



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 30. júní, 2009

Ákvörðun nr. 25/2009

### **Krafa um fjárhagslegan aðskilnað Borgarbyggðar á rekstri tjaldsvæðis**

#### **I.**

#### **Erindið**

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá Steinsnari ehf., dags. 29. ágúst 2008, þar sem óskað var eftir því að úr því væri skorið hvort sveitarfélagið Borgarbyggð hafi með rekstri sínum á tjaldsvæðinu í Borgarnesi brotið gegn 1. og 14. gr. samkeppnislaga.

Fyrirtækið Steinsnar ehf. er staðsett í Fossatúni í Borgarbyggð og rekur þar ferðapjónustu sem samanstendur af tjaldsvæði og veitingahúsi. Hófst reksturinn árið 2005. Í erindinu kemur fram að rekstrarhugmyndin byggist á því að reka tjaldsvæði með víðtækari þjónustu og þægindum en boðið var upp á héraendis á þeim tíma sem reksturinn hófst. Þannig hafi ferðamáti innanlands breyst frá tjöldum og tjaldvögnum yfir í fellihýsi, hjólhýsi og húsbíla um aldamótin síðustu og því hafi þurft að mæta þeim kröfum. Tjaldsvæðið í Fossatúni hafi þannig, að mati fyrirtækisins, verið í forystu fyrir rafvæðingu tjaldsvæða og þá hafi svæðið boðið upp á afþreyingar- og leikaðstöðu auk betri hreinlætisaðstöðu en þá hafi verið til staðar á öðrum tjaldsvæðum.

Í erindinu er með nokkuð ítarlegum hætti farið yfir rekstur sveitarfélagsins Borgarbyggðar á tjaldsvæði í Borgarnesi. Bent er á að ekki hafi verið eiginlegt tjaldsvæði í Borgarnesi fram til ársins 2004 en þá hafi verið settir niður ferðakamrar á grasbala og malarvöll við hlið Hyrnunnar og svæðið auk þess tyrft að hluta. Það ár hafi ekki verið innheimt gjald fyrir notkun á tjaldsvæðinu. Árið 2005 hafi verið sett upp salernishús og árið 2006 lagt heitt vatn að salernishúsum og rafmagnstengjum bætt á svæðið. Árin 2005 og 2006 hafi Upplýsinga- og kynningarmiðstöð Vesturlands séð um rekstur tjaldsvæðisins.

Í erindinu kemur fram að árið 2006 hafi verið kynnt að byggja ætti menntaskóla á svæðinu þar sem tjaldsvæðinu hafði verið komið fyrir og var kvartanda tilkynnt af þáverandi forseta sveitarstjórnar að ekki yrði sett upp nýtt tjaldsvæði. Í bréfi kvartanda er rakið að nokkurt ósætti hafi orðið vegna þeirra ákvörðunar og því hafi sveitarstjórn gert úttekt á rekstri tjaldsvæðisins og hún leitt í ljós að 80% gistinátta væru þá helgi sem knattspyrnumót knattspyrnudeildar Skallagríms væri haldið en 20% aðrar helgar sumarsins. Úttektin hafi enn fremur leitt í ljós að innheimta gjalda væri gloppótt og félagar í Húsbílafélaginu hefðu staðfest að þeir notuðu tjaldsvæðið iðulega án endurgjalds. Samkvæmt erindinu var ákveðið þann 7. júní 2007 að setja upp „lágmarksaðstöðu“ tjaldsvæði á svæði því sem daglega er nefnt Granastaðatúnið og liggur við þjóðveg 1 á leiðinni norðanmegin út úr Borgarnesi, í ljósi þrýstings á sveitarstjórn. Komið hafi verið upp plastkömrum á túninu og vorið 2008 hafi verið komið



upp salernishúsi, lagt fyrir heitu og köldu vatni, grasflatir bættar, útbúin malarstæði fyrir húsbíla, rafmagnsstaurum með tengjum komið fyrir og skilti sett upp við þjóðveginn með tjaldsvæðamerkingu.

Þann 4. júní 2008 var haldinn fundur með sveitarstjóra og byggðaráði, að ósk kvartanda og rekstraraðila tjaldsvæða að Hraunsnefi, Húsafelli og Mótél Venusi, þar sem rekstraraðilarnir fóru fram á að sveitarstjórn hætti við framkvæmdir og drægi ákvörðun sína til baka. Að minnsta kosti yrði eingöngu um að ræða lágmarksaðstöðu og rafmagnstengingum á svæðinu yrði ekki komið fyrir. Bent var á að reksturinn væri ósanngjarn gagnvart einkaaðilum og þannig væri m.a. mikill munur á kostnaði sem opinberir aðilar þyrftu að leggja út í annars vegar og einkaaðilar hins vegar. Slíkt kæmi m.a. fram í því að einkaaðilar yrðu að standa straum af öllum kostnaði við skólplagnir, rotþrær og losun þeirra og hafi kostnaður við uppsetningu þessa hjá Fossatúni numið um 5-6 milljónum króna árið 2004. Sveitarfélagið gæti aftur á móti leitt skólpl inn á skólplveitu Borgarness.

Samkvæmt erindi kvartanda var haldið áfram að setja upp tjaldsvæði að Granastöðum og var það rekið án þess að rukkað væri fyrir afnot þess hluta af sumrinu en þá sá sumarvinnuhópur unglunga um innheimtu og við lok sumars fluttist innheimtan til verktakafyrirtækis sem sá m.a. um grasslátt fyrir sveitarfélagið.

Í erindi Steinsnars er ennfremur fjallað um rekstur Borgarbyggðar á tjaldsvæði við skólann að Varmalandi en rafmagnstengingar þar hafi verið settar upp árið 2006. Rekstur tjaldsvæðisins sé hluti af rekstri skólans þar og kemur fram í erindinu að undanfarin ár hafi starfsmönnum skólans verið heimilt að leigja út aðstöðuna í skólanum og nota t.d. eldhús til matargerðar og selja síðan tjaldsvæðisgestum þessa þjónustu. Að mati kvartanda er um aðeins öðruvísi mynd að ræða af sams konar máli og kalli ekki síður á fjárhagslegan aðskilnað.

Í bréfi Steinsnars er umfjöllun um kostnað og tekjur tjaldsvæða Borgarbyggðar. Þannig kemur fram að sveitarstjóri Borgarbyggðar hafi haldið því fram á áðurnefndum fundi með rekstraraðilum tjaldsvæða að útlagður kostnaður sveitarfélagsins við tjaldsvæðið á Granastöðum hafi verið 4-5 milljónir króna. Ferðaþjónustuaðilar hafi dregið þá tölu í efa og talið ýmsa kostnaðarþætti vanta og þá yrði að leggja til grundvallar heildarkostnað, landrými og alla aðstöðu sem til þurfi. Þá geti sveitarfélagið notað starfsfólk, aðstöðu, tæki og tól sem það ráði yfir. Kostnaður af því sé færður á aðrar deildir. Bent er á að heildartekjur tjaldsvæðis í Borgarnesi árið 2006 hafi samkvæmt ársreikningi Upplýsinga- og kynningarmiðstöðvar Vesturlands numið kr. 650.000 og er það mat kvartanda að niðurgreiðslur hljóti að vera á bilinu 1,5-2,5 milljónir kr. árlega. Erfitt sé hins vegar að meta fjárfestingakostnað og rekstrarkostnað þessara rekstrareininga sveitarfélagsins þar sem reksturinn sé ekki fjárhagslega aðskilinn frá öðrum rekstri sveitarfélagsins og annarra rekstrareininga þess.

Kvartandi rekur í erindi sínu helstu röksemdir fyrir ósk sinni um fjárhagslegan aðskilnað. Þær eru m.a. að með því að setja upp, reka og auka þjónustustig tjaldsvæðis án þess að slíkt komi fram í verðskrá sé sveitarfélagið Borgarbyggð að halda uppi samkeppni við ferðaþjónustuaðila í Borgarbyggð. Sé verðskráin augljóslega skaðleg þar sem hún endurspeglar hvorki fjárfestingu né rekstrarkostnað þessarar rekstrareiningar. Þá sé



Borgarbyggð að hindra aðgengi nýrra aðila til að setja upp tjaldsvæði í sveitarfélaginu og þá sérstaklega í grennd við þéttbýliskjarnann.

Að mati kvartanda liggur ekki fyrir hvernig þessi rekstur er í samræmi við hlutverk og almennar skyldur sveitarfélaga eins og þær eru skilgreindar í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. Notendur tjaldsvæða séu fyrst og fremst aðkomufólk en síst íbúar Borgarbyggðar. Tjaldsvæðisrekstur í Borgarnesi geti varla flokkast sem sameiginlegt velferðarmál íbúa Borgarbyggðar. Fremur megi halda því fram að með því að standa í samkeppnisrekstri sé Borgarbyggð að vinna á móti velferð þeirra íbúa sem eiga atvinnu sína undir eðlilegri þróun ferðaþjónustu í sveitarfélaginu.

Kvartandi bendir á að vöxtur hafi verið á nýtingu tjaldsvæðis hans öll þau fjögur ár sem liðin eru síðan starfsemin hófst fyrir utan sumarið 2008 en þá hafi orðið minnkun. Kvartandi telur að ein meginástæða þess sé rekstur og aukin þjónusta Borgarbyggðar á tjaldsvæðum sínum. Hann kvarti ekki undan samkeppni á eðlilegum forsendum en finnst óásættanlegt að Borgarbyggð geti stundað rekstur á þessu sviði ferðaþjónustunnar með niðurgreiðslu af almannafé.

Kvartandi bendir á að mörg sveitarfélög hafi talið það hlutverk sitt að bjóða upp á tjaldsvæði með lágmarksaðstöðu. Að mati kvartanda hefur Borgarbyggð þó horfið frá eða teygt á merkingunni „lágmarksaðstaða“ og aukið þjónustustig tjaldsvæða sinna án þess að verðskrá endurspegli kostnað við reksturinn. Verðskrá fyrir tjaldsvæði Borgarbyggðar sé miðuð við lágmarksaðstöðu en aðstaðan sem boðið sé upp á falli seint undir þá skilgreiningu.

Í erindi kvartanda er vikið að úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnimála í máli nr. 6/1996 *Grindavíkurbær gegn samkeppnisráði*. Kvartandi bendir á að veruleg þróun hafi átt sér stað í ferðaþjónustu og rekstri tjaldsvæða síðan úrskurðurinn féll. Þá hafi ný sveitarstjórnarlög tekið gildi og í þeim lögum sé ekki að finna tilvísun í „íþróttir og útiveru“ sem vísað er til í niðurstöðu áfrýjunarnefndar í áðurnefndum úrskurði. Þá bendir kvartandi á að rekstur tjaldsvæða tilheyri vart rekstri sveitarfélaga frekar en rekstur gististaða eða veitingahúsa.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Erindi Steinsnars var sent Borgarbyggð til umsagnar með bréfi, dags. 4. september 2008, og var jafnframt óskað upplýsinga um rekstur sveitarfélagsins á tjaldsvæðum og hvort fjárhagslegur aðskilnaður væri til staðar frá annarri starfsemi sveitarfélagsins. Þá var óskað eftir því að sveitarfélagið gerði grein fyrir því hvort rekstur tjaldsvæða á vegum þess teljist til verkefna sem því sé skylt að annast, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Svar frá Borgarbyggð barst með bréfi, dags. 15. september 2008.

Í bréfi Borgarbyggðar kemur fram að Borgarbyggð og þau sveitarfélög sem sameinast hafa undir merkjum Borgarbyggðar hafi í mörg ár rekið tjaldsvæði í Borgarnesi. Ekki hafi verið litið svo á að sú eining, ein og sér, stæði undir sér heldur hafi verið talið að um nauðsynlega þjónustu væri að ræða fyrir þá sem vildu heimsækja héraðið. Aðstaðan hefði ekki verið góð fyrir þá sem vildu tjalda í Borgarfirði þó að hún hafi batnað til muna



á undanförunum árum. Einnig hafi verið talið nauðsynlegt að koma upp aðstöðu fyrir húsbíla.

Fram kemur að rekstur tjaldsvæðisins hafi verið með þeim hætti að sveitarfélagið hafi séð um að tjaldsvæðinu væri komið í viðunandi horf á vorin en síðan hafi verið samið við einkaaðila eða félagasamtök um að sjá um rekstur þess gegn hlutfallslegri skiptingu tekna og hafi fyrirkomulagið gengið vel að mati bæjarins. Á árinu 2007 hafi tjaldsvæðið verið flutt frá Borgarbraut 58-60 að Sandvík sem sé við Þjóðveg 1, sem liggja í gegnum Borgarnes. Þangað hafi verið færð hreinlætisaðstaða sem hafi verið til staðar og sett upp önnur lágmarksaðstaða fyrir ferðamenn.

Í svari Borgarbyggðar kemur fram að bókhald tjaldsvæðisins hafi verið fært eins og lög um reikningsskil kveði á um og þ.m.t. reiknuð innri leiga á fjárfestinguna. Fram koma upplýsingar um tekjur úr bókhaldi sveitarfélagsins og bent er á að ekkert gjald hafi verið innheimt af dvalargestum á árinu 2007 þar sem aðstaðan hafi ekki verið tilbúin fyrr en síðla sumars og í raun ekki kláruð fyrr en á árinu 2008. Þá hafi engin innri leiga verið reiknuð á árinu 2007 þar sem enginn stofnkostnaður hafi verið til staðar vegna þeirrar aðstöðu sem þá hafi verið notuð sem tjaldsvæði.

Þær upplýsingar sem settar eru fram í bréfi sveitarfélagsins sýna að umtalsvert tap var á rekstri sveitarfélagsins á tjaldsvæðinu í Borgarnesi á árunum 2004-2007. Í bréfinu er bent á að Borgarbyggð reki einnig tjaldsvæði að Varmalandi í Stafholtstungum en sveitarfélagið hafi tekið við rekstri þess eftir að Byggðasamlag um Varmalandsskóla hafi verið lagt niður árið 2006 í kjölfar sameiningar sveitarfélaga.

Rekstrartölur fyrir tjaldsvæðið á Varmalandi sýna að tap varð af rekstri tjaldsvæðisins árið 2006 en hagnaður árið 2007.

Sveitarfélagið Borgarbyggð hefur ekki komið að rekstri annarra tjaldsvæða að öðru leyti en því að fyrir nokkrum árum keypti þáverandi hreppsnefnd Reykholtaldshrepps salernisaðstöðu sem sett var á tjaldsvæði við Kleppjárnsreyki sem rekið var af einkaaðila. Sú salernisaðstaða er enn í eigu Borgarbyggðar þrátt fyrir að sá aðili hafi átt að kaupa þá aðstöðu með tímanum. Að mati sveitarfélagsins hefur gjaldskrá tjaldsvæðanna verið stillt í hóf en virðist á svipuðum nótum og á öðrum tjaldsvæðum. Tjaldsvæðið í Borgarnesi hafi ekki skilað beinum hagnaði í sveitarsjóð en þó hafi verið litið svo á að áhrif aðstöðunnar á samfélagið í heild skilaði sér með auknum tekjum á svæðinu og þar með í sveitarsjóð.

Að lokum bendir sveitarfélagið Borgarbyggð á að með auknum áhuga ferðapjónustuaðila á þessari þjónustu sé viðbúið að sveitarfélagið dragi sig út úr rekstri tjaldsvæða. Þess megi geta að nokkuð hafi verið reynt að fá einkaaðila til að taka að sér slíka þjónustu í Borgarnesi en án árangurs. Er bent á samþykkt byggðarráðs Borgarbyggðar frá 25. júní 2008 þar sem sveitarstjóra hafi verið falið að leita eftir rekstraraðila að tjaldsvæðinu í Borgarnesi.

## 2.

Svar Borgarbyggðar var sent Steinsnari með bréfi, dags. 22. september 2008, þar sem óskað var eftir athugasemdum. Svar Steinsnars til Samkeppniseftirlitsins barst með bréfi,



dags. 29. september 2008. Eru þar gerðar athugasemdir við nokkur atriði í umsögn Borgarbyggðar.

Að mati Steinsnars er það ekki skýrt hvers vegna Borgarbyggð telur það nauðsynlega þjónustu við þá sem sækja sveitarfélagið heim að bjóða á tveimur stöðum niðurgreidda þjónustu á tjaldsvæðum. Nýir aðilar hafi haslað sér völl á undanförunum árum og gjörbreytt umhverfinu frá því sem var. Borgarbyggð hefur, að mati Steinsnars, elt þessa aðila með því að gera nýtt tjaldsvæði og auka þjónustustig frá því sem hafi verið þegar sveitarfélagið bauð upp á lágmarksaðstöðu. Steinsnar telur allar leiðir betri en þá að efna til samkeppni með niðurgreiddum rekstri við þá aðila sem ötulast hafi staðið að því að efla gestakomur og þjónustustig á tjaldsvæðum í héraðinu, vilji sveitarfélagið raunverulega stuðla að aukinni gestakomu í sveitarfélagið.

Steinsnar gerir samanburð á annars vegar tjaldsvæðum og hins vegar aðstöðu fyrir húsbíla á vegum sveitarfélagsins. Bent er á að ókeypis aðstaða fyrir húsbíla í Borgarnesi sé lágmarksaðstaða og gjörólík þeirri sem boðið sé upp á tjaldsvæðunum sem sveitarfélagið reki og telji lágmarksaðstöðu.

Að mati Steinsnars staðfestir sú uppstilling rekstrarliða sem fram kemur í framangreindu bréfi Borgarbyggðar þá fullyrðingu að Borgarbyggð stundi niðurgreiðslur á tjaldsvæðisrekstrinum. Engu að síður sýni þessar rekstrartölur ekki allan hluta reksturs tjaldsvæðanna og þannig væri rekstrarkostnaður mun fjölbreyttari og hærri ef ferðaðþjónustufyrirtæki væri með reksturinn.

Gerður er samanburður á verðskrá tjaldsvæða sveitarfélagsins Borgarbyggðar og þeirra þriggja aðila annarra sem reka tjaldsvæði í sveitarfélaginu og bjóða upp á aðgengi að rafmagni. Niðurstaða Steinsnars er sú að verð tjaldsvæða einkaaðila séu í öðru tilvikinu um 50-114% hærri og í hinu tilvikinu um 32-57% hærri.

Steinsnar spyr hvort það veiki ekki ferðaðþjónustuna í samfélaginu ef sveitarfélag stundi samkeppni innan hennar á öðrum forsendum en aðrir eigi möguleika á. Það hljóti að vera síðri kostur að skapa ójafnræði innan greinarinnar með beinni þátttöku sem virðist hafa það að aðalmarkmiði að færa viðskipti frá einstaklingsreknunum tjaldsvæðum yfir til sveitarfélagsins.

Í svarbréfi Steinsnars er ítrekað að með erindinu til Samkeppniseftirlitsins er ekki farið fram á að sveitarfélagið hætti rekstri tjaldsvæðis heldur að sömu reglur gildi um Borgarbyggð og aðra þá aðila sem stundi þennan rekstur í sveitarfélaginu. Þannig er farið fram á að rekstur sveitarfélagsins á þessum vettvangi sé aðskilinn öðrum rekstri þess og að sveitarfélagið brjóti ekki samkeppnislög með niðurgreiðslum, sem veiki rekstrargrundvöll annarra rekstraraðila og hindri nýliðun og eðlilega framþróun.

Steinsnar gerir athugasemdir við skilgreiningu Borgarbyggðar á lágmarksaðstöðu á tjaldsvæðum. Skilgreiningin verði að vera sú sama hvort heldur sveitarfélag eða einstaklingar eigi í hlut. Tjaldsvæði með aðgengi að leiktækjum, heitu vatni, seyrulosun, rafmagni og sturtum hefði örugglega ekki talist lágmarksaðstaða fyrir t.d. einum áratug þegar sveitarfélögum fannst nauðsynlegt að bjóða upp á lágmarksþjónustu fyrir tjaldgesti, heldur hefði það talist hámarksaðstaða. Steinsnar telur að Borgarbyggð geti ekki búið



sér til sérsniðna skilgreiningu á lágmarksaðstöðu, sams konar aðstöðu og einkaaðilar hafi innleitt, og gert að söluvöru. Það sé nauðsynlegt að sömu reglur gildi um sambærilegan rekstur burtséð frá því hver rekstraraðilinn sé.

### 3.

Með bréfi, dags. 2. október 2008, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir athugasemdum Borgarbyggðar við bréf Steinsnars, dags. 29. september 2008. Þá var jafnframt óskað eftir núgildandi samningi Borgarbyggðar við þá einkaaðila eða félagasamtök sem samið hafi verið við um rekstur tjaldsvæða á vegum sveitarfélagsins. Ítrekuð var ósk um rökstudda afstöðu sveitarfélagsins til þess hvort rekstur tjaldsvæða falli undir verkefni sveitarfélagsins skv. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Athugasemdir Borgarbyggðar bárust með bréfi, dags. 6. október 2008. Bent er á að sú gjaldskrá sem notuð hafi verið á tjaldsvæðum Borgarbyggðar sé ekki hærrí en gerist og gengur á tjaldsvæðum sem önnur sveitarfélög reka og bjóða upp á sambærilega þjónustu og nefnd dæmi því til stuðnings.

Tekið er fram í svari Borgarbyggðar að ekki hafi verið gerð ókeypis aðstaða fyrir húsbíla í Borgarnesi en vitað sé að húsbílaeigendur hafi lagt bílum sínum á plön og tjaldsvæði yfir nótt. Tjaldsvæðið hafi m.a. verið gert til þess að reyna að koma þessum aðilum saman á einn stað þar sem þeir gætu fengið einhverja þjónustu, t.d. losun úr salernum húsbíllanna.

Þá er bent á að margir ferðaþjónustuaðilar hafi lagt á það áherslu að aukið framboð á þjónustu á hverju svæði sé af hinu góða og stuðli að aukinni aðsókn inn á svæðið. Fleiri tjaldsvæði hljóti þannig að teljast til þeirrar þjónustu. Hvað varðar afstöðu sveitarfélagsins til þess hvort rekstur tjaldsvæða falli undir verkefni sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum bendir Borgarbyggð á að rekstur tjaldsvæða sé í mörgum tilfellum í höndum sveitarfélaga. Þau reki einnig sundlaugar og ýmis útivistarsvæði en öll þessi starfsemi laði að ferðamenn og auki þannig tekjumöguleika annarra aðila í sveitarfélaginu sem byggja afkomu sína á þjónustu við ferðamenn. Þá séu ýmsir aðilar innan sveitarfélaga, t.d. íþróttafélög, sem leggi áherslu á að til staðar sé aðstaða til að taka við gestum sem komi á íþróttamót. Að þessu leyti megi leiða að því rök að rekstur tjaldsvæða falli undir 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga.

Með bréfinu fylgdi afrit af samningi sem gerður var sumarið 1998 um rekstur tjaldsvæðis í Borgarnesi og tekið fram að aðrir samningar sem gerðir hafi verið síðan væru sambærilegir.

### 4.

Bréf Borgarbyggðar, dags. 6. október 2008, var sent Steinsnar til umsagnar með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 20. október 2008. Umsögn Steinsnars barst með bréfi, dags. 4. nóvember 2008.

Að mati Steinsnars kemur ekki fram í bréfi Borgarbyggðar, dags. 6. október 2008, rökstudd afstaða eða tilvísun til ákveðinna lagagreina um hvernig rekstur tjaldsvæða falli undir rekstur sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum heldur sé vísað til almennra ákvæða í sveitarstjórnarlögum. Með slíkum rökstuðningi sé hægt að teygja hlutverk sveitarfélaga til hvaða reksturs sem er svo lengi sem það hugnist sveitarstjórnnum.



Þá eru settar fram athugasemdir við ýmis atriði í áðurnefndu bréfi Borgarbyggðar. Steinsnar tekur fram að markmiðið sé ekki að gera athugasemdir við aukið framboð tjaldsvæða á svæðinu. Kæran snúist um að sömu leikreglur gildi hvað slíkan rekstur varði en nú niðurgreiði sveitarfélagið rekstur tveggja tjaldsvæða, sem það reki sjálf, og þar sé í boði aukin þjónusta frá því sem skilgreint hafi verið sem lágmarksþjónusta, t.d. aðgengi að rafmagni og sturtum á lægra verði en hjá öðrum sem reki þessa þjónustu í sveitarfélaginu.

Steinsnar bendir á að grundvallarmunur sé á rekstri almenningsþjónustu fyrir íbúa svæðisins, s.s. útvistarsvæða og sundlauga, og þeim þjónusturekstri sem einstaklingar sjái um, s.s. rekstri tjaldsvæða. Bent er á að þátttaka sveitarfélagsins í samkeppnisrekstri með niðurgreiðslum sé ekki til þess fallin að auka tekjumöguleika annarra ferðaðþjónustuaðila í sveitarfélaginu. Hvað varði þau rök Borgarbyggðar að nauðsynlegt sé að bjóða upp á aðstöðu vegna þess fjölda sem sækir íþróttamót bendir Steinsnar á að unnt hljóti að vera að setja upp bráðabirgðaaðstöðu, t.d. ferðakamra. Einstakir viðburðir í sveitarfélaginu geti ekki verið réttlætning varanlegrar fjárfestingar og varanlegs samkeppnisrekstrar af hálfu sveitarfélagsins, hvorki þjónustulega við íbúa svæðisins né sem rekstrarleg eining innan sveitarfélagsins.

Með bréfi Steinsnars, dags. 4. nóvember 2008, fylgdi afrit af tölvupóstsamskiptum Steinars Berg Ísleifssonar, f.h. Steinsnars, við Unni Halldórsdóttur, f.h. Ferðamálasamtaka Vesturlands, þar sem fram kemur álit samtakanna.

Í álit Ferðamálasamtaka Vesturlands kemur fram að þau séu ekki á móti því að sveitarfélög reki tjaldsvæði en telji það þó ólíðandi að þau undirbjóði þjónustuna eins og tíðkast hafi víðast hvar. Þjónustan snúi ekki að íbúum sveitarfélagsins heldur aðkomufólki og flokkist því ekki sem skylduverkefni sveitarfélaga.

Þá kemur fram það sjónarmið Ferðamálasamtaka Vesturlands að ekki sé hægt að segja að um lágmarksþjónustu sé að ræða á tjaldsvæðum Borgarbyggðar þar sem rafmagn og sturtur hafi verið settar upp. Til samanburðar er þess getið að önnur tegund gistipjónustu, hótél og gistiheimili, séu ekki rekin af sveitarfélögum í dag þó það hafi tíðkast áður fyrr.

Ferðamálasamtök Vesturlands telja að ekki sé hægt að flokka tjaldsvæði til grunnþjónustu við íbúa sveitarfélagsins þar sem þeir noti ekki slík svæði sjálfir til gistingar og það tengist ekki lögboðinni þjónustu eins og skólaíþróttum. Þátttaka sveitarfélagsins í samkeppnisrekstri með niðurgreiðslum skerði aftur á móti tekjumöguleika annarra sem hafi lagt út í rekstur tjaldsvæða. Bætt aðgengi að vinsælum ferðamannastöðum ætti frekar að vera á könnu sveitarfélagsins, svo og ýmis almannagæði á slíkum stöðum eins og salerni, merkingar á gönguslóðum og fleira.

## 5.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 10. nóvember 2008, var óskað athugasemda Borgarbyggðar við bréfi Steinsnars, dags. 4. nóvember 2008. Ekki bárust frekari athugasemdir frá Borgarbyggð við erindi Steinsnars.

## 6.



Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 15. desember 2008, til Sambands íslenskra sveitarfélaga var óskað eftir sjónarmiðum sambandsins varðandi lögbundin verkefni sveitarfélaga, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Í bréfinu var ennfremur óskað eftir almennum sjónarmiðum sambandsins varðandi rekstur sveitarfélaga á tjaldsvæðum og annarri gisti- og þjónustuaðstöðu fyrir ferðafólk, eftir atvikum í samkeppni við einkaaðila.

Svar við bréfi Samkeppniseftirlitsins barst með bréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 6. janúar 2009. Í bréfinu er fjallað um mun á lögmæltum verkefnum sveitarfélaga og öðrum verkefnum sveitarfélaga sem þeim er heimilt að sinna, sbr. 1.-3. mgr. 7. gr. laganna. Hin ólögmæltu verkefni geti verið ýmis konar verkefni sem hið staðbundna samfélag telji nauðsynlegt að sveitarfélagið sinni, svo sem rekstur íþróttamannvirkja og uppbygging útivistarsvæða.

Í bréfinu er vísað til skýrslu félagsmálaráðherra til Alþingis um sveitarstjórnarmál sem lögð var fram á 132. löggjafarþingi (407. mál, þingskjal 570). Rekstur tjaldsvæðis er ekki í yfirliti yfir helstu lögákveðnu verkefni sveitarfélaga samkvæmt fylgiskjali með skýrslunni en að áliti sambandsins þarf skortur á lagaákvæðum um rekstur tjaldsvæða þó á engan hátt að þýða að sveitarfélögum sé óheimilt að byggja upp tjaldsvæði sé það mat sveitarstjórnar að þörf sé fyrir slíka starfsemi. Í mörgum tilvikum megi rökstyðja aðkomu sveitarfélaga að uppbyggingu og rekstri tjaldsvæða sem nauðsynlega aðgerð til að fjölga ferðamönnum á viðkomandi svæði.

Bent er á að almenna lagaheimild til að sinna ólögmæltum verkefnum sé að finna í 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem segi að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þyki á hverjum tíma og að sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varði íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Athafnafrelsi sveitarfélaga sé þó afmarkað af nokkrum ástæðum, líkt og fram komi í framangreindri skýrslu, m.a. lögmætisreglunni, orðum 7. gr., og þá takmarkist athafnafrelsi sveitarfélaga m.a. af sveitarstjórnarlögum og samkeppnislögum auk þess sem sveitarfélögum beri að fara eftir meginreglum laga á borð við jafnræðisreglu, meðalhófsreglu og meginreglu um málefnaleg sjónarmið.

Að áliti sambandsins getur rekstur tjaldsvæða fallið undir 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem í lagaákvæðinu felist neikvæð afmörkun á verkefnum sveitarfélaga sem kveði á um undir hvaða kringumstæðum sveitarfélögum sé óheimilt að taka að sér verkefni.

Samband íslenskra sveitarfélaga treystir sér ekki til að fullyrða um hvort algengt sé að sveitarfélög komi með beinum hætti að rekstri tjaldsvæða. Í einhverjum tilvikum kunnist að vakna spurningar um hvort aðkoma sveitarfélaga að uppbyggingu og rekstri tjaldsvæða stangist á við samkeppnislög. Þó beri að hafa í huga að aðkoma sveitarfélaga að slíkri starfsemi sé ekki á grundvelli hagnaðarsjónarmiða heldur sé fremur um að ræða nauðsynlega uppbyggingu til þess að laða að ferðamenn og skapa þannig störf í sveitarfélaginu.

Almennt telur Samband íslenskra sveitarfélaga litlar líkur á því að sveitarfélag hafi gerst brotlegt við samkeppnislög ef tjaldsvæði sveitarfélagsins hafi verið í rekstri áður en hið





einkarekna tjaldsvæði tók til starfa. Sambandið telur það vart koma til álita fyrir sveitarfélag að láta af slíkum rekstri nema sveitarstjórn telji að einkaaðilar geti haldið uppi nægilega háu þjónustustigi fyrir ferðamenn sem koma á viðkomandi svæði. Þannig verði ekki séð að sveitarfélagi geti verið óheimilt að bæta þjónustu á tjaldsvæðinu frá því sem verið hafi með byggingu salernishúss og uppsetningu rafstaura með tengjum. Að áliti Sambandsins verður að líta á slíkar umbætur á tjaldsvæði sem eðlileg viðbrögð rekstraraðila við auknum kröfum ferðamanna um aðbúnað á ferðamannastöðum. Útilokað megi telja að ákvæði samkeppnislaga geti leitt til þeirrar niðurstöðu að á tjaldsvæðum í eigu sveitarfélaga verði ekki heimilt að bjóða upp á aðstöðu í samræmi við nútímakröfur ferðamanna, s.s. aðstöðu til að tengja fellihýsi við rafmagnsinntak á áningarstöðum.

## 7.

Samkeppniseftirlitið óskaði ennfremur eftir sjónarmiðum Samtaka ferðapjónustunnar varðandi rekstur sveitarfélaga á tjaldsvæðum með bréfi, dags. 19. desember 2008. Svar samtakanna barst með bréfi, dags. 9. janúar 2009.

Í bréfi Samtaka ferðapjónustunnar kemur fram að samtökin hafi ekki gert athugasemdir, í gegnum tíðina, við þau tjaldsvæði sem algengust hafi verið á vegum sveitarfélaga, þ.e. túnskikameð lágmarkspjónustu sem hentaði fyrri tíma tjöldum enda víða ekki önnur aðstaða til staðar.

Að mati samtakanna eru þau fyrirtæki sem með miklum kostnaði hafi byggt upp svæði með allri nútímapjónusta við ferðamenn skiljanlega ósátt við að opinberir aðilar byggi upp slíka gistimöguleika og niðurgreiði þá í þeirri hörðu samkeppni sem sé í ferðapjónustu hér á landi.

Í svari samtakanna kemur fram að það sé skoðun þeirra að ef opinberir aðilar búi yfir aðstöðu til þjónustu við ferðamenn eða aðra viðskiptavini, þá beri að bjóða reksturinn út og ef sú lausn sé ekki til staðar þá verði fjárhagurinn fullkomlega aðskilinn frá öðrum rekstri viðkomandi aðila.

## 8.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins til Ferðamálastofu, dags. 13. mars 2009, var óskað sjónarmiða stofnunarinnar um það hvort tjaldsvæði Borgarbyggðar teldust bjóða upp á lágmarkspjónustu miðað við kröfur ferðamanna og þá var óskað eftir almennum sjónarmiðum Ferðamálastofu um það hver sé sú lágmarkspjónusta sem tjaldsvæði þurfi að bjóða upp á.

Svar Ferðamálastofu barst með bréfi, dags. 3. apríl 2009, en í því kemur fram að Ferðamálastofa hafi ekki skilgreint sérstaklega hvað teljist lágmarkspjónusta á tjaldsvæðum en þó megi segja að sú þjónusta sem ætlast sé til að sé til staðar á einnar stjörnu tjaldsvæðum, skv. flokkunarviðmiði, lýsi því viðmiði. Samkvæmt þeirri skilgreiningu og athugun Ferðamálastofu bjóði umrædd tjaldsvæði í Borgarbyggð upp á lágmarkspjónustu.

## 9.

Borgarbyggð sendi Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 26. mars 2009, bréf Ungmennafélags Íslands (UMFÍ) til sveitarfélagsins. Í bréfi UMFÍ kemur fram að umsókn



Ungmennasambands Borgarbyggðar (UMSB) um að halda unglíngalandsmót hafi verið hafnað þar sem m.a. „aðstæður í kringum tjaldsvæðamál í Borgarnesi var eitthvað sem stjórn UMFÍ setti fyrir sig varðandi úthlutun til UMSB“. Í bréfi Borgarbyggðar kemur fram að sveitarfélagið hafi talið rétt að benda á þessi sjónarmið UMFÍ þar sem ljóst sé að mót sem þessi gefi miklar tekjur inn í samfélagið og ekki hafi aðrir en sveitarfélagið sýnt því áhuga að koma upp og reka tjaldsvæði í Borgarnesi.

## 10.

Með bréfum, dags. 17. apríl 2009, var bréf Ferðamálastofu frá 3. apríl 2009 sent málsaðilum auk þess sem bréf Borgarbyggðar, dags. 26. mars 2009, ásamt bréfi UMFÍ var sent Steinsnar.

## III.

### Niðurstaða

#### 1.

Í málinu kvartar fyrirtækið Steinsnar sem rekur ferðaþjónustu að Fossatúni í Borgarbyggð undan rekstri sveitarfélagsins Borgarbyggðar á tjaldsvæðinu í Borgarnesi í samkeppni við einkaaðila. Þess er óskað að úr því verði skorið hvort sveitarfélagið hafi með rekstri sínum á tjaldsvæði í Borgarnesi brotið gegn 1. og 14. gr. samkeppnislaga. Bent er á í málinu að þjónustustig tjaldsvæða hafi verið bætt á undanförunum árum og þannig bjóði Fossatún upp á víðtæka þjónustu fyrir tjaldsvæðisgesti. Tjaldsvæði Borgarbyggðar í Borgarnesi hafi verið endurbætt og bjóði nú upp á meiri þjónustu en líta megi á sem lágmarksþjónustu og þá sýni rekstrartölur að sveitarfélagið niðurgreiði rekstur tjaldsvæðisins. Að mati kvartanda liggur ekki fyrir með hvaða hætti rekstur slíkra tjaldsvæða samrýmist lögbundnum skyldum sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum en grundvallarmunur sé á rekstri almenningsþjónustu fyrir íbúa svæðisins og þjónustustarfsemi, s.s. rekstri tjaldsvæða.

Sveitarfélagið Borgarbyggð bendir á að í mörg ár hafi verið rekið tjaldsvæði í Borgarnesi og hafi verið talið um nauðsynlega þjónustu að ræða fyrir þá sem vildu heimsækja héraðið. Ekki hafi verið litið svo á að einingin ætti að standa undir sér og kemur fram hjá sveitarfélaginu að tap hafi verið á rekstri tjaldsvæðisins í Borgarnesi á árunum 2004-2007. Áhrif aðstöðunnar á samfélagið í heild skili sér þó með auknum tekjum á svæðið og þar með í sveitarsjóð. Borgarbyggð bendir þó á að með auknum áhuga ferðaþjónustuaðila á þessari þjónustu sé viðbúið að sveitarfélagið dragi sig út úr rekstri tjaldsvæða og án árangurs hafi verið reynt að fá einkaaðila til að taka að sér slíka þjónustu í Borgarnesi. Að mati Borgarbyggðar má færa fyrir því rök að rekstur sveitarfélaga á tjaldsvæðum falli undir 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem rekstur tjaldsvæða laði að ferðamenn, líkt og önnur útivistaraðstaða og aðstaðan sé nauðsynleg við móttöku gesta á ípróttamót.

#### 2.

Samkeppnislög nr. 44/2005 hafa að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslupátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. laganna. Lögin taka 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, sbr. 2. gr. laganna.



Í 14. gr. samkeppnislaga kemur fram að þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar 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.

Forsendur þess að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. eru tvenns konar. Annars vegar er það skilyrði fyrir beitingu umræddrar heimildar að um sé að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og hins vegar þarf hluti rekstrarins að vera í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

### 3.

Sveitarfélög starfa á grundvelli 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og almennra laga, m.a. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Þá eru tekjustofnar sveitarfélaga ákveðnir með lögum. Þar af leiðandi starfa sveitarfélög í skjóli opinberrar verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga.

### 4.

Þá kemur til skoðunar síðara skilyrðið fyrir beitingu 14. gr. samkeppnislaga að hluti rekstrar hins opinbera aðila sé í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

Í sveitarstjórnarlögum er í 7. gr. fjallað um almennar skyldur sveitarfélaga. Í 1. mgr. 7. gr. kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Þá skulu sveitarfélög vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. 7. gr. og í 3. mgr. 7. gr. er sveitarfélögum veitt heimild til að taka að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Í athugasemdum með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga kemur fram að ákvæðið sé að mestu óbreytt ákvæði 6. gr. eldri sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Þó var með hinum nýju lögum felld brott þágildandi 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar voru í upplýsingaskyni talin upp helstu verkefni sveitarfélaga. Talið var að slík upptalning væri til þess fallin að valda ruglingi þar sem kveðið væri á um verkefni sveitarfélaga í sérlögum hverju sinni. Upptalningin hafi ekki að öllu leyti verið í takt við sérlög á hverjum tíma. Í upptalningu 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga sagði að meðal verkefna sveitarfélaga væru íþróttir og útivera, þar á meðal bygging og rekstur íþróttavalla, bygging og rekstur íþróttahúsa, gerð aðstöðu fyrir vetraríþróttir og ýmsar aðrar greinar íþróttar, fólkvanga og annarra útivistarsvæða. Framangreindar breytingar á sveitarstjórnarlögum leiða til þess að yfirlit yfir þau verkefni sem sveitarfélögum er lögskyld að annast koma fram í sérlögum hverju sinni.

Í 70. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999, sem ber yfirskriftina útivistarsvæði, segir þannig að til stuðnings við útivist geti sveitarfélög, Umhverfisstofnun eða



náttúruverndarnefndir gengist fyrir því að halda opnum göngustígum, strandsvæðum til sjóbaða, vatnsbökkum og öðrum stígum og svæðum sem ástæða er til að halda opnum til að greiða fyrir því að almenningur fái notið náttúrunnar; enn fremur sett upp göngubrýr, hlið og göngustíga og afmarkað tjaldsvæði og gert annað það er þurfa þykir í þessu skyni.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að með greininni sé þeim aðilum sem greinin beinist að veitt heimild til ýmissa aðgerða til stuðnings við útivist. Í meðförum þingsins var sveitarfélögum bætt inn í ákvæði 70. gr. og kemur fram í nefndaráliti umhverfisnefndar að ástæðulaust sé annað en að hvetja til þess að sveitarfélög séu meðal þeirra sem hafi frumkvæði að því að auka áhuga almennings á að stunda útivist.

Í ljósi 1. mgr. 7. gr. laga um sveitarfélög og ákvæðis 70. gr. laga um náttúruvernd er það mat Samkeppniseftirlitsins að sveitarfélög hafi m.a. heimild til að afmarka tjaldsvæði til að almenningur fái notið náttúrunnar og stundað útivist. Í þeirri heimild felst því samkvæmt orðalagi og yfirskrift 70. gr. laga um náttúruvernd að sveitarfélögum er veitt heimild til afmörkunar tjaldsvæða og annars þess sem stuðli að því að almenningur fái notið náttúrunnar auk þess sem tilgangur ákvæðisins, samkvæmt athugasemdum, er að hvetja til frumkvæðis sveitarfélaga við að efla útivistarþátttöku almennings. Þannig er það meðal markmiða ákvæðisins að sveitarfélög stuðli að náttúruvernd með gerð tjaldsvæða og ýti um leið undir áhuga almennings á útivist.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1996 *Kvörtun yfir auglýsingum um ókeypis tjaldstæði í Grindavík* var til skoðunar kvörtun vegna auglýsingar Grindavíkurbæjar á ókeypis afnotum af tjaldstæðum bæjarins og kom til skoðunar samkeppnisyrivalda í því máli túlkun á verkefnum sveitarfélaga í samræmi við 6. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga. Samkeppnisráð mælti fyrir um að rekstur tjaldsvæðis Grindavíkurbæjar skyldi fjárhagslega aðskilinn öðrum rekstri sveitarfélagsins þar sem rekstur tjaldsvæðisins væri niðurgreiddur. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/1996 *Grindavíkurbær gegn samkeppnisráði* var þessari niðurstöðu samkeppnisráðs hrundið. Segir svo í niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar:

*„Í 1. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Í 6. mgr. sömu greinar segir að meðal verkefna sveitarfélags séu m.a. „Íþróttir og útivera“ og er það nánar skilgreint og útfært í 10. tl. málsgreinarinnar.*

*Við úrlausn máls þessa þykir einnig mega hafa í huga að mörg sveitarfélög hafa litið á það sem hlutverk sitt að koma upp og reka tjaldstæði til afnota fyrir innlenda og erlenda ferðamenn. Áfrýjunarnefndin lítur svo á að lágmarksstarfsemi, svo sem hér um ræðir, geti fallið undir þau verkefni sem sveitarfélögum sé skylt að annast og kosta má með almennum sjóðum þess.*

*Miðað við gögn máls þessa þykir mega leggja til grundvallar að tjaldstæði sem Grindavíkurbær rekur í Grindavík og málið snýst um fari ekki yfir þau mörk sem eðlileg umsvif sveitarfélagsins útheimta.*



*Af þessum sökum þykir skorta lagagrundvöll fyrir því að beita 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 til þess að kveða á um fjárhagslegan aðskilnað reksturs tjaldstæðisins frá öðrum rekstri sveitarfélagsins. Ber því að fella ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1996 frá 21. mars sl. úr gildi."*

Það var því niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í framangreindu máli að rekstur sveitarfélags á tjaldsvæði gæti fallið undir þau verkefni sem sveitarfélögum væri skylt að annast þar sem mörg sveitarfélög rækju tjaldsvæði fyrir almenna ferðamenn og litu á það sem hlutverk sitt. Lágmarksstarfsemi, eins og um var að ræða í því máli, færi ekki yfir þau mörk sem eðlileg umsvif sveitarfélagsins útheimtu. Meginmálsástæða áfrýjunarnefndarinnar fyrir niðurstöðu sinni var því sú að lágmarksstarfsemi á tjaldsvæðum gæti fallið undir þau verkefni sem sveitarfélögum væri skylt að annast lögum samkvæmt. Samkvæmt niðurstöðunni fer því rekstur sveitarfélaga á tjaldsvæðum ekki í bága við samkeppnislög sé um lágmarksstarfsemi að ræða. Sú þjónusta á tjaldsvæði sem kvartað var undan í framangreindu máli fól í sér að afmörkuð var grasflöt við ípróttasvæði bæjarins undir tjaldsvæði og sett upp ófullkomin salernisaðstaða.

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að sveitarfélögum á Íslandi sé skv. 7. gr. sveitarstjórnarlaga og 70. gr. laga um náttúruvernd heimilt að afmarka tjaldsvæði til að fólk geti fengið notið útivistar. Þá var það afstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála, m.a. á grundvelli þágildandi sveitarstjórnarlaga, að sveitarfélögum væri heimilt að setja upp tjaldsvæði með lágmarkspjónustu og að slík aðstaða gæti talist til þeirra verkefna sem sveitarfélögum væri skylt að annast. Þrátt fyrir að ákvæði 6. mgr. 6. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 hafi verið fellt brott og þar með tilvísun til ípróttasvæða og útivistar fær það ekki breytt því að til staðar eru lagaheimildir til handa sveitarfélögum til að koma upp tjaldsvæðum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því ljóst að rekstur sveitarfélaga á tjaldsvæðum þar sem boðið er upp á lágmarkspjónustu geti fallið undir lögbundin verkefni sveitarfélaga. Því er ljóst að ekki er um að ræða rekstur í frjálstri samkeppni í skilningi 14. gr. samkeppnislaga þar sem heimild til rekstrarins er ákveðin með lögum, þ.e. sveitarstjórnarlögum og lögum um náttúruvernd í þessu tilviki. Með vísan til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/1996 kemur beiting 14. gr. samkeppnislaga því ekki til greina í slíkum tilvikum að mati Samkeppniseftirlitsins.

Í því ljósi liggur því fyrir að afmarka hver er sú lágmarkspjónusta sem sveitarfélög hafa heimild til að veita á tjaldsvæðum.

## 5.

Á undanförunum árum hefur þjónusta á tjaldsvæðum aukist og orðið fjölbreyttari frá því sem áður var. Sú þróun hefur m.a. átt sér stað vegna aukinna krafna ferðamanna, m.a. vegna aukningar í notkun tjaldvagna, fellihýsa og húsbíla.<sup>1</sup> Þannig hefur á fjölda tjaldsvæða á síðustu árum, bæði þeirra sem rekin eru á vegum opinberra aðila, t.d. sveitarfélaga, og einkarekinna, verið komið upp aðstöðu fyrir húsbíla og settir rafstaurar með tenglum. Sú þróun bendir til þess að þeir aðilar sem reka tjaldsvæði telji slíka

---

<sup>1</sup> Sjá m.a. leiðbeiningarrit um uppbyggingu tjaldsvæða, útg. af Ferðamálaráði Íslands og upplýsingar á vef Hagstofu Íslands um fjölda innfluttra hjólhýsa, fellihýsa og tjaldvagna á árunum 2001-2006.



Þjónustu æskilega eigi tjaldsvæðið að mæta kröfum ferðamanna og með því sé frekari stoðum rennt undir rekstrargrundvöll tjaldsvæðanna.

Samkvæmt upplýsingum á vef Ferðamálastofu eru tjaldsvæði á Íslandi flokkuð eftir flokkunarviðmiði sem Ferðamálastofa hefur sett fram. Flokkunarviðmiðið er þó ekki grundvallað á lögum en getur verið til leiðbeiningar um framboð þjónustu á tjaldsvæðum. Flokkunin er valkvæð en flokkarnir gefa þó greinargóða mynd af þeirri þjónustu sem boðið er upp á á tjaldsvæðunum og er flokkunin byggð á þjónustustigi tjaldsvæðanna og gefin til kynna með stjörnujöf frá einni til fimm stjörnur.

Tjaldsvæðum með einni stjórn, er lýst með þeim hætti að þar skuli tjaldsvæðið vera vel hirt og greinilega afmarkað. Sú þjónusta felst m.a. í upplýsingatöflu með umgengnisreglum og símanúmeri hjá umsjónaraðila, daglegu eftirliti, salerni skulu opin allan sólarhringinn, sorp fjarlægt reglulega auk aðstöðu til losunar affallsvatns og seyru af húsbílum eða upplýsingum um næsta losunarstað.

Með aukinni þjónustu tjaldsvæðanna eru þeim svo veittar fleiri stjörnur. Þannig hafa tveggja stjörnu tjaldsvæði til viðbótar við framangreint; borð og bekki til afnota auk þess sem viðvera starfsfólks er a.m.k. í tvo tíma á degi hverjum. Þá skal upplýsingatafla með viðveru starfsfólks hanga uppi, þjónustusvæði vera upplýst, aðgangur að síma skal vera í næsta nágrenni auk þess sem greiða má með greiðslukortum. Sé aðgangur að þvottavél og þurrkaðstöðu, leiktæki fyrir börn, föst viðvera starfsfólks á álagstímum, gestamóttaka og heitt og kalt vatn hlýtur tjaldsvæðið þrjár stjörnur. Ef til viðbótar þessu er síðan; starfsfólk með fasta viðveru frá kl. 07:00-23:00 alla daga, aðgengi að nettengingu og sérstök stæði fyrir húsbíla og fellihýsi með aðgengi að rafmagni hlýtur tjaldsvæðið fjórar stjörnur og sé viðvera starfsfólks allan sólarhringinn auk veitingasölu er litið svo á að tjaldsvæðið bjóði upp á hámarksþjónustu og hlýtur því fimm stjörnur.

Þegar litið er til þeirrar þjónustu sem boðið er upp á á íslenskum tjaldsvæðum og breyttra ferðavenja ferðamanna er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins, að við mat á því hver sé sú lágmarksþjónusta sem sveitarfélögum sé heimilt að bjóða upp á á tjaldsvæðum til að ferðamenn telji það fýsilegt að gista þar, þurfi tjaldsvæði að bjóða upp á fullnægjandi hreinlætisaðstöðu, aðstöðu til matar utandyra, aðgangs að rafstaurum með tenglum auk aðstöðu til að leggja húsbílum. Í því felst að til staðar séu heitt og kalt vatn, salerni, sturtur, borð og bekkir utandyra auk rafstaura með tenglum.

Í framangreindri niðurstöðu felst að sé á tjaldsvæðum boðið upp á meiri þjónustu, t.d. aðgang að þvottavélum, veitingasölu auk afþreyingar, t.d. heita potta, nettengingu auk leik- og skemmtitækja þá sé um umfangsmeiri þjónustu að ræða en lágmarksþjónustu. Þó myndi einföld útileikaðstaða fyrir börn ekki falla hér undir.

Það er því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að tjaldsvæðisrekstur þar sem í boði eru ýmsir afþreyingarmöguleikar fyrir ferðamenn og aðgangur að þvottavélum, sé ekki starfræktur á grundvelli þeirra lögbundnu heimilda sem að framan eru raktar heldur sé slíkur tjaldsvæðarekstur í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Jafnvel þótt ekki sé um keppinauta að ræða komi slíkt ekki í veg fyrir að um samkeppnisrekstur sé að ræða í skilningi samkeppnislaga, enda ekki um verndaða starfsemi að ræða að lögum eða með öðrum hætti.



Í ljósi framangreinds þarf að meta hvort tjaldsvæði Borgarbyggðar falli undir þá skilgreiningu á lágmarkspjónustu sem sett hefur verið hér fram eða hvort tjaldsvæðið bjóði upp á meiri þjónustu og afþreyingu og verði því ekki litið á rekstur þess sem lið í lögbundnum verkefnum sveitarfélaga heldur fremur sem atvinnurekstur í samkeppni við einkaaðila, sbr. ákvæði 14. gr. samkeppnislaga.

## 6.

Í málinu er til skoðunar rekstur sveitarfélagsins Borgarbyggðar á tjaldsvæðinu í Borgarnesi.

Á tjaldsvæði Borgarbyggðar við Sandvík er salernishús með sturtum, seyrulosun, malarstæði eru til afnota fyrir húsbíla auk þess sem aðgengi er að rafstaurum með tenglum. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að á tjaldsvæðinu sé eingöngu í boði sú lágmarkspjónusta sem ferðamenn gera kröfu um í dag og tjaldsvæðið falli þannig innan þess ramma sem lögbundnar heimildir veita sveitarfélögum til rekstrar tjaldsvæða.

Í samræmi við ákvæði 14. gr. samkeppnislaga liggur því fyrir að ekki eru lagalegar forsendur til að líta svo á að rekstur Borgarbyggðar á tjaldsvæðinu í Borgarnesi sé í samkeppni við einkaaðila. Samkeppniseftirlitið hefur því ekki heimildir til að gera kröfu um fjárhagslegan aðskilnað á rekstri tjaldsvæðisins frá öðrum rekstri sveitarfélagsins á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga.

## 7.

Í málinu hefur fram komið að Borgarbyggð rekur ennfremur skóla að Varmalandi og á svæðinu er jafnframt tjaldsvæði. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins felur sú þjónusta, sem er til staðar á tjaldsvæðinu sjálfu, í sér salernishús auk raftengla. Á svæðinu er sundlaug auk þess sem félagsheimili er leigt út af ýmsu tilefni, t.d. fyrir ættarmót. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað er tjaldsvæðið að Varmalandi að miklu leyti notað af stærri hópum sem nýta sér þá samhliða aðra aðstöðu sem í boði er á svæðinu og leigja hana jafnhliða aðstöðu á tjaldsvæðinu.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að sú þjónusta og aðstaða sem er í boði á tjaldsvæðinu við Varmaland leiði til þess að rekstur tjaldsvæðisins sé í samræmi við heimildir sveitarfélaga að lögum um rekstur tjaldsvæða. Aftur á móti telur Samkeppniseftirlitið að útleiga félagsheimilis og annarrar aðstöðu í skólahúsnæðinu að Varmalandi sé ekki á sama þjónustumarkaði og rekstur tjaldsvæða og kemur slíkur rekstur því ekki til frekari skoðunar í máli þessu. Samkeppniseftirlitið áskilur sér þó rétt til að taka síðar slíkan rekstur til skoðunar á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga,



**IV.**

**Ákvörðunarorð:**

**„Ekki eru lagaskilyrði til íhlutunar Samkeppniseftirlitsins í máli þessu og er ekki ástæða til frekari afskipta stofnunarinnar af því.“**

Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Sigurðsson