

Þriðjudagurinn 3. apríl 2000

138. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 13/2000

**Erindi Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbær-Colas hf. um  
meinta undirverðlagningu Sementsverksmiðjunnar hf. á  
sementi til nota við stækkun flughlaða við Flugstöð Leifs Eiríkssonar**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Í erindi frá 28. október 1998 óskaði Malbikunarstöðin Hlaðbær-Colas hf. (MHC) eftir því að kannað yrði hvort það verð á sementi frá Sementsverksmiðjunni hf., (SV) sem gefið hafði verið upp í breyttum útboðsgögnum verksins „*Flugstöð Leifs Eiríkssonar – Stækkun flughlaða – Útboð-11008*“ frá Framkvæmdasýslu ríkisins, hafi falið í sér brot á 17. gr. samkeppnislaga.

Fram kemur í erindinu að Framkvæmdasýsla ríkisins hafi auglýst stækkun á flughlöðum við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Upphafleg útboðs- og verklýsing hafi gert ráð fyrir jarðvegsskiptum og malbikun flughlaða. Á síðari stigum hafi verið lagður fram svokallaður valkostur B þar sem þess hafi verið óskað að þátttakendur í útboðinu byðu jafnframt í steipt flughlað. Vegna þessa hafi verkkaupi samið við SV um verð á Portlandsementi sem sé 10.178 kr. tonnið með vsk. Það sé mun lægra verð en verksmiðjan selji vöruna á til viðskiptavina sinna. MHC telur að SV stundi óeðlilega viðskiptahætti þegar fyrirtækið lækki stórlega verð á sementi þegar um sé að ræða samkeppni við malbikunarstöðvar og með því skaði það samkeppnisstöðu malbiks „...*gagnvart réttlátum samanburði væntanlegra tilboða í verkefnið sem hér um ræðir.*“

**2.**

Útboðs- og verksskilmálar við stækkun flughlaða við Flugstöð Leifs Eiríkssonar fylgdu erindi því sem hér er fjallað um. Meðal helstu verkþátta er nefnd malbiksframleiðsla og malbiksútlögn. Í valkosti B í verklýsingu óskar verkkaupi

eftir tilboði í steypit flughlöð. Þar er talað um að í stað malbiks komi steinsteypa. Þess er getið í lýsingu á þessum valkosti að SV hafi skuldbundið sig til að afhenda venjulegt Portlandsement í tanka verktaka við byggingarsvæðið fyrir 10.178 krónur tonnið með vsk. Ennfremur segir að fyrirtækið Steinvegur ehf. hafi boðist til að leggja til tiltekna vél og annast útlagningu steypunnar fyrir 500 krónur á fermetra með vsk.

### 3.

Auk útboðs- og verksskilmála fylgdi fundargerð Framkvæmdasýslu ríkisins vegna kynningarfundar varðandi útboðið, dags. 22. október 1998, með erindi MHC. Í fundargerðinni segir m.a.: „Nú er gert ráð fyrir að verkkaupi hafi valmöguleika á því að láta steypa flughlöðin í stað þess að malbika þau, en fyrrverandi útboðsgögn gerðu einungis ráð fyrir malbiki. Fram kom á fundinum að ástæðan fyrir því að þessi valkostur kemur svona seint fram, er sú að nú á síðustu dögum bárust verkkaupa óvenju hagstæð tilboð frá Sementsverksmiðjunni hf. í sement og frá Steinvegi ehf. í hagstæða leigu á útlagningarvél. Eftir kostnaðarsamanburð milli malbiks og steypu kom í ljós að kostnaður virðist nú sambærilegur. Því er þessum möguleika bætt inn í útboðsgögn og bjóðendum gefinn kostur á að bjóða einnig í steypit flughlöð.“

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir umsögn og athugasemdum frá SV vegna erindis MHC með bréfi stofnunarinnar, dags. 29. október 1998. Þá óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum um almenna verðlagningu á sementi og röksemdum og útreikningum á því verði á Portlandsementi sem nefnt var í erindi MHC og bjóðast átti vegna stækkunar flughlaða við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Auk þess var óskað eftir gögnum sem sýndu það verð sem boðist hafði verktökum eða öðrum vegna framkvæmda sem væru að umfangi álíka miklar og framkvæmdin við flughlöðin.

Bréf barst frá fyrirtækinu, dags. 4. nóvember 1998. Þar segir m.a. að fulltrúar verkkaupa framkvæmda við Flugstöð Leifs Eiríkssonar hafi haft samband við SV þar eð þeir hafi haft spurnir af því að verksmiðjan hafi boðið hagstætt verð á sementi til samgönguframkvæmda í nokkrum tilvikum og útlagningarvél fyrir

steypu væri nú til staðar í landinu. Í bréfinu er vitnað í fund með fulltrúum verkkaupa þar sem fram hafi komið að mikill áhugi væri fyrir steypu þar sem hún hentaði mikið betur en malbik á ákveðnum svæðum þar sem stærstu þotur þyrftu að standa fullhlaðnar. Eins væri steypa betri gagnvart eldsneyti sem færi niður á flughlöðin.

Þá segir að SV hafi um langt árabil reynt að vinna nýja markaði fyrir sement við byggingu samgöngumannvirkja til að nýta betur framleiðslutæki fyrirtækisins. Þar með sé föstum kostnaði verksmiðjunnar, sem sé mjög hár, dreift á meira sementsmagn. Það komi öðrum sementskaupendum til góða í lægra verði en annars þyrfti að vera. Allt frá árinu 1992 hafi verksmiðjan reynt að vinna áður nefnda markaði við byggingu samgöngumannvirkja með því að veita 25% afslátt af auglýstu hámarksverði verksmiðjunnar eða 17% umfram meðalafslátt af lausu sementi. Umrædd kjör hafi verið boðin í eftirfarandi framkvæmdir:

- a) til gatnagerðar á Akranesi árin 1992, 1993 og 1998, samtals 1804 tonn.
- b) til gatnagerðar í Keflavík árið 1993, 221 tonn.
- c) til vegagerðar vegna Suðurlandsvegur 1994, 163 tonn.
- d) til vegagerðar vegna Vesturlandsvegur 1995, 405 tonn.
- e) til vegagerðar vegna sementsfestu í Langadal 1996, 623 tonn og í Höfnum 1993, 13 tonn.

Í svarinu segir ennfremur að við ákvörðun afsláttar sé litið til þess að fastur kostnaður fyrirtækisins „...hafi alla tíð verið mjög hár, 55–60%, þannig að báðir aðilar, seljandi og kaupandi, hafa af þessu hag, þó hagnaður seljanda sé mun meiri og komi þar af leiðandi öðrum sementskaupendum til góða með því að sementsverð til þeirra verður lægra en það annars hefði orðið.“

Verksmiðjan kveðst aldrei hafa notið rekstrarstyrkja frá eiganda fyrirtækisins né ríkisábirgða á lánum hlutafélagsins. Því er vísað á bug að fyrirtækið stundi óeðlilega viðskiptahætti heldur sé reynt að auka söluna og nýta betur framleiðslutækin. Þess sé gætt að það sé ekki gert á kostnað annarra kaupenda heldur náist fram lægra verð fyrir þá með þessum hætti.

## 2.

Samkeppnisstofnun sendi svar SV með bréfi stofnunarinnar, dags. 5. nóvember 1998 til MHC þar sem óskað var eftir umsögn og athugasemdum við svar SV. Sama dag eða þann 5. nóvember 1998 bárust athugasemdir frá MHC við umsögn

SV. Fyrirtækið telur aðkomu SV að útboðinu sem hér um ræðir eftir að það hafði verið auglýst vera ámælisverða þar sem SV hafi reynt að hafa áhrif á val verkkaupa á byggingarefni sem fyrirhugað hafi verið að nota í framkvæmdina með því að bjóða mun lægra verð á efni en almennt sé boðið á byggingamarkaðnum. Það hafi haft þau áhrif að fram hafi komið valkostur B í útboðsgögnum, þ.e. steypa í stað malbiks. Þá er á það bent að kæra MHC lúti ekki að gæðum mismunandi byggingarefna. Þess er þó getið að á tilgreindum stöðum hafi verið notað malbik en ekki steypa á flughlöðum.

Á það er bent í athugasemdum MHC að ætla megi að afsláttur SV í útboðsverkefnið umfram almennan afslátt til byggingaframkvæmda nemi um sjö milljónum króna.

Þá kveðst MHC meta það svo að þau verkefni við samgöngumannvirki sem tilgreind séu í umsögn SV hafi verið tilraunaverkefni til að þróa tækni og aðferðir enda hafi umfang þeirra verið óverulegt, eða vel innan við 1% af framleiðslu verksmiðjunnar á síðastliðnum sjö árum. Ekki sé óalgengt að verð á tilraunaverkefnum sé lægra en það verð sem almennt gildi. Öðru máli gegni um það verk sem nú hafi verið boðið út. Það sé ekki tilraunaverkefni og gert sé ráð fyrir um 3.500 tonnum af sementi í það verk (samanlagt hafi sement í „tilraunaverkefnin“ numið 3.200 tonnum á sl. sjö árum). Nú sé um að ræða útboðsverkefni á almennum markaði. Því verði að líta svo á að það sementsverð sem boðið hafi verið nú sé verðið sem gilda muni til frambúðar þegar samgöngumannvirki séu annars vegar. Fyrirtækið telur óeðlilegt að sement sé selt á stórlega lækkuðu verði til einnar tegundar framkvæmda þar sem ríki samkeppni. Hinn almenni byggingamarkaður njóti hins vegar ekki sömu kjara fyrir nákvæmlega sömu vöru.

Í athugasemdum MHC er bent á að með því að lækka verð á sementi í flughlöðin fái félag sem að hluta sé í eigu SV umtalsvert verkefni við lagningu steypu. Félag þetta, Steinvegur ehf., sé eina fyrirtækið sem eigi þau tæki sem á sé bent í útboðslýsingu. Hagur SV sé því ekki eingöngu bundinn við sementssölu í umræddum framkvæmdum heldur eigi félagið hagsmuna að gæta í dótturfélaginu.

