



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagur, 4. júlí 2012

Ákvörðun nr. 15/2012

Ósk Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands um undanþágu vegna fagráðs um styrkflokkað timbur

I.

MÁLAVEXTIR OG MÁLSMEÐFERÐ

Samkeppniseftirlitinu barst erindi þann 30. september 2011 frá Nýsköpunarmiðstöð Íslands (hér eftir NMÍ). Í erindinu er óskað eftir undanþágu samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 til þess að stofna fagráð hagsmunaaðila sem fjalla mun um styrkflokkað timbur. Nánar tiltekið er óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið heimili fulltrúum frá BYKO, Húsasmiðjunni og Múrbúðinni, að sitja í fagráði því sem til stendur að setja á laggirnar. Að mati NMÍ getur fagráðið ekki þjónað tilgangi sínum nema fulltrúar þessara aðila, þ.e. innflutningsaðila á styrkflokkuðu timbri, sitji í ráðinu.

Í erindinu segir að markmiðið með stofnun ráðsins sé að tryggja að fram fari fagleg umræða um styrkflokkað burðarvirki úr timbri með það að leiðarljósi að tryggja að flokkun, sala, geymsla og önnur meðhöndlun sé í samræmi við gildandi staðla. Hvað varðar rök fyrir því að stofnun slíks ráðs uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga vísar NMÍ sérstaklega til a. og d. liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga. Að mati NMÍ hefur stofnun fagráðsins það að markmiði að bæta þjónustu og efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir, neytendum til hagsbóta. Þá telur NMÍ að fagráðið muni ekki koma í veg fyrir samkeppni af neinu tagi.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir frekari upplýsingum frá NMÍ með bréfi, dags. 21. október 2011. Þar fór Samkeppniseftirlitið þess á leit við NMÍ að útskýrt yrði nánar markmið, þörf og stefnu fagráðsins. Einnig var óskað eftir upplýsingum um hvort hægt væri að ná markmiðum NMÍ með öðrum og vægari hætti og hvaða raunverulega hagræði fylgdi stofnun þess. Svar við upplýsingabeidni Samkeppniseftirlitsins barst með tölvupósti, dags. 10. nóvember 2011. Í svari NMÍ kom fram að hlutverk NMÍ væri m.a. að sjá til þess að styrkflokkað timbur væri í samræmi við samþykktu staðla. Rök NMÍ fyrir stofnun fagráðs voru þau að með því hefðu innflytjendur styrkflokkaðs timburs aðgang að faglegri umræðu. NMÍ taldi einnig að þessi leið væri sú einfaldasta til þess að tryggja gegnsætt upplýsingastreymi um hvaðan timbrið kæmi og hvort það uppfyllti lögbundna staðla.





II. NIÐURSTAÐA

Í máli þessu óskar NMÍ eftir undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga til þess að koma á fót sérstöku fagráði hagsmunaaðila sem fjalla mun um styrkflokkað timbur. Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga eru allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað, bannaðar. Í ljósi þess að í fyrirhuguðu samstarfi felst samstarf keppinauta á markaði fyrir styrkflokkað timbur, er nauðsynlegt að kanna hvort samstarfið fari gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Kemur þá fyrst til skoðunar hvort að fyrir liggi samningur á milli keppinauta á markaðinum um styrkflokkað timbur. Samkeppniseftirlitinu hafa ekki borist samþykktir fagráðsins eða samningar aðila markaðarins um þátttöku þeirra í ráðinu. Þó barst Samkeppniseftirlitinu drög að stefnuskrá sem felur að mestu leyti í sér eftirlitshlutverk fagráðsins við notkun, geymslu og flokkun timbursins. Auk þess má draga þá ályktun af stefnuskránni að henni sé ætlað að efla tengsl milli keppinauta á markaðinum. Ef keppinautarnir eru reiðbúnir til þess að hefja umrætt samstarf er það mat Samkeppniseftirlitsins að samningur í skilningi 10. gr. samkeppnislaga hafi komist á. Í þessu samanbandi ber að hafa í huga að hugtakið „samningur“ í skilningi samkeppnislaga hefur verður skilgreint rúmt og getur hvers konar samstarf fallið undir hugtakið.

Í annan stað þarf að leggja mat á það hvort umræddur samningur sé samkeppnishamlandi í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Af erindi NMÍ verður ráðið að samstarfið hafi það ekki að markmiði að raska samkeppni og falli því ekki undir bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga hvað það skilyrði varðar. Því verður að staðreyna hvort samstarfið geti haft þau áhrif að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað.

