

Fimmtudagurinn 21. janúar 1999 kl. 10:00

120. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 2/1999

**Kvörtun Samtaka verslunarinnar er varðar
mismunun Hf. Eimskipafélags Íslands í tilboði
í flutning á pappír í símaskrána**

I.

Erindið og málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 27. apríl 1998, frá Samtökum verslunarinnar (FÍS) í umboði Sundagarða ehf. Í erindinu segir að með auglýsingu, dags. 2. desember 1997, hafi Póstur og sími (Landssíminn) auglýst eftir tilboðum í 424 tonn af pappír fyrir símaskrá. Útboðið miðaðist við verð FOB í einhverri höfn, þaðan sem beinar siglingar væru til Íslands. Flutningurinn hafi ekki verið boðinn út sérstaklega. Á meðal þeirra sem buðu í símaskrárpappírinn voru Skeljungur vegna North American Speciality Paper (Skeljungur), sem bauð kr. 17.003.528 FOB Kanada og Sundagarðar, sem buðu kr. 17.251.882 FOB Noregur. Landssíminn ákvað að semja við Skeljung, þar sem verð fyrirtækisins væri hagstæðara, jafnvel að teknu tilliti til flutningsgjalda. Þetta gætu Sundagarðar ekki fallist á og því væri óskað eftir því að Samkeppnisstofnun kannaði hvaða verð hafi verið boðið í flutninginn á pappírnum og hvort Hf. Eimskipafélag Íslands (Eimskip) hafi beitt ólögumætum sjónarmiðum og/eða aðferðum til þess að tryggja að boði Skeljungs yrði tekið.

Í erindinu segir ennfremur að samkvæmt eðlilegri verðlagningu farmgjalda hefði tilboð Sundagarða átt að vera mun hagstæðara. Óskað hafi verið eftir því við Landssímamann, að hann gæfi upp þau farmgjöld sem boðin voru, en því hafi verið hafnað. Hafi þá verið óskað eftir því við Samskip og Eimskip, að þau gæfu fyrirtækinu tilboð í flutning á umræddu magni af pappír annars vegar frá Argentía í Kanada og hins vegar frá Noregi.

Frá Samskipum hafi borist svohljóðandi tilboð: Argentia kr. [...]¹ á tonn eða [...] samtals og frá Noregi kr. [...] á tonn eða [...] samtals.

Frá Eimskipi hafi borist eftirfarandi: Argentia kr. [...] á tonn eða kr. [...] samtals og frá Noregi kr. [...] á tonn eða [...] samtals.

Miðað við þessar tölur frá Eimskipi hafi tilboð Sundagarða, að teknu tilliti til flutningsgjalda, verið 90 þúsund krónum lægra heldur en tilboð Skeljungs, en engu að síður hafi verið gengið til samninga við Skeljung. Málið hafi verið kært til kærunefndar útboðsmála, sem komist hafi að þeirri niðurstöðu, að tilboð Skeljungs að teknu tilliti til flutningsgjalda væri hagstæðara. Þrátt fyrir ítrekaðar eftirgrennslanir hafi ekki fengist upplýst hvaða verð Eimskip bauð Landssímanum í flutninga á umræddu magni af pappír. Í ljósi alls þessa telur kvartandi fulla ástæðu til þess að álíta að farmflytjandi hafi með óeðlilegum hætti haft áhrif á hvaða tilboði var að endingu tekið með því að hagræða flutningskostnaði Sundagörðum í óhag.

2.

Erindið var sent til Landssíma Íslands með bréfi, dags. 14. maí sl. Þar óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum og gögnum um þau tilboð sem Landssíminn fékk frá skipafélögum í flutning á umræddum pappír fyrir símaskrá og athugasemdum sem Landssíminn vildi koma á framfæri vegna málsins.

Með bréfi, dags. 19. maí, sendi Landssíminn tilboð Eimskips og Samskipa í flutning á pappírnum fyrir símaskrána til Samkeppnisstofnunar. Tekið var fram að tilboðin hefðu verið send Landssíma Íslands sem trúnaðarmál og óskað var eftir því við stofnunina að farið væri með þau sem slík.

Tilboð Eimskips var þannig frá Fredrikstad og Argentia:

„Meðfylgjandi er tilboð Eimskips í flutning á símaskrárpappír frá mismunandi höfnum. Tilboðið tekur mið af mismunandi fjölda gáma útfrá hámarksþyngd þeirra í hverri höfn fyrir sig. Innifalið er sjófrakt, uppskipun og akstur að verksmiðjudyrum í Reykjavík.“

¹ Fellt út vegna trúnaðar

Argentia, 424 tonn, verð per gám kr. [...]², 17 gámar, 40 fet, kr. [...].

Fredrikstad, 424 tonn, verð per gám kr. [...], 21 gámur, 40 fet, kr. [...].

Tilboð Samskipa var hærra frá báðum höfnum og miðaðist við tonn, en ekki gámafjölda.

3.

