

Fimmtudagur, 11. júlí 2002

186. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 27/2002

**Samstarf Samskipa hf. og Vöruflutninga Vesturlands ehf.  
um vöruafgreiðslu, -dreifingu og -söfnun í Borgarnesi og nærsveitum**

**I.**

**Erindið og málsmeðferð**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi með bréfi, dags. 6. júní 2002, frá Guðmundi Arnaldssyni, f.h. Vöruflutninga Vesturlands ehf. í Borgarnesi (Hér eftir nefnt VFV). Í erindinu kemur fram að VFV sinni vöruflutningum milli Reykjavíkur og Borgarness auk þess að reka vöruafgreiðslu, -dreifingu og -söfnun í Borgarnesi og nærsveitum. Vöruafgreiðsla í Reykjavík sé hins vegar í höndum Flytjanda og Aðalflutninga ehf. Þá segir að auk VFV sinni Landflutningar-Samskip (Hér eftir nefnt LS) einnig flutningum á umræddri leið auk þess að reka sambærilega vöruafgreiðslu í Borgarnesi. Aðrir keppinautar í vöruflutningum á svæðinu séu Íslandspóstur, Sæmundur Sigmundsson sérleyfishafi, sendibílastöðvar í Reykjavík og einstakir aðilar í Borgarfirði. Einnig sé talsvert um að fyrirtæki annist sjálf eigin flutninga.

Þá segir í erindinu að vegna mikilla erfiðleika í rekstri VFV á sl. tveimur árum hafi fyrirtækið leitað til LS um samstarf um þann hluta rekstrar sem lýtur að vöruafgreiðslu og dreifingu í Borgarnesi. LS hafi tekið umleitunum VFV vel að því gefnu að samstarfið yrði ekki talið fara gegn samkeppnislögum. Það sé þó mat stjórnenda VFV að samstarfið muni ekki leiða til samráðs um verð á flutningaþjónustu. Samstarfið gæti hins vegar skapað fyrirtækinu nýjan rekstrargrundvöll og um leið möguleika á að veita áfram samkeppni í vöruflutningum á milli Reykjavíkur og Borgarness. Loks er í erindinu með vísan til framangreinds óskað eftir því við samkeppnisyfirlögd að veitt verði heimild til umrædds samstarfs á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga.

**2.**

Samkeppnisstofnun sendi erindi VFV til Samskipa hf. með bréfi, dags. 14. júní 2002, þar sem óskað var eftir umsögn fyrirtækisins um það. Svar barst stofnuninni frá Herði Felix Harðarsyni hrl. f.h. Samskipa með bréfi, dags. 27. júní 2002.

Í svarinu er staðfest að VFV hafi leitað til LS um að fyrirtækin hefðu með sér umrætt samstarf um vöruafgreiðslu og dreifingu á vörum í Borgarnesi og nærsveitum og að LS hafi tekið þeim umleitunum vel. Þá segir að vegna smæðar markaðarins hafi núverandi fyrirkomulag verið óhagkvæmt. Samrekstur á vöruafgreiðslum fyrirtækjanna muni hins vegar leiða til betri nýtingar á framleiðsluþáttum þeirra sem ætla megi að skili sér í formi lægri flutningsgjalda til neytenda.

Einnig segir að vegna rekstrarörðugleika VFV megi ætla að samstarfið sé forsenda þess að fyrirtækið geti haldið áfram flutningum á milli Reykjavíkur og Borgarness og þá um leið samkeppni við LS á leiðinni.

Um aðstæður á markaðnum segir að það séu tveir aðilar sem sinni vöruflutningum á umræddri leið, þ.e. LS og VFV. Hvað varði vöruflutninga VFV þá selji Aðalflutningar og Flytjandi einnig flutningaþjónustu fyrir fyrirtækið. Þessar aðstæður muni verða óbreyttar að því leyti að kaupendur á flutningaþjónustu muni áfram skipta við alla þessa aðila þannig að samkeppni verði eftir sem áður á leiðinni. Vöruafgreiðslan í Borgarnesi muni þó bera merki Flytjanda og LS.

Loks segir í athugasemdum LS að hagræðið af samstarfinu sé augljóst og vandséð að hvaða marki það geti hamlað samkeppni eða farið gegn hagsmunum neytenda. Þvert á móti ætti samningurinn sem fyrir segir að skapa fyrirtækjunum svigrúm til að láta neytendur einnig njóta hagræðisins.

## **II.**

### **Niðurstöður**

Á fundi samkeppnisráðs þann 11. júlí 2002 var tekin ákvörðun í máli þessu.

