

Föstudagur, 9. maí 2003

198. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 15/2003

**Erindi er varðar samkeppnishamlandi
leigusamning Fjarðarbyggðar á Egilsbúð í Neskaupstað.**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Lögmonnum Austurlandi ehf., f.h. Tröllla ehf., dags. 3. september 2002, ásamt fylgiskjölum. Trölli rekur gistiþjónustu í Neskaupstað. Erindið varðar samning sveitarfélagsins Fjarðarbyggðar við B.G. Bros ehf. um leigu á megin hluta húsnæðis sveitarfélagsins að Egilsbraut 1 (Egilsbúð) í Neskaupstað. Fram kemur að B.G. Bros reki í Egilsbúð gistiþjónustu í samkeppni við kvartanda. Í leigusamningnum er ákvæði sem segir að leigutaki skuli í Egilsbúð, sem er m.a. félagsheimili sveitarfélagsins, starfrækja eftirfarandi starfsemi: „...veitingarekstur, dansleikjahald (þar með talda unglíngadansleiki), kvikmyndasýningar, útleigu sala undir fundi, menningarviðburði, félagsstarfsemi o.fl.“. Bent er á að B.G. Bros reki jafnframt gistiþjónustu í öðru húsnæði í Neskaupstað. Upplýst er að gistiþjónusta kvartanda sé annars vegar hótél og hins vegar gistiheimili í Neskaupstað. Kvartandi telur leigusamninginn hafa samkeppnishamlandi áhrif.

Kvartandi upplýsir að sveitarfélagið Neskaupstaður, nú Fjarðarbyggð, hafi síðan 1997 leigt B.G. Brosi húsnæði Egilsbúðar, um 1190 m², með miklum tækjum og búnaði¹ langt undir markaðsverði. Fram kemur að fyrsta árið hafi verið leigulaust en við endurskoðun leigusamningsins árið 1998 hafi leiga verið ákveðin kr. 50.000 á mánuði, tengd breytingum á byggingarvísitölu. Upplýst er að fyrir utan það húsnæði sem samningurinn nær til sé í Egilsbúð staðsett bókasafn staðarins ásamt bæjarskrifstofum. Fram kemur að bókasafnið sem sé 81.6 m² greiði svipaða mánaðarleigu og B.G. Bros. Bent er á að umræddur samningur hafi verið endurnýjaður í maí 2002. Kvartandi segir að samkvæmt upplýsingum hans hafi staðan lítið breyst við endurnýjun samningsins því leigufjárhæð sé enn langt undir markaðsverði.

¹ Með erindinu fylgdu mörg fylgiskjöl þ.á. m. leigusamningar og listi yfir tæki og búnað sem tilheyrðu umræddu leiguhúsnæði við upphaf leigusamnings milli sveitarfélagsins og B.G. Bros.

Kvartandi segir umræddan leigusamning Fjarðarbyggðar við B.G. Bros skekkja samkeppnisstöðu aðila og hafa valdið sér tjóni. Fjarðarbyggð hafi með samningnum greitt niður eðlilegan rekstrarkostnað keppinauta, en nefnd eru nokkur ákvæði samningsins sem varða orkukostnað, lögbundin gjöld, tryggingar og kaup leigusala á vörubirgðum að loknum leigutíma. Ennfremur er vísað til ákvæðis um viðhald í samningnum og telur kvartandi sig hafa upplýsingar um að Fjarðarbyggð hafi greitt fyrir atriði sem leigutaki átti samkvæmt samningi að greiða. Það er mat kvartanda að þannig auki Fjarðarbyggð samkeppnislega mismunun keppinauta. Fram kemur að kvartandi hafi aflað bókhaldsgagna og sé enn að reyna að afla frekari gagna þar sem hann telur að athugun á reikningum sem Fjarðarbyggð hafi greitt vegna umræddrar fasteignar styðji mál hans. Jafnframt er farið fram á að Samkeppnisstofnun afli bókhaldsgagna erindinu til stuðnings. Fyrir utan ofangreint kemur í erindinu fram það álit að umræddur samningur hafi haft áhrif á verð, álagningu og önnur viðskiptakjör B.G. Bross.

Kvartandi fer fram á að Samkeppnisstofnun taki umræddan samning til athugunar með hliðsjón af ákvæðum 10. gr. samkeppnislaga, staðfesti skoðun hans, og ógildi umræddan samning, sbr. 1. mgr. 49. gr. laganna. Ennfremur er því beint til stofnunarinnar að hún beiti þvingunarúrræðum við úrlausn málsins, sbr. 52. gr. Jafnframt álitur kvartandi að skilyrði 17. gr. samkeppnislaga til íhlutunar samkeppnisyfirvalda séu uppfyllt í þessu máli.

