

Fimmtudagur, 16. maí 2002

181. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 17/2002

**Erindi Sementsverksmiðjunnar hf. um meinta óréttmæta viðskiptahætti
fyrirtækisins Aalborg Portland á Íslandi hf. við sölu á sementi.**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi þann 13. september 2001 frá Sementsverksmiðjunni hf. (SV) þar sem óskað er eftir því að kannað verði hvort fyrirtækið Aalborg Portland Íslandi hf. (APÍ) hafi brotið gegn góðum viðskiptaháttum í skilningi 20. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í erindinu kemur fram að APÍ hafi verið stofnað 31. janúar 2000 af Aalborg Portland A/S. Vorið 2000 hafi félagið hafið innflutning á sementi í stórsekkjum. Jafnframt segir að Aalborg Portland A/S sé hluti af F. L. Smidth & Co. A/S sem sé stórt fyrirtæki á evrópskan mælikvarða. Hagnaður þess fyrirtækis árið 1999 hafi verið 1,1 milljarður danskra króna sem sé tíu sinni meira en öll velta SV sama ár.

Að sögn SV hafði, þegar APÍ kom inn á markaðinn með laust sement haustið 2000, m.a. báðum steypustöðvunum í Reykjavík, þ.e.a.s. B.M. Vallá ehf. og Steypustöðinni ehf., og væntanlega öðrum aðilum verið boðið sementstonnið á kr. 6.800 eða nær DKK 700 miðað við gengi dönsku krónunnar á þeim tíma. SV telur að gengi hennar hljóti að vera ráðandi þáttur við verðlagningu þessarar vöru. Einnig segir í erindinu að eftir áramótin 2000/2001 hafi verð frá APÍ lækkað stöðugt og í mars 2001 hafi tonnið verið komið niður í kr. 6.500 eða um DKK 590 miðað við þágildandi gengi og hafi a.m.k. ekki hækkað síðan í tilboðum til stærstu viðskiptaaðila SV þrátt fyrir að danska krónan sé nú mun dýrari en á þessum tíma. Þá hafi forráðamenn SV fengið upplýsingar um að APÍ sé ekki með gjaldskrá yfir söluvörur sínar.

Jafnframt segir í erindinu að samkvæmt upplýsingum megi reikna með að verksmiðjuverð í Aalborg á þessu sementi sé á bilinu 62-65 evrur eða DKK 460-480

tonnið. Með erindi SV fylgdi grein úr International Cement Review¹ og vakti SV sérstaka athygli á eftirfarandi úr greininni:

„Ignoring Iceland, ex-factory prices do not exceed € 80 in Europe. Generally speaking, prices now range between € 55 and € 75 in western Europe and between € 30 and € 60 in central and eastern Europe for the standard specification product in the market concerned.“

Þá segir að samkvæmt opinberum skýrslum um innflutning hafi fob-verð á þessu sementi í maí og júní verið innan við kr. 3.000 tonnið eða DKK 240-250. Þannig telur SV það nokkuð ljóst að „móðurfyrirtæki“ APÍ í Danmörku sé að selja sement til hins íslenska dótturfélags á óeðlilega lágu verði.

Að lokum segir í erindi SV að félagið geri sér grein fyrir því að algengt sé að seljendur ýmissa nýrra vörutegunda eða tegunda sem lítt eru þekktar á íslenskum markaði, selji vöru sína á lágu verði um stundar sakir til að laða neytendur að henni. SV segir slíkt vera eðlilega viðskiptahætti í samkeppnisþjóðfélagi. SV vilji hins vegar leyfa sér að benda á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/1998, Samtök iðnaðarins gegn samkeppnisráði. Í því máli hafi nefndin komist að þeirri niðurstöðu að lágt innkaupsverð vöru frá framleiðanda í Svíþjóð í svo langan tíma, sem var í því máli, hefði gefið samkeppnisyfírvöldum tilefni til að kanna það atriði sérstaklega. SV telur að APÍ hafi boðið hraðsement á óeðlilega lágu verði í langan tíma, sérstaklega þegar höfð sé hliðsjón af gengisþróun undanfarna mánuði og því sé tilefni til að kanna það atriði sérstaklega.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir umsögn og athugasemdum frá APÍ vegna erindis SV með bréfi stofnunarinnar, dags. 1. október 2001. Bréf barst frá APÍ þann 15. október 2001.

