

Miðvikudagurinn 2. júlí 1997 kl. 14:00

97. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 26/1997

Samstarf Hf. Eimskipafélags Íslands og Samskipa hf.

I.

Málavextir

1.

Í lok janúar sl. greindu fjölmiðlar frá því að Eimskipafélag Íslands (Eimskip) og Samskip hefðu tekið upp samstarf í sjóflutningum milli Íslands og Norður-Ameríku. Með hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga þótti Samkeppnisstofnun rétt að taka til athugunar umrætt samstarf skipafélaganna. Í því skyni voru fulltrúar Eimskips annars vegar og Samskipa hins vegar boðaðir til fundar með starfsmönnum Samkeppnisstofnunar. Á fundunum var Samkeppnisstofnun greint frá tilgangi og markmiðum þessa samstarfs og stofnuninni afhent ýmis gögn.

2.

Með bréfi, dags. 7. febrúar sl., óskaði Samkeppnisstofnun eftir frekari upplýsingum frá Samskipum varðandi siglingar til og frá Norður-Ameríku. Bárust umbeðnar upplýsingar með bréfi Samskipa, dags. 14. febrúar sl. Frekari upplýsingar bárust einnig frá Eimskip.

3.

Með bréfum, dags. 26. febrúar sl., var Samskipum og Eimskip tilkynnt um frumniðurstöður af athugun samkeppnisyfirvalda á samstarfi félaganna í siglingum til Norður-Ameríku. Í þeim kemur fram að flutningasamkomulag skipafélaganna frá 22. janúar sl. kunnir að brjóta í bága við bannákvæði samkeppnislaga. Var skipafélögunum gefinn kostur að því að koma að athugasemdum og frekari gögnum áður en mál þetta yrði tekið til endanlegrar ákvörðunar og á það bent að frumniðurstaða samkeppnisyfirvalda kynni að breytast ef athugasemdir og skýringar málsaðila þættu gefa tilefni til þess.

4.

Athugasemdir Eimskips bárust með bréfi lögmans félagsins, dags. 10. mars sl. Í bréfinu er á það bent að samkomulag skipafélaganna frá 22. janúar sl. sé sama efnis og eldra samkomulag á milli sömu aðila sem gert var á miðju ári 1993 og stóð í tvö ár. Fram kemur af hálfu Eimskips að þann tíma sem það samkomulag var í gildi hafi engar athugasemdir borist frá samkeppnisyfirvöldum né viðskiptamönnum félaganna vegna samvinnu þeirra um gámaflutninga til og frá Ameríku. Af hálfu Eimskips er því mótmælt að flutningasamkomulagið brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga og rök sett fram þeirri skoðun félagsins til stuðnings. Til vara er þess óskað að samkomulaginu verði veitt undanþága frá bannákvæði 10. gr. á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga. Óskar Eimskip eftir því að farið verði með öll gögn frá félaginu sem trúnaðarmál.

5.

Með bréfi, dags. 20. mars sl., bárust athugasemdir Samskipa. Í bréfinu er aðdragandi flutningasamkomulagsins rakinn og gerð ítarleg grein fyrir forsendum og markmiðum félagsins með samkomulaginu. Óska Samskip eftir því að farið verði með efni bréfsins sem trúnaðarmál og verður efni þess því ekki frekar rakið í máli þessu. Samskip telja að í flutningasamkomulaginu felist ekki brot gegn 10. gr. samkeppnislaga og færa í bréfinu rök fyrir því mati félagsins. Samskip krefjast þess að samkomulaginu verði veitt undanþága á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga ef samkeppnisyfirvöld fallast ekki á rök félagsins um að samkomulagið brjóti ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga.

6.

Eftir að ofangreind bréf Eimskips og Samskipa bárust samkeppnisyfirvöldum hafa starfsmenn Samkeppnisstofnunar átt frekari fundi með talsmönnum skipafélaganna þar sem sjónarmið þeirra hafa verið skýrð frekar. Einnig áttu starfsmenn Samkeppnisstofnunar fund með fulltrúum Samtaka verslunarinnar til þess að kanna viðhorf samtakanna til samstarfs Eimskips og Samskipa í flutningum milli Íslands og Ameríku.

