

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

úrskurður í máli nr. 10/2010

Tónskóli Hörpunnar

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I.

Með kærri, dagsettri 28. júní 2010, hefur Tónskóli Hörpunnar (hér eftir nefndur áfrýjandi), kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, sem tilkynnt var áfrýjanda þann 24. júní 2010, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í hinni kærðu ákvörðun ákvað Samkeppniseftirlitið að erindi áfrýjanda gæfi ekki ástæðu til rannsóknar af hálfu eftirlitsins.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að Samkeppniseftirlitinu verði gert að taka málið til rannsóknar og málsmeðferðar. Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II.

Mál þetta varðar kvörtun áfrýjanda til Samkeppniseftirlitsins um brot Reykjavíkurborgar við úthlutun og skiptingu fjár borgarinnar til tónlistarskóla. Í kvörtun sinni fór áfrýjandi fram á að Samkeppniseftirlitið hlutaðist til um að Reykjavíkurborg fari að samkeppnislögum og fyrri tilmælum samkeppnisyfirvalda og að Reykjavíkurborg yrði gert að láta af mismunun í fjárúthlutunum til tónlistarskóla.

Forsaga málsins er sú að á sínum tíma fór Reykjavíkurborg ekki að áliti samkeppnisráðs nr. 4/2001 þar sem þeim tilmælum var beint til borgarinnar um að setja sér formlegar reglur um úthlutun fjárstyrkja til tónlistarskóla. Áfrýjandi kvartaði yfir því til Samkeppnisstofnunar en meðan á umfjöllun á erindinu stóð setti Reykjavíkurborg sér reglur sem Samkeppnisstofnun taldi að væru í samræmi

við fyrrgreint álit, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/2003. Í umræddum reglum var ein grein um úthlutun fjár til tónlistarskóla en hún var felld niður úr reglum borgarinnar sumarið 2007.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir afstöðu Reykjavíkurborgar til erindis áfrýjanda og barst umsögn borgarinnar þann 22. júní sl. Í umsögn Reykjavíkurborgar kom m.a. fram að menntasvið Reykjavíkur hefði allt frá árinu 2003 gert athugasemdir við rekstur áfrýjanda en stjórnendum hans hafi ekki tekist að bæta úr þeim annmörkum. Það hafi leitt til þess að þann 26. maí 2008 hafi verið ákveðið á fundi menntaráðs Reykjavíkur að veita áfrýjanda tveggja ára frest til að ráða bót á annmörkum. Reykjavíkurborg bendir á að skilyrði þess að tónlistarskóli fái fjárframlög frá Reykjavíkurborg sé að hann starfi að fullu samkvæmt reglum um þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla, en þær reglur voru settar í kjölfar umrædds álits samkeppnisráðs. Fyrir liggur að úr annmörkunum hefur verið bætt af hálfu áfrýjanda en ekkert var getið um þetta í erindi áfrýjanda til Samkeppniseftirlitsins.

Í bréfi til áfrýjanda, dagsett 24. júní sl., hafnaði Samkeppniseftirlitið því að fjalla um erindið með vísan til málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005, sbr. 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins var að með vísan til erindis áfrýjanda, fyrirliggjandi gagna og lagaheimilda gæfi erindið ekki nægar ástæður til rannsóknar.

III.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð Samkeppniseftirlitsins um kæru áfrýjanda barst 6. júlí 2010. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðinni bárust 12. júlí 2010 og athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við þeim bárust 21. júlí 2010.

Afgreiðsla máls þessa hefur tafist vegna sumarleyfa nefndarmanna.

IV.