Í umsögn APÍ segir að SV hafi ruglað saman hagnaði F.L. Smidth & Co A/S og hagnaði FLS/Aalborg Portland A/S.

¹ Sjá fylgiskjal A frá SV, European markets, International Cement Review/June 2001.

Jafnframt segir í umsögn APÍ:

„Þá virðist umbjóðanda mínum lagagrunnur að erindinu óljós. Þannig virðist, sbr. niðurlagi erindisins, vera kvartað undan meintum ólögmeðum undirboðum af hálfu umbjóðanda míns og vísað um það til ákvæðis 20. gr. samkeppnislaga, sem geymir opin fyrirmæli um hvers kyns óréttmæta viðskiptahætti. Meint ólögmeðt undirboð virðist lögmaður Sementsverksmiðjunnar hf. síðan rökstyðja með styrkleika og stærð móðurfélags umbjóðanda míns, þegar réttara væri að miða við aðstæður á íslenskum markaði, en þar hefur Sementsverksmiðjan hf. stöðu sem markaðsráðandi aðili. Það er fyllilega í andstöðu við notkun hugtaksins “misnotkun á markaðsráðandi stöðu”, í samkeppnisrétti, að ætla að um slíkt geti verið að ræða af hálfu aðila sem ekki hefur slíka markaðsráðandi stöðu og því tómt mál að tala um að umbjóðandi minn sé með verðlagningu á vöru sinni að misnota sér aðstöðu sem hann hefur ekki.“

APÍ mótmælir sem rangri, þeirri fullyrðingu SV að um óeðlilega lágt innkaupsverð sé að ræða á sementi sem APÍ flytur inn.

Jafnframt kemur fram í umsögninni að APÍ hafi greitt CIF Helgúvík DKK 415 pr. fyrir tonn af sementi. Sé miðað við gengi DKK 09.10.2001 ISK 12,677 geri það ISK 5.261 eða 55,8 evrur sem sé innan þeirra marka sem getið er í tímaritsgrein sem fylgdi með bréfi SV að sé viðmiðunarverð á Evrópumarkaði. Jafnframt bendir APÍ á að félagið sé stórkaupandi á sementi og því sé ekki hægt að bera viðskiptakjör hjá Aalborg Portland A/S, saman við almennt verð „ex-works“ til steypustöðva og smásöluaðila á meginlandi Evrópu. Einnig tekur APÍ fram að um sé að ræða magnflutninga með eigin skipum Aalborg Portland A/S.

APÍ segir í umsögn sinni að þó að gengisbreytingar hafi ekki þjónað hagsmunum fyrirtækisins, þ.e. að hagnaðurinn hafi ekki verið sá sem hann hefði orðið við stöðugra gengi íslensku krónunnar, þá hafi fyrirtækið verið rekið með hagnaði. Jafnframt kemur fram í umsögn APÍ að fyrirtækjum sé oft illmögulegt að breyta verði til samræmis við tímabundnar sveiflur á gjaldeyrismörkuðum. Við þær aðstæður eigi fyrirtæki einkum um tvennt að velja, þ.e. annað hvort að taka ákveðna áhættu samfara langtíma samningum eða að reyna að mæta slíkri áhættu með gerð framvirkra samninga um gengisþróun. APÍ hafi ákveðið að mæta neikvæðri gengisþróun með því að byggja annað síló í Helgúvík til að ná fram enn frekari hagkvæmni í stórflutningum á sementi. APÍ geri ráð fyrir að nýtt síló verði tekið í notkun í mars – apríl 2002.

Þá segir APÍ að fyrirtækið hafi selt Steinsteypunni hf., Hafnarfirði, einum af þremur stórum framleiðendum á steinsteypu á höfuðborgarsvæðinu sement. Að sögn APÍ hefur fyrirtækinu ekki reynst unnt að selja sement í miklu magni fram til þessa til Steypustöðvarinnar hf. og BM-Vallár hf. þar sem forráðamönnum APÍ hafi verið tjáð að fyrirtækið sé ekki samkeppnisfært við SV í verðlagningu. Þykir APÍ því mega leiða

að því líkur að nýlegur samningur, gerður milli SV og BM-Vallá hf., hafi falið í sér að samið hafi verið um verð undir meintum tilboðum frá APÍ.

