

Mánudaginn 5. desember 1994 kl. 09:15

41. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 5/1994

Samkeppnisaðstæður í skipasmíðaiðnaði

I. Málavextir 1.

Með bréfum dags. 1. febrúar 1994 og 18. mars s.l. fór Normi hf. þess á leit við Samkeppnisstofnun "að samkeppnisstaða í skipasmíðaiðnaði innanlands verði athuguð nánar og að reynt verði að tryggja að öll fyrirtæki í landinu njóti jafnrar aðstöðu til verkefnisöflunar, njóti sömu kjara hvað varðar dráttarbrautargjöld, hafi jafna aðstöðu til fjármögnunar verkefna og eigi jafnt tilkall til styrkja og fyrirgreiðslu úr sjóðum almennings."

Jafnframt var þess farið á leit að Samkeppnisstofnun kannaði hvort nánar tilgreindar aðgerðir Málms, sem eru samtök fyrirtækja í málm- og skipasmíðaiðnaði, geti talist dæmi um eðlilega samkeppni milli fyrirtækja í sömu iðngrein.

Að síðustu er því haldið fram að styrkveitingar ríkis og bæjarfélaga til þess að aðstoða og fjármagna rekstur dráttarbrauta og upptökumannvirkja fari í bága við 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

2.

Samkeppnisstofnun átti fundi með fulltrúum iðnaðarráðuneytis vegna málsins og sendi Málmi (þ.e. samtökum fyrirtækja í málm- og skipasmíðaiðnaði) erindið til umsagnar, sem barst með bréfi dags. 25. maí 1994. Þann 4. júlí s.l. var haldinn fundur með Sævari G. Svavarssyni, forsvarsmanni Norma hf., í þeim tilgangi að skilgreina nánar í hverju athugun samkeppnisyfirvalda skyldi felast. Á fundinum var umsögn Málms kynnt svo og helstu sjónarmið Samkeppnisstofnunar. Niðurstaða fundarins var að samkeppnisyfirvöld afmarki sig við athugun á hvort styrkjakerfi hins opinbera og

eignarhald þess á dráttarbrautum og upptökumannvirkjum raski samkeppnisstöðu á skipasmíðamarkaðnum. Samkeppnisstofnun átti fund með fulltrúa samgönguráðuneytisins 5. júlí s.l., þar sem gerð var grein fyrir í hverju athugun samkeppnisyfirvalda fælist. Á þeim fundi var rætt símleiðis við hafnarmálastjóra vegna málsins.

Með bréfi dags. 12. ágúst 1994 var samgönguráðuneytinu send samantekt Samkeppnisstofnunar ásamt erindi Norma hf. með ósk um athugasemdir og sjónarmið ráðuneytisins. Hinn 22. ágúst s.l. óskaði ráðuneytið eftir fresti til 1. október til að skila inn athugasemdum og var hann veittur með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 25. ágúst. Jafnframt lýsti ráðuneytið þeirri skoðun að eðlilegt hafi verið að gefa því kost á að koma að athugasemdum áður en drög Samkeppnisstofnunar um málið voru tekin saman.

Samgönguráðuneytið ritaði samkeppnisyfirvöldum bréf dags. 28. september sl. þar sem því er lýst að erindi Norma hf. hafi að mati ráðuneytisins að geyma bæði villandi og bersýnilega rangar upplýsingar, sem teknar væru óleiðréttar upp í drög Samkeppnisstofnunar að tillögu til Samkeppnisráðs. Væri nauðsynlegt að koma að leiðréttingum og skýringum áður en að afgreiðslu Samkeppnisráðs komi. Ráðuneytið geymdi sér rétt í því efni. Þá upplýsti ráðuneytið að því hafi borist vitneskja um að Normi hf. hafi lagt fram erindi til Eftirlitsstofnunar EFTA, sem lyti að því hvort hugsanlegt sé að tiltekin ákvæði hafnalaga nr. 23/1994 brjóti gegn ákvæðum 61. og 62. gr. EES samningsins, sbr. lög nr. 2/1994. Með hliðsjón af þessu og með vísan til 46. gr. (sic) samkeppnislaga nr. 8/1993 fór ráðuneytið þess á leit að Samkeppnisráð taki ekki afstöðu til erindis Norma hf. fyrr en Eftirlitsstofnun EFTA hefur tilkynnt um álit sitt á málinu.

Normi hf. ritaði Samkeppnisstofnun bréf dags. 4. október sl. þar sem því var lýst að fyrirtækið myndi draga kvörtun sína til Eftirlitsstofnunar EFTA til baka komi í ljós að hún seinki afgreiðslu Samkeppnisráðs.

Á fundi Samkeppnisráðs 27. október sl. fól ráðið Samkeppnisstofnun að rita samgönguráðuneyti bréf, sem dags. var 1. nóvember sl., og koma eftirfarandi á framfæri við ráðuneytið: *"Samkeppnisráð mun innan tíðar taka mál Norma hf. til afgreiðslu. Ráðið telur því nauðsynlegt að þær leiðréttingar og skýringar sem ráðuneytið geymir sér rétt til að koma á framfæri, sbr. bréf ráðuneytisins frá 28. september sl., berist innan tíu daga frá dagsetningu þessa bréfs."*

Engin svör hafa borist við þessu bréfi frá ráðuneytinu.

3.

Forsaga máls þessa er sú, að sögn Norma hf., að í október 1992 festi fyrirtækið kaup á hálfbyggðri dráttarbraut í Garðabæ, ásamt smíðahúsi og verkstæðisaðstöðu. Seljendur voru Iðnþróunarsjóður og Framkvæmdasjóður en áður höfðu mannvirkin verið í eigu skipasmíðastöðvarinnar Stálvíkur hf., sem starfað hafði í um 30 ár. Sumarið 1993 hófst lokafrágangur við dráttarbrautina og nú er svo komið, að sögn Norma hf., að 90% vinnunnar er lokið og metur fyrirtækið verkið á u.þ.b. 200 milljónir króna. Fram til þessa hefur Normi hf. fjármagnað framkvæmdirnar með eigin fé en þegar erindið barst sagði fyrirtækið fjármagn skorta sem nemur 5% af heildarfjármögnun svo ljúka megi verkinu. Hins vegar hefur ekki tekist að fá fyrirgreiðslu banka og sjóða og er ástæðan að mati Norma hf. ekki síst neikvæð umræða Málms (samtaka fyrirtækja í málm- og skipasmíðaiðnaði) og stjórnvalda. Normi hf. bendir á að dráttarbrautin í Garðabæ verði mun stærri en aðrar dráttarbrautir á landinu þannig að um hreina viðbót sé að ræða við upptökugetu í landinu.

II.

Lagaumhverfi

1.

Í skýrslu sem gefin var út í desember 1993 af nefnd sem fjallaði um verkefnastöðu og framtíðarhorfur í skipasmíðaiðnaði og í áttu sæti fulltrúar ráðuneyta og hagsmunaaðila var lagt til að *"afnumin eða endurskoðuð verði allt að því sjálfvirk þátttaka ríkisins í kostnaði vegna uppsetningar/yfirtöku hafna á dráttarbrautum."* Um þetta sagði nánar í skýrslunni: *"Fram til þessa hefur framkvæmd heimildarákvæðis í hafnalögum um þátttöku ríkisins í kostnaði vegna kaupa bæjar- eða sveitarfélags (hafna) á dráttarbrautum, nánast leitt til 40% sjálfvirkrar þátttöku ríkisins í þessum kostnaði. Lagt er til að þessi sjálfvirkni verði afnumin og ekki verði veitt framlög ef um umframafkastaaukningu er að ræða, miðað við núverandi stöðu greinarinnar. Skilyrt verði í lögum að ríkið taki því aðeins þátt í umræddum kostnaði að viðkomandi framkvæmd/yfirtaka taki mið af mótaðari heildarstefnu hvað varðar uppbyggingu slíkra mannvirkja hér á landi. Fyrirtækið Appledore hefur sérstaklega varað við aukinni afkastagetu greinarinnar með opinberri aðstoð sem síst skyldi veita, auk þess sem slík aðstoð mismunar fyrirtækjum stórlega." (Undirstrikun Samkeppnisstofnunar).*

Á grundvelli skýrslunnar var ákveðið í ríkisstjórn 14. janúar 1994 að: *"beita sér fyrir því að afkastageta í skipasmíðaiðnaði verði ekki að svo stöddu aukin með opinberum fjárframlögum frá því sem nú er og er það gert í því skyni að koma í veg fyrir aukna umframafkastagetu í skipasmíðaiðnaði miðað við ríkjandi aðstæður."*