II. Niðurstöður

1.

Eimskip og Samskip hafa stundað reglubundnar áætlunarsiglingar milli Íslands, Bandaríkjanna og Kanada. Með samningi, dags. 22. janúar 1997, var stofnað til samstarfs milli félaganna um flutninga til og frá nefndum löndum. Skipafélögin hafa áður haft með sér samstarf í flutningum á sömu leiðum. Þann 16. júní 1993 undirrituðu skipafélögin flutningasamkomulag um gámaflutninga milli Íslands og Bandaríkjanna og gildi samningurinn til 30. júní 1995. Á gildistíma samningsins hættu Samskip eigin siglingum til Bandaríkjanna og fluttu þess í stað gáma sína með Eimskip. Umræddur samningur var ekki endurnýjaður og hófu Samskip aftur siglingar með eigin skipi á þessari flutningaleið þar til nógildandi samningur tók gildi.

Samkvæmt 1. gr. samningsins frá 22. janúar sl. er markmið samstarfsins að koma á aukinni hagræðingu í þessum siglingum. Þrátt fyrir samkomulagið munu skipafélögin áfram annast sjálfstætt alla aðra flutningastarfsemi tengda flutningum til og frá viðkomandi höfnum. Í 2. gr. kemur fram að Eimskip tekur að sér að flytja fyrir Samskip gáma milli Reykjavíkur og tiltekinnna áætlunarhafna í Norður-Ameríku. Í 4. gr. samkomulagsins segir m.a.:

„4. Flutningsmagn og flutningsskyldur:

4.1. Útflutningur

SAMSKIP skuldbindur sig til að flytja a.m.k. 80% af ársútflutningi sínum frá Íslandi til Bandaríkjanna og Kanada með EIMSKIP, og EIMSKIP skuldbindur sig til að flytja sama magn fyrir SAMSKIP. Óski SAMSKIP eftir því við EIMSKIP að EIMSKIP flytji meira en 80% flutninga SAMSKIPA til Ameríku er EIMSKIP reiðubúið til að taka þá flutninga að sér og flytja allt að 100% af flutningsþörf SAMSKIPA, byggða á ársáætlun SAMSKIPA um flutningsmagn.

Í desember og júní hvert ár mun SAMSKIP leggja fram áætlun um flutningaþörf í útflutningi fyrir næstu 12 mánuði, brotið niður á ársfjórðunga. Mikilvægt er að slík áætlun sé ætíð sem réttust því á grundvelli hennar mun

EIMSKIP ákveða flutningsgetu áætlunaskipa. Áætlunin er ekki skuldbindandi en aðilar eru sammála um að ofáætlun getur leitt til kostnaðarauka fyrir EIMSKIP sem mikilvægt er að bæta með einum eða öðrum hætti.

Í janúar og júlí hvert ár skal SAMSKIP leggja fram yfirlit sem sýnir að SAMSKIP hafi staðið við skuldbindingu sína um 80% hlutdeild EIMSKIPS í flutningum SAMSKIPA undangenginna 6 mánaða. Verði flutningsmagn innan 80%, skal SAMSKIP greiða USD 150 fyrir hvert TEU sem á vantar til að ná 80% hlutdeild í útflutningi SAMSKIPA.

Meirihluti flutninga SAMSKIPA hefur verið frystar sjávarafurðir þar sem notaðir eru frystigámar. Ekki er gert ráð fyrir að það breytist á meðan samkomulag þetta er í gildi, og verða sjávarafurðirnar fluttar úr í 20ft og 40ft frystigámum.

4.2. Innflutningur

SAMSKIP skuldbindur sig til að flytja a.m.k. 80% af ársinnflutningi sínum frá Ameríku til Íslands með EIMSKIP, og EIMSKIP skuldbindur sig til að flytja sama magn fyrir SAMSKIP. Óski SAMSKIP eftir því við EIMSKIP að EIMSKIP flytji meira en 80% heildarflutninga SAMSKIPA til Ameríku, er EIMSKIP reiðubúið að taka þá flutninga að sér og flytja allt að 100% af flutningsþörf SAMSKIPA, byggða á ársáætlun SAMSKIPA um flutningsmagn.

