

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

Saksnr.: 2001/261

Dato: 27. mai 2002

■ **Konkurransetsatt virksomhet i Statens Vegvesen - sveising av PE-skumplater - konkurranse-loven § 2-2 d)**

Konkurransetilsynet skal med hjemmel i konkurranse-loven § 2-2 d) ”påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.”

Det følger videre av Regjeringens handlingsplan om konkurransepolitikken at det er viktig å ”sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse” og at ”offentlige innkjøp bidrar til å stimulere konkurranse og etableringsmuligheter”.

På denne bakgrunn har Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 21. mai 2002 bedt alle departementer om å gjennomgå sine innkjøpsavtaler og rammeavtaler for anskaffelser innen 1. september. Hensikten er å fjerne elementer som kan svekke konkurransen mellom leverandører av varer og tjenester til staten, og å sette i verk tiltak for at innkjøps- og rammeavtaler i større grad skal stimulere konkurransen.

Med bakgrunn i dette ber tilsynet om at Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar opp nedenfor nevnte problemstilling med Samferdselsdepartementet for å sørge for at det ikke finner sted noen form for subsidiering av Statens vegvesens produksjonssenter for PE-skumplater på Toppe utenfor Bergen. Dette vil være en nødvendig betingelse for at det såkalte merkostnadskravet skal kunne oppfylles for denne virksomheten. Merkostnaden defineres som de totale besparelsene en kan oppnå ved helt å eliminere produksjonen av den ene varen og holde produksjonen av alle andre varer uendret. Tilsynet vurderer at man ved en slik endring vil kunne få mer likeverdige rammevilkår for konkurrentene i markedet.

Skumtech AS og Statens Vegvesen Hordaland opererer begge i markedet for sammensveising av PE-(Polyetylen) skumplater som brukes til vann- og frostsikring i tunneler. Skumtech henvendte seg våren 2001 til Konkurransetilsynet for at tilsynet skulle se nærmere på konkurranseforholdene i bransjen. Skumtech hevdet at Statens Vegvesen Hordalands produksjonsanlegg ved Toppe utenfor Bergen mottok subsidier fra Statens

Postadresse:
Postboks 8132 Dep
0033 Oslo

Besøksadresse:
H. Heyerdahls gate 1
Oslo

Telefon: +47 22 40 09 00
Telefaks: +47 22 40 09 99

www.konkurransetilsynet.no
post@konkurransetilsynet.no

Vegvesen sentralt, samt at SVTU ikke opptrådte korrekt ved kjøp av ”prøvepartier” og ved innhenting av tilbud til sine prosjekter.

Tilsynet har innhentet informasjon som indikerer at senteret på Toppe mottar økonomisk støtte fra Statens Vegvesen. Statens Vegvesen Hordalands produksjon av PE-skumplater oppfyller ikke merkostnadskravet, som er et minimumskrav som etter tilsynets vurdering bør stilles til alle virksomheter som opererer i flere markeder. Skumtech og andre tilbydere av sammensveide PE-skumplater har dermed en konkurranseulempet i forhold til Statens Vegvesen Hordaland.

Skumtech har for øvrig også henvendt seg til både Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen med denne saken.

Tilsynet er imidlertid klar over at treningsverkstedet spiller en viktig rolle i rehabiliteringen av ansatte på attføring i Statens Vegvesen. Tilsynet ber derfor om at Samferdselsdepartementet, som øverste ansvarlige for Statens vegvesen, vurderer om det finnes et alternativ bruksområde for denne arbeidskraften, som ikke vil gi samme konkurransemessige problemer som dagens praksis gjør.

1. Aktørene i det relevante markedet

1.1 Skumtech AS

Skumtech kjøper plater i små dimensjoner fra tyske og finske leverandører og sveiser disse sammen til større plater. Skumtech ønsker kun å være med på anbudsrunder som gjelder sammensveising av PE-skumplater, ikke salg av råvarer. Skumtech ble startet opp i 1998 og produserer for det nordiske markedet (95 % av volumet selges i Norge). Skumtech har 4 ansatte ved sitt produksjonssted i Rygge. Skumtech har utført oppdrag både for SVTU og for andre private utbyggere og hadde en omsetning på ca. 14 millioner i 2000.