Samkeppnisstofnun sendi FÍS svohljóðandi bréf, dags. 14. september sl.:

„Visað er til erindis yðar í umboði Sundagarða ehf., dags. 27. apríl, þar sem þér óskið eftir því að Samkeppnisstofnun rannsaki hvaða verð Pósti og síma var boðið í flutning á 424 tonnum af pappír fyrir símaskrá, frá Argentia í Kanada og Fredrikstad í Noregi. Sala á pappírnum hafði verið boðin út, en ekki flutningurinn á honum til landsins. Umbjóðandi yðar telur að beitt hafi verið ólögumætum sjónarmiðum og/eða aðferðum við verðlagningu farmgjalda til þess að tryggja að tilboði North American Speciality Paper/Skeljungs hf. (NASP) yrði tekið.

Með bréfi dags. 14. maí til Landssíma Íslands óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum um þau tilboð sem Landssíminn fékk frá skipafélögum í flutning á umræddum pappír fyrir símaskrá frá Argentia og Fredrikstad.

Svar barst frá Landssímanum dags. 19. maí, ásamt tilboðum frá Samskipum og Eimskipi í flutninginn fyrir Póst og síma. Óskað var eftir því að farið væri með tilboðin sem trúnaðarmál.

Í forsendum fyrir tilboði Eimskips, sem var hagstæðara stendur m.a.:

„Meðfylgjandi er tilboð Eimskips í flutning á símaskrárpappír frá mismunandi höfnum. Tilboðið tekur mið af mismunandi fjölda gáma útfrá hámarksþyngd þeirra í hverri höfn fyrir sig. Innifalið er sjófrakt, uppskipun og akstur að verksmiðjudyrum í Reykjavík.“

Í tilboðinu kemur fram að í gám frá Fredrikstad mega fara 21 tonn, 21 gám þarf til þess að flytja 424 tonn. Í gám frá Argentia mega fara 25 tonn, 17 gáma þarf til þess að flytja 424 tonn.

² Fellt út vegna trúnaðar

Samkvæmt tilboði Eimskips til Pósts og síma er verð á gám 14% hærra frá Argentia heldur en Fredrikstad. Flutningur á 424 tonnum í 17 gámum frá Argentia kostar 9% minna heldur en flutningur á 424 tonnum í 21 gám frá Fredrikstad.

Í tilboði Eimskips til Mata, sem fylgir með erindi yðar, stendur: „FOB Fredrikstad – Door Reykjavík ISK [...] per 40 ft miðað við 25 tonna hleðslu (innifalið sjófrakt, uppskipun, vörugjöld, afgreiðslugjöld og akstur) Samtals miðað við 17 gáma eru þetta kr. [...] eða kr. [...] á tonnið/USD [...] á tonnið. ATH hámarksþyngd FCL gáma í FRK krefjast að 425 tonn séu flutt í 21 gám.“ Útreikningar umbjóðanda yðar byggjast á því að 425 tonn séu flutt í 17 gámum frá Noregi. Ef 424 tonn eru flutt í 21 gám frá Noregi, eins og tekið er fram í tilboði Eimskips að krafist sé fyrir FCL gáma frá Fredrikstad, en í 17 gámum frá Kanada, þá eru flutningsgjöld hagstæðari frá Kanada heldur en frá Noregi fyrir flutning á 424 tonnum af pappír.

Samkvæmt upplýsingum frá Samskipum eru flutningar hjá Samskipum dýrari frá Argentia, heldur en t.d. Bandaríkjunum, þar sem þeir eiga ekki aðstöðu s.s. gáma, tækjabúnað o.p.h. í Argentia. Hann upplýsti ennfremur að þegar Samskip flutti inn pappír fyrir Morgunblaðið frá Noregi hafi þeir lestað 19 til 20 tonn í gám.

Samkvæmt framansögðu og fyrirliggjandi gögnum telja samkeppnisyfirvöld að ekkert bendi til þess að óeðlilega hafi verið staðið að tilboðum í nefnda flutninga af hálfu Eimskips.“

4.

Með bréfi, dags. 29. september 1998, frá FÍS til Samkeppnisstofnunar segir að samtökin fyrir hönd Sundagarða vilji koma á framfæri athugasemdum við bréf stofnunarinnar frá 14. september sl. og fari þess á leit að niðurstaða stofnunarinnar verði endurskoðuð. Samkeppnisstofnun hafi fengið villandi eða jafnvel rangar upplýsingar um flutningsgjöld og aðstæður við flutninga sem hafi gert henni illmögulegt að draga réttar ályktanir í málinu.

Ennfremur segir: „Mál þetta snýst fyrst og fremst um það hvað mikið magn af 45 gr/m² pappírsrúllum af stærðinni 100 cm í þvermál og 90 cm að breidd kemst í 40 feta gám og í öðru lagi hver sé eðlilegur mismunur á flutningsgjaldi frá Fredrikstad í Noregi annars vegar og frá Argentia í Kanada hins vegar.

