

Föstudagur, 3. desember 2004

230. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 1/2004

**Kvörtun Brimnes hótels ehf. yfir meintri röskun Ólafsfjarðarbæjar  
á samkeppnisstöðu fyrirtækisins.**

**I.**

**Erindið**

Samkeppnisstofnun barst í október 2003 erindi frá Brimnes hóteli ehf., sem rekur veitinga- og gistaðstöðu í Ólafsfirði. Í erindinu er kvartað yfir því að Ólafsfjarðarbær raski samkeppnisstöðu fyrirtækisins. Bent er á að bærinn eigi og reki félagsheimilið Tjarnarborg, sem stundi veitingasölu og leigu á sölum í samkeppni við kvartanda, og greiði vegna félagsheimilisins öll lögboðin gjöld, tryggingar, upphitunarkostnað og laun starfsmanna. Jafnframt segir að bæjarfélagið beri kostnað af félagshúsi eldri borgara í bæjarfélaginu, svo sem afborganir lána, tryggingar og upphitunarkostnað. Þar sé stunduð starfsemi í samkeppni við Brimnes hótél. Kvartandi álitur af fyrrnefndum ástæðum samkeppni við umrædda aðila ekki vera á jafnréttisgrundvelli þar sem aðkoma bæjarins eða stuðningur við þá skekki samkeppnisstöðu hans.

**II.**

**Málsmeðferð**

**1.**

Með vísan til erindis Brimnes hótels gerði Samkeppnisstofnun fyrirtækinu grein fyrir því í bréfi, dags. 21. október 2003, að stofnunin myndi ekki fjalla um afgreiðslu bæjaryfirvalda í Ólafsfirði á beiðni fyrirtækisins um lækkun á fasteignargjöldum. Bent var á að ef Brimnes hótél teldi eitthvað athugavert við afgreiðslu Ólafsfjarðarbæjar á umræddri beiðni þá gæti fyrirtækið með vísan til laga nr. 45/1998, um sveitarstjórnarmál, snúið sér til félagsmálaráðuneytisins varðandi slíkt.

**2.**

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 21. október 2003, erindi Brimnes hótels Ólafsfjarðarbæ til umsagnar. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um hvort eða á hvern hátt Ólafsfjarðarbær komi að rekstri gisti- og veitingastaða eða samkomusala sem reknir eru í samkeppni við Brimnes hótél í Ólafsfirði. Ennfremur, ef um

fyrirnefnda starfsemi á vegum Ólafsfjarðarbæjar væri að ræða, var óskað eftir upplýsingum um hvernig háttað væri fjárhagslegum aðskilnaði slíkrar starfsemi frá lögbundinni starfsemi bæjarins.

Athugasemdir og umsögn Ólafsfjarðarbæjar bárust með bréfi dags. 10. desember 2003, ásamt fylgiskjölum. Í bréfinu er gerð grein fyrir aðkomu bæjarins annarsvegar að starfsemi félagsheimilis eldri borgara í bænum og hinsvegar starfsemi félagsheimilisins Tjarnarborgar. Fram kemur að árið 1994 hafi bærinn gert samning við Félag eldri borgara um fjárhagsaðstoð til 15 ára vegna byggingar félagsheimilis. Aðstoðin felist í því að bærinn leggi félaginu árlega til fé þannig að það geti staðið við endurgreiðslu á lánsfé vegna byggingar félagsheimilisins. Jafnframt er upplýst að árið 1997 hafi bæjarráð Ólafsfjarðar samþykkt að styrkja Félag eldri borgara enn frekar með því að greiða tryggingar af húsi félagsins. Í bréfinu kemur enn fremur fram að fyrirnefnd fjárhagsaðstoð ásamt öðrum framlögum bæjaryfirvalda til félagsstarfs aldraðra nemi kr. 2.330.000 í fjárhagsáætlun bæjarins árið 2003. Þá kemur fram í svari Ólafsfjarðarbæjar að viðgengist hafi um langan tíma að bærinn styrki á hverju ári öll félög í bænum, sem eiga húsnæði, um fjárhæð sem nemi fasteignargjöldum af húsnæði í eigu viðkomandi félaga. Félag eldri borgara njóti ásamt öðrum félögum góðs af slíkum styrk. Ólafsfjarðarbær segir markmið bæjarins með þessum styrkjum vera að styðja við félagsstarf viðkomandi félaga í Ólafsfirði. Félögin eru sjálfráð um það hvernig þau nýti styrkinn. Bent er á að Félag eldri borgara leigi út, til einstaklinga og annarra, sal til funda og einkasamkvæma. Upplýst er að Ólafsfjarðarbær skipti sér hvorki af rekstri félagsins né útleigu þess á húsnæði.

