

Miðvikudagur, 29. janúar 2003

193. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 1/2003

**Kvörtun Aalborg Portland Íslandi hf. yfir ummælum um
danskt sement sem birt eru á vefsíðu Sementsverksmiðjunnar hf.**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 28. janúar 2002, frá Aalborg Portland Íslandi hf. (hér eftir nefnt APÍ) þar sem þess var m.a. óskað að kannað yrði hvort Sementsverksmiðjan hf. (hér eftir nefnt SV) hafi brotið gegn góðum viðskiptaháttum í skilningi samkeppnislaga nr. 8/1993. Erindið var afgreitt með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 32/2002 að undanskildum þess hluta erindisins sem snýr að VI. kafla samkeppnislaga og fjallað er um hér.

Í erindinu fer APÍ fram á að kannað verði hvort ummæli um danskt sement í grein sem ber heitið „*Íslenskt sement gefur þéttari og endingarbetri steypu en erlent sement*“ og er að finna á vefsíðu SV uppfylli kröfur um góða viðskiptahætti í skilningi samkeppnislaga sbr. 20. gr. laganna.

Í fyrri hluta greinar SV eru dregnar ályktanir af niðurstöðum rannsóknar Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins á tæringarhættu bendingar í íslenskri steinsteypu en rannsóknin lýtur m.a. að því að bera saman íslenskt og danskt sement. APÍ bendir á að fyrir liggi að rannsókninni hafi ekki verið lokið og að í tölvubréfi forstjóra Rannsóknastofnunarinnar komi fram að mat á gæðum sements byggist á ýmsum öðrum þáttum en þeim sem teknir séu fyrir í rannsókninni.

Í síðari hluta greinar SV er fjallað um samkeppni á sementsmarkaði og kvartar APÍ yfir ummælum sem þar koma fram um danskt sement og APÍ.

Með erindinu fylgdu afrit tilvitnaðra gagna.

II. Málsmeðferð

1.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 6. febrúar 2002, til SV var óskað umsagnar um erindi APÍ. Í bréfi SV, dags. 1. mars 2002, var ekki vikið að þeim þáttum erindis APÍ sem snerta mál þetta. Samkeppnisstofnun ítrekaði því ósk um umsögn SV við erindinu með bréfi dags. 19. mars 2002. Svar SV er dags. 27. mars 2002.

Í umsögn SV segir að umræddur pistill sé frétt sem birst hafi á vefsíðu fyrirtækisins um athyglisverða niðurstöðu um íslenskt sement í samanburði við erlent sement sem komi fram í Framvinduskýrslu 1 fyrir rannsóknaverkefnið „*Tæringarhætta bendingar í íslenskri steinsteypu*“ hjá Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins. Niðurstöðuna megi finna í kafla skýrslunnar sem beri heitið „*Samanburður á klórleiðni í steypu með íslensku og dönsku sementi*“. Þó svo rannsóknaverkefnið sé unnið fyrir Steinsteypunefnd, þar sem SV eigi fulltrúa, sé hugmyndin að baki verkefninu ekki komin frá SV. Af texta skýrslunnar megi ráða að talið hafi verið mikilvægt að bera saman steypu úr sementi í flokki CEM II, með íblönduðum possolanefnum, og steypu úr sementi í flokki CEM I. Sement SV sé í flokki CEM II, og innihaldi kísilryk og líparít, en hið danska úr flokki CEM I, sem innihaldi engin íaukaefni utan gips. Þá sé fyrirtækinu ekki ljóst hvers vegna danskt sement hafi verið valið í samanburðinn né heldur af hverju skýrsluhöfundur hafi kosið að tilgreina að tvær gerðir dansks sements hafi verið notaðar. SV hafi ekki borist neinar upplýsingar um vöruheiti dönsku sementsgerðanna, enda sé þeirra hvorki getið í skýrslunni né í umræddum vefsíðupistli. Þekkt staðreynd sé að íblöndun kísilryks í steypu auki þéttleika og endingu. Íslenska sementið sé ein fárra tegunda þar sem kísilryki sé blandað beint í sementið við mölun en rannsóknir hafi bent til að slíkt sé betra en að blanda því aukalega í steypuna eins og venja sé þar sem kísilryk sé notað til að þetta steypu. Tilgangur rannsóknaverkefnis Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins hafi verið að sannreyna þetta, slíkt hafi verið gert, og niðurstaðan hljóti að teljast gott tilefni til fréttar á vettvangi steinsteyputækni hér á landi.