1. Magn.

Varðandi það magn af pappír sem kemst í 40 feta gám af ofangreindri rúllustærð þá má vera ljóst að það komast jafnmargar rúllur í 40 feta gám hvort sem hann er lestaður í verksmiðju í Kanada eða Noregi, eða 50 rúllur samtals og þessar 50 rúllur vega um það bil 25 tonn.

Í byrjun þessa árs fékk fyrirtækið Sundaborg ehf. þær upplýsingar frá fyrirtækinu Union Paper-Norske Skog sem framleiðir pappírinn að í 40 feta gám kæmust 50 rúllur af símaskrárpappír og að þyngdin væri 24-25 tonn. Meðfylgjandi er afrit af símbréfi, dags. 23. þ.m., frá útflutningsstjóra Union Paper-Norske Skog þar sem þessar upplýsingar eru staðfestar. Ennfremur fylgir afrit af símbréfi, dags. 23. þ.m., frá umboðsmanni Eimskips í Fredrikstad þar sem staðfest er að engin vandamál séu því samfara að afgreiða 40 feta gáma sem innihalda 25 tonn af pappír.

Sú fullyrðing Eimskipafélagsins, sem virðist hafa verið lögð til grundvallar niðurstöðu Samkeppnisstofnunar, að ekki sé hægt að flytja meira en 21 tonn af símaskrárpappír í 40 feta gámi frá Noregi en hins vegar sé hægt að flytja 25 tonn af sama pappír í 40 feta gámi frá Kanada er óskiljanleg og ekki verður séð hvaða rök liggja þar að baki. Í þessu sambandi er vísað til meðfylgjandi símbréfa þar sem koma fram staðfestingar á að unnt er að flytja 25 tonn af símaskrárpappír í 40 feta gámi frá Noregi. Ennfremur skal bent á að á árinu 1994 fluttu Eimskip fyrir Sundagarða ehf. pappír í símaskrána frá Fredrikstad og þar var meðalþyngd í 40 feta gámi um 23,7 tonn, sbr. meðfylgjandi afrit af farmbréfi nr. R016, dags. 5. mars 1994.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar er vitnað til upplýsinga frá Samskipum um þyngd gáma sem koma þessu máli ekkert við. Þar er um að ræða rúllur af öðrum stærðum sem raðast öðruvísi í gáma og nýtast þeir því ekki eins vel og við flutning á símaskrárpappír. Dagblöðin hér á landi nota fyrst og fremst þrjár stærðir af rúllum sem eru með 110 cm í þvermál en eru í mismunandi breiddum, þ.e. 84 cm, 126 cm og 184 cm. Í 40 feta gám eru lestaðar venjulega 40 rúllur af 84 cm, 22 rúllur af 126 cm og 20 rúllur af 184 cm. Samkvæmt því er meðalþyngd pappírs í 40 feta gámum fyrir dagblöðin 20,6, 17,1 og 20,4 tonn. En varðandi pappísrúllur í símaskrána þá eru þær af stærðinni 100 cm í þvermál og 90 cm að breidd og komast 50 stk í gáminn og vega þessar rúllur að meðaltali um 495 kg eða 24,8 tonn fyrir fullan gám.

2. Eðlilegur munur á flutningsgjöldum frá Noregi og Kanada.

Við samanburð á almennum flutningstöxtum annars vegar frá Fredrikstad í Noregi og hins vegar frá Argentia í Kanada þá eru almennir taxtar skipafélaganna Eimskips og Samskipa þannig að taxtar frá Bandaríkjunum/Kanada eru um 25–40% hærrí en frá Noregi. Það hlýtur því að vekja efasemdir þegar mismunur hjá Eimskipi milli þessara taxta í tilboði þeirra er ekki nema 14% eins og fram kemur í bréfi Samkeppnisstofnunar.“

5.

Bréf FÍS var sent Eimskipi til athugasemda með bréfi, dags. 5. október sl. Svar barst frá Eimskipi, dags. 22. október. Þar segir m.a.:

„Flutningsgjöldin sem félagið bauð Pósti og síma hf. í flutning á pappír frá Nýfundnalandi annars vegar og frá Evrópu hins vegar, endurspeglar að mati félagsins bærillega þá verðlagningu sem tíðkast á umræddum flutningaleiðum. Við samanburð á flutningstöxtum á umræddum leiðum verður að gæta þess að ólíkt því sem er á flutningsleiðinni Noregur-Ísland, er uppistaðan í flutningum frá Kanada til Íslands frystigámaflutningar, sem lúta allt annarri verðlagningu en hefðbundnir þurrgámar eins og notaðir eru við pappírsflutninga.

Almennt má segja að það magn sem sett er í gám ráðist af umfangi vörunnar og svo er einnig í þessu tilviki, það hvort 25 eða 21 tonn kemst í hvern gám fer alfarið eftir lögun pappírsrúllanna annars vegar og þyngd þeirra hins vegar. Reynsla Eimskipafélagsins af flutningi á pappír frá Noregi er sú, að 20–21 tonn hafa venjulega farið í hvern gám og var miðað við það í tilboði félagsins.

