

Fimmtudagur, 27.mars 2003

196. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 11/2003

**Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi  
keppinauta: Þjónustusamkomulag Hf. Eimskipafélags Íslands og Samskipa hf. í  
sjóflutningum á milli Íslands og N-Ameríku**

**I.**

**Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 25. september 2002, frá Samskipum hf. þar sem óskað er eftir að samkeppnisyfirvöld staðfesti að samkomulag Samskipa við Hf. Eimskipafélag Íslands (hér eftir Eimskip) um flutninga á sjóðleiðinni milli Íslands og Norður-Ameríku brjóti ekki gegn ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993. Að öðrum kosti óska Samskip þess að samkeppnisyfirvöld veiti samkomulaginu undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga. Skömmu eftir að erindi Samskipa barst kom ósk frá félaginu til Samkeppnisstofnunar um að fresta málsmeðferð.

Í erindinu kemur fram að þann 23. júlí 2002 hafi Samskip og Eimskip undirritað samkomulag þar sem Eimskip tekur að sér sjóflutninga fyrir Samskip milli Íslands og Norður-Ameríku en um nokkurt skeið höfðu Atlantsskip og erlend skipafélög annast þá flutninga fyrir Samskip. Samskip munu hafa leitað til Eimskips með að flytja vörur fyrir fyrirtækið milli Íslands og Norður-Ameríku þar sem Samskip töldu að Eimskip gæti staðið undir þeim kröfum sem Samskip gera til þjónustu á umræddri siglingaleið. Samskip segja að aðallega sé um að ræða þá veigamiklu staðreynd að Atlantsskip sigli aðeins til eins áfangastaðar í Norður-Ameríku, Norfolk, en Eimskip sigli til og frá fimm höfnum í Bandaríkjunum viðkomu í Kanada sem sé mjög mikilvægt fyrir Samskip.

Þá segir að samkeppnisyfirvöld hafi áður veitt Samskipum og Eimskipi undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 vegna sams konar samnings, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 26/1997 og úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 13/1997. Í þeirri ákvörðun hafi verið vísað til þess að samstarf aðila stuðlaði að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, enda ólíklegt að Samskip hæfu flutninga með eigin skipum á þessari tilteknu flutningaleið og því möguleikar Samskipa á að veita Eimskipi samkeppni skertir ef samkomulagið yrði ógilt. Byggt sé á því að nýr samningur aðila sé að miklum mun þjóðhagslega hagkvæmari en sá fyrri og stuðli að

betri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Samskip benda á að markaðshlutdeild Eimskips hvað varðar flutninga frá Norður Ameríku hafi aukist til muna eftir að samkeppnisyfirvöld komu í veg fyrir að Samskip gætu flutt með Eimskip til og frá Norður-Ameríku á grundvelli eldri samnings aðila.

Þá kemur fram í erindi Samskipa að hinn nýi samningur milli aðila sé tímabundinn til tveggja ára og að auki uppsegjanlegur á samningstímanum með fjögurra mánaða uppsagnarfresti. Þá sé nýi samningurinn opinn samningur. Samskip telja að umræddur samningur brjóti ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga en ef samkeppnisyfirvöld séu á annarri skoðun er þess óskað að Samskipum og Eimskipi verði veitt undanþága á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga. Samskip byggja á því að samningurinn stuðli að bættri dreifingu í flutningum þar sem Samskipum sé með samningnum og þeirri hagkvæmni sem í honum felist gert kleift að auka þjónustu við sína viðskiptamenn sem fyrirtækinu væri annars óframkvæmanlegt. Samskip benda á að skv. samningnum sé fyrirtækinu einnig gefinn kostur á að fá magnafslátt af þjónustu Eimskips. Samskip vísa til þess að samningurinn veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af honum hljóttist. Einkum vísa Samskip til þess ávinnings að Samskipum verði með samningnum gert kleift að bjóða viðskiptavinum sínum þjónustu sem þeim stæði að öðrum kosti ekki til boða frá fyrirtækinu. Samskip ítreka að aðilar muni áfram sinna sjálfir öllum öðrum þáttum flutninganna en þeim sem samningurinn fjallar um.

