



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
b.t. ráðherra
Sölvhóls götu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. ágúst 2012
Tilv. 1102032

Efni: Kvörtun vegna útleigu á húsnæði í eigu ríkisins að Núpi í Dýrafirði.

Samkeppniseftirlitið vísar til fyrri bréfaskipta vegna kvörtunar sem það hefur haft til meðferðar og varðar hvort útleiga mennta- og menningarmálaráðuneytisins á húsnæði Héraðsskólans á Núpi í Dýrafirði til rekstraraðila Hótel Núps feli í sér skerðingu á samkeppni. Í málinu kemur til álita að beita b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, þar sem kveðið er á um að Samkeppniseftirlitið geti gripið til íhlutunar vegna samkeppnishamlandi aðgerða opinberra aðila.

I.

Erindið og málsmeðferð

1.

Upphaf máls þessa má rekja til erindis ásamt fylgiskjölum, dags. 22. febrúar 2011, sem Samkeppniseftirlitinu barst frá Fisherman ehf. og Gistingu ehf. Bæði Fisherman ehf. og Gisting ehf. (hér eftir kvartendur) eru ferðapjónustufyrirtæki sem selja gistingu en þau stunda rekstur sinn á Suðureyri við Súgandafjörð. Erindið varðar leigusamning mennta- og menningarmálaráðuneytisins við Sigurð Arnfjörð Helgason, dags. 27. nóvember 2007, um húsnæði sem áður hýsti starfssemi Héraðsskólans á Núpi í Dýrafirði. Sigurður Arnfjörð er einn eigenda Sveitasælu ehf. sem rekur ferðapjónustu í húsnæðinu undir nafninu Hótel Núpur (hér eftir Hótel Núpur eða Núpur).¹ Í erindinu er því haldið fram að kjör samkvæmt leigusamningnum feli í sér óbeina niðurgreiðslu hins opinbera á rekstri Hótel Núps.

Í erindinu kemur fram að leigusamningurinn frá 27. nóvember 2007 gildi aðeins yfir sumartímann en þrátt fyrir það sé hótelið í rekstri allt árið miðað við fréttir og

¹ <http://www.hotelnupur.is/>. Heimasíða skoðuð 18. janúar 2012.



auglýsingar um viðburði. Engar upplýsingar finnast um hvað greitt sé í leigu yfir vetrartímann. Ekki finnast nein gögn sem sýni að skólahúsnæðið hafi verið auglýst til leigu á sínum tíma.

Fram kemur að kvartendur hafi byggt upp ferðapjónustu á Suðureyri fyrir tugi milljóna króna og telja þeir að samkeppni sé raskað með þeim hætti að mennta- og menningarmálaráðuneytið geri leigusamning til málamynda um húsaleigu Héraðsskólans á Núpi. Íslenska ríkið leggi Héraðsskólanum fjármuni til viðhalds, t.d. 10 milljónir króna árið 2010 og sé með húsvörð á launum til að sinna viðhaldi. Kvartendur þurfi sjálfir að greiða fyrir viðhald á eignum sínum. Leigufjárhæðin samkvæmt samningi ráðuneytisins og Sigurðar Arnfjörð dugi ekki fyrir föstum húsnæðiskostnaði, eins og eðlilegu viðhaldi, húsvörslu, fasteignagjöldum, tryggingum og orku. Hér sé því verið að niðurgreiða húsnæðiskostnað einkaaðila sem sé í samkeppni við aðra einkaaðila sem hafi fjárfest á eigin vegum í húsnæði og rekstrarmunum. Þessa aðstöðu geti Hótel Núpur nýtt sér við tilboðsgerð vegna þess að samkeppnisaðilar geti ekki boðið sambærilegt verð og Núpur bjóði.