#### **1.**

Í máli þessu óska Vöruflutningar Vesturlands og Landflutningar-Samskip, sem bæði annast vöruflutninga milli Reykjavíkur og Borgarness, eftir undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga fyrir samstarfi um sameiginlega vöruafgreiðslu fyrirtækjanna í Borgarnesi auk vörudreifingar og vörusöfnunar innanbæjar og í nágrennasveitum. Samstarfið mun eftir því sem fram kemur í máli fyrirtækjanna hins vegar ekki ná til vöruflutninga milli Reykjavíkur og Borgarness. Er það mat fyrirtækjanna að samstarf þeirra um framangreinda starfsemi muni verða til þess að tryggja rekstur VFV sem átt hafi í miklum rekstrarerfiðleikum á sl. tveimur árum. Þá muni samstarfið auka hagkvæmni í rekstri til hagsbóta fyrir neytendur.

## 2.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að verði af því samstarfi sem hér um ræðir milli LS og VFV mun það hafa í för með sér að tveir keppinautar á sviði vöruflutninga á ákveðinni flutningaleið munu sameinast um tiltekna þætti í starfsemi sinni. Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga, sbr. lög nr. 107/2000, segir að allir samningar sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að samkeppni sé raskað séu bannaðir. Þá segir að bannið taki m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem takmarka eða stýra framleiðslu, mörkuðum, tækniþróun eða fjárfestingu, sbr. b-lið 2. mgr. umrædds lagaákvæðis. Að mati samkeppnisráðs þarf því í þessu máli að taka til athugunar hvort slíkar hömlur leiði af því samstarfi sem hér um ræðir að það brjóti í bága við 10. gr. samkeppnislaga. Í því sambandi verður fyrst að skilgreina viðkomandi markað. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

## 3.

Aðilar þessa máls sinna eins og áður hefur komið fram, vöruflutningum samkvæmt áætlun á milli Reykjavíkur og Borgarness auk þess að reka vöruafgreiðslu og dreifingu og söfnun á vörum í Borgarnesi og nærsveitum. Að mati samkeppnisráðs verður því að telja að sá vöru- og þjónustumarkaður sem við á í þessu máli séu skipulagðir vöruflutningar milli þessara tveggja áfangastaða auk þjónustu í tengslum við vöruafgreiðslu og það að koma vörum frá sendanda til endanlegs áfangastaðar innan þeirra þjónustusvæða sem afgreiðslan tekur til. Eins og getið var um hér að framan er það mat málsaðila að ýmis önnur fyrirtæki sem einnig sinna flutningum á umræddri leið veiti þeim samkeppni við sölu á flutningaþjónustu, s.s. Íslandspóstur, sendibílstjórar og fyrirtæki sem annast sína flutninga sjálf. Samkeppnisráð getur ekki fallist á að fullkomin staðganga sé á milli þeirrar flutningaþjónustu sem umræddir aðilar veita annars vegar og málsaðila hins vegar. Segja má að þjónusta málsaðila sé svokölluð alhliða flutningaþjónusta sem felur það í sér að boðið er upp á vöruafgreiðslu og flutninga samkvæmt áætlun á sendingum sem eru allt frá því að vera smábögglar til stærri vörusendinga, s.s. heilfarmasendinga. Þjónusta annarra aðila er aftur á móti sérhæfðari. Þannig sinnir Íslandspóstur aðeins bögglaflutningum upp að 30 kg. Sendibílstjórar annast hins vegar flutninga á stærri sendingum auk þess sem sjálfstætt starfandi flutninga- eða vörubifreiðastjórar sinna flutningum á heilfarmasendingum. Að mati samkeppnisráðs er því ljóst að sú flutningaþjónusta sem umræddir aðilar bjóða upp á felur ekki í sér þá fjölbreytni/breidd að hún hafi fulla staðgöngu við þjónustu málsaðila.

Að mati samkeppnisráðs er þó ljóst að ef atvik þessa máls væru þannig að ástæða þætti til að skipta þjónustumarkaðnum í einstaka undirmarkaði, s.s. eftir þyngd eða ummáli sendinga gæti komið til álita að flutningur annarra aðila en málsaðila væri

hluti af markaðnum sem máli skiptir.<sup>1</sup> Þar sem mál þetta snýst hins vegar um samstarf tveggja alhliða vöruflutningafyrirtækja fær samkeppnisráð ekki séð að þörf sé á að skipta markaðnum í einstaka undirmarkaði eftir eðli eða tegund flutninga. Er því að mati ráðsins ekki um aðra keppinauta að ræða en aðila þessa máls á skilgreindum markaði.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Eins og áður hefur komið fram tekur þjónusta málsaðila til flutninga milli Reykjavíkur og Borgarness auk vörudreifingar og söfnunar í nærsveitum. Að mati samkeppnisráðs er landfræðilegi markaðurinn annars vegar flutningaleiðin milli Reykjavíkur og Borgarness og hins vegar Borgarnes og sveitirnar í Borgarfjarðarsýslu norðan Skarðsheiðar og svo Mýrarsýsla.<sup>2</sup>

