur þjónustusviðs verði 60.5 Mkr á árinu 1997 og að tekjur verði 60.5 Mkr. á sama ári, því verði ekki um niðurgreiðslur af ríkisframlagi að ræða.

Varðandi einstaka liði í bréfi Sýnis hf. er tekið fram:

„1. Frá 1. júní hefur allur stofnkostnaður vegna þjónustusviðs verið gjaldfærður á sviðið. Kostnaður er greiddur af tekjum sviðsins en ekki af ríkisframlagi.

2. Varðandi samnýtingu á húsnæði er ljóst að þjónustusvið þarf að greiða „leigu“ af húsnæði sem það nýtir. Sama gegnir um samnýtingu á tækjum. Ekki er lokið við að reikna út nýtingarhlutfall, en því verður lokið um áramót. Varðandi samnýtingu vinnuafls er rétt að taka fram að þjónustusvið hefur fastan kjarna starfsmanna. Þessir starfsmenn skrá allan sinn tíma, þ.m.t. vinnu v. sýna, orlof, veikindi og „ýmislegt“ á sviðið. Ef aðstæður leyfa reynum við að hagræða eins og hægt er með því að láta fólk vinna í verkefnum á öðrum sviðum. Þá er viss hagræðing í því að rannsóknasvið kaupir mælingar af þjónustusviði.

3. Þær aðferðir sem Rf notar í þjónustumælingum eru flestar byggðar á aðferðum sem þróaðar hafa verið af öðrum og gefnar út opinberlega öllum aðgengilegum. Það getur verið viss kostnaður við aðlögun og þjálfun starfsfólks þegar nýjar aðferðir eru teknar upp. Í ljósi þess að ný aðferð hefur ekki verið bætt á gjaldskrá í a.m.k. í 3 ár er þessi kostnaður ekki umtalsverður að jafnaði.

3. Vinna við gerð gæðahandbókar Rf hefur vissulega staðið í langan tíma en heildarvinnumagn ekki í sama hlutfalli. Fyrstu árin var miðað við að gæðakerfið tæki til allra þátta í starfsemi stofnunarinnar en ekki eingöngu til mælinga. Breyting varð 1995 þegar umfang gæðakerfisins var þrengt og nær nú til helstu mælinga á þjónustusviði, þó ekki allra. Frá 1. júní í ár hefur, eins og fram kom í fyrra svari okkar kostnaður vegna gæðakerfis og gæðaeftirlits þjónustusviðs verið skráður á þjónustusvið þó svo gæðastjóri sé formlega undir aðstoðarforstjóra en það er gert til að tryggja sjálfstæði gæðastjórans. Við viljum ekki gera lítið úr kostnaði vegna undirbúningsvinnu við faggildingu, en rétt er að benda á að við höfum ekki enn fengið faggildingu og megnið af kostnaðinum fellur síðustu mánuði fyrir faggildingu og vegna úttektarinnar. Það er gert ráð fyrir að úttekt fari fram í byrjun árs 1997 og allur kostnaður falli á þjónustusvið. Tillögur að nýrri gjaldskrá verða lagðar fyrir stjórn Rf á næsta stjórnarfundum. Sú gjaldskrá mun taka mið af kostnaði við faggildingu og er markmiðið að fá til baka útlagðan kostnað.

4. Í lið fjögur í bréfi Sýni hf. er gefið í skyn að þjónustan hafi verið rekin með tapi undanfarandi ár og þar af leiðandi ekki eðlilegt að gefa afslátt. Við teljum að þjónustan sé ekki rekin með tapi nú og því sé svigrúm til að veita afslátt enda sé um umtalsverð viðskipti að ræða og að hagræðing komi á mót. Afsláttur hefur ekki verið hærri en 20%. Staðhæfingu um tap fyrri ára er erfitt að svara enda er hún ekki studd með gögnum.