Ólafsfjarðarbær segir Tjarnarborg rekið í anda 1. mgr. laga nr. 107/1970, um félagsheimili. Þar fari fram hvort tveggja menningarstarfsemi, svo sem leiksýningar, tónleikar, en jafnframt einkasamkvæmi. Fram kemur að í Tjarnarborg séu sjaldan haldnir minni fundir eða fámennar samkomur. Tjarnarborg taki 250 manns í sæti þegar opið sé á milli sala. Gjaldskrá vegna útleigu á sölum Tjarnarborgar fylgdi með bréfi bæjarins. Hvað varðar gjaldskrá Tjarnarborgar segir bærinn að leitað hafi verið „...eftir upplýsingum hjá félagsheimilum og öðrum sambærilegum stöðum um land allt og kannað hvaða verð aðilar hér í Ólafsfirði bjóða fyrir sambærilega aðstöðu (t.d. minni fundi o.þ.h.). Ákvörðun um verð var tekin með það að markmiði að önnur sambærileg aðstaða hér í Ólafsfirði væri alltaf á lægra verði en gjaldskrá Tjarnarborgar“.

Ólafsfjarðarbær rekur í bréfinu hvernig rekstri félagsheimilisins Tjarnarborgar hafi verið háttað og aðkomu bæjarins að rekstrinum. Bærinn hafi frá byrjun verið einn af eigendum Tjarnarborgar. Ekki kemur í bréfinu fram hverjir aðrir hafi í upphafi verið eigendur Tjarnarborgar. Rekstur Tjarnarborgar hafi yfir árin verið erfiður og stofnfélög eitt af öðru hætt aðkomu að rekstrinum og falið bænum að tryggja reksturinn. Meðal annars er upplýst að árið 2001 hafi Ólafsfjarðarbær lagt um 1.9

milljónir króna í reksturinn. Bærinn yfirtók síðan um áramótin 2001/2002 rekstur Tjarnarborgar ásamt um 7 milljón króna láni er hvíldi á húsnæðinu. Í bréfi bæjarins segir að afkoma Tjarnarborgar árið 2002 hafi verið neikvæð um 1.8 milljónir króna og hafi bærinn lagt rekstrinum til þá upphæð. Upplýst er að frá árinu 2003 hafi Tjarnarborg verið rekin sem hver önnur bæjarstofnun á fjárhagsáætlun bæjarins.

Ólafsfjarðarbær segir þá starfsemi sem fram fari í Tjarnarborg vera þýðingamikla fyrir menningu og mannlíf í byggðarlaginu. Rekstur Tjarnarborgar, eins og honum sé háttað í dag, sé tilraun sem bærinn hafi talið nauðsynlega til þess að fá yfirsýn yfir reksturinn. Jafnframt segir að til standi að tilrauninni ljúki með því að rekstur Tjarnarborgar verði boðinn út.

### 3.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 17. desember 2003, Brimnes hóteli bréf Ólafsfjarðarbæjar frá 10. desember 2003. Brimnes hótél gerir í bréfi, dags. 28. desember 2003, nokkrar athugasemdir við bréf bæjarins.

Í bréfi Brimnes hótels kemur fram það álit að umsögn Ólafsfjarðarbæjar staðfesti að bærinn standi í samkeppnisrekstri í byggðarlaginu. Bærinn hafi með fjárframlögum tryggt rekstur Tjarnarborgar. Brimnes hótél segir m.a.: *„Ólafsfjarðarbær innheimtir ekki fasteignagjöld af húseigninni og greiðir síðan að fullu upphitunar, rafmagns, tryggingar og leyfisgjöld, sem og laun starfsmanna. Höfum við m.a. óskað eftir því að sitja við sama borð í okkar rekstri, þannig að við bærum ekki frekari álögur en samkeppnisaðili okkar, í þessu tilfalli Ólafsfjarðarbær, í formi álagningar fasteignagjalda og upphitunar, en það hefur ekki gengið eftir“.*

Brimnes hótél gerir ennfremur athugasemd við skrif Ólafsfjarðarbæjar um gjaldskrá vegna útleigu á solum í Tjarnarborg og segir bæjaryfirvöld ekki hafa haft samband við Brimnes hótél vegna gjaldskrárinnar. Jafnframt er bent á að í bréfi bæjarins komi fram að bærinn hafi ekki vitneskju um gjalddöku Félags eldri borgara vegna útleigu á húsnæði félagsins.

Varðandi húsnæði Félags eldri borgara í Ólafsfirði þá segir í bréfi Brimnes hótels að ekki sé verið *„...að agnúst úti það að eldri borgarar í Ólafsfirði hafi myndarlega aðstöðu undir starfsemi sína, og þar fari fram starfsemi í þágu aldraðra. Hitt er annað mál að Ólafsfjarðarbær hefur greitt allan rekstrarkostnað hússins, þ.m.t. fasteignagjöld og upphitunarkostnað, sem er langt umfram það sem samningurinn frá því í mars 1994 segir til um“.* Jafnframt bendir Brimnes hótél á að fram komi í bréfi Ólafsfjarðarbæjar að húsið sé leigt út til ýmissa funda og veisluhalda. Ennfremur segir *„...dæmi eru um matsölu í húsinu og að húsið hafi verið leigt út undir gistingu. Það sér það hver sem vill að vonlaust er að keppa við slíkt“.*

Undir lok bréfsins bendir Brimnes hótél á að Ólafsfjarðarbær hafi yfirtekið Skíðaskálann í Ólafsfirði, þar sem boðið hafi verið upp á gistingu og eldunaraðstöðu.

#### 4.

Með bréfi, dags. 21. janúar 2004, gaf Samkeppnisstofnun Ólafsfjarðarbæ kost á að gera athugasemdir við bréf Brimnes hótels frá 28. desember 2003. Jafnframt var óskað eftir tilteknum upplýsingum er vörðuðu rekstur Skíðaskálans í Ólafsfirði. Ennfremur var í síma óskað eftir frekari upplýsingum um útleigu á sölum Tjarnarborgar. Svarbréf, dags. 2. og 3. febrúar sl., ásamt fylgiskjölum bárust frá Ólafsfjarðarbæ.

Í bréfi Ólafsfjarðarbæjar, dags. 2. febrúar sl., er fjallað um útleigu á svo nefndum „*efri sal*“ Tjarnarborgar. Fram kemur m.a. að salurinn taki um 60 manns í sæti og að árstekjur fyrir útleigu á salnum árið 2003 hafi verið um 122.000 kr. Jafnframt segir að inni í þessum leigutekjum sé hvorki sala á kaffi né meðlæti á fundum, ef um slíkt hafi verið að ræða.

Ólafsfjarðarbær fjallar í bréfi, dags. 3. febrúar sl., og fylgiskjölum, m.a. um rekstur Skíðaskálans í Tindaöxl, Ólafsfirði. Fram kemur að skíðamannvirki og skíðaskálinn séu nú í eigu bæjarins sem sjái um viðhald eigna, en dagleg umsjón sé í höndum Skíðafélags Ólafsfjarðar skv. þjónustusamningi. Upplýst er að skv. ársreikningi Skíðafélags Ólafsfjarðar fyrir tímabilið 1. september 2002 til 31. ágúst 2003 hafi tekjur vegna skálaleigu verið 83.597 kr. Bent er á að ekki sé um sundurliðun að ræða, þ.e. í leigu á svefnpokaplássi eða leigu á aðstöðu.

