

Þriðjudagurinn 6. júlí 1999 kl. 14:00

129. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 20/1999

**Erindi er varðar útfararþjónustu  
í Borgarfirði**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun hefur borist erindi frá fyrirtækinu Nestor, f.h. útfararþjónustu Þorbergs Þórðarsonar, Akranesi (hér eftir nefndur kvartandi), dags. 3. desember 1998, vegna rekstrar Útfararþjónustu Akraneskirkju, sem rekin er af sóknarnefnd Garðaprestakalls Akranesi, og rekstrar Útfararþjónustu Borgarfjarðar, sem rekin er af sóknarnefnd Borgarnessóknar. Þann 16. ágúst 1994 fékk kvartandi starfsleyfi frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu til rekstrar útfararþjónustu, skv. lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Þjónar hann sama svæði og fyrrnefndar útfararþjónustur í Borgarfjarðarprófastsdæmi. Hefur hann einnig veitt þjónustu sína utan prófastsdæmisins.

Með erindinu til Samkeppnisstofnunar fylgdu bréfaskriftir kvartanda við biskupsembættið og dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Í bréfi til biskups Íslands, dags. 9. nóvember 1998, var vakin athygli á misbresti í framkvæmd laga og fyrirmæla um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað á rekstri kirkjugarða og útfararþjónustu. Þess er óskað í erindi kvartanda til Samkeppnisstofnunar að bréfaskriftir hans við biskupsembættið verði teknar sem málavaxtalýsing og rökstuðningur fyrir erindi því sem hér er til umfjöllunar.

## 2.

Í erindinu kemur fram að kvörtunin snúi í fyrsta lagi að rekstri Útfararþjónustu Akraneskirkju, en sóknarnefnd Garðaprestakalls Akranesi fékk leyfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til rekstrar útfararþjónustu 20. febrúar 1995. Í öðru lagi snúi kvörtunin að rekstri Útfararþjónustu Borgarfjarðar, en sóknarnefnd Borgarnessóknar fékk starfsleyfi 17. september 1995. Bent er á að það orki tvímælis að útfararþjónustan sem sóknarnefnd Garðaprestakalls á Akranesi rekur beri nafnið Útfararþjónusta Akraneskirkju. Fram kemur að í garð kvartanda hafi gætt andúðar af hálfu ofangreindra bæði með opinberum yfirlýsingum og beinum aðgerðum. Nú hafi komið í ljós að rekstur þessara útfararþjónusta sé með þeim hætti að um sé að ræða brot á lögum og reglum og hafi rekstur þessi valdið og valdi enn kvartanda beinu tjóni. Vísað er í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 32/1996, „Kvörtun yfir starfsemi Útfararstofu Kirkjugarðanna“, og bent á að um hliðstætt úrlausnarefni sé að ræða í þessu máli.

## 3.

Í bréfi kvartanda, dags. 9. nóvember 1998, til biskups Íslands segir að tilgangur þess sé að vekja athygli biskups á að alvarlegir misbrestir séu á framkvæmd laga og fyrirmæla um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað á rekstri kirkjugarða og útfararþjónustu á þeirra vegum. Er þess farið á leit við biskup „...að hann tjái sig í svari um mat sitt á stöðu þessara mála, svo og um hvort og þá hvað hann eða embætti hans hafi í hyggju að aðhafast til þess að tryggja almennt eðlilega framkvæmd þeirra laga og fyrirmæla, sem hér um ræðir“.

Í bréfinu til biskups er vitnað til lagaákvæða og fyrirmæla er varða útfararþjónustu. Í fyrsta lagi til 2. mgr. 21. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, en þar segir: „*Þar sem kirkjugarðsstjórnir reka útfararþjónustu skal sú starfsemi og fjárhagur henni tengdur vera algerlega aðskilin frá lögboðnum verkefnum kirkjugarðsstjórnar*“. Í öðru lagi vitnar kvartandi í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 32/1996, „Kvörtun yfir starfsemi Útfararstofu Kirkjugarðanna“, þar sem ráðið mælti fyrir um aðskilnað milli rekstrar Útfararstofu Kirkjugarðanna og rekstrar Kirkjugarða Reykjavíkur-prófastsdæma. Í bréfinu er einnig vísað til málaferla fyrir héraðsdómi og Hæstarétti er vörðuðu útfararþjónustu Kirkjugarðanna.

