

Miðvikudaginn 20. desember 1995 kl. 12:15

67. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 36/1995

**Kvörtun Þýzk-íslenska hf. vegna  
meintrar sölusynjunar Steinullarverksmiðjunnar hf.**

**I.**

**Erindið og málavextir**

**1.**

Í erindi til Samkeppnisstofnunar, dags. 20. janúar 1995, kvartar Baldur Guðlaugsson, hrl., fyrir hönd Þýzk-íslenska hf., hér eftir nefnt kvartandi, undan meintum ólögmætum sölusynjunum og samkeppnishindrunum Steinullarverksmiðjunnar hf., Sauðárkróki, gagnvart kvartanda.

Í erindinu segir m.a.:

*„Umbj. m. byggir kröfu sína um aðgerðir af hálfu Samkeppnisráðs á 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, enda stendur óbreytt samþykkt Verðlagsráðs frá 6. október 1992 þess efnis að synjun Steinullarverksmiðjunnar hf. á sölu steinullar til umbj. m. feli í sér skaðlega takmörkun á samkeppni, sbr. ákvæði til bráðabirgða I., 3. mgr., samkeppnislaga nr. 8/1993.*

*Þess er jafnframt krafist að Samkeppnisráð nýti heimildir sínar í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga til þess að aflétta hinum ólögmetu samkeppnishindrunum gagnvart umbj. m. með því að ákveða verð og viðskiptakjör til handa honum í viðskiptum hans við Steinullarverksmiðjuna hf. Við þá ákvörðun er þess krafist að höfð verði til hliðsjónar kjör helstu samkeppnisaðila umbj. m. þ.e. BYKO hf. og Húsasmiðjunnar hf. og að tryggt verði að umbj. m. njóti sömu kjara og þessir kaupendur steinullar. Með öðrum hætti er ekki hægt að tryggja sanngjarna og eðlilega samkeppni milli þessara aðila.“*

Þess er og krafist að kvartandi njóti sérstakra vildarkjara umfram keppinauta sína á meðan hann er að vinna sig inn á steinullarmarkaðinn á Reykjavíkursvæðinu. Telur kvartandi að það muni taka nokkurn tíma og verða erfitt og kostnaðarsamt að vinna sig inn á steinullarmarkaðinn, þar sem fákeppni ríki og tvö fyrirtæki hafi yfir 90% markaðshlutdeild, sbr. ályktun Verðlagsráðs frá 6. okt. 1992. Bendir hann á að liðin séu tæplega fjögur ár frá því að leitað var eftir viðskiptum við Steinullarverksmiðjuna hf. og rúm tvö ár frá því að Verðlagsráð ályktaði að sölusynjun Steinullarverksmiðjunnar hf. fæli í sér skaðlega takmörkun á samkeppni og fól Verðlagsstofnun að leita úrbóta. Leggur kvartandinn til að hann njóti sérstaks 10% aukaafsláttar frá hefðbundnum kjörum fyrsta árið í viðskiptum við Steinullarverksmiðjuna hf., því að „með öðru móti verði hinum ólögumætum samkeppnishömlum gagnvart honum ekki aflétt.“

Einnig segir í erindinu:

*„Þess er einnig óskað að Samkeppnisráð taki afstöðu til þess hvort skilyrði sem SV hefur áður sett fyrir viðskiptum við umbj. minn samrýmist samkeppnislögum. Skilyrði það sem um ræðir kemur m.a. fram í bréfi framkvæmdastjóra Steinullarverksmiðjunnar hf. til umbj. míns dags. 3. maí 1993 og er svohljóðandi:*

*„Sem fyrr er þó miðað við sölu afurðanna á útsölustöðum sem hafa á boðstólum alla almenna byggingavöru svo sem timbur, stál, grindarefni, klæðningu og/eða önnur tengd efni.“*

*Umbj. minn telur að skilyrði þetta sé til þess fallið að draga úr samkeppni og að tilgangur þess sé að útiloka keppinauta frá markaðnum, sbr. b. lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga. Telja verður mjög óeðlilegt að setja það sem skilyrði fyrir því að kaupa og selja steinull að samhliða séu seldar aðrar óskyldar byggingavörur. Ekki er á það fallist að Steinullarverksmiðjan hf. geti sett kaupendum sínum frekari skilyrði fyrir kaupum á framleiðslu sinni en nauðsynleg eru til að tryggja gæði og rétta meðferð vörunnar.*

*Telja verður fullljóst að umbj. minn hefur bæði þekkingu og aðstöðu til þess að selja steinull, enda var hann um árabíl helsti innflytjandi og seljandi glerullar.*

*Fallist Samkeppnisráð á sjónarmið Steinullarverksmiðjunnar hf., hvað þetta varðar, er þess óskað að ráðið kveði skýrt á um það hvaða byggingavörur, ef einhverjar, umbj. m. þurfi jafnframt að selja svo hann teljist hæfur til að stunda viðskipti með steinull.*“

Þá er þess krafist að Samkeppnisráð skeri úr um ágreining aðila þess efnis að Steinullarverksmiðjan hf. feli einum aðila að mestu dreifingu til smásala. Hér er átt við dreifingarsamning milli Steinullarverksmiðjunnar hf. og Krókháls hf. Kvartandi telur að þessi samningur brjóti gegn 17. og 12. gr. samkeppnislaga, þar sem Steinullarverksmiðjan hf. hafi einkasöluaðstöðu á markaðnum. Þá segir: „Telja verður mjög vafasamt að framleiðandi í einkasöluaðstöðu, geti veitt öðrum aðila, í krafti stöðu sinnar, jafnframt einkasöluaðstöðu, þannig að kaupendur verði í öllum tilvikum þvingaðir til að geiða þeim „millilið“ þóknun til að fá keypta hina markaðsráðandi vöru.“ Bent er á að fyrirtækið Krókháls hf. sé talið vera að 3/4 hlutum í eigu BYKO hf. og Húsasmiðjunnar hf. og að fyrirtækin sjái sér hag í því að hindra dreifingu til kvartanda sem sé helsti keppinautur þeirra á Reykjavíkursvæðinu.

Ennfremur segir: „Þess er krafist að Samkeppnisstofnun kalli eftir ítarlegum upplýsingum frá Steinullarverksmiðjunni hf. um kjör viðskiptamanna félagsins svo leggja meg þau til grundvallar við ákvörðun á viðskiptakjörum umbj. m. Þess er sérstaklega krafist að viðskiptakjör Krókháls hf., Byko hf. og Húsasmiðjunnar hf. verði upplýst, enda telur umbj. m. að miða verði kjör hans út frá kjörum þessara aðila.

