

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 10/1997

Félag garðplöntuframleiðenda

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 6. júní 1997, er barst áfrýjunarnefnd 9. júní s.á., hefur Tryggvi Gunnarsson, hrl., fyrir hönd Félags garðplöntu-framleiðenda, kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 14/1997](#), dags. 7. maí 1997. Með bréfi dags. 10. júní s.á. barst greinargerð lögmannsins til rökstuðnings áður framkominni kæru.

Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar samkeppnisráðs segir að ekki sé að svo stöddu tilefni til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga vegna starfsemi Skógræktarfélags Hafnarfjarðar.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði ógilt og að fallist verði á eftirfarandi kröfur:

Í fyrsta lagi að áfrýjunarnefnd samkeppnismála grípi til aðgerða á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga gegn því fyrirkomulagi sem

Hafnarfjarðarbær viðhefur á plöntukaupum og beini þeim tilmælum til bæjarins að bjóða út öll plöntukaup.

Í öðru lagi að áfrýjunarnefndin ógildi í heild sinni samning Hafnarfjarðarbæjar og Skógræktarfélags Hafnarfjarðar frá 12. júní 1995 eins og honum var breytt síðar eða ógildi eða breyti samkeppnishamlandi ákvæðum hans.

Í þriðja lagi að áfrýjunarnefndin mæli á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skógræktarfélags Hafnarfjarðar sem er í samkeppni við einkareknar gróðrarstöðvar og annarrar starfsemi. Þess verði gætt að samkeppnisreksturinn sé ekki niðurgreiddur af annarri starfsemi Skógræktarfélags Hafnarfjarðar.

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 14/1997, dags. 7. maí 1997, verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að um árabíl hafa verið tengsl á milli Hafnarfjarðarbæjar og Skógræktarfélags Hafnarfjarðar varðandi ræktun og umsjón útivistarsvæða. Þann 12. júní 1995 var gerður samningur milli fyrrgreindra aðila um þetta samstarf. Einkareknar gróðrarstöðvar í Félagi garðplöntuframleiðenda hafa talið samstarfið brjóta í bága við samkeppnislög. Þann 10. september 1996 var fyrrgreindum samningi aðila breytt.

Aðdraganda máls þessa og meðferð samkeppnisyfirvalda er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess að öðru leyti.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

III.

Áfrýjandi bendir á að um langt árabíl hafi verið nán tengsl milli bæjarfélags Hafnarfjarðar og Skógræktarfélags Hafnarfjarðar. Í júní 1995 hafi þau tengsl verið treyst enn frekar með samningi milli aðila um ræktun og umsjón með útivistarsvæðum. Áfrýjandi telur að þessi nán tengsl milli bæjarfélags Hafnarfjarðar og Skógræktarfélags Hafnarfjarðar brjóti í bága við samkeppnislög.

Áfrýjandi bendir á að enda þótt velta viðskipta þeirra sem um ræðir sé ekki mikil ef miðað sé við plöntukaup á landsvísu þá sé um að ræða opinberan aðila sem án útboðs kaupi trjáplöntur af stórum framleiðanda sem njóti skattfríðinda og annarra fríðinda umfram samkeppnisaðila í garð- og skógarplöntuframleiðslu. Að mati áfrýjanda eru aðstæður í máli þessu að mörgu leyti sambærilegar við þær aðstæður sem fjallað er um í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 16/1994, er varðar kaup Reykjavíkurborgar á trjáplöntum.

Bent er á að á árinu 1996 hafi Hafnarfjarðarbær keypt plöntur fyrir u.þ.b. 3.200.000 kr. án þess að leitað væri tilboða með útboðum. Plöntukaup bæjarins hafi aukist um u.þ.b. 25% frá því árið 1994 og útlit sé fyrir enn meiri innkaup á þessu ári.

Áfrýjandi telur að taka beri tillit til þess að á þeim markaði sem hér um ræðir starfi margir smáir aðilar, oft einyrkjar eða félagsskapur fárra manna með fremur litla veltu. Verkefni eins og þau sem Skógræktarfélag Hafnarfjarðar hafi með höndum fyrir Hafnarfjarðarbæ kunni að skipta sköpum fyrir afkomu þessara aðila. Eðlilegt verði því að teljast að Hafnarfjarðarbær efni til útboða vegna slíkra kaupa enda samrýmist það markmiðum samkeppnislaga.

Hvað varðar annan og þriðja lið kröfugerðar áfrýjanda er bent á að stærstu kaupendur trjá- og garðplantna séu ríki og sveitarfélög. Víða um landið séu starfrækt skógræktarfélög í líkingu við Skógræktarfélag Reykjavíkur og Skógræktarfélag Hafnarfjarðar, u.þ.b. 50 talsins.

Bent er á að samkvæmt samningi Skógræktarfélags Hafnarfjarðar og Hafnarfjarðarbæjar fái skógræktarfélagið 4 milljónir á þessu ári auk sömu fjárhæðar næstu ár. Jafnframt njóti félagið endurgjaldslaust aðstoðar vinnuhópa á vegum bæjarins. Laun flokkstjóra og vinnuhópanna greiðist af bænum svo og kostnaður vegna þeirra. Að mati áfrýjanda er erfitt að sjá hvað komi í staðinn fyrir þessi framlög frá Skógræktarfélagi Hafnarfjarðar.

Áfrýjandi bendir á að telji samkeppnisyfirvöld ekki tilefni til íhlutunar í máli þessu muni það stuðla að því að sambærilegar aðstæður skapist á fleiri stöðum og þannig væri komið í veg fyrir eðlilega samkeppni á þessu sviði.