1.

Þrátt fyrir að láréttir samstarfssamningar geti leitt af sér jákvæð efnahagsleg áhrif geta slíkir samningar einnig leitt af sér samkeppnisleg vandamál. Slíkt getur átt sér stað þegar aðilar að samstarfssamningi hafa með sér verðsamráð, skipta mörkuðum eða ef samstarfið gerir aðilum það kleift að öðlast, viðhalda eða auka markaðsyfirráð og þar með að valda neikvæðum áhrifum á markaðinn svo sem með neikvæðum áhrifum á verð, framleiðslu, nýsköpun eða úrval og gæði vara. Til að meta hvort samstarf geti haft slík neikvæð áhrif verður að skoða eðli samstarfsins og markaðinn er um ræðir.¹

Innflytjendur á styrkflokkuðu timbri eru í dag Byko, Húsasmiðjan og Múrbúðin. Á það ber að líta að fyrirtæki þessi starfa að meginstefnu til á sömu mörkuðum og hafa samanlagt yfirburðastöðu á markaði fyrir styrkflokkað timbur. Markmið fagráðsins er að sögn NMÍ að tryggja að flokkun, sala, geymsla og önnur meðhöndlun sé í samræmi við gildandi staðla. Þrátt fyrir að jákvæð efnahagsleg áhrif geti mögulega orðið af samstarfinu, svo

¹ Sjá t.d. leiðbeiningar Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 23. maí 2012 (Guidelines on the applicability of Article 53 of the EEA Agreement to horizontal co-operation agreements).



sem bætt þjónusta og tæknilegar og efnahagslegar framfarir neytendum til hagsbóta, þá verður ekki litið fram hjá því að hér er um að ræða samstarf þriggja stærstu söluaðila á styrkflokkuðu timbri á Íslandi.

Samkvæmt framansögðu telur Samkeppniseftirlitið að samstarfið geti mögulega leitt af sér neikvæð áhrif á samkeppni. Í þessu sambandi vísar Samkeppniseftirlitið sérstaklega til þess að með fagráðinu eigi að tryggja gagnsætt upplýsingastreymi um hvaðan timbur er að koma og hvort það uppfylli lögbundnar kröfur. Getur þetta dregið úr samkeppnislegu sjálfstæði viðkomandi fyrirtækja.

Að ofangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að samstarf söluaðilanna sé til þess fallið að raska samkeppni. Kemur því til skoðunar hvort fyrirhugað samstarf uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá ákvæði 10. gr. laganna.

2.

Í erindi NMÍ er þess farið á leit að Samkeppniseftirlitið veiti söluaðilum á styrkflokkuðu timbri undanþágu á grundvelli ákvæðis 15. gr. samkeppnislaga til að sitja saman í svokölluðu fagráði um styrkflokkað timbur. Í erindinu eru jafnframt leidd fram rök fyrir því að Samkeppniseftirlitið veiti slíka undanþágu. Eins og að ofan greinir óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari upplýsingum til þess að hægt væri að leggja mat á beiðni samstarfsaðilanna um undanþágu. Frekari upplýsingar bárust með tölvupósti frá NMÍ dagsettu 10. nóvember 2011.

Skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir því að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. laganna eru þau að „*samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr. :*

- a. *stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflri tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. *veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. *leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. *veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónstunnar sem um er að ræða.“*

Öll skilyrði ákvæðisins verða að vera uppfyllt svo að til greina komi að veita undanþágu samkvæmt ákvæðinu. Þá hvílir sönnunarbyrðin um að þessi skilyrði séu uppfyllt á þeim sem óskar eftir undanþágu, sbr. m.a. úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2009 *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu.*

Með stofnun fagráðsins hyggst NMÍ tryggja að gagnkvæmt flæði upplýsinga um merkingar á styrkflokkuðu timbri sé til staðar milli seljenda, neytenda og eftirlitsaðila. Með fagráðinu á að tryggja gagnsætt upplýsingastreymi um hvaðan timbur er að koma og hvort það uppfylli lögbundnar kröfur. Það er einnig mat NMÍ að samstarfið innan fagráðsins muni efla tæknilegar og efnahagslegar framkvæmdir. Einnig þykir NMÍ ljóst að



með tilkomu ráðsins aukist eftirlit með innkaupum á timbri sem hljóti að vera til hagsbóta fyrir neytendur.