Að lokum vísar APÍ til þess að hinn markaðsráðandi aðili á íslenskum sementsmarkaði sé SV en ekki APÍ. Með hliðsjón af ákvæðum b- og c-liðar 1. gr. samkeppnislaga þykir APÍ sem lítið leggjast fyrir þann tilgang laganna sem þar er lýst, ef samkeppnisráð kemst að þeirri niðurstöðu að APÍ hafi beitt óréttmætum viðskiptaháttum í skilningi 20. gr. laganna, við að vinna sér fótfestu á þeim markaði.

2.

Umsögn APÍ var send SV með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 15. október 2001. Samkeppnisstofnun bárust athugasemdir SV með bréfi þann 5. nóvember 2001.

Í athugasemdum SV segir að APÍ blandi saman cif-verði annars vegar og „ex-works“ og „ex-factory“ verði hins vegar, þegar hann leggi út af tilvitnun í International Cement Review. Það verð sem tilgreint sé í tímaritinu sé „ex-works“ og „ex-factory“ verð, en lögmaðurinn hafi gert grein fyrir cif-verði, sem sé svipað og „ex-works“ og „ex-factory“ verði í Evrópu. Þá segir í athugasemdum SV að viðmiðunin í tímaritinu sé standard portlandsement en hraðsementið sem APÍ flytji hingað inn sé dýrara sement. Þá segir að cif-verð á Íslandi hafi lítið breyst á einu ári þrátt fyrir 30% lækkun krónunnar. SV segir að af þeim upplýsingum sem liggja fyrir virðist sem flutningur kosti um 20 dollara fyrir tonnið sem þýði að móðurfyrirtækið hljóti að fá sífellt minna í sinn hlut eða um 32-33 evrur fyrir tonnið, sem sé ekki langt frá 50% af útflutningsverði þegar tekið hefur verið tillit til þess að þetta sé hraðsement en ekki standard sement.

Jafnframt segir í athugasemdum SV að Aalborg Portland A/S flytji út um 50% af sinni framleiðslu sem sé um 2,8 milljónir tonna. Sala til Íslands hafi ekki verið stór hluti af því, hvorki fyrir Aalborg Portland A/S né á evrópskum mælikvarða og því geti sú fullyrðing APÍ, að félagið sé stórkaupandi á sementi, ekki réttlætt svo lágt verð á sementi.

3.

Athugasemdir SV voru sendar APÍ með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 6. nóvember 2001. Lokaathugasemdir APÍ bárust Samkeppnisstofnun með bréfi dags. 26. nóvember 2001. Athugasemdir APÍ voru sendar SV til kynningar með bréfi þann 3. desember 2001. Fleiri athugasemdir bárust ekki frá aðilum málsins.

Í athugasemdum APÍ er ítrekuð sú skoðun félagsins að lagagrunnur erindis SV sé óljós.

„...grundvallaratriði í sambandi við “ólögmæt undirboð” (e. predatory pricing), er að það fyrirtæki sem sakað er um slíkt sé í markaðsráðandi stöðu sem misnotuð er með þessum hætti og því um brot á 11. gr. samkeppnislaga (skl.) að ræða. Slíku er ekki til að dreifa í málinu, því það er almennt álitin eðlileg hegðun, einkum þegar fyrirtæki eru að koma inn á nýjan markað, að þau reyni að ná markaðshlutdeild með því að lækka verðin. Ef ráðandi fyrirtæki á slíkum markaði fer að elta þau verð og fara niður fyrir þau, og e.t.v. halda þeim þar um lengri tíma, og tilgangurinn með því er að ýta hinum nýja keppinaut út af markaðnum, þá er um ólögmætt undirboð að ræða í skilningi samkeppnislaga.“

Þá segir í athugasemdunum að það hafi verið SV sem byrjaði á að lækka verð sitt jafnskjótt og spurðist að von væri á samkeppni á markaðnum. Í því sambandi benti APÍ á að SV hafi verið rekin með tapi af reglulegri starfsemi á árinu 2000 þrátt fyrir metsölu á því ári sem APÍ þyki merkilegt þegar litið sé til þeirrar staðreyndar að fyrirtækið hafi fyrst tekið til við að dreifa sementi utan Keflavíkur í október sama ár.

Varðandi samanburð lögmanns SV á þeirri vöru sem aðilarnir eru að bjóða til sölu á íslenskum markaði segir í athugasemdum APÍ að hraðsement sé selt sem standard sement hjá Aalborg Portland A/S og framleiðsla þess sé ekki dýrari en framleiðsla á öðru gráu sementi. Það atriði hafi því ekkert að segja um verðmyndun á framleiðslu APÍ.