Í vefsíðupistlinum sé ekkert gefið í skyn um almenn gæði eða gæðastig dansks sements heldur aðeins bent á að þéttari steypa hljótist almennt af notkun sements sem í séu fínmöluð possolanefni. Þá segir að þó svo að rannsóknaverkefninu hafi ekki verið lokið þegar greinin var birt á vefsíðu fyrirtækisins hafi verið ljóst að framvinduskýrsla sem merkt var „opin“ og þ.a.l. aðgengileg öllum þeim sem eftir leita, hafi verið til staðar af hálfu Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins. Birting niðurstaðna á vefsíðunni sé því alfarið á ábyrgð SV og skyldi réttmæti birtingarinnar því aðeins dregið í efa sé ekki farið rétt með efni skýrslunnar eða það sé rangtúlkað. Slíkum efa sé ekki til að dreifa í máli þessu.

2.

Bréf SV var sent APÍ til umsagnar með bréfi dags. 10. júní 2002. Svar APÍ barst í tölvupósti hinn 12. júní 2002. Þar segir að ekki sé ástæða til að svara bréfi SV efnislega. Framvinduskýrsla Steinsteypunefndar og rógburður SV séu óskyld mál. Þá er ítrekuð tilvísun til tölvubréfs forstjóra Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins.

Með bréfi, dags. 6. nóvember 2002, tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að gagnaöflun í máli þessu væri lokið. Jafnframt var fyrirtækjunum tilkynnt að málið yrði lagt fyrir fund samkeppnisráðs til ákvörðunar.

III.

Frekari málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins bréf, dags. 7. nóvember 2002, þar sem óskað var umsagnar um grein SV, einkum með tilliti til þess hvort niðurstöður hennar og ályktanir væru í samræmi við niðurstöður skýrslu Rannsóknastofnunarinnar. Svar stofnunarinnar er dags. 18. nóvember sl. og er umsögnin svo hljóðandi:

„Rétt er farið með þegar vitnað er í niðurstöður leiðnimælinga og sagt að leiðnistuðullinn sé þrisvar til fjórum sinnum hærri í danska sementinu en því íslenska. Vitað er að iblöndun kísilryks í sement/steypu eykur þéttleika en íslenska sementið inniheldur um 7% kísilryk. Ein helsta orsök fyrir skemmdum á steiptum mannvirkjum í heiminum er tæring bendingar. Komist klór að bendingunni eykst tæring verulega. Því er mikilvægt að steypa sé þétt gagnvart klórinnstreymi. Klór hefur einnig mikil áhrif á frostálag. Því er kísilryki oft blandað í steypu sem þarf að vera mjög endingargóð sbr. Stórabeltisbrýrnar í Danmörku.

Notkun possolana er algeng og áhrifarík til þess að draga úr hættu á skaðlegum alkali efnahvörfum í steinsteypu og slíkt sement er umhverfisvænna þar sem ekki þarf að brenna jafn mikið gjall við framleiðslu þess.“

2.

Hinn 29. nóvember 2002 sendi Samkeppnisstofnun málsaðilum umsögn Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins til upplýsinga.

Samkeppnisstofnun barst bréf APÍ, dags. 9. desember 2002, þar sem fram kemur að APÍ telji umsögn Rannsóknastofnunarinnar ekki fullnægjandi með tilliti til þess hvernig erindið hafi verið sett fram í upphafi. Í bréfinu er enn vísað til fyrrgreinds tölvubréfs forstjóra Rannsóknastofnunarinnar þar sem segir að mat á gæðum sements

byggi á ýmsum þáttum sem ekki séu teknir fyrir í umræddri rannsókn. Þá er ítrekað að í upphaflegu erindi APÍ sé bent á að rannsókninni hafi ekki verið lokið og því leiki vafi á því hvort það samræmist góðum viðskiptaháttum í skilningi samkeppnislaga að nota niðurstöður hennar. Því telji APÍ ástæðu til að beina því til Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins að fjallað verði um alla þætti aðra sem áhrif hafi á gæði sements og séu ekki hluti af rannsókninni.

