

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 7/2000

Rannsóknarþjónustan Sýni ehf.

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 22. mars 2000, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála sama dag hefur Kristinn Bjarnason hrl., fyrir hönd Rannsóknarþjónustunnar Sýni ehf. kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/2000](#), dags. 21. febrúar 2000.

Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar segir að framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins frá öðrum sviðum stofnunarinnar sé í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs verði felld úr gildi og að kvörtun áfrýjanda verði vísað til Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til frekari rannsóknar og efnismeðferðar.

Samkeppnisráð krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Málavextir eru þeir að í kjölfar kvörtunar áfrýjanda á árinu 1997 mælti samkeppnisráð um fjárhagslegan aðskilnað milli þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins og annarra sviða stofnunarinnar í fimm liðum með ákvörðun nr. 13/1997. Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins áfrýjaði ákvörðuninni ekki til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 5. febrúar 1999, kvartaði áfrýjandi undan því að Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins hefði ekki fylgt

fyrirmælum ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 13/1997 og óskaði eftir því að kannað yrði hvernig fjárhagslegur aðskilnaður þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins frá öðrum sviðum stofnunarinnar hefði verið framkvæmdur.

Meðferð Samkeppnisstofnunar á erindinu er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess.

Á fundi samkeppnisráðs 21. febrúar 2000 var mál þetta tekið fyrir og afgreitt með ákvörðun nr. 9/2000.

Í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Samkeppnisráð getur tekið undir það sjónarmið kvartanda að rúmar 11 m. kr. kynni að vera lág upphæð sem stofnkostnaður fyrir þær rannsóknarstofur sem um ræðir og skýringar fylgdu ekki með um stofnefnahaginn. Í 2. tl. ákvörðunarorðs samkeppnisráðs segir fyrir um mat á þeim eignum sem skulu teljast til þjónustusviðs á stofnefnahagsreikningi. Átt er við eignir, sem lagðar yrðu til samkeppnisrekstrarins, sem er alls ekki það sama og allur stofnkostnaður fyrir rannsóknarstofurnar. Fyrir aðra aðstöðu, sem reksturinn þarf á að halda er greitt fyrir í formi gjalda til samrekstrar.....

Þá segir í niðurstöðukaflanum:

„...Árið 1998 var fyrsta bókhaldsárið sem gert var upp með fjárhagslegum aðskilnaði þjónustusviðsins frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Í umsögn Rf. segir að samkvæmt reikningsuppgjörinu 1998 hafi verið nokkurt tap og hafi verið brugðist við því með 13% meðalhækkun gjaldskrár um áramót 1998/1999. Einnig sé stöðugt unnið að innri hagræðingu sem skili sér í bættum rekstri til lengri tíma. Gjaldskráin var síðan hækkuð um 5% sl. desember. Eins og atvikum er háttað í máli þessu fer að mati samkeppnisráðs þessi tilhögun ekki gegn fyrrnefndri ákvörðun. Vænta má að það taki einhvern tíma fyrir rekstur þjónustusviðsins að laga sig að breyttum aðstæðum og að hagræðing í rekstri fari að skila sér í betri afkomu, þannig að gjaldskráin standi undir kostnaði auk hæfilegrar álagningar þegar til lengri tíma er litið...“

Ákvörðunarorðin hljóða svo:

„Samkeppnisráð telur að framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins frá öðrum sviðum stofnunarinnar sé í samræmi við ákvörðun ráðsins nr. 13/1997.“

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 17. apríl 2000.

III.

1.

Áfrýjandi gerir athugasemdir við það að leitað hafi verið til Ríkisendurskoðunar til að fá mat á framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar. Áfrýjandi telur að um mat algerlega óháðs aðila hefði átt að vera að ræða. Þá bendir áfrýjandi á að í umsögn Ríkisendurskoðunar hafi hvorki komið fram hvaða rannsókn hafi legið henni að baki né röksemdarfærsla fyrir niðurstöðunni.

Að mati áfrýjanda lagði Samkeppnisstofnun mat Ríkisendurskoðunar til grundvallar án þess að fram færi nokkur frekari skoðun af hálfu stofnunarinnar. Samkeppnisstofnun hafi í raun falið annarri ríkisstofnun að meta atriði sem heyri undir hana sjálfa.