Loks segir í athugasemdum MHC að fyrirtæki, sem hafi markaðsráðandi stöðu eins og SV, verði að gæta þess að selja ekki framleiðslu sína án eðlilegrar álagningar á markað, í samkeppni við fyrirtæki sem ekki búi við sömu

markaðsskilyrði. Telur MHC það koma fram í umsögn SV að almenn sementssala sé notuð til að niðurgreiða sement í verkefnið sem hér um ræðir þar sem álagning sé óeðlilega lág og ekki í samræmi við þá álagningu sem almennt sé í viðskiptum á byggingamarkaðnum. Það er mat fyrirtækisins að SV bjóði það verð sem raun ber vitni þar sem um sé að ræða samkeppni við malbik og verkkaupi hafi því haft um aðra kosti að ræða en steinsteypu.

### 3.

Athugasemdir MHC voru sendar til SV með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 6. nóvember 1998. Svar barst frá SV, þann 10. nóvember 1998. Í bréfinu kemur fram að flutningsjöfnunargjald muni verða lagt á allt sementsverð til hugsanlegra framkvæmda við Leifstöð. Flutningsjöfnunarsjóður greiði kostnað við flutning eftir töxtum og reglum sem stjórn sjóðsins setji á hverjum tíma. Kostnaður við flutning á sementi til Suðurnesja hafi alla tíð verið mjög svipaður og álagt flutningsjöfnunargjald á hverjum tíma, þannig að áhrif gjaldsins og greiðslna úr sjóðnum séu engin á sementsverð á Suðurnesjum. Þá segir að áhyggjur MHC um að eign ríkissjóðs í SV rýrni vegna of lágs verðs séu óþarfar. Góð arðsemi fyrirtækisins viðhaldi best eign ríkissjóðs, en ekki hvort sementsverð sé hátt eða lágt á hverjum tíma. Þar sem hugsanlegur innflutningur á sementi hafi verið nokkuð í umræðunni undanfarið ár og ef til hans kæmi, þá sé ekki líklegt að hátt sementsverð SV tryggi best eignir ríkissjóðs og slæmt verði ef SV megi ekki stunda hefðbundna samkeppni ef til þess kæmi.

Þá kemur fram í bréfi SV að í athugasemdum MHC segi að í svarbréfi SV komi ljóslega fram að almenn sementssala sé notuð til að niðurgreiða þetta verkefni. Ekki verði með nokkru móti séð hvernig hægt sé að lesa þetta út úr svari SV. Fyrirtækið hafi að undanfögnu verið rekið með miklum blóma, sem einkum og sér í lagi orsakist af því að tekist hafi að selja mun meira af sementi en undanfarin ár. Sala umfram ákveðið magn skili verulegum og vaxandi ávinningi til fyrirtækisins og eins og fram hafi komið í svari SV þá sé fyrirtækið að hafa talsverðan ávinning af aukinni sölu þó kaupandi njóti hans að nokkru leyti. Ásakanir um niðurgreiðslu verðs af almennri sementssölu séu því alveg út í hött.

Loks segir í svari SV að velta megi því fyrir sér hvenær umrætt samkeppnisumhverfi verði virkara. Malbik hafi verið nánast allsráðandi á samgönguframkvæmdamarkaði og ekki miklar líkur á breytingum, a.m.k. ekki meðan forsvarsmenn greinarinnar rísi upp með látum við minnstu áreitni og ekki í fyrsta skipti.

#### 4.

Bréf barst frá SV til Samkeppnisstofnunar, dags. 27. nóvember 1998. Í bréfinu kemur fram að stjórn fyrirtækisins hefði ákveðið að lækka verð á lausu sementi frá og með 1. desember 1998. Segir að verð á sementi fyrirtækisins muni lækka um 7% en flutningsjöfnunargjald verði óbreytt. Lækkun á lausu Portlandsementi nemi því um 6,2%. Ástæður lækkunarinnar eru skýrðar með góðri afkomu fyrirtækisins á árinu, en að hagnaður fyrir skatta þann 31. október 1998 hafi numið 140 milljónum króna ef tekið sé mið af uppgjörsaðferðum fyrri ára. Þá kemur einnig fram í bréfinu að almennt verð á Portlandsementi verði 9.850 krónur tonnið án vsk. og á Hraðsementi 11.550 krónur tonnið án vsk. Innifalið í verðinu sé lögbundin flutningsjöfnun sem nemi 1.200 krónum á tonnið án vsk.

#### 5.

Að mati Samkeppnisstofnunar þóttu þær upplýsingar sem fram komu í þeim bréfaskriftum sem rakin hafa verið hér að framan ekki gefa nægilega glögga mynd af áhrifum afsláttarins, m.a. höfðu ekki komið fram sjónarmið annarra viðskiptavina SV sem að öllu jöfnu kaupa sement sem notað er til byggingaframkvæmda. Samkeppnisstofnun ákvað því í ársbyrjun árið 2000 að kanna verðlagningu á sementi á grundvelli þess erindis sem barst stofnuninni frá MHC í október árið 1998. Ákveðið var í fyrsta lagi að afla upplýsinga um hvort fleiri tilvik sambærileg þeim sem kvartað er yfir, þ.e. að sement frá SV hefði verið selt á lækkuðu verði til samgöngumannvirkja á þeim tíma sem liðinn var frá bréfaskriftum Samkeppnisstofnunar og málsaðila. Þá var einnig ákveðið að leita sjónarmiða stórra sementskaupenda á byggingamarkaðnum. Þann 14. janúar 2000 sendi Samkeppnisstofnun SV bréf þar sem verksmiðjunni var tilkynnt að stofnunin hefði að nýju tekið málið til meðferðar. Stofnunin óskaði einnig í bréfinu eftir upplýsingum frá SV um þau almennu afsláttarkjör sem nú bjóðist viðskiptavinum verksmiðjunnar. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvort SV hefði selt sement til vegagerðar eða annarra sambærilegra framkvæmda auk þess sem greint yrði frá umfangi þeirra viðskipta og hvaða kjör viðskiptavinum hefðu staðið til boða í þeim tilvikum. Þá var óskað eftir sundurliðun á tekjum verksmiðjunnar fyrir árin 1998 og 1999 eftir þeim afsláttarflokkum sem tilgreindir eru í verðskrá verksmiðjunnar.

Svar barst frá SV með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 20. janúar 2000. Í svarinu kemur fram að vegna framkvæmda við flughlöð við Flugstöð Leifs Eiríkssonar hafi SV selt til Íslenskra aðalverktaka 1.083 tonn af Portlandsementi á 8.175 kr. tonnið án vsk. og 3.412 tonn af Hraðsementi á 9.580 kr. tonnið án

vsk. Þá segir í svarinu að einnig hafi verið selt 231 tonn af Portlandsementi til Steypustöðvar Þorgeirs og Helga á Akranesi og 671 tonn til Steypustöðvarinnar í Reykjavík á 7.255 kr. tonnið án vsk. Í báðum tilvikum hafi verið um sement í gatnasteypu að ræða. Ennfremur segir í svarinu að það verð sem tók gildi þann 1. desember 1998 á lausu sementi sé ennþá í gildi. Þau almennu afsláttarkjör sem í gildi séu frá útgefnu söluverði séu aðeins veitt af lausu sementi og nemi 2% ef keypt sé minna en 1.500 tonn á ári, 5% ef keypt sé á bilinu 1.500 til 2.999 tonn og 8% ef keypt sé meira en 3000 tonn. Tekjur vegna þessara flokka skiptust þannig að á árunum 1998 og 1999 voru tekjur í 8% flokknum á bilinu 700–850 milljónir króna en innan við 100 milljónir í 5% og 3% flokknum hvort árið.

## 6.

Samkeppnisstofnun sendi fyrirspurnir til nokkurra af stærstu sementskaupendum á Íslandi um mánaðamótin janúar/febrúar 2000. Í fyrirspurnunum var gerð grein fyrir þeim afslætti sem stóð til boða í umræddu útboði vegna framkvæmda við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Óskað var eftir mati fyrirtækjanna á því hvaða áhrif það hefði á rekstur fyrirtækjanna ef þeim byðist sambærilegur afsláttur við kaup á sementi. Ennfremur var aðilum gefinn kostur á að koma að sínum sjónarmiðum um málið ef þess væri óskað.

Samkeppnisstofnun barst svar frá Steinsteypunni ehf., þann 4. febrúar 2000. Í svarinu segir að það sé ljóst að væri Steinsteypunni veittur sambærilegur afsláttur og boðinn hafi verið vegna stækkunar flughlaða við Flugstöð Leifs Eiríkssonar þá gæti Steinsteypan lækkað steypuverð sitt hlutfallslega. Hvað varði þetta tilboð SV sérstaklega sé það ljóst að verksmiðjan láti ekki keypt magn í hverju tilviki ráða viðskiptakjörum og það sé til þess fallið að tortryggja hvaða kjör séu í boði hjá verksmiðjunni en hún hafi sem kunnugt sé enga samkeppni. Samkeppnisstofnun bárust ekki fleiri athugasemdir.

SV og MHC var sent svar Steinsteypunnar til upplýsinga með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 28. febrúar 2000.

## 7.

Í tengslum við athugun Samkeppnisstofnunar á sementsmarkaðnum og þeim markaði sem er lagning slitlags á vegi og önnur samgöngumannvirki var rætt við forsvarsmenn og fulltrúa ýmissa fyrirtækja og stofnana sem með beinum eða óbeinum hætti tengjast þeim mörkuðum. Þá aflaði Samkeppnisstofnun ýmissa

gagna og upplýsinga frá SV, þ. á m. um framleiðslu og skiptingu kostnaðar eftir sementstegundum.

### **III. Niðurstöður**

Á fundi samkeppnisráðs, þann 3. apríl 2000, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Karítas Pálsdóttir, Óðinn Elísson, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

#### **1.**

Með því að Sementsverksmiðjan hafi boðið verkkaupa að framkvæmdum við flughlöð hjá Flugstöð Leifs Eiríkssonar sement til verkefnisins á mun lægra verði en almennt sé boðið á byggingarmarkaði, sbr. valkost B í útboði, óskar kvartandi í máli þessu, Malbikunarstöðin Hlaðbær-Colas, að kannað verði hvort verksmiðjan hafi brotið gegn 17. gr. samkeppnislaga. Í röksemdum kvartanda er bent á að SV sé markaðsráðandi í sölu sements á byggingarmarkaðnum. Til þessa hafi verksmiðjan aðeins selt sement til samgöngumannvirkja í litlum mæli og er það mat MHC að eingöngu hafi verið um tilraunaverkefni að ræða. Í því tilviki sem hér um ræði hafi SV gert tilboð í verk eftir að útboð á því hafi verið auglýst. Í auglýsingu á útboðinu hafi aðeins verið getið um malbik en eftir að SV hafi boðið verkkaupa sement á lægra verði en tíðkist hafi svokallaður B valkostur útboðsins, þ.e. steipt flughlöð í stað malbikaðra, verið kynntur.