Þrátt fyrir þessa samþykkt ríkisstjórnarinnar mæla ný hafnalög nr. 23 frá 29. mars 1994 fyrir um hækkun á ríkisframlagi til upptökumannvirkja fyrir skip í allt að 60% stofnkostnaðar, en ríkisframlagið var áður allt að 40%. Nýleg heildarendurskoðun á hafnalögum virðist því fremur hvetja til áframhaldandi fjárfestingar í upptökumannvirkjum o.þ.h. og þar með takmarka samkeppnisstöðu þeirra sem ekki eru styrkhæfir. Að auki er með nýju lögunum formlega opnað fyrir þann möguleika að hafnir geti verið hluthafar í fyrirtækjum sem tengjast starfsemi þeirra. Hins vegar féllst Alþingi ekki á tillögu, sem fram kom í frumvarpinu sem síðar varð að hafnalögum, þess efnis að hlutafélög gætu orðið eigendur hafna. Ef tillagan hefði verið samþykkt hefðu hlutafélög með aðild einkaaðila fallið undir hafnalögin og átt kost á fyrirgreiðslu ríkissjóðs við hafnaframkvæmdir á sama hátt og hafnir sveitarfélaga í dag.

Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis með frumvarpi til hafnalaga segir m.a. (117. löggjafarþing, þskj. 215 bls. 1200): *"Þá er vakin athygli á að ríkissjóði er ætlað að greiða 60% í kostnaði vegna upptökumannvirkja fyrir skip, þ.e. stofnkostnað dráttarbrauta. Hér er því um að ræða hækkun frá gildandi lögum og verður að skoðast sem hreinn ríkisstyrkur til reksturs dráttarbrauta."*

Eins og fyrr segir var tillaga í frumvarpinu, sem síðar varð að hafnalögum, um að hlutafélög gætu orðið eigendur hafna. Orðrétt sagði um þetta í greinargerð með frumvarpinu: *"Hér er opnað fyrir þann möguleika að hlutafélög með aðild einkaaðila geti fallið undir hafnalögin og notið fyrirgreiðslu ríkissjóðs við hafnarframkvæmdir á sama hátt og er um hafnir sveitarfélaga í dag."*

Með þessari breytingu hefði verið leiðrétt sú mismunun sem leiddi af eldri lögum og allar dráttarbrautir í landinu orðið styrkhæfar samkvæmt lögunum, þótt það hefði ekki tryggt að allar framkvæmdir kæmust inn á hafnaáætlun.

Af nefndaráliti meiri hluta samgöngunefndar (394. álit, 193 mál) má ráða, að ástæðan fyrir að ákvæðið, um að hlutafélög gætu orðið eigendur hafna, náði ekki fram að ganga hafi verið sú að *"eigi fengust skýlaus svör við því hver yrði staða hafna í eigu hlutafélaga gagnvart skattalögum."*

2.

Markmið samkeppnislaga nr. 8/1993 er samkvæmt 1. gr. að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal m.a. náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Samkvæmt d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga er eitt af verkefnum Samkeppnisráðs að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Í 19. gr. laganna er samkeppnisyfirvöldum fengið tæki til að gæta þessa verkefnis, en samkvæmt ákvæðinu er samkeppnisyfirvöldum skylt að vekja athygli ráðherra telji þau ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda frjálssa samkeppni í viðskiptum.

Þá eru samkeppnisyfirvöldum fengin úrræði til að bregðast við opinberum samkeppnishömlum með 2. mgr. 14. gr., sem er heimildarákvæði. Samkvæmt því er Samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta fyrirtækis sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar á milli þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Samkeppnislög eru almenn lög og víkja ekki ákvæðum yngri sérlaga. Ákvæði samkeppnislaga gilda þó samhliða sérlögum til skýringar og fyllingar.

III. Álit Samkeppnisráðs

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

1.

Kvörtun Norma hf. var all víðtæk. Hins vegar hefur verið tekin sú ákvörðun, í samráði við kvartanda, að beina sjónum eingöngu að hvort styrkveitingar hins opinbera og eignarhald þess á dráttarbrautum og upptökumannvirkjum kunni að raska eðlilegri samkeppni á skipasmíðamarkaðnum. Er þetta gert með hliðsjón af d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, en samkvæmt ákvæðinu er eitt af verkefnum Samkeppnisráðs að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

Þar sem engin svör hafa borist frá samgönguráðuneytinu við bréfi samkeppnisyfirvalda dags. 1. nóvember sl. tekur Samkeppnisráð mál þetta til afgreiðslu á grundvelli þeirra gagna sem nú liggja fyrir, enda er kjarninn í álit ráðsins fólgin í að vekja athygli ráðherra á að ákvæði í hafnalögum og markmið samkeppnislaga samrýmast ekki. Vakin er sérstök athygli á að samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga er samkeppnisyfirvöldum skylt að vekja athygli ráðherra telji þau ákvæði laga stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda samkeppni í viðskiptum. Þegar af þeirri ástæðu telur Samkeppnisráð óhjákvæmilegt að láta álit sitt í ljós hvað varðar samspil samkeppnislaga og hafnalaga þótt eftirlitstofnun EFTA hafi ekki kveðið upp sinn úrskurð. Hins vegar mun Samkeppnisráð ekki fjalla um þann þátt sem snýr að því hvort þær styrkveitingar sem heimilar eru samkvæmt hafnalögum samrýmast ákvæðum 61. og 62. gr. EES samningsins. Skiptar skoðanir munu vera um hvort styrkveitingar til skipasmíða falli innan gildissviðs EES samningsins.