Í desember og júní hvert ár mun SAMSKIP leggja fram áætlun um flutningaþörf í innflutningi fyrir næstu 12 mánuði, brotið niður á ársfjórðunga. Mikilvægt er að slík áætlun sé ætíð sem réttust því á grundvelli hennar mun EIMSKIP ákveða flutningsgetu áætlunaskipa. Áætlunin er ekki skuldbindandi en aðilar eru sammála um að ofáætlun getur leitt til kostnaðarauka fyrir EIMSKIP sem mikilvægt er að bæta með einum eða öðrum hætti.

Í janúar og júlí hvert ár skal SAMSKIP leggja fram yfirlit sem sýnir að SAMSKIP hafi staðið við skuldbindingu sína um 80% hlutdeild EIMSKIPS í flutningum SAMSKIPA undangenginna 6 mánaða. Verði flutningsmagn innan 80%, skal SAMSKIP greiða USD 150 fyrir hvert TEU sem á vantar til að ná 80% hlutdeild. Ef EIMSKIP flytur ekki 80% af innflutningi SAMSKIPA og EIMSKIP hefur staðið til boða að flytja allt það magn, þá greiðir EIMSKIP USD 150 fyrir hvert TEU sem vantar upp á 80% hlutdeild í innflutningi SAMSKIPA.

EIMSKIP mun flytja allt það magn af tómum gámum milli Íslands og N-Ameríku sem SAMSKIP hefur þörf fyrir hverju sinni, og áður hafa verið fluttir fullir með EIMSKIP.“

Samkvæmt 4. gr. skuldbinda Samskip sig þannig til þess að flytja 80% af ársútflutningi og -innflutningi til og frá Norður-Ameríku með Eimskip. Eimskip skuldbindur sig til þess að flytja sama magn fyrir Samskip. Bæði félögin skuldbinda sig til þess að greiða hvort öðru tiltekna fjárhæð ef þau uppfylla ekki skyldur sínar skv. 4. gr.

2.

Í 10. gr. samkeppnislaga segir m.a.:

„Samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi eru bannaðar þegar þær líta að eða er ætlað að hafa áhrif á:

- a. [...]
- b. *skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni.“*

Í athugasemdum við frumvarp til samkeppnislaga segir m.a. eftirfarandi um b. lið 10. gr.:

„Þessi staflíður felur hins vegar í sér nýmæli. Samkvæmt gildandi lögum getur verðlagsráð að vísu bannað samninga um markaðsskiptingu teljist þeir skaðlegir en hér er lagt til að hvers konar samningar um markaðsskiptingu séu með öllu ólöglegir. Það þýðir að ekki þarf að athuga í hverju tilviki samkeppnislega skaðsemi þeirra. Ástæða bannsins er einfaldlega sú að skipting markaða eftir landsvæðum, viðskiptavinum eða eftir sölu og magni er talin bjóða heim óeðlilegum verðhækkunum og óeðlilega háu verðstigi sem aftur á móti hefur í för með sér óhagkvæma nýtingu á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins.“

Samkeppnisráð telur að flutningasamkomulagið frá 22. janúar sl. brjóti í bága við b. lið 10. gr. samkeppnislaga. Eimskip og Samskip eru keppinautar sem starfa á sama sölustigi. Í samkomulaginu felst að Samskip hætta beinum áætlanarsiglingum til Norður-Ameríku og flytja þess í stað fastákveðið hlutfall

flutninga sinna með keppinauti sínum. Í þessu felst óhjákvæmilega að félögin hafa sammælt um að hætta að keppa á umræddri siglingaleið í einum af meginþáttunum sem flutningastarfsemi þeirra samanstendur af, þ.e. í siglingum og rekstri skipa. Öll samvinna af þessum toga er til þess fallin að draga úr samkeppni milli keppinauta, sérstaklega í tilviki sem þessu þar sem fákeppni ríkir á markaðnum. Allt samstarf milli keppinauta skapar hættu á að viðkomandi fyrirtæki fari að taka tillit til hvors annars og þar með dragi úr virkri samkeppni á viðkomandi markaði.

