

Mánudagurinn 29. maí 2000

144. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 23/2000

**Erindi er varðar rekstur sumarhótelis
Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 9. mars sl., ásamt fylgiskjölum frá Guðmundi H. Péturssyni hdl., f.h. Hótelis Borgarnes. Í erindinu er kvartað yfir rekstri Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri á sumarhóтели. Kvartandi segir að í krafti opinberrar verndar og fjármagns bjóði sumarhóтелиð upp á verð á gistingu sem aðrir geti ekki boðið.

Í erindinu er bent á að lög nr. 57/1999, um búnaðarfræðslu, taki til menntastofnana landbúnaðarins, þar á meðal Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri. Fram kemur að í lögnum sé hlutverk skólans skilgreint. Ennfremur segir að skv. 35. gr. laganna greiði ríkissjóður kostnað vegna menntastofnana landbúnaðarins og hafi hver stofnun sjálfstæða fjárveitingu á fjárlögum. Bent er á að í 1. mgr. 36 gr. laganna sé heimild til handa menntastofnunum landbúnaðarins til að afla sér sértekna og að í 2. mgr. sömu greinar sé heimild fyrir sömu stofnanir til að koma á fót og eiga aðild að sjálfstæðum rekstrareiningum til styrktar og eflingar meginviðfangsefni þeirra. Kvartandi segir að utan hins hefðbundna hlutverks reki Landbúnaðarskólinn á Hvanneyri sumarhótel til tekjuöflunar fyrir hina lögbundnu starfsemi skólans.

Með erindinu fylgdu ýmis gögn og upplýsingar sem kvartandi hefur aflað og tengjast erindi hans. Vísað er til gistiskýrslna Hagstofu Íslands um nýtingu

gistirýmis á hótelum og gistiheimilum þar sem fram komi að nýting á Vesturlandi yfir sumarmánuðina (júní, júlí, ágúst) bendi ekki til vöntunar á gistirými. Kvartandi telur afar óeðlilegt að Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri leggi í samkeppni af því tagi sem um ræðir á svæði þar sem þessi atvinnurekstur eigi undir högg að sækja. Bendir kvartandi á að afkomu-grundvöllur hans eins og annarra í hótél- og veitingarekstri, sérstaklega á landsbyggðinni, sé ferðamannastraumur yfir sumartímam. Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri reki hótelið einungis á mesta annatímanum, um hásumarið, og hverfi skjótt af vettvangi að þeim tíma liðnum án frekari skuldbindinga eða kvaða. Kvartandi líkir þessum rekstri við það að ríkið ræki útgerð aðeins er vel fiskaði. Með rekstrinum telur kvartandi hið opinbera vera að seilast í tekjustofna hins smáa hótél- og veitingamarkaðar á Borgarnes svæðinu. Teknanna sé aflað í krafti opinberrar verndar og fjármagns. Gistirými sé boðið á verði verulega undir því sem eðlilegt geti talist sé tekið mið af verði sambærilegrar þjónustu. Fram kemur að kvartandi hafi ekki möguleika á að bjóða sambærileg kjör, enda í allt annarri aðstöðu en sumarhótelið á Hvanneyri sem geti m.a. samnýtt eitt og annað með Landbúnaðarháskólanum. Kvartandi bendir á að ekki þurfi að fjölyrða um það að viðskiptavinir leiti að jafnaði eftir hagstæðustu kjörum.

Kvartandi segir að samkvæmt upplýsingum Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri sé sumarhótelið rekið undir kennitölu skólans en ekki sé gerður sérstakur rekstrarreikningur fyrir sumarhótelið. Fjárfestingar sumarhótelsins, ef einhverjar eru, séu meðhöndlaðar sem fjárfestingar á vegum skólans. Breytilegur kostnaður sumarhótelsins hafi verið sérgreindur frá árinu 1995. Fasteignagjöld hafi í fyrsta sinn verið gjaldfærð á sumarhótelið 1999. Kvartandi bendir á að tryggingagjöld séu ekki sérgreind og fram hafi komið að ríkið kaupi tryggingar í lágmarki en greiði áfallin tjón.