APÍ bendir á það í athugasemdum sínum að Aalborg Portland A/S hafi frá upphafi fengið greitt sama verð í dönskum krónum frá APÍ og því hafi félagið ekki fengið sífellt minna í sinn hlut eins og haldið sé fram í greinargerð lögmanns SV, heldur stöðugt verð. APÍ mótmælir vangaveltum SV um flutningskostnað. Þá ítrekar APÍ fyrri svör um að félagið njóti kjara sem dreifiaðili á sementi en ekki sem steypustöð. Þá bendir APÍ á skýrslu einkavæðingarnefndar frá maí 1999 þar sem komi fram að úttekt Skandia á sementsverði á Íslandi í samanburði við önnur lönd hafi leitt í ljós að verðmunur sé allt að 50% Íslandi í óhag.

Að lokum áréttar APÍ í athugasemdum sínum að SV sé markaðsráðandi á íslenskum sementsmarkaði og bendir á þá staðreynd að APÍ hafi ekki enn náð meiri en ríflega 20% markaðshlutdeild á þeim markaði og telur félagið það standa í beinu samhengi við þær verðlækkningar sem forsvarsmenn SV hafi notað til að verja markaðshlutdeild fyrirtækisins.

4.

Þann 28. janúar 2002 barst Samkeppnisstofnun erindi frá APÍ þar sem farið er fram á að stofnunin kanni hvort SV hafi brotið gegn góðum viðskiptaháttum í skilningi samkeppnislaga nr. 8/1993. Samkeppnisstofnun sá ekki ástæðu til að sameina þetta

erindi því máli sem hér er til umfjöllunar og verður því fjallað um erindi APÍ í sérstöku máli.

5.

Með bréfi dags. 9. janúar 2002 óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum frá APÍ um kostnaðarverð á sementi og upplýsingum um fob-verð og cif-verð. Þá var óskað eftir upplýsingum um söluverð til fimm stærstu viðskiptavina fyrirtækisins og þau almennu afsláttarkjör sem standa þeim viðskiptavinum til boða. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um söluverð á sementi með sex mánaða millibili. Loks óskaði stofnunin eftir upplýsingum á hvaða verði sambærilegir dreifingaraðilar og APÍ kaupa sement frá móðurfyrirtækinu Aalborg Portland A/S.

Þann 28. janúar 2002 bárust Samkeppnisstofnun umbeðnar upplýsingar og gögn. Meðal gagna sem Samkeppnisstofnun fékk var afrit af ársreikningi árið 2000 og endurskoðað uppgjör vegna ársins 2001. Gögn sem sýna hver salan á lausu sementi hefur verið hjá fyrirtækinu síðan það tók til starfa. Þá fékk stofnunin upplýsingar um fimm stærstu viðskiptavini APÍ árið 2001 o.fl.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 16. maí 2002, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Sigurbjörn Magnússon og Þórólfur Matthíasson.

1.

Í máli þessu óskar Sementsverksmiðjan hf. (SV) eftir því að kannað verði hvort fyrirtækið Aalborg Portland Íslandi hf. (APÍ) hafi brotið gegn góðum viðskiptaháttum í skilningi 20. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 með því að hafa boðið hraðsement á óeðlilega lágu verði í langan tíma, sérstaklega þegar höfð sé hliðsjón af gengisþróun á árinu 2001. SV telur að móðurfyrirtæki APÍ í Danmörku sé að selja sement til hins íslenska félags á óeðlilega lágu verði.

2.

Í máli APÍ kemur fram að fyrirtækið telur lagagrunn að erindinu óljósan. APÍ mótmælir sem rangri þeirri fullyrðingu SV að um óeðlilega lágt innkaupsverð sé að ræða á sementi sem fyrirtækið flytur inn. APÍ bendir á að fyrirtækið sé stórkaupandi af sementi og njóti kjara sem dreifingaraðili hjá móðurfyrirtækinu. Einnig tekur APÍ fram að um sé að ræða magnflutninga með eigin skipum móðurfyrirtækisins. APÍ segist hafa mætt neikvæðri gengisþróun með því að byggja annað síló í Helguvík til að ná fram enn frekari hagkvæmni í stórflutningum á sementi. Að sögn APÍ hefur fyrirtækinu ekki tekist að ná nema 20% markaðshlutdeild og fyrirtækinu hafi ekki