Einnig er þess krafist að Samkeppnisstofnun athugi sérstaklega viðskiptamannaskrá Steinullarverksmiðjunnar hf., enda telur umbj. minn að ekki sitji allir við sama borð hvað varðar viðskipti við félagið. Upplýst hefur verið að Krókháls hf. sé ekki eini innlendi viðskiptamaður Steinullarverksmiðjunnar hf. Umbj. minn telur nauðsynlegt við úrlausn þessa máls að upplýst verði nákvæmlega hverjir njóti þess að eiga viðskipti beint við verksmiðjuna.

*Telja verður nauðsynlegt að Steinullarverksmiðjan hf. leggi fram dreifingarsamning sinn við Krókháls hf.*“

## 2.

Fundur var haldinn í húsakynnum Samkeppnisstofnunar með lögmanni Steinullarverksmiðjunnar hf., Ragnari Aðalsteinssyni, hrl., 17. feb. 1995, þar

sem erindi Þýsk-íslenska var kynnt. Í framhaldi af þeim fundi ritaði Samkeppnisstofnun lögmanningnum bréf, dags. 27. febrúar, þar sem óskað var eftir skriflegum athugasemdum við kvörtunina. Jafnframt var óskað eftir eftirtöldum gögnum:

Upplýsingum um beina sölu eða afgreiðslu Steinullarverksmiðjunnar hf. til endurseljenda og umboðsaðila (þ.m.t. Krókháls hf.) sundurliðuðum eftir kaupendum, magni og söluverðmæti árin 1993 og 1994.

Heildarsölu Steinullarverksmiðjunnar hf. árin 1993 og 1994 eftir magni og söluverðmæti.

Afriti af gildandi dreifingarsamningum Steinullarverksmiðjunnar hf. við þá endurseljendur sem kaupa beint af verksmiðjunni og umboðsaðila.

Upplýsingum um hluthafa í Steinullarverksmiðjunni hf. og eignarhlut hvers þeirra.

Eftirfarandi gögn bárust frá Steinullarverksmiðjunni hf. með bréfi, dags. 8. mars, tölusett 1-7:

1. Vöruskrá Steinullarverksmiðjunnar hf.
2. Verðlisti Steinullarverksmiðjunnar hf.
3. Ársreikningur 1994 (1993).
4. Upplýsingar um heildarsölu og skiptingu hennar 1993 og 1994.
5. Afrit af dreifingarsamningi.
6. Bréf til Verðlagsstofnunar varðandi viðskiptaskilmála Steinullarverksmiðjunnar hf. dags. 15/1 1993.
7. Upplýsingar um eigendur hlutabréfa í Steinullarverksmiðjunni hf.

Meðfylgjandi var bréf, dags. 14. mars 1995, frá lögmanni Steinullarverksmiðjunnar hf. Í bréfi lögmannsins segir: „*Umbj. m. leggur á það sérstaka áherslu að hann lætur Samkeppnisstofnun gögn þessi í té sem trúnaðarmál og til afnota fyrir Samkeppnisstofnun eingöngu.*“

Samkeppnisstofnun ritaði lögmanni Steinullarverksmiðjunnar hf. bréf, dags. 5. apríl, þar sem á það er bent að gögn þau sem óskað er eftir að farið sé með sem trúnaðarmál hafi að geyma mismunandi upplýsingar og því sé nauðsynlegt að tilgreina ástæður í hverju tilviki.

Svar barst frá lögmanni Steinullarverksmiðjunnar hf., dags. 3. maí. Þar kemur fram að þau gögn sem óskað er eftir að farið sé með sem trúnaðarmál séu fylgiskjöl nr. 2, 4, 5 og 6 og tilgreindar ástæður fyrir því, en fylgiskjöl nr. 1, 3 og 7 séu ekki trúnaðarmál.

Samkeppnisstofnun sendi lögmanni kvartanda bréf, dags. 8. maí, þar sem óskað var eftir umsögn og athugasemdum við beiðni lögmanns Steinullarverksmiðjunnar hf. um að farið væri með áður nefnd fylgiskjöl sem trúnaðarmál. Svar barst frá lögmanni kvartanda, dags. 16. maí, þar sem krafist er aðgangs að öllum gögnum og sú krafa rökstudd fyrir hvert fylgiskjal.

Samkeppnisstofnun tók ákvörðun í málinu 7. júní, þar sem Þýsk-íslenska hf. var heimilaður aðgangur að verðlista Steinullarverksmiðjunnar hf. og hluta af bréfi, sem varðar almenna söluskilmála Steinullarverksmiðjunnar hf. Viðvíkjandi önnur gögn var fallist á sjónarmið lögmanns Steinullarverksmiðjunnar hf. um að þau væru eingöngu til notkunar fyrir Samkeppnisstofnun.

Þessari ákvörðun skaut lögmaður kvartanda til áfrýjunarnefndar samkeppnis-mála, sem úrskurðaði í málinu 14. ágúst. Málarekstur, sem ekki verður rakinn hér, hefur staðið síðan og bíður málið nú dóms.

Með bréfi, dags. 23. nóvember, óskar lögmaður kvartanda eftir því að kvörtun hans frá 20. janúar 1995 fái sem fyrst efnislega meðhöndlun hjá Samkeppnisstofnun, þar sem kvartandi meti hagsmuni sína af því meiri heldur en að fá aðgang að hinum umdeildu gögnum.

### 3.

Um skriflegar athugasemdir við erindi Þýsk-íslenska hf. vísar lögmaður Steinullarverksmiðjunnar hf. til greinargerðar, dags. 26. jan. 1994, í dómsmáli nr. 48, Þýsk-íslenska hf., gegn Steinullarverksmiðjunni hf. og Krókhálsi hf.

Í greinargerðinni segir m.a.:

*„Umbj. m., Steinullarverksmiðjan h.f., Sauðárkróki, framleiðir steinull. Hlutafélagið hefur hvorki einkaleyfi né sérleyfi til framleiðslu vörunnar á Íslandi og keppir á frjálsum markaði við íslenskar og erlendar framleiðsluvörur. Framleiðsla umbj. m. nýtur engrar verndar fyrir*

*innlendra eða erlendra samkeppni, hvorki í formi tolla né annars sem hér skiptir máli. Enda þótt umbj. m. starfi að hluta skv. sérstökum lögum nr. 61/1981 um steinullarverksmiðju, þá fjalla þau lög einungis um heimild ríkissjóðs til að eiga minnihluta hlutafjár í félaginu án þess að því fylgi nokkur sérréttindi fyrir félagið. Hlutafjáraðild ríkissjóðs hefur engin áhrif á réttarstöðu umbj. m.*

*Umbj. m. hefur það fyrirkomulag á sölu framleiðsluvöru sinnar á innlendum markaði, að hann gerir samning við dreifingaraðila þar um. Frá einkadreifingarrétti slíks aðila eru einungis fáar undantekningar, sem sæta þröngum takmörkunum. Dreifingaraðilinn kemur vörunni á framfæri við smásala, en smásalarnir eru alhliða byggingarvöruverslanir. Umbj. m. hefur valið greint fyrirkomulag þar sem hann telur það hagkvæmustu og ódýrustu leiðina við sölu á framleiðsluvöru sinni, sem leiðir til lægsta hugsanlegs verðs fyrir neytendur. Umbj. m. hefur tekist að framleiða góða vöru á lágu verði og því hefur umbj. m. náð árangri á innanlandsmarkaði. Hafa innlendir og erlendir samkeppnisaðilar átt í erfiðleikum með að framleiða og selja vöru til neytenda á jafnlágu verði.*