Þá segir í bréfinu að í ofangreindum lögum, ákvörðunum og dómum „...*liggja fyrir vel skilgreindar reglur um framkvæmd þeirra laga og fyrirmæla, sem kirkjugarðsstjórnnum ber að fara eftir reki þær jafnframt útfararþjónustu. En sú þjónusta er í raun í samkeppni um allt land, þar sem starfsleyfi til reksturs útfararþjónustu gilda hvarvetna á landinu*“. Kvartandi telji „...*sig ekki að öllu leyti njóta hlutleysis af hálfu stofnana Þjóðkirkjunnar á Akranesi og í Borgarnesi og telur líklega skýringu þá, að viðkomandi hafa jafnt hnöppum að hneppa fyrir kirkjurnar, kirkjugarðana og útfararþjónustu þeirra. Líklegt sé að þeir hafi ekki skarpa starfslýsingu og vinnureglur til þess að fara eftir og þekki þá ekki heldur nægilega vel rammann um útfararþjónustu í samkeppni*“. Einnig segir að alvarlegra sé að útfararþjónusta kirknanna á Akranesi annars vegar og í Borgarnesi hins vegar „...*virðist hvorki skipulagslega né fjárhagslega uppfylla þau skilyrði sem sett hafa verið í lögum og stjórnvaldsákvörðunum*“.

Fram kemur að kvartandi hafi aflað bókhaldsgagna vegna útfararþjónustu Akraneskirkju, fyrir árin 1996 og 1997, en að honum hafi ekki tekist að fá sambærileg gögn fyrir útfararþjónustu Borgarfjarðar. Í gögnum frá Garðaprestakalli á Akranesi komi fram að sama stjórn og sami fjárhaldsmaður, þ.e. sóknarnefnd Garðaprestakalls, sé fyrir Akraneskirkju, Kirkjugarð Akraness og Útfararþjónustu Akraneskirkju. Í reikningum Útfararþjónustu Akraneskirkju séu ekki tilgreindir sérstaklega markaðsvextir af stofnframlagi sem Útfararþjónustan hafi fengið frá kirkugarði Akraness og ekki sé unnt að sjá af reikningum að útfararþjónustan greiði vexti af skuldum við kirkjuna og kirkugarðinn eins og um óskylda aðila væri að ræða. Löggiltur endurskoðandi Garðaprestakalls hafi undirritað reikningana með eftirfarandi athugasemd: „*Skipting sameiginlegra kostnaðarliða Útfararþjónustunnar með Akraneskirkju og Kirkjugarðinum að Görðum er samkvæmt ákvörðun sóknarnefndar...*“. Sama athugasemd komi fram af hálfu kjörinna endurskoðenda við áritun. Þessar athugasemdir staðfesti að ekki sé fylgt lagaákvæði um þetta efni.

Í lok bréfs kvartanda til biskups upplýsir kvartandi að „...*miðað við efnisástæður, sé óhjákvæmilegt að gera þann fyrirvara, að hann muni gæta*

*réttar síns ef með þarf, til þess að fá varið rekstur sinn innan lögboðins og eðlilegs starfsumhverfis“.*

#### 4.

Með erindinu til Samkeppnisstofnunar fylgdi einnig svarbréf biskups-embættisins, dags. 25. nóvember sl., við ofangreindu bréfi. Í því segir m.a. að: *„Samkvæmt starfsreglum um prófasta eru þeir fulltrúar biskups í prófastsdæmum landsins og hafa í umboði hans almenna tilsjón með kirkjulegu starfi og eiga að fylgjast með því að starfsemin gangi sem best fyrir sig og lögum samkvæmt“.*

Embættið upplýsir að það muni kynna próföstunum erindið ásamt upplýsingum um lög og reglur er varða útfararþjónustu og einnig að próföstunum muni verða send ákvörðun samkeppnisráðs frá því í september 1996. Jafnframt því muni embættið taka málið til umfjöllunar í mars 1999 á prófastafundi.