Kvartandi segir ennfremur: „*Sumarhótelið er skv. fyrirliggjandi upplýsingum rekstrareining innan Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri, en Landbúnaðarháskólinn er stofnun á A-hluta fjárlaga. Af ríkisreikningi má ráða að um einn efnahagsreikning er að ræða í samræmi við reikningsskil ríkisins. Svör Landbúnaðarháskólans sýna glögg að rekstur sumarhótelsins sé á engan hátt fjárhagslega aðskilinn öðrum rekstri skólans, þó að reikningslega kunni að*

vera unnt að greina kostnað og tekjur hótelsins frá öðrum rekstri skólans. Sumarhóтелиð hefur þannig ekki sjálfstæðan fjárhag heldur er farið með það sem eina rekstrareiningu innan skólans“.

Í erindinu segir að Hótel Borgarnes sé með 75 herbergi og sumarhóтелиð á Hvanneyri með 72 herbergi og sé því í flokki stærri hótela. Líkur bendi til þess að markaðshlutdeild sumarhótelsins sé töluverð og ráða megi af fengnum upplýsingum að tekjur þess séu á bilinu 10–20 milljónir.

Það er álit kvartanda að fjárhagslegur og stjórnunarlegur aðskilnaður eigi að eiga sér stað milli hótél- og veitingarekstrar á vegum Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri og annars rekstrar skólans. Kvartandi segir: *„Ljóst er að hinn verndaði hluti rekstrarins getur niðurgreitt samkeppnisreksturinn án þess að það sé greinilegt, ef fjárreiður og reikningsskil starfsþáttanna eru ekki aðgreind. Á sama hátt getur það verið skaðlegt samkeppninni að sami aðili sjái um stjórnun þess rekstrar sem nýtur verndar og þess þáttar sem starfar í frjálstri samkeppni. Augljóslega getur orðið um hagsmunaaðreikstra að ræða þar sem sá eða þeir sem hafa bæði með höndum stjórn á verndaðri starfsemi og samkeppnisrekstri geta gripið til ýmissa ráða til að standast samkeppni á markaði. Er þá sú hættu fyrir hendi að í hita samkeppninnar notfæri stjórnendur sér þá yfirburðastöðu sem hinn verndaði hluti starfseminnar getur boðið upp á. Við þær aðstæður að fjárreiður eru sameiginlegar og einnig framkvæmdaleg stjórn verndaðs rekstrar og samkeppnisrekstrar, getur samkeppnin aldrei orðið fyllilega virk“.*

Kvartandi fer þess á leit við samkeppnisyfirkvöld að þau, á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og/eða 17. gr. laganna, fjalli um erindi hans og bendir á að einn helsti tilgangur ákvæðis 2. mgr. 14. gr. laganna sé sá að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi. Vísað er til ákvarðana samkeppnisráðs nr. 22/1996 og nr. 23/1996 er varða sjúkrahússapótek, annars vegar Landsspítalans og hins vegar Sjúkrahúss Reykjavíkur.

2.

Með erindinu fylgdu ýmis gögn er kvartandi hafði aflað erindi sínu til stuðnings. Meðal þeirra gagna er að finna svarbréf Landbúnaðarháskólans, dags. 26. janúar sl., við nokkrum spurningum kvartanda. Í þessu svarbréfi segir m.a. að sérstakur rekstrarreikningur sé ekki gerður fyrir sumarhóтелиð en breytilegur kostnaður hafi verið sérgreindur frá árinu 1995. Birtar eru tölur um breytilega kostnaðinn og sértekjur sumarhótelisins fyrir árin 1995–1999. Af þeim tölum má sjá að tekjur hafa ekki náð að standa undir breytilegum kostnaði árin 1997 og 1999. Í svarbréfinu segir einnig að engar fjárfestingar hafi verið á vegum sumarhótelisins sérstaklega og öll fjárfesting vegna húsnæðis sumarhótelisins hafi verið vegna þarfa skólahaldsins. Einnig segir „...að þó eitthvað hefði verið fjárfest vegna hótélrekstursins þá er það meðhöndlað sem fjárfesting á vegum skólans og fæst t.d. virðisaukaskattur ekki fráðreginn af slíkum fjárfestingum“. Í svarbréfinu er upplýst að fasteignagjöld hafi fyrst verið sérgreind og gjaldfærð á sumarhóтелиð árið 1999, kr. 714.000. Fram kemur einnig að ríkið kaupi tryggingar í lágmarki en greiði áfallin tjón eftir því sem þau falli til. Ennfremur segir að gjöld vegna trygginga séu ekki sérgreind.