*Umbj. m. á þrátt fyrir ofangreint sífellt í samkeppni við aðrar vörur til sambærilegra nota á íslenskum markaði og breytir dreifingaraðferð umbj. m. engu um áframhald þeirrar samkeppni.*

*Samkeppnisaðilar umbj. m. eru eða geta verið innflytjendur steinullar og innflytjendur glerullar sem gegnir sama hlutverki og steinull. M.a. þeirra sem keppa við innflutninginn á glerull er stefnandi máls þessa.*

*Sú aðferð framleiðanda að gera einkadreifingarsamning við dreifingaraðila er alkunn hér á landi og annars staðar og gildir jafnt um erlenda sem innlenda framleiðendur sem viðskipti eiga á íslenskum markaði.“*

Ennfremur segir:

*„Því er haldið fram, að stefnanda hafi boðist viðskipti með sömu skilmálum og öðrum sem uppfylla hlutlæg skilyrði varðandi sölu á byggingarvörum, en ástæða skilyrðis um alhliða byggingarvörur er einkum að til sölu á steinull þarf þó nokkra sérþekkingu til þess að leiðbeina og liðsinna viðskiptavinum. Sé slík sérþekking ekki fyrir hendi er hætta á rangri*

*meðferð vörunnar og slíkt spillir fyrir því álitum sem varan nýtur hjá neytendum. Þeir smásalar sem koma sér upp vörulager með grófum byggingarvörum verða að afla sér slíkar sérþekkingar, en hún er hins vegar ekki fyrir hendi hjá þeim sem selja annars konar byggingarvörur. Að auki hafi slíkir aðilar ekki afgreiðsluáðstöðu til að selja steinull og skyldar vörur.“*

Og loks segir:

*„Lagarök: Umbj. m. vísar til almennrar reglu íslensks réttar um sammingsfrelsi, svo og þess að ekki er í núverandi samkeppnislöggjöf að finna nein ákvæði um söluskyldu. Þá vekur stefnandi athygli á því að ákvæði eldri laga, 25. gr. 1. nr. 56/1978, um söluskyldu eru skilyrt. Fyrir hendi verður að vera synjun og hún verður að teljast skaðleg fyrir samkeppnishætti. Hvorki þessi skilyrði né önnur skilyrði 25. gr. eru uppfyllt. Ennfremur vísar umbj. m. til 9. gr., 13. gr., 17. gr., 49. gr., 51. gr., 55. gr. og 56. gr. samkeppnislaga, svo og til l. um meðferð einkamála, þar á meðal til 80. gr.“*

#### 4.

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

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

Í svarbréfi Steinullarverksmiðjunnar hf., dags. 4. júlí s.á., er aðdróttun lögmanns kvartanda um ólögmati ákvörðunar stjórnar Steinullarverksmiðjunnar hf. frá 7. maí s.á. mótmælt. Þar er því lýst yfir að Steinullarverksmiðjan hf. 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 eitt heildsölu-fyrirtæki, Krókháls hf., um sölu og dreifingu á framleiðslunni á Íslandi. Í niðurlagi bréfsins kemur fram að Steinullarverksmiðjan hf. 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 Steinullarverksmiðjan hf. ekki geta selt kvartanda framleiðsluvörur sínar beint og milliliðalaust við núverandi aðstæður.

Með bréfi til Verðlagsstjóra, dags. 6. desember 1991, fór lögmaður kvartanda þess á leit við Verðlagsráð að það skyldaði Steinullarverksmiðjuna hf. 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 Steinullarverksmiðjunni hf. Þar kemur m.a. fram að Húsasmiðjan hf. og BYKO hf. eigi hvor um sig 37% hlut í Krókhálsi hf. sem annist sölu og dreifingu á framleiðsluvörum Steinullarverksmiðjunnar hf. en þessi tvö félög séu helstu keppinautar kvartanda á byggingarvörumarkaðnum.

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 Steinullarverksmiðjan hf. hafi ekki fallist á að selja kvartanda beint vegna dreifingarsamnings verksmiðjunnar við Krókháls hf. Í bréfinu er hugmyndum kvartanda að skilmálum þeim sem gilda ættu í viðskiptum aðila lýst. 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 Steinullarverksmiðjunni hf. m.a. 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 ályktaði Verðlagsráð um ágreining málsaðila með svohljóðandi samþykkt:

*„Þýzk-Íslenzka hf. hefur lýst því yfir að fyrirtækið hyggist selja í smásölu og eiga birgðir af alhliða 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 SV synjað.*

*Þýzk-Íslenzka hf. var um árabil stór innflytjandi einangrunarefna. Eftir að SV hóf starfsemi sína hefur innflutningur einangrunarefna, þ.e. steinullar og glerullar, að mestu leyti lagst niður. Steinullarverksmiðjan 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 þess 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 var haldinn fundur með kvartanda og fulltrúum Steinullarverksmiðjunnar hf. og Verðlagsstofnunar hinn 19. október s.á. Þar lýsti kvartandi því yfir að hann þvertæki ekki fyrir það að eiga viðskipti beint við Krókháls hf. enda væri það tryggt að hann nyti 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 var kvartanda gert tilboð um kaup á steinull. Í bréfinu kom fram að tilefni þess væri 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 alhliða byggingarvörum 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, dags. 2. mars s.á. Í tilboðinu er ekki gert að skilyrði að stefnandi hafi á boðstólum og lagerfæri alhliða byggingavörur, eins og kveðið var á í fyrra tilboði Krókháls hf.

Í framhaldi þar af var gerður samningur milli kvartanda og Krókháls hf. sem dagsettur er hinn 13. apríl 1993. Þar er ekki áskilið fremur en í tilboði Krókháls hf. að kvartandi skuli hafa á boðstólum og lagerfæra alhliða byggingarvörur.

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

Kvartandi svaraði þessu símbréfi með bréfi, dags. 26. apríl s.á. Þar segir m.a. að kvartandi reki fimm smásöluverslanir í Reykjavík með alhliða byggingarvörusölu, 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.

Samkeppnisstofnun ritaði Steinullarverksmiðjunni hf. og Krókhálsi hf. bréf, dags. 13. desember 1993 þar sem óskað var eftir athugasemdum við kvörtun 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 Verðlagsráðs 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.“*

Kvartandi höfðaði mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með stefnu, dags. 12. nóvember 1993. 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 samningsins 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 stefnanda 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.

