

Þriðjudaginn 20. september 1994 kl. 13:30

37. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 31/1994.

**Kvörtun Fínpússningar sf. vegna
Sementsverksmiðjunnar hf**

I.

Málavextir

1.

Með bréfi, dags. 5. júlí 1993, barst kvörtun frá Fínpússningu sf. á hendur Sérsteypunni sf. sem er í eigu Sementsverksmiðju ríkisins. Kvörtunin beindist fyrst og fremst að því að Sérsteypan hafi niðurgreitt framleiðsluvörur með fjármagni frá Sementsverksmiðjunni.

Fínpússning taldi að Sementsverksmiðjan hefði veitt fjármagni til Sérsteypunnar bæði með beinum fjárframlögum og með sölu á vöru og þjónustu á betri kjörum en aðrir viðskiptaaðilar hefðu notið. Sérsteypan var í samkeppni við fyrirtæki í einkarekstri. Til þess að standa undir fjárframlögum til Sérsteypunnar þurfti Sementsverksmiðjan að selja vöru sína og þjónustu til annarra á hærra verði, að mati Fínpússningar. Sementsverksmiðjan hefði stjórnað verðlagningu á markaðinum og "*boli smám saman einkafyrirtækjum í burtu.*" Afleiðingarnar væru óhagkvæmari nýting framleiðsluþátta, valkostum viðskiptavina fækki og verð vara hækki.

Forsvarsmenn Fínpússningar töldu að framangreind háttsemi bryti í bága við 1., 11. og 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Krafist var að Samkeppnisráð gripi til viðeigandi ráðstafana. Var í þeim efnum vísað til 14. gr. 2. mgr. og 17. gr. laga nr. 8/1993.

Samkeppnisstofnun rannsakaði kvörtunaratriði Fínpússningar og lagði greinargerð um málið dags. 18. febrúar 1994 fyrir Samkeppnisráð.

Niðurstaða Samkeppnisstofnunar í greinargerðinni frá 18. febrúar s.l. var eftirfarandi:

"Sérsteypan hefur verið rekin með allmiklu tapi mestan hluta þess tíma sem fyrirtækið hefur starfað. Hefur tapið að verulegu leyti verið fjármagnað af Sementsverksmiðjunni auk þess sem verksmiðjan hefur lagt Sérsteypunni til aðra fjármuni. Fjármagnið frá Sementsverksmiðjunni hefur m.ö.o. gert Sérsteypunni kleift að starfa og ná fótfestu á markaðinum fyrir múrblöndur. Þau gögn sem Samkeppnisstofnun hefur undir höndum bera ekki með sér hver afkoma Sérsteypunnar er af einstökum framleiðsluvörum. Hins vegar verður að telja óeðlilegt, miðað við tilganginn með starfsemi Sérsteypunnar og fjármögnun á þeirri starfsemi, að fyrirtækið starfi á samkeppnismarkaði með þeim hætti sem það hefur gert.

Til að fyrirbyggja að framleiðsla Sérsteypunnar á vörum sem eru á samkeppnismarkaði sé niðurgreidd með fjármagni sem kemur frá annarri starfsemi er nauðsynlegt að skilja að fjárhagslega samkeppnisreksturinn annars vegar og aðra starfsemi hins vegar sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993."

2.

Áður en kom að ákvörðunartöku Samkeppnisráðs vegna kvörtunar Fínpússningar bárust upplýsingar frá Sementsverksmiðjunni 15. mars um að stefnt væri að sölu eða leigu á framleiðslubúnaði Sérsteypunnar "á allra næstu vikum".

Bréf barst frá lögmanni Fínpússningar, dags. 5. maí 1994, ásamt bréfi Fínpússningar frá 3. maí. Í bréfi Fínpússningar er vísað í dagblaðsfrétt um að félagið Ímúr hf. sé að taka yfir rekstur Sérsteypunnar. Að sögn lögmanns Fínpússningar telur umbjóðandi hans að samningur Sérsteypunnar og Ímúrs varði kvörtun hans á hendur Sementsverksmiðjunni og Sérsteypunni. Vegna bréfs lögmanns Fínpússningar var aflað munnlegra upplýsinga hjá Sementsverksmiðjunni um samning þann er varðaði Sérsteypuna og Ímúr.

Eftirfarandi minnispunktar voru teknir saman af Samkeppnisstofnun um miðjan maí:

"Eigendur Sérsteypunnar, Járblendifélagið og Sementsverksmiðjan, hafa ákveðið að hætta starfrækslu Sérsteypunnar og leigja húsnæði og vélar Sérsteypunnar til fyrirtækisins Ímúrs hf. Eins og fram kemur í greinargerðinni um kvörtun Fínpússningar sf. stofnuðu Sérsteypan sf. (Sementsverksmiðjan), Steinullarverksmiðjan hf. og Sandur hf. fyrirtækið Ímur árið 1990. Átti það í upphafi að markaðssetja múrkerfi utanhúss með steinull sem einangrun.