1.2 SVTU/Statens Vegvesen Hordaland

Statens Vegvesen skilte 1. januar 2001 ut tunnelproduksjonen i en egen produksjonsvirksomhet, SVTU. SVTU er etablert som et samarbeid mellom vegsjefene i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland og Troms. SVTU er en del av Statens Vegvesens produksjonsvirksomhet (på lik linje med f.eks. Statens Vegvesen Hordalands produksjonsavdeling). SVTU har som mål å bygge ”nøkkelferdige” tunneler inklusive elektro- og sikkerhetsutrustning. Rehabilitering og sikring av eldre tunneler vil også bli et stort og viktig arbeidsområde. SVTU omsetter totalt for ca. 500 millioner kroner, hvorav sammensveisingen av PE-skumplater har en verdi på ca. 10-15 millioner kroner årlig.

Statens Vegvesen Hordaland har et produksjonsanlegg/treningsverksted for sammensveising av PE-skumplater ved Toppe utenfor Bergen. Produksjonsanlegget på Toppe er et attføringsanlegg der personell med helsemessige problemer blir overført for å kunne utføre lettere oppgaver (f.eks. sammensveising av PE-skumplater). Statens Vegvesen Hordaland har nå utvidet sin produksjon for å kunne dekke oppdrag over hele landet. Ved oppdrag for SVTU har det vært praksis at SVTU selv kjøper råvarer fra leverandører, og deretter betaler treningsverkstedet en fast kvadratmeterpris for

sammensveisingen av platene. Statens Vegvesen Hordaland opplyser videre at forholdet mellom treningsverkstedet og SVTU er et rent leverandør/kunde-forhold, og at det ikke foregår noen form for subsidiering fra SVTU til Statens Vegvesen Hordaland for driften av treningsverkstedet.

Det finnes for øvrig flere alternative leverandører av PE-skumplater for etterspørerne i Norge: Enreco Geosystemer AS (representerer Polifoam Plastic Processing i Budapest), Sundolitt, Sverige og Sealed Air Norge A/S (representerer Sealed Air BV, Holland / Sealed Air Corporation, USA), samt Skumtech AS (representerer Termonova OY, Finland og HT Troplast AG i Tyskland).

2. Saken

I henvendelsen fra Skumtech hevdes det både at Statens Vegvesen Hordaland's produksjonsanlegg ved Toppe utenfor Bergen mottar subsidier fra Statens Vegvesen sentralt, samt at SVTU ikke opptrer korrekt ved kjøp av "prøvepartier" og ved innhenting av anbud til sine prosjekter.

2.1 Innhenting av anbud

Skumtech klager på at SVTU får levert ferdigplater fra produksjonsanlegget på Toppe uten at det blir gjennomført en korrekt anbudsrunde. Konkurransetilsynet vil ikke vurdere problemet nærmere, fordi dette berører Samferdselsdepartementets rolle som øverste ansvarlige for Statens Vegvesen.

Til orientering svarte Samferdselsminister Terje Moe Gustavsen (Ap) følgende etter et spørsmål fra Oddvard Nilsen (H) i Stortingets spørretime den 26. september 2001 (vedlegg 1):

"Levering av PE-skumplater til bruk i tunneler i Statens Vegvesen skjer enten ved kjøp av ferdigplater eller råvarer (småplater). Ved kjøp av råvarer sveises platene sammen av vegvesenet selv (ved produksjonsanlegget på Toppe)." "Leveringen av de sammensveidede platene (mellom produksjonsanlegget på Toppe og SVTU) er med andre ord en intern leveranse som ikke blir omfattet av lov om offentlige anskaffelser." "Statens Vegvesen vurderer for tiden hvorvidt innkjøp av PE-skumplater skal skje som råvarer med sammensveising internt i vegvesenet eller som ferdigplater."

2.2 Kjøp av "prøvepartier"

Skumtech hevder videre at SVTU har kjøpt inn store mengder sammensveidede PE-skumplater uten gyldig kontrakt i 2001. Skumtech hevder at slike innkjøp av sammensveidede PE-skumplater ikke vil være en intern leveranse, og derfor må legges ut på anbud. Konkurransetilsynet vil ikke vurdere dette problemet nærmere, fordi dette berører Samferdselsdepartementets rolle som øverste ansvarlige for Statens Vegvesen.

Til orientering forklarte Samferdselsministeren videre at "SVTU (har) foretatt et direkte kjøp av ferdige plater fra et firma. Vegvesenet opplyser at kjøpet ble foretatt for å vurdere om platene fra firmaet oppfylte en rekke tekniske krav som vegvesenet setter til slike

plater. Videre opplyser vegvesenet at kjøpet ble foretatt i henhold til prosedyrene i "Forskrift for kjøp av varer og tjenester til staten".

2.3 Subsidiert konkurranseutsatt virksomhet

Når en offentlig virksomhet som finansieres over offentlige budsjetter tilbyr tjenester i konkurranse med private aktører, vil det oppstå en fare for at den konkurranseutsatte virksomheten subsidieres. Resultatet kan være at det oppstår en konkurransevridende virkning som følge av den offentlige finansieringen av én av markedsaktørene, og at en dermed ikke er sikret at det er den aktøren som driver mest effektivt som er mest konkurransedyktig.

Skumtech og Statens Vegvesen konkurrerer i det samme markedet (levering av sammensveide PE-skumplater for bruk i tunneler som bygges av SVTU), og Konkurransetilsynet har undersøkt om det ble gjort overføringer fra Statens Vegvesen sentralt til produksjonsanlegget ved Toppe.

Konkurransetilsynet vurderer dette problemet nærmere under den konkurransemessige vurderingen.

3. Statens Vegvesens anførsler vedrørende subsidiering av senteret på Toppe:

3.1 Statens Vegvesen Hordalands anførsler om treningsverkstedet på Toppe:

Statens Vegvesen Hordaland hevder at de ikke mottar subsidier fra Statens Vegvesen sentralt til produksjonsanlegget ved Toppe. I brev til Konkurransetilsynet av 1. oktober 2001 (vedlegg 2) skriver Statens Vegvesen Hordaland bl.a.: "For i år (2001) er det budsjettert med et underskudd på 3,5 millioner kroner for disse 20-25 arbeidsplassene. Dette er videre budsjettert som en post i totale indirekte kostnader for produksjonsavdelingen i Hordaland, og er kostnader som vi må tjene inn hvert år. Et underskudd et år må dekkes inn neste år."

3.2 SVTU's anførsler om treningsverkstedet på Toppe:

SVTU skriver bl.a. følgende i sitt brev til Konkurransetilsynet av 10. august 2001 (vedlegg 3):

"Toppe med sine aktiviteter er opprettet for å kunne tilby ansatte i Statens Vegvesen et tilrettelagt arbeid i en periode av kortere eller lengre varighet(..) ikke kan fortsette i sitt vanlige arbeid."

"Målet er at alle...skal tilbakeføres til ordinært arbeid på sin avdeling". "En del arbeidstakere vil etter endt attføring ikke kunne tilbys arbeid som de kan utføre i ordinær drift. Disse blir vurdert overført permanent til treningsverkstedet." "Statens Vegvesen Hordaland kan også stille kapasitet på treningsverkstedet til disposisjon for eksterne som trenger attføring, etter innstilling fra Aetat. For disse refunderes 100 % lønn. I disse tilfellene så får vi også refundert en del lønn til leder."

"Treningsverkstedets produksjon skal i størst mulig grad være selvfinansierende ved at produkter selges til markedspris, primært internt til Statens Vegvesen og til offentlige

etater, men også eksternt innenfor rammer av økonomiinstruksen og pålegg fra Riksrevisjonen. Statens Vegvesen Hordaland har i budsjettene at treningsverkstedet ikke er selvfinansierende selv med noe refusjoner fra arbeidsformidlingen og fylkesarbeidskontoret. Budsjettert underfinansiering går inn i Produksjonsavdelingens indirekte kostnader.”

4. Konkurransetilsynets vurderinger:

Konkurransetilsynet mener det er et minstekrav at produksjonen i den konkurranseutsatte delen av Statens Vegvesen oppfyller kravet til at de reelle merkostnadene ved å fremstille den konkurranseutsatte varen eller tjenesten ikke er større enn prisen på denne varen eller tjenesten (”merkostnadskravet”). Merkostnaden defineres som de totale besparelsene en kan oppnå ved helt å eliminere produksjonen av den ene varen og holde produksjonen av alle andre varer uendret. Dette er en nødvendig forutsetning for at den konkurranseutsatte delen av virksomheten ikke skal kunne operere som en ”subsidiemottaker” i dette markedet. For å kunne vurdere om kravet er oppfylt i Statens Vegvesens virksomhet, bør samtlige innsatsfaktorer i produksjonen prises til markedspris eller faktorens alternative bruksverdi.

Senteret på Toppe har også tidligere vært brukt til sammensveising av PE-skumplater i regi av Statens Vegvesen Hordaland, slik at maskiner og annet utstyr allerede fantes på stedet. Konkurransetilsynet har ikke opplysninger som viser at treningsverkstedet betaler for leie av utstyret eller at de har kjøpt utstyret som brukes til sammensveisingen av PE-skumplatene. Treningsverkstedet har også tilgang på billige lokaler (2388 kr/måned) fra Statens Vegvesen Hordaland (vedlegg 2). Dessuten virker det åpenbart at Statens Vegvesen Hordaland har tilgang på billig arbeidskraft ved å kunne benytte seg av arbeidere på atføring. Arbeidskraft, maskiner og andre produksjonsfasiliteter har en alternativ bruksverdi, som etter tilsynets mening må være vesentlig høyere enn det Statens Vegvesen Hordaland betaler for disse innsatsfaktorene i dag. Driften oppfyller derfor ikke ”merkostnadskravet” ettersom Statens Vegvesen, etter tilsynets mening, ville spart penger på å stanse driften ved treningscenteret på Toppe. Konkurransetilsynet konkluderer med at Skumtech har en konkurranseulempe i forhold til Statens Vegvesen Hordaland. Skumtech og andre aktører vil således få problemer med å konkurrere med Statens Vegvesen Hordaland i markedet for sammensveising av PE-skumplater.

Konkurransetilsynet har ikke vurdert hvilke motiver Statens Vegvesen har for sin atferd. SNF-rapport 19/00 om Krysssubsidiering - operasjonaliserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak - konkluderer med at fokus bør være på om konsekvensen av subsidiering er en konkurranseskadelig lav pris, og ikke om hensikten med subsidiering er å skade konkurransen. Konkurransetilsynet er enig i dette prinsippet.

Konkurransetilsynet er skeptisk til at konkurranseutsatte deler av en offentlig produksjonsenhet mottar økonomiske støtte fra andre deler av enheten som ikke er konkurranseutsatt. Tilsynet mener en slik subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet vil kunne føre til at effektivitet ikke er nødvendig for å gi konkurransedyktighet. En slik praksis vil derfor kunne føre til sløsing med ressurser i strid med konkurranselovens

formål om en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

Problemet med at Statens Vegvesen ikke oppfyller merkostnadskravet blir ekstra stort i markedet for sammensveising av PE-skumplater, ettersom Statens Vegvesen også er en stor etterspørter av disse tjenestene. Skumtech og andre aktører på tilbudsiden vil derfor ha problemer med å finne etterspørrere for sine tjenester i dette markedet.

5. Konkurransetilsynets konklusjon:

Konkurransetilsynet konkluderer med at Statens Vegvesen Hordalands sammensveising av PE-skumplater fører til en konkurransevridning i dette markedet. Tilsynet ber derfor Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å ta opp denne saken med Samferdselsdepartementet med sikte på å komme frem til en løsning hvor en eventuell videre produksjon av PE-skumplater på Toppe oppfyller merkostnadskravet.

Tilsynet er imidlertid klar over at treningsverkstedet spiller en viktig rolle i rehabiliteringen av ansatte på attføring i Statens Vegvesen. Tilsynet ber derfor om at Samferdselsdepartementet, som øverste ansvarlige for Statens vegvesen, vurderer om det finnes et alternativ bruksområde for denne arbeidskraften som ikke vil gi samme konkurransemessige problemer som dagens praksis gjør.