Áfrýjandi telur að ómögulegt sé að greina hversu stór hluti af styrkjum bæjarfélagsins til skógræktarinnar fari í að niðurgreiða trjá- og garðplöntuframleiðslu.

Að lokum bendir áfrýjandi á að með samningi Skógræktarfélags Hafnarfjarðar og Hafnarfjarðarbæjar sé einum aðila veitt forskot til að vaxa og dafna. Greið leið sé fyrir félagið að auka umsvif sín og afkomu á næstu árum, mun greiðari en annarra aðila sem keppa á sama markaði. Ef tekið sé tillit til þess rekstrarstyrks sem skógræktarfélagið fær samkvæmt samningnum á þessu ári sé ljóst að tekjur félagsins kunni að fara því nærri að hafa aukist um 70% frá árinu 1994. Á sama tíma hafi tekjur annarra garðplöntuframleiðenda staðið í stað eða jafnvel dregist saman.

Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til að koma að frekari sjónarmiðum í máli þessu og vísar til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar segir m.a.:

„Eftir að erindi Félags garðplöntuframleiðenda barst Hafnarfjarðarbæ og Skógræktarfélagi Hafnarfjarðar til umsagnar hafa verið gerðar veigamiklar breytingar á þeim samningi milli aðila sem einkum var tilefni erindisins. Þannig hefur verið fellt út úr samningnum ákvæði sem kvað á um að stefnt skyldi að því að öll plöntukaup bæjarins yrðu gerð hjá Skógræktarfélaginu. Ennfremur hafa þau verkefni sem félagið mun inna af hendi fyrir það fé sem bærinn mun greiða félaginu árlega verið betur skilgreind en áður. Verður að telja að með breytingunni á samningnum sé dregið úr hættu á því að samstarf Hafnarfjarðarbæjar og SH skaði samkeppnisstöðuna á garðplöntumarkaðnum.

Ljóst er af gögnum málsins að heildar sölutekjur af trjáplöntum hjá SH hafa numið einni til tveimur milljónum króna á ári undanfarin ár. Hafa þær að mestu verið vegna sölu til gróðursetningar í reitum í bæjarlöndum Hafnarfjarðar.

Með tilliti til framangreinds, og með hliðsjón af því að 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er heimildarákvæði, telur samkeppnisráð ekki að svo stöddu tilefni til að beita íþyngjandi ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga gagnvart Skógræktarfélagi Hafnarfjarðar. Verður í þessu sambandi einnig að horfa til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.“

IV.

Niðurstöður.

Skógræktarfélag Hafnarfjarðar er félag áhugamanna um skógrækt og fleira. Í máli þessu liggur frammi samningur um ræktun og umsjón með útivistarsvæðum milli Bæjarstjórnar Hafnarfjarðar og Skógræktar-félags Hafnarfjarðar frá 12. júní 1995. Jafnframt liggja fyrir svonefnd drög að endurskoðuðum samningi um ræktun og umsjón með útivistarsvæðum milli sömu aðila. Upplýst er að drögin voru samþykkt í bæjarstjórn Hafnarfjarðar þann 10. september 1996 og í Skógræktarfélagi Hafnarfjarðar um svipað leyti. Síðarnefndi samningurinn kemur í stað hins fyrri og felur í sér breytingar á honum sem einkum eru til komnar vegna kæru Félags garðplöntuframleiðenda til samkeppnisyfirvalda.

Samkvæmt 4. gr. samningsins tekur Skógræktarfélagið að sér að framkvæma ýmis verk sem nánar eru skilgreind í 2. og 3. gr. samningsins. Í greininni kemur jafnframt fram að með tilliti til þeirrar þjónustu og framkvæmda sem Skógræktarfélaginu beri að uppfylla samkvæmt 2. og 3. gr. samningsins sé rekstrarstyrkur Hafnarfjarðarbæjar til félagsins ákveðinn. Sá styrkur nam kr. 2.5 milljónum á árinu 1995 og hækkar á árinu 1997 í kr. 4.0 milljónir. Samningurinn gildir frá 1. janúar 1995 til 1. janúar árið 2000. Síðastnefnda styrkfjárhæðin hækkar samkvæmt byggingavísitölu með þeim hætti sem greint er frá í samningnum.

Sala Skógræktarfélags Hafnarfjarðar á trjáplöntum hefur numið milli 1 og 2 milljónum króna árlega á undanförunum fimm árum. Sala Skógræktarfélagsins á trjáplöntum til Hafnarfjarðarbæjar virðist einkum hafa farið fram í sérstökum tilgangi, þ.e. til gróðursetningar í svonefnda landnemareiti í tengslum við skóla bæjarins. Jafnframt virðist mega ganga út frá því að sala Skógræktarfélagsins á trjáplöntum til annarra en Hafnarfjarðarbæjar hafi verið lítil á undanförunum árum.

Svo sem greinir í hinni kærðu ákvörðun hafa þau verk, sem Skógræktarfélag Hafnarfjarðar tekur að sér að vinna fyrir Hafnarfjarðarbæ fyrir það fé sem bærinn mun greiða félaginu, verið skilgreind að nokkru marki. Þess er einnig að geta að kaup Hafnarfjarðarbæjar á trjáplöntum af öðrum virðist hafa farið vaxandi á undanförunum árum.

Með hliðsjón af því sem nú var sagt og að öðru leyti með skírskotun til þeirra raka sem fram koma í hinni kærðu ákvörðun má staðfesta ákvörðunarorð hennar.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 14/1997, dags. 7. maí 1997, er staðfest.

Reykjavík, 15. júlí 1997.

Stefán Már Stefánsson

Inga Jóna Þórðardóttir

Magnús H. Magnússon

Rétt endurrit staðfestir;