Ímur mun leigja framleiðsluréttinn á múrvörum. Ekki verða teknar yfir aðrar framleiðsluvörur en múrvörur. Leigusamningurinn kveður á um að þegar 20.000 tonnnum í sölu verði náð hafi Ímur eignast framleiðsluréttinn og þurfi ekki að greiða frekari leigu. Sementsverksmiðjan og Járblendifélagið fá 3% af söluverði sem leigugjald er mun skila fyrirtækjunum 13-14 m.kr. tekjum miðað við óbreytt söluverð. Gera má ráð fyrir að það muni taka Ímur 6-8 ár að framleiða 20.000 tonn af múrvörum.

Gert er ráð fyrir að Aflvaki Reykjavíkur komi sem nýr hluthafi í Ímur með um 10. m.kr. hlutafé.

Eignarhluti Sementsverksmiðjunnar verður eftir það þriðjungur alls hlutafjár. Forsvarsmenn Sementsverksmiðjunnar hafa þó sett sér það markmið að eiga ekki meira en 20% eignarhlut í öðrum fyrirtækjum.

Sérsteypan mun sjá um framleiðslu á múrblöndu út maímánuð en þá verður fyrirtækið lagt niður eða fellt undir Sementsverksmiðjuna. Tveir starfsmenn munu vinna við þróunarverkefni hjá Sementsverksmiðjunni/Sérsteypunni og verður engin framleiðsla í gangi. Reynt verður að selja framleiðsluréttinn á öðrum vörum s.s. gluggabrettum sem Sérsteypan hefur framleitt. "

Frekari gagna var óskað hjá Sementsverksmiðjunni vegna sölu á framleiðslurétti á viðgerðarefni og múrblöndum Sérsteypunnar og leigu á vélum og húsnæði fyrirtækisins til Ímúrs hf. Svar barst frá Sementsverksmiðjunni 29. júní sl. og fylgdu því samningur á milli Sementsverksmiðjunnar og Ímúrs um sölu á framleiðslurétti á múrblöndum og leigusamningur vegna leigu Ímúrs á húsnæði og vélum.

Hinn 27. júní barst bréf frá lögmanni Fínpússningar. Í því kemur m.a. eftirfarandi fram.

- "1. Stór hluti framleiðslunnar á múrblöndum og viðgerðarefnum fer ennþá fram í Sementsverksmiðjunni þar sem þeir þurrka og sigta allan sand í kornastærðir en blöndun og pökkun fer fram í Sérsteypunni sf. (Ímúr h.f.).*
- 2. Rannsókn- og tilraunapátturinn er ennþá kostaður af Sementsverksmiðjunni og öll tilrauna- og þróunarvinna er leigð út til þriðja aðila, þ.e. til Ímúrs h.f. Fínpússningu s.f. var á sínum tíma neitað um það sama og hefur ekki verið boðið það núna.*

Umbjóðandi minn telur því að umrædd yfirtaka breyti alls ekki þeirri staðreynd að ennþá fer fram framleiðsla hjá ríkisfyrirtæki, þ.e. Sementsverksmiðju ríkisins h.f. sem er látin ganga til Ímúrs h.f. en það fyrirtæki er í beinni samkeppni við Fínpússningu s.f. eins og kunnugt er. Um er að ræða framleiðslu á múrblöndum og viðgerðarefni. Spurning hlýtur að vakna um það á hvaða verði þessi viðskipti eigi sér stað og jafnframt hvort Fínpússning s.f. geti ekki einnig orðið aðnjótandi þessara þjónustu og á sömu kjörum, þannig að jafnræði ríki á milli þessa samkeppnisaðila. Hér er verið að tala um framtíðina en framkoma Sementsverksmiðjunnar í garð Fínpússningar s.f. í fortíðinni hefur þegar valdið fyrirtækinu miklu tjóni eins og gögn málsins segja fyrir um."

Forstjóri Sementsverksmiðjunnar gerði í bréfi frá 5. september m.a. eftirfarandi athugasemdir við bréf lögmanns Fínpússningar:

"1. Þurrkun fer áfram fram í verksmiðjunni þar sem enginn grundvöllur er í dag til að setja upp slíkan búnað á nýjum stað, þó mig minni að það hafi verið hluti af kærinni að ákveðið væri að setja upp þurrkunarbúnað í Reykjavík. Þurrkunarbúnaðurinn var fyrir hendi í verksmiðjunni og það hefur aldrei staðið til að við færum sjálfir að borga með þessari framleiðslu heldur er reynt að verðleggja hana á sanngjörnu verði.