Málsástæður áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er byggt á því að frá upphafi hafi hann spurt eftir leikreglum um rekstur sinn sem séu heiðarlegar, sanngjarnar og löglegar. Lengi vel hafi engar reglur verið fyrir hendi en fyrir tilmæli Samkeppnisyfirvalda hafi þær verið settar af hálfu Reykjavíkurborgar. Að mati áfrýjanda hefur Reykjavíkurborg ekki farið að þeim reglum sem hún sjálf setti varðandi útdeilingu fjár. Þá hafi Reykjavíkurborg á árinu 2007 felld burt úr reglum sínum þá einu málsgrein sem fjallaði um hvernig úthlutun styrkja skyldi hagað. Einnig hafi Reykjavíkurborg ekki farið að eigin reglu um lágmarksfjölda nemenda því þrátt fyrir að áfrýjandi uppfylli kröfuna um lágmarksfjölda nemenda veiti Reykjavíkurborg áfrýjanda fjárstyrk sem sé langt undir uppgefnum mörkum á meðan aðrir skólar og samkeppnisaðilar með sama nemendafjölda fái margfalt hærri styrki. Krafa áfrýjanda byggir á grundvallaratriðum samkeppnislaga um jafnræði samkeppnisaðila.

Áfrýjandi bendir á að Reykjavíkurborg hafi ekki svarað fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins frá 31. maí 2010 um hvernig borgin hafi framfylgt tilmælum samkeppnisyfirvalda varðandi framkvæmd við styrkjafyrirkomulag Reykjavíkurborgar til tónlistaskóla.

Þá bendir áfrýjandi á að tónlistarskólar í Reykjavík séu einkafyrirtæki sem þiggi fjárstyrki frá borginni. Áfrýjandi telur að geðþóttaákvæðanir ráði því hversu háir þessir styrkir séu til hvers skóla og sé það óþolandi. Ekki sé farið að neinum reglum um það hvernig takmörkuðu fé borgarinnar sé útdeilt. Við framkvæmd þessara styrkveitinga sé brotið á heiðarlegri samkeppni og þar með samkeppnisreglum. Það sé skýr krafa áfrýjanda að Reykjavíkurborg fari að eigin reglum sem settar voru fyrir tilmæli Samkeppnisstofnunar. Áfrýjandi vilji starfa í heiðarlegri samkeppni um nemendur og fjármagn frá Reykjavíkurborg eftir gegnsæjum reglum þar sem fyrirfram sé vitað hvað það sé sem hafi áhrif á styrkfjárhæðir. Styrkir þessir séu veittir í formi þjónustusamninga án útboða eða auglýsinga. Telur áfrýjandi nauðsynlegt að Samkeppniseftirlitið rannsaki þetta mál.

Þá mótmælir áfrýjandi því að það skipti máli í þessu sambandi að Reykjavíkurborg hafi frá árinu 2003 gert athugasemdir við rekstur hans. Það hafi ekkert með reglur borgarinnar um útdeilingu fjár til tónlistarskóla að gera.

Áfrýjandi telur að mál þetta snerti alla borgarbúa. Það varði alla tónlistarskólafélög í Reykjavík en að mati áfrýjanda skipti Reykjavíkurborg markaðnum á milli skólanna með samkeppnishamlandi geðþóttaákvörðunum á markaði sem telst vera mikilvægur neytendamarkaður.

Málsástæður Samkeppniseftirlitsins

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er á því byggt að í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga felist heimild til handa Samkeppniseftirlitinu að ákvarða hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Jafnframt sé kveðið á um í lagaákvæðinu að við afgreiðslu mála sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að raða málum í forgangsröð, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2010 *X gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Til þess að stuðla að framangreindu sé í málsmeðferðarreglum Samkeppniseftirlitsins mælt fyrir um ýmis skilyrði fyrir því að mál verði tekið til meðferðar af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Ákvæði 9. gr. umræddra reglna kveði á um að Samkeppniseftirlitið skuli meta hvort erindi sem stofnuninni berist gefi nægt tilefni til þess að hefja rannsókn og málsmeðferð. Í ákvæðinu séu talin upp sjónarmið sem hafa megi til hliðsjónar við slíkt mat. Ljóst sé að upptalningin sé aðeins í dæmaskyni og fjölmörg önnur sjónarmið geti komið til athugunar við mat á því hvort ástæða sé til þess að hefja rannsókn og málsmeðferð vegna erindis sem berst stofnuninni.

Þá vísar Samkeppniseftirlitið til þess að eftirlitið beri ábyrgð á að fjármunum sé á hverjum tíma varið til brýnustu verkefna. Vísar Samkeppniseftirlitið í þessu sambandi til þeirra sjónarmiða sem fram koma í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2010 *X gegn Samkeppniseftirlitinu* sem eigi við í þessu máli.