Í erindi kvartenda er á grundvelli framangreinds óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið úrskurði um hvort húsaleigusamningurinn sé málamyndagerningur. Verði niðurstaða eftirlitsins að raunin sé sú er þess krafist að samningnum verði rift og Héraðsskólinn á Núpi endurleigður miðað við eðlilega húsaleigu í því samkeppnisumhverfi sem Hótel Núpur starfi. Það sé mat kvartenda að verið sé að nota leigusamninginn til að niðurgreiða einkarekinn samkeppnisrekstur með málamyndagjörningi. Í þessu samhengi vísi kvartendur sérstaklega til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 15/2003, *Erindi er varðar samkeppnishamlandi leigusamning Fjarðarbyggðar á Egilsbúð í Neskaupstað*.

2.

Erindi kvartenda var sent mennta- og menningarmálaráðuneytinu til umsagnar með bréfi, dags. 22. mars 2011. Með sama bréfi var einnig óskað eftir nánar tilgreindum upplýsingum um rekstur ráðuneytisins á húsnæðinu. Með bréfi, dags. 8. apríl 2011, var framangreind umsagnarbeiðni til ráðuneytisins ítrekuð. Umsögn ráðuneytisins ásamt svörum við upplýsingabeiðni barst Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 26. maí 2011.

Í umsögn ráðuneytisins segir að með breytingu á grunnskólalögum árið 1995 hafi verið ákveðið að eignarhluti ríkisins í grunnskólum landsins skyldi afskrifast í 15 jöfnum áföngum á jafn mörgum árum og að eignarhluti sveitarfélaganna í þeim skyldi vaxa að sama skapi. Undanþegnar þessu ákvæði voru m.a. óbyggðar lóðir og landréttindi og einnig skólastjóra- og kennarabústaðir. Héraðsskólinn á Núpi hafi verið starfræktur frá 4. janúar 1907 til 31. ágúst 1992. Héraðsskólinn sé ein þeirra eigna sem ekki hafi færst yfir til sveitarfélaga. Frá því að skólahald var aflagt hafi húsnæðið verið leigt út til rekstrar sumargistingar á vegum Ferðaskrifstofu ríkisins (Hótel Edda). Síðar hafi verið rekið þar hótel á vegum Flugleiða til ársins 2004. Hús skólans sem eru um 3300 fermetrar að stærð, muni vera í góðu ástandi en heimavistarherbergi án salernis og baðaðstöðu. Allnokkrir starfshópar og nefndir á vegum ráðuneytisins hafi fjallað um nýtingarmöguleika skólahúsnæðisins án þess að tekist hafi að finna nýtt hlutverk fyrir það. Á fjárlögum undanfarinna ára hafi verið heimild til sölu á húsnæðinu en sölutilraunir hafi ekki skilað árangri.



Samkvæmt minnisblaði til ráðherra, dags. 5. nóvember 2007, lá fyrir ósk frá Sigurði Arnfjörð um að taka hótelaðstöðu Núpsskóla, mötuneyti og heimavistir á leigu sumarið 2008 en fram kom að hann væri framreiðslumaður og starfsmaður Háskólaseturs Vestfjarða. Í erindi Sigurðar til ráðuneytisins kom fram að ætlunin væri að standa fyrir námskeiðum fyrir erlenda íslenskunema á vegum Háskóla Íslands í samvinnu við Háskólasetur Vestfjarða í ágústmánuði það ár. Þá væri einnig stefnt að því mánuðina á undan að koma upp almennri gistiaðstöðu og veitingarekstri í húsnæði skólans. Í umfjöllun fjármálasviðs ráðuneytisins um erindi Sigurðar Arnfjörð hafi komið fram að hann hefði raunhæfar hugmyndir um hægfara en fjölþætta þróun og uppbyggingu ferðaþjónustu byggða á náttúrufari Vestfjarða almennt og hefð Núps sem skóla og menntaseturs sem starfrækja mætti allan ársins hring. Einnig kom fram í umfjöllun fjármálasviðs að málefni Núpsskóla hefðu verið í biðstöðu eftir að byggðamál og mótvægisáðgerðir almennt og Vestfjarða sérstaklega hafi ekki komist á dagskrá ríkisstjórnar fyrr á árinu 2007. Auglýsing um sölu á skólahúsnæðinu hafi ekki skilað viðunandi niðurstöðu vegna þess að bjóðendur hæstu tilboða reyndust ekki hafa bolmagn til kaupanna þegar til átti að taka. Því var lagt til við ráðherra að hann myndi heimila gerð leigusamnings við Sigurð Arnfjörð fyrir sumarið 2008 með eðlilegum fyrirvörum. Í minnisblaðinu hafi ekki verið rætt sérstaklega um leiguverð en í samningi ráðuneytisins við Sigurð, dags. 27. nóvember 2007, komi fram að leiga sé 1.200.000 kr. sem taki breytingum m.v. húsnæðisvísitölu, auk vinnuframlags leigutaka í formi viðhalds í samráði við húsvörð. Leigutíminn sé frá 1. júní 2008 til 31. ágúst 2008 með möguleika á framlengingu um eitt ár í senn.

