

Álit nr. 8/1997; birt 30. október 1997

Kvörtun yfir afskiptum Brunamálastofnunar ríkisins af kaupum sveitarfélaga á slökkvibifreiðum

I. Erindið og málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 26. júní, frá fyrirtækinu Ólafi Gíslasyni & Co-Eldvarnamiðstöðinni. Þar er þess farið á leit að Samkeppnisstofnun kanni afskipti Brunamálastofnunar ríkisins, einkum deildarstjóra slökkviliðadeildar, af kaupum sveitarstjórna Hvammstanga, Eskifjarðar, Stykkishólms, Þorlákshafnar, Dalabyggðar, Hólmavíkur og Grindavíkur á slökkvibifreiðum.

Kvartandi telur að Brunamálastofnun eða deildarstjórinn séu nokkurs konar umboðsmenn eða a.m.k. milligöngumenn við kaup á slökkvibifreiðum frá fyrirtækinu Thoma í Þýskalandi og vitnar í meðfylgjandi ljósrit af tilboðum frá Thoma, dags. 7. nóvember 1996 og 1. apríl 1997. Tilboðin eru til Brunamálastofnunar, sérstaklega merkt deildarstjóranum. Í fyrra tilboðinu stendur m.a.: "heute können wir Ihnen ein Fahrzeug anbieten", (í dag getum við boðið yður bifreið). Í seinna tilboðinu stendur m.a.: "wir danken für Ihre Anfrage und bieten Ihnen nachfolgend An", (við þökkum fyrir fyrirspurn yðar og bjóðum yður eftirfarandi). Síðan fylgir lýsing á búnaði bifreiðanna og söluverð.

Ennfremur segir í erindinu að starfsmaður Brunamálastofnunar hafi farið ferðir utan með starfsmönnum sveitarfélaga. Því til staðfestingar er ljósrit af fundargerð bæjarráðs Stykkishólms frá 12. september 1996. Þar segir í grein 3: "Kaup á slökkvibifreið. Lögð fram pöntun á notaðri slökkvibifreið af gerðinni Mercedes 1222, árgerð 1984 ásamt aukahlutum sem slökkviliðsstjóri og starfsmaður Brunamálastofnunar, Guðmundur Bergsson, hafa skoðað og leggja til að verði keypt fyrir væntanlegt hlutafélag, Brunavarnir Stykkishólms og nágrennis."

Ólafur Gíslason & Co-Eldvarnamiðstöðin selur slökkvibifreiðar og annan búnað fyrir slökkvilið. Þess vegna, segir í erindinu, hafa afskipti Brunamálastofnunar og starfsmanns hennar af kaupum á slökkvibifreiðum bein áhrif á samkeppnisstöðu fyrirtækisins. Telur fyrirtækið að þetta samræmist ekki samkeppnislögum, þar sem Brunamálastofnun skuli lögum samkvæmt hafa eftirlit með öllum brunavörnum og brunamálum í landinu og geti því haft veruleg áhrif á framkvæmd þessara mála hjá sveitarfélögum.

2.

Erindið var sent Brunamálastofnun til umsagnar með bréfi, dags. 4. júlí. Svar barst, dags. 26. ágúst. Þar segir m.a. að samkvæmt lögum nr. 41/1992 um brunavarnir og brunamál skuli Brunamálastofnun veita sveitarstjórnnum ráðgjöf varðandi brunavarnir og þar með slökkvibúnað. Til vandræða horfi að sveitarfélög hafi ekki endurnýjað slökkvibíla vegna þess að hér sé um dýr tæki að ræða og fjárhagur sveitarfélaga erfiður. Brunamálastofnun hefur verið ráðgefandi við innflutning á nokkrum notuðum slökkvibifreiðum frá Þýskalandi síðustu ár. Þessar bifreiðar séu keyptar 15-20 ára gamlar en mjög lítið notaðar. Dætur séu einungis keyrðar um 150-200 tíma og bifreiðarnar um 15-20 þúsund kílómetra. Bifreiðarnar séu allar teknar í gegn og hlutir sem eldast eins og pakkningar o.fl. endurnýjaðir. Bifreiðunum hafi einnig fylgt aukahlutir eins og rafstöðvar og klippur sem ekki hafi fylgt nýjum bifreiðum sem keyptar eru gegnum t.d. Eldvarnamiðstöðina. Síðan segir:

"Sá aðili sem selur þessar bifreiðar í Þýskalandi hefur ekki talið sig hafa þörf fyrir umboðsmann hér. Trúlega þar sem fáar bifreiðar losna árlega og hefur orðið að sitja um þær þegar þær hafa komið á markað. Guðmundur Bergsson hefur fylgst með þessu og þess vegna hefur nafn hans tengst þessum viðskiptum, þar sem umræddur söluaðili hefur sent honum upplýsingar beint. Í framtíðinni verður lögð áhersla á að söluaðilinn sendi sín bréf beint til þeirra sveitarstjórna sem eru í kauphugleiðingum. Guðmundur hefur farið með fulltrúum sveitarstjórna til að skoða þessa bíla sem keyptir hafa verið og þá í eigin tíma og Brunamálastofnun að kostnaðarlausu. Engin umboðslaun hafa verið greidd í þessu sambandi enda hafa þessir bílar verið keyptir á ótrúlega lágum verðum og fullyrða má að það er megin forsenda þess að umræddar sveitarstjórnir hafa séð sér fært að gera kaupin."

Ennfremur segir:

"Farið verður betur ofan í þetta mál og hefur undirritaður gert ráðstafanir til að sett verði upp yfirlit um alla slökkvibíla keypta síðustu 10 ár og farið ofan í hvaða viðskiptahættir hafa tíðkast á þessu sviði en ýmislegt orkar þar tvímælis. Þetta bréf er því ekki lokasvar vegna þessarar fyrirspurnar en töluvert starf verður að gera slíka úttekt. Þar sem nú liggur fyrir að kaupa þarf til landsins eða smíða 35 til 50 slökkvibíla verður það að vera ljóst hvernig það verður gert á hagkvæmasta hátt brunavörnum landsins til hagsbóta."

3.

Umsögn Brunamálastofnunar var send kvartanda til umsagnar með bréfi, dags. 10. september. Svar barst, dags. 23. september. Í svarinu segir m.a.:

"1. Lög nr. 41/1992 um brunavarnir og brunamál, fjalla um hlutverk Brunamálastofnunar sem ráðgjafa og eftirlitsaðila, en væntanlega ekki sem milligönguaðila um kaup og sölu á slökkvibifreiðum og búnaði. Ráðgjöf ætti að felast í því, að Brunamálastofnun ráðleggi um stærð bifreiðar, brunadælu, vatnstank og annan nauðsynlegan búnað á faglegum grunni og óhlutdrægan hátt. Síðan ættu sveitarstjórnir að leita frekari upplýsinga um verð hjá seljendum slökkvibifreiða eða bjóða út kaup samkvæmt hefðbundnum útboðsreglum.

2. Athygli er vakin á því, að þær 7 bifreiðar, sem nefndar eru í bréfi fyrirtækisins frá 26. júní síðastliðnum koma allar frá Thoma í Þýskalandi. Ítrekað er að þessi söluaðili hefur bent á Guðmund P. Bergsson sem umboðsmann sinn hér á landi.

3. Hvað varðar sölu þessara 7 bifreiða er um að ræða sölu á bilinu 35 til 45 milljónir.

4. Athygli er vakin á þeim viðbrögðum brunamálastjóra, að hér eftir ætlar stofnunin að benda söluaðilanum, Thoma, á að senda upplýsingar beint til sveitarstjórna. Sýnist ekki vera mikill munur á slíkum viðskiptaháttum og þeim sem nú eru viðhafðir.

5. Að sjálfsögðu fylgir slökkvibifreiðum sá búnaður, sem kaupandi óskar eftir og hefur ekki staðið á því, að Ólafur Gíslason & Co hf. hafi ekki getað orðið við óskum viðskiptavina.[sic]

6. Ólafur Gíslason & Co hf. getur útvegað notaðar gamlar slökkvibifreiðar á sambærilegu eða lægra verði, en þær bifreiðar sem komið hafa frá Thoma undanfarið en fyrst og fremst viljum við leggja áherslu á sölu nýrra slökkvibifreiða.

7. Ástæða er til að fagna því, að Brunamálastofnun hyggist setja upp yfirlit yfir keyptar slökkvibifreiðar síðastliðin 10 ár þó ætla mætti að slíkar upplýsingar ættu nú þegar að vera fyrir hendi hjá stofnuninni. Hins vegar vekja undrun dylgjur um vafasama viðskiptahætti og er athugun á því fagnað sérstaklega, enda er Ólafur Gíslason & Co hf. að óska eftir því við Samkeppnisstofnun, að slík athugun fari fram.

8. Athygli er vakin á því að ekki leita öll sveitarfélög til Brunamálastofnunar um aðstoð við kaup á slökkvibifreiðum, en þau sem það gera kaupa undantekningarlaust frá Thoma í Þýskalandi að því er best er vitað."

4.

Svar kvartanda var sent Brunamálastofnun til athugasemda með bréfi, dags. 29. september. Svar barst, dags. 9. október. Þar segir að erfitt sé að veita sveitarstjórnnum ráðgjöf varðandi brunavarnir og þar með slökkvibúnað án þess að verð og gæði ásamt kaupgetu viðkomandi sveitarfélags hafi afgerandi áhrif. Ljóst sé að þeir slökkvibílar sem keyptir hafa verið að undanfögnu frá Thoma í Þýskalandi hefðu ekki verið keyptir ef þar hefði ekki opnast möguleikar á kaupum fullkominna slökkvibíla á verði sem var viðráðanlegt fyrir viðkomandi sveitarfélög. Ennfremur segir:

"Það skal endurtekið að Guðmundur Bergsson er ekki umboðsmaður Thoma GmbH. Það fyrirtæki er ekki rekið með umboðsmönnum og nær sambandi við sína kaupendur gegnum auglýsingar í fagblöðum og fyrirspurnir. Þetta verður að vera forsenda úrskurðar Samkeppnisstofnunar nema að Ólafur Gíslason og Co geti sannað hið gagnstæða. Ástæða þess að Ólafur Gíslason og Co hefur ekki náð sölu í viðkomandi tilfellum er að sjálfsgöðu að þar hefur ekki verið um sambærilega vöru að ræða. Viðkomandi sveitarfélög hafa haft allar upplýsingar um þá slökkvibíla sem það fyrirtæki hefur boðið. Erfiðlega hefur gengið að fá upplýsingar um endanlegt verð þeirra slökkvibíla sem Ólafur Gíslason og Co hefur flutt inn á undanfögnu árum, þar sem þeir hafa komið ófrágengnir til landsins og ýmsum sögum farið af því hvað lokafrágangur hefur kostað."

III. Álit samkeppnisráðs

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli Brunamálastofnunar ríkisins á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

2.

Í þessu máli kvartar fyrirtæki, sem er seljandi slökkvibifreiða og annars búnaðar fyrir slökkvilið, vegna þess að það telur að Brunamálastofnun og starfsmaður hennar hafi milligöngu um sölu á slökkvibifreiðum til slökkviliða í landinu fyrir fyrirtækið Thoma í Þýskalandi. Telur fyrirtækið að þar sem Brunamálastofnun geti haft veruleg áhrif á val sveitarstjórna á slökkvibúnaði skekki þessi afskipti samkeppnisstöðu fyrirtækisins.

3.

Brunamálastofnun kveðst, í samræmi við lög um brunavarnir og brunamál, veita sveitarstjórnnum ráðgjöf, m.a. varðandi slökkvibúnað. Stofnunin telur það vandamál að sveitarfélög hafi ekki endurnýjað slökkvibíla vegna bágrar fjárhagsstöðu og því hafi Brunamálastofnun verið ráðgefandi við kaup á notuðum slökkvibifreiðum frá Þýskalandi. Þýskur seljandi bifreiðanna hafi sent starfsmanni Brunamálastofnunar gögn og upplýsingar um bifreiðarnar og hann hafi farið með fulltrúum sveitarfélaga, í sínum frítíma og stofnuninni að kostnaðarlausu, til Þýskalands til að skoða þær bifreiðar sem keyptar hafi verið.

4.

Markaðurinn sem hér er um að ræða er markaður fyrir sölu slökkvibifreiða til sveitarfélaga á Íslandi. Er þá bæði átt við sölu á nýjum og notuðum slökkvibifreiðum. Nokkur íslensk fyrirtæki hafa haft milligöngu um sölu á bifreiðunum sem umboðsmenn erlendra seljenda. Þeirra á meðal er Ólafur Gíslason & Co-Eldvarnamiðstöðin. Ennfremur eru þess dæmi að slökkvibifreiðar hafi verið fluttar til Íslands í hlutum og þær settar saman og smíðað yfir þær hér á landi.

5.

Samkvæmt lögum um brunavarnir og brunamál nr. 41/1992 skal Brunamálastofnun m.a. leiðbeina sveitarstjórnnum um allt er lýtur að brunavörnum og hafa eftirlit með og samþykkja slökkvibúnað, brunavarnarkerfi, byggingarhluta og efni og annað það er snertir brunavarnir. Telja verður að leiðbeiningar starfsmanna Brunamálastofnunar til sveitarstjórna um brunavarnir hljóti að þurfa að byggjast á hlutlægum, almennum og stöðluðum reglum. Í gögnum málsins kemur hins vegar fram að Brunamálastofnun hefur leitað verðtilboða fyrir sveitarfélög í slökkvibifreiðar hjá fyrirtækinu Thoma í Þýskalandi. Einnig kemur fram að starfsmaður sem veitir sveitarstjórnnum og slökkviliðsstjórum ráðgjöf um val og viðhald slökkvibúnaðar, hefur farið með fulltrúum sveitarfélaga til þess að skoða bíla sem keyptir hafa verið af Thoma. Að mati samkeppnisráðs orkar það mjög tvímælis að starfsmaður stofnunar sem hefur það lögbundna hlutverk að hafa m.a. eftirlit með og samþykkja slökkvibúnað skuli hafa milligöngu um og aðstoða sveitarstjórnir við kaup á tilteknum slökkvibifreiðum. Má ætla að það geti rýrt hæfi stofnunarinnar til hlutlægs eftirlits og leiðbeiningar. Þegar Brunamálastofnun eða starfsmenn hennar taka að sér að leita tilboða frá tilteknu fyrirtæki í slökkvibúnað fyrir sveitarfélög eða ferðast til útlanda með sveitarstjórnarmönnum til að skoða slökkvibifreiðar frá ákveðnu fyrirtæki, gefur það keppinautum á markaðnum tilefni til efasemda um óhlutdrægni stofnunarinnar. Erindi Ólafs Gíslasonar & Co-Eldvarnamiðstöðvarinnar sýnir jafnframt að keppinautar draga í efa að þeir eigi jafna möguleika á að keppa þegar eftirlitsstofnun starfar með áður nefndum hætti.

6.

Það er markmið samkeppnislaga að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, samanber 1. gr. laganna. Markmiði þessu skal náð með því meðal annars að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Leiðbeiningar Brunamálastofnunar til sveitarfélaga um val á slökkvibifreiðum virðast aðallega hafa beinst að því að mæla með kaupum frá einu fyrirtæki. Það er mat samkeppnisráðs að það samrýmist ekki markmiði samkeppnislaga að opinber stofnun sem á að hafa eftirlit með og samþykkja slökkvibúnað bendi jafnframt á tiltekinn seljanda slökkvibíla, sem hún telji hagkvæmast að eiga viðskipti við. Með því er stofnunin að mismuna þeim sem á markaðnum starfa og draga úr möguleikum þeirra og nýrra keppinauta til að keppa á markaðnum. Samkeppnisráð beinir þeim tilmælum til Brunamálastofnunar ríkisins að hún hagi leiðbeiningum sínum til sveitarstjórna þannig að þeim sem á viðkomandi mörkuðum starfa sé ekki mismunað og samkeppni spillist ekki. Skal haga störfum stofnunarinnar á þann hátt að allir sem þess óska hafi jafna möguleika á að bjóða sveitarfélögum slökkvibifreiðar og slökkvibúnað. Þess skal vandlega gætt að leiðbeiningar Brunamálastofnunar séu óhlutdrægar, almennar og málefnalegar.