

Fimmtudaginn 11. ágúst 1994 kl. 12:15

33. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 25/1994.

Erindi Arkitektafélags Íslands um undanþágu til að gefa út

"Reglur um störf arkitekta".

I.

Erindi Arkitektafélags Íslands.

1.

Í erindi, dagsettu 23. ágúst 1993, sækir Arkitektafélag Íslands formlega um undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 til að nota "Reglur um störf félaga í Arkitektafélagi Íslands" nú "Reglur um störf arkitekta" til leiðbeiningar við verðlagningu á verkum arkitekta, en áður hafði verið sótt óformlega um undanþágu sama efnis í erindi, dagsettu 7. maí 1993.

2.

Reglur þær um störf arkitekta sem Arkitektafélag Íslands sækir um undanþágu fyrir eru byggðar á gjaldskrá félagsins frá 1985 og endurskoðuðum útgáfum á gjaldskránni. Reglurnar eru nú, að sögn Arkitektafélagsins, aðeins hjálpargagn við að ákvarða endurgjald fyrir arkitektastörf. "Reglur um störf arkitekta" fjalla um mun víðtækara svið en þóknun arkitekta og eru samofnar siðareglum félagsins og kveða ekki síður á um skyldur og ábyrgð arkitekta en réttindi þeirra.

Reglurnar skiptast í fimm kafla. Í 2. kafla er meðal annars greint frá því að staðallinn ÍST 35 gildi um störf arkitekta. Í 3. kafla "Reglna um störf arkitekta" er greint frá hvernig form eigi að vera á þóknun fyrir hvern verkþátt, það er hvort taka eigi þóknun samkvæmt tímagjaldi, hundraðshluta byggingarkostnaðar eða öðru. Kaflar 4 og 5 fjalla nánar um þóknun og greiðslur til arkitekta. Í 4. kafla er til dæmis fjallað nánar um útreikning og samsetningu þóknunar miðað við hvert og eitt form hennar. Ritinu fylgir flokkaskipting og stuðlar ásamt línuriti til aðstoðar við útreikning þóknunar.

II.

Röksemdir með beiðni um undanþágu.

Arkitektafélag Íslands segir í erindi sínu að "Reglur um störf arkitekta" séu byggðar á áralangri reynslu af því hvert sé nauðsynlegt starfsframlag arkitekts við mismunandi verk og þóknun í samræmi við það. Í erindinu segir að reglurnar séu nauðsynlegt hjálpartæki til að gera áætlun sem hægt sé að leggja til grundvallar við samningagerð verkkaupa og arkitekts og þjóni hagsmunum beggja. Hönnunarkostnaður hér á landi, segir í erindinu, er algengastur 2 - 5% af byggingarkostnaði, og það sé, eftir því sem Arkitektafélagið hafi komist að, mun lægra hlutfall en í nágrannalöndunum.

Arkitektafélagið telur að arkitektar eigi í mikilli samkeppni bæði innbyrðis og við aðrar stéttir því að á sviði arkitekta starfi byggingafræðingar, byggingatæknifræðingar og að nokkru leyti byggingaverkfræðingar. Félagið telur samkeppni nauðsynlega á sviði mannvirkjagerðar en samkeppni verði að snúast um það sem máli skipti, vönduð mannvirki og lágan heildarbyggingarkostnað og þar sem reglurnar séu ekki bindandi hamli þær ekki samkeppni meðal arkitekta.

Arkitektafélagið bendir á að um skipulags- og byggingarmál séu fjöldi laga og reglugerða og að einnig séu gerðar kröfur um menntun og reynslu arkitekta. Félagið telur að samfélagið leggi arkitektum miklar skyldur á herðar og ætti því að stuðla að því að þeir hafi tiltæk sem best gögn til þess að meta rétt nauðsynlegt starfsframlag sitt til að sinna þeim skyldum sómasamlega.

Af fylgiskjölum með erindinu má sjá að í Evrópu er þessum málum misjafnlega háttað. Sumstaðar eru gjaldskrár lögverndaðar, til dæmis í Þýskalandi. Annars staðar eru það samtök arkitekta sem sjá um útgáfu gjaldskrár fyrir sína félagsmenn og að henni sé framfylgt, til dæmis í Hollandi og enn annars staðar er ekki lengur gefin út nein gjaldskrá, til dæmis í Bretlandi, og loks eru gjaldskrár sumsstaðar bannaðar, til dæmis á Ítalíu.