3.

Með bréfi til mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 17. ágúst 2011, tilkynnti Samkeppniseftirlitið að ákveðið hafi verið að taka erindi kvartenda (Fisherman ehf. og Gistingar ehf.) til formlegrar meðferðar, sbr. 11. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 88/2005. Með sama bréfi var óskað eftir upplýsingum um hvernig leigugreiðslur vegna Héraðsskólans á Núpi eru reiknaðar. Með tölvubréfi frá ráðuneytinu, dags. 17. ágúst 2011, var upplýst að leigan sé miðuð við vísitölu neysluverðs útgefna af Hagstofu Íslands og að upphafsvísitalan sé miðuð við 1. júní 2008.

4.

Með bréfi, dags. 5. október 2011, sendi Samkeppniseftirlitið Hótel Núpi, og rekstraraðila hótelsins, Sigurði Arnfjörð Helgasyni, erindi kvartenda og umsögn mennta- og menningarmálaráðuneytisins til umsagnar. Með sama bréfi óskaði Samkeppniseftirlitið einnig eftir nánar tilgreindum upplýsingum um rekstur hótelsins, m.a. um leigðan fermetrafjölda og fjölda gistinátta. Umsögn Hótel Núps og upplýsingar bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 26. október 2011. Eintak án trúnaðarupplýsinga barst með tölvubréfi, dags. 18. nóvember 2011.

Í umsögn Hótel Núps kemur fram að Sigurður Arnfjörð hafi tekið húsnæði fyrrum Héraðsskólans á Núpi til leigu í nóvember árið 2007 og hafið rekstur þann 1. júní árið 2008. Hótel Edda sem starfaði á Núpi í 10 ár hafi lokað vegna verkefnaskorts og engin starfssemi hafi verið í húsnæðinu árið 2005. Rekstraraðili árið 2006 hafi ekki enst út sumarið og engin starfssemi hafi verið í húsinu árið 2007. Húsvörður á vegum eigenda



húsnæðisins hafi verið starfandi óslitið frá árinu 1992 þegar skólahaldi lauk, óháð því hvort rekstur væri í húsnæðinu eða ekki.

Í 3. gr. leigusamningsins frá 27. nóvember 2007 komi fram að leiguupphæðin sé 400.000 kr. vísitölutryggð á mánuði (1.200.000 kr. fyrir sumarið). Í dag sé þessi mánaðarleiga komin yfir 500.000 kr. Hótel Núpur leigi einnig einstaka daga utan sumartíma, t.d. fyrir jólahlaðborð, veislur og fundi. Árið 2008 hafi þrír mánuðir og 15 dagar verið leigðir en 2011 stefni í að þrír mánuðir og 40 dagar verði leigðir. Á árunum 2012 til 2016 stefni Hótel Núpur á að ná leigutíma upp í 6 til 7 mánuði yfir árið. Framtíðarsýn Hótel Núps sé að kaupa húsnæðið.

Í 4. gr. leigusamningsins segi: „Við umhirðu húsnæðisins skal leigutaki leggja áherslu á aðgerðir til að verja það skemmdum og tryggja verð og notagildi þess.“ Hótel Núpur hafi lagt [...]² þús. kr. á ári í endurbætur á húsnæðinu sökum bágs ástands þess. Það ætti að þykja eðlilegur kostnaður leigusala en ekki leigjanda. Þetta viðhald nemi um [...] kr. á hvern leigðan mánuð. Því sé leigugreiðsla í raun um [...] kr. á mánuði.

5.

Með bréfi, dags. 16. desember 2011, sendi Samkeppniseftirlitið kvartendum umsögn mennta- og menningarmálaráðuneytisins og athugasemdir Hótel Núps til umsagnar. Engin umsögn barst frá kvartendum.

6.

Með bréfi, dags. 18. janúar 2012, sendi Samkeppniseftirlitið mennta- og menningarmálaráðuneytinu umsögn Hótel Núps til athugasemda. Frestur til að gera athugasemdir var til 1. febrúar 2012 en ekkert svar barst frá ráðuneytinu.

Þá aflaði Samkeppniseftirlitið með tölvubréfi, dags. 26. júlí 2011, gagna um leiguverð á sambærilegu gistihúsnæði frá Hótel Eddu Eiðum og Skógum. Svar barst með tölvubréfi, dags. 2. ágúst 2011.

II.

Niðurstaða

1.

Samkeppnislögum er ætlað að vinna gegn því að fyrirtæki í atvinnurekstri og opinberir aðilar skaði með athæfi sínu eða aðgerðum samkeppni á viðkomandi markaði. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga taka lögin til hvers konar atvinnustarfsemi svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Hugtakið atvinnurekstur er nánar skilgreint í 1. mgr. 4. gr. laganna.

Í máli þessu er farið fram á að Samkeppniseftirlitið úrskurði um hvort leigusamningurinn vegna Héraðsskólans á Núpi, dags. 27. nóvember 2007, sé málamyndagerningur og að

² Trúnaður.



stofnunin taki ákvörðun um að samningnum verði rift og Héraðsskólinn á Núpi endurleigður á verði sem miðist við eðlilega húsaleigu í því samkeppnisumhverfi sem Hótel Núpur starfi við. Ekki kemur fram á grundvelli hvaða lagaákvæða þetta skuli gert en kvartendur vísa sérstaklega til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 15/2003 *Erindi er varðar samkeppnishamlandi leigusamning Fjarðarbyggðar á Egilsbúð í Neskaupstað* sem varðar sambærilegt álitaefni.

2.

Sérstaklega er fjallað um sölu og ráðstöfun eigna ríkisins í 40. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þar segir m.a. að ekki megi „*selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.*“ Þessi regla er nánar útfærð í 29. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Í þeirri grein kemur fram að ríkisaðilar í A-hluta ríkisreiknings skuli hverju sinni afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma fasteignir, eignarhluti í félögum, skip og flugvélar, söfn og safnahluta sem hafi að geyma menningarverðmæti og aðrar eignir sem hafa verulegt verðgildi og falla ekki í framangreinda flokka. Með leigu til langs tíma er átt við leigu til lengri tíma en eins árs, sbr. athugasemdir við ákvæðið í greinargerð. Í 35. gr. laganna segir að ríkisaðilum í A-hluta sé heimilt án sérstakrar lagaheimildar að selja lausafé sem þeir hafi notað við starfssemi sína, s.s. ökutæki, vélar, áhöld og annan búnað. Ríkisaðilum í B-hluta ríkisreiknings er heimilt að ráðstafa framangreindum eignum án lagaheimildar enda sé sú ákvörðun innan lagaheimilda forstöðumanns hennar og eignin sé ekki fasteign eða afnotaréttur af henni. Ríkisaðilum er í undantekningartilfellum heimilt án lagaheimildar að leigja út þær eignir sem ekki er heimilt að ráðstafa með sölu ef um er að ræða venjubundna rekstrarleigu, enda liggi fyrir samþykki viðkomandi ráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, sbr. 2. mgr. 29. gr. laganna.

Í 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004 er kveðið á um auglýsingaskyldu ríkisjarða í greininni segir orðrétt, „*Ríkisjarðir sem fyrirhugað er að selja, aðrar en þær sem ákvæði 35. og 36. gr. gilda um, skal auglýsa til sölu með opinberri auglýsingu og skal leitað eftir kaupþilboðum í þær í samræmi við gildandi löggjöf og stjórnvaldsreglur um sölu á eignum ríkisins á hverjum tíma. Kaupverð skal að jafnaði vera hagkvæmasta tilboð með tilliti til verðs og greiðsluskilmála en alltaf er heimilt að hafna öllum innsendum tilboðum.*“ Framangreind regla gildir þó ekki um sölu til aðila sem stunda landbúnað eða aðra starfssemi ef hagsmunir sveitarfélags krefjast þess að að viðkomandi jarðir eða jarðahlutar verði seldir þeim aðilum, sbr. 2. mgr. 38. gr. laganna. Sama á við um sölu til einstaklinga eða lögaðila hafi þeir haft landið á leigu í a.m.k. 20 ár og á eigin kostnað lagt í verulegar ræktunarframkvæmdir sem hafi aukið verðmæti landsins umtalsvert, sbr. 3. mgr. 38. gr. laganna.

Reglugerð nr. 206/2003 um ráðstöfun eigna ríkisins er sett á grundvelli 51. gr. laga um fjárreiður ríkisins, sbr. 2. mgr. 70. gr. og 85. gr. laga nr. 94/2001 um opinber innkaup (í dag lög nr. 84/2007). Í reglugerðinni eru skyldur ríkisaðila við ráðstöfun eigna ríkisins nánar útfærðar. Í fyrstu grein reglugerðarinnar kemur fram að afla þurfi lagaheimildar til að selja sömu eignir og upp eru taldar í 29. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Í 2. gr. reglugerðarinnar segir að ríkisaðilar skuli skriflega óska eftir samþykki



fjármálaráðuneytisins til að nýta lagaheimild til sölu/ráðstöfunar fasteigna, skipa og flugvéla. Ráðstöfun í þessu samhengi „*getur þýtt sölu (þ.m.t. sölu fasteignar til niðurrifs eða brottflutnings), leigu, veðsetningu, gjöf eða skipti (t.d. makaskipti á fasteignum).*“³ Í 3. gr. er Ríkiskaupum falið að ráðstafa þeim eignum sem ákveðið hefur verið að selja eða láta af hendi með öðru móti, þetta á þó ekki við um eignarhluti í fyrirtækjum, sölu safna og safnahluta og annarra verðmætra eigna, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar.

Í 4. gr. er Ríkiskaupum falið að bjóða fasteignir, skip og flugvélar til sýnis og sölu með opinberri auglýsingu. Lágmarkasverð skuli ákveðið í samráði við fjármálaráðuneytið. Ríkiskaup meti tilboð sem berist og geri tillögu til fjármálaráðuneytisins sem ákveði hvaða tilboði skuli tekið í samráði við viðkomandi fagráðuneyti. Í 5. gr. er Ríkiskaupum falið að bjóða bifreiðar, tæki og vélar til sýnis með opinberri auglýsingu þar sem nauðsynlegar upplýsingar séu gefnar upp. Þessar eignir skuli seldar gegn staðgreiðslu. Í 6. gr. segir að húsgögnum, tölvum, skrifstofuvélum og öðrum búnaði sem ekki sé getið sérstaklega í reglugerðinni skuli ráðstafað á hagkvæmasta hátt. Í 9. gr. reglugerðarinnar er fjármálaráðherra veitt heimild við sérstakar aðstæður til að víkja frá ákvæðum reglugerðarinnar varðandi framkvæmd við sölu ríkiseigna.

Af framangreindu er ljóst að auglýsa ber með opinberum hætti sölu ríkisins á fasteignum og helstu rekstrarmunum. Sú skylda nær þó ekki til útleigu á eignum ríkisins, sbr. orðalag reglugerðar um ráðstöfun eigna ríkisins.

3.

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum. Sá þjónustu- og landfræðilegi markaður sem mál þetta tekur til er, að mati Samkeppniseftirlitsins, markaðurinn fyrir gisti- og ferðaþjónustu á norðanverðum Vestfjörðum.