Í máli MHC kemur fram að fyrirtækið telji óeðlilegt að fyrirtæki sem hafi ráðandi stöðu í sölu á sementi á byggingamarkaði lækki verðið á sementi verulega þegar það fari inn á útboðsmarkað þar sem samkeppni ríki. Telur fyrirtækið SV nota verðlagningu á almennri sementssölu til að niðurgreiða sement í verkefnið sem hér um ræðir.

#### **2.**

Í máli SV kemur fram að á undanförunum árum hafi verksmiðjan boðið sement í samgöngumannvirki með sama afslætti frá almennu verði og gert hafi verið í því tilviki sem hér er til umfjöllunar. Vísar SV til þeirra gatna- og vegaframkvæmda þar sem steypa hefur verið notuð. Með þessum hætti hafi verksmiðjan reynt að vinna nýja markaði fyrir sementsframleiðslu fyrirtækisins. Þetta hafi verið gert til að nýta betur framleiðslutæki þess og þar með dreifa föstum kostnaði

verksmiðjunnar á meira sölumagn. Fram kemur að fastur kostnaður SV sé mjög hár eða 55–60% af heildarkostnaði. Með því að dreifa föstum kostnaði á meira sölumagn sé unnt að bjóða almennum sementskaupendum lægra verð en ella.

Upplýst er að SV hafi boðið 19–30% afslátt á lausu sementi frá almennu verði verksmiðjunnar til byggingar samgöngumannvirkja en ekki sé veittur afsláttur af þeim hluta sementsverðs sem er flutningsjöfnunargjald. Hámarksafsláttur frá almennu verði verksmiðjunnar á lausu sementi sem kaupendum standi almennt til boða nemi 8%.

### 3.

Það mál sem hér er til umfjöllunar snýst um að í september árið 1998 óskaði Framkvæmdasýsla ríkisins, f.h. utanríkisráðuneytisins, eftir tilboðum í stækkun á flughlöðum við Flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli. Í útboðslýsingu sem kynnt var væntanlegum tilboðsgjöfum er kveðið á um að malbika skuli flughlöðin. Nokkru áður en frestur til að skila inn tilboðum rann út kom fram nýr valkostur í útboðinu, svokallaður valkostur B. Þar var gert ráð fyrir að verkkaupi myndi láta steypa flughlöðin í stað þess að nota malbik. Í útboðslýsingu vegna valkosta B kemur m.a. fram að vegna þessa verkþáttar hafi SV skuldbundið sig til að afhenda venjulegt Portlandsement í tanka verktaka við byggingarsvæðið fyrir 10.178 kr. tonnið með vsk. Þá segir í útboðslýsingunni að fyrirtækið Steinvegur ehf. hafi boðist til að annast útlagningu steypunnar fyrir kr. 500 á hvern fermetra með vsk. Kvartandi í máli þessu telur að með því að bjóða umrætt verð aðeins þegar um sé að ræða samkeppni við malbikunarstöðvar sé SV að stunda óeðlilega viðskiptahætti.

### 4.

Almennt er litið svo á að í tilvikum sem eru sambærileg þessu máli verði í upphafi að taka afstöðu til þess hvort það fyrirtæki sem kvartað er yfir er markaðsráðandi á þeim markaði sem það starfar á. Er þetta nauðsynlegt sökum þess að innan samkeppnisréttarins geta mismunandi sjónarmið átt við um hegðan markaðsráðandi fyrirtækis og fyrirtækis sem ekki hefur slíkan styrk. Þannig geta ýmsir viðskiptahættir og hegðun á markaði, sem telst eðlileg og samkeppnishvetjandi ef lítil fyrirtæki eiga í hlut, haft skaðleg áhrif á viðkomandi markaði ef um markaðsráðandi fyrirtæki er að ræða. Telja verður að sú ákvörðun forsvarsmanna lítils eða meðalstórs fyrirtækis að miða ekki viðskiptakjör við umfang viðskipta geti í fæstum tilvikum haft í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni og gefi ekki tilefni til afskipta samkeppnisyfirvalda. Öðru máli kann

að gegna ef slík ákvörðun er tekin af markaðsráðandi fyrirtæki. Í því tilviki kann að vera ástæða til ihlutunar samkeppnisyfirvalda. Í erindi því sem hér er til meðferðar er vísað til 17. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt henni getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þær geta m.a. falist í því að fyrirtæki viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína. Ennfremur geta skaðleg áhrif á samkeppni leitt til þess að valkostum viðskiptavina fækki og keppinautar útilokist frá samkeppni. Dæmin um samkeppnishindranir eru ekki tæmandi en lagagrein þessari er m.a. unnt að beita gegn fyrirtæki eða fyrirtækjahópum sem nýta markaðsyfírráð til skaða fyrir samkeppnina á viðkomandi markaði. Þegar framangreint er virt má ljóst vera að miklu skiptir fyrir úrlausn þess máls sem hér er til umfjöllunar að taka afstöðu til þess hvort SV er markaðsráðandi.

## 5.

### Markaðsskilgreining

Við mat á því hvort um markaðsráðandi stöðu sé að ræða verður að líta til tveggja þátta. Í fyrsta lagi verður að skilgreina þann markað sem við á en skv. 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Þetta er frumskilyrði því markaðsyfírráð geta aðeins átt sér stað í tengslum við sölu eða kaup á tiltekinni vöru eða þjónustu. Því næst verður að meta styrk fyrirtækisins á viðkomandi markaði. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum; vörumarkaðnum og landfræðilega markaðnum. Það sem ræður úrslitum um hvort ákveðnar vörur teljist til sama vörumarkaðar er innbyrðis staðganga þeirra. Til þess að meta staðgöngu vöru verður m.a. að hafa hliðsjón af eiginleikum vöru, verði hennar og til hvaða nota hún er ætluð. Í því máli sem hér um ræðir er það mat samkeppnisráðs að gera verði sérstaklega grein fyrir þeim mörkuðum sem málsaðilar starfa á og umræddur afsláttur kann að hafa áhrif á. Annars vegar er um þann markað að ræða sem er framleiðsla og sala á sementi og hins vegar sá markaður sem er framleiðsla og lagning slitlags á vegi og önnur samgöngumannvirki, hvort heldur sem um er að ræða malbikuð eða steyppt slitlög. Ennfremur er skilgreindur sá markaður sem sérstaklega á við í þessu máli.

### 5.1.

#### Sementsmarkaðurinn

Segja má að hráefnið sement sé nokkurs konar límefti sem notað er til að binda saman mól og sand eða önnur steypuefti. Algengustu sementstegundirnar eru

svokölluð vatnsbindandi sement, sem blönduð eru mól, sandi og vatni. Við efnahvörf vatnsins og virkra efnishluta í sementinu myndast svokölluð efja sem að nokkrum tíma liðnum storknar og harðnar.<sup>1</sup>

Framleiðsla á sementi hér á landi hófst árið 1958 eftir að sementsverksmiðja hafði verið byggð á Akranesi. Fyrstu áratuginu var verksmiðjan rekin sem hefðbundið ríkisfyrirtæki og hét þá Sementsverksmiðja ríkisins en frá árinu 1994 hefur verksmiðjan verið rekin sem hlutafélag í eigu ríkisins og heitir nú Sementsverksmiðjan hf.<sup>2</sup> Verksmiðjan framleiðir nú og selur tvær gerðir af sementi sem eru Portlandsement og Hraðsement. (SV framleiddi einnig Blöndusement en framleiðslu á því var hætt árið 1999.) Heildarframleiðsla sl. fimm ár hefur numið á bilinu 76–131 þúsund tonn á ári og hefur hlutfall Portlandsements á því tímabili verið á bilinu 86–92%. Mest er framleitt af lausu Portlandsementi sem selt er til stórra kaupenda, s.s. steypustöðva og verktaka. Eins og fyrr segir hefur SV aðallega selt sement til almennra byggingaframkvæmda en á undanförunum árum hefur verksmiðjan einnig unnið að því að markaðssetja sement í steypu til vegagerðar og annarra sambærilegra framkvæmda. SV hefur unnið að þessu í samvinnu við ýmis önnur fyrirtæki, s.s. Steypustöðina hf. og Íslenska aðalverktaka hf. Þá hefur SV í samvinnu við Vegagerðina og Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins staðið að umfangsmiklum hagkvæmniathugunum á notkun malbiks og steypu í slitlög á vegi hérlendis.<sup>3</sup>

SV er einnig hluthafi í fyrirtækjum sem starfa á mörkuðum tengdum sementsmarkaðnum. Þegar hefur komið fram að verksmiðjan sé hluthafi í Steinvegi sem er fyrirtæki sem annast útlögn á steypu. Annað fyrirtæki sem SV er hluthafi í og starfar á tengdum markaði er Einingaverksmiðjan ehf. sem sérhæfir sig í framleiðslu forsteyptra eininga. Auk þessara fyrirtækja er SV hluthafi í Eignarhaldsfélaginu-Speli hf., Sandi-Ímúr ehf. og GEGA hf.

---

<sup>1</sup> Heimild: Sementverksmiðjan hf.

<sup>2</sup> Í 1. gr. laga nr. 35/1948 um sementsverksmiðju kemur m.a. fram að ríkisstjórninni sé heimilt að láta reisa verksmiðju með fullkomnum vélum og öðrum nauðsynlegum útbúnaði til vinnslu sements. Í 2. gr. laga nr. 28/1993 um stofnun hlutafélags um Sementsverksmiðju segir að hlutverk félagsins skuli vera að framleiða og selja sement fyrir innlandan og erlendan markað. Félagið annist rannsóknir, þróunarverkefni og efnavinnslu samkvæmt nánari ákvæðum er sett verði í samþykktum félagsins. Jafnframt segir að félaginu sé heimilt að gerast eignaraðili í öðrum hlutafélögum eða sameignarfélögum.