Frá 1. júní sl. eru Sérsteypan og Ímúr algjörlega aðskilin, þar sem húsnæðinu hefur verið skipt og enginn sameiginlegur starfsmaður. Það fer því engin blöndun eða pökkun fram á vegum Sérsteypannar.

2. Það er alrangt að rannsókn- og tilraunaþátturinn sé núna kostaður af verksmiðjunni og vísast þar til samningsins milli verksmiðjunnar og Ímúr frá 24.06. '94. Ímúr greiðir ákveðna upphæð á ári fyrir framleiðslueftirlit og ef Sérsteypan tekur að sér einhverja þróunarvinnu fyrir Ímúr, þá verður sérstaklega um það samið í hverju tilviki.

Framkvæmdastjóri Fínpússningar hefur ekki leitað til Sementsverksmiðjunnar hf. um sérstaka þjónustu, reyndar hefur undirritaður aðeins einu sinni átt samtál við framkvæmdastjórann (símtal fyrir 4-5 árum)....."

Á fundi 14. september sl. voru lögmanni og framkvæmdastjóra Fínpússningar kynntir málavextir þeir sem að framan greinir og öll gögn málsins. M.a. kynntu fulltrúar Fínpússningar sér samning Sementsverksmiðjunnar og Ímúrs varðandi framleiðslurétt á þurrblöndum og leigusamning Sementsverksmiðjunnar og Íslenska járnblendifélagsins við Ímúr. Var það gert með samþykki Sementsverksmiðjunnar.

Fulltrúar Fínpússningar gerðu athugasemdir við eftirfarandi ákvæði í samningnum um framleiðslurétt Ímúrs á þurrblöndum Sementsverksmiðjunnar:

"

3. gr.

Fyrir framleiðslurétt á þurrblöndunum greiðir kaupandi 3% af söluandvirði allra þurrblandna sinna án VSK, frá 1. júní 1994 og þar til heildarsala kaupanda á þurrblöndum hefur náð 20.000 tonnum. Kaupverðið skal greitt eigi síðar en síðasta dag hvers mánaðar vegna sölu mánaðarins á undan.

.

7. gr.

Seljandi skuldbindur sig með samningi þessum til þess að selja ekki eða afhenda með öðrum hætti uppskriftir fyrir þurrblöndur til annarra aðila en kaupanda, eða þróa þurrblöndur fyrir aðra aðila en kaupanda, næstu 5 ár.

Framkvæmdastjóri Fínpússningar taldi 3% greiðslu kaupanda af söluandvirði fyrir þurrblöndur vera of lága greiðslu í ljósi þeirrar fjárfestingar sem Sementsverksmiðjan hefur lagt í vegna vöruþróunar og rannsókna Sérsteypunnar. Ennfremur taldi hann ákvæði 7. gr. samningsins skerða möguleika m.a. Fínpússningar til að leita eftir viðskiptasamningum við Sementsverksmiðjuna.

II.

Niðurstöður

1.

Framkvæmdastjóri Fínpússningar hefur gert athugasemdir við tilgreind ákvæði í samningi Sementsverksmiðjunnar og Ímúrs um framleiðslurétt á þurrblöndum. Telur hann greiðslur fyrir framleiðsluréttinn of lágar miðað við framlög Sementsverksmiðjunnar til Sérsteypunnar á liðnum árum.

Erfitt er að leggja mat á söluverð fyrir framleiðslurétt eins og hér um ræðir þar sem allan samanburð skortir. Vart er raunhæft að gera kröfu til þess að andvirði söluverðmætis á framleiðsluréttinum fyrir þurrblöndur svari til allrar þeirrar fjárfestingar sem lagt hefur verið í vegna Sérsteypannar. Sérsteypan vann að þróun margs konar framleiðsluvara s.s. á gluggakistum, gólflísum, milliveggjaplötum og múrblöndum sem aldrei urðu að markaðsvöru. Af þeim sökum og vegna þess hve óhægt er um allan samanburð við söluverðið fyrir framleiðsluréttinn á þurrblöndum telur Samkeppnisráð ekki efni til að gera athugasemd við söluverð framleiðsluréttarins.

Framkvæmdastjóri Fínpússningar gerir athugasemd við það ákvæði sammings Sementsverksmiðjunnar og Ímúrs sem kveður á um að verksmiðjan muni ekki selja eða afhenda með öðrum hætti uppskriftir fyrir þurrblöndur til annarra en Ímúrs né þróa þurrblöndur fyrir aðra næstu fimm ár. Ætla má að fyrrgreint ákvæði sé ein af forsendum sammingsins milli Sementsverksmiðjunnar og Ímúrs. Ef Sementsverksmiðjan gæti selt eða með öðrum hætti afhent eða þróað uppskriftir af þurrblöndum fyrir aðra en Ímúr væri greiðsla vegna framleiðsluréttarins væntanlega önnur og lægri en raun ber vitni.

