

Föstudagurinn 15. desember 2000

154. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 38/2000

**Kvörtun Stefáns Björgvinssonar yfir
samkeppnishömlum í tengslum við aðgang
að malarnámi í Snæfellsbæ**

I.

Málavextir

Með bréfi, dags. 21. september 2000, leitaði til Samkeppnisstofnunar Stefán Björgvinsson, Árnatúni 6 í Stykkishólmi, og kvartaði yfir aðgangi að malarnáminu á Breið í Snæfellsbæ, en Stefán er vörubifreiðarstjóri og kveðst meðal annars oft hafa sótt malarefni í námið. Í kvörtuninni kemur fram að bæjarstjórn Snæfellsbæjar hafi samþykkt að takmarka aðgang að malarnáminu við þá aðila sem eiga lögheimili í Snæfellsbæ. Af þessu leiðir, að mati Stefáns, að vörubifreiðastjórar búsettir í Snæfellsbæ öðlist einokunarstöðu varðandi þá þjónustu að keyra efni til aðila sem óska eftir að fá keypt efni úr malarnáminu.

II.

Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 16. október 2000, óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn Snæfellsbæjar um erindi kvartanda. Jafnframt var þess sérstaklega óskað að gerð yrði grein fyrir ástæðum og lagagrundvelli þess greinarmunar, sem gerður hefði verið um rétt manna til aðgangs að malarnáminu með samþykkt bæjarstjórnar. Loks var þess óskað að upplýst yrði, hvort verð á jarðefnum úr malarnáminu væri það sama til utanbæjarmanna og þeirra sem ættu lögheimili í sveitarfélaginu.

Umsögn bæjarstjóra Snæfellsbæjar er dags. 26. október 2000. Þar segir meðal annars:

„Eins og fram kemur í [bréfi bæjarstjóra til kvartanda], þá samþykkti bæjarstjórn Snæfellsbæjar að heimila einungis þeim er hafa lögheimili í Snæfellsbæ aðgang að malarnáminu á Breið. Þessi ákvörðun byggist m.a. á því að hér er um mjög takmarkaða auðlind að ræða sem ganga verður vel um. Einnig er rétt að geta þess að náman er í landi Sveinsstaða sem er jörð í eigu Snæfellsbæjar og því taldi bæjarstjórn sér vera heimilt að ákveða á grundvelli eignarréttar hverjir fengju aðgang og hverjir ekki.

Íbúar Snæfellsbæjar fá að taka efni úr námunum á Breið án endurgjalds. Þeir sem hafa það að atvinnu í Snæfellsbæ að aka vinnuvélum er heimilt að selja efni með leyfi bæjarstjóra út fyrir Snæfellsbæ en verða að gefa upp hversu miklu efni þeir aka og Snæfellsbær sendir síðan reikning fyrir því magni sem farið er með. Þannig fá þeir sem aka einungis greitt fyrir aksturinn.

Snæfellsbær er tilbúinn að skoða þessi mál og fá leiðbeinandi reglur frá Samkeppnisstofnun um hvernig standa skuli að leyfisveitingu að malarnámi á Breið ef stofnunin telur að núverandi fyrirkomulag sé ekki ásættanlegt.“

Framangreind umsögn var send kvartanda til athugasemda, og bárust athugasemdir hans með bréfi, dags. 14. nóvember 2000. Þar er mótmælt því viðhorfi bæjarstjóra, að um „mjög takmarkaða auðlind“ sé að ræða. Þá tekur kvartandi fram, að hann sé tilbúinn að hlíta þeim skilyrðum sem koma fram í bréfi bæjarstjóra, þ.e. að gefa upp efnismagn og hver kaupandinn er eins og hann hafi ætíð gert, þannig að hann fengi einungis greitt fyrir aksturinn. Hins vegar geti hann ekki sætt sig við að vera útilokaður frá því að geta veitt viðskiptavinum sínum sömu þjónustu og vinnuvélaeigendur í Snæfellsbæ. Hér væri um að ræða hreina einokun sem ekki ætti að líða á þessum tíma þar sem farið væri að líta á Snæfellsnes sem eitt atvinnusvæði.

III. Lagaumhverfi

1.