Hið samkeppnislega álitaefni snýst um hvort mennta- og menningarmálaráðuneytið raski samkeppni á markaðnum fyrir gisti- og ferðaþjónustu á norðanverðum Vestfjörðum, með því að leigja út húsnæði í eigu hins opinbera á kjörum sem eru undir markaðsverði. Bæði kvartendur og Hótel Núpur reka gistiþjónustu á svæðinu sem seld er á sambærilegu verði. Samkvæmt heimasíðum fyrirtækjanna kostar nótt í tveggja manna herbergi á bilinu 11.500 til 19.950 kr.⁴ Fyrirtækin eru því, að mati stofnunarinnar, keppinautar á ofangreindum markaði og bjóða upp á samanburðarhæfa þjónustu. Samkeppniseftirlitið telur ekki nauðsynlegt að skoða hlutdeild aðila á markaðnum eins og sakir standa.

Á heimasíðu velferðarráðuneytisins er að finna umfjöllun um húsnæðismál en þar er m.a. fjallað um fjárhæð húsaleigu, breytingar og endurbætur og viðhald leiguhúsnæðis.⁵ Í umfjöllun ráðuneytisins um fjárhæð húsaleigu er vísað til húsaleigulaganna nr. 36/1994

³ Sjá umfjöllun á stjórnendavef ríkisins: http://www.stjornendavefur.is/Fjarmal-stjv/kaup-sala-eigna/#Sala_og_radstofun, skoðað 23. september 2012.

⁴ <http://www.66guesthouse.is/default.aspx>, <http://www.hotelnupur.is/> og <http://www.fisherman.is/>. Heimasíður skoðaðar 24. janúar 2012.

⁵ <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/husnaedismal/husaleigumal/>. Heimasíða skoðuð 19. janúar 2012.



þar sem fram kemur að leigufjárhæð skuli vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila. Jafnframt er vitnað í greinargerð með frumvarpi til húsaleigulaga þar sem segi m.a. að megin viðmiðun leigufjárhæðar sé markaðsleiga sambærilegs húsnæðis. Jafnframt er vísað til annarra atriða sem hafa beri hliðsjón af við ákvörðun leigufjárhæðar. Þá er einnig fjallað um viðhald leiguhúsnæðis. Meginreglan sé sú að leigusali annist viðhald innan húss og utan en leigjanda sé skylt á sinn kostnað að viðhalda læsingum, vatnskrönum, raftenglum og öðru smávægilegu. Ef tilhögun viðhalds eigi að vera önnur þurfi að semja sérstaklega um það. Að mati Samkeppniseftirlitsins er gott að hafa framangreinda umfjöllun velferðarráðuneytisins til hliðsjónar við gerð leigusamninga en mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um réttindi og skyldur aðila í slíkum samningum.

Í leigusamningi mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Sigurðar Arnfjörð, annars eiganda Sveitasælu ehf. rekstraraðila Hótel Núps, kemur fram að leiguverð sé 1.200 þús. kr. fyrir tímabilið frá 1. júní til 31. ágúst ár hvert en breytist árlega í réttu hlutfalli við húsnæðisvísitölu (vísitölu neysluverðs í júní 2008). Uppreiknuð leigugreiðsla vegna júní árið 2010 var 474 þús. kr. Í svarbréfi ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins, dags. 26. maí 2011, kemur fram yfirlit yfir fjárlagaliði vegna rekstrar hins opinbera á húsnæði Héraðsskólans á Núpi. Hreinn kostnaður ríkisins vegna rekstrar húsnæðisins árið 2010 var u.þ.b. 11,5 m.kr. eða um 960 þús. kr. á mánuði. Meðalkostnaður ríkisins vegna húsnæðisins á mánuði fyrir árin 2008, 2009 og 2010 var rúmlega 850 þús. kr. en meðal leigugreiðsla Hótel Núps vegna hvers leigðs mánaðar 2008, 2009 og 2010 442 þús. kr. eða um 50% af meðal mánaðarlegum kostnaði ríkisins vegna húsnæðisins. Tekjur ríkisins af rekstri fasteignarinnar árið 2010 voru rúmar 2.233 þús. kr. Af framangreindu er ljóst að tekjur ríkisins af fasteigninni voru talsvert lægri en kostnaður af rekstri hennar.