<sup>3</sup> Í júlí 1997 kom út skýrsla Rannsóknarstofnunar byggingariðnaðarins um hagkvæmnissamanburð á malbikuðum og steypum slitlögum í vegagerð sem unnin var fyrir Sementsverksmiðjuna hf. og Vegagerðina.

Sá vörumarkaður sem SV starfar á er því framleiðsla og sala á sementi sem aðallega er notað til byggingaframkvæmda en einnig er möguleiki á að nota það í ýmis samgöngumannvirki, s.s. til vegalagninga og framkvæmda sambærilegum þeim sem fjallað er um í þessu máli. Að mati samkeppnisráðs gætir áhrifa SV því einnig á tengdum vörumörkuðum þar sem verksmiðjan er jafnframt hluthafi í ýmsum fyrirtækjum sem nota sement í framleiðsluvörur sínar.

Til þess að unnt sé að ákvarða hvort fyrirtæki sé markaðsráðandi verður eins og áður sagði að ákvarða landfræðilega markaðinn. Þetta er nauðsynlegt til þess að meta þá samkeppni sem viðkomandi fyrirtæki býr við. Ekkert annað fyrirtæki en SV framleiðir sement á landinu og innflutningur til landsins er nánast enginn. Framleiðsluvörur SV eru aðeins seldar hér á landi. Vegna lögbundinnar flutningsjöfnunar er möguleiki að bjóða sementið á sama verði alls staðar á landinu óháð fjarlægð frá verksmiðjunni.<sup>4</sup> Að mati samkeppnisráðs er hinn landfræðilegi markaður í framleiðslu og sölu á sementi því landið allt, Ísland.

## 5.2.

### **Lagning slitlags á vegi og önnur samgöngumannvirki**

Hér á landi hefur malbik aðallega verið notað sem slitlag á vegi og önnur samgöngumannvirki. Malbik, sem framleitt er úr steinefnum og asfalti (bindiefni malbiks) hefur þótt henta vel sem slitlag og burðarlag í samgöngumannvirki, m.a. vegna sveigjanleika þess sem gerir það m.a. að verkum að tiltölulega minna magn þarf af malbiki en t.d. steypu í hvern fermetra af útlögn.

Alls tíu malbikunarstöðvar framleiða malbik á Íslandi. Af þessum stöðvum eru tvær sem starfa á höfuðborgarsvæðinu en það eru jafnframt stærstu framleiðendur malbiks á landinu. Um er að ræða MHC í Hafnarfirði og Malbikunarstöðina Höfða í Reykjavík. MHC, kvartandi í máli þessu, rekur auk stöðvar í Hafnarfirði færanlega malbikunarstöð sem staðsett er á mismunandi stöðum á landinu, allt eftir verkefnum hverju sinni. Höfði er hlutafélag í eigu Reykjavíkurborgar og sinnir aðallega malbikunarframkvæmdum fyrir borgina.

---

<sup>4</sup> 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. Gjald þetta ákveði viðskiptaráðuneytið fyrir allt að eitt ár í senn, og skuli upphæð þess við það miðuð, að tekjur af því nægi til að greiða flutningskostnað á því sementi, sem flytja þarf frá framleiðslustað eða innflutningshöfn til þeirra verslunarstaða, sem jöfnun flutningskostnaðarins nái til, þannig að fullnægt verði þaðan eftirspurn eftir sementi, hvar sem sé á landinu. Þá kemur fram í lagagreininni að flutningsjöfnunargjald skuli reikna á hvert tonn af sementi. Skuli innlendir framleiðendur (Sementsverksmiðja ríkisins) greiða gjaldið ársfjórðungslega til viðskiptaráðuneytisins, en af innfluttu sementi skuli það innheimt með aðflutningsgjöldum.

Aðrir framleiðendur á malbiki eru minni stöðvar utan höfuðborgarsvæðisins, ýmist í eigu einkaaðila eða sveitarfélaga. Auk framleiðenda, sem flestir sinna einnig útlögn á malbiki, eru margir verktakar sem eingöngu sinna þeim þætti framkvæmdanna sem er útlögn. Þá er einnig um að ræða stærri verktaka, sk. jarðvegsverktaka sem bjóða í stærri verk, t.d. nýlagningu vega en í þeim tilvikum eru malbiksframleiðendur og/eða þeir sem annast útlögn malbiks yfirleitt undirverktakar.

Stærstu viðskiptavinir malbiksframleiðenda og þeirra sem sinna útlögn á malbiki eru Vegagerðin og sveitarfélög. Aðrir viðskiptavinir eru jarðvegsverktakar, byggingaverktakar, húsfélög, fyrirtæki og einstaklingar. Markaðurinn einkennist aðallega af útboðum stærstu viðskiptavinanna, s.s. sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu eða Vegagerðarinnar og einnig beinum samningum þessara aðila við ákveðna verktaka. Það var þó samdóma álit flestra sem rætt var við í tengslum við athugun Samkeppnisstofnunar á markaðnum að útboð hefðu aukist á liðnum árum, t.a.m. eru nú flest stærri verkefni á vegum Reykjavíkurborgar boðin út en áður annaðist Malbikunarstöðin Höfði nær alfarið þær framkvæmdir.

Fjarlægð frá útlagningarstað getur sett samkeppninni tæknilegar og flutningslegar skorður. Malbik þolir ekki nema takmarkaðan flutning þar sem það þarf að leggjast mjög heitt eða um 170°C. Auk þess er flutningskostnaður allhár. Algengt er að í stærri framkvæmdum sé útboðunum skipt upp í hluta þar sem verktakar geta boðið í framkvæmdir við ákveðna vegakafli. Af þessu er ljóst að landfræðileg staðsetning fyrirtækjanna skiptir miklu máli um möguleika þeirra í útboðum.

Steypa hefur ekki mikið verið notuð sem slitlag á vegi héraendis. Í þeim tilvikum sem það hefur verið gert er aðallega um tilraunaverkefni að ræða sem hafa verið lítil að umfangi og árangurinn misjafn. Vegurinn til Keflavíkur og hluti af Vesturlandsvegi voru steypdir á árunum 1960–1972 auk þess sem stór hluti af gatnakerfinu á Akranesi er steypdur. Notkun á steypu við vegalagningu hér á landi hefur reynst misjafnlega þó svo almennt sé viðurkennt að steypa endist betur en malbik ef útlögn heppnast vel.<sup>5</sup> Keflavíkurvegurinn og Vesturlandsvegurinn heppnuðust vel á sínum tíma enda voru notaðar til þeirra

---

<sup>5</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni var 35 km kafli á milli Hafnarfjarðar og Njarðvíkur steypdur á árunum 1960–1965. Vesturlandsvegur, um 15 km kafli á milli Elliðaáa og Kollafjarðar var steypdur á árunum 1968–1972. Á Akranesi hafa verið steypdir um 20 km á undanförunum 30 árum. Tilraunir með þunn steypd slitlög (ásteypur á gamalt slitlag) voru gerðar á árunum 1986–1989. Þá var gerð tilraun á Suðurlandsvegi með slitlag úr hástyrkleikasteypu árið 1994 og á Vesturlandsvegi með þjappaða þurrsteypu árið 1995. Árið 1999 var hluti Reykjanesbrautar í Kópavogi steypdur. Heimild: Vegagerðin.

framkvæmda þar til gerðar lagningarvélar. Slíkar vélar hafa ekki verið til í landinu fyrr en að fyrir um tveimur árum að SV stofnaði ásamt fleiri fyrirtækjum fyrirtækið Steinveg ehf. Fyrirtækið flutti inn afkastamikla útlagningarvél fyrir steipt slitlög sem m.a. var notuð við útlagningu á steypu í þeirri framkvæmd við Flugstöð Leifs Eiríkssonar sem fjallað er um í þessu máli.

Landfræðilegur markaður þeirra framkvæmda sem eru lagning slitlags á vegi landsins, hvort heldur sem er malbik eða steypa, er að mati samkeppnisráðs allt landið, Ísland. Malbikunarstöðvar eru á nokkrum stöðum dreift um landið og möguleikar á steiptu slitlagi eru almennt ekki háðir landfræðilegri staðsetningu. Enda þótt landfræðilegur markaður sé allt landið eru möguleikar einstakra malbiksframleiðenda og þeirra sem sinna útlögn á malbiki til að taka þátt í útboðum mismunandi.

### 5.3.

#### **Markaður þessa máls**

Við skilgreiningu á þeim markaði/mörkuðum sem sérstaklega eiga við í því máli sem hér er kvartað yfir þarf að mati samkeppnisráðs að finna þau svið viðskipta sem umræddur afsláttur SV hefur áhrif á. Almennt er ekki um staðgönguvörur að ræða við sement þegar það er notað í steypu til byggingaframkvæmda. Öðru máli gegnir hins vegar þegar sement er notað til vegagerðar eða sambærilegra framkvæmda. Í þeim tilvikum má segja að malbik eða asfalt geti verið staðgönguvara fyrir sement. Kvartandi í máli þessu starfar á þeim markaði sem er framleiðsla og lagning malbiks og bundins slitlags á vegi. Auk þess er kvartandi ásamt tveimur öðrum aðilum kaupandi á asfalti, bindiefni malbiks en segja má að það gegni sambærilegu hlutverki og sement gegnir sem hráefni í steypu.<sup>6</sup> Það má því segja að kvartandi og SV starfi að jafnaði á tveimur aðskyldum ólíkum mörkuðum, SV við framleiðslu og sölu á sementi til byggingaframkvæmda og MHC við framleiðslu og lagningu á malbiki sem notað er í samgöngumannvirki. Í því máli sem hér er ræðir er það þó mat samkeppnisráðs að bæði MHC og SV séu keppinautar og starfi á sama markaði sem má segja að sé sú framkvæmd sem skilgreind er í fyrrgreindu útboði vegna stækkunar flughlaða við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þá er það einnig mat samkeppnisráðs að málsaðilar starfi á sama markaði þegar þeir taka þátt í sambærilegum útboðum og/eða framkvæmdum þar sem hvorutveggja malbik og steypa eru valkostir, þ.e. þegar annað efnið getur verið staðgönguvara fyrir hitt. Gildir þá einu hvort um er að ræða lagningu vega,

---

<sup>6</sup> Asfalt er flutt inn til landsins af Skeljungu hf. Malbikunarstöðin Höfði og MHC kaupa asfalt til eigin framleiðslu og endursölu. Vegagerðin kaupir einnig asfalt sem það útvegar malbiksframleiðendum í þeim útboðum sem fyrirtækið stendur fyrir.

flughlaða eða aðrar sambærilegar framkvæmdir. Sú vara og þjónusta sem málsaðilar bjóða upp á í þeim tilvikum er að mati samkeppnisráðs staðgönguvara eða -þjónusta í skilningi 4. gr. samkeppnislaga og málsaðilar því keppinautar á þeim markaði.