Hf. Eimskipafélag Íslands hefur ekki neinu við niðurstöðu Samkeppnisstofnunar frá 14. september sl. að bæta og telur félagið ekki efni til sérstakra aðgerða nú, eins og farið er fram á í bréfi Samtaka verslunarinnar.“

Samkeppnisstofnun taldi að í þessum athugasemdum Eimskips kæmu ekki fram skýr svör við þeim álitafnum sem hér um ræðir og óskaði eftir skýrum svörum með bréfi, dags. 28. október.

Eimskip svaraði með bréfi, dags. 10. nóvember. Þar segir:

„Með bréfi Samkeppnisstofnunar dagsettu 28. október sl. var þess óskað að Hf. Eimskipafélag Íslands (Eimskip) svaraði nánar tilgreindum spurningum

stofnunarinnar og gæfi umsögn um símbréf til Sundagarða hf. frá Norske Skog og Anderson & Mörck A/S. Hér á eftir fara svör Eimskips.

1. Er munur á því magni af símaskrárpappír sem kemst í hvern þurrgám frá Kanada, lestuðum í Argentia og frá Noregi lestuðum í Fredrikstad?

Almennt er ekki munur á hversu mikið magn kemst í 40 feta gám, hvort sem hann er lestaður í Argentia eða Fredrikstad. Hversu mikið kemst í hvern gám ræðst af þyngd, stærð og lögum rúllanna og hvernig pappírsverksmiðjurnar sjóbúa vöruna í gáma. Vegna þessa getur verið mismunur á því hversu mikið kemst í gáma eftir því hvort verksmiðja í Noregi er að lesta gám, eða verksmiðja í Kanada.

Við tilboðsgerðina byggði Eimskip á eigin reynslu af flutningi á pappír, m.a. eins og fram kemur að neðan á flutningi dagblaðapappírs fyrir Sundagarða frá Norske Skog um Fredrikstad. Eimskip fékk einnig upplýsingar frá innflytjendum um að pappírsgámar með símaskrárpappír frá Kanada tækju 25 tonn af rúllum og skýrðist magnið af gerð rúllanna. Miðað við þær forsendur sem Eimskip gekk út frá og 424 tonn af pappír frá þessum stöðum þurfti 17 gáma frá Argentia en 21 gám frá Fredrikstad. Gámaverð frá Argentia var boðið ISK [...] fyrir hvern gám, en ISK [...] fyrir hvern gám frá Fredrikstad. Er munurinn um það bil 14% per gám. Heildarverð varð því frá Argentia ISK [...] og frá Fredrikstad ISK [...].

2. Spurt er um hvaða reynslu sé vísað til í bréfi Eimskips þann 22. október.

Sú reynsla sem Eimskip byggði tilboðsgerð sína á til Pósts og síma var af flutningi á dagblaðapappír frá Norske Skog fyrir Sundagarða. Hafa að jafnaði farið á bilinu 20–21 tonn af pappír í hvern gám af þeim pappír, sjá meðfylgjandi tvö dæmi um tilkynningar frá árinu 1997 fyrir útboðið.

3. Hver er munur á flutningstöxtum á þurrgámum á flutningsleiðinni Noregur-Ísland og Kanada-Ísland?

Almennt séð hafa flutningsgjöld frá Bandaríkjunum verið nálægt 25%–50% hærri en flutningsgjöldin frá höfnum í Evrópu. Þetta fer einkum eftir magni flutnings, kostnaði, jafnvægi í flutningaflæði og ekki síst markaðsaðstæðum. Geta gjöldin af þeim sökum verið talsvert breytileg og ekki síst þegar um útboðsflutning er að ræða þar sem hvert útboð fyrir sig er metið.

Frá Kanada hafa flutningsgjöld síðan að jafnaði verið lægri en frá Bandaríkjunum en markaðurinn í innflutningi frá Kanada er fjarri því eins þróaður og markaðurinn frá Bandaríkjunum. Megin innflutningur Eimskips frá Kanada er fiskur, en hefðbundin innflutningsvara er lítil. Verðlagning í þeim flutningum fer því verulega eftir ofantöldum aðstæðum hverju sinni. Nefna má, að tilboð Eimskips í símaskrárpappírinn fyrir Póst og síma var ekki fjarri nýlegum gjöldum Eimskips á gámaeiningu frá Kanada á t.d. umbúðum úr pappír, pakkamat og kornvöru, og er hráefnispappír þó varningur sem yfirleitt tekur á sig lægstu flutningsgjöld.

Það skal enn áréttað, að Eimskip byggði sitt tilboð á þeim forsendum, flutningareynslu og gögnum sem félaginu voru tæk á þeim tíma sem tilboðið var gert.

6.

