

Fimmtudagur, 19. desember 2002
192. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 41/2002

**Kvörtun Garðlistar ehf. vegna
starfsemi Golfklúbbs Reykjavíkur á samkeppnismarkaði**

**I.
Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi dags. 28. febrúar sl., frá Brynjari Kjærnested f.h. fyrirtækisins Garðlistar ehf. Í erindinu er óskað eftir að Samkeppnisstofnun kanni hvort útboð Innkaupastofnunar Reykjavíkur á garðslætti og sá samningur sem gerður hafi verið í kjölfar þess við golfklúbb brjóti í bága við samkeppnislög.

Í erindinu segir m.a.: „Við hjá Garðlist teljum ekki eðlilegt að golfklúbbar eða önnur félög sem eru ekki tekjuskattskyld séu í beinni samkeppni við fyrirtæki á markaðnum. Þau verk sem eru í umsjá golfklúbba eru:

Sláttur á öllum fótboltavöllum í Reykjavík (Golfklúbbur Reykjavíkur)

Sláttur á öllum fótboltavöllum í Hafnarfirði (Golfklúbburinn Keilir)

Þetta eru golfklúbbar sem eru einnig að fá styrki frá sveitarfélögum“.

Kvartandi hafði áður sent erindi til Reykjavíkurborgar, dags. 7. febrúar sl., vegna sama umkvörtunarefnis og afrit til Samkeppnisstofnunar og Innkaupastofnunar. Innkaupastofnun óskaði eftir umsögn borgarlögmans vegna erindisins. Í bréfi borgarlögmans til Innkaupastofnunar, dags. 15. febrúar sl., kemur m.a. fram að Innkaupastofnun hafi óskað eftir umsögn hans vegna samnings stofnunarinnar, f.h. Íþróttá- og tómstundarráð Reykjavíkur (ÍTR), við Golfklúbb Reykjavíkur, um slátt á íþróttasvæðum í Reykjavík. Umrætt verk hafi verið boðið út á árinu 1999 og hafi samningurinn verið framlengdur í tvígang, síðast vegna árána 2002 og 2003. Umrætt verk sé ekki útboðsskyld samkvæmt lögum nr. 94/2001 um opinber innkaup og brjóti ekki í bága við reglur Innkaupastofnunar. Hafi því verið heimilt að semja við Golfklúbb Reykjavíkur um verkið. Samningur sé kominn á milli Reykjavíkurborgar og Golfklúbbs Reykjavíkur um framangreint verk og séu samningsaðilar skuldbundnir út samningstímann.

Meðfylgjandi erindi Garðlistar ehf. var einnig bréf frá ÍTR til Innkaupastofnunar Reykjavíkurborgar, dags. 18. janúar sl. Þar kemur m.a. fram að á fundi stjórnar stofnunarinnar þann 3. desember 2001 hafi verið samþykkt að heimila

Innkaupastofnun og ÍTR að ganga til samninga við GR vegna áráanna 2002 og 2003 og yrðu niðurstöður lagðar fyrir stjórn Innkaupastofnunar áður en gengið yrði frá samningi milli aðila. Jafnframt var óskað eftir heimild til að semja við aðra aðila um slátt á púttvöllum, æfingasvæðum og yfirsáningu á knattspyrnuvöllum og æfingasvæðum.

II. Málsmeðferð

Þar sem kvörtun Garðlistar varðar tvo lögaðila, þ.e. Golfklúbb Reykjavíkur og Golfklúbbinn Keili, telur samkeppnisráð rétt að skipta málinu í tvennt og fjalla um hvorn þátt fyrir sig. Hér á eftir verður fjallað um þann þátt umkvörtunarefnisins sem snýr að Golfklúbb Reykjavíkur. Þann þátt umkvörtunarinnar er snýr að Golfklúbbum Keili er fjallað um í ákvörðun samkeppnisráðs nr. xx/2002.

1.

Erindið var sent til umsagnar borgarlögmans og Innkaupastofnunar Reykjavíkurborgar þann 20. mars sl. Einnig var erindið sent til umsagnar Golfklúbbs Reykjavíkur.

Í umsögn borgarlögmans, dags. 8. apríl sl., kemur m.a. fram að í ársbyrjun 1999 hafi Innkaupastofnun Reykjavíkurborgar, f.h. ÍTR, óskað eftir tilboðum í slátt á íþróttasvæðum í Reykjavík. Lægsta tilboðið hafi verið frá Golfklúbbi Reykjavíkur og hafi verið gerður samningur við klúbbinn um verkið. Sá samningur hafi verið framlengdur til ársins 2001. Í framhaldinu hafi ÍTR óskað eftir heimild stjórnar Innkaupastofnunar til að framlengja samninginn til 1-2 ára og var erindið samþykkt á fundi stjórnar Innkaupastofnunar þann 3. desember 2001. Í kjölfarið hafi farið fram viðræður milli aðila um áframhaldandi samstarf. Niðurstöður hafi orðið þær að samþykkt hafi verið að framlengja samning við Golfklúbb Reykjavíkur um slátt á íþróttasvæðum í Reykjavík til ársloka 2003 og hafi samningurinn verið undirritaður þann 8. febrúar sl.