reynst unnt að selja sement í miklu mæli fram til þessa til Steypustöðvarinnar hf. og BM-Vallár hf. þar sem forráðamönnum APÍ hafi verið tjáð að fyrirtækið sé ekki samkeppnisfært við SV í verðlagningu. Loks vísar APÍ til þess að hinn markaðsráðandi aðili á íslenskum sementsmarkaði sé SV ekki APÍ og með hliðsjón af ákvæðum b- og c-liðar 1. gr. samkeppnislaga þyki APÍ sem lítið leggðist fyrir þann tilgang laganna sem þar er lýst, ef samkeppnisráð komist að þeirri niðurstöðu að APÍ hafi beitt óréttmætum viðskiptaháttum í skilningi 20. gr. laganna, við að vinna sér fótfestu á sementsmarkaðnum.

3.

Í máli þessu verður tekið til athugunar hvort tilteknir viðskiptahættir APÍ í tengslum við sölu á hraðsementi standist ákvæði samkeppnislaga. Nánar tiltekið snýst það mál sem hér um ræðir um það hvort APÍ hafi selt hraðsement undir kostnaðarverði í of langan tíma. Athugun samkeppnisráðs á því hvort svo sé fer, samkvæmt kröfu SV, fram á grundvelli 20. gr. samkeppnislaga sem fjallar um óréttmæta viðskiptahætti.

4.

Af 1. mgr. 3. gr. samkeppnislaga leiðir, að mál þetta á undir íslensk samkeppnisyfirköld. SV hefur samhliða erindi sínu til Samkeppnisstofnunar sent erindi til Eftirlitsstofnunar EFTA þar sem óskað er eftir rannsókn á móðurfyrirtæki APÍ, Aalborg Portland A/S. Í því máli verður tekið til athugunar hvort móðurfyrirtæki APÍ hafi brotið gegn 54. gr. EES-samningsins, sem fjallar um misnotkun á markaðsráðandi stöðu, með því að beita skaðlegri undirverðlagningu.

5.

Áður en lengra er haldið er að mati samkeppnisráðs rétt að líta aðeins til 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000, sem fjallar um misnotkun á markaðsráðandi stöðu og skoða hvernig það ákvæði horfir við í máli þessu. Af ákvæði 11. gr. samkeppnislaga leiðir að öll misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu er bönnuð fyrirfram. Í 2. mgr. 11. gr. eru talin upp fjögur dæmi um það í hverju misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur falist. Í a-lið 2. mgr. 11. gr. segir:

„a. beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaups- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir,“

Markaðsráðandi fyrirtæki geta misnotað stöðu sína með ýmiss konar verðlækkun. Ein tegund af samkeppnishamlandi verðlækkun er skaðleg undirverðlagning² en segja má að í henni felist sú hegðun markaðsráðandi fyrirtækis að selja vöru eða þjónustu á lækkuðu verði til ákveðinna viðskiptavina og verðlækkunin er gerð í því skyni eða kann að hafa þau áhrif að hindra keppinautum aðgang að markaðnum eða hrekja

² Á ensku predatory pricing.

keppinauta af markaðnum. Reglur sem ætlað er að vinna gegn skaðlegri undirverðlagningu byggja á þeirri hugmyndafræði að það sé óæskilegt að markaðsráðandi fyrirtæki geti í skjóli fjárhagslegs styrks selt vöru á óeðlilega lágu verði til þess að raska heilbrigðri samkeppni. Jafnvel þó neytendur njóti þess til skamms tíma að fá viðkomandi vöru á mjög lágu verði vegna undirverðlagningar er talið að sú röskun á samkeppninni sem stafar af undirverðlagningu leiði þegar til lengri tíma er litið til herra verðs, minni gæða og til þess að valkostum neytenda fækkar.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993 segir í umfjöllun um a-lið 11. gr. samkeppnislaga að markaðsráðandi fyrirtæki geti misbeitt markaðsyfirláðum sínum með óeðlilega lágu verði eða undirverðlagningu.³ Reglan er því sú að umfjöllun um skaðlega undirverðlagningu heyrir undir 11. gr. samkeppnislaga og grundvallaratriði í tengslum við skaðlega undirverðlagningu er að fyrirtækið sem henni beitir sé markaðsráðandi á viðkomandi markaði.

6.