Eftir að meðferð máls þessa hófst hjá Samkeppnisstofnun, eða hinn 6. desember 2000, tóku gildi lög nr. 107/2000, um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993, með síðari breytingum. Kjarni þessa máls varðar ákvörðun bæjarstjórnar Snæfellsbæjar, sem tekin var fyrir gildistöku laganna. Hins vegar var með þeirri ákvörðun komið á tilteknu réttarástandi, sem varað hefur til þessa dags. Er það meginregla, að réttaráhrif áframhaldandi lögskipta og aðstæðna ráðast af yngri reglum eftir gildistöku þeirra, að því er tekur til annarra atriða en þeirra, sem átt hafa sér stað fyrir gildistöku nýrri laga. Þá er það staðreynd, að úrræði samkeppnisráðs gagnvart samkeppnishömlum á borð við þær sem haldið er fram í þessu máli, sbr. bæði eldri og yngri 17. gr. samkeppnislaga, eru í eðli sínu bannreglur en ekki ógildingarreglur. Bann eða önnur fyrirmæli samkeppnisráðs hafa því réttaráhrif til framtíðar en valda ekki ógildi löggernings eða réttarástands frá upphafi. Með hliðsjón af þessum ástæðum telur samkeppnisráð við mat á máli þessu rétt að leggja til grundvallar samkeppnislög með áorðnum breytingum laga nr. 107/2000.

2.

Eins og fram kemur í umsögn bæjarstjóra Snæfellsbæjar, er ráðstöfunarréttur Snæfellsbæjar yfir malarnáminu á Breið grundvallaður á einkaeignarrétti bæjarins á jörðinni Sveinsstöðum, sbr. 2. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Samkvæmt 3. gr. laganna fylgir eignarlandi eignarréttur að auðlindum í jörðu, og vinnsla jarðefna á borð við sand og mól er ekki háð leyfi ráðherra, sbr. 8. gr. laganna. Hins vegar ber við nám jarðefna ávallt að gæta að öryggis- og landverndarsjónarmiðum, sbr. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 57/1998 og VI. kafla laga nr. 44/1999 um náttúruvernd.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, með síðari breytingum, taka lög til hvers konar atvinnustarfsemi, án tillits til þess hvort hún er rekin af opinberum aðilum eða öðrum. Þá er ljóst að lögnum er ætlað að koma í veg fyrir að aðgerðir opinberra aðila verði til að skekkja samkeppnisstöðu einstakra aðila eða fyrirtækja, sbr. einkum d-lið 2. mgr. 5. gr. og b-lið 1. mgr. 17. gr. laganna, enda hafi sérlög ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu hins opinbera til slíkra athafna. Samkvæmt framansögðu telur samkeppnisráð sig vera bært til að fjalla efnislega um þá ákvörðun Snæfellsbæjar að takmarka aðgang að malarnáminu á Breið með þeim hætti sem áður hefur verið lýst.

IV. Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 15. desember sl., var ákvörðun tekin í máli þessu. Að afgreiðslu málsins stóðu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

Kvörtun Stefáns Björgvinssonar lýtur að því að með ákvörðun bæjarstjórnar Snæfellsbæjar hafi honum verið meinað að veita þá þjónustu að sækja efni úr malarnáminu á Breið fyrir efniskaupendur utan bæjarfélagsins. Þá kemur fram í gögnum málsins, að íbúum Snæfellsbæjar sé auk þess heimiluð ókeypis efnistaka úr malarnáminu. Samkeppnisráð telur rétt að taka fram, að þar sem í máli þessu er einungis kvartað yfir meintum samkeppnishindrunum í tengslum við þá þjónustu að aka jarðefnum til kaupanda, verður í niðurstöðu þessari ekki tekin afstaða til þess hvort gjaldfrjáls efnistaka bæjarbúa Snæfellsbæjar úr malarnáminu kunni að raska samkeppnisstöðu annarra aðila, t.d. í byggingariðnaði eða annarri mannvirkjagerð á svæðinu.

Á því er byggt af hálfu kvartanda, að ákvörðun Snæfellsbæjar hafi áhrif á samkeppnisstöðu hans með þeim hætti, að hann geti ekki boðið viðskiptavinum sínum upp á sömu þjónustu og vinnuvélaeigendur í Snæfellsbæ. Sá þjónustumarkaður, sem hér kemur til skoðunar, er samkvæmt þessu akstur með jarðefni til byggingaraðila og annarra kaupenda.

Landfræðilega afmarkast markaðurinn af þeirri staðreynd, að sandur og mól eru verðlítill miðað við þyngd. Af því leiðir, að ekki er hagkvæmt fyrir efniskaupa að láta flytja fyrir sig slíkt efni um langan veg. Því verður að ætla, að landfræðilegur markaður fyrir þjónustuna sé takmarkaður við nærsveitir Snæfellsbæjar.