Upplýsingar um verð á mat og gistingu og afsláttarkjörum sumarhótelisins á Hvanneyri er einnig að finna í fylgiskjölum erindisins. Ennfremur eru þar upplýsingar úr gistiskýrslum Hagstofu Íslands. Kvartandi aflaði einnig gagna frá Ríkisbókhaldi úr sundurliðunarbók ríkisreiknings fyrir árin 1992–1998 um Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri.

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfi, dags. 21. mars sl., sendi Samkeppnisstofnun erindið, sem hér er til umfjöllunar, Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri til umsagnar. Svarbréf, dags. 28. apríl sl., ásamt fylgiskj., barst frá Landbúnaðarháskólanum.

2.

Í svarbréfi Landbúnaðarháskólans kemur fram að sumarhóтелиð á Hvanneyri sé rekið í þrjá mánuði á ári í húsi heimavistar Landbúnaðarháskólans sem ekki sé hannað til hótélrekstrar. Rekstur hótelsins búi þar af leiðandi við aðrar og lakari kröfur en gerðar séu til veitinga- og gístaða. Hóтелиð fullnægi þó kröfum sem gerðar séu vegna veitinga- og gístaðaleyfis og leyfið sé endurnýjað árlega. Fram kemur að í hótelinu eru 56 herbergi og verð þeirra endurspegli aðstöðuna.

Um reksturinn segir: „Hingað til hefur hinn þriggja mánaða árlegi rekstur sumarhótelsins ekki farið fram á annarri kennitölu en Landbúnaðarháskólans. Hins vegar gerir hótélstjóri, sem ráðinn er sérstaklega til þess starfs, auk yfirstjórnar stofnunarinnar kröfur um að gjalda- og tekjuliðir hótelsins séu það vel aðgreinanlegir í bóhaldi að hægt sé að líta til þeirra sem áreiðanlegra og glögglegra heimilda um afkomu þess. Þess vegna er hótelið rekið sem sérstök kostnaðarstöð (eða “viðfangsefni”) í bókhaldi. Gerðar eru kröfur um að það standi undir öllum viðbótarkostnaði sem stofnunin verður fyrir af rekstri þess. Til þessa viðfangsefnis eru engar beinar fjárheimildir af öðru rekstrarfé stofnunarinnar en hótelið nýtur aðstöðu heimavistar og mótuneytis hennar. Stjórnunarlegur aðskilnaður á sér stað að því leyti að til hótelsins er, eins og áður er getið, ráðinn hótélstjóri sem gerður er ábyrgur fyrir rekstrinum, á sambærilegan hátt og tíðkast m.a. á Edduhótelunum. Auk þess er starfslið hótelsins allt sérstaklega ráðið til þess að undanskildum yfirmatreiðslumeistara heimavistarinnar, sem starfar þar rúmlega helming starfstíma þess. Hans laun, sem og þeirra matreiðslumanna sem til hótelsins eru ráðnir, auk launa alls annars starfsliðs, eru að sjálfsgöðu gjaldfærð á sama hátt og annar kostnður hótelsins, sem liður á þessu viðfangsefni/kostnaðarstöð sem hótelið er í bókhaldinu“. Meðal þess sem fram kemur um greiðslu sumarhótelsins á opinberum gjöldum sérstaklega er að virðisaukaskattur er greiddur af tekjum af gístingu og veitingum og ekki fráðregin vegna viðhalds og fjárfestinga þar sem þeir liðir verða ekki raktir beint til hótelsins. Einnig kemur fram að árið 1999 hafi verið gjaldfært fasteignagjald að upphæð kr. 714.000 á hótelið. Ennfremur segir að árið 1999 hafi verið um að ræða tap af hótélrekstrinum „...svo um tekjuskatt hefði ekki verið að ræða undir nokkrum kringumstæðum“.

3.