#### 4.

Eins og getið var um hér að framan getur samkeppnisráð ekki fallist á að öðrum keppinautum en málsaðilum sé til að dreifa á skilgreindum markaði. Við mat á markaðshlutdeild verður því aðeins stuðst við tekjur málsaðila af flutningum og tengdri þjónustu á leiðinni milli Reykjavíkur og Borgarness. Samkvæmt upplýsingum frá þeim námu heildartekjur fyrirtækjanna vegna flutninga á umræddri leið samtals rúmum [...] milljónum króna. Þar af var hlutur LS [...] milljónir en hlutur VFV var tæplega [...] milljónir. Því má ætla að hlutdeild LS á skilgreindum markaði sé um 70–80% en VFV um 20–30%. Hvað varðar þann hluta markaðarins sem samstarf fyrirtækjanna lýtur að, þ.e. vöruafgreiðslunnar og dreifingarinnar í Borgarnesi og nærsveitum er það mat beggja aðila að umfang hans nemi um 20–30% af heildartekjum fyrirtækjanna.

Ef aðeins er miðað við markaðshlutdeild á skilgreindum markaði er ljóst að LS hefur talsverða yfirburði yfir VFV. Þá er það alkunna að LS sinnir landflutningum á flestöllum flutningaleiðum innanlands sem styrkir stöðu fyrirtækisins enn frekar á skilgreindum markaði. Á hinn bóginn verður ekki litið fram hjá því að VFV er aðili að Flytjanda sem er flutninganet allnokkurra vöruflytjenda hér á landi, þ.á m. Eimskipa-

---

<sup>1</sup> Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2000, *Erindi Landvara, félags íslenskra vöruflytjenda, um meintar samkeppnishömlur Íslandspóstshf. við bögglaflutninga* var fjallað um bögglaflutninga Íslandspóstshf. sem vega allt að 30 kg og féllu utan einkaréttar fyrirtækisins. Í málinu var komist að þeirri niðurstöðu að þjónustumarkaðurinn væri flutningur á böggjum og að bæði Íslandspóstur og félagsmenn Landvara, þ.e. flutningabílastjórar störfuðu á þeim markaði.

<sup>2</sup> Þau sveitarfélög sem um er að ræða eru Borgarbyggð, Borgarfjarðarsveit, Hvítársíðuhreppur og Skorradalshreppur.

<sup>3</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>4</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>5</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

Innanlands ehf. Þá er VFV einnig aðili að Aðalflutningum ehf. sem er fyrirtæki í eigu nokkurra sjálfstæðra flutningafyrirtækja á landsbyggðinni.

Þegar framangreint er virt er það mat samkeppnisráðs að málsaðilar séu ekki aðeins með sameiginleg yfirlit á þeim markaði sem hér hefur verið skilgreindur. Ljóst er að þeir, annars vegar LS í eigin rekstri og hins vegar VFV með tengslum sínum við Flytjanda og Aðalflutninga, njóta sameiginlega styrkrar stöðu á heildarmarkaðnum fyrir alhliða landflutninga hér á landi.

## 5.

Þá liggur fyrir að meta samkeppnisleg áhrif samstarfsins. Áður en til samstarfs LS og VFV kom ráku bæði fyrirtækin hvort sína vöruafgreiðslu og önnuðust dreifingu á vörum í Borgarnesi og voru því keppinautar á því sviði. Með samstarfinu hætta fyrirtækin að keppa í þessum þætti starfsemi sinnar. Ljóst er að slíkt samkomulag milli keppinauta getur almennt séð falið í sér ólögsmætar samkeppnishömlur, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/1997, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn samkeppnisráði*. Á þetta sérstaklega við á mörkuðum þar sem samkeppni er takmörkuð fyrir en eins og komið hefur fram er um að ræða samstarf tveggja keppinauta sem sameiginlega njóta markaðsyfirlita á þeim markaði sem hér hefur verið skilgreindur. Af þessu er ljóst að samstarfið mun takmarka eða stýra framleiðslu í skilningi b-liðar 2. mgr. 10. gr. samkeppnislaga.