Einnig ber á það að líta að Fínpússning hefur aldrei keypt eða leigt uppskriftir af þurrblöndum hjá Sementsverksmiðjunni eða átt önnur viðskipti við Sementsverksmiðjuna vegna þurrblanda. Verður því ekki séð að framangreint sammingsákvæði raski viðskiptatengslum eða samkeppnisstöðu Fínpússningar frá því sem verið hefur.

2.

Sementsverksmiðjan hefur upplýst að hún annist og muni annast tilgreinda þjónustu fyrir Ímúr og sé þar um viðskipti að ræða á verktakagrundvelli sem full greiðsla komi fyrir. Ekki hefur komið fram hver sú greiðsla er.

Samkeppnisráð leggur ríka áherslu á, með vísan til eignatengsla Sementsverksmiðjunnar og Ímúrs og vegna þeirrar tækniþekkingar og tækjabúnaðar sem Sementsverksmiðjan hefur aflað sér í krafti markaðsstöðu við framleiðslu á sementi, að öll þjónusta og þróunarvinna sem Sementsverksmiðjan innir af hendi fyrir Ímúr verði seld á eðlilegu markaðsverði.

Samkeppnisráð geldur varhuga við því að opinbert fyrirtæki eins og Sementsverksmiðjan eða önnur fyrirtæki, sem starfa á einhvern hátt í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar, veiti fjármunum í einhverju formi til Ímúrs og greiði þannig niður framleiðsluverð Ímúrs. Það skekkir samkeppnisstöðu Fínþússningar og annarra fyrirtækja á sama markaði.

3.

Í þeim drögum sem Samkeppnisstofnun lagði fyrir Samkeppnisráð í febrúar s.l. vegna kvörtunar Fínþússningar frá 5. júlí 1993 og kynnt var aðilum málsins var bent á nauðsyn þess að beita ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga til að tryggja að Sementsverksmiðjan greiddi ekki niður framleiðsluvörur Sérsteypunnar. Lá fyrir að Samkeppnisráð tæki ákvörðun á grundvelli ákvæðisins þegar tekin var ákvörðun hjá Sementsverksmiðjunni um að leggja niður starfsemi Sérsteypunnar, í því formi sem hún var, og selja framleiðsluréttinn á þurrblöndum Sérsteypunnar til fyrirtækisins Ímúrs.

Fínþússning gerði athugasemd við þá ákvörðun og taldi hana leiða til samkeppnislegrar mismununar gagnvart fyrirtækinu.

Fyrirtækið Ímúr er sjálfstæður lögaðili og hefur nú keypt framleiðsluréttinn á þurrblöndum Sérsteypunnar og leigt vélar og húsnæði hennar af eigendum. Telja verður því að í raun hafi verið gengið lengra með því að selja framleiðslurétt Sérsteypunnar á þurrblöndun til Ímúrs en gert hefði verið með því að beita ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga eins og til stóð í febrúar sl.

III.

Ákvörðunarorð:

"Í erindi Fínpússningar sf. er þess óskað að samkeppnisyfirvöld grípi til ráðstafana á grundvelli samkeppnislaga nr. 8/1993 vegna háttsemi Sementsverksmiðjunnar hf., áður Sementsverksmiðju ríkisins, við niðurgreiðslur á framleiðsluvörum Sérsteypunnar sf. með fjármagni frá Sementsverksmiðjunni hf.

Eftir að Sementsverksmiðjunni hf. var kynnt álit Samkeppnisstofnunar frá 18. febrúar sl., þar sem lagt var til að ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga yrði beitt, tilkynnti Sementsverksmiðjan hf. að fyrirhugað væri að leggja niður starfsemi Sérsteypunnar sf. í því formi sem hún var þegar Fínpússning sf. bar fram kvörtun sína.

Framleiðslurétturinn á þurrblöndum Sérsteypunnar sf. hefur verið seldur Ímúr hf. sem er sjálfstætt félag að lögum. Fínpússning sf. hefur gert athugasemd við sölu á framleiðsluréttinum á þurrblöndunum.

Samkeppnisráð telur ekki efni til að gera athugasemdir við söluverð framleiðsluréttarins né önnur ákvæði í samningum Sementsverksmiðjunnar hf. og Ímúrs hf. á grundvelli þeirra gagna sem fyrir liggja.

Samkeppnisráð telur að með framangreindri sölu Sementsverksmiðjunnar hf. á framleiðsluréttinum á þurrblöndum til Ímúrs hf. sé ekki ástæða til frekari aðgerða af hálfu samkeppnisyfirvalda á grundvelli ákvæða samkeppnislaga."