Í máli Hótel Núps kemur fram að fyrirtækið hafi lagt í nokkrar endurbætur á húsnæðinu. Miðað við þær sé leiga vegna húsnæðisins í raun um [...] þús. kr. á mánuði á leigutímanum. Í 3. gr. leigusamningsins frá 27. nóvember 2007 er fjallað um leiguverð, þar kemur fram að leiguverð skuli vera 1.200.000,- kr. og að leigutaki annist auk þess daglegt minniháttar viðhald og umsjón með húsnæðinu í samráði við húsvörð. Í lokamálslið 4. gr. leigusamningsins kemur fram að öll almenn ákvæði húsaleigusamninga gildi að öðru leyti en ákveðið sé í samningnum.

Í leigusamningnum kemur ekki fram hversu stóran hluta húsnæðisins Hótel Núpur leigir. Upplýsingar ráðuneytisins og Hótel Núps um leigðan fermetrafjölda stangast nokkuð á. Í tölvubréfi ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins, dags. 27. júní 2011, kemur fram að Hótel Núpur sé að nota um 2500 fermetra af um 5000 fermetra húsnæði. Í bréfi Hótel Núps til Samkeppniseftirlitsins, dags. 26. október 2011, kemur hins vegar fram að leigður fermetrafjöldi sé um 1200 fermetrar af um 3300 fermetra heildarstærð húsnæðis.

Af gögnum málsins verður ekki séð að nein kostnaðargreining hafi farið fram varðandi þann hluta húsnæðis Héraðsskólans á Núpi sem Hótel Núpur leigir. Þá var fyrirhuguð útleiga húsnæðisins hvorki auglýst með almennum hætti né boðin út. Þá sést ekki að athugun hafi farið fram á markaðsleigu af hálfu ráðuneytisins þegar leiguupphæð var ákveðin. Eins og fram kemur að ofan var ekki sérstaklega rætt um leiguverð í minnisblaði til ráðherra frá 5. nóvember 2007. Er því óljóst hvaða kostnaðarviðmið voru lögð til grundvallar við gerð samningsins.



4.

Í b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er samkeppnisyfirvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 15/2003 *Erindi er varðar samkeppnishamlandi leigusamning Fjarðarbyggðar á Egilsbúð í Neskaupstað* var fjallað um áþekkt álitaefni og í máli þessu. Í ákvörðuninni sagði m.a. orðrätt:

„Samkeppnisráð bendir á að til að inna af hendi þau verkefni sem sveitarfélaginu er annað hvort skylt að annast samkvæmt lögum eða sveitarstjórn hefur á grundvelli heimilda sinna ákveðið að viðhalda þá beri sveitarfélaginu þegar það verðleggur þjónustuna að huga að öllum kostnaðarpáttum og gjöldum sem viðkomandi húsnæði tengjast þannig að ekki sé um undirverðlagningu að ræða. Þetta á sérstaklega við þegar um er að ræða húsnæði fyrir starfsemi á samkeppnismarkaði en þar kann ómálefnaleg verðlagning að raska samkeppni. Í því sambandi verður að hafa í huga að sveitarfélag er opinber aðili sem hefur með margvíslegum hætti sterkari stöðu en einkaaðilar. Benda má á að sveitarfélög njóta lögboðinna tekjustofna og tekjuöflun sveitarfélaga getur jafnframt verið margbreytileg, sbr. lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1994, en jafnframt njóta rekstrareiningar á vegum sveitarfélaga þess að hafa sveitarfélagið að bakhjarli.