2.

Á meðan Alþingi telur nauðsynlegt að ríkissjóður styðji framkvæmdir sveitarfélaga við nýsmíði eða viðhald á upptökumannvirkjum, sbr. 26. gr. hafnalaga, telur Samkeppnisráð með vísan til markmiðs samkeppnislaga eðlilegt að fyrirtæki sitji við sama borð varðandi aðgang að slíkum styrkjum óháð eignarhaldi.

Hlutfélög í eigu einkaaðila falla ekki undir hafnalögin og njóta því ekki fyrirgreiðslu ríkissjóðs við hafnarframkvæmdir á sama hátt og þegar upptökumannvirki eru í eigu hafnarsjóða. Það er mat Samkeppnisráðs að ákvæði hafnalaga stríði að þessu leyti gegn markmiði samkeppnislaga og séu til þess fallin að torvelda frjálsa samkeppni í skipaðnaði.

Með vísan til d.-liðs 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga bendir Samkeppnisráð ráðherra á nauðsyn þess að hlutaðeigandi ákvæði hafnalaga verði endurskoðuð með það fyrir augum að mismunun varðandi aðgang að styrkjum byggð á eignarhaldi verði afnumin. Slík breyting á hafnalögum myndi gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að skipasmíðamarkaðnum.

3.

Dæmi eru um að skipasmíðastöðvar leiti til sveitarfélaga og hafnasjóða og óski eftir að sveitarfélögin kaupi upptökumannvirki en leigi þau síðan aftur til viðkomandi stöðvar. Með þessu móti verður upptökumannvirkið styrkhæft og að auki virðist almenna reglan vera sú að leigutekjur hafnasjóða af mannvirkjum sem þessum séu langt frá því að standa undir kostnaði við framkvæmdina. Hér er því um að ræða aðstoð hlutaðeigandi sveitarfélags við atvinnuuppbyggingu á viðkomandi stað.

Þegar hafnarsjóðir leigja upptökumannvirki til skipasmíðastöðva á þeim kjörum að leigutekjur eru langt undir kostnaði við rekstur mannvirkjanna er það álit Samkeppnisráðs að samkeppnisstaða einkarekinna skipasmíðastöðva raskist. Samkvæmt niðurlagsorðum 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Við mat á því hvort leiga á upptökumannvirkjum til skipasmíðastöðva á kjörum sem eru langt undir kostnaði við rekstur mannvirkjanna samrýmist 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga verður ekki hjá því komist að taka tillit til bágrar stöðu skipasmíða um þessar mundir og erfiðrar samkeppni íslenskra skipasmíðastöðva við erlendar stöðvar sem njóta niðurgreiðslna. Því er varhugavert að fullyrða við þær aðstæður sem eru í greininni að leiðrétting á þessu atriði muni stuðla að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. samkeppnislaga. Af þessum sökum telur Samkeppnisráð ekki efni til þess að grípa til heimilda 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli starfsemi hafna sem annars vegar tengist skipaðnaði og hins vegar annarri verndaðri starfsemi þeirra, sér í lagi með hliðsjón af bágrri stöðu skipasmíðaiðnaðarins.

4.

Ekki er tekin afstaða til ábendingar kvartanda um hugsanlegt brot á 61. gr. sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið, en meginmál sammingsins var lögfest með lögum nr. 2/1993. Samkvæmt 62. gr. sammingsins fer eftirlitsstofnun EFTA með eftirlit með öllum kerfum vegna ríkisaðstoðar svo og öllum áætlunum um að veita slíka aðstoð eða breyta henni, með það í huga að þau samrýmist 61. gr., að því er varðar EFTA-ríkin.

Normi hf. hefur meðan á meðferð málsins stóð beint kvörtun til eftirlitsstofnunar EFTA á grundvelli 61. gr. sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Er þess að vænta að eftirlitsstofnunin leggi mat á það hvort styrkveitingar á grundvelli hafnalaga samrýmist ríkisstyrkjareglum sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið eða hvort þær falla utan gildissviðs sammingsins.

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 3/1995](#)]