

Miðvikudaginn 8. júní 1994 kl. 09:00

31. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 18/1994

**Kvörtun Þýzk-Íslenzka
vegna meintrar sölusynjunar Steinullarverksmiðjunnar og/eða Krókháls hf.**

I.

Erindið og athugasemdir

Með bréfi til samkeppnisráðs dags. 27. október 1993 fór Jóhann Pétur Sveinsson, hdl., þess á leit f.h. Þýzk-Íslenzka, hér eftir nefnt kvartandi, að ráðið skyldaði Steinullarverksmiðjuna hf. og/eða Krókháls hf. til að selja kvartanda steinull skv. 1. sbr. 3. mgr. 25. gr. laga nr. 56/1978, sbr. nú 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í bréfinu er m.a. skýrt frá að kvartandi hafi um langt árabil verið einn stærsti innflytjandi á einangrunarefni til landsins. Markaðshlutdeild hans hafi verið á milli 60% og 70% og hafi hann selt að meðaltali 23.000 rúmmetra af glerull fyrir að verðmæti kr. 85.000.000,00 með söluskatti á ári. Þegar Steinullarverksmiðjan hóf framleiðslu og sölu á steinull haustið 1985 hrundi innflutningsmarkaðurinn og á miðju ári 1986 hafi kvartandi orðið að hætta sölu á einangrunarefnum.

Samkeppnisstofnun ritaði Steinullarverksmiðjunni og Krókhálsi hf. bréf dags. 13. desember 1993 þar sem óskað var eftir athugasemdum vegna kvörtunar Þýzk-Íslenzka. Svar barst frá lögmanni Krókháls hf. 20. desember s.á. þar sem eftirfarandi kemur fram: "*Umbj. minn gerði samning við Þýzk-Íslenzka hf. þann 13. apríl sl. um sölu á steinull. Ákvæði samningsins voru í megindráttum samhljóða tilboði umbj. míns dags. 24. nóvember 1992 sem Verðlagsráð gerði ekki athugasemd við 15. desember 1992.*"

Þýzk-Íslenzka stóð ekki við eftirtalin þrjú ákvæði samnings þessa:

- 1. Þýzk-Íslenzka hf. hefur ekki hafið smásölu, né eignast birgðir af alhliða byggingarvörum í Reykjavík svo sem ráð er gert fyrir í samþykkt Verlagsráðs frá 6. október 1992.*
- 2. Þýzk-Íslenzka hf. hefur ekki lagt fram fullnægjandi bankatryggingu.*
- 3. Þýzk-Íslenzka hf. hefur hafið markaðsátak á glerull og dreift samanburðarblaði á steinull og glerull með svo stórkostlegum rangfærslum að gróflega brýtur gegn skuldbindingum félagsins um að kynna vörur Steinullarverksmiðjunnar hf. eins vel og kostur er og ekki stunda innflutning á vörum sambærilegum framleiðsluvörum Steinullarverksmiðjunnar hf.*

Þýzk-Íslenzka hf. hefur nú kosið að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur umbjóðanda mínum og Steinullarverksmiðjunni hf. Vegna þess og af framangreindum ástæðum hefur umbj. minn sagt upp samningnum frá 13 apríl sl."

Með bréfi dags. 4. febrúar 1994 barst svar frá lögmanni Steinullarverksmiðjunnar þar sem vísað var til athugasemda lögmanns Krókháls hf. og jafnframt sent afrit af greinargerð lögmanns Steinullarverksmiðjunnar í dómsmálinu Þýzk-Íslenzka gegn Steinullar-verksmiðjunni og Krókhálsi hf.

II.

Málavextir

Forsaga málsins er sú að fyrrihluta ársins 1991 leitaði kvartandi eftir viðskiptum við Steinullarverksmiðjuna hf. (hér eftir nefnd SV). Með bréfi SV til kvartanda dags. 10. maí 1991, er honum tilkynnt um það, að stjórn SV hafi tekið fyrir á fundi 7. sama mánaðar erindi kvartanda þess efnis að hann fengi framleiðsluvörur SV til sölumeðferðar. Niðurstaða stjórnarinnar hafi verið sú, að ekki væri tilefni til breytinga á dreifingar- og sölukerfi verksmiðjunnar. Helstu rök þessar ákvörðunar séu þau, að í dreifingarsamningi verksmiðjunnar við Krókháls hf. sé skýrt tekið fram, að söluaðilar steinullar skuli vera þeir byggingavörusalar, sem lagerfæra og selja vörur verksmiðjunnar, ásamt annarri skyldri byggingavöru.