Erfitt kann að vera að nota kostnað sem einhlítan mælikvarða á húsaleigu, einkum úti á landi þar sem eftirspurn eftir sérhæfðu húsnæði kann að vera takmörkuð. Á sama hátt kann það að vera erfiðleikum háð að finna ákveðið markaðsverð leiguhúsnæðis. Besta leiðin að mati samkeppnisráðs til þess að nálgast það verð sem markaðurinn er reiðubúinn að greiða er að bjóða húsaleiguna út. Á þann hátt verður líka helst komið í veg fyrir að keppinautum sé mismunað enda hafi þeir sama möguleika að gera tilboð í húsnæðið. Samkeppnisráð álítur að rekstur umræddrar fasteignar í eigu sveitarfélagsins Fjarðarbyggðar hefði átt að bjóða út. Það að ganga til samninga við einn aðila á samkeppnismarkaði án þess að gefa öðrum kost á að leggja fram tilboð hvetur ekki til samkeppni. Þvert á móti má gera ráð fyrir að slík ráðstöfun skaði samkeppni á markaðnum.“

Að mati Samkeppniseftirlitsins eiga sömu sjónarmið við í þessu máli, enda í báðum málunum um að ræða opinberan aðila sem leigir húsnæði til aðila sem stundar samkeppnisrekstur.⁶

Héraðsskólinn á Núpi er á nokkuð afskekktu svæði þar sem erfitt er að finna nokkuð sem kalla mætti markaðsverð, sérstaklega fyrir stórt og sérhæft húsnæði. Við gagnaöflun

⁶ Í þessu sambandi má einnig benda á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 35/2009 *Kvörtun Átaks Heilsuræktar ehf. vegna leigu Akureyrarbæjar á húsnæði til Vaxtaræktarinnar ehf.*



Samkeppniseftirlitsins kom þó í ljós að sambærilegt gistiþúsnæði sem er í útleigu ber töluvert hærri leigu en leigan er samkvæmt þeim leigusamningi sem fjallað er um í máli þessu. Eins og fram kemur í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 15/2003 er eina marktæka leiðin til að tryggja að eðlilegt markaðsverð verði greitt fyrir leigu þúsnæðisins að auglýsa og bjóða út leigu þess.

Af umfjöllun í öðrum hluta niðurstöðukafla ákvörðunarinnar hér að framan sést að leigusamningur mennta- og menningarmálaráðuneytisins vegna Héraðsskólans á Núpi er alls ekki skýr um ýmis atriði. Í því samhengi vill Samkeppniseftirlitið sérstaklega taka fram að nauðsynlegt er að skyldur og réttindi, bæði leigusala og leigjanda, séu skýrt ákveðin í leigusamningi. Þannig væri heppilegt að taka fram hvaða viðhaldi leigutaki á að sinna og hversu stór hluti leigugreiðslu felist í því, auk þess sem afmarka þarf stærð hins leigða þúsnæðis ef aðeins hluti þess er leigður út.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að það hvernig mennta- og menningarmálaráðuneytið stóð að leigusamningi við Sigurð Arnfjörð Helgason, dags. 27. nóvember 2007, um leigu á þúsnæði Héraðsskólans á Núpi og ákvörðun leigufjárhæðar, hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Þá séu ekki til staðar sérlægðir sem geymi sérstakar reglur um heimild eða skyldu ráðuneytisins til slíks fyrirkomulags, sbr. sama ákvæði sömu greinar.

Með hliðsjón af framangreindu og með vísan til 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, beinir Samkeppniseftirlitið þeim fyrirmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að það bjóði út leigu þúsnæðis Héraðsskólans á Núpi að hluta eða í heild í samræmi við eftirspurn þegar gildistími núverandi samnings við Sigurð Arnfjörð Helgason rennur út nú í september 2012.

Samkeppniseftirlitið birtir í dag álit til opinberra aðila um samkeppnishindranir tengdar útleigu þúsnæðis á vegum hins opinbera, nr. 1/2012. Þar er þeim tilmælum beint til opinberra aðila, hvort sem er á vettvangi ríkis eða sveitarfélaga, að þeir leiti tilboða í hlutlægu, málefnalegu og gagnsæju ferli þegar þúsnæði eða önnur takmörkuð gæði eru seld eða leigð út til aðila sem stunda samkeppnisrekstur. Við ákvarðanir um skilmála, s.s. um sölu- eða leiguverð, eða tímalengd leigu, skal þess gætt að samkeppni sé ekki skekkt. Þá er mælt til þess að opinberir aðilar setji sér og birti almennar verklagsreglur um þetta efni.

Virðingarfyllst,

Páll Gunnar Pálsson

Magnús Þór Kristjánsson