Bréf Eimskips var sent FÍS til athugasemda með bréfi, dags. 11. nóvember sl. Einnig var spurt hver væri munur á flutningi á símaskrárpappír og dagblaðapappír. Svar barst frá FÍS, dags. 18. nóvember. Þar segir:

„Í bréfi Samkeppnisstofnunar er spurt að því hver sé munurinn á símaskrárpappír annars vegar og dagblaðapappír hins vegar. Í því tilviki sem hér um ræðir er efnislega enginn munur á þessum pappirstegundum. Undanfarin ár hefur verið notaður dagblaðapappír 45 gr/m² á öllum Norðurlöndunum í símaskrár. En jafnframt er þetta sami pappírinn og er notaður í dagblöðin hér á landi og víðar. Á ensku er þetta hvoru tveggja undir heitinu M.F. Standard Newsprint. Þykkt pappírs er gefin upp sem þyngd á m², í þessu tilviki 45 gr/m². Hins vegar fer rúllustærð (breidd og þvermál) eftir því til hvaða verkefna pappírinn er ætlaður.

Í útboði Pósts og síma, dags. 2. desember 1997 varðandi pappír í símaskrána er óskað eftir tilboði í M.F. Standard Newsprint, þykkt 45 gr/m². Rúllustærð: breidd (width) 90 cm, þvermál (diameter) 100 cm, kjarni (axel hole) 76 mm. Magn 424 tonn af hvítum pappír (white paper) 45 gr/m².

Dagblöðin á Íslandi nota rúllur sem hafa þvermál upp á 110 cm og breidd sem er ýmist 84 cm, 126 cm eða 168 cm. Þar sem rúllurnar eru fluttar upp á rönd ræður þvermálið því hversu margar rúllur komast í hvert lag í gámnum. Þegar þvermálið er 110 cm komast 22 rúllur í hvert lag en ef þvermálið er 100 cm

komast 25 rúllur í hvert lag. Gámarnir eru 240 cm að hæð þannig að ef rúllurnar eru ekki breiðari en 120 cm þá komast 2 lög af rúllum í gám.

Ofangreindur mismunur á rúllustærðum skýrir hvers vegna það er hægt að hlaða meiri þyngd af pappír í þeim rúllustærðum sem notaður er í símaskrána í hvern gám heldur en hleðst í gáma af pappír af þeim rúllustærðum sem notaðar eru við prentun á íslenskum dagblöðum. Það er því þessu máli algjörlega óviðkomandi þegar Eimskip vísar í bréfi sínu til flutningstilkynninga á pappírssendingum til íslensku dagblaðanna.

Vakin er sérstök athygli á að enn er óútskýrt hvers vegna Eimskip telur sig geta komið fleiri rúllum í hvern gám í Kanada heldur en í Noregi þegar um er að ræða gáma sem eru jafnstórir og pappírrúllur sem eru jafnstórar samkvæmt skilgreiningu útboðsins.

Þegar tekið er tillit til flutningsgjalda af jafn mörgum gámum frá Noregi og Kanada og miðað við gengi þegar tilboð voru opnuð er samanburður á tilboðum Sundagarða ehf. og Skeljungs hf. í hvítan pappír í símaskrána eftirfarandi:

Sundagarðar ehf:

Pappír FOB	Nok [...] @ [...]	[...] krónur
Flutningur	17 gámar @ [...]	[...] krónur

Samtals	[...] krónur
---------	--------------

Skeljungur hf.:

Pappír FOB	USD [...] @ [...]	[...] krónur
Flutningur	17 gámar @ [...]	[...] krónur

Samtals	[...] krónur
---------	--------------

Í stað þess að vera 483.327 kr. hærra en tilboð Skeljungs hf. þá hefði tilboð Sundagarða ehf. verið 76.346 kr. lægra ef jafnræðis hefði gætt í flutningstilboðum Eimskips.

Ofangreind niðurstaða fæst áður en farið er að skoða hvort eðlilegt sé að flutningsgjöld á leiðinni Kanada-Ísland séu aðeins 13.9% hærri en flutningsgjöld á leiðinni Noregur-Ísland. Eimskip svarar því til að almennt séð

séu flutningsgjöld frá Bandaríkjunum nálægt 25%–50% hærrí en frá Evrópu. En Eimskip kemur sér hins vegar undan því að svara því með beinum hætti hver sé munurinn milli Kanada-Ísland og Noregur-Ísland. Bæði reynsla Sundagarða ehf. af flutningi í gámum frá Bandaríkjunum og þær upplýsingar sem fengist hafa frá skipafélögum staðfesta að þegar tekið er tillit til flutningsvegalengdarinnar og annarra þátta þá séu flutningar að vestan um 25%–45% dýrari en frá Evrópu. Þess vegna er 13.9% mismunur á flutningum á pappírnum frá Kanada og Noregi allt of lítill.

Samtökin fara fram á það að Samkeppnisstofnun staðfesti að með því að gefa of hátt tilboð í flutning frá Fredrikstad hafi Eimskip haft óeðlileg áhrif á samkeppnisstöðu Sundagarða ehf. gagnvart Skeljung hf. sem leiddi til þess að Sundagarðar ehf. urðu af viðskiptum með pappír í símaskrána 1998.“

8.

Bréf FÍS var sent Eimskipi til athugasemda með bréfi, dags. 18. nóvember. Einnig var Landssíma Íslands gefið tækifæri til þess að koma á framfæri athugasemdum vegna málsins með bréfi, dags. 18. nóvember. Engar athugasemdir bárust frá fyrirtækjunum.

II.

Niðurstöður

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 21. janúar 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Óðinn Elísson og Skarphéðinn Þórisson.

2.

Málið, sem hér er til umfjöllunar varðar flutning á símaskrárpappír fyrir símaskrá 1998, en pappírinn var boðinn út af Landssímanum FOB frá einhverri höfn, þaðan sem beinar siglingar væru til Íslands. Tilboð kvartanda miðaðist við innflutning á símaskrárpappír frá Noregi en tilboð Skeljungs miðaðist við innflutning frá Argentía í Kanada. Landssíminn gekk til samninga við Skeljung, þar sem tilboð fyrirtækisins væri hagstæðara, jafnvel að teknu tilliti til flutningsgjalda. Kvörtun Sundagarða beinist að Eimskipi, sem fyrirtækið telur að hafi hagrætt flutningsgjöldum, til þess að hafa áhrif á hvaða tilboði yrði tekið. Í kvörtuninni er vikið að mismunandi flutningsmagni í hverjum gámi í

tilboði Eimskips í flutningana eftir því hvort flutt er frá Fredrikstad í Noregi eða Argentia í Kanada. Einnig er gerð athugasemd við lítinn mun á flutnings-töxtum frá Kanada til Íslands annars vegar og frá Noregi til Íslands hins vegar.

3.

Í „Skýrslu samkeppnisráðs um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi“ frá desember 1994 er hlutur Eimskips í sjóflutningum, skipt eftir veltu, árið 1993 talinn vera 65%, en hlutur Samskipa talinn vera 26%. Eimskip er meðal fimm stærstu fyrirtækja landsins og var velta fyrirtækisins 16,3 milljarðar árið 1997 og eignarhlutur fyrirtækisins í Skeljungi var 13%, samkvæmt „Íslensku atvinnulífi 1998“, frá Talnakönnun hf. Velta Samskipa var 6,4 milljarðar árið 1997, samkvæmt sömu heimild.

Með vísan til markaðshlutdeildar Eimskipafélagsins og efnahagslegs styrks þess er það mat samkeppnisráðs að fyrirtækið hafi í skilningi samkeppnislaga, sbr. 4. gr. laganna, markaðsráðandi stöðu á heildarmarkaðnum fyrir sjóflutninga til og frá Íslandi. Má í þessu sambandi einnig vísa til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 26/1997, „Samstarf Hf. Eimskipafélags Íslands og Samskipa hf.“, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/1997 í því máli.

4.

Í tilboði Eimskips frá 23. desember 1997 var gengið út frá því að til þess að flytja þau 424 tonn af símaskrárpappír sem skilgreindur var í útboðinu hafi þurft 21 gám frá Fredrikstad, þ.e. um það bil 21 tonn í hverjum gámi. Hinsvegar var miðað við 17 gáma þ.e. að um það bil 25 tonn kæmust í hvern gám, ef samskonar pappír væri fluttur frá Argentia. Í tilboði Eimskips til Landssímans segir að tilboðið taki mið af mismunandi fjölda gáma út frá hámarksþyngd þeirra í hverri höfn fyrir sig. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að í tilboði Eimskips til Mata ehf. frá 3. febrúar 1998, sem lagt hefur verið fram í máli þessu, segir að hámarksþyngd á gámum í Fredrikstad krefjist þess að 425 tonn séu flutt í 21 gámi.

Á grundvelli þessara upplýsinga leit Samkeppnisstofnun svo á að aðstæður væru með þeim hætti í Fredrikstad að ekki væri unnt að ferma 40 feta gáma sem væru með þyngri hleðslu en 21 tonn og því þyrfti fleiri gáma til að flytja umræddan pappír frá Noregi heldur en frá Argentia í Kanada. Í ljósi þessa taldi stofnunin í bréfi sínu, frá 14. september 1998, að ekki hefði verið óeðlilega staðið að tilboðum í nefnda flutninga af hálfu Eimskips.

Kvartandi sætti sig ekki við þessa niðurstöðu og hefur lagt fram frekari gögn og ítrekað röksemdir sínar. Hann telur að ljóst megi vera að jafn margar rúllur af símaskrápappír eða 50 stykki, sem eru 100 cm í þvermál og 90 cm að breidd, komist í 40 feta gám hvort sem hann er lestaður í verksmiðju í Kanada eða í Noregi. Í þessu sambandi hefur kvartandi lagt fram símbref frá Norske Skog þar sem fram kemur að í 40 feta gám sé unnt að koma 50 rúllum af umræddum pappír og þyngdin á hleðslunni í gámnum megi vera allt að 26 tonn. Kvartandi hefur einnig lagt fram símbref frá aðila í Fredrikstad sem mun vera umboðsmaður Eimskips. Í símbrefinu kemur fram að það sé vandkvæðalaust að ferma 40 feta gáma með 25 tonna hleðslu í Fredrikstad. Ennfremur hefur kvartandi lagt fram gögn sem sýna að Eimskip hafi flutt pappír í símaskrána frá Fredrikstad árið 1994, þar sem meðalþyngd í 40 feta gámum hafi verið 23,7 tonn.