#### 5.

Í bréfi kvartanda, dags. 1. desember sl., til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er m.a. vakin athygli á því að sóknarnefnd Garðaprestakalls og sóknarnefnd Borgarnessóknar virðast hafa brotið gegn lögum hvað varðar rekstur útfararþjónustu. Er í bréfinu farið fram á það að ráðuneytið *„...gangi nú þegar úr skugga um það hvort umræddir aðilar hafi uppfyllt og uppfylli skilyrði rekstrarleyfa sinna. Reynist svo ekki vera grípi ráðuneytið til viðeigandi ráðstafana“.* Með bréfi kvartanda til ráðuneytisins fylgdu bréfaskrif hans við biskupsembættið.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Samkeppnisstofnun sendi framangreint erindi til umsagnar sóknarnefndar Borgarnessóknar, með bréfi dags. 8. desember sl. Einnig óskaði stofnunin eftir ársreikningum útfararþjónustu sóknarinnar fyrir árin 1996 og 1997.

## 2.

Ódagsett umsögn barst Samkeppnisstofnun um miðjan janúar frá Gísla Kjartanssyni hdl., f.h. sóknarnefndar Borgarnessóknar, um erindi það sem hér er til umfjöllunar, ásamt ársreikningum Borgarneskirkju og Borgarneskirkjugarðs fyrir árin 1996 og 1997 og ársreikningi Útfararþjónustu Borgarfjarðar fyrir árið 1997. Einnig fylgdu með umsögninni afrit af skráningu Útfararþjónustunnar í þjóðskrá, leyfisbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, og dreifibréf sóknarnefndar frá því í janúar 1997 um breytt fyrirkomulag vegna Útfararþjónustu Borgarneskirkju.

Í umsögninni segir að hvorki sóknarnefnd Borgarnessóknar né starfsmenn Útfararþjónustu Borgarfjarðar hafi á nokkurn hátt látið í ljós andúð við kvartanda eða átt í neinum deilum við hann. Útfararþjónusta Borgarfjarðar mótmæli því að rekstur kvartanda hafi orðið fyrir óeðlilegri eða skaðlegri samkeppni af hennar hálfu og einnig er því mótmælt að sóknarnefnd Borgarnessóknar hafi „...brotið alvarlega gegn áskilnaði starfsleyfis „um skyldur sínar að lögum““.

Upplýst er að sóknarnefnd Borgarnessóknar hafi í september 1995 fengið starfsleyfi hjá kirkjumálaráðherra fyrir útfararþjónustu og að í desember 1996 hafi Útfararþjónusta Borgarfjarðar verið skráð sem fyrirtæki hjá Hagstofu Íslands. Einnig kemur fram að Útfararþjónustan hafi haft sjálfstæðan fjárhag frá árinu 1997. Reksturinn fékk ekkert stofnframlag og hefur honum verið ætlað að standa undir sér.

Í umsögninni segir ennfremur: „*Þar sem sóknarnefnd Borgarnessóknar hefur leyfi til reksturs útfararþjónustu og reksturinn er mjög lítill í sniðum hefur ekki þótt ástæða til að setja sérstaka stjórn fyrir Útfararþjónustu Borgarfjarðar. Verði það talið nauðsynlegt og/eða skylt mun sóknarnefnd að sjálfsögðu verða við því. Af sömu ástæðu er útfararstjóri einnig starfsmaður Borgarneskirkju og –kirkjugarðs. Hann er ekki á föstum launum hjá Útfararþjónustunni heldur fær hann aðeins greitt fyrir þau störf sem hann innir af hendi fyrir Útfararþjónustuna og tekur gjaldskrá hennar mið af því“.*

Þá segir í umsögninni að Útfararþjónustan hafi sérstaka gjaldskrá og innheimti sérstaklega fyrir kór. Hjá Útfararþjónustunni starfi organisti sem taki gjald skv. gjaldskrá Félags íslenskra orgelleikara. Fram kemur að Útfararþjónustan hafi notið þjónustu Björgunarsveitarinnar Brákar vegna aksturs og greitt ákveðið gjald fyrir hvern ekinn km. Varðandi reksturinn kemur fram að hann hafi hingað til staðið undir sér og ekki fengið nein sérstök framlög.

Bent er á að umsvif Útfararþjónustunnar séu ekki mikil „...og í raun tilkomin vegna þess að sóknarnefnd Borgarnessóknar lítur á það sem eina af skyldum sínum að bjóða upp á slíka þjónustu. Verði þess krafist að starfsmaður/-menn Útfararþjónustunnar megi ekki sinna öðrum störfum fyrir sóknarnefnd mun þessi þjónusta að öllum líkindum leggjast af sökum þess hve umsvifin eru lítil. Starfsemin ber alls ekki heilan starfsmann og er örugglega örðugt að fá starfsmann sem ekki sinni jafnframt öðrum störfum fyrir sóknarnefnd“.