Í ljósi upplýsinga er fram hafa komið í erindi og fylgiskjölum og svarbréfi Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri óskaði Samkeppnisstofnun, með bréfi dags. 15. maí sl., eftir að fá sundurliðun á sérgreindum breytilegum kostnaði sumarhótelsins á Hvanneyri. Svarbréf, dags. 24. maí sl., ásamt umbeðnum gögnum barst stofnuninni.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 29. maí 2000, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Kvartandi í máli þessu, Hótel Borgarnes, óskar í erindi sínu eftir umfjöllun samkeppnisyfirvalda, á grundvelli 2. mgr. 14 gr. samkeppnislaga og/ eða 17. gr. samkeppnislaga, um rekstur Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri á sumarhótel. Bent er á að einn helsti tilgangur 2. mgr. 14. gr. sé að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Í 17. gr. samkeppnislaga er að finna heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til þess að grípa inn í aðrar samkeppnishömlur en þær sem beinlínis eru bannaðar í IV. kafla laganna, í þeim tilvikum sem þær teljast hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ákvæðið beinist einkum að því að taka á misbeitingu fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sem hefur skaðleg áhrif á þeim markaði sem við á hverju sinni. Ákvæðið nær einnig til aðstæðna sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ósk kvartanda um afskipti samkeppnisyfirvalda á grundvelli 17. gr. laganna er rökstudd með því að líkur bendi til þess að markaðshlutdeild sumarhótelsins á Hvanneyri sé töluverð.

Samkeppnisráð telur að í þessu máli sé ekki ástæða til að meta hvort forsenda sé til íhlutunar á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Að mati ráðsins eru skilyrði til að beita 2. mgr. 14. gr. gagnvart rekstri sumarhótel Landbúnaðarskólans.

Með því að beita þeirri heimild sem ákvæðið felur í sér má leiðrétta þá samkeppnislegu mismunun sem þær samkeppnishömlur sem kvartað er yfir leiða af sér. Ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er svohljóðandi: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi“.

Að mati samkeppnisráðs uppfyllir rekstur Landbúnaðarskólans á Hvanneyri þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo unnt sé að beita ákvæðinu. Stofnunin er opinber stofnun í vernduðum rekstri í skilningi samkeppnislaga jafnframt því að vera í samkeppnisrekstri með sumarhóтелиð.

Í máli því sem hér er til umfjöllunar er um að ræða rekstur Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri, sem er ríkisstofnun á A-hluta fjárlaga, á sumarhóтели í heimavist háskólans. Sumarhóтелиð er rekið mánuðina júní, júlí og ágúst ár hvert, í samkeppni við önnur gistihús á markaðssvæði hótelisins. Samkvæmt upplýsingum sem kvartandi og Samkeppnisstofnun öfluðu fer rekstur sumarhótelisins fram á kennitölu Landbúnaðarháskólans og er hóтелиð rekið sem sérstök kostnaðarstöð („viðfangsefni“) í bókhaldi skólans. Landbúnaðarháskólinn greinir frá því að ekki sé gerður sérstakur rekstrarreikningur fyrir sumarhóтелиð en breytilegur kostnaður hafi verið sérgreindur frá árinu 1995. Fram kemur að á sumarhóтелиð hafi í fyrsta sinn árið 1999 verið gjaldfærð fasteignagjöld að upphæð kr. 714.000. Í yfirliti yfir breytilegan kostnað og sértekjur sumarhótelisins fyrir árin 1995–1999 kemur fram að sértekjur nægðu ekki til að standa undir breytilegum kostnaði árin 1997 og 1999.

Í lögum um búnaðarfræðslu, nr. 57/1999, er ná m.a. yfir Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri segir í 35. gr.: „Kostnaður við störf menntastofnana landbúnaðarins er greiddur af ríkissjóði samkvæmt fjárlögum. Hver stofnun

hefur sjálfsstæða fjárveitingu á fjárlögum. Landbúnaðarráðherra gerir tillögur um fjárveitingar til hveðrar stofnunar.

Landbúnaðarráðherra er heimilt að ákveða að við gjaldtöku sé mætt þeim kostnaði sem rekstur stofnananna hefur í för með sér.

36. gr. Menntastofnunum Landbúnaðarins er heimilt að afla sértekna með:

a. skólagjöldum, sbr. 15. gr.,

b. rekstri þjónustustarfsemi sem tengist skólastöðunum,

c. búrekstri,

d. ráðgjafarþjónustu og

e. öðrum hætti er samrýmist meginverkefnum þeirra.

Menntastofnunum landbúnaðarins er heimilt að koma á fót og eiga aðild að sjálfstæðum rekstrareiningum til styrktar og eflingar meginviðfangsefnum þeirra.“

Samkeppnisráð telur að álitamál geti verið hvort rekstur á sumarhótelum samrýmist meginverkefnum Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri en í 21. gr. laga um búnaðarfræðslu, nr. 57/1999, segir svo: „Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri er vísindaleg fræðslu- og rannsóknastofnun á sviði landbúnaðar sem veitir nemendum sínum fræðslu og vísindalega þjálfun í búfræði er miðast við að þeir geti tekið að sér sérfræðistörf fyrir íslenskan landbúnað og unnið að rannsóknum í þágu hans“.

2.

Þær rekstrarlegu upplýsingar er aflað hefur verið um sumarhótel Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri benda eindregið til þess að rekstur þess sé ekki sérstök tekjulind fyrir háskólann þar sem tekjur sumarhótelsins standa jafnvel ekki undir þeim breytilega kostnaði sem á hótelið var skráður árin 1997 og 1999. Samanburður á verði, sumarið 1999, á eins manns herbergi með baði og tveggja manna herbergi með baði var eftirfarandi fyrir neðangreind hótel:

	1. m. m/baði*	2. m. m/baði*
Hótel Borgarnes	7.700 kr	9.500 kr
Fosshótel Bifröst	6.900 kr	9.500 kr
Sumarhótel Hvanneyri	4.600 kr	7.400 kr

*Morgunmatur innifalin í verði.

Verðlagningin hjá sumarhóтели Landbúnaðarskólans og afkoma rekstrar þess benda sterklega til þess að tekjur skólans séu nýttar til að niðurgreiða rekstur sumarhótelsins.

Samkeppnisráð telur að þegar um er að ræða rekstur opinberrar stofnunar á þjónustu í samkeppni við aðra, eins og rekstur Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri á sumarhóтели, þar sem tekjur aðila af rekstrinum eru umfram 5. milljónir kr. á ári, verði ekki hjá því komist að stofnunin aðgreini fjárhagslega þann rekstur. Fjárhagslegri aðgreiningu er ætlað að koma í veg fyrir að Landbúnaðarháskólinn niðurgreiði verð á þeirri þjónustu sem um er að ræða.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Til að taka af allan vafa um að rekstur sumarhótels Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri sem rekið er í samkeppni við aðra aðila sé ekki niðurgreiddur af tekjum af annarri starfsemi Landbúnaðarháskólans eða fjárframlögum til hans mælir samkeppnisráð, á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli rekstrar sumarhótels Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri og annarrar starfsemi Landbúnaðarháskólans.

Í fjárhagslegum aðskilnaði samkvæmt framansögðu felst eftirfarandi:

- 1. Sumarhóтелиð skal rekið í sérstakri efnahagslegri einingu innan Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri. Reikningshald einingarinnar skal vera sjálfstætt og reikningsskil gerð í samræmi við meginregluglaga um ársreikninga. Reikningsskil einingarinnar skulu liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.**
- 2. Þegar fjárhagslegur aðskilnaður á sér stað skal gera stofnefnahagsreikning. Þær eignir sem Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri leggur sumarhóтелиnu til skulu yfirfærðar á markaðsverði ef þess er kostur, annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.**

3. Skuldir sumarhótelsins við Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri skulu bera markaðsvexti en óheimt er að sumarhótelið skuldi Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri annað en lán vegna yfirtöku eigna í upphafi og lán vegna eðlilegra viðskipta.
4. Ef sumarhótelið nýtir sér yfirstjórn, stoðdeildir, fasteignir, tölvuvinnslu eða annað sameiginlega með Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri skal greiða fyrir það eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miða við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.

Fjárhagslegur aðskilnaður samkvæmt framansögðu skal fara fram eigi síðar en 1. janúar árið 2001.