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samstarfsins er að mati samkeppnisráðs einnig nauðsynlegt að hafa í huga þá staðreynd að VFV er aðili að flutninganeti Flytjanda og Aðalflutningum þannig að segja má að þessir aðilar ásamt LS verði með beinum eða óbeinum hætti aðilar að samstarfinu, eða eins og fram kom í máli LS mun vöruafgreiðslan bæði bera merki Flytjanda og LS. Telja verður að slík viðskiptasamvinna fyrirtækja á sama sölustigi sé til þess fallin að takmarka samkeppni þeirra í milli. Þá kann samstarfið að skapa samráðsvettvang um enn frekari samkeppnishömlur, s.s. verð eða skiptingu markaða sem einnig fela í sér brot á 10. gr. samkeppnislaga.

## 6.

Í 16. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði veitt heimild til þess að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. gr.:

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efling tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*

*d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“*

Eins og komið hefur fram hjá málsaðilum hefur rekstur VFV gengið illa. Er það mat þeirra að sú ráðstöfun að fyrirtækin sameinist um vöruafgreiðsluna í Borgarnesi verði til þess að tryggja afkomu VFV og þá um leið samkeppni í vöruflutningum á leiðinni milli Borgarness og Reykjavíkur. Af bókhaldsgögnum sem Samkeppnisstofnun aflaði frá VFV fyrir sl. tvö ár er samkeppnisráði ljóst að fyrirtækið á við verulega fjárhagserfiðleika að stríða og ekki fyrirséð að það muni starfa áfram við óbreyttar aðstæður. Hætti fyrirtækið starfsemi er ljóst að ekkert fyrirtæki mun að svo stöddu veita LS samkeppni um alhliða flutninga á umræddri leið milli Borgarness og Reykjavíkur. LS myndi því komast í einokunarstöðu á skilgreindum markaði.

Eins og fram kom í tl. 5 hér að framan er það mat samkeppnisráðs að samstarfið brjóti gegn 10. gr. samkeppnislaga. Ráðið metur þó aðstæður í máli þessu svo að til að tryggja áframhaldandi samkeppni á umræddri flutningaleið séu forsendur fyrir því að veita undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga á grundvelli 16. gr. laganna. Skilyrði undanþágunnar eru þau að samstarfið nái einungis til vöruafgreiðslunnar í Borgarnesi og því sem henni tengist auk þess sem fyrirtækjunum er með öllu óheimilt að miðla viðskiptalegum upplýsingum sín á milli nema þær sem nauðsynlega tengjast samstarfinu. Einnig ber að áréttta að þrátt fyrir þessa undanþágu er fyrirtækjunum óheimilt að hafa með sér hvers konar samvinnu um verð eða viðskiptaskilmála á flutningaleiðinni milli Reykjavíkur og Borgarness.

Er það mat samkeppnisráðs að umrædd skilyrði leiði til þess að aðilar málsins hafa ekki færi á því að koma að verulegu leyti í veg fyrir samkeppni í þeim hluta starfseminnar sem lýtur að vöruflutningum milli Reykjavíkur og Borgarness og að ekki séu lögð á þá óþörf höft. Aðilar málsins hafa lýst því yfir að verulegt hagræði felist í samstarfinu fyrir fyrirtækin og svigrúm ætti að skapast til að láta neytendur njóta þess einnig. Samkeppnisráð gefur sér þá forsendu í málinu að þetta gangi eftir. Því verður að líta svo á að samningurinn stuðli að bættri dreifingu á vöru og þjónustu og veiti neytendum sanngjarnan hlut í þeim ávinningi, sbr. 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð áskilur sér rétt til að draga þessa undanþágu til baka ef m.a. forsendur fyrir henni breytast eða ef skilyrði þau sem sett eru í ákvörðunarorði eru brotin, sbr. 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

### III.

#### Ákvörðunarorð:

„Samstarf Samskipa hf. (Landflutninga-Samskip) og Vöruflutninga Vesturlands ehf. um rekstur sameiginlegrar vöruafgreiðslu í Borgarnesi auk vörudreifingar og vörusöfnunar innan bæjarins og í nágrennasveitum brýtur í bága við 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Með heimild í 16. gr. samkeppnislaga veitir samkeppnisráð samstarfi fyrirtækjanna undanþágu frá ákvæðum 10. gr. samkeppnislaga að uppfylltu því skilyrði að samstarfið nái einungis til umræddrar starfsemi í Borgarnesi. Þá er fyrirtækjunum óheimilt að miðla hvers konar viðskiptalegum upplýsingum sín á milli nema sem nauðsynlega leiðir af framkvæmd samstarfsins.

Samskip hf. og Vöruflutningar Vesturlands ehf. skulu upplýsa Samkeppnisstofnun um allar verðbreytingar á þjónustu sinni á skilgreindum markaði í þrjú ár frá dagsetningu þessarar ákvörðunar.“