Í lok umsagnarinnar er vakin athygli á því „...að ef starfsemi Útfararþjónustunnar leggst af mun að öllum líkindum öll samkeppni á því sviði í Borgarfirði hverfa og það getur vart talist eðlilegt né heppilegt“.

### 3.

Samkeppnisstofnun sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, með bréfi dags. 9. desember 1998, erindi Nestors, f.h. Þorbergs Þórðarsonar og gaf ráðuneytinu tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum ef einhverjar væru. Stofnuninni bárust engar athugasemdir frá ráðuneytinu.

### 4.

Þann 14. janúar sl. sendi Samkeppnisstofnun kvartanda umsögn sóknarnefndar Borgarnessóknar til athugasemda. Svarbréf, dags. 3. febrúar sl., ásamt fylgiskjölum, barst frá Nestor umbjóðanda kvartanda.

Í bréfinu kemur fram það álit að sóknarnefnd Borgarnessóknar hafi ekki staðið í skilum, skv. lögum um kirkjugarða, með reikninga Útfararþjónustunnar. Bent er á að reikningur ársins 1997 sé dags. 1. desember 1998.

Til útskýringa á þeirri ójöfnu samkeppnisstöðu sem kvartandi hafi haft í Borgarfjarðarprófastdæmi þá vísar hann í athugasemdum sínum m.a. í dreifi-  
bréf vegna Útfararþjónustu Borgarfjarðar sem borið hafi verið út í janúar 1997. Þar standi skýrum stöfum að útfararkostnaður hafi fram að því „*að miklu leyti verið greiddur af kirkjugarðsgjöldum*“. Kvartandi telur þetta vera játningu sem útskýri hvers vegna hann hafi ekki átt mikla möguleika á þjónustuviðskiptum í Borgarnesi.

Um stofnun og rekstur Útfararþjónustu Borgarfjarðar segir: „*Stofnun þessa fyrirtækis, sem hóf ekki formlega starfsemi fyrr en 01.01.97, án stofnframlags, og reikningsskil fyrsta starfsárs án skýringa í ársreikningi, er áhugavert skoðunarefni, svo og ársreikningur kirkjugarðs í samhengi. Atriði eins og að akstur vegna útfara er færður á kirkjugarðinn, vekja spurningar um þessi uppgjör. Þá eru aðrar tekjur rúmlega 1/5 af tekjum ÚB óskilgreint*“.

Um gjaldskrá Útfararþjónustu Borgarfjarðar er sagt að hún sé töluvert lægri en gjaldskrá kvartanda og þjónusta þeirra fjögurra fyrirtækja sem starfa á höfuðborgarsvæðinu.

Í lok bréfs kvartanda segir: „*Eins og ítrekað hefur verið tekið fram, hafa kvartanir Þorbergs eingöngu miðað að því að fá til þess bæra aðila að leggja mat á réttmæti þeirra og eftir atvikum að tryggja að farið sé að gildandi lögum og reglum svo að eðlileg samkeppni fái notið sín. Þetta er nauðvörn hans til þess að verja rekstur sinn*“.

## 5.

Þann 12. febrúar sl. sendi Samkeppnisstofnun lögmanni sóknarnefndar Borgarnessóknar athugasemdabréf kvartanda til umsagnar.

Svarbréf, dags. 3. mars sl., barst frá Inga Tryggvasyni hdl., lögmanni sóknarnefndar Borgarnessóknar þar sem hann tjáði stofnuninni að í bréfi kvartanda væri að finna margvíslegar rangfærslur. Ekki þyki ástæða til að koma á framfæri athugasemdum við bréfið en aftur á móti séu forsvarsmenn Útfararþjónustu Borgarfjarðar reiðubúnir til að veita Samkeppnisstofnun upplýsingar vegna athugunar stofnunarinnar.