Reykjavíkurborg áréttar í umsögn sinni að ástæðan fyrir því að tilboði Golfklúbbsins hafi verið tekið hafi verið sú staðreynd að það var lægst. Telji Reykjavíkurborg afgreiðslu Innkaupastofnunar fyllilega eðlilega og réttmæta í málinu og í fullu samræmi við þær reglur sem stofnunin starfi eftir og beri að framfylgja.

Einnig segir í umsögn Reykjavíkurborgar: *“Opinberir styrkir sem Reykjavíkurborg hefur veitt einstökum íþróttafélögum innan borgarinnar hafa í gegnum tíðina*

eingöngu verið til byggingar íþróttamannvirkja. Um aðrar styrkveitingar er ekki að ræða. Þannig hafa félögin sjálf þurft að standa straum af daglegri starfsemi sinni. Í íþróttalögum nr. 64/1998 er lögð sú lögbundna skylda á herðar ríki og sveitarfélaga að allir landsmenn eigi þess kost að iðka íþróttir. Reykjavíkurborg hefur uppfyllt lögboðna skyldu sína með árlegum styrkveitingum til íþróttafélaga. Þannig hefur Íþróttabandalag Reykjavíkur ár hvert, veitt styrk til uppbyggingar barna- og unglíngastarfs, sem fram fer innan Golfklúbbs Reykjavíkur. Hefur upphæð æfingastyrkjanna verið í kringum 2.5 milljónir undanfarin ár. Auk þess fær Golfklúbbur Reykjavíkur hlutdeild í Lottótekjum og hefur aðgang að ferða- og afreksstyrkjum. Sá þáttur sem felst í slætti á íþróttasvæðum er þannig ekki niðurgreiddur með styrkjum af hálfu Reykjavíkurborgar”.

Loks segir í umsögninni: “Samkvæmt 5. og 6. tl. 4. gr. laga nr. 75/1981 um tekju- og eignaskatt er starf íþróttafélaga undanþegið tekjuskatti. Af hálfu Reykjavíkurborgar verður ekki talið að undanþágan frá tekjuskatti, sem Golfklúbbur Reykjavíkur nýtur á grundvelli ofangreinds lagaákvæðis, sé til þess fallin að raska samkeppnisstöðu þeirra aðila sem starfa á sama markaði og golfklúbburinn. Til þess ber sérstaklega að líta að samkvæmt ákvæðinu eru íþróttafélög ekki undanþegin skyldu til að innheimta virðisaukaskatt af virðisaukaskattskyldri starfsemi. Þannig er íþróttafélögum skylt að greiða virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem félögin veita í tengslum við einstaka kappleiki og viðburði. Að auki ber íþróttafélögum að innheimta staðgreiðslu af launum starfsmanna sinna, greiða af þeim launatengd gjöld o.s.frv. Starfsemi Golfklúbbs Reykjavíkur sem felst í slætti á íþróttasvæðum er virðisaukaskattskyld. Þegar af þeirri ástæðu verður ekki talið að þau skattahlunnindi sem Golfklúbbur Reykjavíkur nýtur vegna undanþáguákvæðis 4. gr. laga nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt séu til þess fallin að raska samkeppnisstöðu fyrirtækja.”

Með vísan til framangreinds telur Reykjavíkurborg ekki tilefni til afskipa samkeppnisyfirvalda í málinu.

2.

Kvartanda var send umsögn borgarlögmanns til athugasemda. Hann telur m.a. að ekkert komi fram í bréfi borgarlögmanns sem geti réttlætt þann framgangsmáta sem viðhafður hafi verið. Vísar hann að öðru leyti til kvörtunar sinnar og ítrekar kröfur sína um að Innkaupastofnun Reykjavíkur endurskoði fyrri afstöðu sína til málsins og að verk það sem málið varði verði auglýst á löglegan hátt og boðið út.

3.

Í umsögn Innkaupastofnunar, dags. 23. apríl sl., kemur m.a. fram að ekki verði fjallað um þann hluta erindisins er varði skattskyldu íþróttafélaga eða styrki til þeirra heldur aðeins útboðið sjálft. Í lokuðu útboði árið 1999 um slátt á íþróttasvæðum í Reykjavík hafi GR átt hagstæðasta tilboðið. Áður en stjórn Innkaupastofnunar

Reykjavíkurborgar hafi ákveðið að ganga að því tilboði hafi verið leitað lögfræðilegs álits á því hvort einhver samkeppnissjónarmið, m.a. varðandi skattskyldu, væru því til fyrirstöðu að gengið yrði að því. Að fenginni umsögn um að svo væri ekki var samþykkt að gengið yrði til samninga við GR til ársloka 2003.

Í umsögninni er áréttað að engin lagaskylda til útboðs hvíli á sveitarfélögum að því er verksamninga varði fyrr en áætluð samningsfjárhæð nái um 400 mkr. Greiðslur vegna verksamninga um slátt á íþróttasvæðum á sumrin séu langt undir þeirri fjárhæð. Reykjavíkurborg sé því fyllilega heimilt að ganga til beinna samninga í þessum tilvikum, án útboðs, en með ákvörðunarvald um samningsgerð fari stjórn Innkaupastofnunar. Í máli þessu og meðferð hafi í einu og öllu verið farið að þeim lögum og reglum sem um það gildi.

4.

Í umsögn Golfklúbbs Reykjavíkur, dags. 19. júní sl, kemur m.a. fram að klúbburinn njóti engra rekstrarframlaga frá ríkinu og að rekstrarframlög Reykjavíkurborgar séu óverulegur hluti rekstrartekna klúbbsins. Árið 1999 hafi framlögin verið kr. 4.085.328 af rekstrartekjum sem hafi numið kr. 68.331.294 (6%), árið 2000 kr. 4.416.200 af kr. 81.628.867 (5,4%) og árið 2001 kr. 4.697.460 af kr. 108.376.752 (4,33%). Framlög fyrri ára hafi verið sambærileg.

Framangreindar fjárhæðir, sem færðar séu sem rekstrarframlög Reykjavíkurborgar í reikningum klúbbsins, komi fyrst og fremst gegnum Íþróttabandalag Reykjavíkur og Íþrótt- og tómsundaráð. Annars vegar sé um að ræða svokallaða húsaleigu- og vallarstyrki, sem greiddir séu íþróttafélögum í Reykjavík sem hafi unglingsstarf á sínum vegum. Hins vegar sé um að ræða árlegar úthlutanir til klúbbsins úr afrekssjóði Reykjavíkurborgar (ÍTR) vegna árangurs sem félagsmenn GR nái í íþróttinni.

Loks segir í umsögn GR: „*Reykjavíkurborg er eigandi Korpúlfsstaðavallarins en GR annast rekstur vallarins skv. samningi við Reykjavíkurborg. GR er eigandi Grafarholtsvallarins. Nýframkvæmdir á völlum njóta framkvæmdastyrkja frá Reykjavíkurborg í samræmi við 7. gr. íþróttalaga nr. 64/1998. Samningur var gerður við Reykjavíkurborg árið 2001 um að borgin leggi fram 80 milljónir króna á árunum 2002-2004 til þess að standa undir hluta (tæplega 80%) af áætluðum kostnaði við nýframkvæmdir á golfvöllum GR. Stærstur hluti kostnaðarins er vegna gerðar nýs æfingasvæðis í Grafarholti og endurbyggingar golfskálans í Grafarholti.*“

7.

Kvartanda voru sendar umsagnir Innkaupastofnunar Reykjavíkur og Golfklúbbs Reykjavíkur til athugasemda. Engar athugasemdir bárust frá kvartanda þrátt fyrir

nokkrar ítrekanir þar um. Verður því litið svo á að hann hafi ekki frekari athugasemdir.

III. Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 19. desember 2002, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karítas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Í máli þessu kvartar fyrirtækið Garðlist, sem starfar m.a. við garðslátt, yfir því að félög sem ekki greiði tekjuskatt skuli taka þátt í útboðum sveitarfélaga og/eða semja við sveitarfélög um garðslátt og þar með keppa við fyrirtæki sem greiða þurfi tekjuskatt. Fyrir utan að greiða ekki tekjuskatt þiggi þessi félög styrki frá sveitarfélögum. Kvartanda sé skylt að greiða tekjuskatt og þiggi hann enga styrki. Umrætt fyrirkomulag sé til þess fallið að mismuna keppinautum og brjóti í bága við samkeppnislög.

Reykjavíkurborg og Innkaupastofnun Reykjavíkur telja umkvörtunarefnið ekki brjóta í bága við samkeppnislög. Engin skylda hvíli á borginni til útboðs þar sem samningsfjárhæðin sé langt undir þeim viðmiðunarmörkum sem stuðst sé við þegar um útboðsskyldu sé að ræða. Ástæða þess að gengið hafi verið til samninga við Golfklúbb Reykjavíkur sé að félagið hafi verið með lágsta tilboðið þegar verkið hafi verið boðið út. Árlega sé Golfklúbbi Reykjavíkur veittur styrkur að upphæð u.þ.b. 2,5 mkr. til uppbyggingar barna- og unglingastarfs. Sá styrkur sé veittur á grundvelli ípróttalaga nr. 64/1988. Einnig fái félagið hlutdeild í Lottó tekjum. Þar af leiðandi sé sláttur Golfklúbbs Reykjavíkur á ípróttavöllum ekki niðurgreiddur með styrkjum.

Golfklúbbur Reykjavíkur kveðst ekki þiggja styrki frá ríkinu og séu styrkir frá borginni innan við 5% heildartekna síðasta rekstrarárs. Klúbburinn sé eigandi Grafarholtsvallarins en reki Korpúlfsstaðavöllinn skv. samningi við Reykjavíkurborg. Samið hafi verið við Reykjavíkurborg um að leggja fram 80 milljónir á árunum 2002-2004 til að standa undir nýframkvæmdum á golfvöllum GR.

2.

Kvartandi í máli þessu veitir garðsláttþjónustu á höfuðborgarsvæðinu og Golfklúbbur Reykjavíkur sér um slátt á ípróttasvæðum Reykjavíkur. Því má segja að markaðurinn í málinu sé atvinnugarðsláttur á Stór- Reykjavíkursvæðinu.

3.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna að hagkvæmari nýtingu framleiðslubáttá þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því m.a. að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. samkeppnislaga.

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 sé samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Í lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt kemur fram í 4. gr. 6.tl. að félög, sjóðir og stofnanir sem ekki reki atvinnu greiði hvorki tekjuskatt né eignarskatt. Í lögum Golfklúbbs Reykjavíkur kemur fram að markmið hans sé ekki atvinnurekstur. Á þeim grundvelli greiðir klúbburinn hvorki tekju- né eignarskatt. Eins og umkvörtunarefni máls þessa ber með sér hefur Golfklúbbur Reykjavíkur þrátt fyrir það stundað rekstur sem er í samkeppni við aðila sem greiða þurfa umrædd gjöld, s.s. kvartanda. Þess utan þiggur golfklúbburinn styrki sem renna til íþróttastarfs innan hans. Með vísan til þessa uppfyllir Golfklúbbur Reykjavíkur skilyrði 14. gr. samkeppnislaga þar sem hann starfar að einhverju leyti í skjóli opinberrar verndar en annast jafnframt samkeppnisrekstur.

Ætla má að rekstrarumhverfi kvartanda og Golfklúbbs Reykjavíkur sé, hvað garðsláttar þjónustu áhrærir, að flestu leyti sambærilegt nema hvað varðar skyldu til greiðslu tekju- og eignarskatts og styrkveitingar. Skattskyldan hvílir á kvartanda en Golfklúbbur Reykjavíkur nýtur undanþágu frá greiðslu skattsins. Golfklúbbur Reykjavíkur hefur þegið styrki frá Reykjavíkurborg. Hvort sem þeir eru greiddir á grundvelli íþróttalaga eða á öðrum forsendum skiptir ekki máli í samkeppnislegu tilliti.

Af ársskýrslum Golfklúbbs Reykjavíkur má sjá að ekki er skilið á milli almenns íþróttastarfs og samkeppnisrekstrar félagsins. Er því ekki unnt að greina hvort skattaívilnanir og styrkir þeir sem klúbburinn þiggi vegna golfíþróttarinnar nýtist samkeppnisrekstrinum eða ekki. Er þetta til þess fallið að skapa tortryggni keppinauta og skekkja samkeppnisaðstæður á markaðnum.

Til að stuðla að virkri samkeppni á markaðnum fyrir garðsláttarþjónustu og til að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur Golfklúbbs Reykjavíkur sé niðurgreiddur af þeirri starfsemi sem nýtur verndar í skilningi samkeppnislaga er það mat samkeppnisráðs að nauðsynlegt sé að skilja fjárhagslega á milli þjónustu Golfklúbbs Reykjavíkur sem telst til samkeppnisrekstrar og annarrar starfsemi klúbbsins.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá Golfklúbbi Reykjavíkur. Skal klúbburinn skilja að fjárhag sinn annars vegar á milli þeirrar starfsemi sem er í samkeppni við einkaaðila og hins vegar þeirrar starfsemi sem tengist íþróttastarfsemi klúbbsins. Skal fjárhagslegur aðskilnaður golfklúbbsins framkvæmdur með eftirfarandi hætti frá 1. janúar 2003 að telja:

1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur þeirrar þjónustu sem er og verður á samkeppnismarkaði. Reikningshald þessarar samkeppniseiningar skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.
2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til samkeppniseiningarinnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.
3. Með skuldum samkeppniseiningarinnar skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi samkeppnisrekstrarins.
4. Öll viðskipti milli samkeppniseiningarinnar og annarrar starfsemi golfklúbbsins skal verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.
5. Rekstrartekjur skulu standa undir rekstrarkostnaði samkeppniseiningarinnar auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.“