Með ákvörðun nr. 18, 8. júní 1994, tók Samkeppnisráð afstöðu til erindis kvartanda frá 27. október 1993. Ákvörðunarorð Samkeppnisráðs voru svohljóðandi:

*„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 SV 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 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. lokamálslið 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-íslenska hf. Þýzk-íslenska hf. hefur á hinn bóginn mótmælt skilningi Krókháls á umræddum samningi, m.a. þeirri túlkun að gildistaka samningsins hafi verið háð því að Þýzk-íslenska hf. uppfyllti ákvæði samþykktar Verðlagsráðs frá 6. október 1992.*

*Telja verður kvörtun Þýzk-íslenska 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-íslenska hf.“*

Kvartandi skaut ákvörðun Samkeppnisráðs til áfrýjunarnefndar samkeppnismála með bréfi, dags. 23. júní 1994. Með úrskurði, dags. 21. júlí 1994, staðfesti áfrýjunarnefndin úrskurð Samkeppnisráðs.

Í framhaldi af þessari niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar sendi fyrrum lögmaður kvartanda tilkynningu til Krókháls hf., dags. 10. ágúst 1994, þar sem kvartandi segir upp samningi aðila frá 13. apríl 1993, en Krókháls hf. hafði áður sagt upp samningnum fyrir sitt leyti eins og fyrr segir. „Frá og með 10. ágúst 1994 er því óumdeilanlegt að ekkert samnings samband er á milli umbj. m. og Krókháls hf. og að umbj. m. er fallinn frá öllum kröfum á hendur Krókhálsi hf. um efnidir á samningi aðila frá 13. apríl 1993, enda er það mat umbj. m. að hinni ólögsmætu sölusynjun verði ekki aflétt af dómstólum landsins, þ.e. þeir hafa ekki lagaheimildir til þess að grípa með virkum hætti til aðgerða gegn slíkum samkeppnishindrunum. Það er hins vegar lögboðið hlutverk samkeppnis-yfirvalda að leysa úr og grípa til aðgerða gegn ólögsmætum samkeppnishindrunum.“ segir í erindi lögmanns kvartanda.

Lögmaður kvartanda ritaði síðan Steinullarverksmiðjunni hf. bréf, dags. 16. nóvember 1994, þar sem farið er fram á að gengið verði án tafar til saminga við kvartanda um kaup á framleiðslu Steinullarverksmiðjunnar hf. Í svari lögmanns Steinullarverksmiðjunnar hf., dags. 20. desember 1994, eru fyrri sjónarmið ítrekuð og kröfum kvartanda hafnað. Í svari lögmanns

Steinullarverksmiðjunnar hf. segir m.a.: „Ég ítreka að um sjónarmið umbj. m. má lesa á dskj. nr. 48 í framangreindu dómsmáli sem er greinargerð umbj. m. í því máli. Afstaða umbj. m. er enn óbreytt og hún er sú að henni sé að lögum heimilt að hafa þann hátt á dreifingu framleiðsluvöru sinnar að fela einum aðila megnið af dreifingunni til smásala og umbj. m. telur rétt að ítreka þá afstöðu sína að hann telur að með þeirri aðferð sé ekki verið að takmarka með neinum hætti samkeppni á markaði. Hann vekur athygli á að öllum smásölum sem með byggingarvörur versla er frjálst að eiga viðskipti við dreifingaraðilann og jafnframt að aðrar vörur eins og glerull keppa við framleiðsluvörur umbj. m., en glerull er það sem kallað er staðgönguvara steinullar og getur komið í hennar stað í byggingariðnaði.“

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 20. janúar 1995, kvartar Baldur Guðlaugsson hrl. fyrir hönd Þýzk-Íslenska hf. undan meintum ólögmætum sölusynjunum og samkeppnishindrunum Steinullarverksmiðjunnar hf., eins og segir í upphafi þessarar umfjöllunar.

## 5.

Þar sem ákvörðun Samkeppnisráðs í þessu máli gæti varðað hagsmuni Krókháls hf., var dreifingarfyrtækinu, með bréfi dags. 5. des., gefinn kostur á að tjá sig um málið.

Umsögn barst frá lögmanni Krókháls hf., dags. 18. des. Þar segir m.a. að í gildi sé lögmætur dreifingarsamningur milli Steinullarverksmiðjunnar hf. og Krókháls hf. og að Steinullarverksmiðjunni hf. sé óheimilt að selja steinull til smásala á Íslandi nema fyrir milligöngu Krókháls hf. Þetta fyrirkomulag spari Steinullarverksmiðjunni hf. rekstur söluskrifstofu og kostnað við markaðsstarfsemi sem geri þeim kleift að selja framleiðslu sína á lægra verði. Dreifingarsamningurinn sé ekki samkeppnishindrandi, markmiðið sé að hafa dreifingu til smásala á einni hendi. Þá segir að kvörtun Þýsk-Íslenska hf. beinist að röngum aðila þar sem um sölusynjun hafi ekki verið að ræða af hálfu Krókháls hf. Gerður hafi verið sölusamningur milli aðilanna um kaup Þýsk-Íslenska á steinull þann 13. apríl, eins og rakið hefur verið hér að framan. Ekki hafi verið á það reynt hvort unnt sé að endurnýja samning aðila frá 13. apríl 1993 og lýsir fyrirtækið sig reiðbúið til viðræðna við Þýzk-Íslenska hf. um endurnýjaðan sölusamning en áskilur sér rétt til breytinga á efnisatriðum, vegna breyttra markaðsforsendna. Síðan segir: „Í fyrsta lagi hefur Þýsk-Íslenska hf. einkaumboð á Íslandi fyrir glerull frá GULD FIBER, sem er staðgönguvara fyrir steinull. Sala og dreifing Þýsk-Íslenska hf. á glerullarvörum er því í beinni

*samkeppni í dag við steinull. Í öðru lagi hefur Þýsk-íslenska haft uppi ragmæli (sic) um steinull, sbr. 3. mgr. bréfs umbj. míns frá 18. nóvember 1993 og kann því umbj. minn nú að hafa réttmæta ástæðu til þess að neita Þýsk-íslenska hf. um endurnýjun sölusamnings.“* Loks segir að enn hafi ekki reynt á hvort Krókháls hf. synji Þýsk-íslenska formlega um sölu, sem Þýsk-íslenska hf. gæti þá eftir atvikum kvartað yfir til Samkeppnisstofnunar.

## II.

### Athuganir Samkeppnisstofnunar

#### 1.

Steinullarverksmiðjan hf. starfar á Sauðárkróki. Hún var stofnuð árið 1982 og starfsemi hennar hófst 1985. Með lögum um steinullarverksmiðju nr. 61/1981 var ríkisstjórninni heimilað að taka þátt í stofnun hlutafélags, er reisti og ræki steinullarverksmiðju, og að leggja fram í því skyni allt að 40% af hlutafé þess, enda yrði hlutafé félagsins minnst 30% af stofnkostnaði verksmiðjunnar. Heimilað var að veita ríkisábyrgð fyrir lánnum allt að 25% af heildarlánsfjárförf vegna stofnkostnaðar. Einnig var heimilað að fella niður aðflutnings- og sölugjöld af vélum, tækjum og varahlutum til verksmiðjunnar.