Ekki er um það deilt í málinu, að umrædd ákvörðun Snæfellsbæjar felur í sér að vinnuvélaeigendur utan bæjarfélagsins útilokast frá því að þjónusta þá aðila sem vilja kaupa efni úr malarnáminu. Með þessu fækkar valkostum kaupenda þjónustunnar og keppinautar útilokast frá markaðnum. Samkeppnisráð telur því að ákvörðun Snæfellsbæjar, skoðuð einangrað, sé til þess fallin að hafa áhrif á samkeppni á viðkomandi þjónustumarkaði.

Á hinn bóginn þarf að taka afstöðu til þeirra raka sem sett hafa verið fram af hálfu Snæfellsbæjar til stuðnings ákvörðuninni, áður en metið er hvort um

Samkeppnishömlur í skilningi V. kafla samkeppnislaga telst vera að ræða. Af hálfu bæjarfélagsins hefur verið vísað til þess að bæjarfélagið telji sér heimilt að takmarka aðgang að malarnáminu með vísan til einkaeignarréttar síns á landinu. Þá hefur verið bent á að um takmarkaða auðlind sé að ræða, sem umgangast verði með gát.

Að því er varðar tilvísun Snæfellsbæjar til einkaeignarréttar síns á malarnáminu að Breið, skal áréttað að samkeppnislög nr. 8/1993 taka til opinberra aðila, sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna. Samkeppnisráð hefur heimild til íhlutunar gagnvart samkeppniskandi athöfnum opinberra aðila að uppfylltum skilyrðum 17. gr. laganna. Almennt gildir, að séu skilyrði íhlutunar samkeppnisráðs fyrir hendi á annað borð, er án þýðingar að hin samkeppnishamlandi athöfn sé liður í einkaréttarlegri ráðstöfun hagsmuna eða verðmæta.

Af hálfu Snæfellsbæjar hefur fyrirkomulagi við efnissölu úr malarnáminu á Breið verið svo lýst, að vinnuvélaeigendur þurfi leyfi bæjarstjóra til að sækja þangað efni. Þurfi þeir að gefa upp tekið magn og upplýsingar um kaupanda. Af þessu má ráða, að leitast sé við að tryggja góða umgengni um malarnámið með þeim hætti að aðgangur og magn numins efnis sé undir eftirliti bæjarstjóra. Með hliðsjón af þeim ákvæðum náttúruverndarlaga og laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sem rakin voru í kafla III.2. hér að framan, verður að telja eðlilegt að umfang efnistöku úr malarnáminu og umgengni um það sé háð einhvers konar eftirliti. Ekki hefur hins vegar komið fram af hálfu bæjaryfirvalda að hvaða leyti framangreindum verndarsjónarmiðum er þjónað með því að takmarka leyfi til aðgangs að malarnáminu við aðila með lögheimili í Snæfellsbæ. Verður ekki séð að slík takmörkun standi í neinum þeim efnislegu tengslum við náttúruverndarsjónarmið að réttlætt geti þær samkeppnishömlur sem af takmörkuninni leiða.

Það er því mat samkeppnisráðs, að eðlilegt sé að aðgangur að malarnáminu á Breið sé háður leyfi bæjarstjóra. Hins vegar þurfa slíkar leyfisveitingar að byggjast á reglum, sem taka jafnt til allra er í hlut eiga, þannig að komist sé hjá því að samkeppni raskist milli þeirra aðila, sem annast eða annast geta akstur á jarðefnum til efniskaupenda.

Markmið samkeppnislaga nr. 8/1993 er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal m.a. náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, skaðlegri fákeppni og

samkeppnishömlum og með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, auk aðstæðna sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppnisráð telur að sú ákvörðun bæjarstjórnar Snæfellsbæjar að takmarka aðgang að malarnáminu að Breið við þá aðila sem eiga lögheimili í bæjarfélaginu sé til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ráðið beinir því þeim fyrirmælum til bæjarstjórnar Snæfellsbæjar að takmörkun þessi verði afnumin.

V.

Ákvörðunarorð:

„Með samþykkt bæjarstjórnar Snæfellsbæjar hefur aðgangur að malarnáminu að Breið verið takmarkaður við þá aðila sem eiga lögheimili í bæjarfélaginu. Að mati samkeppnisráðs fer umrædd takmörkun í bága við 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, og því beinir ráðið þeim fyrirmælum til bæjarstjórnar Snæfellsbæjar að takmörkuninni verði aflétt.“