Eins og komið hefur fram getur fjarlægð frá útlagningarstað sett samkeppninni tæknilegar og flutningslegar skorður þar sem malbik þolir takmarkaðan flutning og flutningskostnaður er hár. Hvað snertir þá framkvæmd sem um ræðir í útboðinu vegna flughlaðanna þá er landfræðilegur markaður í því tilviki höfuðborgarsvæðið og Suðurnes.<sup>7</sup>

## 6.

### Markaðsráðandi staða

Samkeppnisráð lítur svo á að markaðsráðandi staða, í skilningi 17. gr. samkeppnislaga, sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og því er að verulegu leyti kleift að starfa án þess að þurfa að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis skiptir miklu þegar staða þess er metin. Því meiri sem hún er því líklegra er að um markaðsráðandi stöðu sé að ræða. Aðrir þættir sem m.a. geta skipt máli eru tæknilegir yfirburðir fyrirtækisins, yfirráð yfir hráefnum, fjárhagslegur styrkur, stærðarhagkvæmni og hegðan fyrirtækisins.

Árið 1999 seldi SV tæplega 131 þúsund tonn af sementi sem er um 13 þúsund tonnum meira en árið 1998. Það sem flutt er inn af sementi er einungis það sem ætlað er til sérhæfra nota, þ.e. sement sem ekki er framleitt hér á landi. Innflutningur á sementi nam tæplega 500 tonnum á árinu 1999, svo dæmi sé tekið, en það var um 0,4% af því magni sem SV seldi á því ári. Reyndar hefur innflutningur á sementi á sl. fimm árum alltaf verið minni en sem nemur einu prósentu af heildarframleiðslu SV. Ástæða þess að SV er eina fyrirtækið sem framleiðir sement á markaðnum er væntanlega smæð markaðarins, þar eð fjárfesting er allmikil í verksmiðju sem framleiðir sement (fastafjarmunir SV voru um 1,6 milljarðar króna í lok árs 1999). Auk þess hafði SV einkaleyfi til framleiðslu og sölu sements fyrstu áratuginu eftir að verksmiðjan hóf rekstur. Meginástæðu þess að sement er ekki flutt til landsins nema í mjög litlum mæli má væntanlega rekja til flutningskostnaðar sem er mikill miðað við verðmæti

---

<sup>7</sup> Til samanburðar má geta þess að flest fyrirtæki sem tóku þátt í umræddu útboði starfa á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum.

vörunnar. Eins og fyrr segir er lögbundin flutningsjöfnun á sementi hér á landi sem gerir innflutning minna fýsilegan en ella, þar eð 1.200 kr. án vsk. eru lagðar á hvert tonn sements til að standa undir kostnaði við flutning á því á sölustaði um allt land.

Út frá framangreindu er það mat samkeppnisráðs að SV sé markaðsráðandi, í skilningi 4. og 17. gr. samkeppnislaga, í framleiðslu og sölu á sementi hér á landi. Hvorki SV né Steinvegur hafa hins vegar háa hlutdeild á þeim markaði sem skilgreindur hefur verið sérstaklega í þessu máli og er lagning slitlags á vegi og/eða aðrar sambærilegar framkvæmdir hér á landi þar sem gert er ráð fyrir að bæði steypa og malbik geti verið valkostir. Hér ber hins vegar að hafa í huga að skv. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1997, *Kvörtun Alnets yfir synjun um aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma hf.*, hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta þess að athafnir þeirra raski ekki samkeppni. Þessi skylda tekur jafnt til þess markaðar sem viðkomandi fyrirtæki er markaðsráðandi á og þeirra markaða sem eru í það nánnum tengslum við þann markað að unnt er að beita hinum efnahagslega styrk á þeim.<sup>8</sup> Að mati samkeppnisráðs er þetta sérstaklega skýrt í þessu máli þar sem um er að ræða fyrirtæki sem nánast hefur einokun á einum markaði og sækir inn á nátengdan markað með vörur sínar þar sem fyrir ríkir virk samkeppni. Áhrif þess geta verið þau sömu og ef um markaðsráðandi stöðu væri að ræða á hinum tengda markaði.

## 7.

### **Afsláttarkjör Sementsverksmiðjunnar**

Portlandsement, af þeirri gerð sem boðið var til framleiðslu á steypu í þeirri framkvæmd sem hér er fjallað um, er eins og fyrr segir einkum selt til almennra byggingaframkvæmda. Við sölu á sementi á þeim markaði hefur SV í reynd haft einokunarstöðu þar eð enginn annar hefur selt sement á þeim markaði. Samkvæmt verðlista SV frá 1. mars 1998, sem var í gildi á þeim tíma sem tilboðið var gert, kostaði Portlandsement 10.500 kr. tonnið í lausu máli án vsk. Innifalið var 1.200 kr. flutningsjöfnunargjald. Sú verðbreyting sem tók gildi þann 1. desember 1998 fólst í því að verð á lausu Portlandsementi lækkaði sem nemur 7% frá fyrra verði verksmiðjunnar. Að hámarki veitti SV 8% afslátt frá framangreindu verði (eða sem nam 9,03% af verði verksmiðjunnar) ef keypt voru meira en 3.000 tonn af sementi á ári. Hvert tonn af Portlandsementi til þeirra almennu kaupenda sem nutu hámarksafsláttar á þeim tíma sem tilboðið var gert

---

<sup>8</sup> Sjá hér einnig t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2000, *Erindi Landvara, félags íslenskra vöruflutjenda, um meintar samkeppnishömlur Íslandspósts hf. við bögglaflutninga.*

kostaði því 9.660 kr. tonnið án vsk. Það verð sem SV bauð á Portlandsementi til verkkaupa í útboðsgögnum vegna framkvæmdarinnar við Flugstöð Leifs Eiríkssonar nam hins vegar 8.175 kr. tonnið án vsk. Afsláttur frá verði verksmiðjunnar ef miðað er við þann tíma sem tilboðið var gert var því um 25%. Eftir að framkvæmdir voru hafnar við flugstöðina árið 1999 var ákveðið að nota einnig Hraðsement til verksins. Afsláttarkjörin á Hraðsementinu voru sambærileg og þau sem boðin höfðu verið á Portlandsementinu, þ.e. um 25% afsláttur af því verði sem var í gildi þegar tilboðið var gert. Ef hins vegar er miðað við þá verðskrá sem var í gildi eftir verðlækkunina í desember 1998 jafngildir afslátturinn hins vegar um 19% fyrir báðar tegundirnar. Það verð sem SV bauð á rúmunum 900 tonnum af Portlandsement í gatnasteypu árið 1999 nam 7.255 kr. tonnið án vsk. en það jafngildir 30% afslætti frá verði verksmiðjunnar ef miðað er við þá verðskrá sem var í gildi það ár.

Ljóst er af framangreindu að sá afsláttur sem kaupendum á sementi frá SV hefur staðið til boða vegna framkvæmda við vegalagningu eða sambærileg verkefni er töluvert meiri en sá sem almennt býðst á sementi. Afslátturinn hefur þannig numið 19–30% frá verði verksmiðjunnar til umræddra framkvæmda á meðan almennur afsláttur er að hámarki um 9% frá verksmiðjuverði. Það er álit kvartenda að þessi umframafsláttur sé tilkominn vegna þess að í þessum tilvikum standi verksmiðjan frammi fyrir samkeppni við malbikunarfyrirtæki og vill hann að skorið verði úr um það hvort afslátturinn feli í sér brot á 17. gr. samkeppnislaganna. Í máli SV hefur komið fram að fastur kostnaður sé hlutfallslega hár og ávinningur af aukinni sölu því mikill. Með afslættinum sé einnig verið að reyna að vinna nýja markaði fyrir sement.

## 8.

### Áhrif afsláttarins

Í því máli sem hér um ræðir er nauðsynlegt að meta hvort sá afsláttur sem kvartað er yfir sé skaðlegur samkeppni á þeim markaði sem hann nær til. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að hafa í huga að samkeppnislög banna ekki að markaðsráðandi fyrirtæki veiti afslátt ef hann byggir á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Dæmi um þetta er magnafsláttur sem veittur er vegna þess kostnaðarlega hagræðis sem getur fylgt auknum viðskiptum. Á hinn bóginn getur markaðsráðandi fyrirtæki misnotað stöðu sína með því að veita afslátt sem ekki byggir á hlutlægum forsendum, heldur hefur t.d. þann tilgang að vinna gegn því að viðskiptavinir fyrirtækisins eigi viðskipti við keppinauta.

Vegna efnahagslegs styrkleika fyrirtækisins og stöðu þess á markaði getur slíkur afsláttur raskað samkeppni.

Þegar áhrif afsláttarins eru metin, þ.e. hvort hann hafi skaðleg áhrif á samkeppni með hliðsjón af 17. gr. samkeppnislaga, þarf að mati samkeppnisráðs að hafa í huga þá markaði sem hann kann að hafa áhrif á. Að mati ráðsins hefur afslátturinn áhrif á þeim tveimur mörkuðum sem skilgreindir hafa verið hér að framan. Í fyrsta lagi á þeim markaði sem er framleiðsla og sala á sementi og SV hefur verið skilgreind markaðsráðandi á. Í öðru lagi hefur afslátturinn áhrif á þeim markaði sem er lagning slitlags á vegi eða aðrar sambærilegar framkvæmdir þar sem bæði steypa og malbik eru valkostir. Eins og greint er frá hér að framan er það mat samkeppnisráðs að áhrif SV þar jafngildi því að um markaðsráðandi fyrirtæki væri að ræða.

Við mat á því hvort sá afsláttur sem um ræðir hafi skaðleg áhrif á samkeppni er eins og áður sagði nauðsynlegt að kanna hvort afslátturinn sé byggður á hlutlægum rökum sem tengjast kostnaðarlegu hagræði. Í því sambandi óskaði Samkeppnisstofnun sérstaklega eftir upplýsingum um almenna verðlagningu SV á sementi auk röksemda og útreikninga á því verði á Portlandsementi sem nefnt er í erindi MHC og bauðst í útboðinu. Þá var óskað eftir gögnum sem sýndu það verð sem boðist hafði verktökum eða öðrum vegna framkvæmda sem eru að umfangi álíka miklar og sú framkvæmd sem stækkun á umræddum flughlöðum myndi verða. Var með þessu m.a. verið að kanna hvort kostnaðarlegar forsendur lægju að baki umræddu tilboði SV og Steinvegar í útboðinu. Engir kostnaðarútreikningar vegna umrædds afsláttar bárust Samkeppnisstofnun. Þær röksemdir sem fram koma í máli SV og ætlað er að styðja umrædda verðlækkun eru þær að fastur kostnaður verksmiðjunnar hafi alltaf verið frekar hár eða 55–60% af heildarkostnaði og ávinningur af aukinni sölu sé mikill fyrir verksmiðjuna. Báðir aðilar, þ.e. seljandi og kaupandi, hafi því haft af þessu hag. Hagnaður seljanda sé þó meiri sem komi öðrum sementskaupendum til góða því sementsverð verði lægra en það hefði annars orðið.

Heildartekjur SV námu 1.061 milljón króna árið 1999, 998 milljónum árið 1998 og 903 milljónum árið 1997. Hagnaður fyrir árið 1999 var 46 milljónir króna (4,3% af veltu). Hagnaður árið 1998 var um 102 milljónir króna (10,3% af veltu) en rúmlega 19 milljónir árið 1997 (2,1% af veltu). Samkvæmt upplýsingum frá SV hefur komið fram að tekjur verksmiðjunnar vegna sölu í hæsta afsláttarflokki, þ.e. þar sem veittur er 8% afsláttur voru á árinu 1999 rúmlega

847 milljónir króna og 747 milljónir árið 1998. Þess má geta að á árinu 1999 keyptu þrjár stærstu viðskiptavinir verksmiðjunnar sement fyrir samtals um 675 milljónir króna.<sup>9</sup> Þetta eru viðskiptavinir sem ættu að njóta að jafnaði 8% afsláttar miðað við það magn sem þeir kaupa. Miðað við tekjur og rekstrarafkomu SV undanfarin ár er ljóst að þó aðeins allra stærstu kaupendur á sementi á Íslandi myndu njóta þess afsláttar sem boðinn hefur verið vegna framkvæmda við samgöngumannvirki, þ.e. afsláttar á bilinu 19–30% myndi það breyta miklu um afkomu verksmiðjunnar.

## 9.

### **Misnotkun á markaðsráðandi stöðu**

Markaðsráðandi fyrirtæki geta misnotað stöðu sína með verðlækkun á ýmsan hátt. Ein tegund af samkeppnishamlandi verðlækkun er skaðleg undirverðlagning 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 keppinauta af markaðnum. Almennt eru gerðar mismunandi kröfur hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til þess að um skaðlega undirverðlagningu sé að ræða. Reglum, sem ætlað er að vinna gegn skaðlegri undirverðlagningu, byggja á þeirri hugmyndafræði að það sé óæskilegt að markaðsráðandi fyrirtæki geti í skjóli efnahagslegs styrkleika selt vöru á óeðlilega lágu verði í þeim tilgangi að raska heilbrigðri samkeppni. Jafnvel þó neytendur njóti þess til skamms tíma að fá vöru eða þjónustu á mjög lágu verði er talið að sú röskun á samkeppni sem undirverðlagningin veldur leiði þegar til lengri tíma er litið til herra verðs, minni gæða og til þess að valkostum neytenda fækkar.

Setning ákvæða til að hindra skaðlega undirverðlagningu og beiting þeirra er flókin og vandmeðfarin. Samkvæmt hagfræðikenningum á samkeppni á fullkomnum markaði að leiða til þess að vara sé seld á verði sem endurspeglar kostnað við framleiðslu hennar auk hóflegrar álagningar. Samkeppnin á þannig að þvinga fyrirtæki til að draga úr kostnaði til að geta lækkað verð með tilheyrandi ávinningi fyrir neytendur og þjóðfélagið allt. Verðsamkeppni er þannig kjarni alls samkeppnisréttar og reglur um skaðlega undirverðlagningu mega ekki takmarka möguleika markaðsráðandi fyrirtækja til að taka þátt í heilbrigðri verðsamkeppni. Af þessu er ljóst að erfitt getur verið að ákvarða hvar heilbrigð verðsamkeppni endar og skaðleg undirverðlagning byrjar. Sökum þessa

---

<sup>9</sup> Af þessari upphæð eru tæplega fimm milljónir króna vegna sements í gatnasteypu.

hefur almennt verið talið að reglur um skaðlega undirverðlagningu verði eðli málsins samkvæmt að vera rúmar. Of þröngt afmarkaðar reglur skapi svigrúm fyrir öflug fyrirtæki til að fara í kringum reglurnar.

Almennt er litið svo á innan samkeppnisréttarins að um skaðlega undirverðlagningu sé að ræða þegar markaðsráðandi fyrirtæki selur vöru á lægra verði en sem nemur svokölluðum meðaltals breytilegum kostnaði sem fellur til við að framleiða viðkomandi vöru.<sup>10</sup> Einnig er litið svo á að um skaðlega undirverðlagningu gæti verið að ræða ef markaðsráðandi fyrirtæki selur vöru á verði sem er undir meðaltals heildarkostnaði, þ.e. föstum og breytilegum kostnaði. Á þetta sjónarmið einkum við ef sýnt þykir að verðlagningin sé liður í að útiloka keppinauta frá markaðnum.<sup>11</sup> Undir vissum kringumstæðum geta aðstæður á markaði leitt til þeirrar niðurstöðu að verðlagning markaðsráðandi fyrirtækis getur verið skaðleg jafnvel þótt að verðið hafi ekki verið undir þeim kostnaði sem fellur til við framleiðsluna.<sup>12</sup>

Af þessu er ljóst að það er ekki í samkeppnisrétti til einhlít skýring á því hvað skaðleg undirverðlagning felur í sér heldur er byggt á því að samkeppnisyfirvöld og/eða dómstólar taki á því í hverju máli fyrir sig miðað við aðstæður á viðkomandi markaði. Unnt er að grípa til íhlutunar gegn skaðlegri verðlagningu markaðsráðandi fyrirtækja á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Eins og fyrr segir felur ákvæðið í sér að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í því að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki

---

<sup>10</sup> Hér verður að hafa í huga að laga verður þessa reglu að þeim skilyrðum sem ríkja á hverjum markaði fyrir sig. Ljóst er t.d. að kostnaðaruppbygging hjá fyrirtækjum í fjarskiptamarkaði er önnur en hjá iðnfyrirtækjum.

<sup>11</sup> Hér má hafa hliðsjón af dómi dómstóls EB í máli nr. C-62/86 *AKZO Chemie v. Commission*, [1991] ECR-I-3359. Í því máli fjallaði dómstóllinn um tvær tegundir af skaðlegri verðlagningu markaðsráðandi fyrirtækis. Sú upptalning er hins vegar ekki tæmandi, sjá álit Ruiz-Jarabo Colomer aðallögmanns dómstóls EB í Tetra Pak II málinu, mál nr. C-333/94P, [1996] ECR I-5951.

<sup>12</sup> Sjá hér t.d. dóm undirréttar EB í sameinuðum málum T-24/93 til T-26/93 og T-28/93, *Compagnie Maritime Belge Transports and Others v. Commission*, [1996] ECR II-1201. Mál sem fjalla um ólögmetta verðmismunun markaðsráðandi fyrirtækja geta einnig veitt vísbendingu. Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, *Eurofix Ltd. og Baco Ltd. gegn Hilti AG*, OJ 1988 L65/19. Þar segir m.a.: „*An aggressive price rivalry is an essential competitive instrument. However, a selective discriminatory pricing policy by a dominant firm designed purely to damage the business of, or deter market entry by, its competitors, whilst maintaining higher prices for the bulk of its other customers, is both exploitive of these other customers and destructive of competition. As such it constitutes abusive conduct by which a dominant firm can reinforce its already preponderant market position. The abuse in this case does not hinge on whether the prices were below costs (however defined – and in any case certain products were given away free). Rather it depends on the fact that, because of its dominance, Hilti was able to offer special discriminatory prices to its competitors customers with a view to damaging their business, whilst maintaining higher prices to its own equivalent customers.*“

markaðsráðandi stöðu. Taka verður því til athugunar hvort SV hafi með verðlagningu sinni raskað samkeppni og misbeitt þar með stöðu sinni.

## 10.

### Kostnaðargreining

Eins og fram hefur komið óskar kvartandi í þessu máli eftir því að kannað verði hvort það verð sem SV bauð á Portlandsementi í útboðsgögnum vegna stækkunar á flughlöðum við Flugstöð Leifs Eriksónar feli í sér brot á 17. gr. samkeppnislaga. Bent hefur verið á að umrætt verð á sementi hafi verið mun lægra en það verð sem þeim viðskiptavinum SV sem njóta hámarksafsláttar stendur almennt til boða. Það er mat kvartanda að SV stundi óeðlilega viðskiptahætti að fyrirtækið lækki verð á sementi stórlega þegar um samkeppni sé að ræða við malbikunarstöðvar.

Vegna eðlis þessa máls telur samkeppnisráð að nauðsynlegt sé að leggja mat á hvort það verð á Portlandsementi sem stóð framkvæmdaraðilum til boða í umræddu útboði hafi verið undir þeim kostnaði, bæði breytilegum og föstum sem að meðaltali fellur til við framleiðslu á hverju tonni af sementi. Rétt er að nefna í þessu sambandi að með breytilegum kostnaði er átt við þann hluta heildarkostnaðar sem eykst í hlutfalli við aukið framleiðslumagn.<sup>13</sup> Fastur kostnaður breytist hins vegar ekki þótt framleiðslan sé aukin eða minnkuð.<sup>14</sup> Rétt er að hafa í huga að þó svo að kostnaður sé fastur og breytist ekki í hlutfalli við framleitt magn getur hann samt sem áður tekið breytingum með tímanum af öðrum orsökum.

Oft getur verið erfitt að greina á milli þess hvort kostnaður er fastur eða breytilegur. Þó er almennt viðurkennt að mörkin séu háð því til hve langs tíma sé litið. Þannig er álitnið að þegar til lengri tíma er litið sé allur kostnaður breytilegur en fastur ef miðað er við skamman tíma. Eins og komið hefur fram er það mat SV að fastur kostnaður verksmiðjunnar hafi verið á bilinu 55–60% af heildarkostnaði. Til að finna út hver hefur verið raunveruleg skipting á heildarkostnaði SV óskaði Samkeppnisstofnun eftir nákvæmri sundurliðun á heildarkostnaði verksmiðjunnar sl. þrjú ár, þ.e. 1997, 1998 og 1999. Þá var óskað

---

<sup>13</sup> Breytilegur kostnaður skiptist í; a. *Stighækkandi kostnað*, sem hækkar hlutfallslega meira en framleiðslan.; b. *Hlutfallskostnað*, sem vex í sama hlutfalli og framleiðslan; c. *Stíglækkandi kostnað*, sem vex hlutfallslega minna en framleiðslan.

<sup>14</sup> Fastur kostnaður skiptist í; a. *Kyrrstöðukostnað*, sem greiða þarf, jafnvel þótt allri framleiðslu sé hætt.; b. *Framleiðsluundirbúningskostnað*, sem fellur til við framleiðslu fyrstu einingarinnar.

eftir mati SV á því hvert væri hlutfall breytilegs (BK) og fasts kostnaðar (FK) í hverjum kostnaðarlið. Niðurstöður þeirrar sundurliðunar SV koma fram í töflu 1.

**Tafla 1:**

Tegund kostnaðar	1997	1998	1999	Hlutf. (BK)	Hlutf. (FK)
Hráefni	[...] <sup>15</sup>	[...]	[...]	[...]	[...]
Laun og launatengd gj.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Viðhaldskostnaður	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Orka	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Annar rekstrarkostnaður	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Afskriftir	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fjármagnskostnaður	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Birgðabreytingar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Samtals heildark.:</b>	<b>881.176.943</b>	<b>887.469.488</b>	<b>994.369.864</b>		

Eins og kemur fram í töflunni hefur heildarkostnaður SV heldur hækkað á sl. þremur árum enda framleiðsla aukist töluvert á þeim tíma. Samkeppnisráð gerir ekki athugasemdir við framangreinda skiptingu en af töflunni má sjá að samkvæmt mati SV er skipting á kostnaði í breytilegan og fastan nokkuð mismunandi eftir kostnaðarliðum. Þannig er kostnaður vegna birgðabreytinga og hráefnis algerlega framleiðsluháður en afskriftir eru hins vegar fast hlutfall. Aðrir kostnaðarliðir eru að hluta til breytilegir og að hluta til fastir.

Í töflu 2 er búið að skipta heildarkostnaði SV í breytilegan og fastan fyrir árin 1997, 1998 og 1999 samkvæmt þeim hlutföllum sem fram koma í töflu 1.

**Tafla 2:**

Ár	Heildar- kostnaður (kr.)	Breytilegur kostnaður (kr.)	Hlutfall BK í %	Fastur- kostnaður (kr.)	Hlutfall FK í %
1997	881.176.943	[...] <sup>16</sup>	[...]	[...]	[...]
1998	887.469.488	[...]	[...]	[...]	[...]
1999	994.369.864	[...]	[...]	[...]	[...]

Í töflu 2 kemur fram að raunhlutfall fasts kostnaðar hjá SV hefur verið u.þ.b. 53–57% á sl. þremur árum. Breytilegur kostnaður hefur því numið tæplega helmingi af heildarkostnaði verksmiðjunnar. Eins og kom fram hér að framan er unnt að

<sup>15</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>16</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

nota meðaltals breytilegan kostnað sem viðmið innan samkeppnisréttarins þegar lagt er mat á það hvort verðlagning markaðsráðandi fyrirtækis telst vera skaðleg undirverðlagning. Meðaltals breytilegur kostnaður er fundinn með því að skipta breytilegum kostnaði jafnt á framleiddar einingar. Þá er m.ö.o. gert ráð fyrir því að hann aukist jafnt við hverja framleidda einingu. Með sambærilegum hætti má skipta heildarkostnaði á hverja framleidda einingu og fá út meðaltals heildarkostnað.

Þær sementstegundir sem SV hefur framleitt á undanförunum þremur árum eru Blöndusement, Hraðsement og Portlandsement. Tegundirnar hafa síðan verið seldar bæði í lausu máli og sekkjaðar. Mest hefur verið framleitt af lausu Portlandsementi (um 75–80% af heildarframleiðslu) en það er sú tegund sements sem boðin var á lækkuðu verði í umræddum útboðsgögnum. Í töflu 3 kemur fram hver hefur verið heildarframleiðslan á lausu Portlandsementi undanfarin þrjú ár. Meðaltals breytilegur kostnaður og heildarkostnaður við framleiðslu á hverri einingu (tonni) kemur einnig fram í töflunni en þeir kostnaðarliðir eru fundnir út miðað við ákveðnar forsendur um mismunandi framleiðslukostnað á hverri sementstegund.<sup>17</sup>

**Tafla 3:**

Ár	Framleiðsla af Portlands. (tonn)	Meðaltals breytil. kostn. (krónur)	Meðaltals heildar-kostn. (krónur)
1997	83.425	[...] <sup>18</sup>	[...]
1998	94.086	[...]	[...]
1999	99.957	[...]	[...]

Eins og kemur fram í töflu 3 hefur breytilegur kostnaður við framleiðslu á hverju tonni af lausu Portlandsementi numið u.þ.b. [...] <sup>19</sup> kr. á sl. þremur árum. Heildarkostnaður við framleiðslu á hverju tonni hefur hins vegar að jafnaði numið u.þ.b. [...] <sup>20</sup> kr. á sama tímabili.

Eins og áður hefur komið fram var tilboðsverð SV á lausu Portlandsementi í útboðslýsingunni 10.178 kr. hvert tonn. Eftir að 24,5% vsk. og 1.200 kr. gjald í

<sup>17</sup> Samkvæmt upplýsingum frá SV er kostnaður við framleiðslu á Hraðsementi að jafnaði um [...] % hærri en við framleiðslu á Portlandsementi. Kostnaður við framleiðslu á Blöndusementi er hins vegur um [...] % lægri en á Portlandsementinu. Sekkjað sement er um [...] % dýrara í framleiðslu en laust sement.

<sup>18</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>19</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>20</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

flutningsjöfnunarsjóð hefur verið dregið frá jafngildir tilboðið 6.975 kr. fyrir hvert tonn. Það er því ljóst að sé miðað við rekstrarkostnað hefur umrætt tilboð verið herra en sem nemur meðaltals breytilegum kostnaði en lægra en meðaltals heildarkostnaður. Ef aðeins er miðað við kostnaðartölur frá árinu 1997 sem eru þær upplýsingar sem voru fyrirliggjandi á þeim tíma sem útboðið var gert er ljóst að verðið var um [...] %<sup>21</sup> lægra en tilkostnaðurinn við framleiðsluna. Miðað við áætlanir frá þeim tíma um það magn af sementi sem yrði notað til framkvæmdarinnar mátti SV vera ljóst að umtalsvert tap myndi verða á sementssölunni. Ef hins vegar er miðað við árið 1998 þegar tilboðið var gert eða árið 1999 þegar sementið var selt er ljóst að tapið hefði ekki orðið eins mikið. Í öllum tilvikum er verðlagningin þó nokkuð lægri en heildarkostnaður við framleiðsluna. Við framkvæmdina árið 1999 voru notuð 1.083 tonn af Portlandsementi sem seld voru á framangreindu verði og 3.412 tonn af Hraðsementi sem seld voru á 8.380 kr. tonnið. Ástæða þess að Hraðsement var notað til framkvæmdarinnar í svo miklum mæli en ekki Portlandsement eins og upphaflega var gert ráð fyrir var sú að verktakanum sem annaðist framkvæmdina þótti Hraðsementið henta betur tæknilega og því var ákveðið að skipta um tegund. Í þessu máli verður ekki lagt mat á hvort það verð sem boðið var á Hraðsementinu hafi verið lægra en heildarkostnaður við framleiðslu þeirrar tegundar eður ei. Það er mat samkeppnisráðs að í því tilviki sem um ræðir skipti það ekki máli hér enda hafi Hraðsement ekki staðið þeim fyrirtækjum til boða sem þátt tóku í útboðinu.

Komið hefur fram að SV hafi selt 902 tonn af Portlandsementi til vegaframkvæmda á árinu 1999 á 6.055 kr. tonnið (búið að draga frá 24,5% vsk. og 1.200 kr. gjald í flutningsjöfnunarsjóð) og það feli í sér sambærilegan afslátt og áður hafi verið veittur á sementi til slíkra framkvæmda. Af upplýsingunum sem koma fram í töflu 3 er ljóst að sú verðlagning hefur einnig verið talsvert undir heildarkostnaði eða sem nemur um [...] %<sup>22</sup> ef miðað er við kostnað vegna framleiðslunnar árið 1999.

## 11.

### **Afsláttur SV hefur skaðleg áhrif á samkeppni**

Með hliðsjón af atvikum þessa máls og stöðu SV verður í samkeppnislegu tilliti að lágmarki að gera þá kröfu að tekjur SV af sementssölu til verkefna þar sem fyrirtæki á í samkeppni standi að meðaltali undir þeim kostnaði, bæði

---

<sup>21</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>22</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

breytilegum og föstum, sem fellur til við framleiðsluna. Af framangreindu er ljóst að svo var ekki í þessu máli. Samkeppnisráð getur ekki í þessu máli fallist á þá röksemd að vegna þess að fastur kostnaður sé svo hátt hlutfall af heildarkostnaði að það réttlæti að einstakir viðskiptavinir, sem að öllu jöfnu eru ekki sementskaupendur, njóti stórfellds afsláttar sem aðrir njóta ekki. Hafa verður hugfast að um er að ræða markaðsráðandi fyrirtæki sem er í einokunarstöðu á þeim markaði sem það starfar á. Túlka má afstöðu SV sem svo að þar sem fastur kostnaðar sé þegar greiddur, er kemur að því að eiga viðskipti með sement í gatnasteypu eða sambærilegar framkvæmdir, sé réttlætanlegt að taka ekki tillit til hans í verðlagningu. Ráðið getur ekki fallist á þessa túlkun. Þegar markaðsráðandi fyrirtæki á borð við SV selur afurðir sínar á markaði þar sem virk samkeppni ríkir, þ.e. þar sem möguleiki er á staðgönguvörum við sement, verður í samkeppnislegu tilliti að gera ráð fyrir að kaupendur taki sem jafnastan þátt í öllum rekstrarkostnaði, bæði breytilegum og föstum. Samkeppnisráð fellst ekki á það að fastur kostnaður eða a.m.k. stærstur hluti hans greiðist af ákveðnum hópi viðskiptavina, háð því hvaða not eigi að hafa að viðkomandi vöru.

Hér verður einnig að líta til þess að ljóst er að stæði sá afsláttur sem veittur hefur verið á sementi í steypu til veg framkvæmda á sl. ári, þ.e. 30% afsláttur af magni þar sem að jafnaði er veittur 2% afsláttur, öllum viðskiptavinum SV til boða leiddi það til taprekstrar verksmiðjunnar. Tekjur SV á sl. ári voru 1.061 milljón króna og hagnaður 46 milljónir. Veltan hefur aukist töluvert á sl. árum en rekstrarafkoma nokkuð sveiflast. Þannig var hagnaður sem hlutfall af veltu um 4,3% árið 1999, 10,3% árið 1998 og 2,1% árið 1997. Ljóst er að myndi sá umframafsláttur sem hér um ræðir einnig bjóðast öðrum kaupendum á sementi sem kaupa sambærilegt magn myndi það leiða til stórfellds tapreksturs.

Í máli SV kemur fram að í flestum af þeim tilvikum sem sement hefur verið selt í steypu til vegagerðar hafi verið um tilraunaverkefni að ræða í þeim tilgangi að prófa möguleika á að nota steypu til slíkra framkvæmda. Þá hefur einnig komið fram að framkvæmdir þar sem steypa hefur verið notuð til vegagerðar hér á landi hafa gengið misjafnlega. Umfangsmiklar framkvæmdir sambærilegar þeim þegar steypa var lögð á Keflavíkurveg og Vesturlandsveg á árunum 1960–1972, hafa ekki átt sér stað hér á landi síðan þá. Samkeppnisráð getur fallist á, að þar sem umfang þeirra framkvæmda þar sem steypa hefur verið notuð til vegagerðar á liðnum árum er ekki meira en raun ber vitni, hafi verið um tilraunaverkefni að ræða sem ekki hafi haft afgerandi áhrif á samkeppni, hvorki á þeim markaði sem er sala á sementi eða við útboð vegna vegalagninga. Í ljósi þess er það mat

samkeppnisráðs að sá umframafsláttur sem veittur hefur verið á sementi til vegaf framkvæmda á liðnum árum hafi ekki haft skaðleg áhrif á samkeppni, í skilningi 17. gr. samkeppnislaga, á þeim mörkuðum sem hér hafa verið skilgreindir.

Hvað varðar það útboð og þá framkvæmd sem kvartað var sérstaklega yfir í þessu máli getur samkeppnisráð fallist á það með kvartanda að í því tilviki hafi ekki verið um tilraunaverkefni að ræða, heldur almennt útboð þar sem hefði átt að ríkja virk samkeppni á milli þátttakenda. Kvartandi bendir á í máli sínu að lækkað sementsverð hefði haft afgerandi áhrif á samanburð þeirra tilboða sem bárust í verkið og að sá umframafsláttur sem SV hafi veitt nemi um 7 milljónum króna. Eins og komið hefur fram er ljóst að heildarkostnaður við framleiðslu á lausu Portlandsementi er um [...] %<sup>23</sup> hærri en það verð sem boðið var í umræddum útboðsgögnum ef tekið er mið af rekstrarkostnaði sl. þriggja ára.

Sú háttsemi SV að bjóða sement á niðurgreiddu verði eingöngu til viðskiptavina sem eiga möguleika á staðgönguvöru raskar að mati samkeppnisráðs með óeðlilegum hætti samkeppni á þeim markaði sem kvartandi og önnur sambærileg fyrirtæki starfa að jafnaði á. Samkeppnisráð getur fallist á það með kvartanda að lækkað sementsverð í umræddu útboði hafi haft áhrif á samanburð þeirra tilboða sem bárust í umrætt verk. Að mati ráðsins takmarkaði það með óeðlilegum hætti möguleika þeirra sem buðu malbik og útlagningu miðað við eðlilegar kostnaðarforsendur. Hér verður ekki lagt mat á það hvort steypa eða malbik hafi verið tæknilega betri kostur í því útboði sem um ræðir. Með tilboðinu nýtti SV yfirburðastöðu sína á einum markaði til að auðvelda sér innkomu á annan markað með vörur sínar. Innkoma SV sem markaðsráðandi fyrirtækis á markað þar sem virk samkeppni ríkir, með þeim hætti sem hér um ræðir, er því að mati ráðsins misnotkun á þeirri yfirburðarstöðu sem verksmiðjan hefur haft allt frá því rekstur hennar hófst.

Þegar allt framangreint er virt er það mat samkeppnisráðs að sá afsláttur sem SV bauð í umræddu útboði fari gegn 17. gr. samkeppnislaga. Sú lækkun sem hér um ræðir er sértæk verðlækkun undir kostnaðarverði sem hefur skaðleg áhrif á þeim mörkuðum sem hún nær til. Þeirri samkeppni sem hefði átt að ríkja á milli þátttakenda í umræddu útboði var raskað með því verði sem SV bauð á sementi til framkvæmdarinnar. Slík hegðun markaðsráðandi fyrirtækis er að mati samkeppnisráðs samkeppnishamlandi og fer gegn ákvæðum samkeppnislaga.

---

<sup>23</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

## 12.

### **Afsláttur SV mismunar viðskiptavinum**

Almennt verður að gera þá kröfu til markaðsráðandi fyrirtækja að þau mismuni ekki viðskiptavinum sínum með ólíkum skilmálum í sambærilegum viðskiptum, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1997, *Tilboð Pósts og síma hf. á farsímum og farsímaþjónustu til félaga í FÍB*. Í þeirri athugasemd sem Samkeppnisstofnun barst um málið frá steypustöðinni Steinsteypunni, en það fyrirtæki er einn af stærstu sementskaupendum á landinu, segir að það sé ljóst að væri fyrirtækinu veittur sambærilegur afsláttur á sementi og boðinn var í útboðinu gæti það lækkað verð á steypu til viðskiptavina sinna. Einnig kemur fram í athugasemd Steinsteypunnar að miðað við umrætt tilboð SV sé ljóst að verksmiðjan láti ekki keypt magn ráða viðskiptakjörum og það tortryggi hvaða kjör séu í boði hjá verksmiðjunni.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að umræddur afsláttur leiddi til verðlagningar undir kostnaðarverði. Fyrir liggur einnig að hinum reglulegu viðskiptavinum SV sem nota sement til byggingaframkvæmda hefur ekki boðist sambærilegur afsláttur. Þetta þýðir að sá hópur viðskiptavina SV sem nýtur afsláttarins greiðir lægra verð fyrir sementið heldur en aðrir viðskiptavinir án þess að slíkt styðjist við hlutlæg kostnaðarleg rök. Að þessu leyti er viðskiptavinum SV með öðrum orðum mismunað í verði í sambærilegum viðskiptum. Markaðsráðandi fyrirtækjum ber að miða viðskiptakjör sín við það hagræði sem magn viðskiptanna gefur tilefni til en viðskiptakjörin eiga ekki að vera háð því hvaða notkun viðskiptavinir hafa af vörunni. Hér ber einnig að líta til þess að væri sement selt til annarra aðila á því verði sem bauðst í útboðinu hefði fyrirtækið verið rekið með verulegu tapi. Af þeirri staðreynd dregur samkeppnisráð þá ályktun að aðrir viðskiptavinir SV taki að nokkru leyti þátt í þeirri niðurgreiðslu á sementi sem hér um ræðir.

Vöruverð er veigamikill samkeppnishvati í viðskiptum. Þar sem SV er markaðsráðandi í sölu á sementi á Íslandi getur samkeppnisráð tekið undir framangreint sjónarmið Steinsteypunnar. Að mati ráðsins fer sú verðlagsstefna SV sem viðhöfð er í umræddu útboði, þ.e. að mismuna kaupendum, án þess að fyrir liggja hlutlægar forsendur, gegn samkeppnislögum, sbr. og 17. gr. laganna. Með þessu móti er SV að mismuna viðskiptavinum sínum. Að mati samkeppnisráðs hefur þessi mismunun skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

### 13.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir telur samkeppnisráð nauðsynlegt að beina fyrirmælum til SV á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga í því skyni að vernda virka samkeppni. Samkeppnisráð telur mikilvægt vegna stöðu SV að tryggja að viðskiptavinir SV njóti sambærilegra kjara í samskonar viðskiptum. Hins vegar verður að gæta þess að ákvæði samkeppnislaga komi ekki í veg fyrir eðlileg þróunar- eða tilraunaverkefni og er við það miðað að fyrirmælin taki ekki til slíkra verkefna. Hér verður að vera um að ræða sannanleg tilraunaverkefni, m.a. með hliðsjón af seldu magni og umfangi verkefnis. Ef samkeppni getur ríkt um viðkomandi verkefni, t.d. í formi útboðs, er ekki um að ræða tilrauna- eða þróunarverkefni í skilningi ákvörðunarinnar.

### IV.

#### Ákvörðunarorð:

**„Viðskiptakjör þau sem stóðu til boða á sementi frá Sementsverksmiðjunni hf. í útboðsgögnum Framkvæmdasýslu ríkisins, f.h. utanríkisráðuneytisins vegna stækkunar flughlaða við Flugstöð Leifs Eiríkssonar, sbr. verk nr. 11008, höfðu skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga beinir samkeppnisráð því eftirfarandi fyrirmælum til Sementsverksmiðjunnar hf.:**

**Við sölu Sementsverksmiðjunnar hf. á sementi skulu viðskiptavinum almennt bjóðast þau viðskiptakjör sem samræmast því hagræði sem magn viðskiptanna gefur tilefni til. Viðskiptakjör skulu vera almenn þannig að viðskiptavinir sem eiga í samskonar viðskiptum við Sementsverksmiðjuna hf. að magni til njóti sömu kjara og verð sé ekki lægra en heildareiningakostnaður.**

**Þessi fyrirmæli taka ekki til sölu á sementi til tilrauna- eða þróunarverkefna.“**