Sá vörumarkaður sem APÍ og SV starfa á er annars vegar innflutningur og sala á sementi og hins vegar framleiðsla og sala á sementi. SV er eina fyrirtækið hér á landi sem framleiðir sement og eftir að APÍ tók til starfa er APÍ eina fyrirtækið sem stundar innflutning á sementi. Í 2. gr. laga nr. 62/1973 um jöfnun flutningskostnaðar á sementi segir að leggja skuli flutningsjöfnunargjald á allt sement, sem framleitt sé í landinu eða flutt til landsins. Vegna lögbundinnar flutningsjöfnunar er því möguleiki að bjóða sementið á sama verði alls staðar á landinu. Að mati samkeppnisráðs er hinn landfræðilegi markaður Ísland.

Samkvæmt upplýsingum um heildarsölu og veltu á árinu 2001 frá SV og APÍ skiptist markaðurinn fyrir sementssölu með eftirfarandi hætti á milli þessara tveggja fyrirtækja, SV er með rúmlega 80% markaðshlutdeild og APÍ er með tæplega 20%. Það er því ljóst að SV er markaðsráðandi á sementsmarkaðnum.

Samkvæmt þessu telur samkeppnisráð ljóst að ekki er hægt að taka umrætt mál til skoðunar á grundvelli 11. gr. samkeppnislaga þar sem APÍ er langt frá því að teljast markaðsráðandi á sementssölumarkaðnum.

7.

Samkvæmt 20. gr. samkeppnislaga er óheimilt að hafast nokkuð það að sem brýtur í bága við góða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi eins og þeir eru tíðkaðir. Af ákvæðinu má m.a. ráða þann vilja löggjafans að í atvinnustarfsemi verði fyrirtæki að virða tiltekin siðferðileg gildi. Fyrirtækjum er þannig uppálagt að viðhafa góða

³ Alþt. 1999-2000, þskj. 770.

viðskiptahætti gagnvart keppinautum sínum, viðskiptavinum og neytendum. Ákvæði þetta felur því í sér almenna vísireglu að því er varðar viðskiptasiðferði og er ætlað að stuðla að góðum siðum í viðskiptum. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til samkeppnislaga er 20. gr. lýst sem almennu varúðarákvæði sem sett er til þess að hægt sé að fylgja eftir breytingum í viðskiptaháttum og beina þeim á grundvelli ákvæðisins í þann farveg sem telja verður heppilegast á hverjum tíma. Ekki hefur verið talið unnt að tilgreina fyrirfram í lögum hvað telja beri góða viðskiptahætti heldur ræðst mat á því hvað teljast vera góðir viðskiptahættir af atvikum á hverjum stað og tíma. Í lögskýringargögnum er tekið fram að það sé eitt mikilvægasta hlutverk samkeppnisráðs, jafnt og dómstóla, að leggja á það mat hvaða viðskiptahætti ber að viðurkenna og hverja ekki.

Áður hefur komið fram að skaðleg undirverðlagning fellur undir 11. gr. samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og getur varðað stjórnvaldssektum. Í máli nr. 18/1998, Samtök iðnaðarins gegn samkeppnisráði, staðfesti áfrýjunarnefndin þá niðurstöðu samkeppnisráðs að sala Rydenskaffi hf. á Maribou súkkulaði gæti ekki verið skaðleg undirverðlagning vegna þess að fyrirtækið hafði einungis 5% markaðshlutdeild og fjarri því að vera markaðsráðandi og því var ekki um brot á þágildandi 17. gr. samkeppnislaga að ræða. Af þessum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála má þó ráða að ef vara eða þjónusta er boðin á óvenjulega lágu verði til langs tíma geti það falið í sér brot á 20. gr. samkeppnislaga sem fjallar um óeðlilega viðskiptahætti, þ.e. óeðlilega lágt söluverð á vöru getur í vissum tilvikum brotið gegn 20. gr. án þess að um skaðlega undirverðlagningu sé að ræða. Það er mat samkeppnisráðs að í umræddu máli hafi áfrýjunarnefndin ekki verið að fjalla um skaðlega undirverðlagningu í skilningi 11. gr. (áður 17. gr.) samkeppnislaga, heldur allt aðra reglu.