2.

Í erindinu er fyrir utan atriði tengd samningi Fjarðarbyggðar og B.G. Bross rakin atriði sem falla undir lög og reglugerð um veitinga- og gististaði. Samkeppnisstofnun tilkynnti kvartanda með bréfi, dags. 24. september 2002, að stofnunin muni ekki fjalla um þau atriði erindisins sem sérstaklega lúta að leyfisveitingu eða notkun/misnotkun á leyfi skv. lögum og reglugerð um veitinga- og gististaði.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Trölla var með bréfum, dags. 24. september sl., sent Fjarðarbyggð og B.G. Brosi til umsagnar. Umsögn, dags. 10. október sl., barst frá Lögmannsstofu ehf. f.h. B.G. Bross, ásamt fylgiskjali og umsögn, dags. 11. október sl., barst frá Fjarðarbyggð, ásamt fylgiskjölum.

2.

Í umsögn B.G. Bros er skýrð aðkoma félagsins að umræddum leigusamningi við Fjarðarbyggð en félagið tók umrætt húsnæði á leigu í maí 1997 eftir að hafa verið valið úr hópi þriggja umsækjenda. Bent er á að kvartandi hafi verið einn þeirra. Jafnframt er upplýst að sveitarfélagið hafi fyrst auglýst húsnæðið Egilsbúð til leigu 1990. Sveitarfélagið hafi, með því að leigja húsnæðið út, verið að losa sig út úr miklum hallarekstri sem hafi verið á starfseminni sem þar hafi farið fram. Nú sé þar rekið félagsheimili og stunduð gisti- og veitingaþjónusta.

B.G. Bros segir samninginn við Fjarðarbyggð 1997 hafi verið í anda fyrsta leigusamningsins um umrætt húsnæði sem gerður hafi verið við aðra aðila 1990. Ekki hafi verið greidd leiga fyrsta árið en samningurinn „...var endurskoðaður árið 1998 og þá var bætt inn í samningin að ósk B.G. Bros ehf að nú var greidd leiga fyrir húsnæðið kr. 50.000.- á mánuði“. Samningurinn við félagið hafi verið til 5 ára og hafi hann verið endurnýjaður í maí 2002. Fram kemur að í núgildandi samningi sé kveðið á um mánaðarleigu að upphæð kr. 60.000, verðtryggða með byggingarvísitölu. B.G. Bros bendir á að skv. samningnum greiði leigutaki 2/3 orkukostnaðar við húsið, rafmagn og hita, og var sá kostnaður árið 1998 kr. 1.597.786, en kr. 2.062.339 fyrir árið 2001. B.G. Bros álitur stóran hluta þess kostnaðar vera leigu þar sem félaginu sé skylt að leigja allt umrætt húsnæði en nýtir daglega aðeins um 30% af húsnæðinu, þ.e. eldhús, 40 manna veitingastað og 5 herbergja gistirými, en megin hluti húsnæðisins er félagsheimilið. B.G. Bros álitur húsnæðið tvískipt þó það komi ekki fram í samningnum og segir félagsheimilshlutann vera rekstrarlegan bagga á annarri starfsemi sinni. Varðandi orkukostnað bendir félagið á að mjög óhagkvæm kynding sé í húsinu.

B.G. Bros bendir á að á árinu 2001 hafi Fjarðarbyggð lagt fram þriggja milljóna króna hlutafé í Tröllu ehf. og þá hafi samkeppni aukist þar sem kvartandi hafi opnað bar og matsölustað á hóteli sínu. Fram að því hafi kvartandi rekið matsölu í Olísskálanum og opnað þar Pizzastaðinn Hróa Hött árið 2000. B.G. Bros reki Pizza 67 í Egilsbúð. Ennfremur segir að aukin samkeppni hafi valdið því að B.G. Bros hafi leitaði sóknarfæra á öðrum sviðum, þ.e. með því að annast stórar matarveislur, veisluþjónustu og árshátíðar.