Erlend samtök arkitekta eru samkvæmt fylgiskjölum Arkitektafélagsins fylgjandi útgáfu á gjaldskrá. Þær erlendu gjaldskrár sem bárust með erindinu sem fylgiskjöl eru af svipaðri uppbyggingu og sú sem Arkitektafélagið gefur út.

Í bréfi dags. 4. júlí sl. og á fundi sama dag með fulltrúum Samkeppnisstofnunar ítrekuðu forsvarsmenn Arkitektafélag Íslands rök sín fyrir undanþágu frá bannákvæðum 4. kafla samkeppnislaganna til útgáfu á "Reglum um störf arkitekta". Arkitektafélag Íslands leggur áherslu á að samkeppni um verð á hönnun leiði til lakari hönnunarvinnu af hálfu arkitekta og það sé þjóðfélagslega óhagstætt, þar sem þjóðfélagið sitji uppi með fjárfestingu sem sé rýrari að gæðum og notagildi. Þess konar samkeppni muni ekki leiða af sér sparnað í neinni mynd.

Í "Reglum um störf arkitekta" er að finna nánari skýringar en í byggingarreglugerð á hinum fjölmörgu verkþáttum hönnunar og eru þær nauðsynlegar að mati Arkitektafélagsins til þess að hinn almenni viðskiptavinur viti hvers hann má vænta eða krefjast af arkitektum. Arkitektafélag Íslands ítrekar þá skoðun sína að það þjóni hagsmunum bæði verkkaupa og arkitekta að í "Reglum um störf arkitekta" sé viðmiðunarverðskrá.

Arkitektafélag Íslands hefur öðru hvoru staðið fyrir kynningu fyrir unga og óreynda arkitekta á "Reglum um störf arkitekta".

Að lokum upplýsti Arkitektafélag Íslands að um 50% af teikningum vegna íbúðarhúsnæðis séu unnar af bygginga- og tæknifræðingum.

III. Umsagnir hagsmunaaðila.

Leitað var álits eftirtalinnna aðila á erindi Arkitektafélags Íslands: Borgarráðs, Neytendasamtakanna, Verktakasambands Íslands, og Framkvæmdardeildar Innkaupastofnunar ríkisins sem ekki skilaði umsögn.

Borgarráð mælir gegn því að beiðni Arkitektafélags Íslands verði samþykkt þar sem það stríði gegn markmiðum samkeppnislagna og frjálsir samningar verkkaupa séu eðlilegir og sjálfsagðir í viðskiptum við félagi í Arkitektafélagi Íslands.

Neytendasamtökin eru andvíg því að Arkitektafélagi Íslands verði veitt undanþága fyrir leiðbeinandi gjaldskrá þar sem slík gjaldskrá muni hindra eðlilega samkeppni innan greinarinnar. Neytendasamtökin leggja áherslu á eftirfarandi atriði ef beiðni Arkitektafélagsins verður synjað:

- "1. Neytendasamtökin munu benda fólki á nauðsyn þess að gera skriflegan samning við arkitekt áður en hann er ráðinn til starfa, annaðhvort á grundvelli tímakaups eða tilboðs í einstök verk.*
- 2. Mikilvægt er að tryggja að arkitektum verði gert að láta verðskrá liggja frammi á áberandi stað á afgreiðslustað.*
- 3. Jafnframt benda Neytendasamtökin á 34. gr. samkeppnislaga um upplýsingaskyldu Samkeppnisstofnunar."*

Í umsögn Verktakasambandsins kemur fram að stjórn sambandsins hafi fjallað um beiðni Arkitektafélagsins og segir þar m.a.: "Stjórn Verktakasambands Íslands fjallaði um ofanefndar beiðnir á fundi sínum 17. september s.l. Var það einróma niðurstaða fundarins að slíkt samráð er fælist í ofnaneftum gjaldskráum væri ósamrýmanlegt hagsmunum verktaka og almennings enda fyrirsjáanlegt að það myndi leiða til hærri kostnaðar við verklegar framkvæmdir..... Af þessu má ráða að gjaldskrár þær er hér um ræðir sé ekki ætlað að vernda hagsmuni verkkaupa og almennings, heldur tryggja aðstöðu arkitekta og ráðgjafaverkfræðinga. Færa má sterk rök fyrir því að slíkar gjaldskrár muni leiða til hækkunar hönnuðarkostnaðar. Verktakar vinna nú að því að ná niður byggingarkostnaði í landinu, sem að er of hár. Með hliðsjón af því og aukinni samkeppni þá eru slíkar verðskrár er hér um ræðir tímaskekkja."