Einnig kemur fram að í eldri samningi aðila skuldbatt Eimskip sig til að flytja sem næmi 80% af gámaflutningi Samskipa á þessari tilteknu flutningaleið. Í nýjum samningi sé hins vegar kveðið á um að Eimskip flytji sem nemi 70 gámaeiningum af flutningi Samskipa. Utan þessara 70 gámaeininga sé Samskipum frjálst að leita til annarra flutningsaðila. Samskip segja að 70 gámaeiningar séu mjög lítill hluti af flutningum fyrirtækisins á þessari flutningaleið. Ljóst sé að flutningsskuldbinding Eimskips sé mun minni nú en áður hafi verið skv. fyrri samningi aðila. Þannig komi samningurinn heldur ekki í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um sé að ræða, né veiti aðilum færi á að koma í veg fyrir slíka samkeppni. Að mati Samskipa sé ljóst að öll skilyrði undanþágu skv. 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt.

## 2.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 17. febrúar 2003, var Atlantsskipum gefinn kostur á að kynna sér erindi Samskipa og fyrirtækinu gefið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Athugasemdir Atlantsskipa bárust Samkeppnisstofnun þann 21. mars 2003.

Atlantsskip telja ekkert koma fram í erindi Samskipa, dags. 25. september 2002, sem með nokkru móti geti réttlætt það að samkeppnisyfirvöld staðfesti samkomulag félaganna eða veiti þeim undanþágu. Atlantsskip telja að samkomulagið brjóti í bága

við meginmarkmið samkeppnislaga að efla virka samkeppni í viðskiptum, sbr. 1. gr. laganna. Eimskip hafi yfirburðastöðu á siglingaleiðinni milli Íslands og Norður-Ameríku. Hlutdeild Eimskips á þessum tiltekna markaði hafi verið á bilinu [...]¹. Markaðshlutdeild Samskipa hafi verið á bilinu [...]² og hlutdeild Atlantsskipa á bilinu [...]³ af almennri verslunarvöru.

Atlantsskip segja að lesa megí af þessum tölum að verði undanþága á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga veitt þá fari u.þ.b. 90% af flutningamagni á siglingaleiðinni með skipum á vegum Eimskips. Atlantsskip telja að slík yfirburðastaða muni óhjákvæmilega koma til með að hafa skaðleg áhrif á flutningamarkaðinn á þessari siglingaleið og skaðleg áhrif fyrir íslenska neytendur almennt vegna þess að úr samkeppni dragi. Atlantsskip telja ekki ganga að tveir stærstu aðilarnir af þremur á markaðnum fái að hafa samstarf sín í milli og skilji þar með eftir Atlantsskip í algerlega ósamkeppnishæfri stöðu á markaðnum. Slíkt samkomulag myndi óhjákvæmilega teljast brot gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Atlantsskip telja engin rök undirbyggja þá beiðni Samskipa að félögin njóti undanþágu frá banni í gildandi samkeppnislögum til samstarfs. Staðan í dag sé allt önnur en þegar fyrri undanþágur voru heimilaðar. Eftir að fyrirtækið hafi hafið siglingar á umræddri siglingaleið sé samkeppni nú loks virk á þessum markaði eftir mörg fákeppnisár. Engin rök geti því undirbyggt undanþágu hvort heldur litið sé til þjóðhagslegrar hagkvæmni eða annarra þátta.

Þá hafna Atlantsskip þeirri röksemdafærslu Samskipa að fyrirtækið vilji færa viðskipti sín frá Atlantsskipum til Eimskips vegna þess að Atlantsskip sigli aðeins til Norfolk en Eimskip sigli á fleiri hafnir. Megí af gögnum ráða að árið 2000, síðasta árið sem Samskip og Eimskip störfuðu samkvæmt undanþágunni, hafi 80% af flutningum Samskipa farið í gegnum Norfolk.

## **II. Niðurstöður**

Á fundi samkeppnisráðs þann 27. mars 2003 var tekin ákvörðun í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Ragnheiður Bragadóttir og Tryggvi Axelsson.

---

¹ Trúnaður.

² Trúnaður.

³ Trúnaður.