Hluthafar í Steinullarverksmiðjunni hf. eru:

Íslenska ríkið	30,11%
Partek Oy, Finnlandi	27,68%
Sauðárkróksbær	23,97%
Húsasmiðjan hf.	6,19%
BYKO hf.	6,19%
Kaufélag Skagfirðinga	4,92%
Aðrir	0,94%

Íslenska ríkið og Sauðárkróksbær eiga samanlagt 54,08% í Steinullarverksmiðjunni hf., erlendir aðilar eiga 27,68% og innlend fyrirtæki 18,24%. Af hlutafé sem er í eigu innlendra fyrirtækja eiga Húsasmiðjan hf. og BYKO hf. 34% hvort, eða samanlagt 68%, og saman eiga fyrirtækin tvö einn fulltrúa í stjórn Steinullarverksmiðjunnar hf.

Rekstrartekjur Steinullarverksmiðjunnar hf. voru kr. 445 millj. árið 1994 og kr. 375 millj. árið 1993.

## 2.

Hlutafélagið Krókháls hf. var stofnað 18. maí 1990 en félagið annast einkum innflutning og dreifingu á byggingarvörum. Hluthafar í Krókhálsi hf. eru:

Húsasmiðjan hf.	37%
BYKO hf.	37%
Kaupf. Austur-Skaftf.	1%
Kaupf. Borgfirðinga	2%
Kaupf. Eyfirðinga	10%
Kaupf. Húnavetninga	1%
Kaupf. Héraðsbúa	1%
Kaupf. Þingeyinga	1%
Kaupf. Árnesinga	3%
Kaupf. Skagfirðinga	2%
Kaupf. Suðurnesja	5%

Húsasmiðjan hf. og BYKO hf. eiga samanlagt 74% í Krókhálsi hf. og eiga fyrirtækin tvo fulltrúa af þremur í stjórn Krókháls hf.

Steinullarverksmiðjan hf. og Krókháls hf. hafa gert með sér samning um dreifingu og sölu á framleiðsluvörum Steinullarverksmiðjunnar hf. á innanlandsmarkaði og er hann dagsettur í mars 1990.

## 3.

Byggingarvöruverslanirnar Húsasmiðjan hf. og BYKO hf., sem báðar eru hluthafar í Steinullarverksmiðjunni hf. og eiga samtals 3/4 hluta í Krókhálsi hf., eru langstærstu byggingarvöruverslanir landsins. Samkvæmt skýrslu Samkeppnisráðs um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi frá desember 1994 voru 115 fyrirtæki á smásölumarkaðnum fyrir byggingarvörur á árinu 1993. Velta Húsasmiðjunnar hf. og BYKO hf. nam það ár samtals 48% af heildarveltu byggingarvörumarkaðarins. Fyrirtækin eru bæði starfandi á höfuðborgarsvæðinu þar sem velta þeirra er hlutfallslega mun meiri en annars staðar á landinu.

## 4.

Í samþykkt Verðlagsráðs frá 6. október 1992 segir m.a.: „*Þýsk-íslenska hf. var um árabíl stór innflytjandi einangrunarefna. Eftir að Steinullarverksmiðjan hf.*



*hóf starfsemi hefur innflutningur einangrunarefna, þ.e. steinullar og glerullar, að mestu lagst niður. Steinullarverksmiðjan 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 greinargerð lögmanns Steinullarverksmiðjunnar hf., dags. 26. jan. 1994, segir að Steinullarverksmiðjan hf. hafi hvorki einkaleyfi né sérleyfi til framleiðslu steinullar og keppi á frjálsum markaði við íslenska og erlenda framleiðendur. Á þeim markaði sé m.a. glerull samkeppnisvara, en kvartandi í þessu máli sé einn af innflytjendum glerullar.

Á árunum 1983 til 1985 voru árlega flutt inn um og yfir þúsund tonn af glertrefjum og glermottum til einangrunar skv. verslunarskýrslum Hagstofu Íslands. Innflutningsverðmæti vörunnar cif var yfir 50% hærra en fobverðmæti hennar. Eftir 1985 dró úr innflutningi og frá 1988 hefur hann verið innan við eitt hundrað tonn á ári. Árið 1994 var innflutningur á glerull 45 tonn. Samkvæmt upplýsingum frá Steinullarverksmiðjunni hf. var sala innanlands á steinull 2433 tonn árið 1993 og 2617 tonn árið 1994.

Í vöruskrá Steinullarverksmiðjunnar hf. frá árinu 1994 segir m.a.: „*Með tilkomu Steinullarverksmiðjunnar gafst íslenskum byggingariðnaði fyrst kostur á fjölbreyttu úrvali fyrsta flokks einangrunarefna á viðráðanlegu verði, en fram að þeim tíma voru einhæf efni ráðandi, þar sem efnisval tók fyrst og fremst mið af flutningskostnaði til landsins.“*

Eins og áður segir bendir lögmaður Steinullarverksmiðjunnar hf. á glerull sem staðgönguvöru sem sé í samkeppni við steinull. Innflutningur á glerull er hins vegar nánast enginn og hefur ekki verið síðan árið 1988. Með vísan til hins mikla mismunar á fob og cif verðmæti glerullar á árunum 1983 til 1985 má ætla að hár flutningskostnaður sé veigamikil ástæða þess að sala á glerull hrapaði eftir að innlend steinull kom á markaðinn.

## 5.

Samkvæmt gögnum málsins hefur Steinullarverksmiðjan hf. afhent steinull beint til Húsasmiðjunnar hf., BYKO hf., Kaupfélags Skagfirðinga og byggingarvöruverslunarinnar Bjarnarins í Reykjavík. Önnur fyrirtæki sem annast endursölu steinullar kaupa vöruna af Krókhálsi hf.

Krókháls hf. fær umboðslaun af þeim viðskiptum sem endurseljendur eiga beint við Steinullarverksmiðjuna hf. auk þeirra umboðslauna sem fyrirtækið fær af eigin sölu.

#### **IV. Niðurstöður**

##### **1.**

Lögmaður kvartanda krefst þess að Samkeppnisráð nýti heimildir sínar í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga til þess að aflétta meintum ólögætum sölusynjunum og samkeppnishindrunum Steinullarverksmiðjunnar hf. gagnvart honum. Þá krefst lögmaðurinn þess að Samkeppnisráð ákveði verð og viðskiptakjör kvartanda í viðskiptum við Steinullarverksmiðjuna hf. og að tryggt verði að hann njóti sömu kjara og helstu keppinautar hans, BYKO hf. og Húsasmiðjan hf., við kaup á steinull. Ennfremur er þess krafist að kvartandi njóti sérstaks aukaafsláttar, t.d. 10%, til þess að auðvelda honum að vinna sig inn á steinullarmarkaðinn.

Þá óskar kvartandi eftir afstöðu Samkeppnisráðs til skilyrða sem Steinullarverksmiðjan hf. hefur áður sett fyrir viðskiptum við kvartanda en þau eru að hann selji jafnframt alla almenna byggingarvöru, svo sem timbur, stál, grindarefni, klæðningu og önnur tengd efni. Bent er á að kvartandi hafi um árabíl verið helsti innflytjandi og seljandi glerullar og hafi því bæði þekkingu og aðstöðu til þess að selja steinull.

Einnig er þess krafist að Samkeppnisráð skeri úr um ágreining aðila þess efnis að Steinullarverksmiðjan hf. feli Krókhálsi hf. að mestu dreifingu til smásala, en kvartandi telur að dreifingarsamingurinn milli Steinullarverksmiðjunnar hf. og Krókháls hf. brjóti gegn 17. og 12. gr. samkeppnislaga.

##### **2.**

Í greinargerð lögmanns Steinullarverksmiðjunnar hf. segir að verksmiðjan starfi á frjálsum markaði og keppi við íslenska og erlenda framleiðendur. Keppinautar geti verið innflytjendur steinullar og glerullar, m.a. Þýsk-íslenska hf. Steinullarverksmiðjan hf. hefur gert einkadreifingarsamning við einn aðila

um sölu á framleiðslu sinni til smásala, sem eru alhliða byggingarvöruverslanir, en það fyrirkomulag telur Steinullarverksmiðjan hf. hagkvæmustu og ódýrustu leiðina til þess að selja framleiðslu sína. Frá einkadreifingarsamningnum eru einungis fáeinar undantekningar, sem sæta þröngum takmörkunum. Bent er á að einkadreifingarsamningar séu alkunnir hér á landi sem annars staðar bæði í viðskiptum erlendra og innlendra framleiðenda.

Því er haldið fram að kæranda hafi boðist viðskipti með sömu skilmálum og öðrum sem uppfylla hlutlæg skilyrði til sölu á byggingarvörum. Til þess að selja og lagerfæra steinull þurfi þónokkra sérþekkingu auk afgreiðsluástöðu. Þær byggingarvöruverslanir sem selji grófar byggingarvörur verði að afla sér slíkrar sérþekkingar, sem aðrar byggingarvöruverslanir hafi ekki.

### 3.

Kjarni þessa máls er að Steinullarverksmiðjan hf. hefur neitað kvartanda um bein viðskipti með steinull. Er því haldið fram af hálfu kvartanda að um ólögmdæta sölusynjun sé að ræða þar sem hún sé samkeppnishindrandi. Rétt þykir í upphafi að líta til nokkurra almennra atriða sem tengjast úrlausn þessa máls.

Almennt er litið svo á að í tilvikum sem eru sambærileg þessu máli verði í upphafi að taka afstöðu til þess hvort það fyrirtæki sem kvartað er yfir er markaðsráðandi. Er þetta nauðsynlegt sökum þess að innan samkeppnisréttarins geta mismunandi sjónarmið átt við um hegðan markaðsráðandi fyrirtækis og fyrirtækis sem ekki hefur slíkan styrk. Þannig geta ýmsir viðskiptahættir og hegðun á markaði, sem teljast eðlileg og samkeppnishvetjandi ef lítil fyrirtæki eiga í hlut, haft skaðleg áhrif á viðkomandi markaði ef markaðsráðandi fyrirtæki á í hlut.

Telja verður að sú ákvörðun forsvarsmanna lítils eða meðalstórs fyrirtækis að hafna því að eiga viðskipti við tiltekinn aðila geti í fæstum tilvikum haft í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni og gefi ekki tilefni til afskipta samkeppnisyfirvalda. Öðru máli kann að gegna ef ákvörðun um sölusynjun er tekin af markaðsráðandi fyrirtæki. Í því tilviki kann að vera ástæða til íhlutunar samkeppnisyfirvalda en í því sambandi verður að horfa til þess að jafnt í íslenskum rétti sem rétti annarra þjóða, sem búa við markaðshagkerfi, er frelsi til sammingsgerðar einn af hornsteinum viðskiptalífsins. Hér býr að baki sú hugsun að menn eigi að vera frjálsir að því að velja sér sammingsaðila, frelsi eigi að ríkja um efni samninga og að borgararnir skuli jafnan eiga um það

sjálfðæmi hvort þeir ganga yfir höfuð til samninga. Á hinn bóginn hefur löggjafinn viðurkennt að rétt sé í vissum tilvikum að setja samningafrelsinu ákveðin takmörk og liggja þá almannahagsmunir einatt til grundvallar. Í þessu samhengi má nefna að skv. samkeppnislögum eru allir samningar milli fyrirtækja á sama sölustigi sem lúta t.d. að verði eða skiptingu markaða bannaðir. Eru slíkir samningar skv. lögnum lýstir ógildir og geta varðað samningsaðila refsingu. Einnig er samkeppnisyfirvöldum í samkeppnislögum veitt heimild til að grípa til aðgerða gegn samningum sem að mati þeirra hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þannig er samkeppnisyfirvöldum t.d. heimilt, til að vinna gegn samkeppnishindrunum, að skylda markaðsráðandi fyrirtæki til að selja öðru fyrirtæki afurðir sínar beint þrátt fyrir að fyrrnefnda fyrirtækið hafi í samningi skuldbundið sig til annars.

Þegar ofangreint er virt má ljóst vera að miklu skiptir fyrir úrlausn þess máls sem hér er til umfjöllunar að taka afstöðu til þess hvort Steinullarverksmiðjan hf. er markaðsráðandi.

#### 4.

Við mat á því hvort um markaðsráðandi stöðu sé að ræða verður að líta til tveggja þátta. Í fyrsta lagi verður að skilgreina þann markað sem um er að tefla. Þetta er frumskilyrði því markaðsyfirráð geta aðeins átt sér stað í tengslum við sölu eða kaup á tiltekinni vöru eða þjónustu. Því næst verður að meta styrk fyrirtækisins á viðkomandi markaði.

Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum; vörumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Það sem ræður úrslitum um hvort ákveðnar vörur teljist til sama vörumarkaðar er innbyrðis staðganga þeirra. Til þess að meta staðgöngu verður m.a. að hafa hliðsjón af eiginleikum vöru, verði hennar og til hvaða nota hún er ætluð.

Hér á landi er steinull aðallega notuð til einangrunar húsa. Segja má að einangrun í húsum sé þrennskonar, þ.e. hitaeinangrun, brunaeinangrun og hljóðeinangrun.

Í máli þessu verður litið svo á að vörumarkaðurinn sé efni til einangrunar húsa. Upplýsingar frá Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins leiða til þeirrar ályktunar að a.m.k. steinull, glerull og frauðplast teljist til þessa markaðar. Þess ber þó að geta að vegna eðliseiginleika frauðplasts og ákvæða

byggingarreglugerðar er ekki unnt að nota frauðplast sem brunaeinangrun. Hljóðeinangrun plastsins er einnig takmörkuð.

Til þess að unnt sé að ákvarða hvort fyrirtæki sé markaðsráðandi verður að ákvarða hinn landfræðilega markað. Þetta er nauðsynlegt til þess að meta þá samkeppni sem viðkomandi fyrirtæki býr við. Hvað varðar málið sem hér er til umfjöllunar er landið allt, Ísland, hinn landfræðilegi markaður.

Ráða má af gögnum málsins að fram yfir miðjan síðasta áratug var töluverður innflutningur á glerull hingað til lands. Glerull er staðgönguvara steinullar hvað notagildi varðar. Eftir að Steinullarverksmiðjan hf. hóf framleiðslu sína lagðist innflutningur á glerull nánast af. Ekki hefur heldur verið um að ræða innflutning á steinull hingað til lands. Gögn málsins bera með sér að líklegasta orsökkin fyrir því að einangrunarefni hafa ekki verið flutt inn eftir tilkomu Steinullarverksmiðjunnar hf. sé hlutfallslega hár flutningskostnaður einangrunarefnanna. Ljóst má því vera að Steinullarverksmiðjan hf. nýtur umtalsverðrar fjarlægðarverndar.

## 5.

Samkeppnisráð lítur svo á að markaðsráðandi staða í skilningi 17. gr. samkeppnislaga sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og því er að verulegu leyti kleift að starfa án þess að þurfa að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis skiptir miklu þegar staða þess er metin. Því meiri sem hún er því líklegri er að um markaðsráðandi stöðu sé að ræða. Aðrir þættir sem m.a. geta skipt máli eru tæknilegir yfirburðir fyrirtækisins, yfirráð yfir hráefnum, fjárhagslegur styrkur, stærðarhagkvæmni og hegðan fyrirtækisins.

Samkvæmt upplýsingum frá Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins (RB) er nú einungis notuð steinull og frauðplast til einangrunar húsa hér á landi. Steinullarverksmiðjan hf. er eini framleiðandi steinullar hér á landi. Fyrirsvarsmenn Steinullarverksmiðjunnar hf. telja að verksmiðjan hafi 75–80% hlutdeild á markaðnum fyrir einangrunarefni í hús. Að mati RB er frauðplast að mestu notað til að einangra gólf og undir múrhúð. Í öðrum tilvikum sé steinull oftast notuð. Þessar upplýsingar RB gefa einnig til kynna að markaðshlutdeild Steinullarverksmiðjunnar hf. kynni að vera umtalsvert hærrí ef markaðurinn væri skilgreindur með þrengri hætti. Þannig er hægt að líta svo á að í þeim

tilvikum sem ekki er unnt að nota frauðplast hafi Steinullarverksmiðjan hf. nánast 100% markaðshlutdeild.

Út frá hagfræðilegu sjónarhorni er það mikilsvert í máli þessu að Steinullarverksmiðjan hf. hefur haft háa markaðshlutdeild um nokkurra ára skeið. Slíkt þykir almennt séð rík vísbending um markaðsráðandi stöðu. Í því sambandi skiptir miklu að talsverðar aðgangshindranir eru að markaðnum hér á landi fyrir einangrunarefni. Í fyrsta lagi má benda á því til stuðnings að flutningskostnaður er hár í hlutfalli við verðmæti vörunnar. Þessi staðreynd gerir erlendum framleiðendum eða innflytjendum erfitt að keppa við Steinullarverksmiðjuna hf. Fyrirsvarsmenn Steinullarverksmiðjunnar hf. telja verksmiðjuna reyndar eiga í óbeinni samkeppni við innflytjendur. Þannig komi yfirvofandi innflutningur í veg fyrir verðhækkanir Steinullarverksmiðjunnar hf. Verðtilboð sem einstaka fyrirtæki fái frá umboðsmönnum erlendra steinullar- eða glerullarframleiðenda beri þess vott. Samkeppnisráð bendir í þessu sambandi á að Steinullarverksmiðjan hf. hefur getað svarað mögulegri samkeppni í verðlagningu á framleiðsluvöru sinni þannig að ekkert hefur orðið af innflutningi á staðgönguvörum. Í öðru lagi kemur skýrlega í ljós þegar litið er til ákvæða laga nr. 61/1981 um steinullarverksmiðju að Steinullarverksmiðjan hf. hefur notið stuðnings af hálfu hins opinbera. Nægir þar að nefna ríkisábyrgðir fyrir lánnum og niðurfellingu opinberra gjalda af vélum og varahlutum. Þetta leiðir til þess að mjög ólíklegt er að til sögunnar komi nýr aðili hér á landi sem reisi samskonar verksmiðju í samkeppni við Steinullarverksmiðjuna hf. Smæð markaðarins og nauðsynleg stærðarhagkvæmni í slíkum rekstri leiðir til sömu niðurstöðu.

Í ljósi hinnar háu markaðshlutdeildar, og með hliðsjón af öðrum atriðum sem nefnd voru hér að framan, er það mat Samkeppnisráðs að Steinullarverksmiðjan hf. sé markaðsráðandi í skilningi 17. gr. samkeppnislaga á markaðnum fyrir einangrunarefni í hús.

## 6.

Fyrir liggur í máli þessu að Steinullarverksmiðjan hf. hefur hafnað að eiga bein viðskipti við kvartanda. Þessari ákvörðun til stuðnings hefur Steinullarverksmiðjan hf. m.a. bent á að í gildi er dreifingarsamningur frá mars 1990 milli verksmiðjunnar og Krókháls hf. Í samningi þessum er Krókhálsi hf. veittur, með þröngum undantekningarskilmálum, einkaréttur á sölu steinullar á innanlandsmarkaði til endurseljenda. Steinullarverksmiðjan hf. hefur talið sig bundna af samningnum og ekkert tilefni sé til þess að endurskoða

dreifingarfyrirkomulagið þar sem Steinullarverksmiðjan hf. lítur svo á að það sé hagkvæmasta leiðin til sölu á framleiðsluafurð sinni, sem m.a. hafi haft í för með sér lægra vöruverð. Svipuð sjónarmið hafa verið höfð uppi af hálfu Krókháls hf.

Kvartandi hafnar því nú að eiga viðskipti við Krókháls hf. Hann telur söluskilmála óaðgengilega og þar sem fyrirtækið er að 3/4 hlutum í eigu keppinauta sé óviðunandi að þurfa að eiga viðskipti við fyrirtækið.

Eins og áður var bent á er Steinullarverksmiðjan hf. ráðandi á markaði einangrunarefna í hús. Með því að fela Krókhálsi hf. einkadreifingu á framleiðsluvöru sinni hefur Steinullarverksmiðjan hf. í raun veitt félaginu markaðsráðandi stöðu í dreifingu á steinull. Það er mat Samkeppnisráðs að þetta fyrirkomulag á dreifingu steinullar sé varasamt í samkeppnislegu tilliti.