Það vekur athygli í máli þessu að í umsögnum sínum til samkeppnisyfirvalda heldur Eimskip því ekki fram að hámarksþyngd á gámum í Fredriksstad leiði til þess að 424 tonn séu flutt með 21 gámi, eins og gert var í tilboðum félagsins. Virðist Eimskip hafa skipt um skoðun hvað þetta atriði áhrærir og má í því sambandi benda á að Eimskip hefur ekki mótmælt þeim upplýsingum frá umboðsmanni félagsins að unnt sé að ferma 40 feta gám með 25 tonna hleðslu í Fredriksstad.

Eimskip leggur nú áherslu á að það magn, sem kemst í hvern 40 feta gám ráðist af þyngd, stærð og lögun rúllanna og hvernig pappírverksmiðjurnar sjóbúa vöruna í gáma. Vegna þessa geti verið mismunur á því hversu mikið komist í gáma eftir því hvort verksmiðja í Noregi lestar gáma eða verksmiðja í Kanada. Eimskip hafi byggt tilboðsgerð sína á eigin reynslu af flutningi á pappír, m.a. flutningi á dagblaðapappír fyrir kvartanda frá Fredrikstad árið 1997. Eimskip hafi einnig fengið upplýsingar frá innflytjendum um að pappírgámar með símaskrápappír frá Kanada tækju 25 tonn af rúllum.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að í umsögn kvartanda er því vandlega lýst hvernig dagblaðapappír annars vegar og símaskrápappír hins vegar raðist misjafnlega í gáma. Ekki sé því hægt að miða við flutning á dagblaðapappír, þegar gert sé tilboð í flutning á símaskrápappír. Þessu hefur ekki verið mótmælt af hálfu Eimskips. Samkeppnisráð bendir hér á að í gögnum sem Eimskip hefur lagt fram máli sínu til stuðnings, og eiga að sýna fram á flutningareynslu félagsins, kemur fram að fluttar hafi verið frá Fredrikstad 40

rúllur af 840 mm dagblaðapappír í 40 feta gámi. Pappírsrúllur fyrir íslensk dagblöð munu yfirleitt vera 110 cm að þvermáli en breiddin er mismunandi. Í gögnum málsins kemur fram að pappírsrúllur eru fluttar upp á rönd og því ræður þvermálið hversu margar rúllur komast í hvert lag í gámi. Símaskrárpappírinn sem mál þetta tekur til er 100 cm að þvermáli og komast 50 rúllur í hvern 40 feta gám. Samkeppnisráð fær því ekki séð hvers vegna Eimskip vitnar í þessu máli til flutningareynslu á annars konar pappír. Jafnframt vekur eftirtekt að Eimskip virðist ekki hafa litið til reynslu sinnar á flutningi símaskrárpappírs fyrir kvartanda á árinu 1994.

Eimskip heldur því einnig fram að tilboð félagsins í flutningana á símaskrárpappírnum sé byggt á þeim forsendum og gögnum sem félaginu voru tæk á þeim tíma sem tilboðið var gert. Samkeppnisráð bendir hér á að í máli þessu er um að ræða flutninga á tiltekinni stærð af pappír, eins og hann er skilgreindur í útboðinu. Eini munurinn á því hvað mikið magn af pappír kemst í hvern gám gæti legið í því hvernig varan væri sjóbúin í gáma af hálfu viðkomandi verksmiðju. Eimskip fékk þær upplýsingar frá innflytjendum að pappírgámar með símaskrárpappír frá Kanada tækju 25 tonn af rúllum. Það virðist liggja beint við að Eimskip gæfi sér að hið sama ætti við um flutninga á pappír frá Fredriksstad þar sem líklegt væri að norsk pappírsverksmiðja raðaði í gáma á svipaðan hátt og kanadísk pappírsverksmiðja. A.m.k. hefði Eimskip borið að afla sér samskonar upplýsinga frá innflytjendum frá Noregi. Það var ekki gert. Þess í stað var miðað við að aðrar forsendur ættu við í flutningum á sama pappír frá Noregi. Samkeppnisyfírvöldum er, þrátt fyrir eftirgrennslan þar um, enn ekki ljóst á hverju þessi háttsemi félagsins grundvallast. Hins vegar var augljóslega um verulega hagsmuni innflytjanda að tefla og hefði Eimskip átt að gæta jafnræðis í upplýsingaöflun, sem tilboðin voru byggð á. Í máli þessu verður að hafa í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta að því að aðgerðir eða aðgerðarleysi þeirra raski ekki samkeppni. Telja verður að Eimskip hafi mátt vera ljóst að um verulega hagsmuni innflytjanda var að tefla í máli þessu. Sökum þessa bar fyrirtækinu að vanda undirbúning tilboðsins og gæta jafnræðis í upplýsingaöflun. Það gerði fyrirtækið ekki og er það mat samkeppnisráðs að með þessum tilboðum hafi samkeppnisstaða kæranda gagnvart Skeljungu skekkst.