#### 5.

Samkeppnisstofnun óskaði þann 10. febrúar sl. eftir upplýsingum frá Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra um hvaða aðilar hefðu starfsleyfi fyrir veitinga- og gístiaðstöðu í Ólafsfirði. Heilbrigðiseftirlitið sendi umbeðin gögn með símbréfi, þann 11. febrúar sl. Í upplýsingum Heilbrigðiseftirlitsins kemur m.a. fram að leyfi félagsheimilis eldri borgara sé „*Samkomusalir án eldhúss eða eingöngu uppþvottur*“ og Tjarnarborgar „*Samkomusalir með móttökueldhúsi*“. Auk þessa kemur fram að á skrá Heilbrigðiseftirlitsins séu tveir aðrir aðilar, þar á meðal Skíðaskálinn, „...*með sali sem þau leigja út til fundahalda*“. Þeir þrír aðilar sem hér eru nefndir eru allir skráðir á kennitölu Ólafsfjarðarbæjar í gögnum Heilbrigðiseftirlitsins.

#### 6.

Bréf Ólafsfjarðarbæjar frá 2. og 3. febrúar sl., ásamt fylgiskj., voru ásamt símbréfi Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra, send Brimnes hóteli með bréfi, dags. 12. mars sl., Ekki bárust athugasemdir frá Brimnes hóteli.

## 7.

Starfsmenn Samkeppnisstofnunar funduðu þann 13. maí sl. með bærarstjóra Ólafsfjarðar ásamt fulltrúum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga um erindi Brimnes hótels. Á fundinum kom m.a. fram að bærinn greiði ekki lengur tryggingar eða upphitunarkostnað vegna félagshúss Félags eldri borgara. Jafnframt var upplýst að bærinn hafi breytt fyrirkomulagi styrkja til félagasamtaka vegna fasteignagjalda af húseignum þeirra.

Í kjölfar fundarins sendi Samkeppnisstofnun Ólafsfjarðarbæ bréf, dags. 14. maí sl., þar sem vísað var til fyrrnefnds fundar og bréfs bæjarins, dags. 10. desember 2003, og óskað eftir því að bæjaryfirvöld upplýstu stofnunina um hvenær fyrirhugað væri að bjóða út rekstur Tjarnarborgar. Svarbréf Ólafsfjarðarbæjar, dags. 23. júní sl., barst stofnuninni. Í bréfinu er upplýst að bæjarráð Ólafsfjarðarbæjar hafi á fundi þann 16. júní sl., falið bærarstjóra og bæjarritara að undirbúa útboð á rekstri Tjarnarborgar. Jafnframt kemur fram að bæjarráð stefni að því að útboðsferlinu verði lokið fyrir næstu áramót og rekstur Tjarnarborgar þá kominn úr höndum bæjarins.

Þann 3. ágúst sl. sendi Samkeppnisstofnun Brimnes hóteli bréf Ólafsfjarðarbæjar, frá 23. júní sl., til upplýsinga.

## 8.

Meðan á málsmeðferð stóð hafði Samkeppnisstofnun samband við Félag eldri borgara í Ólafsfirði og gerði félaginu grein fyrir því að stofnunin hefði til meðferðar erindi er varðaði samkeppni í rekstri gisti- og veitingastaða í Ólafsfirði. Bent var á að Ólafsfjarðarbær hefði þá þegar upplýst Samkeppnisstofnun um fjárhagslegan stuðning við félagsstarf eldri borgara og að félagið leigði út sal. Félag eldri borgara upplýsti að útleiga á sal félagsins væri mjög lítil eða aðeins 3-4 skipti á ári, en auk þess fundaði bærarstjórn Ólafsfjarðar þar mánaðarlega.

## 9.

Með bréfi, dags. 26. nóvember 2004, tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að gagnaöflun í máli þessu væri lokið og sendi jafnframt aðilum lista yfir gögn málsins.

## III.

### Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs, þann 3. desember 2004, var mál þetta afgreitt. Þátt í fundinum tóku Kirstín Þ. Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

## 1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli bæjaryfirvalda í Ólafsfirði á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

## 2.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar er kvartað yfir því að Ólafsfjarðarbær skekki samkeppnisstöðu í veitinga- og gistiþjónustu í bænum. Kvartandi, Brimnes hótél, kveður Ólafsfjarðarbæ eiga og reka félagsheimilið Tjarnarborg og bera af því allan kostnað. Þá styrki bærinn rekstur húss Félags eldri borgara. Báðir þessir aðilar bjóði upp á funda- og samkomuástöðu í samkeppni við kvartanda.