Að mati áfrýjanda eru 11 milljónir kr. óeðlilega lág upphæð sem stofnkostnaður fyrir fimm fullbúnar rannsóknarstofur.

Áfrýjandi bendir á að engar skýringar hafi fylgt með stofnefnahagsreikningi þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins og því sé ekki ljóst hvað hafi legið honum til grundvallar. Áfrýjandi kveðst ekki geta séð hvernig samkeppnisráð geti, á grundvelli fyrirliggjandi gagna, metið hvað sé réttmætt að telja til stofnkostnaðar og fyrir hvað þjónustusviðinu beri að greiða í formi gjalda til samrekstrar.

Áfrýjandi kveðst hafa, í erindi sínu til Samkeppnisstofnunar, spurst fyrir um hvernig kostnaður vegna faggildingar hafi verið færður í stofnefnahagsreikning hjá þjónustusviði Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins. Hann bendir á að faggildingar þær sem um ræði heyri aðeins undir þjónustusvið Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins. Áfrýjandi kveður óumdeilt að undirbúningur faggildingarinnar hafi staðið yfir frá 1989 og að kostnaður

vegna faggildingar sé að stórum hluta vinna starfsmanna við undirbúning hennar. Að mati áfrýjanda er ekki nægjanlegt í þessu sambandi að vísa til þess að þjónustusvið Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins hafi greitt til samreksturs á árinu 1998. Kostnaður vegna samreksturs sé einungis hlutdeild þjónustusviðsins í áföllnum rekstrarkostnaði stofnunarinnar í heild. Sú fjárhæð sem þjónustusviðinu sé ætlað að greiða geti ekki náð til uppsafnaðs kostnaðar stofnunarinnar vegna undirbúnings faggildingar. Að mati áfrýjanda getur ekki fengist réttur grundvöllur fyrir stofnefnahagsreikningi og gjaldskrá þjónustusviðsins ef þessi kostnaður kemur hvergi fram.

Áfrýjandi bendir á að verulegt tap hafi verið á rekstri þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins á árinu 1998. Ákvörðun samkeppnisráðs um fjárhagslegan aðskilnað hafi verið tekin í maí 1997 en tekið gildi 1. janúar 1998. Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins hafi því haft tæpa átta mánuði til undirbúnings. Engar hækkningar hafi þó verið gerðar á gjaldskrá þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins fyrr en um áramót 1998/1999. Áfrýjandi kveðst hafa sýnt fram á að hækkningar á gjaldskránni hafi verið fyrst og fremst á þeim mælingum þar sem um litla sem enga samkeppni sé að ræða. Að mati áfrýjanda hefur Samkeppnisstofnun ekki kannað hvort þessi hækkun hafi dugað til að uppfyllt væru skilyrði þau sem samkeppnisráð setti um gjaldskrána í ákvörðun nr. 13/1997.

2.

Samkeppnisráð bendir á að upphæðin 11 milljónir í stofnefnahagsreikningi þjónustusviðsins sé ekki stofnkostnaður fyrir rannsóknastofnunar. Um sé að ræða upphæð þeirra eigna sem hafi verið lagðar til samkeppnisrekstrarins en það sé ekki það sama og stofnkostnaður. Ekki sé átt við að það sem þurfi fyrir fullskapað þjónustusvið nemi 11 milljónum króna. Þjónustusviðið greiði fyrir notkun á ýmsum búnaði sem það eigi ekki en noti í starfsemi sinni. Aðeins hluti af þeim tækjum og áhöldum sem sé að finna á rannsóknarstofnunum sé fært til eignar hjá þjónustusviðinu, aðallega þau tæki sem eingöngu séu notuð af því sviði. Önnur tæki og búnað eigi Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins en þjónustusviðið greiði fyrir notkun í samræmi við hinn fjárhagslega aðskilnað.

Að mati samkeppnisráðs ber að líta á reikninga þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins heildstætt, en ekki aðeins það sem fært sé sem eign í stofnefnahagsreikningi. Bent er á að stofnefnahags-reikningurinn sé ekki einn og sér grundvöllur að gjaldskrá þjónustusviðsins. Það séu ekki einungis eignir og skuldir sem stýri því hvernig gjaldskráin sé Gjaldskráin þurfi

að standa undir gjöldum sem leiði af þeim eignum sem sé að finna í stofnefnahagsreikningi en einnig öllum öðrum kostnaði sem færður sé til gjalda í rekstrarreikningi.