Samkeppniseftirlitið bendir á að erindi áfrýjanda lúti m.a. að ætluðum brotum Reykjavíkurborgar á álit samkeppnisráðs nr. 4/2001. Álit samkvæmt samkeppnislögum séu óbindandi að lögum og hafi ekki í för með sér réttaráhrif þó ekki sé farið að tilmælum í álit, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/1999 *Stangveiðifélag Reykjavíkur gegn samkeppnisráði*. Erindi áfrýjanda tengist því ekki mikilvægum neytendamörkuðum né alvarlegum brotum á samkeppnislögum.

Samkeppniseftirlitið telur að hér skipti einnig máli að erindi áfrýjanda sé bæði óskýrt og vanreifað. Jafnframt sé í erindinu lagt fyrir Samkeppniseftirlitið að meta atriði sem ekki falli undir verksvið þess. Þá sé einnig að finna í kærú áfrýjanda ósk um að eftirlitið rannsaki styrkjafyrirkomulag Reykjavíkurborgar til tónlistarskóla þar sem styrkir séu veittir í forni þjónustusamninga án útboðs eða auglýsinga. Sé þar um nýja kröfugerð að ræða.

Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að það hafi verið málefnalegt að taka erindi áfrýjanda ekki til frekari meðferðar, sbr. heimild 8. gr. samkeppnislaga.

V.

Niðurstaða

Í þessu máli er ekki tekin afstaða til þess hvort reglur Reykjavíkurborgar um styrki til tónlistarskóla eða ákvarðanir á grundvelli þeirra reglna kunni að fara í bága við ákvæði laga. Ekki liggur heldur fyrir í málinu hvort áfrýjandi hafi leitað til samgönguráðuneytisins, sbr. 102.-103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Áfrýjunarnefndin tekur einvörðungu afstöðu til þess í þessu máli hvort ástæða sé til að endurskoða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að hefja ekki rannsókn og málsmeðferð á grundvelli erindis áfrýjanda til eftirlitsins.

Eins og fram kom í úrskurði áfrýjunarnefndar fyrr á þessu ári í máli nr. 4/2010 tekur Samkeppniseftirlitið ákvarðanir um það samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga hvort erindi sem berast stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar jafnframt sem henni er heimilt að raða málum í forgangsröð. Mat þetta þarf að vera byggt á málefnalegum sjónarmiðum og hafa þau m.a. verið sett fram í áður nefndri 9. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins þótt ákvæðið sé að mati

áfrýjunarnefndarinnar ekki tæmandi um slík sjónarmið. Samkeppniseftirlitið ber ábyrgð á að fjármunum sé á hverjum tíma varið til brýnustu verkefna og verður að ætla að aðstaða annarra til endurskoðunar á því mati sé til muna verri en eftirlitsins sjálfs.

Samkeppniseftirlitið hefur í þessu máli vísað til þess að aðstæður hafi ekki breyst frá því sem var fyrr á árinu, en í tengslum við meðferð máls nr. 4/2010 hjá áfrýjunarnefndinni var reifað ítarlega að málum hefur mjög fjölgað hjá eftirlitinu og málsmeðferðartími lengst í kjölfar bankahruns. Þá hafi eftirlitinu verið gert að skera niður kostnað. Samkeppniseftirlitið hefur því ákveðið að leggja áherslu á mál er tengjast mikilvægum neytendamörkuðum s.s. matvörumarkaði og fjármálaþjónustu, sem og önnur alvarleg brot.

Áfrýjunarnefndin telur að það mat Samkeppniseftirlitsins að taka erindi áfrýjanda ekki til umfjöllunar sé byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Við undirbúning ákvörðunarinnar var gætt að málsmeðferðarreglum stjórnsluréttar.

Samkvæmt öllu framansögðu er því hafnað kröfum áfrýjanda um að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli hans verði felld úr gildi.

Úrskurðarorð:

Staðfest er ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 24. júní 2010 um að hefja ekki rannsókn eða taka erindi áfrýjanda til frekari meðferðar.

Reykjavík 27. ágúst 2010.

Jóhannes Karl Sveinsson

Anna Kristín Traustadóttir

Kristín Benediktsdóttir

Rétt endurrit staðfestir: