

Fimmtudagurinn 27. september 2001

170. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 27/2001

**Erindi Akkorðs ehf.
vegna
lóðaskilmála Reykjavíkurborgar**

**I.
Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 15. janúar sl., frá Akkorði ehf. þar sem kvartað er yfir úthlutunarskilmálum Reykjavíkurborgar á lóðum sem liggja við Fossaleyni, Gylfaflöt og Bæjarflöt í Grafarvogi.

Fram kemur að kvartandi hafi fengið úthlutað lóð við Fossaleyni 16 með eftirfarandi kvöð: *„Óheimilt er að starfrækja á lóðinni hvers konar verslanir með matvöru, s.s. stórmarkaði, matvöruverslun og söluturna. Hvorki verða veitt starfsleyfi né önnur tilskilin leyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 81/1988, lögum um matvæli nr. 93/1995 eða sambærilegum ákvæðum í lögum sem síðar kunna að verða sett.“*

Síðar hafi Reykjavíkurborg ákveðið að hefja framkvæmdir á fjölnota íþróttahúsi við Fossaleyni og Víkurveg og úthluta söluturnsleyfi ásamt matsölustaðsleyfi. Kvaðirnar sem settar hafi verið á lóðir við Fossaleyni feli í sér bann við rekstri söluturna. Að mati kvartanda er Reykjavíkurborg með þessu að undanskilja borgina frá kvöðum sem settar séu á aðrar lóðir við sömu og nærliggjandi götur. Með þessum gjörningi og sérsamningum sé borgin að beita misrétti gagnvart öllum lóðarhöfum við Fossaleyni.

Í erindinu segir einnig að Akkorð hafi farið fram á það við Reykjavíkurborg að aflétta umræddri kvöð á Fossaleyni 16 þar sem borgin sé í raun að veita leyfi fyrir söluturni við Fossaleyni með því að leyfa rekstur söluturns í íþróttahúsinu. Reykjavíkurborg hafi hafnað því á þeirri forsendu að gerður hafi verið sérsamningur við eigendur Spangarinnar í Grafarvogi þar sem Reykjavíkurborg skuldbindi sig til að úthluta lóðum við Fossaleyni, Gylfaflöt og Bæjarflöt með skilmálum sem girði fyrir verslun með matvörur, sbr. samþykkt borgarráðs þann 7. maí 1996.

Með vísan til ofangreinds óskar kvartandi eftir því að kannað verði hvort sérsamningur Reykjavíkurborgar og eigenda Spangarinnar standist samkeppnislög og að kvaðir sem öðrum lóðarhöfum eru settar verði skoðaðar vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um veitingu rekstrarleyfis á söluturni og matsölustað í íþróttarhúsinu við Fossaleyni og Víkurveg.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi Akkorðs var sent Reykjavíkurborg til umsagnar og barst umsögn borgarinnar þann 14. febrúar sl.

Þar kemur m.a. fram að borgarráð hafi samþykkt þann 7. maí 1996 sérstaka kvöð á lóðum við Gylfaflöt, Bæjarflöt og Fossaleyni sem myndi girða fyrir hvers konar verslun með matvöru í þeim tilgangi að styrkja uppbyggingu Spangarinnar sem megin verslunarmiðstöðvar fyrir Grafarvogshverfin og girða þar með fyrir þróun matvöruverslana í athafnahverfum í nágrenninu. Í samræmi við það skuldbundu borgaryfirvöld sig, með úthlutunarskilmálum fyrir Spöngina sem samþykktir voru í borgarráði 27. ágúst 1996, til að úthluta ekki lóðum við Gylfaflöt, Bæjarflöt og Fossaleyni nema með slíkri kvöð. Kvöðin taki aðeins til verslana með matvöru. Engir sérsamningar hafi því verið gerðir við verslunareigendur Spangarinnar eins og fram hafi komið í erindi kvartanda. Samþykkt borgarráðs vegna úthlutunarskilmála fyrir Spöngina hafi byggst á skipulagslegum forsendum í samræmi við fyrri samþykkt borgarráðs frá 7. maí 1996.

Í lóðarsamningi við Akkorð ehf., dags. 27. september 2000, sé kvöðin sérstaklega tilgreind og undirstrikuð í 1. gr. samningsins. Með undirritun lóðarleigusamningsins hafi lóðarhafi lýst því ótvírætt yfir, að leyfi til reksturs verslana með matvöru, sem aðalskipulag geri ráð fyrir að sækja þurfi um, verði ekki veitt á þessum stað. Bann við verslun með matvöru gildi um allar lóðir á ofangreindum svæðum, sem úthlutað hafi verið eftir 7. maí 1996. Það sé því almenns eðlis og styðjist við mikilvægar skipulagslegar forsendur sem lóðahafar hafi sjálfviljugir gengist undir. Í því felist ekki brot á jafnræðisreglu.

Þá kemur einnig fram í umsögn Reykjavíkurborgar að í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála nr. 25/1999 hafi reynt á umrædda kvöð vegna lóðarinnar að Fossaleyni 6. Nefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu að skipulags- og byggingaryfirvöldum væri heimilt, innan þeirra marka sem aðalskipulag setji, að skilgreina nánar landnotkun á einstökum lóðum eða svæðum með sérstökum

skilmálum í lóðarsamningum og að líta verði til meginreglunnar um samningsfrelsi þegar virt séu gildi slíkra samningskilmála.

Á fundi borgarráðs hinn 23. nóvember 1999 hafi verið samþykkt tillaga Borgarskipulags um lóð fyrir knattspyrnuhús að Fossaleyni. Í kjölfarið hafi aðalskipulagi verið breytt og var landnotkun svæðisins breytt úr útivistarsvæði til sérstakra nota í athafnasvæði. Landnotkun lóðar fyrir knattspyrnuhús samkvæmt aðalskipulagi sé því hin sama og Gylfaflatar, Bæjarflatar og Fossaleynis. Samkvæmt landnotkunarkafla deiliskipulags fyrir lóð knattspyrnuhúss sé óheimilt að reka matvöruverslanir eða bensínsölur á lóðinni. Í landnotkunarkaflanum sé gert ráð fyrir starfsemi sem tengist íþróttaiðkun. Því sé heimil starfsemi veitingahúss, veitingastofu eða kaffihúss sem sé beinlínis í tengslum við rekstur þess húsnæðis sem ætlað hafi verið fyrir íþróttaiðkun. Ekki hafi verið gefinn út lóðarsamningur vegna knattspyrnuhúss enda séu framkvæmdir ekki hafnar. Þá taki Reykjavíkurborg ekki ákvörðun um veitingu rekstrarleyfis á söluturni og matsölustað í fyrirhuguðu knattspyrnuhúsi þar sem Reykjavíkurborg veiti ekki almenn rekstrarleyfi fyrir söluturna eða matsölustaði. Í stuttu máli sagt taki umdeild kvöð til verslana með matvöru og samkvæmt deiliskipulagi fyrir lóð knattspyrnuhúss sé gert ráð fyrir að sambærileg kvöð hvíli á þeirri lóð eins og öðrum lóðum við Gylfaflöt, Bæjarflöt og Fossaleyni.

2.

Umsögn borgarinnar var send kvartanda til frekari athugasemda og bárust þær þann 27. febrúar sl. frá Magnúsi I. Erlingssyni hdl.

Í athugasemdunum er byrjað á því að áréttu kröfugerð kvartanda um að kvöðin í úthlutunarskilmálum Reykjavíkurborgar, um að ekki megi reka matvöruverslanir í húsnæði byggðu á lóðinni, feli í sér brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Til vara er því haldið fram að leyfi fyrir byggingu íþróttahúss með veitingahúsi, veitingastofu eða kaffihúsi feli í sér brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga.

Af hálfu Akkorðs er því mótmælt að kvöðin í úthlutunarskilmálunum sé almenns eðlis og að hún eigi sér stoð í mikilvægum skipulagslegum forsendum. Þá telur kvartandi að háttsemi Reykjavíkurborgar bæði við setningu kvaðarinnar og meinta mismunun feli í sér brot á jafnræðisreglu stjórnáslunnar en mikilvægast sé þó að hún feli í sér brot á ákvæðum samkeppnislaga. Ekki sé byggt á því af hálfu kvartanda að niðurstaða úrskurðarnefndar í skipulags- og byggingamálum bindi hendur samkeppnisyfirvalda, enda nái valdsvið hennar ekki til samkeppnismála.

Sem rökstuðning fyrir aðalkröfu bendir kvartandi á að bannið sé ekki almenns eðlis. Öllum staðhæfingum Reykjavíkurborgar um að skipulagslegar forsendur búi að baki kvaðarinnar sé alfarið vísað á bug. Verslun með aðrar vörur en matvöru geti dregið að

sér jafnmikla og jafnvel meiri umferð en matvöruverslun. Þá sé það til hægðarauka og auki þjónustu fyrir íbúa hverfisins að geta leitað í matvöruverslun í næsta nágrenni. Almannahagsmunir búi því ekki að baki. Kvöðin gæti verið skiljanleg ef öll verslun væri bönnuð og kvöðin væri t.d. gerð til að skipuleggja einungis iðnað í hverfinu. Kvartandi sjái engin skipulagsleg rök fyrir því að skipta hverfi upp í verslun með matvöru og hverfi með öllum öðrum verslunum.

Skuldbinding Reykjavíkurborgar er að mati Akkorðs gerð í þágu verslunar við Spöngina. Umrædd skuldbinding sé því staðfesting þess að um sé að ræða samantekin ráð Reykjavíkurborgar, sem hafi einokunarstöðu við lóðaúthlutanir innan borgarmarkanna, og verslunareigenda við Spöngina. Kvöðin sem felist í nefndri skuldbindingu leiði til þess að markaðssvæði sé skipt og samkeppni á matvörumarkaði sé útrýmt á stóru svæði neytendum til tjóns.

Í athugasemdum Akkorðs segir að samkeppnislög hljóti að leggja þær skyldur á sveitarstjórnir að skipulagi sé stýrt þannig að markaðssvæðum sé ekki meðvitað skipt upp fyrirfram í úthlutunum, enda séu ekki fyrir hendi sérstök skipulagsleg rök. Umrædd kvöð feli í sér samstillta aðgerð á grundvelli samninga milli fyrirtækja, þ.e. Reykjavíkurborgar annars vegar og eigenda Spangarinnar hins vegar. Slíkar samstilltar aðgerðir á grundvelli samninga feli í sér að komið sé í veg fyrir samkeppni á stóru svæði og hún þar með takmörkuð eða henni raskað. Falli þetta tilvik því undir b-, c- og d-lið 10. gr. samkeppnislaga. Mælist kvartandi því til þess að samkeppnisyfirvöld felli umrædda kvöð úr gildi með banni.

Sem rökstuðning fyrir varakröfu sinni vísar Akkorð til þess að ekki liggi fyrir skilgreining á því hvað teljist vera verslun með matvöru. Borgarstjóri hafi staðfest að leyfi fyrir bakarí og brauðbúð við Gylfaflöt falli undir nefnda kvöð. Brauðbúð sé talin falla undir skilgreininguna „verslun með matvöru“ en sérstaklega sé tekið fram í úthlutunarskilmálum að það séu stórmarkaðir, matvöruverslanir eða söluturnar sem falli undir nefnda skilgreiningu. Verði ekki séð að bakarí eða brauðbúð falli undir þá skilgreiningu en kvaðir beri að skýra þröngt. Á hinn bóginn komi fram í bréfi borgarlögmans að undir kvöðina falli ekki rekstur knattspyrnuhúss enda þó að þar verði gert ráð fyrir veitingahúsi, veitingastofu eða kaffihúsi. Slík starfsemi er að mati Akkorðs nátengd starfsemi bæði söluturna og matvöruverslana þar sem bæði gos, sælgæti og matvara sé seld á slíkum stöðum.

Mismununin sé því augljós eftir því hver eigi í hlut, Reykjavíkurborg eða fyrirtæki og einstaklingar utan borgarkerfisins. Í henni felist brot á b-lið 11. gr. samkeppnislaganna. Mælist sé því til þess að samkeppnisyfirvöld banni nefnda mismunun.

3.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Reykjavíkurborg til frekari umsagnar. Barst umsögn borgarinnar þann 29. mars sl.

Þar kemur m.a. fram að Reykjavíkurborg telji kröfugerð Akkorðs ehf. verulega breytta frá upphaflegu erindi félagsins til Samkeppnisstofnunar og feli það í sér brot á ákvæðum 7. gr. reglugerðar um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 672/1994. Neðangreindar athugasemdir Reykjavíkurborgar muni hins vegar taka mið af bréfi Akkorðs frá 27. febrúar sl., fari svo að samkeppnisyfirvöld taki tillit til nýrrar kröfugerðar.

Samkvæmt 3. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 annist sveitarstjórnir gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Í samræmi við þá stefnu borgaryfirvalda að styrkja uppbyggingu Spangarinnar í Grafarvogi sem megin verslunarmiðstöðvar hafi verið samþykkt í borgarráði þann 7. maí 1996 að óheimilt væri að starfrækja á lóðunum að Fossaleyri, Bæjarflöt og Gylfahlöt hvers konar verslanir með matvöru. Um sé að ræða almenna kvöð sem styðjist við skipulagslegar forsendur sveitarfélagsins á framangreindum svæðum.

Í tilefni af athugasemdum Akkorðs vill Reykjavíkurborg ítreka að fyrirvarsmanni Akkorðs hafi verið vel kunnugt um kvöðina enda hafi í úthlutunarbréfi hans, dags. 30. júlí 1999, verið rækilega vakin athygli á kvöðinni. Með undirritun lóðarleigusamnings hafi lóðarhafi lýst því ótvírætt yfir að leyfi til reksturs verslana með matvöru, sem aðalskipulag geri ráð fyrir að sækja þurfi um, verði ekki veitt á þessum stað. Hér sé jafnframt um samningskvöð að ræða sem Akkorð hafi skuldbundið sig til að hlíta og við mat á henni verði að líta til meginreglunnar um samningsfrelsi aðila, sbr. og úrskurðar úrskurðarnefndar skipulags- og byggingamála nr. 25/1999.

Í tilefni af nýjum málsgrundvelli Akkorðs telur Reykjavíkurborg að ákvæði 10. og 11. gr. samkeppnislaga eigi ekki við í máli þessu. Ákvæði 10. gr. taki aðeins til aðgerða milli fyrirtækja. Umrædd kvöð feli ekki í sér samstillta aðgerð á grundvelli samninga milli Reykjavíkurborgar og eigenda þeirra fyrirtækja sem reka verslanir í Spönginni eins og haldið er fram í athugasemdabréfi Akkorðs. Umdeild kvöð grundvallist á samþykktum borgarráðs frá 7. maí 1996 og 27. ágúst 1996 og eigi hún sér skipulagslegar forsendur. Hún komi ekki til af fyrirfram ákveðinni aðgerð milli Reykjavíkurborgar og fyrirtækja í Spönginni á grundvelli sérsamninga eins og haldið hafi verið fram í athugasemdum Akkorðs. Jafnvel þó að litið yrði svo á að 10. gr. samkeppnislaga ætti við í máli þessu telji Reykjavíkurborg að sú samningskvöð sem deilt sé um í lóðarleigusamningi Akkorðs feli ekki í sér slíkar samkeppnishömlur að í bága fari við 10. gr. samkeppnislaga.

Með sömu rökum hafni Reykjavíkurborg því að 11. gr. samkeppnislaga, sbr. 4. gr. laga nr. 107/2000, eigi við í máli þessu. Reykjavíkurborg telji að fjöldi og dreifing matvöruverslana í Grafarvogi tryggi eðlilega samkeppni. Kvöð samkvæmt lóðarleigusamningi um bann við matvöruverslun á lóðum að Fossaleyri feli því ekki í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu Reykjavíkurborgar.

Varðandi varakröfu Akkorðs sérstaklega, vísar Reykjavíkurborg til umsagnar sinnar frá 8. febrúar sl. og landnotkunarkafla deiliskipulags fyrir lóð knattspyrnuhúss. Samkvæmt landnotkunarkafla skipulagsins sé gert ráð fyrir að heimila megi veitingaaðstöðu í fyrirhuguðu knattspyrnuhúsi sem beinlínis sé í tengslum við rekstur húsnæðis sem ætlað sé fyrir íþróttaiðkun. Að mati Reykjavíkurborgar feli þetta fyrirkomulag hvorki í sér brot á 10. né 11. gr. samkeppnislaga.

Með hliðsjón af framangreindu telji Reykjavíkurborg ekki að tilefni sé til aðgerða á grundvelli samkeppnislaga í máli þessu.

4.

Athugasemdir Reykjavíkurborgar voru sendar lögmanni Akkorðs til frekari athugasemda og bárust þær þann 20. apríl sl. með rafrænum pósti.

Þar kemur fram að óskað sé eftir að litið verði á athugasemdirnar sem munnlegar athugasemdir. Ítrekað er í athugasemdunum að telja verði að fjölgun verslana í Grafarvogi hafi áhrif á samkeppni milli verslana og leiði til lækkunar vöruverðs. Þá henti húsnæði Akkorðs ehf. mjög vel fyrir lágvöruverðs stórmarkað. Því sé mótmælt að síðari erindi Akkorðs feli í sér brot á 7. gr. reglugerðar um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 672/1994. Með breyttri framsetningu sé verið að uppfylla skýrleikakröfu ákvæðisins um ítarlegan rökstuðning og málavaxtalýsingu. Þá sé bent á að ekki liggi fyrir formleg stjórnvaldsákvörðun samkeppnisyfirvalda í málinu og sé stofnuninni á engan hátt skylt að fara að kröfum aðila heldur geti hún upp á sitt einsdæmi tekið mál upp.

Þann 25. maí sl. barst Samkeppnisstofnun rafrænn postur frá lögmanni Akkorðs þar sem segir m.a. „*Minn umbjóðandi hefur verið í sambandi við mig vegna kvörtunar og tjáð mér að Reykjavíkurborg hafi samið við verslunareigendur Spangarinnar á sínum tíma um kvöðina eins og fram kemur reyndar í erindi mínu. En það sem er nýtt í málinu er að lóðargjöld í Spönginni hafi verið hærri í ljósi þess að samkeppni annarsstaðar m.a. í Fossaleyri væri útilokuð á matvörusviðinu. Umbjóðandi minn hefur líklega kaupanda að eigninni verði kvöðin talin brjóta í bága gegn samkeppnislögum.*“

5.

Framangreindar rafrænar athugasemdir Akkorðs voru sendar Reykjavíkurborg til frekari athugasemda með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 15. ágúst sl. og bárust þær þann 24. ágúst sl.

Í athugasemdum Reykjavíkurborgar er fullyrðingum um samninga borgarinnar við verslunareigendur í Spönginni, varðandi umrædda kvöð á lóðum við Fossaleyni o.fl. götum, alfarið vísað á bug.

Í athugasemdunum segir: „*Þrátt fyrir að ekki sé skýrt í athugasemdum lögmanns Akkorðs ehf. frá 25. maí s.l. hvað átt er við með orðinu „lóðargjöld“ þykir rétt að taka eftirfarandi fram: Það er alrangt að Reykjavíkurborg innheimti gjöld af lóðum í Grafarvogi í samhengi við umrædda kvöð. Eigi lögmaðurinn við gatnagerðargjöld skal það upplýst að þau gjöld eru innheimt samkvæmt gjaldskrá, en samkvæmt henni reiknast gjöldin af nýtingarhlutfalli lóðar, eða m.ö.o. af byggingarmagni sem heimilað er á viðkomandi lóð. Sama gjaldskrá gildir og gildi fyrir allar lóðir í borginni.*“

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 27. september 2001, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Brynjólfur Sigurðsson, Karítas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Sigurbjörn Magnússon og Tryggvi Axelsson.

1.

Í máli þessu gerir Akkorð ehf. aðallega þá kröfu að kvöð í úthlutunarskilmálum Reykjavíkurborgar um að ekki megi reka verslanir með matvöru í húsnæði byggðu á lóð í Fossaleyni, verði talin brjóta gegn 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Til vara gerir Akkorð þá kröfu að samkeppnisráð úrskurði að leyfi fyrir byggingu íþróttahúss við Fossaleyni og Víkurveg með veitingahúsi, veitingastofu eða kaffihúsi feli í sér brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga.

Í umsögn Reykjavíkurborgar kemur fram að borgarráð hafi samþykkt þann 7. maí 1996 sérstaka kvöð á lóðum við Gylfaflöt, Bæjarflöt og Fossaleyni sem myndi girða fyrir hvers konar verslun með matvöru, í þeim tilgangi að styrkja uppbyggingu Spangarinnar sem megin verslunarmiðstöðvar fyrir Grafarvogshverfin og koma þar með í veg fyrir rekstur matvöruverslana í öðrum athafnahverfum í nágrenninu. Kvöðin tekur einungis til verslana með matvöru. Reykjavíkurborg telur að 10. gr. samkeppnislaga eigi ekki við í máli þessu. Ef talið verði að hún eigi við þá feli kvöðin ekki í sér samkeppnislegar takmarkanir. Þá sé kvöðin almenns eðlis og gildi fyrir allar

áður nefndar lóðir og því sé ekki um að ræða mismunun milli lóðahafa. Jafnframt hafi kvöðin verið sérstaklega tilgreind og undirstrikuð í lóðarsamningi við kvartanda og með undirritun sammingsins hafi lóðarhafi lýst því ótvírætt yfir að leyfi til rekstrar verslana með matvöru, sem aðalskipulag geri ráð fyrir að sækja þurfi um, verði ekki veitt á þessum stað. Bann við verslun með matvöru gildi um allar lóðir á fyrrgreindum svæðum. Bannið sé almenns eðlis og styðjist við mikilvægar skipulagslegar forsendur sem lóðahafar hafi sjálfviljugir gengist undir og í því felist ekki brot á jafnræðisreglu.

Reykjavíkurborg segir að landnotkun lóðar fyrir knattspyrnuhús samkvæmt aðalskipulagi sé hin sama og Gylfaflatar, Bæjarflatar og Fossaleynis. Samkvæmt landnotkunarkafli skipulags fyrir lóð knattspyrnuhúss sé óheimilt að reka matvöruverslanir eða bensínsölur á lóðinni. Í kaflanum sé gert ráð fyrir starfsemi sem tengist íþróttaiðkun. Því sé heimil starfsemi veitingahúss, veitingastofu og/eða kaffihúss sem sé beinlínis í tengslum við rekstur þess húsnæðis sem ætlað hafi verið fyrir íþróttaiðkun.

Kvartandi mótmælir því að umrædd kvöð sé almenns eðlis og eigi sér stoð í mikilvægum skipulagslegum forsendum. Þá telur kvartandi að háttsemi Reykjavíkurborgar bæði við setningu kvaðarinnar og meinta mismunun feli í sér brot á jafnræðisreglu stjórnsýslunnar en mikilvægast sé þó að hún feli í sér brot á ákvæðum samkeppnislaga.

Kvartandi telur umrædda kvöð fela í sér samstillta aðgerð á grundvelli samninga milli fyrirtækja, þ.e. Reykjavíkurborgar annars vegar og eigenda Spangarinnar hins vegar. Slíkar samstilltar aðgerðir á grundvelli samninga telur kvartandi að feli í sér að komið sé í veg fyrir samkeppni á stóru svæði og hún þar með takmörkuð eða henni raskað. Þá segir í athugasemdum kvartanda að starfsemin sem eigi að fara fram í knattspyrnuhúsinu sé nátengd starfsemi bæði söluturna og matvöruverslana þar sem bæði gos, sælgæti og matvara sé seld á slíkum stöðum.

Reykjavíkurborg segir að umrædd kvöð komi ekki til af fyrirfram ákveðinni aðgerð milli borgarinnar og fyrirtækja í Spönginni á grundvelli sérsamninga eins og haldið sé fram af kvartanda.

2.

Sú kvöð Reykjavíkurborgar á lóðum við Fossaleyni, Gylfaflöt og Bæjarflöt sem til umfjöllunar er í máli þessu er svohljóðandi: „Óheimilt er að starfrækja á lóðinni hvers konar verslanir með matvöru, s.s. stórmarkaði, matvöruverslun og söluturna. Hvorki verða veitt starfsleyfi né önnur tilskilin leyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 81/1988, lögum um matvæli nr. 93/1995 eða sambærilegum ákvæðum í lögum sem síðar kunna að verða sett.“

Í 2. mgr. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 segir: „Sveitarstjórnir annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Þær fjalla um leyfisumsóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi og annast byggingareftirlit með atbeina kjörinna nefnda og sérhæfðra starfsmanna.“ Í aðalskipulagi er sett fram í höfuðdráttum stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar á tilteknu tímabili, sbr. 16. gr. laga nr. 73/1997. Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála nr. 25/1999, sem fjallar um kvöð þá sem mál þetta tekur til segir m.a.: „Verður að telja að skipulags- og byggingaryfirvöldum sé heimilt, innan þeirra marka sem aðalskipulagið setur, að skilgreina nánar landnotkun á einstökum lóðum eða svæðum með sérstökum skilmálum í lóðarsamningum.“ Bent er á að um slíka samningsskilmála gildi meginreglan um samningafrelsi. Taldi nefndin að kærandi hafi verið bundin af skilmálum lóðarsamningsins, enda hafi honum verið kunnugt um skilmálana þegar hann gekk til samninga um leigu viðkomandi lóðar.

3.

Í máli þessu er því haldið fram að fyrrgreind kvöð Reykjavíkurborgar brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga. Að mati samkeppnisráðs verður hér fyrst að hafa í huga að skipulagsyfirvöld hafa rúmar heimildir til að setja kvaðir vegna úthlutunar á lóðum en að baki þeim verða að liggja hlutlægar og málefnalegar forsendur. Þegar slíkar kvaðir eru settar ber skipulagsyfirvöldum m.a. að hafa hliðsjón af samkeppnislegum sjónarmiðum, sbr. m.a. d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga og b-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga. Ljóst er hins vegar að skipulagsleg sjónarmið og samkeppnisleg sjónarmið geta togast á og jafnvel stangast á. Yfirlýstur tilgangur með þeirri kvöð sem um er deilt í máli þessu var að styrkja uppbyggingu Spangarinnar sem megin verslunarmiðstöðvar fyrir Grafarvogshverfin. Að baki kvöðinni liggja skipulagslegar forsendur. Kvöðin er almenn og gildir jafnt um allar lóðir við Fossaleyni, Gylfaflöt og Bæjarflöt. Samkeppnisráð getur því ekki fallist á það með kvartanda að hér sé verið að mismuna aðilum. Ekki verður annað séð en að hlutlægar og málefnalegar forsendur hafi legið að baki umræddri kvöð. Því eru ekki forsendur í þessu máli til að beita d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga eða b-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Í 10. gr. samkeppnislaga er kveðið á um að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að samkeppni sé raskað séu bannaðar. Eins og áður segir er vísað til þess að hinn 7. maí 1996 hafi borgarráð samþykkt sérstaka kvöð á lóðum við tiltekna götur í Grafarvogi í því skyni að styrkja uppbyggingu verslunarmiðstöðvarinnar Spangarinnar. Með úthlutunarskilmálum fyrir Spöngina sem borgarráð samþykkti 27. ágúst sama ár kom þessi kvöð síðan fram. Umrædd kvöð var síðan tekin upp í lóðarleigusamningi Akkorðs við Reykjavíkurborg. Af framangreindum úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála verður að draga þá ályktun að samningsskilmálar í lóðarleigusamningum lúti a.m.k. að vissu marki einkaréttarreglum. Í lóðarleigusamningnum felst að sýslað er með tiltekin gæði gegn endurgjaldi. Því er

um að ræða atvinnustarfsemi fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga, sbr. m.a. 4. gr. laganna. Þegar allt þetta er virt verður að telja í þessu máli að umræddur lóðarleigusamningur falli undir 10. gr. samkeppnislaga.

Að mati samkeppnisráð fer umræddur samningur ekki gegn 10. gr. samkeppnislaga. Augljóst er að samningurinn hefur ekki að markmiði að raska samkeppni í skilningi 10. gr. Ekki fæst heldur séð að slík áhrif leiði af honum. Í vissum skilningi má segja að allar kvaðir eða hömlur í samningum hafi þau áhrif að raska eða takmarka samkeppni þar sem hömlurnar takmarka athafnafrelsi viðkomandi. Í þessum skilningi má segja að kvöð sú sem um er deilt hamli samkeppni. Slíkur almennur og víðtækur skilningur er hins vegar ekki lagður til grundvallar í samkeppnisrétti. Ekki fæst séð að lóðarleigusamningurinn raski samkeppni í skilningi 10. gr. Akkorð hefur ekki sett fram rök sem leiða til þeirrar niðurstöðu að líta verði á Grafarvog eða hluta hans sem sérstakan landfræðilegan markað og slík rök blasa ekki við. Í ljósi þessa er ekki unnt að líta svo á að takmörkun í samningi á því að reisa matvörubúð í Fossaleyni leiði ein og sér til röskunar samkeppni. Verður því ekki séð að um brot á 10. gr. samkeppnislaga sé að ræða í þessu máli.

Kvartandi í máli þessu telur að kvöðin, sem kemur í veg fyrir að reka megi matvöruverslanir á lóð þeirri sem kvartandi fékk úthlutað, sé til komin vegna samstilltra aðgerða eða samnings Reykjavíkurborgar og verslunareigenda í Spönginni. Í málinu hefur ekkert komið fram um að slíkir samningar hafi verið gerðir og andmælir Reykjavíkurborg því að svo hafi verið. Telst þetta því ósannað.

Í erindi sínu vísar kvartandi til ákvæða 11. gr. samkeppnislaga og telur umrædda kvöð vera brot á því ákvæði. Í 11. gr. segir m.a. að misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sé bönnuð. Má ætla að kvartandi telji lóðaúthlutunarkvöðina sem kemur í veg fyrir rekstur matvöruverslana á tilteknum stöðum í Grafarvogi vera misnotkun Reykjavíkurborgar á þeirri stöðu sem borgin hefur við lóðaúthlutun. Áður hefur verið að því vikið að kvöðin sem um er deilt í málinu sé almenn og gildi um allar lóðir við tilteknar götur. Úthlutunarskilmálar voru ljósir og lágu fyrir áður en lóðum á umræddum svæðum var úthlutað. Ljóst er að Akkorði var vel kunnugt um framangreinda kvöð og vissi því að hverju fyrirtækið gekk þegar lóðarsamningurinn var undirritaður. Einnig verður að telja að kvöðin hafi stuðst við gildar skipulagsforsendur. Þegar af þessum ástæðum getur ekki verið um að ræða brot á 11. gr. samkeppnislaga. Af þessu leiðir einnig að ekki er þörf að taka á því í máli þessu hvort 11. gr. samkeppnislaga taki til þess þegar borgaryfirvöld samþykkja kvaðir af þessum toga. Eins og áður sagði telur samkeppnisráð ekki tilefni til beitingar b-liðar 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

4.

Í erindi sínu telur kvartandi að fyrirhugaður rekstur á veitingahúsi eða kaffistofu í íþróttahúsi við Fossaleyni í Grafarvogi feli í sér brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Í íþróttahúsinu stendur til að reka veitingaaðstöðu sem er beinlínis í tengslum við rekstur þess. Samkvæmt landnotkunarkafla deiliskipulags fyrir lóð hússins er óheimilt að reka matvöruverslun eða bensínsölur á lóðinni. Því er ljóst að umrædd kvöð gildir einnig á lóð íþróttahússins.

Það er mat samkeppnisráðs að matvöruverslanir og veitinga- eða kaffistofur séu ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga. Í orðskýringum 4. gr. laganna er markaður m.a. skilgreindur sem sölusvæði vöru og/eða þjónustu eða staðgönguvöru eða staðgönguþjónustu. Staðganga er á milli tiltekinnar vöru eða þjónustu þegar önnur vara eða þjónusta getur að fullu komið í stað þeirrar fyrri. Að mati samkeppnisráðs getur ekki verið staðganga á milli matvöruverslana annars vegar og veitinga- eða kaffistofa hins vegar. Vöruval er mismunandi, sem og opnunartími og verðlag. Kaffistofa sem rekin er í íþróttahúsi er opin á þeim tíma þegar önnur starfsemi íþróttahússins fer fram og gert er ráð fyrir að það sem kaffistofan hefur á boðstólum sé neytt á staðnum. Þessu er á annan veg farið um vörur sem keyptar eru í matvöruverslunum. Þegar af þessum ástæðum er ekki unnt að fallast á varakröfu Akkorðs.

5.

Með vísan til framanritaðs telur samkeppnisráð að sú kvöð sem hvílir á lóðum sem eru við Fossaleyni, Gylfaflöt og Bæjarflöt í Grafarvogi um að óheimilt sé að reka þar hvers konar verslanir með matvöru og er hluti af úthlutunarskilmálum sem Reykjavíkurborg setti á árinu 1996 fari ekki gegn samkeppnislögum.

IV.

Ákvörðunarorð

„Ekki er tilefni til íhlutunar af hálfu samkeppnisráðs í máli þessu.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 17/2001](#)]