Samkeppnisráð bendir á að þær 11 milljónir sem lagðar voru til þjónustusviðsins nemi u.þ.b. 11% af veltu sviðsins, sem sé svipað hlutfall og hjá áfrýjanda, en þar sé hlutfall eignaliða af veltu um 13%.

Samkeppnisráð bendir á að kostnaður við faggildingu mælinga felist aðallega í endurbótum á húsnæði, kaupum á búnaði og þjálfun starfsmanna. Flestir þessir kostnaðarþættir falli undir samrekstur. Einnig er bent á að verulegur kostnaður við faggildingu felist í þjálfun starfsmanna. Samkeppnisráði sé ekki kunnugt um að mannauður sé eignfærður í ársreikningum. Samkeppnisráð kveður flesta kostnaðarþætti við faggildingu þjónustusviðsins annaðhvort gjaldfærða á þjónustusviðið eða falla eftir atvikum undir samrekstur og séu innifaldir í þeim 30 milljónum sem sviðið hafi greitt til samrekstrar árið 1998. Auk þess hafi verulegur hluti kostnaðar við faggildingu fallið til áður en hinn fjárhagslegi aðskilnaður tók gildi.

Samkeppnisráð kveður tap þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins á fyrsta rekstrarárinu ekki jafngilda því að hinn fjárhagslegi aðskilnaður sé ófullnægjandi. Að mati samkeppnisráðs gerir áfrýjandi ósanngjarnar kröfur til þjónustusviðsins. Bent er á að í fjárhagslegum aðskilnaði felist ekki að þjónustusviðinu sé bannað að tapa frekar en öðrum fyrirtækjum. Nú verði þjónustusviðið að bregðast við tapi ársins 1998 á sama hátt og sjálfstætt fyrirtæki, þ.e. með að hækka gjaldskrá sína, lækka kostnað eða taka lán.

IV.

Niðurstöður.

Svo sem áður greinir fór Samkeppnisstofnun þess á leit við Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins að stofnunin legði fram mat löggilts endurskoðanda á framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar. Var Ríkisendurskoðun fengin til að sinna þessu verkefni, óformlega að því er virðist og án þess að séð verði getið hafi verið um tilefni beiðnarinnar. Kemur fram í svari Ríkisendurskoðunar frá 14. október 1999 að þau skilyrði, sem ákveðin voru af hálfu samkeppnisráðs 21. febrúar síðastliðinn (ákvörðun nr. 13/1997), hafi verið uppfyllt. Hafi þjónustusvið Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins því

að mati Ríkisendurskoðunar verið aðskilið fjárhagslega frá öðrum sviðum stofnunarinnar.

Ekki kemur fram í niðurstöðu Ríkisendurskoðunar hvaða rannsókn liggur að baki mati stofnunarinnar og á hvaða gögnum þar er byggt.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997 er kveðið á um að þær eignir, sem teljast til þjónustusviðs, skuli í stofnefnahagsreikningi metnar á markaðsverði, ef þess er kostur, en annars á endurkaupsverði, að frádregnum hæfilegum afskriftum. Ekki liggja fyrir skýringar á því hvers vegna eignir eru metnar á bókfærðu verði.

Með stofnefnahagsreikningi fylgja engar skýringar, til dæmis á því hvaða ástæður liggja að baki því að viðskiptavild er þar ekki metin til fjár og engar langtímaskuldir tilgreindar. Þá telur áfrýjunarnefnd eðlilegt að skoðað verði frekar hvort eignfæra eigi kostnað vegna faggildingar. Samkvæmt framansögðu er lagt fyrir Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð að framkvæma ítarlegri rannsókn á starfsemi og bókhaldsgögnum Rannsóknarstofnunar fískiðnaðarins í þeim tilgangi að sannreyna hvort fjárhagslegur aðskilnaður þjónustusviðs stofnunarinnar og annarra sviða hennar hafi í raun farið fram til samræmis við áðurnefnd fyrirmæli samkeppnisráðs.

V.

Úrskurðarorð.

Máli þessu er vísað til Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til frekari skoðunar og efnismeðferðar.

Reykjavík, 3. maí 2000.

Helgi I. Jónsson

Erla S. Árnadóttir

Kirstín Flygenring

Rétt endurrit staðfestir;