5.

Í máli kvartanda kemur fram að hann telur að við samanburð á almennum flutningstöxtum skipafélaganna Eimskips og Samskipa frá Bandaríkjunum/Kanada annars vegar og Noregi hins vegar til Íslands séu taxtar um 25%–40%

hærri frá Kanada heldur en frá Noregi. Það hljóti því að vekja efasemdir, þegar flutningstaxtar í tilboði Eimskips, sem hér er til umfjöllunar, séu aðeins 14% færri frá Kanada heldur en frá Noregi.

Um mun á flutningstöxtum á þessum leiðum segir í umsögn Eimskips að flutningsgjöld frá Bandaríkjunum hafi verið nálægt 25%–50% færri en flutningsgjöld frá höfnum í Evrópu. Þetta fari einkum eftir magni flutnings, kostnaði, jafnvægi í flutningaflæði og ekki síst markaðsaðstæðum. Geti gjöldin af þeim sökum verið talsvert breytileg og ekki síst þegar um útboðsflutninga sé að ræða þar sem hvert útboð fyrir sig er metið. Flutningsgjöld hafi síðan að jafnaði verið lægri frá Kanada heldur en frá Bandaríkjunum, þar sem markaðurinn í innflutningi frá Kanada sé ekki eins þróaður og markaðurinn frá Bandaríkjunum. Megin innflutningur Eimskips frá Kanada sé fiskur, en hefðbundin innflutningsvara sé lítil.

Samkeppnisráð getur eftir atvikum fallist á í þessu máli að markaðsaðstæður hafi réttlætt mismunandi gjöld fyrir umræddan flutning og gerir því ekki athugasemd við þennan þátt málsins.

6.

Samkeppnisyfirvöldum ber að hafa eftirlit með hegðun markaðsráðandi fyrirtækja. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga, getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Íhlutun getur m.a. falið í sér bann eða fyrirmæli.

Samkeppnisráð hefur ekki ástæðu til að ætla að Eimskip hafi með tilboði sínu í flutninga á símaskrárpappír fyrir Landssímamann ætlað að hafa áhrif á samkeppnisstöðu þeirra fyrirtækja sem gerðu tilboð í sölu á pappírnum. Hins vegar verður að hafa í huga að markaðsráðandi fyrirtæki geta jafnt með athöfnum eða athafnaleysi sínu haft skaðleg áhrif á samkeppni. Í þessu sambandi skiptir ekki öllu máli hvort fyrir liggja ásetningar viðkomandi fyrirtækis til að raska samkeppni.

Í máli þessu liggur fyrir að undirbúningi tilboðs Eimskips til Landssímans var áfátt. Með tilliti til markaðsráðandi stöðu Eimskips og eignatengsla við Skeljung hf. er það mat samkeppnisráðs að fyrirtækinu hafi borið að sýna sérstaka varkárni í þeirri tilboðsgerð, sem hér er til umfjöllunar. Með tilboðinu til Landssímans í flutninga á símaskrárpappírnum, sem var byggt á þeirri forsendu að meira magn af samskonar pappír kæmist í gám frá Kanada heldur

en Noregi, hafði Eimskip áhrif á hvaða tilboð í símaskrárpappírinn var lægst að teknu tilliti til flutningsgjalda. Gögn málsins bera með sér að umrædd forsenda Eimskips er ekki rétt. Að mati samkeppnisráðs var viðskiptavinum Eimskips mismunað með ólíkum skilmálum í samskonar viðskiptum. Mismunun þessi raskaði með alvarlegum hætti samkeppnisstöðu kvartanda og fer því gegn 17. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð telur einnig að óvandaður undirbúningur tilboðsins brjóti í bága við góða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi, sbr. 20. gr. samkeppnislaga.

Með vísan til þeirrar stöðu sem Eimskip hefur á markaðnum fyrir sjóflutninga beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til félagsins að gæta þess í hvívetna að samningar fyrirtækisins eða aðrar athafnir sem varða viðskipavini þess feli ekki í sér mismunun sem kunni að skaða samkeppnisskilyrði þeirra.

III.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur að tilboðsgerð Hf. Eimskipafélags Íslands hafi, í máli þessu, haft skaðleg áhrif á samkeppni og farið í bága við góða viðskiptahætti, sbr. 17. og 20. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Með heimild í 17. og 51. gr. samkeppnislaga beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Hf. Eimskipafélags Íslands að félagið vandi undirbúning tilboða sinna og gæti samræmis í flutningstöxtum og tilboðum til viðskiptamanna sinna, nema hlutlæg og málefnaleg rök leiði til annars, þannig að jafnræði sé ekki raskað og samkeppnisstaða skekkt hjá fyrirtækjum á markaðnum.“