Skilyrði undanþágu

"Reglur um störf arkitekta" sem Arkitektafélag Íslands gaf síðast út í ágúst 1993 fjalla um mun viðtækara svið en þóknun arkitekta. Reglurnar kveða einnig á um skyldur og ábyrgð arkitekta og eru þar af leiðandi ekki hefðbundin gjaldskrá. Í formála reglnanna segir: "*Reglurnar fjalla um starfssvið og skyldur félaga í Arkitektafélagi Íslands. Þær eru einnig leiðbeinandi um endurgjald fyrir störf arkitekta. Ákvæði reglnanna byggjast m.a. á skilgreiningum um skyldur og störf arkitekta í byggingarlögum nr. 19/1964 með breytingum og byggingarreglugerð nr. 318/1979*". Í reglunum er fjallað ítarlega um form og útreikning þóknunar fyrir hvern verkþátt (sbr. fylgirit 1.).

Í fylgiskjalinu "Lög, siðareglur og starfsreglur nefnda Arkitektafélags Íslands" sem barst með erindi Arkitektafélags Íslands segir í kaflanum "Siðareglur" í 2. gr.: "*Reglur A.Í um einstök atriði í starfi arkitekts, svo sem þóknun hans, ábyrgð þá, er á honum hvílir o.þ.h., eru teknar fram í kaflanum um gjaldskrá A.Í. Þykist arkitekt hafa ástæðu til að ætla, að verkkaupi hafi annan skilning en fram kemur í samþykktinni og kaupgreiðslureglunum, að því er varðar skipti arkitekts og verkkaupa, ber honum að kynna verkkaupa ákvæði þessi, er félagið ætlast til að farið sé eftir í öllum skiptum arkitekts og verkkaupa.*" Í kaflanum "Starfsreglur gjaldskrárnefndar" segir meðal annars í 2. gr.: "*Gjaldskrárnefnd skal: -reikna út þóknun fyrir störf skv. "Reglum um störf arkitekta í AÍ" að ósk félagsmanns, ennfremur fyrir félagsmann og verkkaupa, óski þeir þess sameiginlega og samþykki fyrirfram að hlíta niðurstöðu nefndarinnar, - fylgjast með þróun þóknunarmála og endurskoða "Reglur um störf arkitekta í AÍ" eftir þörfum,"* (sjá fylgiskjal 2.).

Í 10 gr. samkeppnislaga er fjallað um að samvinna á milli fyrirtækja á sama sölustigi sé bönnuð þegar hún lýtur að eða er ætlað að hafa áhrif á verð, afslætti eða álagningu. Ennfremur segir að samvinna á sama sölustigi um leiðsögn við útreikning á verði, aflætti og álagningu sé bönnuð. Í 12. gr. segir að samtökum fyrirtækja sé bannað að ákveða eða hvetja til hindrana sem eru bannaðar skv. lögnum.

Sú leiðsögn um þóknun sem fram kemur í "Reglum um störf arkitekta" fellur án nokkurs vafa undir bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Útgáfa á reglum um störf arkitekta eins og þær eru fer því í bága við 12. gr. samkeppnislaganna.

Liggur því fyrir að meta hvort skilyrði 16. gr. laganna, sem heimila að veitt sé undanþága frá bannákvæðum 10., 11. og 12. gr. þeirra, eigi við um útgáfu "Reglna um störf arkitekta" sem gefnar eru út af Arkitektafélagi Íslands. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

- a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.
- b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða.

c. sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varða almannaheill.

Í greinargerð með frumvarpinu, sem síðar varð að samkeppnislögum, er sagt um 16. gr. þess að skilyrðin sem sett eru fyrir því að veita megi undanþágu séu skýrari en í þeim lögum sem áður giltu. " *Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt með stoð í þessari grein að það geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði frumvarpsins. Eða eins og í a.-lið segir.....samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.....og í b.-liðvænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra..... Um heimildina til að veita undanþágu á grundvelli c.-liðar er það að segja að þetta er almenn heimild sem er sama efnis og c.-liður 24. gr. gildandi laga. Ákvæðið er almennt orðað og er ógerlegt að segja við hvers konar aðstæður því kunnir helst að verða beitt. Hitt er ljóst að eftir því sem bönn við samkeppnishömlum verða víðtækari því þrengri verða skilyrðin til að beita undanþáguákvæðum á borð við þau sem er að finna í þessari grein frumvarpsins.*"

Í meðförum Alþingis bættist 2 .mgr. við 16. gr. samkeppnislagafrumvarpsins og þrengdi hún í raun svigrúm samkeppnisráðs til að veita undanþágu frá bannákvæðum laganna. "*Undanþágur samkvæmt þessari grein mega ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta þær bæði verið ótímabundnar eða veittar tímabundið. Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu.*"

Áður er vikið að þeim skilyrðum sem sett eru í 16. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá bannákvæðum laganna. Ekki verður séð að erindi Arkitektafélags Ísland uppfylli þau skilyrði sem tilgreind eru í lagatextanum og enn síður þegar hliðsjón er höfð af greinargerðinni með frumvarpinu að lögnum.