## 6.

Samkeppnisstofnun sendi, 3. mars sl., biskupsembættinu öll þau gögn sem aflað hafði verið fram að þeim tíma í því máli sem hér er til umfjöllunar og óskaði eftir umsögn embættisins. Svarbréf, dags. 18. mars sl., barst frá biskups-embættinu. Í því segir m.a. að embættið vilji „...árétta að samkvæmt árs-reikningum stofnananna virðist vera um fjárhagslegan aðskilnað á milli þeirra og kirkjugarðanna að ræða en ekki stjórnunarlegan. Biskupsembættið leggur mikla áherslu á að farið sé eftir lögum og reglum varðandi útfararþjónustu á vegum kirkjugarða landsins. Komist Samkeppnisstofnun að því að einhverju sé ábótavant varðandi þennan rekstur mun biskupsembættið beita sér fyrir lagfæringum á því enda ber embættið ábyrgð á því að kirkjugarðar landsins sem og aðrar stofnanir kirkjunnar fari að lögum“.

## 7.

Samkeppnisstofnun sendi kvartanda ásamt lögmanni sóknarnefndar Borgarnessóknar svarbréf biskupsembættisins með bréfi, dags. 23. mars sl. Var þeim gefinn kostur á að koma á framfæri við stofnunina athugasemdum ef einhverjar væru. Ekki bárust neinar athugasemdir frá lögmanni sóknarnefndar Borgarnessóknar. Athugasemdabréf, dags. 7. apríl sl., barst frá kvartanda.

Um bréf biskupsembættisins segir m.a. í bréfi kvartanda: „Bréfið virðist fyrst og fremst vera ákall til Samkeppnisstofnunar um að leggja réttar linur, og er að því leyti fullur stuðningur við upphaflegt erindi Nestors fyrir hönd Þorbergs Þórðarsonar“.

Í bréfinu segir ennfremur að meginatriði í máli þessu hafi komið fram í meðferð málsins svo sem eins og að sóknarnefnd Borgarnessóknar dró það lengi að stofna sjálfstæða rekstrareiningu fyrir útfararþjónustuna. Á þeim tíma voru kirkjugarðsgjöld notuð til að niðurgreiða þjónustuna. Þá hafi komið fram að ekki séu uppfyllt skilyrði 2. mgr. 21. gr. laga nr. 36/1993 né tekið tillit til fyrirmæla sem felast í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 32/1996 og úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 14/1996.



Í lok bréfsins er ítrekað að leyfi til rekstrar útfararþjónustu gildi á öllu landinu og útilokað sé að mismundi stjórnsýslukröfur verði gerðar um þátttöku einstakra aðila á þessum þjónustumarkaði.

## 8.

Biskupsembættinu og lögmönnum sóknarnefndanna tveggja var með bréfi, dags. 14. apríl sl., sent bréf kvartanda frá 7. apríl til upplýsinga. Biskups-embættið óskaði eftir og átti fundi með starfsmanni Samkeppnisstofnunar til að fræðast frekar um málið. Bréf, dags. 16. apríl 1999, barst frá lögmanni sóknarnefndar Borgarnessóknar þar sem m.a. er ítrekað að starfsemi umbjóðanda hans sé rekin á grundvelli starfsleyfis og fari að öllu leyti fram lögum samkvæmt.

## III.

### Lagaumhverfi

#### 1.

Í 21. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, er svohljóðandi ákvæði:

*„Útfararþjónustu mega þeir einir reka sem hafa til þess leyfi dóms- og kirkju-málaráðuneytisins. Ráðherra setur nánari reglur um leyfisveitinguna í reglugerð.*

*Þar sem kirkjugarðsstjórnir reka útfararþjónustu skal sú starfsemi og fjárhagur henni tengdur vera algerlega aðskilin frá lögboðnum verkefnum kirkjugarðsstjórnar“.*

#### 2.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er svohljóðandi ákvæði um fjárhagslegan aðskilnað:

*„Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á 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“.*

#### IV.

#### Niðurstaða

##### 1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 6. júlí 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Einar S. Hálfánarson.

##### 2.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar óskar útfararþjónusta Þorbergs Þórðarsonar, Akranesi, eftir því að samkeppnisyfirvöld kanni hvort rekstur sóknarnefndar Borgarnessóknar, á Útfararþjónustu Borgarfjarðar, samræmist ákvæðum samkeppnislaga.

Málavextir eru þeir að í ágúst 1994 fékk kvartandi starfsleyfi frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu til að reka útfararþjónustu, skv. lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Starfsleyfi eru ekki svæðisbundin. Kvartandi þjónar Borgarfjarðarprófastdæmi en hefur einnig veitt þjónustu sína utan þess prófastsdæmis. Í Borgarnesi hefur um árabil verið starfandi útfararþjónusta á vegum sóknarnefndar.

Erindi kvartanda lýtur meðal annars að því að sóknarnefnd Borgarnessóknar hafi starfrækt Útfararþjónustu Borgarfjarðar án þess að hafa tilskilið leyfi fyrir en í september 1995. Sóknarnefndin hafi enn fremur dregið það þar til í byrjun árs 1997 að skilja að rekstur Útfararþjónustunnar og annan rekstur sóknarnefndarinnar, þrátt fyrir ákvæði í kirkjugarðalögum sem kveður á um að starfsemi og fjárhagur útfararþjónustu skuli vera algerlega aðskilinn frá lögboðnum verkefnum kirkjugarðsstjórnar, þ.e. sóknarnefndar. Kvartandi bendir á að allt fram til þess að rekstur sóknarnefndar á útfararþjónustu var aðskilinn frá öðrum rekstri sóknarnefndar hafi útfararþjónustan verið niðurgreidd með kirkjugarðsgjöldum.

Það er mat kvartanda að ársreikningi fyrir fyrsta starfsár Útfararþjónustu Borgarfjarðar sé ábótavant og hann sé ekki í samræmi við ákvæði kirkjugarðalaga um algeran aðskilnað á rekstri og fjárhag útfararþjónustu á vegum kirkjugarðsstjórna frá lögboðnum verkefnum. Sóknarnefndin hafi heldur ekki haft hliðsjón af fyrirmælum í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 32/1996, Kvörtun yfir starfsemi Útfararstofu Kirkjugarðanna, og úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 14/1996. Máli sínu til stuðnings nefnir kvartandi að ekki séu neinar skýringar í ársreikningnum. Einnig bendir hann á að skoða verði ársreikning Útfararþjónustunnar og ársreikning kirkjugarðsins í samhengi. Í ársreikningi Útfararþjónustunnar komi ekki fram neinn liður fyrir akstur vegna útfara en aftur á móti sé þann liður að finna í ársreikningi kirkjugarðsins. Kvarandi gerir einnig athugasemd við það að í reikningi Útfararþjónustunnar séu um 20% tekna færðar undir óskýrðan liður, þ.e. aðrar tekjur.

### 3.

Sóknarnefnd Borgarnessóknar mótmælir því í umsögn sinni að kvartandi hafi orðið fyrir óeðlilegri eða skaðlegri samkeppni af hennar hálfu. Einnig mótmælir sóknarnefndin að í rekstri Útfararþjónustunnar hafi verið brotið gegn áskilnaði starfsleyfis. Fram kemur að Útfararþjónusta Borgarfjarðar hafi haft sjálfstæðan fjárhag frá árinu 1997 og reksturinn hafi ekki fengið neitt stofnframlag. Rekstrinum hafi verið ætlað að standa undir sér.

Sóknarnefndin segir að ekki hafi verið talin ástæða til að setja rekstri Útfararþjónustunnar sérstaka stjórn þar sem hann sé mjög lítill í sniðum. Hins vegar líti sóknarnefndin á það sem eina af skyldum sínum að bjóða upp á útfararþjónustu.

### 4.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Ekki þarf að fjölyrða um það að séu tekjur af tiltekinni starfsemi, ekki síst skatttekjur, notaðar til að greiða niður kostnað af annarri starfsemi skekkir það alla verðmyndun og þar með samkeppnismöguleika þeirra sem veita þjónustu án

niðurgreiðslna. Báðir aðilar í þessu máli hafa leyfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til þess að reka útfararþjónustu. Rekstrarleyfishafi annarrar útfararþjónustunnar, sóknarnefnd Borgarnessóknar, annast rekstur kirkjugarðsins í Borgarnesi. Til að standa straum af kostnaði við þann rekstur nýtur sóknin opinberra gjalda.