Við málsmeðferð hefur komið fram að bæjaryfirvöld í Ólafsfirði hafi ákveðið að bjóða út rekstur félagsheimilisins Tjarnarborgar og jafnframt að breyting hafi orðið á styrkjum bæjarins til Félags eldri borgara. Engu að síður er enn um styrki að ræða til félagsins og greiðslur sem bærinn innir af hendi vegna húss félagsins. Ólafsfjarðarbær bendir í umfjöllun sinni á að þær greiðslur og styrkir sem Félag eldri borgara fái frá bænum séu til styrktar félagsstarfi eldri borgara í bænum.

Kvartandi benti jafnframt á að í Skíðaskála Ólafsfjarðar fari fram útleiga á aðstöðu í samkeppni við hann. Ólafsfjarðarbær upplýsti að bærinn eigi skíðamannvirki og skíðaskálann en gerður hafi verið þjónustusamningur við Skíðadeild Ólafsfjarðar um rekstur á aðstöðunni. Fram kom að bærinn ber kostnað af þeim mannvirkjum sem skíðasvæðinu tilheyrja. Tekjur af starfsemi vegna gistingar eru óverulegar.

## 3.

Á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga skal samkeppnisráð gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði.

Opinberir styrkir eru nokkuð algengir hér á land. Tilgangurinn með þeim er oft að halda uppi atvinnu í tilteknum starfsgreinum, hlúa að tiltekinni starfsemi eða að framfylgja byggðastefnu stjórnvalda. Ljóst er að í vissum tilvikum geta opinberir styrkir haft alvarleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Í samkeppnislögum kemur fram það mat löggjafans að virk samkeppni sé nauðsynleg til þess að vinna að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluáttá og stuðla þannig að efnahagsframförum í þjóðfélaginu. Þegar opinberir aðilar veita ákveðnum fyrirtækjum eða *félagasamtökum* styrki eða ívilna framleiðslu ákveðinna vara, eða þjónustu, getur það farið gegn grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta á aðallega við þegar styrkveiting eða stuðningur veldur mismunum á samkeppnisstöðu aðila á sama markaði.

#### 4.

Samkeppnisráð álítur að rekstur Ólafsfjarðarbæjar á félagsheimilinu Tjarnarborg í samkeppni við kvartanda eins og honum er lýst í máli þessu hafi skaðleg áhrif á samkeppnisstöðu kvartanda. Meðan á meðferð þessa máls stóð tóku bæjaryfirvöld í Ólafsfirði ákvörðun um að hætta eigin rekstri félagsheimilisins en bjóða reksturinn þess í stað út. Með því verður öllum sem hug hafa á og uppfylla hlutlæg skilyrði þar um gefinn kostur á að bjóða í reksturinn. Gangi þetta eftir og ljúki með því beinum styrkveitingum bæjarins á samkeppnisrekstri þeim sem lýst er í áliti þessu telur samkeppnisráð að svo komnu máli ekki þörf á að hlutast til um rekstur félagsheimilisins með beinum fyrirmælum.

Það er mat samkeppnisráðs að stuðnings- og styrkjafyrirkomulag það sem Ólafsfjarðarbær hefur viðhaft til félagsstarfs í bænum hafi verið óheppilegt og til þess fallið að skapa samkeppnislegt ójafnræði þegar styrkir hafa beinst að húsnæði Félags eldri borgara sem nýtt er í rekstri í samkeppni við kvartanda í þessu máli. Ráðið álítur að þegar Ólafsfjarðarbær ákveður að styrkja eða styðja tiltekna starfsemi svo sem félagsstarf aldra eða íþróttaiðkun í bænum þá beri bæjaryfirvöldum að hafa hliðsjón af samkeppnislögum og sjá til þess að stuðningur eða styrkveitingar bæjarins til félagsstarfs verði ekki nýttar þannig að af því hljótist samkeppnislegt ójafnræði, eða að það skekki samkeppni á markaði, og rýri með ósanngjörnum hætti samkeppnisstöðu eða samkeppnisskilyrði einkaaðila.

#### 5.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, samanber 1. gr. laganna og þess sem að framan segir beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til Ólafsfjarðarbæjar að bæjaryfirvöld hlutist til um að styrkir og/eða annar stuðningur við félagsstarf í bænum sé ekki nýttur til að niðurgreiða starfsemi í samkeppni við einkaaðila í bæjarfélaginu.