Rök Arkitektafélags Íslands fyrir erindi sínu um undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til að gefa út "Reglur um störf arkitekta" eru:

- gjaldskrá hefur verið gefin út áratugum saman,
- reglurnar eru nauðsynlegt hjálpartæki við samningagerð verkkaupa og arkitekts,
- reglurnar stuðla að eðlilegri þóknun og starfsframlagi,
- samkeppni á ekki að snúast um þóknun heldur vandaðar byggingar og lágan heildarbyggingarkostnað,
- samkeppni er við aðrar stéttir á starfssviði arkitekta,
- samfélagið sem leggur arkitektum miklar skyldur á herðar ætti að stuðla að því að arkitektar hafi tiltæk gögn til að meta rétt nauðsynlegt starfsframlag sitt,
- gjaldskrár eru leyfðar í öðrum löndum,
- reglurnar eru mikilvægar fyrir unga og óreynda arkitekta.

Þegar fyrirtæki eða samtök þeirra óska eftir undanþágu frá þeim ákvæðum samkeppnislaga sem fela í sér bann við tilteknum samkeppnishindrunum þurfa þau með óyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við þau undanþáguskilyrði sem samkeppnislög setja. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.

Af röksemdarfærslu Arkitektafélags Íslands verður ekki séð að undanþága muni leiða til þess að samkeppni aukist á milli arkitekta. Þvert á móti eru líkur á að reiknireglurnar um þóknun sem fram eru settar í "Reglur um störf arkitekta", 2. gr. "Siðareglna" Arkitektafélags Íslands og ofanefnd 2. gr. "Starfsreglna gjaldskrárnefndar" dragi úr verðsamkeppni milli arkitekta. Samráð á sama sölustigi um hvers konar verðlagningu og leiðbeingar um verðlagningu og verðmyndun er til þess fallið að draga úr samkeppni milli fyrirtækja.

"Reglur um störf arkitekta" og "Lög, siðareglur og starfsreglur nefnda Arkitektafélags Íslands" eru settar fram út frá sjónarhorni arkitekta og erfitt er fyrir verkkaupa að meta hvort framsett þóknun sé "eðlileg" eða ekki. Ætla verður að hvert og eitt arkitektafyrirtæki hafi aðstöðu til að setja upp þóknun á grundvelli mats á eigin rekstrarkostnaði og viðskiptaumhverfi, en ekki fyrirfram tilbúnum ramma fyrir þóknun.

Ákvörðunarorð:

"Þegar fyrirtæki eða samtök þeirra óska eftir undanþágu frá þeim ákvæðum samkeppnislaga sem fela í sér bann við tilteknum samkeppnishindrunum þurfa þau með óyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við þau undanþáguskilyrði sem samkeppnislög setja. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.

Samkeppnisráð telur ekki að Arkitektafélag Íslands hafi sýnt fram á það í þeim gögnum sem félagið hefur afhent að erindi þess um undanþágu uppfylli skilyrði 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 sem sett eru fyrir undanþágu frá bannákvæðum 10., 11. og 12. gr. laganna. Ekki hefur verið sýnt fram á að hún sé nauðsynleg til að vernda neytendur, lækka verð eða auka gæði þeirrar þjónustu sem um er að ræða. Ekki verður því séð að betur verði stuðlað að tilgangi og markmiði laganna með því að veita undanþáguna. Samkeppnisráð telur að undanþága til útgáfu á Reglum um störf arkitekta að því leyti sem þær eru til leiðbeiningar um verðlagningu á þóknun þeirra dragi fremur úr möguleikum á samkeppni milli arkitekta. Þeir hagsmunaaðilar sem tóku efnislega afstöðu til erindis Arkitektafélags Íslands, um undanþágu til útgáfu á Reglum um störf arkitekta, mæltu með því að erindinu yrði hafnað.

Samkeppnisráð telur ekki efni til að veita Arkitektafélagi Íslands undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt því verði hvergi fjallað um þóknun í Reglum um störf arkitekta, hvorki upphæð þóknunar né form hennar."