Varðandi nokkur ákvæði samningsins sem kvartandi telur upp í erindi sínu segir B.G. Bros að um sé að ræða atriði sem almennt sé þannig farið með sbr. lög nr. 36/1994, um húsaleigu. Um önnur atriði svo sem að innifalið í leigu sé viðeigandi búnaður segir B.G. Bros að slíkt sé venja þegar um sérhæft atvinnuhúsnæði sé að ræða. Hann vísar jafnframt á bug fullyrðingu kvartanda að um sé að ræða mikið magn lausafjarmuna og segir að þeir munir sem um ræði séu verðlitlir. Ákvæði um kaup leigusala á vörubirgðum er samningi lýkur segir B.G. Bros ekkert við að athuga og bendir á að félagið hafi við upphaf samnings keypt af leigusala vörubirgðir sem til voru fyrir vegna fyrri rekstrar. Almennt sé þessu þannig háttað í svona leigusamningum. B.G.

Bros vísar því á bug að leigusali hafi greitt fyrir atriði sem leigutaki á samkvæmt samningi að greiða. Að mati B.G. Bross hafi sveitarfélagið staðið að eðlilegri endurnýjun á búnaði. Leigutaki hafi oft greitt fyrir viðhald sem samkvæmt samningi hafi átt að greiðast af leigusala. Ástæðu þess segir B.G. Bros vera að hann uni ekki seinangangi leigusala í þeim málum. B.G. Bros segist geta lagt fram bókhaldsgögn þessu til stuðnings.

Um félagsheimili sveitarfélaga úti á landi segir B.G. Bros að rekstur þeirra hafi gengið illa undanfarin ár og bendir á að þegar þau eru leigð einkaaðilum þá sé leigufjárhæð yfirleitt lág eða engin og sveitarfélög leggi mikið til með rekstrinum. Sveitarfélögin séu þannig „...að rækja það hlutverk sitt að tryggja alls kyns óarðbærum menningarviðburðum þak yfir höfuðið“. B.G. Bros lítur á það sem skuldbindingu að þurfa, skv. samningi, að hýsa alls kyns starfsemi og uppákomur sem séu óarðbærar og segir að líta megi á þessa kvöð sem hluta af leigunni. Með tilliti til ofangreinds álitur B.G. Bros að leigugjald fyrir umrætt húsnæði sé ekki óeðlilega lágt.

Að teknu tilliti til ofangreinds telur B.G. Bros að samningur hans við Fjarðarbyggð feli ekki í sér brot á 10 gr. samkeppnislaga. Með vísan til þess sé hvorki ástæða til að ógilda samninginn né beita sektarákvæðum samkeppnislaga. Það er álit B.G. Bros að séu einhver ákvæði samningsins að mati samkeppnisyfirvalda í andstöðu við löginn að þá ætti aðeins að ógilda þau.

3.

Í umsögn Fjarðarbyggðar um erindi Tröllla er í stuttu máli rakin útleigusaga Egilsbúðar. Ennfremur er bent á breytingar sem gerðar voru árið 1998 á samningi við leigutaka. Honum hafi þá verið gert að greiða húsaleigu, en leigusali tekið að sér viðhald innanhúss. Ákvæði um vörukaup við samningslok segir sveitarfélagið að sé þannig tilkomið að fyrstu leigutakar árið 1990 hafi keypt vörubirgðir sveitarfélagsins vegna þess rekstrar sem þeir tóku yfir og síðan hafi sveitarfélagið keypt vörubirgðir af þeim við samningslok og selt núverandi leigutökum árið 1997. Fjarðarbyggð kannist ekkert við að hafa greitt fyrir aðra hluti, vegna Egilsbúðar, en samningurinn segir til um. Fjarðarbyggð segir að endalaust megi deila um hvort leigugjaldið sé hátt eða lágt. Sveitarfélagið viðurkennir að leiga á fermetra sé mjög lág en bendir á að ávinningur bæjaryfirvalda af því að leigja húsið hafi verið sá að losna við mikinn kostnað sem annars félli á sveitarfélagið. Upplýst er að Fjarðarbyggð leigi félagsheimilið Valhöll á Eskifirði á sama verði hvern fermetra en ekki hafi tekist að leiga þriðja félagsheimilið í eigu sveitarfélagsins, Félagslund á Reyðarfirði, þrátt fyrir auglýsingar.

4.

Umsagnir B.G. Bross og Fjarðarbyggðar voru með bréfi, dags. 23. október sl., sendar Tröllla til athugasemda og bárust athugasemdir við umsögn B. G. Bross með bréfi, dags. 15. nóvember sl., ásamt fylgiskj.