## 1.

Í máli þessu óska Samskip eftir því að samkeppnisyfirvöld staðfesti að samkomulag Samskipa við Eimskip um flutninga á sjóðleiðinni milli Íslands og Norður-Ameríku brjóti ekki gegn ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993. Að öðrum kosti óska Samskip þess að samkeppnisyfirvöld veiti samkomulaginu undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga.

## 2.

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Markaðurinn sem um er að ræða í máli þessu og samningurinn varðar er farmflutningar með skipum milli Íslands og Norður-Ameríku. Samkeppnisráð telur að þó að markaðurinn í máli þessu sé skilgreindur sem sjóflutningsleiðin milli Íslands og Norður-Ameríku þá sé ekki útilokað að hann verði skilgreindur með öðrum og þá jafnvel þrengri hætti í seinni tíma málum. Á þessari siglingaleið eiga þrjú fyrirtæki í samkeppni. Staða Eimskips á þessari siglingaleið er mjög sterk og er fyrirtækið með mjög háa markaðshlutdeild en sameiginleg hlutdeild Samskipa og Atlantsskipa er mun minni.

## 3.

Samskip og Eimskip hafa áður haft með sér samstarf í flutningum milli Íslands og Norður-Ameríku. Þann 16. júní 1993 undirrituðu skipafélögin flutningasamkomulag um gámaflutninga milli Íslands og Norður-Ameríku og gildi sá samningur til 30. júní 1995. Á gildistíma samningsins hættu Samskip eigin siglingum til Norður-Ameríku og fluttu þess í stað gáma sína með Eimskipi. Umræddur samningur var ekki endurnýjaður og hófu Samskip aftur siglingar með eigin skipi á þessari flutningaleið þar til félögin hófu aftur samstarf á sömu flutningaleið með samningi dags. 22. janúar 1997. Samkeppnisráð veitti þeim samningi undanþágu skv. 16. gr. samkeppnislaga, sbr. ákvörðun 26/1997 og var sú ákvörðun samkeppnisráðs staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. úrskurð nr. 13/1997.

## 4.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að verði af því samstarfi sem hér um ræðir milli Samskipa og Eimskips mun það hafa í för með sér að tveir keppinautar á sviði farmflutninga á ákveðinni flutningaleið munu sameinast um tiltekna þætti í starfsemi sinni. Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000, segir að allir samningar sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að samkeppni sé raskað séu bannaðir. Þá segir að bannið taki m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem takmarka eða stýra framleiðslu, mörkuðum, tækniþróun eða fjárfestingu, sbr. b-

lið 2. mgr. umrædds lagaákvæðis. Samkeppnisráð telur að flutningasamkomulagið frá 23. júlí 2002 brjóti í bága við b-lið 10. gr. samkeppnislaga. Samskip og Eimskip eru keppinautar sem starfa á sama sölustigi. Öll samvinna af þessum toga er til þess fallin að draga úr samkeppni milli keppinauta. Allt samstarf milli keppinauta skapar hættu á að viðkomandi fyrirtæki fari að taka tillit hvort til annars og þar með dragi úr virkri samkeppni á viðkomandi markaði.

## 5.

Af hálfu Samskipa er þess krafist til vara að flutningasamkomulaginu verði á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga veitt undanþága frá bannákvæði 10. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu samkvæmt 16. gr. laganna eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. gr.:

- „a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflri tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“*

Við mat á því hvort veita beri undanþágu í máli þessu ber að líta til þess að í erindi Samskipa kemur fram að fyrirtækið hafi tapað markaðshlutdeild og Eimskip aukið sína hlutdeild í flutningum til og frá Norður-Ameríku eftir að samkeppnisyfirköld komu í veg fyrir að Samskip gætu flutt með Eimskipi frá Norður-Ameríku á grundvelli eldri samningi aðila. Samkeppnisstofnun óskaði eftir því við Samskip að fyrirtækið léti stofnuninni í té gögn sem sýna hvernig þróunin á markaðshlutdeildinni í Ameríkuflutningum hefur verið undanfarin ár. Árin 1998, 1999 og hluta af árinu 2000 flutti Samskip með Eimskipi og erlendu skipafélagi og með Atlantsskipum og erlendu skipafélagi árin 2001 og 2002 (Samskip byrjuðu reyndar að flytja með Atlantsskipum seint á árinu 2000).