Ákvæði 20. gr. samkeppnislaga er í aðalatriðum ætlað að stuðla að góðum siðum í viðskiptum. Reglan í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar hlýtur því að vera sú að í vissum tilvikum geti það verið ósiðlegt að selja vöru á of lágu verði í langan tíma, án tillits til stöðu viðkomandi fyrirtækis á markaðnum. Það er mat samkeppnisráðs að það að beita 20. gr. samkeppnislaga með þessum hætti verði að teljast til undantekningar sem beri að skýra með þröngum hætti. Það er viðurkennt sjónarmið í samkeppnisrétti að hafi fyrirtæki ekki markaðsráðandi stöðu geti sala þess á mjög lágu verði, jafnvel undir kostnaðarverði, haft mjög jákvæð áhrif á verðsamkeppni. Ef umrædd regla áfrýjunarnefndar er túlkuð of vítt er hætta á að dregið sé úr samkeppni.

8.

API tók til starfa hér á landi haustið 2000. Fram að þeim tíma hafði SV nánast einokunarstöðu í sölu sements á Íslandi. Á þeim tíma sem API hefur starfað á sementsmarkaðnum hér á landi hefur fyrirtækið náð tæplega 20% markaðshlutdeild. Eins og áður segir teljast það eðlilegir viðskiptahættir í samkeppnisþjóðfélagi að

seljendur ýmissa nýrra vörutegunda eða tegunda sem lítt eru þekktar á íslenskum markaði selji vöru sína á lágu verði um stundar sakir til að laða neytendur að henni. Verðsamkeppni er kjarni alls samkeppnisréttar.

Til að kanna hvort APÍ hafi selt vöru sína á of lágu verði í langan tíma hér á landi aflaði Samkeppnisstofnun upplýsinga frá fyrirtækinu um innkaupsverð á sementi frá Danmörku og útsöluverð á því sundurliðað eftir magni, tegundum og viðskiptavinum. Ef miðað er við innflutning á lausu hraðsementi fyrir árið 2001, en um 98% af því magni sem fyrirtækið flytur inn er af þeirri tegund, er að mati samkeppnisráðs ljóst að lækkandi gengi íslensku krónunnar (ISK) gagnvart þeirri dönsku (DKK) á árinu 2001 hafði þau áhrif að innkaupsverð fyrirtækisins mælt í ISK hækkaði á árinu um 21–22%.⁴ Gengisbreytingin leiddi þannig til þess að hlutfall innkaupsverðs (kostnaðarverðs seldra vara) sem hlutfall af endanlegu söluverði hækkaði úr því að vera um 70–75% í 80–85% á árinu. Sé miðað við tekjur fyrir hvert selt tonn af lausu hraðsementi í árslok 2001 eða jafnvel fyrir árið í heild er að mati ráðsins ljóst að tekjur hafa ekki nægt til að standa undir öðrum kostnaðarliðum hjá fyrirtækinu, s.s. vegna dreifingar, stjórnunar og afskrifta.

Hefði gengi DKK gagnvart ISK hins vegar haldist stöðugt miðað við það sem það var í upphafi ársins eða jafnvel orðið svipað og það var á þeim tíma sem innflutningur á lausu sementi hófst í september árið 2000 má ætla að rekstrarafkoma APÍ hefði orðið allt önnur og mun betri en hún varð í raun árið 2001. Að mati samkeppnisráðs fæst því ekki séð að APÍ hafi t.a.m. gert það af ásetningi að verðleggja sement undir innkaupsverði heldur hafi neikvæð gengisþróun leitt til þess.

Að mati samkeppnisráðs getur verðlagning undir kostnaðarverði sem varir í langan tíma verið óhæfileg og falið í sér óréttmæta viðskiptahætti í skilningi 20. gr. samkeppnislaga. Sé höfð hliðsjón af þeim stutta tíma sem APÍ hefur í raun starfað hér á landi, þ.e. tæplega 2 ár sem getur ekki talist langur tími í þessu samhengi, gengisþróun sl. árs, þeirrar staðreyndar að fyrirtækið er að reyna að ná fótfestu á sementsmarkaðnum og markmiðum samkeppnislaga eins og þau birtast í a., b. og c.-lið 1. gr. laganna þá þykir samkeppnisráði þó að hér sé ekki um að ræða svo mikið frávik að brotið hafi verið gegn 20. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er tilefni til aðgerða af hálfu samkeppnisráðs í máli þessu.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. [12/2002](#)]

⁴ Gengi dönsku krónunnar (DKK) var 10,6 ISK í upphafi árs 2001 en 12,9 ISK í árslok.