Í bréfinu segir m.a. að ekki sé „...eðlilegt að Fjarðarbyggð og B.G. Bros ehf. festist í ástandinu eins og það var, þegar engin samkeppni var á umræddum markaði í Neskaupstað. Sú staða, gefi mönnum ekki rétt til að hygla einum aðila umfram annan í dag og til framtíðar“. Bent er á að vegna breyttra aðstæðna hafi í bæjarstjórn sl. vor komið fram tillaga um að umræddur rekstur yrði boðinn út. Jafnframt er upplýst að annar fyrirsvarsmaður B.G. Bros og fyrirsvarsmaður Tröllla séu fulltrúar í bæjarstjórn Fjarðarbyggðar.

Kvartandi hafnar eða mótmælir í bréfi sínu ýmsum atriðum sem fram koma í umsögn B.G. Bros og varða rekstur Egilsbúðar. Ítrekaðar eru athugasemdir sem varða leigufjárhæð og framkvæmd samningsins. Fram kemur að kvartandi hafi nýverið fengið aðgang að bókhaldsgögnum sem varða umrætt húsnæði. Talin eru upp atriði sem kvartandi fullyrðir að leigusali hafi framkvæmt og tengist endurnýjun og viðhaldi sem skv. samningi hefði átt að vera á höndum leigutaka. Aftur á móti segist kvartandi ekkert hafa við það að athuga að leigusamningurinn sé í anda húsaleigulaga en telur að „...um niðurgreidda leigu sé að ræða sem leiði til þess að samkeppnisstaða“ aðila sé verulega skert. Jafnframt að „...um óeðlilega framkvæmd á samningnum sé að ræða sem skerði enn frekar samkeppnisstöðuna“. Í bréfi kvartanda kemur fram það álit að ákvæði samningsins um kaup leigusala á öllum birgðum skekki samkeppnisstöðu þar sem „...samkeppnisaðili er í þeirri stöðu að þurfa ekki að hafa sama aðhald í innkaupum og aðrir“. Kvartandi gerir ekki athugasemd við að Egilsbúð sé leigð út með tækjum og búnaði en bendir á að athugasemdir hans lúti að því hvað B.G. Bros greiði fyrir afnot af hinu leigða. Kvartandi bendir á að leigutekjur Fjarðarbyggðar á ársgrundvelli, skv. samningi, nægi vart fyrir öðru en lögbundnum gjöldum þess leigða, þ.e. fasteignasköttum og fráveitugjöldum. Í bréfinu gefur kvartandi lítið fyrir þann rekstrarlegabagga sem B.G. Bros segir félagsheimilið vera og segist tilbúinn að losa B.G. Bros undan þeim hluta samningsins sem lýtur að rekstri félagsheimilisins.

Varðandi rekstur kvartanda er upplýst að barinn á hóteli hans sé aðeins opinn hótलगestum og jafnframt að hann hafi fyrir meira en ári síðan hætt tilraun sinni með rekstur á pizzastað undir merkjum Hróa Hattar. Kvartandi bendir á að sjálfur sé hann eigandi þeirra fasteigna sem hans rekstur fari fram í og þurfi því að standa skil á öllum gjöldum sem þeim tengjast jafnt sköttum sem tryggingum auk alls viðhalds sem fasteignum og rekstrarbúnaði tengjast.

5.

Með bréfi dags. 27. nóvember sl. var B.G. Brosi og Fjarðarbyggð sent bréf Tröllla frá 15. nóvember sl. Tölvubréf, dags. 16. desember sl. barst frá B.G. Brosi.

Í bréfi B.G. Bros eru gerðar nokkrar athugasemdir við bréf kvartanda og varða þessar athugasemdir m.a. nýtingu og tekjur af félagsheimilishluta Egilsbúðar. B.G. Bros ítrekar m.a. það sem fyrr hafi komið fram af hans hálfu varðandi kyndikostnað Egilsbúðar en mótmælir því ekki að kyndikostnaður annarra sé mikill. B.G. Bros gerir athugasemdir við umfjöllun kvartanda um kaup leigusala á birgðum og vísar til ákvæðis um kaup á birgðum í samningnum og bendir á að rekstraraðili þurfi m.a. að gæta aðhalds í innkaupum.

6.

Tröllla og Fjarðarbyggð var til upplýsinga sent tölvubréf B.G. Bros með bréfi, dags. 23 desember sl. Jafnframt var Fjarðarbyggð beðin um ákveðnar upplýsingar sem varða umræddan samning við B.G. Bros. Svarbréf, dags. 13. janúar sl., ásamt fylgiskj., barst frá Fjarðarbyggð.

Í bréfi Fjarðarbyggðar kemur m.a. fram að bæjarráð² hafi samþykkt að leigja B.G. Brosi áfram þann hluta Egilsbúðar sem fyrri samningur við félagið kvað á um. Jafnframt segir að meiri hluti bæjarstjórnar hafi verið þessu samþykkuð þar sem B.G. Bros hefði að hennar mati sinnt rekstrinum vel. Hvað varðar leigufjárhæð þá segir í bréfinu: „Í fyrsta leigusamningi sem gerður var um Egilsbúð var engin húsaleiga greidd en leigutaki sá um viðhald innanhúss. Við endurskoðun á leigusamningi árið 1998 var ákveðið að breyta þessu þannig að leigutaki greiddi húsaleigu í staðinn annaðist leigusali viðhald innanhúss. Húsaleigan sem ákveðin var í byrjun var áætluð út frá þeirri upphæð sem leigutaki hafði eytt í innanhúsviðhald. Þegar húsaleigan var sett á var það ekki gert í þeim tilgangi að sækja auknar greiðslu í bæjarsjóð eða íþyngja rekstri B.G. Bros heldur þótti eðlilegra að allt viðhald væri á höndum eiganda“.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs þann 9. maí 2003 var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Karitas Pálsdóttir, Ragnheiður Bragadóttir, Sigurbjörn Þorbergsson og Tryggvi Axelsson.

1.

Í máli þessu kvartar Tröllli ehf. yfir samningi sem sveitarfélagið Fjarðarbyggð hefur gert við B.G. Bros ehf. um leigu á stórum hluta húsnæðisins Egilsbúðar í Neskaupstað. Kvartandi rekur gistiþjónustu í Neskaupstað í samkeppni við gistiþjónustu sem B.G. Bros rekur m.a. í umræddu leiguhúsnæði. Þá segir í erindi

² Með bréfinu fylgdu m.a. afrit af fundargerðum bæjarráðs Fjarðarbyggðar, frá sl. vori, þar sem m.a. er fjallað um umræddan leigusamning.

Trölla að fyrirtækið hafi um tíma stundað veitingarekstur í samkeppni við B.G. Bros. Aðal kvörtunarefnið í máli þessu er leigufjárhæð samningsins sem kvartandi álitur vera langt undir markaðsverði og hafi sem slík skaðleg áhrif á samkeppni aðila í sambærilegum rekstri. Kvartandi telur í erindi sínu upp önnur atriði samningsins sem hann álitur að skekki frekar samkeppnisstöðu aðila. Farið er fram á að umræddur samningur sé tekinn til athugunar með hliðsjón af 10. gr. samkeppnislaga, en jafnframt er vísað til 1. mgr. 49. gr. og 52. gr. laganna. Kvartandi álitur ennfremur að skilyrði samkeppnisyfirvalda fyrir íhlutun á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í máli þessu.

Fjarðarbyggð viðurkennir í umfjöllun sinni um erindið að leigufjárhæð fyrir umrætt húsnæði sé mjög lág en með því að leigja húsnæðið út losni sveitarfélagið við mikinn kostnað sem það ella þyrfti að standa straum af. Sveitarfélagið upplýsir ekki á hverju nógildandi upphæð húsaleigu væri grundvölluð en bendir á að þegar húsaleiga hafi verið sett inn í fyrri leigusamning við núverandi leigutaka þá hafi leiguupphæð verið miðuð við þá fjárhæð sem leigutaki hafði greitt í innanhúsviðhald á fyrsta ári leigusamningsins, þ.e. 1997-1998. Bent er á að þegar húsaleigufjárhæð hafi verið sett inn í leigusamninginn þá hafi það hvorki verið gert til að fá auknar greiðslur í sjóði sveitarfélagsins né til að íþyngja leigutaka. Samkvæmt nógildandi leigusamningi við B.G. Bros, sem tók gildi í maí 2002 og er til fimm ára, greiðir fyrirtækið leigufjárhæð kr. 60.000 á mánuði, sem tekur breytingum miðað við byggingavísitölu.

Miðað við skyldur og kvaðir sem B.G. Bros segir fylgja rekstri félagsheimilishluta húsnæðisins er það mat fyrirtækisins að ekkert sé athugavert við leigufjárhæð samningsins. Jafnframt telur B.G. Bros að líta megi á orkukostnað húsnæðisins sem hluta af leigufjárhæð en fyrirtækið greiðir 2/3 af orkukostnaði alls húsnæðisins Egilsbúðar. B.G. Bros segir að með ýmis ákvæði leigusamningsins sé farið eins og kveðið sé á um í húsaleigulögum og vísar á bug öllum fullyrðingum um að sveitarfélagið greiði fyrir atriði sem leigutaka beri að greiða og nefnir dæmi um atriði sem fyrirtækið sem leigutaki hafi greitt sem leigusala hafi borið skv. samningi að greiða.

2.

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

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 hefur félagsmálaráðuneytið eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum og reglum sem um

málefni þeirra gilda. Um hlutverk sveitarstjórna og lögbundin verkefni þeirra er m.a. fjallað í sveitarstjórnarlögum. Atvinnurekstur á vegum sveitarfélaga fellur almennt séð undir samkeppnislög, sbr. 1. mgr. 2. gr., 5. gr., og b-lið 17. gr. laganna. Má í þessu sambandi vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 24/1995 *Hótel Djúpavík gegn samkeppnisráði*. Samkeppnisyfírvöld hafa þannig almennt eftirlit með því hvort athafnir sveitarfélaga hamli samkeppni. Samkeppnisreglurnar eru því til fyllingar meginreglum sveitarstjórnarréttarins.

Í þessu máli var farið fram á íhlutun samkeppnisyfírvalda á grundvelli 10. gr. samkeppnislaga en jafnframt áleit kvartandi að skilyrði til íhlutunar á grundvelli 17. gr. laganna væru uppfyllt. Samkeppnisráð bendir á að til þess að til íhlutunar á grundvelli 10. gr. samkeppnislaga komi þarf að vera um að ræða samkeppnishamlandi samninga eða samstarf á milli tveggja eða fleiri fyrirtækja. Svo er ekki í þessu máli þannig skortir skilyrði fyrir beitingu 10. gr. laganna í þessu máli. Aftur á móti er í b-lið 17. gr. laganna heimild til handa samkeppnisráði til íhlutunar vegna samkeppnishindrana opinberra aðila. Samkeppnisráð mun því með vísan til ofangreinds fjalla um það mál sem hér er til meðferðar á grundvelli b-liðar 17. gr. samkeppnislaga

3.

Sá þjónustu- og landfræðilegi markaður sem mál þetta tekur til hefur einkum áhrif á markaðinn fyrir gistiþjónustu í Neskaupstað. Hið samkeppnislega álitafni snýst um það hvort sveitarfélagið Fjarðarbyggð raski samkeppni á markaði gistiþjónustu í Neskaupstað með því að leigja út húsnæði í eigu sveitarfélagsins til atvinnurekstrar, þ.m.t. gistiþjónustu, á kjörum sem eru undir markaðsverði. Af hálfu sveitarfélagsins hefur komið fram að leiga fyrir umrætt húsnæði sé lág og að upphafleg ákvörðun um mánaðarlega leigufjárhæð kr. 50.000 á mánuði, sem tengd sé byggingavísitölu, hafi verið tekin með hliðsjón af þeirri fjárhæð sem leigutaki hafði verið til innanhússviðhalds á fyrsta ári leigusamnings við sveitarfélagið. Leigutaki, B.G. Bros segir í umsögn sinni að það hafi verið að hans ósk að leiguupphæð kr. 50.000 hafi verið bætt inn í samning hans við sveitarfélagið við endurskoðun samningsins sem fram fór 1998.

Í þessu máli hefur komið fram að bæði kvartandi og annar fyrirsvarsaður leigutaka eru fulltrúar í bæjarstjórn Fjarðarbyggðar. Jafnframt hefur komið fram að bæði kvartandi og leigutaki voru meðal þeirra sem sóttu um að fá leigusamning um umrætt húsnæði við sveitarfélagið 1997. Ennfremur hefur komið fram að lögð var fram tillaga á bæjarráðsfundi um að útboð yrði viðhaft við gerð nýs samnings um leigu á umræddu húsnæði í Egilsbúð. Ekki var viðhaft útboð og sveitarfélagið upplýsti að nýr samningur hafi í maí 2002 verið gerður við B.G. Bros en meirihluti bæjarstjórnar var því samþykktur þar sem B.G. Bros hafði að mati bæjarstjórnar sinnt rekstrinum vel.

Í umsögn B.G. Bros kom fram að ýmis ákvæði umrædds leigusamnings væru í anda húsaleigulaga. Í húsaleigulögum nr. 36/1994 kemur fram að þau eigi við um bæði íbúðarhúsnæði og atvinnuhúsnæði. Á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins er að finna umfjöllun um húsnæðismál og þar er m.a. fjallað um fjárhæð húsaleigu. Vísað er til húsaleigulaganna þar sem fram kemur að leigufjárhæð skuli vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila. Jafnframt er vitnað í greinargerð með frumvarpi til húsaleigulaga þar sem segi m.a. að megin viðmiðun leigufjárhæðar sé markaðsleiga sambærilegs húsnæðis. En jafnframt er vísað til atriða sem nefnd eru greinargerðinni sem hafa beri hliðsjón af við ákvörðun á leigufjárhæð. Þessi atriði eru: almennur húsnæðiskostnaður, þar með talinn vaxtakostnaður, skattar og gjöld, staðsetning, gerð og ástand leiguhúsnæðis, endurbætur, breytingar og viðhald sem hvor aðili tekur að sér, leigutími og fyrirframgreidd leiga, aðrar sérstakar samningskyldur og réttindi sem eðlilegt er að hafi áhrif á leigufjárhæð.

Í fylgiskjölum með máli þessu má sjá að sú leigufjárhæð sem B.G. Bros greiddi Fjarðarbyggð fyrir árið 2001 hafi verið um 667 þús. kr. Jafnframt kemur fram að heildarleigutekjur sveitarfélagsins af öllu húsnæði Egilsbúðar hafi verið um 2.754 þús. kr. Kostnaðarliðir vegna Egilsbúðar árið 2001 voru eftirtaldir: viðhald húsa um 2.310 þús. kr., tryggingar 175 þús. kr., fasteignagjöld um 653 þús. kr. og aðrir kostnaðarliðir samtals um 158 þús. kr. Af þessu má sjá að um 541 þús. kr. tap var á rekstri eignarinnar. Sá hluti Egilsbúðar sem B.G. Bros leigði af sveitarfélaginu var um 79% af húsnæðinu. Hinn hluti húsnæðisins, um 21%, var leigður bæjarskrifstofunum og bókasafni bæjarfélagsins. Sú fjárhæð sem þessir aðilar greiddu sveitarfélaginu var samkvæmt ofangreindu um 2.086 þús. kr. eða um 76% af heildarleigutekjum sveitarfélagsins af Egilsbúð. Við athugun á fasteignamati 31.12.2002 fyrir þann hluta Egilsbúðar sem leigusamningur B.G. Bros og sveitarfélagsins nær til þá er hann 79,1% af heildarfasteignamati Egilsbúðar. Hvað brunabótamat eignarinnar varðar þá er mat þess hluta sem B.G. Bros leigir 79.65% af heildarbrunabótamati eignarinnar.

Sjá má í gistiskýrslum Hagstofu Íslands hvernig framboð og nýting gistirýma á einstökum svæðum á landinu er bæði eftir mánuðum og fyrir allt árið sem heild. Gistipjónustumarkaðurinn er um margt sérstakur þar sem nýting gististaða, sérstaklega úti á landi, er mjög lág nema yfir sumartímenn. Í gistiskýrslum Hagstofunnar má sjá að á Austurlandi, þar sem Fjarðarbyggð er staðsett, eykst framboð gistirýmis til muna á sumrin. Neskaupstaður er eitt af þremur bæjarfélögum Fjarðarbyggðar og í öllum bæjarfélögum sveitarfélagsins er starfrækt gistipjónusta allt árið um kring³. Í Neskaupstað eins og annars staðar úti á landi eykst framboð á gistingu til muna á sumrin því þá koma fleiri aðilar inn á markaðinn sem aðeins starfrækja gistipjónustu í 2-3 mánuði yfir sumartímenn. Má þar nefna Edduhótel sem

³ Skv. upplýsingum Heilbrigðisnefndar Austurlands.

starfrækt er í Verkmenntaskólanum. Kvartandi og leigutaki starfrækja báðir heilsárgistipjónustu í Neskaupstað. Samkvæmt upplýsingum frá Heilbrigðisnefnd Austurlands hefur kvartandi leyfi fyrir hótél og veitingarekstri að Hafnargötu 50 og leyfi fyrir gistiheimili að Hafnarbraut 2. Leigutaki, B.G. Bros hefur leyfi fyrir gistiheimili, veitingastað, veislustað og veisluþjónustu í Egilsbúð, Egilsbraut 1. Jafnframt hefur B.G. Bros gístiskálaleyfi fyrir gístipjónustu sem hann rekur að Hafnarbraut 8. Fyrir utan kvartanda og B.G. Bros eru ekki fleiri aðilar með sambærilega heilsárgístipjónustu í Neskaupstað. Þessir aðilar eru því í samkeppni á gístipjónustumarkaðnum í Neskaupstað. Hótél kvartanda sker sig úr bæði hvað varðar verð og gæði og verður ekki talið nema að litlu leyti á sama þjónustumarkaði og í samkeppni við aðra heilsárgístistaði í Neskaupstað um viðskiptavini. Gistiheimili kvartanda og gistiheimilið í Egilsbúð eru bæði hvað varðar verð og gæði (sbr. gístileyfi) á sama markaði. Jafnframt er gístiskáli B.G. Bros í samkeppni við gístipjónustu kvartanda um viðskiptavini en verð á gistingu í gístiskálanum er það sama og í gistiheimili B.G. Bros.

Samkeppnisráð fær ekki séð að viðhöfð hafi verið nein kostnaðargreining hvað varðar þann hluta Egilsbúðar sem leigður er B.G. Brosi né athugun á markaðsleigu af hálfu sveitarfélagsins þegar leiguupphæð á umræddu húsnæði hefur verið ákveðin. Í maí árið 1998 var leiga ákveðin kr. 50.000 og skyldi hún fylgja byggingavísitölu. Í maí 2002 var gerður nýr leigusamningur við B.G. Bros og leiga ákveðin kr. 60.000 á mánuði, tengd byggingavísitölu. Á tímabilinu maí 1998 til maí 2002 hækkaði vísitala byggingakostnaðar rétt yfir 19% sem er nálægt því að vera munurinn á upphaflegri leigufjárhæð 1998 og þeirri leigufjárhæð sem tók gildi í maí 2002. Fram hefur komið að ekki var fyrir því áhugi hjá bæjarráði Neskaupstaðar að bjóða út reksturinn á Egilsbúð. Afrit af leigusamningi þeim sem sveitarfélagið gerði við B.G. Bros í maí 2002 er meðal þeirra skjala sem erindinu fylgdi.

4.

Í b- lið 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisyfírvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Þessu ákvæði var bætt inn í 17. gr. með lögum nr. 107/2000 til að tryggja að breyting á ákvæðinu takmarkaði ekki möguleika samkeppnisfirvalda samkvæmt gildandi lögum til íhlutunar vegna samkeppnishindrana opinberra aðila, þ.m.t. sveitarfélaga. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafði mótað reglu um slík tilvik, sbr. m.a. úrskurði nefndarinnar nr. 4/1997 og 24/1995.

Samkeppnisráð bendir á að til að inna af hendi þau verkefni sem sveitarfélaginu er annað hvort skylt að annast samkvæmt lögum eða sveitarstjórn hefur á grundvelli heimilda sinna ákveðið að viðhalda þá beri sveitarfélaginu þegar það verðleggur

þjónustuna að huga að öllum kostnaðarþáttum og gjöldum sem viðkomandi húsnæði tengjast þannig að ekki sé um undirverðlagningu að ræða. Þetta á sérstaklega við þegar um er að ræða húsnæði fyrir starfsemi á samkeppnismarkaði en þar kann ómálefnaleg verðlagning að raska samkeppni. Í því sambandi verður að hafa í huga að sveitarfélag er opinber aðili sem hefur með margvíslegum hætti sterkari stöðu en einkaaðilar. Benda má á að sveitarfélög njóta lögboðinna tekjustofna og tekjuöflun sveitarfélaga getur jafnframt verið margbreytileg, sbr. lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1994, en jafnframt njóta rekstrareiningar á vegum sveitarfélaga þess að hafa sveitarfélagið að bakhjarli.

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

Með hliðsjón af ofangreindu er það mat samkeppnisráðs að það hvernig sveitarfélagið Fjarðarbyggð hefur staðið að samningum við B.G. Bros um leigu á húsnæði sveitarfélagsins að Egilsbraut 1 og ákvörðun leigufjárhæðar hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi b-liðar 17. gr. samkeppnislaga.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Samningur sveitarfélagsins Fjarðarbyggðar við B.G. Bros ehf. um leigu á húsnæði sveitarfélagsins að Egilsbraut 1 í Neskaupstað brýtur í bága við 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Með vísan til 17. gr. laganna ógildir samkeppnisráð samninginn. Sveitarfélagið skal bjóða út og gera nýjan leigusamning um húsnæðið eigi síðar en 1. maí 2004“.