Ameríkuflutningar 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Þyngdareiningar	100 <sup>4</sup>	[...]	[...]	[...]	[...]
Gámaeiningar	100 <sup>5</sup>	[...]	[...]	[...]	[...] <sup>6</sup>

<sup>4</sup> Heildarþyngd inn- og útflutnings Samskipa árið 1998 er í tölfunni gefið gildið 100.

<sup>5</sup> Heildarfjöldi gámaeininga Samskipa árið 1998 er í töflunni gefið gildið 100.

<sup>6</sup> Upplýsingar felldar út vegna trúnaðar.

Samkvæmt þessum tölum er ljóst að markaðshlutdeild Samskipa á umræddri siglingaleið hefur minnkað verulega á síðustu tveimur árum. Að mati samkeppnisráðs má draga þá ályktun að tíðni siglinga og sá áfangastaður sem Atlantsskip sigla til hafi ekki þjónað þörfum Samskipa sem skyldi. Samskip hafa tapað stórum viðskiptavinum til Eimskips eftir að fyrirtækið hætti að flytja með Eimskipi. Að mati Samskipa er þjónustan sem fyrirtækið getur boðið viðskiptavinum sínum verulega takmörkuð eins og staðan er í dag. Ekki stendur til og ólíklegt er að Samskip hefji siglingar með eigin skip á umræddri flutningaleið í fyrirsjáanlegri framtíð. Með samningnum við Eimskip og þeirri hagkvæmni sem í honum felst telja Samskip sér kleift að auka þjónustu við sína viðskiptavini sem fyrirtækinu væri annars óframkvæmanlegt.

Hinn nýi samningur er tímabundinn til tveggja ára og er að auki uppseggjanlegur á samningstímanum með fjögurra mánaða uppsagnarfresti.

Samkvæmt samningnum mun Eimskip flytja sem nemur 70 gámaeiningum af flutningi Samskipa sem er töluverð breyting frá eldri samningi aðila en hann kvað á um að Eimskip flytti 80% af gámaflutningi Samskipa. Þegar umræddum 70 gámaeiningum sleppir er Samskipum frjálst að leita til annarra flutningsaðila. Samkeppnisstofnun aflaði upplýsinga frá Samskipum um fjölda gámaeininga sem fyrirtækið flytur á umræddri leið. Að sögn Samskipa er fyrirtækið að flytja um 1300 gámaeiningar á þessari leið á ári. Í samanburði við eldri samning aðila er það ljóst að hér er um mun minna magn að ræða, 70 gámaeiningar eru u.þ.b. 5,4% af flutningum Samskipa á siglingaleiðinni. Ólíkt eldri samningi aðila er því það flutningsmagn sem samkeppni getur ríkt um verulegt.

Með vísan til þess sem að framan greinir telur samkeppnisráð rétt að veita samkomulaginu tímabundna undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga. Rétt þykir að veita undanþáguna til samræmis við gildistíma samkomulagsins, þ.e. til 31. ágúst 2004. Jafnframt gerir samkeppnisráð það að skilyrði að skipafélögin tilkynni samkeppnisyfirvöldum um allar breytingar á verði og viðskiptaskilmálum í flutningum til og frá Norður-Ameríku svo og aðrar breytingar á samkomulagi félaganna eða nýja samninga sem kunna að verða gerðir þeirra á milli.

#### IV.

#### Ákvörðunarorð:

**„Flutningasamkomulag milli Samskipa hf. og Hf. Eimskipafélags Íslands, dags. , brýtur í bága við b-lið 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.**

**Með heimild í 16. gr. samkeppnislaga veitir samkeppnisráð flutningasamkomulaginu undanþágu frá bannákvæði b-liðar 10. gr. laganna.**

**Gildir undanþágan til 31. ágúst 2004. Meðan undanþágan gildir skulu Samskip hf. og Hf. Eimskipafélag Íslands tilkynna Samkeppnisstofnun um allar verðbreytingar og breytingar á skilmálum í flutningum þeirra milli Íslands og Norður-Ameríku og um alla samninga sem félögin kunna að gera sín á milli svo og breytingar á þeim.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar nr. [9/2003](#)]*