

Föstudaginn 16. febrúar 1996 kl. 14:00

69. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 6/1996

**Kvörtun TF-vinnuvéla yfir
Íslenskum aðalverktökum sf.**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 23. maí 1995, frá verktakafyrirtækinu TF-vinnuvélum í Reykjanesbæ, er varðar meint brot varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og Íslenskra aðalverktaka sf. á samkeppnislögum. Í ákvörðun þessari verður fjallað um þann þátt málsins sem snýr að Íslenskum aðalverktökum.

Í erindinu kemur m.a. fram að um áramótin 1993/1994 hafi utanríkisráðuneytið sagt upp, með sex mánaða uppsagnarfresti, samningum við sex fyrirtæki sem hafi haft efnistökurétt í landi ríkisins að Stapafelli og Súlum í landi Hafna í Gullbringusýslu. Ráðuneytið hafi síðan frá 1. júlí 1994 samið eingöngu við Íslenska aðalverktaka um efnistökurétt í umræddu landi og hafi fyrirtækið frá sama tíma hafið sölu á markaði. Samkvæmt sérstöku leyfi Íslenskra aðalverktaka hafi þó eitt fyrirtæki, Súlur hf. í Keflavík, fengið heimild til efnistöku á umræddu svæði.

Jafnframt kemur fram í erindinu að samkvæmt samningi við aðra landeigendur Stapafells, en land þetta er að hluta í einkaeign, eigi TF-vinnuvélar ásamt öðrum fyrirtækjum efnistökurétt á svæði þeirra.

Í erindinu segir að efnistökurækstur Íslenskra aðalverktaka sé ekki fjárhagslega aðskilinn rekstri fyrirtækisins á Keflavíkurflugvelli sem stundaður sé í skjóli einkaleyfis og telja TF-vinnuvélar það brjóta í bága við 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

TF-vinnuvélar kveða Íslenska aðalverktaka geta boðið efni úr Stapafelli og Súlum á lægra verði en keppinautar þar sem efnið sé flutt inn á varnarsvæðið og unnið þar með ótollafgreiddum tækjum. Þessu til stuðnings er bent á reikning Íslenskra aðalverktaka, dags. 1. nóvember 1994, til sveitarfélagsins Keflavíkur-Njarðvíkur-Hafna fyrir kaup þess á steypusandi en afrit af honum fylgir erindinu. Að mati forsvarsmanna TF-vinnuvéla felur þetta í sér brot gegn 17. gr. samkeppnislaga. Loks kemur fram að afleiðing ofangreinds sé sú að ekkert fyrirtæki geti keppt við Íslenska aðalverktaka hvað verð snertir þar sem það sé boðið í krafti yfirburðastöðu fyrirtækisins á Keflavíkurflugvelli. Þar af leiðandi minnki sala TF-vinnuvéla á jarðefnum jafnt og þétt.

2.

Erindi TF-vinnuvéla var sent Íslenskum aðalverktökum til umsagnar. Í umsögn Íslenskra aðalverktaka, dags. 6. júní sl., segir m.a. að Íslenskir aðalverktakar hafi frá 1954 haft með höndum efnisvinnslu í Stapafelli/Súlum vegna starfsemi sinnar fyrir varnarliðið en á sl. ári hafi ríkið sem eigandi landsins einnig samið við aðra aðila um efnistöku í landinu. Þeim samningum hafi síðan verið sagt upp af hálfu ríkisins og samið við Íslenska aðalverktaka um að fyrirtækið tæki alla efnisvinnslu á leigu.

Einnig kemur fram í umsögninni að frá og með 1. maí 1995 hafi rekstur efnisvinnslunnar verið aðskilinn annarri starfsemi Íslenskra aðalverktaka og sé nú rekinn af sérstöku félagi, Lava hf., sem sé í meirihlutaeign Íslenskra aðalverktaka.

Auk þess segir í umsögninni að efni hafi ekki verið flutt inn á Keflavíkurflugvöll í þeim tilgangi að vinna það þar til endursölu út fyrir svæðið. Undantekning frá þessu hafi verið sala á sandi til hálkueyðingar til Reykjanesbæjar en ekki sé vitað til að aðrir hafi samsvarandi sand til sölu. Verðlagning á sandinum hafi verið miðuð við gæðin.

Í umsögninni er ítrekað að engin tæki sem notuð séu í Stapafelli/Súlum við efnisvinnslu til endursölu séu ótollafgreidd.

Jafnframt segir að samanburður á verðskrá milli efnissala sé erfiður enda þurfi að taka tillit til gæða, hagkvæmni í vinnslu og hvort efnin séu sambærileg. TF-vinnuvélar verði að leita annarra orsaka fyrir minnkandi sölu þar sem Íslenskir aðalverktakar hafi ekki stundað nein undirboð á markaði.

Loks telja Íslenskir aðalverktakar sig ekki á nokkurn hátt hafa brotið gegn eðlilegum viðskiptaháttum og því séu aðrar ástæður fyrir minnkandi sölu TF-vinnuvéla, s.s. ástandið á svæðinu og fjöldi aðila sem veiti svipaða þjónustu.

3.

Umsögn Íslenskra aðalverktaka var send TF-vinnuvélum til athugasemda og bárust þær þann 1. ágúst 1995. Þar kemur m.a. fram að TF-vinnuvélar telji sérstaklega ámælisvert að ríkið, sem sé stærsti einstaki eigandi Íslenskra aðalverktaka, skuli hafa sagt upp samningum við ýmsa aðila um efnistöku í landi ríkisins og leigt Íslenskum aðalverktökum sama rétt til 10 ára. Jafnframt segir: „*TF telur að Samkeppnisstofnun hljóti að rannsaka hvort Íslenskir aðalverktakar hafi haft heimildir til að reka þá starfsemi, sem lýst er í bréfinu á tímabilinu 1. júlí 1994 til 1. maí 1995 er Lava hf. er sagt taka við rekstrinum, þ.e. að selja efni til aðila utan varnarsvæðisins*“. Í framhaldi af því krefjast TF-vinnuvélar þess að kannað verði hvort rekstur Lava hf. sé í raun aðskilinn rekstri Íslenskra aðalverktaka og hvort staðhæfing Íslenskra aðalverktaka um sölu til bæjarfélagsins Keflavíkur-Njarðvíkur-Hafna út af varnarsvæðinu sé einangrað tilfalli.