Í fyrsta lagi er Krókháls hf. að 3/4 hlutum í eigu Húsasmiðjunnar hf. og BYKO hf. Þessi fyrirtæki eru langstærstu byggingarvöruverslanir landsins. Samkvæmt „Skýrslu Samkeppnisráðs um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi“ frá desember 1994 voru á árinu 1993 115 fyrirtæki á smásölumarkaðnum fyrir byggingarvörur. Samtals nam velta Húsasmiðjunnar hf. og BYKO hf. það ár 48% af heildarveltu byggingarvörumarkaðarins á landinu. Fyrirtækin eru bæði starfandi á höfuðborgarsvæðinu þar sem markaðshlutfall þeirra er mun hærra en yfir landið í heild.

Minnt er á að í samþykkt Verðlagsráðs frá 6. október 1992 kom fram að Húsasmiðjan hf. og BYKO hf. hafi 90% markaðshlutdeild í sölu steinullar á Reykjavíkursvæðinu.

Það er mat Samkeppnisráðs að sú ákvörðun Steinullarverksmiðjunnar hf. að veita fyrirtæki, sem er í meirihlutaeigu tveggja aðila sem hafa yfirburðastöðu í smásölu á byggingarvörum markaðsráðandi stöðu í heildsöludreifingu á steinull, skapi hættu á verulegum samkeppnishömlum á smásölumarkaði steinullar. Húsasmiðjunnar hf. og BYKO hf. er þannig mögulegt, í krafti eignaraðildar sinnar að Krókhálsi hf., með beinum eða óbeinum aðgerðum að gera keppinautum sínum erfitt fyrir og takmarka aðgang nýrra aðila að markaðnum. Fyrirtækjunum er gert kleift að hamla samkeppni á viðkomandi markaði og vernda þannig markaðshlutdeild sína í smásölu.

Einnig verður að telja það hafa skaðleg áhrif á samkeppni á smásölumarkaði á steinull að keppinautar Húsasmiðjunnar hf. og BYKO hf. geti einungis fengið steinull til endursölu hjá fyrirtæki sem er að verulegu leyti í eigu stærstu fyrirtækjanna á þessum markaði, Húsasmiðjunnar hf. og BYKO hf. Allar líkur eru á því að upplýsingar sem gefi markaðshlutdeild keppinauta til kynna og aðrar viðkvæmar upplýsingar af viðskiptalegum toga, sem Krókháls hf. eðli málsins samkvæmt býr yfir, berist í hendur eigenda fyrirtækisins.

Komið hefur fram að Steinullarverksmiðjan hf. og Krókháls hf. setja það sem skilyrði að steinull verði einungis seld á útsölustöðum sem hafa á boðstólum alla almenna byggingarvöru, svo sem timbur, stál, grindarefni, klæðingu og/eða önnur tengd efni. Til stuðnings þessu skilyrði hefur verið fullyrt að við sölu á steinull þurfi sérþekkingu til að leiðbeina viðskiptavinum, ella sé hætt á rangri efnismeðferð sem rýrt geti það álit sem varan nýtur hjá neytendum. Jafnframt er bent á að þeir smásalar sem koma sér upp vörulager með grófum byggingarvörum verði að afla sér þekkingar, en hún sé ekki fyrir hendi hjá þeim sem selji annars konar byggingarvörur. Að auki hafi slíkir aðilar ekki afgreiðsluástöðu til að selja steinull og skyldar vörur.

Samkeppnisráð telur að með ofangreindu skilyrði séu Steinullarverksmiðjan hf. og Krókháls hf. að styrkja stöðu BYKO hf. og Húsasmiðjunnar hf. á smásölumarkaðnum fyrir steinull. Skilyrði þetta er til þess fallið að hindra aðgang nýrra aðila að markaðnum þar sem það hlýtur að krefjast umtalsverðrar fjárfestingar að koma upp smásöluverslun með alhliða byggingarvörur. Segja má að skilyrði þetta geri það að verkum að hugsanlegri samkeppni er beint í þann farveg sem hagfelldastur er fyrir BYKO hf. og Húsasmiðjuna hf. Þannig er t.d. girt fyrir það að nýr aðili komi inn á markaðinn sem hugsanlega vill keppa með þeim hætti að lágmarka allan kostnað og þjónustu en bjóða þess í stað lægra verð.

Samkeppnisráð fellst ekki á þá röksemd að einungis þeir aðilar sem hafi til sölu alhliða byggingarvörur séu færir um að veita fullnægjandi leiðbeiningar um notkun steinullar. Nægjanlegt er að gera kröfur til þess að viðkomandi smásali hafi innan sinna vébanda starfsmenn sem búa yfir fullnægjandi þekkingu. Raunar má draga í efa að þörf á sérþekkingu sé eins rík og lýst er af hálfu Steinullarverksmiðjunnar hf. Gera má ráð fyrir að nokkuð stór hluti kaupenda steinullar hafi allgóða þekkingu á vörunni, t.d. smiðir og verktakar. Ekki verður heldur fallist á þá skoðun Steinullarverksmiðjunnar hf. að einungis þeir sem hafi til sölu alhliða byggingarvörur búi yfir fullnægjandi afgreiðsluástöðu. Að



mati Samkeppnisráðs getur Steinullarverksmiðjan hf. tryggt að steinull sé seld í viðunandi húsnæði með því að setja fram hlutlæg skilyrði sem seljandi verður að uppfylla. Hvort viðkomandi seljandi rekur alhliða byggingarvöruverslun er ekki forsenda þess að hann búi yfir viðunandi afgreiðsluaðstöðu til sölu á steinull.

## 7.

Í ljósi þess sem að framan greinir telur Samkeppnisráð að sú ákvörðun Steinullarverksmiðjunnar hf. að gera einkadreifingarsamning við fyrirtæki sem er í meirihlutaeigu stærstu aðilanna á smásölumarkaði fyrir steinull hafi skaðleg áhrif á samkeppni.

## V.

### Ákvörðunarorð:

**„Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Steinullarverksmiðjunnar hf. að hefja fyrir 1. mars. 1996 viðskipti við þá smásöluaðila sem þess óska og uppfylla viðskiptaskilmála Steinullarverksmiðjunnar hf. Umræddir viðskiptaskilmálar skulu vera hlutlægir og sanngjarnir. Óheimilt er að gera það að skilyrði að smásalar reki alhliða byggingarvöruverslun. Steinullarverksmiðjan hf. skal fyrir 1. mars 1996 senda Samkeppnisstofnun viðskiptaskilmála sem koma til með að gilda um viðskipti Steinullarverksmiðjunnar hf. og eru skilmálarnir háðir staðfestingu stofnunarinnar.“**