Í máli þessu hefur komið fram að ákveðin staðganga er á milli þess að flytja vörur beint með skipi á milli Norður-Ameríku og Íslands og flutninga á milli sömu staða í gegnum hafnir í Evrópu. Til mótvægis við aukinn siglingatíma sem felst í seinni kostinum kemur meiri tíðni í siglingum milli hafna í Evrópu og Norður-Ameríku en milli Íslands og Norður-Ameríku. Með öðrum orðum má segja að samkeppni geti ríkt í flutningum á milli Íslands og Norður-Ameríku annars vegar á milli skipafélags sem siglir beint til og frá höfnum þar og hins vegar skipafélags sem siglir til og frá Evrópu og kaupir framhaldsflutning til og frá Norður-Ameríku af öðru skipafélagi.

Í 4. gr. flutningasamkomulagsins er það tryggt að 80% af flutningum Samskipa til Norður-Ameríku fari með skipum Eimskips. Markaðurinn sem um er að ræða og samningurinn varðar er farmflutningar með skipum á milli Íslands og Norður-Ameríku. Eimskip og Samskip hafa annast langmestan hluta þessara flutninga ef undan eru skildir flutningar fyrir varnarliðið. Af þeim flutningum sem félögin tvö hafa annast hefur Eimskip flutt um 70% og Samskip um 30%. Samkvæmt samningnum mun Eimskip eins og áður segir flytja a.m.k. 80% af þessum 30% hlut Samskipa en Samskipum verður frjálst að flytja 20% af sínum hluta með öðrum. Með samningnum eru félögin, með öðrum orðum, að skipta hlut Samskipa á markaðnum fyrir sjófrakt á milli Íslands og Norður-Ameríku upp á milli Eimskips og ótilgreindra annarra flutningsaðila. Það flutningsmagn sem samkeppni getur ríkt um er því takmakað. Þannig eru félögin að skipta upp markaðnum á milli farmflytjenda hlutfallslega eftir magni. Ennfremur eru félögin með samningnum að skipta flutningi á vegum Samskipa á milli Íslands og Norður-Ameríku eftir flutningaleiðum, þ.e. eftir því hvort vörur eru fluttar beint eða þeim umskipað í Evrópuhöfnum. Þetta dregur verulega úr þeirri samkeppni sem Samskip geta veitt Eimskip með flutningum til og frá Norður-Ameríku í samstarfi við skipafélög í Evrópu.

Hvort tveggja er hindrun á virkri samkeppni á viðkomandi markaði og brýtur gegn ákvæði b. liðar 10. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð telur því sýnt fram á í máli þessu að Eimskip og Samskip hafi með samningi sínum á milli raskað samkeppni í siglingum og rekstri skipa í áætlunarflutningum milli Íslands og Norður-Ameríku.

3.

Samkeppnisráð telur að flutningasamkomulagið frá 22. janúar 1997 hafi auk þess sem að framan greinir skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga vegna þess samstarfs sem þar er komið á milli keppinauta. Einnig ber að líta til þess að samkvæmt skýrslu samkeppnisráðs um stjórnunar og eignatengsl frá árinu 1994 var hlutdeild Eimskips í flutningum á sjó 65% ef miðað er við veltu. Gögn þessa máls gefa til kynna að Eimskip hafi yfirburðastöðu í áætlunarflutningum til og frá Norður-Ameríku. Á árinu 1996 eignaðist Eimskip skipafélagið Jökla hf. sem stundað hafði siglingar til Norður-Ameríku. Samkeppnisráð telur að Eimskip hafi markaðsráðandi stöðu í flutningum á sjó. Umrætt flutningasamkomulag þykir því til þess fallið að styrkja eða efla þá stöðu Eimskips, sbr. a. lið 17. gr. samkeppnislaga. Með hliðsjón af undirkafla 4 hér á eftir er hins vegar ekki nauðsynlegt að fjalla frekar að sinni um þetta atriði.

4.