Í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, segir að þar sem kirkjugarðsstjórnir reki útfararþjónustu skuli sú starfsemi vera algerlega aðskilin frá lögboðnum verkefnum kirkjugarðsstjórnar. Í athugasemdum með frumvarpi til ofangreindra laga segir að ákvæði 2. mgr. 21. gr. miði að því að útfararþjónusta á vegum kirkjugarðsstjórnar sitji við sama borð í viðskiptalegu tilliti og útfararþjónusta á vegum annarra aðila. Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er heimild til handa samkeppnisyfirvöldum til þess að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þess fyrirtækis sem starfar í skjóli opinberrar verndar eða einkaleyfis og þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem er á samkeppnismarkaði. Einnig ber að hafa í huga að í máli þessu hefur kvartandi vísað til fyrri úrskurðar samkeppnisyfirvalda, ákvörðunar nr. 32/1996, Kvörtun yfir starfsemi Útfararstofu Kirkjugarðanna, þar sem á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga var mælt fyrir um bæði stjórnunarlegan og fjárhagslegan aðskilnað á milli rekstrar Útfararstofu Kirkjugarðanna og rekstrar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Unnt er að greiða niður rekstur Útfararþjónustunnar með tekjum kirkjugarðsins ef fjárreiður og reikningsskil starfspáttanna eru ekki skýrt aðgreind. Samkeppnisráð telur að í reikningi Útfararþjónustu Borgarfjarðar komi fram atriði sem bendi til þess að ekki sé um skýrt aðgreindan fjárhag að ræða milli Útfararþjónustunnar og annarrar starfsemi sóknarinnar. Má þar nefna að ekki er í reikningnum að finna gjöld vegna aksturs við útfarir. Aftur á móti er í reikningi Borgarneskirkjugarðs að finna greiðslu vegna aksturs við útfarir. Af reikningum má sjá að samnýting er með öðrum rekstri sóknarnefndarinnar, t.d. er húsnæðiskostnaður ekki færður hjá Útfararþjónustunni. Samkeppnisráð telur að um öll viðskipti sóknarnefndar og Útfararþjónustu Borgarfjarðar þurfi að fara með sem viðskipti milli óskildra aðila. Í því sambandi telur samkeppnisráð æskilegt að framangreindir aðilar leggi til grundvallar mat óvilhalls aðila, t.d.

endurskoðanda, varðandi öll viðskipti milli þeirra, þar með taldar launagreiðslur.

Með hliðsjón af umfangi starfsemi Útfararþjónustu Borgarfjarðar telur samkeppnisráð ekki nauðsynlegt í máli þessu að mæla fyrir um stjórnunarlegan aðskilnað.

Samkeppnisráð minnir á dóm Hæstaréttar frá 9. nóvember 1995, í máli nr. 29/1994, Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma gegn Líkkistuvinnustofu Eyvindar Árnasonar sf., en þar kemur fram að ekki sé leyfilegt að greiða taprekstur útfararþjónustu með kirkjugarðsgjöldum. Þjónustunni ber að standa undir eigin rekstri. Samkeppnisráð bendir jafnframt á að öll tengsl Útfararþjónustu Borgarfjarðar við kirkjuna sem birtast í markaðsstarfi, t.d. í símaskrá, virðast ekki vera í samræmi við áskilnað 21. gr. laga nr. 36/1993 um algeran aðskilnað útfararþjónustu frá lögboðnum verkefnum kirkjugarðsstjórnar.

## V.

### Ákvörðunarorð:

**„Með vísan til 2. mgr. 14. gr. laga nr. 8/1993 mælir Samkeppnisráð fyrir um að fjárhagslegur aðskilnaður milli rekstrar Útfararþjónustu Borgarfjarðar og annarrar lögbundinnar starfsemi á vegum sóknarnefndar Borgarnessóknar skuli fara fram með eftirfarandi hætti eigi síðar en 1. janúar árið 2000:**

**1. Öll viðskipti milli Útfararþjónustu Borgarfjarðar og annarrar lögbundinnar starfsemi á vegum sóknarnefndar Borgarnessóknar, t.d. Borgarneskirkjugarðs, skulu vera eins og um viðskipti milli óskyldra aðila sé að ræða.**

**2. Ef Útfararþjónusta Borgarfjarðar fær fé að láni frá sóknarnefnd Borgarnessóknar skal færa til gjalda og greiða markaðsvexti af þeim lánum.**

**3. Sónarnefnd Borgarnessóknar er óheimilt að greiða hugsanlegt rekstrartap Útfararþjónustu Borgarfjarðar.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 14/1999](#)]*