Lögmaður kvartanda mótmælti þessari ákvörðun stjórnarinnar í bréfi til framkv. stj. SV dags. 30. maí s.á. Þar er þess óskað, að stjórn SV endurskoði fyrri ákvörðun sína, þar sem hún fari í bága við íslenska löggjöf um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti.

Í svarbréfi SV dags. 4. júlí s.á. er mótmælt aðdróttun lögmanns kvartanda um ólögmati ákvörðunar stjórnar SV frá 7. maí s.á. Þar er því lýst yfir, að SV sé framleiðandi steinullar en búi ekki yfir skipulagi og mannafla á sviði sölu- og markaðsmála. Því hafi félagið gripið til þess ráðs, að semja við einn heildsöluaðila, Krókháls hf., um sölu og dreifingu á framleiðslunni á Íslandi. Í niðurlagi bréfsins kemur fram að SV telur sig bundna af löglega gerðum samningi við Krókháls hf. og telur það henta hagsmunum sínum og neytenda að koma vörunni á markað með þessum hætti. Af þessum ástæðum kveðst SV ekki geta við núverandi aðstæður selt kvartanda framleiðsluvörur sínar beint og milliliðalaust.

Með bréfi til Verðlagsstjóra dags. 6. desember 1991 fór lögmaður kvartanda þess á leit við Verðlagsráð að það skyldi SV til að selja, kvartanda steinull á grundvelli laga nr. 56/1978 um óréttmæta verslunarhætti o.fl. Í bréfinu er gerð grein fyrir tilraunum kvartanda til að fá steinull til sölumeðferðar hjá SV. Þar kemur m.a. fram Húsasmiðjan hf. og BYKO hf. séu hvor um sig eigendur að 37% hlutfjár í Krókhálsi hf. sem annist sölu og dreifingu á framleiðsluvörum SV en þessi tvö félög séu helstu keppinautar kvartanda á byggingavörumarkaðinum.

Með bréfi til Krókháls hf., dags. 13. maí 1992 óskar lögmaður kvartanda eftir því, f.h. umbj. síns, að fá samning um kaup á steinull hjá félaginu, þar sem SV hafi ekki fallist á að selja kvartanda beint vegna dreifingarsamnings verksmiðjunnar við Krókháls hf. Í bréfinu er lýst hugmyndum kvartanda að skilmálum þeim, sem gilda ættu í viðskiptum aðila. Bréfi þessu var ekki svarað af hálfu Krókháls hf.

Í bréfum til Verðlagsráðs dags. 24. ágúst 1992 og 23. september s.á. áréttar kvartandi óskir sínar til ráðsins um atbeina þess til að fá keypta steinull af SV m.a. annars vegna þess, að Krókháls hf. hafi ekki séð ástæðu til að svara bréfi hans um viðskipti, svo og vegna þeirra sérstöku aðstæðna, að helstu keppinautar hans Húsasmiðjan hf. og BYKO hf. séu aðaleigendur Krókháls hf. og því sé óeðlilegt að hann sé skyldaður til viðskipta við félagið.

Hinn 6. október 1992 er ályktar Verðlagsráð um ágreining málsaðila með svohljóðandi samþykkt: *"Þýzk-Íslenska hf. hefur lýst því yfir að fyrirtækið hyggist selja í smásölu og eiga birgðir af allhliða byggingarvörum í Reykjavík. Þess vegna hefur fyrirtækið óskað eftir því við Steinullarverksmiðjuna hf. að fá að taka að sér sölu á steinull frá verksmiðjunni. Þeirri beiðni hefur Steinullarverksmiðjan hf. synjað.*

Þýzk-Íslenzka hf. var um árabil stór innflytjandi einangrunarefna. Eftir að Steinullarverksmiðjan hf. hóf starfsemi sína hefur innflutningur einangrunarefna, þ.e. steinullar og glerullar, að mestu leyti lagst niður. Steinullaverksmiðjan hf. er eini framleiðandi steinullar hér á landi og hefur í reynd einkasöluaðstöðu á íslenska markaðnum.

Í smásölu eru fáir seljendur steinullar á Reykjavíkursvæðinu. Tvö fyrirtæki hafa yfir 90% markaðshlutdeild. Í ljósi markaðslegrar stöðu Steinullarverksmiðjunnar hf. og að fákeppni ríkir í smásölu steinullar á Reykjavíkursvæðinu telur Verðlagsráð að synjun á sölu steinullar til Þýzk-Íslenzka hf. feli í sér skaðlega takmörkun á samkeppni sbr. 20. gr. laga nr. 56/1978. Með vísan til 25. gr. sömu laga, felur Verðlagsráð Verðlagsstofnun, í samráði við málsaðila, að leita sátta og finna leiðir til að binda enda á sölusynjunina".

Í framhaldi af þessari samþykkt Verðlagsráðs er haldinn fundur með kvartanda, fulltrúum SV og Verðlagsstofnunar hinn 19. október s.á. Þar lýsir kvartandi því yfir að hann þvertaki ekki fyrir það, að eiga viðskipti beint við Krókháls hf. enda sé það tryggt að hann njóti ekki lakari kjara en aðrir kaupendur og óvilhallur aðili t.d. Verðlagsstofnun, fengi að skoða bókhaldsgögn til að staðreyna það.

Með bréfi lögmanns Krókháls hf. dags. 24. nóvember s.á. til lögmanns kvartanda er kvartanda gert tilboð um kaup á steinull. Í bréfinu kemur fram, að tilefni þess sé samþykkt verðlagsráðs frá 6. október 1992 og málaleitan Steinullarverksmiðjunnar hf. Krókháls hf., setti fram ýmis skilyrði fyrir viðskiptunum s.s. bankatryggingu, 15 daga greiðslufrest og að tilboðið miðaðist við það, að kvartandi hefði hafið lagerfærslu og smásölu á allhliða byggingavörum, þegar fyrsta afhending færi fram.

Þessu tilboði hafnaði kvartandi umsvifalaust og leitaði enn atbeina Verðlagsráðs. Verðlagsráð tók erindi kvartanda fyrir á fundi hinn 11. desember s.á. Í ályktun ráðsins segir m.a. að Verðlagsráð líti svo á, að ekki sé óeðlilegt að Steinullarverksmiðjan hf. selji framleiðslu sína fyrir tilstilli ákveðins dreifingarfyrtækis. Ennfremur segir þar, að það sé mat Verðlagsráðs, að ekki hafi verið sýnt fram á í erindi kvartanda, að tilboð Krókháls hf. til kvartanda hafi verið óhagstætt, enda verði ekki séð að reynt hafi verið til þrautar að ná viðskiptasamningi milli Þýzk-Íslenzka hf. og Krókháls hf. Því sé það álit Verðlagsráðs, að málið sé ekki á því stigi, að ástæða sé til þess að ráðið ákvarði um það.

Hinn 23. febrúar 1993 gerði Krókháls hf. kvartanda nýtt tilboð, með breyttum og hagstæðari viðskiptakjörum, sem kvartandi samþykkti með bréfi dagsettu hinn 2. mars

s.á. Í tilboðinu er ekki sett að skilyrði að stefnandi hafi á boðstólnum og lagerfæri alhliða byggingavörur, eins og kveðið var á í fyrra tilboði Krókháls hf.

Í framhaldi þar af er gerður samningur milli kvartanda og Krókháls hf. sem dagsettur er hinn 13. apríl s.á. Ekki er ástæða til að rekja efni sammingsins hér, en vísað er til fylgiskjals með þessari samantekt um efni hans. Þó skal þess getið að þar er ekki áskilið fremur en í tilboði Krókháls hf. að kvartandi skuli hafa á boðstólnum og lagerfæra alhliða byggingarvörur.

Með símbrefi Krókháls hf. til kvartanda dags. 16. apríl s.á. segir m.a. svo: *"Til að fyrirbyggja allan misskilning vil ég taka fram, að gildistaka sammingsins er að sjálfsögðu háð því, að ákvæði samþykktar Verðlagsráðs frá 6. október 1992 séu uppfyllt af hálfu Þýzk-Íslenzka. Hér er átt við sölu og lagerfærslu alhliða byggingavara, sem í raun miðaðist við sölu kvartanda á timbri og stáli."*

Kvartandi svaraði þessu símbrefi með bréfi dags. 26. apríl s.á. Þar segir m.a. að kvartandi reki 5 smásöluverslanir í Reykjavík með alhliða byggingavörusölu, ásamt smásöluverslunarrekstri utan Reykjavíkur. Kvartandi vilji halda því fyrir sig hvenær timbur og stál verði á boðstólum en einangrunarefni, svo sem plasteinangrun og glerullareinangrun sé nú seld í smásölu hjá félaginu. Nokkur bréfaskipti áttu sér síðan stað milli aðila út af umræddu ágreiningsefni, sem ekki leiddu til nokkurrar úrlausnar.

Með bréfi til Samkeppnisráðs dags. 27. október 1993 fór kvartandi þess á leit við ráðið, að það skyldaði Steinullarverksmiðjuna hf. og/eða Krókháls hf. til að selja kvartanda steinull skv. 1. sbr. 3. mgr. 25. gr. laga nr. 56/1978, sbr. nú 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Bréfi þessu fylgdu öll þau bréf, sem gengið höfðu milli aðila og lögð hafa verið fram í þessu máli, svo og ályktanir og samþykktir Verðlagsráðs.

Kvartandi höfðaði síðan mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með stefnu dagsettri 12. nóvember 1993, eins og áður segir. Með úrskurði dags. 29. apríl 1994 var málinu í heild sinni vísað frá dómi vegna formgalla. Í forsendum og niðurstöðum segir að stefnandi höfði málið í því skyni að fá stefndu dæmd in solidum til að efna samning milli stefnenda og stefnda, Krókháls hf. dags. 13. apríl 1993 og til greiðslu skaðabóta vegna ólögmatrar söluhindrunar allt frá því í maí 1991. Ljóst sé af efni sammingsins frá 13. apríl 1993 að stefnda, Steinullarverksmiðjan hf., sé ekki aðili að þeim samningi og verði því ekki dæmd til efnda hans. Hér sé því um að ræða aðildarskort gagnvart Steinullarverksmiðjunni hf. sem leiða ætti til sýknu, ef efnisdómur yrði felldur í málinu. Þá segir að megininntak allra kröfuliða í kröfugerð stefnenda beinist að því að fá Krókháls hf. dæmt til að selja stefnenda nú þegar alla þá steinull er stefnandi gerir kröfu til gegn framlagningu bankatryggingar. Það sé álit dómsins að kröfugerð

stefnanda sé að þessu leyti svo víðtæk og ónákvæm að ekki sé unnt að byggja efnisdóm á henni.

III.

Ákvörðunarorð:

"Í niðurlagi bréfs lögmanns Þýzk-Íslenzka hf. dags. 27. október 1993 er þess farið á leit við samkeppnisráð að það skyldi Steinullarverksmiðjuna hf. og/eða Krókháls hf. til að selja Þýzk-Íslenzka hf. steinull með vísan til 1. sbr. 3. mgr. 25. gr. laga nr. 56/1978, sbr. nú 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Þessi umleitan er rökstudd með vísan til atvika málsins sem lögmaðurinn rekur stuttlega í bréfinu.

Fyrir liggur að Verðlagsráð hafði nokkur afskipti af máli þessu í gildistíð laga nr. 56/1978. Þannig ályktaði ráðið um málið hinn 6. október 1992 og á ný þann 11. desember sama ár. Í síðari samþykkt Verðlagsráðs kemur fram að ekki sé óeðlilegt að Steinullarverksmiðjan hf. selji framleiðslu sína fyrir tilstilli ákveðins dreifingarfyrirtækis. Ennfremur segir þar að það sé mat Verðlagsráðs að ekki hafi verið sýnt fram á í erindi kvartanda, að tilboð Krókháls hf. til kvartanda hafi verið óhagstætt, enda verði ekki séð að reynt hafi verið til þrautar að ná viðskiptasamningi milli Þýzk-Íslenzka og Krókháls hf. Málið sé því ekki á því stigi að ástæða sé til þess að ráðið ákvarði um það.

Þær ákvarðanir Verðlagsráðs sem í gildi voru þegar samkeppnislögin komu til framkvæmda gilda áfram þar til samkeppnisráð ákveður annað, sbr. lokamálsliður 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I með samkeppnislögum.

Samningaumleitanir héldu áfram eftir ofangreinda ályktun Verðlagsráðs og lauk þeim með þeim hætti að samningur komst á milli Þýzk-Íslenzka hf. og Krókháls hf. dags. 13. apríl 1993. Þeim samningi hefur Krókháls hf. sagt upp vegna meintra vanefnda Þýzk-Íslenzka hf. Þýzk-Íslenzka hf. hefur á hinn bóginn mótmælt skilningi Krókháls á umræddum samningi, m.a. þeirri túlkun að gildistaka samningsins hafi verið háð því að Þýzk-Íslenzka hf. uppfyllti ákvæði samþykktar verðlagsráðs frá 6. október 1992.

Telja verður kvörtun Þýzk-Íslenzka hf. til samkeppnisráðs nátengda meintum vanefndum á ofangreindum samningi og varða réttarágreining, sem heyrir undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr. Ekki hefur enn verið lagður efnislegur dómur á þennan réttarágreining fyrir dómstólum vegna formgalla.

Með hliðsjón af framansögðu telur samkeppnisráð að ekki séu efni til, á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga, að ráðið ákvarði um meinta sölusynjun Steinullarverksmiðjunnar hf. og/eða Krókháls hf. á steinull til Þýzk-Íslenzka hf."