Markmið ráðsins er að fylgjast með og kynna nýjungar og breytingar sem verða á framleiðslu og notkun og sölu burðartimburs. Ásamt því mun ráðið hafa eftirlit með geymslu og umgengni um burðartimbur og sjá til þess að þeir sem flokki timbrið hafi til þess tilskilin réttindi.

Markaður fyrir sölu á styrkflokkuðu timbri er fákeppnismarkaður þar sem tveir af þremur söluaðilum hafa yfirburðarstöðu á markaðinum. Á slíkum fákeppnismarkaði er nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf keppinauta til þess fallið að raska samkeppni.² Þrátt fyrir að samstarfinu sé eingöngu ætlað að ná til umrædds fagráðs, með hlutverk sem er afmarkað við gæðaeftirlit styrkflokkaðs timburs, getur slíkt samstarf haft áhrif á aðra markaði og m.a. leitt til markaðsskiptingar að samstarfinu loknu.

Í drögum að stefnuskrá fagráðsins kemur fram í 4. tölulið að markmið fagráðsins sé: „[a]ð efla tengsl milli eftirlitsaðila, framleiðanda og söluaðila burðartimburs.“ Samkeppniseftirlitið telur slíkt markmið um aukin tengsl á milli keppinauta á engan hátt geta samræmst 15. gr. samkeppnislaga. Á markaði fyrir styrkflokkað timbur þar sem fáir söluaðilar keppast um markaðinn er afar varhugavert að auka tengsl milli þeirra meira en nauðsynlegt er hverju sinni. Með stofnun fagráðs sem hefur það beinlínis að markmiði að efla tengsl söluaðilanna vegna umræðu á styrkflokkuðu timbri er ljóst að það getur verið til þess fallið að samkeppni raskist. Sérstaklega þykir Samkeppniseftirlitinu varhugavert að eitt af markmiðum fagráðsins sé að keppinautar hittist og ræði um hvaðan vörur þeirra eru pantaðar. Mikil hætta er á því að viðkvæmar upplýsingar fari á milli keppinauta á fundum sem þessum sem getur orðið grundvöllur að broti gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Að öllu framangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að skilyrði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga séu ekki uppfyllt.

3.

Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga sé ekki fullnægt og að fyrir hendi séu forsendur sem gætu leitt til samkeppnishamlandi áhrifa á markaðinn fyrir styrkflokkað timbur. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að NMÍ geti með auðveldum hætti viðhaldið öflugri fræðslu um styrkflokkað timbur, ásamt öflugum eftirliti og tvíhliða samskiptum við innflytjendur timburs, án þess að stofnað sé fagráð með seljendum og/eða innflytjendum timbursins.

Þegar óskað er eftir undanþágu frá þeim ákvæðum samkeppnislaga sem fela í sér bann við tilteknum samkeppnishindrunum þurfa þau með óyggjandi hætti að sýna fram á að

² Sjá t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-141/94 *Thyssen Stahl AG v. Commission* [1999] 4 CMLR 810: „As regards the structure of the market, the Court finds that, in 1989, 10 of the undertakings engaged in the Poutrelles Committee monitoring accounted for two-thirds of apparent consumption. Given such an oligopolistic market structure, which can reduce competition ipso facto, it is all the more necessary to protect the decision-making independence of undertakings as well as residual competition.“ Sjá einnig t.d. Ross, *Principles of Antitrust Law*, bls. 189: „[T]he exchange of almost any information can significantly facilitate price agreements in an oligopolistic industry prone to collusion.“



undanþága þeim til handa sé í samræmi við þau undanþáguskilyrði sem samkeppnislög setja. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.

Samkeppniseftirlitið telur að NMÍ hafi ekki sýnt fram á það í þeim gögnum sem félagið hefur afhent að erindi þess um undanþágu uppfylli öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga sem sett er fyrir undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. laganna.

III. ÁKVÖRÐUNARORÐ

„Samkeppniseftirlitið telur að Nýsköpunarmiðstöð Íslands hafi ekki sýnt fram á það í gögnum sem hafa verið afhent að erindi um undanþágu vegna stofnunar fagráðs um styrkflokkað tímur uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 sem sett eru fyrir undanþágu frá bannákvæðum laganna, sbr. 10 gr. laganna.

Beiðni Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands um undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga er hafnað.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson