

**Fimmtudaginn 30. mars 1995 kl. 10:00**

**50. fundur Samkeppnisráðs**

**Álit nr. 3/1995**

**Erindi Kertagerðarinnar Norðurljósa vegna  
samkeppni fyrirtækisins við verndaðan  
vinnustað Kertaverksmiðjunnar Heimaeyjar.**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Í erindi dagsettu 23. október 1994 kvartar Kertagerðin Norðurljós yfir því að fyrirtækið standi höllum fæti í samkeppni við verndaðan vinnustað, Kertaverksmiðjuna Heimaey.

Máli sínu til stuðnings sýnir fyrirtækið framlegðarútreikninga sína fyrir stormljós og ber saman við afsláttarverð í heildsölu á sömu vöru frá Heimaey. Útkoman er að breytilegur kostnaður Norðurljósa er hærri en afsláttarverð Heimaeyjar og telja Norðurljós það sýna að Heimaey sem nýtur fjárframlaga frá hinu opinbera búi við önnur rekstrarskilyrði en Norðurljós.

**2.**

Erindi Kertagerðarinnar Norðurljósa var sent Kertaverksmiðjunni Heimaey og óskað var eftir upplýsingum um framleiðslukostnað stormljósa og heildsöluverð þeirra ásamt upplýsingum um rekstrarform fyrirtækisins og ársreikninga.

Heimaey vísaði í bréfi dagsettu 11. nóvember sl. á að félagsmálaráðuneytið væri sá aðili sem gefið gæti umbeðnar upplýsingar. Félagsmálaráðuneytinu var skrifað og beðið um svör. Bréf dagsett 19. desember sl. barst þar sem mál Heimaeyjar var skýrt.

Fram kemur í bréfi félagsmálaráðuneytisins að rekstur Heimaeyjar heyri undir lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðra, en þessi lög mæla fyrir um starfsemi verndaðra vinnustaða. Í bréfinu segir: "*...Í 9. gr. laganna eru verndaðir vinnustaðir taldir til þjónustustofnana sem starfrækja skal á hverju starfssvæði málefna fatlaðra eftir því sem þörf er á og í því skyni að koma til móts við sértækar þarfir fatlaðra svo að þeir geti lifað sjálfstæðu lífi.*" Ennfremur segir í bréfinu: "*...Í 30. gr. laganna segir um hlutverk verndaðra vinnustaða: "Verndaðir vinnustaðir skulu annarsvegar veita fötluðum launaða starfsþjálfun svo að þeir geti starfað á frjálsum vinnumarkaði. Hins vegar skulu þeir veita fötluðum launuð föst störf".*" Fram kemur einnig í bréfinu að í 43., 47., 48. og 49. gr. laganna er fjallað um greiðslu stofnkostnaðar og rekstrarkostnaðar verndaðra vinnustaða.

Um rekstur fyrirtækisins segir í bréfi félagsmálaráðuneytis: "*...Vinnustaðurinn fær framlög á fjárlögum sem byggð eru á fjárlagatillögum framkvæmdastjóra svæðisskrifstofu og mati félagsmálaráðuneytisins á þeim. Laun forstöðumanns og leiðbeinanda eru greidd úr ríkissjóði. Jafnframt er greitt framlag úr ríkissjóði vegna launa fatlaðra starfsmanna en launagreiðslur til þeirra eru á vegum vinnustadarins. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að vinnustaðurinn standi undir öðrum rekstrargjöldum með sértekjum. Í hjálögðum reikningsskilum unnum af Ríkisbókhaldi kemur fram hver kostnaður ríkisins umfram sértekjur var á árunum 1992 og 1993.*"

Fram kemur að framleiðslukostnaður stormljósa liggur ekki fyrir þar sem engin aðgreining hefur farið fram í bókhaldi á framleiðslukostnaði einstakrar vöru hjá fyrirtækinu. En um þetta atriði segir í bréfinu frá félagsmálaráðuneytinu: "*...Í framhaldi af erindi yðar hefur hins vegar verið ákveðið að færa bókhald vinnustadarins frá og með næstu áramótum þannig að unnt verði að finna út framleiðslukostnað einstakra framleiðsluvara.*"

## II. Lagalegt umhverfi

### 1.

Kertaverksmiðjan Heimaey er verndaður vinnustaður og fellur sem slíkur undir lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Í fyrsta kafla laganna er fjallar um markmið og skilgreiningu þeirra. Í 1. gr. segir meðal annars: "*...Markmið þessara laga er að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.*"

Annar kafli fjallar um stjórn og skipulag og þar segir í 3. gr.: "*...Félagsmálaráðherra fer með yfirstjórn málefna fatlaðra samkvæmt lögum þessum. Skal félagsmálaráðuneytið annast stefnumótun, gerð heildaráætlana og eftirlit með framkvæmd laganna.*" Í 5. gr. segir meðal annars: "*...Landinu skal skipt í starfssvæði málefna fatlaðra og fer svæðaskipting eftir kjördæmaskipan.*" Í 6. gr. segir meðal annars: "*...Á hverju starfssvæði, sbr. 5. gr., skal starfa svæðisráð í málefnum fatlaðra. Svæðisráð skulu hafa eftirtalin verkefni:*

1. *Að gera tillögur til félagsmálaráðuneytis og svæðisskrifstofu um þjónustu og stuðla að samræmingu hennar á svæðinu.*
2. *Að hafa eftirlit með að þjónusta, starfsemi og rekstur stofnana samkvæmt lögum þessum séu í samræmi við markmið laganna.*

Í fjórða kafla er fjallað um stoðþjónustu og þar segir meðal annars í 8. gr.: "*...Veita skal fötluðum þjónustu sem miðar að því að gera þeim kleift að lifa og starfa í eðlilegu samfélagi við aðra. Stoðþjónustu þessa skal veita á hverju svæði með þeim hætti sem best hentar á hverjum stað. Skal hún miðast við eftirtaldar þarfir fatlaðra.*" Í 2. tölulið 8. gr. segir: "*...Þarfir fatlaðra til hæfingar, endurhæfingar og atvinnu sem m.a. felast í því að þeir geti séð sér farboða og tekið virkan þátt í samfélaginu.*"

Í fimmta kafla um þjónustustofnanir segir í 9. gr. meðal annars: "*...Starfrækja skal þjónustustofnanir fyrir fatlaða í því skyni að koma til móts við sértækar þarfir þeirra svo að þeir geti lifað sjálfstæðu lífi.*" Og síðan eru upptaldar þær þjónustustofnanir sem starfræktar skulu og þar í 3. tölulið segir "*Verndaðir vinnustaðir.*"

Í kafla sjö er fjallað um framkvæmd þjónustunnar og þar segir meðal annars í 12. gr. að viðfangsefni svæðisskrifstofa sé: "...

1. *Að annast rekstur fyrir fatlaða á vegum ríkisins, svo og aðra þjónustu og starfsemi fyrir fatlaða á vegum ríkisins og samkvæmt lögum þessum.*
2. *Að bera ábyrgð á framkvæmdum í málefnum fatlaðra sem veitt er fé til úr Framkvæmdasjóði, sbr. 40. gr., og ekki eru á vegum sveitarfélaga eða sjálfseignarstofnana."*

Í kafla tólf er fjallað um atvinnumál og þar segir í 30. gr. "...Á hverju starfssvæði skal fötluðum standa til boða vernduð vinna á almennum vinnumarkaði. Vernduð vinna getur falist í störfum sem skipulögð eru með tilliti til fötlunar. Heimilt skal jafnframt að starfrækja verndaða vinnustaði fyrir fatlaða. Verndaðir vinnustaðir skulu annars vegar veita fötluðum launaða starfsþjálfun svo að þeir geti starfað á frjálsum vinnumarkaði. Hins vegar skulu þeir veita fötluðum launuð föst störf."

Í sextánda kafla er fjallað um framkvæmdasjóð fatlaðra og þar segir í 40. gr. að framkvæmdasjóður fatlaðra hafi meðal annars það hlutverk að fjármagna stofnkostnað þjónustustofnana fatlaðra.

Í sautjándka kafla er fjallað um fjármögnun og rekstur og þar segir í 43. gr. "...Framkvæmdasjóður fatlaðra greiðir að fullu stofnkostnað þjónustustofnana skv. 9. gr. og heimila fatlaðra skv. 3. - 6. tölul. 10. gr. á vegum ríkisins og samkvæmt samningi við sveitarfélög skv. 13. gr."

Í 46. gr. segir: "...Gera skal fjárlagatillögur um stoðþjónustu byggða á grundvelli 8. gr."

Í 47. gr. segir: "...Fjárlagatillögur vegna þjónustustofnana skv. 9. gr. og heimila fatlaðra skv. 3.-6. tölul. 10. gr. skulu miðast við mat á þjónustuþörf. Skal slíkt mat fara fram þegar starfsemi hefst og síðan árlega."

Í 49. gr. segir: "*...Tekjur, sem falla til vegna þeirrar atvinnustarfsemi stofnana sem nýtur framlaga á fjárlögum, skulu koma til frádráttar rekstrarkostnaði þeirra.*"

## 2.

Samkeppnislög nr. 8/1993 hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiðinu skal m.a. ná með því að vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum og samkeppnishömlum. Í b. lið 5. greinar samkeppnislaga segir að hlutverk Samkeppnisráðs sé: "*...að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.*"

Í 2. mgr. 14. gr. laganna segir: "*Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndaðri starfsemi.*"

Loks segir í 19. gr. samkeppnislaga: "*Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálssa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.*"

## III.

### Álit Samkeppnisráðs

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993 sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli ráðherra á eftirfarandi álit sem birt er á grundvelli 19. gr., sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

Eins og áður segir er Kertaverksmiðjan Heimaey verndaður vinnustaður og starfar samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Fram kemur í gögnum málsins að Heimaey fær árleg fjárframlög frá ríkinu. Laun forstöðumanns og leiðbeinanda eru greidd úr ríkissjóði auk þess sem framlag kemur úr ríkissjóði

vegna launa fatlaðra starfsmanna. Í lögum um framkvæmdasjóð fatlaðra segir að sjóðurinn greiði að fullu stofnkostnað þjónustustofnana. Sjóðurinn ásamt Vestmannaeyjakaupstað og fleirum lögðu Heimaey til stofnkostnað. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins vegna erindis kertagerðarinnar Norðurljósa segir að gert sé ráð fyrir að Heimaey standi undir öðrum rekstrargjöldum með sértekjum. Í upplýsingum ráðuneytisins kemur einnig fram að kostnaður í bókhaldi Heimaeyjar sé ekki aðgreindur þannig að kostnaðarverð framleiðslutegunda er óþekkt.

Kertagerðin Norðurljós, sem er einkafyrirtæki, starfar á sama markaði og Kertaverksmiðjan Heimaey. Af gögnum málsins er ljóst að samkeppnisaðstæður fyrirtækjanna tveggja, Norðurljósa og Heimaeyjar, eru mjög ólíkar. Síðarnefnda fyrirtækið starfar við fjárhagslega og lagalega vernd sem leiðir til þess að ekki er gert ráð fyrir að tekjur af sölu framleiðslu fyrirtækisins standi undir nema hluta kostnaðarins við hana. Fyrirtækið Norðurljós þarf að láta tekjur af sölu framleiðslunnar standa undir öllum kostnaði við framleiðsluna, beinum og óbeinum, þ.m.t. opinberum gjöldum. Við þau samkeppnisskilyrði sem hér hefur verið lýst er rekstur Heimaeyjar, að mati Samkeppnisráðs, ekki í samræmi við markmið samkeppnislaga. Heimaey starfar hins vegar samkvæmt sérlögum um málefni fatlaðra og nýtur fjárframlaga í samræmi við það sem þau lög gera ráð fyrir. Þar með er ljóst að lög gera ráð fyrir að tekjur af framleiðsluvörum fyrirtækisins standi ekki undir öllum gjöldum við rekstur þess. Íhlutun samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga kemur því vart til álita sem úrræði til lausnar á þeirri samkeppnislegu mismunun sem felst í rekstri Kertaverksmiðjunnar Heimaeyjar með þeim hætti sem raun ber vitni.

Með vísan til d. liðar 5. gr. samkeppnislaga mælist Samkeppnisráð til þess að félagsmálaráðherra hlutist til um að fjárframlög ríkissjóðs til hins verndaða vinnustaðar, Kertaverksmiðjunnar Heimaeyjar, séu ekki notuð til þess að framleiðsluvörur fyrirtækisins séu boðnar til sölu undir almennu kostnaðarverði sambærilegra vara heldur sé höfð hliðsjón af því verði sem almennt gildir á markaðnum við verðlagningu framleiðsluvara hins verndaða vinnustaðar.