Af hálfu aðila þessa máls er þess krafist til vara að flutningasamkomulaginu frá 22. janúar 1997 verði á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga veitt undanþága frá bannákvæði 10. gr. laganna. Í 16. gr. segir:

„Samkeppnisráð getur veitt undanþágu frá bannákvæðunum í 10., 11. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

- a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða,*
- c. sérstakar aðstæður séu fyrir hendi er varða almannaheill.*

Undanþágur samkvæmt þessari grein mega ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta verið ótímabundnar eða veittar tímabundið. Hægt er að setja frekari skilyrði fyrir undanþágu.“

Við mat á því hvort veita beri undanþágu í máli þessu ber að líta til þess að í gögnum málsins kemur fram að flutningar milli Íslands og Norður-Ameríku hafa dregist saman. Sérstaklega hefur útflutningur á frystum sjávarafurðum til Norður-Ameríku minnkað en útflutningur til annarra markaða aukist. Aðilar málsins benda á að meðan bæði skipafélögin ráku eigin skip í þessum siglingum hafi mikil flutningsgeta verið ónýtt hjá félögunum og reksturinn því óhagkvæmur. Sýnt hefur verið fram á taprekstur beggja skipafélaganna af siglingum á milli Íslands og Norður-Ameríku. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð, við núverandi aðstæður, að umrætt samstarf skipafélaganna stuðli að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. samkeppnislaga.

Í sjóflutningum til og frá Íslandi ríkir fákeppni og hefur Eimskip yfirburðastöðu á þeim markaði. Það er mat samkeppnisráðs að verði flutningasamkomulagið ógilt á grundvelli 49. gr. samkeppnislaga leiði minnkandi flutningsmagn og umfram flutningsgeta til þess að ólíklegt sé við ríkjandi aðstæður að Samskip hefji siglingar með eigin skip á nefndri flutningaleið. Fari svo takmarkast verulega sú þjónusta sem félagið getur boðið viðskiptavinum sínum. Samkeppnisráð telur að afleiðing þessa yrði sú að möguleikar Samskipa til þess að veita Eimskip virka samkeppni í flutningum til og frá Íslandi yrðu skertir og þar með myndi draga úr samkeppni á markaðnum.

Eins og nefnt var felst í flutningasamkomulaginu óheimil markaðsskipting sem brýtur í bága við b. lið 10. gr. samkeppnislaga. Hins vegar ber að horfa til þess að eftir sem áður munu skipafélögin annast sjálfstætt alla aðra starfsemi tengda flutningum til og frá Norður-Ameríku en skiparekstur. Hér er átt við for- og framhaldsflutninga auk annarrar flutningatengdrar starfsemi, sbr. 1. gr. samkomulagsins, ásamt markaðsstarfi hvers konar. Skipafélögin geta því að þessu marki stundað áfram virka samkeppni.

Með vísan til þess sem að framan greinir telur samkeppnisráð að vænta megi, miðað við núverandi aðstæður, að jákvæð áhrif þeirra samkeppnishamlna sem felast í flutningasamkomulagi Eimskips og Samskipa frá 22. janúar sl. vegi þyngra en ókostir þeirra. Sökum þessa þykir rétt að veita samkomulaginu tímabundna undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga. Rétt þykir að veita undanþáguna til þriggja ára og jafnframt gerir samkeppnisráð það að skilyrði að skipafélögin tilkynni samkeppnisyfirvöldum um allar breytingar á verði og viðskiptaskilmálum í flutningum til og frá Norður-Ameríku svo og aðrar

breytingar á samkomulagi félaganna eða nýja samninga sem kunna að verða gerðir þeirra á milli.

III.

Ákvörðunarorð:

„Flutningasamkomulag milli Hf. Eimskipafélags Íslands og Samskipa hf., dags. 22. janúar 1997, brýtur í bága við b. lið 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Með heimild í 16. gr. samkeppnislaga veitir samkeppnisráð undanþágu frá bannákvæði b. liðar 10. gr. laganna fyrir flutningasamkomulag Hf. Eimskipafélags Íslands og Samskipa hf. Gildir undanþágan til 1. ágúst árið 2000. Meðan undanþágan gildir skulu Hf. Eimskipafélag Íslands og Samskip hf. tilkynna Samkeppnisstofnun um allar verðbreytingar og breytingar á skilmálum í flutningum þeirra milli Íslands og Norður-Ameríku, í síðasta lagi þegar þeim er ætlað að taka gildi og um alla samninga sem félögin kunna að gera sín á milli svo og breytingar á þeim.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 13/1997](#)]