Bréfinu fylgdu athugasemdir verkfræðistofunnar Línuhönnunar hf. við umsögn Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins þar sem sú skoðun er látin í ljós að of víðtækar ályktanir um gæði íslensks sements séu dregnar af ófullgerðum niðurstöðum skýrslu Rannsóknastofnunarinnar í grein SV.

Loks er í bréfinu bent á að í grein SV séu að mati APÍ ýmis ummæli um kvartanda sem telja megi að falli undir atvinnuróg, s.s. „*dapurlegt ef þróun íslenskrar steinsteypu á eftir að taka slíkt skref aftur á bak...*“, „*...afturhaldssamri tækni...*“ og „*...stundarhagsmuni byggingarhraðans...*“. Augljóst sé að ummælunum sé beint gegn APÍ þar sem fjallað sé um samkeppni á sementsmarkaði og móðurfélag kvartanda nafngreint í greininni.

Þann 11. desember 2002 sendi Samkeppnisstofnun SV bréf APÍ.

IV. Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 29. janúar 2003, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Þórólfur Mattíasson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Í máli þessu gerir Aalborg Portland Íslandi hf. (APÍ) athugasemdir við ummæli um danskt sement sem birtist á vefsíðu Sementsverksmiðjunnar hf. (SV) í grein sem ber heitið „*Íslenskt sement gefur þéttari og endingarbetri steypu en erlent sement*“. Bent er á að greinin byggi á niðurstöðum rannsóknar Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins sem ekki hafi verið lokið er greinin birtist og ýmislegt í skýrslunni orki tvímælis. Þá segir að í tölvubréfi forstjóra Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins komi fram að mat á gæðum sements byggist á fleiri þáttum en þeim sem teknir eru fyrir í rannsókninni. Jafnframt kvartar APÍ yfir ummælum í seinni hluta greinar SV sem beint sé gegn APÍ og telja megi atvinnuróg. Af kvörtuninni má ráða að APÍ telji að hér sé um brot á ákvæðum 20. gr. samkeppnislaga að ræða en hún kveður á um að óheimilt sé að aðhafast nokkuð það sem brjóti í bága

við góða viðskiptahætti í atvinnuskyni eins og þeir séu tíðkaðir eða eitthvað það sem óhæfilegt sé gagnvart hagsmunum neytenda.

2.

Í umræddri grein SV, dagsettri 27. nóvember 2000, sem birt er á vefsíðu fyrirtækisins segir:

„Nýlegar rannsóknir sem framkvæmdar voru hjá Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins fyrir Steinsteypunefnd höfðu að markmiði að kanna tæringarhættu á bendistáli í steinsteypu. Aðalorsakir fyrir tæringu bendistálsins eru klórsölt, sem berast inn í hana frá umhverfinu. Þessar rannsóknir byggjast á því að mæla hversu hratt klórsöltin berast inn í steypuna. Þetta er gert með rafleiðnimælingum sem gefa vísbendingu um hreyfingar klórsambandanna í steypunni. Mælingarnar gefa einnig til kynna þéttleika steypunnar og þar með þol hennar gegn öðrum utanaðkomandi áhrifum svo sem frosti o.þ.u.l.

Niðurstöður þessarar rannsóknar voru mjög hagstæðar fyrir íslenskt sement. Miðað við danskt sement sem notað var til samanburðar var leiðnistuðullinn þrisvar til fjórum sinnum hærrí í danska sementinu en því íslenska. Ástæðu fyrir meiri þéttleika steypu með íslensku sementi má örugglega þakka samsetningu þess þ.e. að íslenska sementið er blandað possolan-efnum, járnblendiryki og líparíti. Þekkt er að þessi efni auka þol steinsteypu gegn hvers konar utanaðkomandi áhrifum og veðrun...“

Eins og áður er getið byggir þessi hluti greinar SV á niðurstöðum rannsóknar Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins sem ber heitið „*Tæringarhætta bendingar í íslenskri steinsteypu – Framvinduskýrsla I*“. Byggir greinin einkum á kafla rannsóknarinnar, „*Samanburður á klórleiðni í steypu með íslensku og dönsku sementi*“ en þar segir m.a.:

„Af þessum niðurstöðum er ljóst að töluverður munur er á leiðnistuðli í steypu annars vegar með dönsku sementi og hins vegar íslensku sementi. Þessi munur á sína eðlilegu skýringu, danska sementið er s.k. CEM I, þ.e. það inniheldur engin íaukaefni, utan gips. Íslenska sementið er s.k. CEM II sement með 7,5% af kísilryki og um 3% af líparíti. Íaukaefnin valda því að sementsefjan verður tiltölulega þétt. Því verður leiðnistuðull fyrir klór og reyndar flest önnur efni tiltölulega lágur og væntanlega alltaf töluvert lægri en þegar steyp er með CEM I sementi...“

Tölvubréf forstjóra Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins til APÍ er dags. 8. nóvember 2001. Þar segir m.a.:

„Varðandi tæringarhættu bendingar skiptir þéttleiki steypunnar miklu máli, en tæring bendingar er einn aðal skaðvaldur í steypum mannvirkjum í heiminum. Skemmdir í

steypum mannvirkjum geta komið fram af ýmsum öðrum orsökum og þótt þéttleiki steypu sé í mörgum tilvikum mikilvægur eiginleiki er hann ekki algildur mælikvarði. Mat á gæðum sements byggir á ýmsum þáttum sem ekki eru tekin fyrir í umræddri rannsókn.“

Síðari hluti greinar SV fjallar um samkeppni á íslenskum sementsmarkaði, en þar segir m.a.:

„Á þessu ári var hafinn innflutningur hingað til lands á dönsku sementi frá Aalborg Portland sementsverksmiðjunum... Hingað til hefur Sementsverksmiðjan hf. sem markaðsráðandi á íslenska byggingarmarkaðnum ráðið markaðsforsendunum bæði hvað snertir verð og gæði. T.d. hafa á tæknisviðinu tveir aðalþættir ráðið för, varnir gegn alkaliþenslu og umhverfisvænt sement. Þessar aðstæður hafa nú breyst t.d. með því að inn er flutt sement án possolana-íblöndunar. Ljóst er að danska sementið höfðar mjög til byggingaverktaka, þar sem það hefur háan styrk og er fljótharðnandi. Gefur það byggingaverktökum og steypuframleiðendum færi á að slá fljótar frá mótum og einnig að nota minna sement í steypuna, sem hvort tveggja minnkar endingu hennar. Við þessar aðstæður hefur Sementsverksmiðjan hf. enga aðra kosti en taka upp framleiðslu á sementi með þeim eiginleikum sem markaðurinn kallar eftir, en það er finmalað sement með skertri possolana-íblöndun. Allir sem þekkja til steyputækni vita að þegar til lengri tíma er litið endist steypa gerð úr sementi með possolana-íblöndun lengur en steypa úr óblönduðum sementstegundum. Þetta skýrir t.d. það að í öllum meiri háttar mannvirkjum, sem þola verða mikla utanaðkomandi áraun er notuð possolan-íblöndun í steypuna til þess að auka endinguna. Sérstaklega er íblöndun járnblendiryks talin mikilvæg. Rannsókn Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins á klórflæði í steinsteypu styður ótvírátt þessar skoðanir. Í öllum löndum Evrópu er þróunin sú að reynt er að auka hlut blandaðra umhverfisvænna sementstegunda sem mest og þar ganga Danir fremstir í flokki. Það er því dapurlegt ef þróun íslenskrar steinsteypu á eftir að taka slíkt skref aftur á bak sem notkun óblandaðs sements hefði í för með sér. En þó að Sementsverksmiðjan neyðist til að mæta samkeppninni með afturhaldssamri tækni mun verksmiðjan halda ótrauð áfram að þróa umhverfisvænar sementstegundir með possolana-íblöndun og hafa til sölu fyrir þá sem meta endingu steypunnar meira en stundarhagsmuni byggingahraðans.“

3.

Fyrri hluti greinar SV, efni hennar og niðurstöður, byggja nær eingöngu á rannsókn Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins, „*Tæringarhætta bendingar í íslenski steinsteypu – Framvinduskýrsla I*“. Er það jafnframt skýrt tekið fram í greininni. Þó svo að fleiri þættir en þeir sem getið er í skýrslunni geti haft áhrif á gæði sements, sbr. tölvubréf forstjóra Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins og athugasemdir verkfræðistofunnar Línuhönnunar hf., breytir það ekki þeirri staðreynd. Greinin fjallar ekki almennt um gæði sements heldur þann þátt sem varðar tæringarhættu

bendingar. Samkeppnisráð gerir ekki fyrir sitt leyti athugasemdir við þær ályktanir sem dregnar eru af rannsókninni. Styður umsögn Rannsóknarstofnunarinnar jafnframt þá niðurstöðu. Þá er það mat samkeppnisráðs að þó svo að skýrslunni hafi ekki verið lokið í heild hafi verið búið að birta þann hluta hennar sem var lokið enda er sérstaklega tekið fram í tölvubréfi Rannsóknarstofnunarinnar að allar rannsóknir stofnunarinnar séu öllum opnar. Að mati samkeppnisráðs brýtur efni, niðurstöður og ályktanir í framangreindum fyrri hluta greinar SV því ekki í bága við góða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi sbr. 20. gr. samkeppnislaga.