Fyrirtækið bendir á það að Íslenskir aðalverktakar hafi eingöngu verið að selja efni sem hafi verið losað og forbrotið á undanförunum árum, áður en þeir hafi tekið að selja efni á almennum markaði og telur mögulegt að þetta efni hafi verið unnið í tengslum við verk fyrir varnarliðið, en það geti e.t.v. skýrt hið lága verð sem Íslenskir aðalverktakar hafi boðið.

Loks kemur fram að TF-vinnuvélar telji undirboð Íslenskra aðalverktaka lið í minnkandi efnissölu hjá sér og ljóst sé að með því að sex aðilum hafi verið sagt upp samningum um efnistöku á umræddu svæði hafi söluaðilum fækkað svo um muni og þeir sem eftir séu geti ekki keppt við það verð er Íslenskir aðalverktakar bjóði án þess að hljóta skaða af.

II.

Lagaumhverfi

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga segir: „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.“

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

III.

Niðurstöður

1.

Kvörtun TF-vinnuvéla gagnvart Íslenskum aðalverktökum er margþætt. Nokkrir þættir hennar snúa þó að öðrum yfirvöldum en samkeppnisstofnunm, s.s. tollyfirvöldum, og verður ekki tekin afstaða til þeirra hér.

Fram kemur hjá TF-vinnuvélum að ekki sé vitað til þess að Íslenskir aðalverktakar skilji á milli þess rekstrar síns sem tengist efnistöku í Stapafelli og Súlum og þess rekstrar á Keflavíkurflugvelli sem stundaður sé í skjóli einkaleyfis. Slíkt fyrirkomulag brjóti í bága við 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Í umsögn Íslenskra aðalverktaka kemur fram að frá og með 1. maí 1995 hafi efnistökurasturinn verið aðskilinn frá annarri starfsemi Íslenskra aðalverktaka og sé nú rekinn af sérstöku hlutafélagi, Lava hf., sem sé í meirihlutaeign Íslenskra aðalverktaka með aðskilinn fjárhag. Fram hefur komið að Íslenskir aðalverktakar hafi lagt félaginu til hlutafé og leigi því ýmsa þjónustu, s.s. starfsmenn og tæki. Í ljósi þess er ekki hægt að fallast á það með TF-vinnuvélum að sá hluti starfsemi Íslenskra aðalverktaka er varðar efnistöku í Stapafelli og Súlum brjóti í bága við 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

2.

TF-vinnuvélar telja Íslenska aðalverktaka geta boðið lægra efnisverð en samkeppnisaðilar þar sem fyrirtækið flytji talsvert af efni úr Stapafelli og Súlum inn fyrir girðingu á varnarsvæðinu og fullvinni efni þar með ótollafgreiddum tækjum og selji efnið síðan út af svæðinu. Þessu til stuðnings hefur verið lagður fram reikningur fyrir kaup Reykjanesbæjar á steypusandi til hálkueyðingar sem sóttur hafi verið inn á varnarsvæðið. Telja TF-vinnuvélar þetta brjóta í bága við 17. gr. samkeppnislaga.

Fram kemur í gögnum málsins og í viðræðum við Íslenska aðalverktaka að ekkert efni hafi verið flutt inn á varnarsvæðið í þeim tilgangi að vinna efni til endursölu út fyrir svæðið. Undantekning frá þessu hafi verið sala til Reykjanesbæjar á sandi til hálkueyðingar þar sem ekki var vitað um annað fyrirtæki sem hefði slíkan sand til sölu. Salan hafi átt sér stað hálfu ári áður en Lava var stofnað. Í gögnum málsins hefur ekkert frekar komið fram um að slík sala hafi átt sér stað eftir að Lava hóf störf. Í ljósi þessa virðist hafa verið um einangrað tilvik að ræða og því telur Samkeppnisráð ekki ástæðu til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga.

Hvað varðar meinta undirverðlagningu Íslenskra aðalverktaka á jarðefnum er rétt að taka fram að þar sem ekki er búið að gera upp reikninga fyrsta rekstrarárs Lava liggja ársreikningar fyrirtækisins ekki fyrir. Fram hefur þó komið í samtölum við forsvarsmenn fyrirtækisins að hagnaður hafi orðið af rekstri fyrirtækisins á árinu 1995. Þrátt fyrir það hafi heildarvelta Lava af sölu jarðefna það árið verið óveruleg. Þær upplýsingar gefa ekki tilefni til að ætla að fyrirtækið hafi stundað samkeppnishamlandi undirverðlagningu á árinu 1995. Þessu til viðbótar má benda á að fram hefur komið að algjört hrun hafi orðið á jarðefnamarkaðnum á síðustu árum, sbr. almennan samdrátt í byggingarstarfsemi. Má væntanlega rekja samdrátt TF-vinnuvéla að einhverju leyti til þessa.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki hefur verið sýnt fram á að Íslenskir aðalverktakar sf. og síðar Lava hf. hafi við sölu jarðefna úr Stapafelli og Súlum brotið gegn samkeppnislögum nr. 8/1993.

Telur Samkeppnisráð ekki efni til að hafast frekar að vegna erindisins.“