5. Að okkar mati hefur Sýni hf. dregið alrangar niðurstöður af umsögn okkar um að upplýsingar okkar séu ekki tæmandi. Núverandi skipulag er um 6 mánaða gamalt og því liggja ekki fyrir gögn sem gefa rétta mynd af rekstri sviðsins. Sýni hf. bendir réttilega á að um verulegar sveiflur geti verið að ræða í vinnu við þjónustumælingar. Síðustu mánuði hefur verið góður gangur í aðstreymsi sýna og yrði rekstur þessara mánaða ekki til að styrkja staðhæfingu Sýnis hf. um óeðlilega samkeppni. Þá er rétt að taka fram að ekki eru allar mælingar Rf í samkeppni við mælingar Sýnis hf. þar sem Rf hefur fleiri mælingar í boði en Sýni hf.

Við teljum því að ekkert í athugasemdum Sýnis hf. styðji fullyrðingu þeirra um óeðlilega samkeppni. Þá er rétt að taka fram í lokin að við teljum það ekki okkar hag að greiða niður þjónustumælingar, þvert á mót verða þær að skila hagnaði a.m.k. koma út á núlli svo að við tökum ekki fjármuni frá rannsóknnum og upplýsingamiðlun en þar höfum við þegar takmarkaða fjármuni.“

5.

Starfsmenn Samkeppnisstofnunar áttu fund með forsvarsmönnum Rf, þann 11. apríl sl. Á fundinum gerðu forsvarsmennirnir nánari grein fyrir starfsemi og fjárhag stofnunarinnar. Starfsmenn Samkeppnisstofnunar upplýstu að gera mætti ráð fyrir að sú kvöð yrði lögð á Rf að skilja að fjárhag þjónustusviðs stofnunarinnar og annarra þátta í starfsemi hennar. Var í því sambandi vísað til ákvarðana samkeppnisráðs nr. 8 og 9/1997, sem beint var annars vegar til Hollustuverndar ríkisins og hins vegar til Rannsóknastofnunar landbúnaðarins, en þær voru kynntar forsvarsmönnum Rf. Gerðu þeir ekki athugasemdir.

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

„19 gr. Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins er sjálfstæð ríkisstofnun, sem heyrir undir sjávarútvegsmálaráðuneytið.“

26. gr. Verkefni Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins skulu meðal annars vera:

- 1. Rannsóknir á hráefnum og framleiðslu fiskiðnaðarins til þess að tryggja fyllstu nýtingu hráefnanna og gæði afurðanna.*
- 2. Aðstoð og leiðbeiningar við fiskiðnaðinn við undirbúning og byggingu fiskiðjuvera og val véla og tækja til fiskiðnaðar.*
- 3. Kynning á nýjungum í fiskiðnaði, tækjum og vinnsluaðferðum og prófun á gagnsemi þeirra.*
- 4. Nauðsynleg rannsóknahjónusta við fiskiðnaðinn.*
- 5. Námskeið fyrir matsmenn, vélstjóra og verkstjóra í fiskiðnaðinum.*
- 6. Kynning á niðurstöðum rannsókna í vísinda- og fræðsluritum.“*

IV. Niðurstöður

1.

Enda þótt hluti af starfsemi þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins sé vegna lögbundinna verkefna hefur stofnunin 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. Hefur reyndar verið upplýst að kærandi í máli þessu stundar ýmsar mælingar í samkeppni við Rf. Þjónustumælingar Rf fyrir einstaklinga og fyrirtæki á almennum markaði eru því í beinni samkeppni við kæranda í þessu máli og aðrar rannsóknastofur m.a. ríkisreknar rannsóknastofur. Það er mat samkeppnisráðs að öll starfsemi þjónustusviðs Rf 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 frjálsri 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 atvinnugrein, sem verið er að efla samkeppni í, er rekin af opinberum aðilum eða ekki.

Til þess að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur þjónustusviðs Rf sé niðurgreiddur er það mat samkeppnisráðs að þjónustusviðið skuli vera fjárhagslega aðgreint frá öðrum sviðum stofnunarinnar.

V.
Ákvörðunarorð:

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

- 1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur þjónustusviðs. Reiknishald sviðsins skal vera sjálfstætt. Reiknisstil 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 þjónustusviðs metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.**
- 3. Með skuldum þjónustusviðs skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi sviðsins.**
- 4. Öll viðskipti milli þjónustusviðs og annarra sviða Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins 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 þjónustusviðs auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.“**