4.

Þá er í máli þessu jafnframt kvartað yfir ummælum sem fram koma í seinni hluta greinarinnar. Af gögnum málsins má ráða að hér sé einkum átt við feitltruð atriði í eftirfarandi málsgrein:

*„Það er því **dapurlegt ef þróun íslenskrar steinsteypu á eftir að taka slíkt skref aftur á bak** sem notkun óblandaðs sements hefði í för með sér. En þó að Sementsverksmiðjan neyðist til að mæta samkeppninni með **afturhaldssamri tækni** mun verksmiðjan halda ótrauð áfram að þróa umhverfisvænar sementstegundir með possolana-íblöndun og hafa til sölu fyrir þá sem meta endingu steypunnar meira en **stundarhagsmuni byggingahraðans.**“*

Í þessu sambandi bendir APÍ jafnframt á að móðurfélag kvartanda sé nafngreint í greininni.

Eins og fram kemur í greininni hefur SV um árábil verið ráðandi á byggingamarkaðnum á Íslandi og í skjóli þess ráðið markaðsforsendum bæði hvað snertir verð og gæði. Árið 2000 hófst innflutningur á sementi til Íslands frá Aalborg Portland í Danmörku og annast kvartandi innflutninginn. Af gögnum málsins má ráða að samsetning innflutta sementsins sé önnur en þess sem SV hafði fram að því framleitt og selt hér á landi. Þessi samkeppni hefur leitt til þess að SV hefur hafið framleiðslu á annars konar sementi sem er samkeppnishæft við hið innflutta.

Í seinni hluta greinar SV er dregin sú ályktun að með tilkomu innflutta sementsins geti þróun íslenskrar steinsteypu átt eftir að taka skref aftur á bak og að slík framleiðsla sé stunduð með afturhaldssamri tækni til þess að fullnægja stundarhagsmunum byggingahraðans. Að mati samkeppnisráðs hefur ekkert komið fram í máli þessu sem styður slíkar ályktanir. Báðar sementstegundir uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til sements á íslenskum markaði. Munurinn felst í íblöndunarefnum sem valda því að steypa úr íslenska sementinu storknar hægar. En valið milli tegundanna er markaðarins á grundvelli eiginleika sementsins.

Sementsverksmiðjan og Aalborg Portland Íslandi eru keppinautar og eins og að framan er rakið fær samkeppnisráð ekki séð að ummæli Sementsverksmiðjunnar séu á rökum reist. Samkeppnisráð tekur fram að fyrirtæki verði að gæta hófs í yfirlýsingum og hafa í huga að allar fullyrðingar um gæði og eiginleika vöru, sinna og keppinauta, verði þeir að geta sannað og sýnt fram á með óyggjandi hætti. Þá verði fyrirtæki að gæta þess í viðskiptum að reyna ekki að hafa áhrif á viðskiptavini með villandi eða ósanngjörnum upplýsingum um keppinauta sína. Samkeppnisráð telur að Sementsverksmiðjan hafi í máli þessu brotið gegn ákvæðum 20. gr. samkeppnislaga þar sem hegðun fyrirtækisins hafi ekki verið í samræmi við góða viðskiptahætti.

V.

Ákvörðunarorð:

„Ályktanir Sementsverksmiðjunnar hf., Mánabraut 20, Akranesi, um að með tilkomu sements frá Aalborg Portland í Danmörku á íslenskan markað geti þróun íslenskrar steinsteypu tekið skref aftur á bak og að framleiðsla þess sé stunduð með afturhaldssamri tækni til þess að fullnægja stundarhagsmunum byggingahraðans, eru ekki á rökum reistar og brjóta í bága við góða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi og eru því brot á ákvæðum 20. gr. samkeppnislaga.“