

Mánudaginn 12. september 1994 kl. 12:15

36. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 29/1994.

Kvörtun Kaupfélags Húnvetninga vegna ákvörðunar ÁTVR um samninga um rekstur vínbúðar án undangengins útboðs

I.

Erindið

Með bréfi dags. 15. júní 1994 kærði Eiríkur Tómasson, hrl, f.h. Kaupfélags Húnvetninga, til samkeppnisráðs þá ákvörðun Áfengis og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) að útiloka Kaupfélagið frá því að taka þátt í lokuðu útboði um rekstur vínbúðar á Blönduósi á vegum ÁTVR og jafnframt þá ákvörðun að ganga til samninga við annan aðila um þann rekstur án þess að áður áformað útboð færi fram.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir umsögn og athugasemdum ÁTVR vegna erindis lögmanns Kaupfélags Húnvetninga, með bréfi dags. 20. júní 1994, og barst svar með bréfi dags. 11. júlí 1994. Að því búnu var samantekt Samkeppnisstofnunar um málið, dags. 27. sl., kynnt í samkeppnisráði á fundi þess 11. ágúst sl. þar sem ákveðið var að hún skyldi send út til andmæla Kaupfélags Húnvetninga áður en ákvörðun yrði tekin. Með bréfi dags. 18. ágúst sl. barst svar frá lögmanni Kaupfélags Húnvetninga þar sem fram kom að hann gerði ekki athugasemdir við málavaxtalýsingu, lýsti sig ósammála umsögn Samkeppnisstofnunar, en sá ekki ástæðu til að tjá sig um hana eftir að hún lá fyrir og fjallað hafði verið um hana í samkeppnisráði.

II.

Málavextir og lagarök

1.

Málavöxtum lýsir lögmaður Kaupfélags Húnvetninga á þessa leið:

"Málsatvik eru í stuttu máli þau að ÁTVR birti auglýsingu í dagblöðum 27. nóvember 1993 þar sem auglýst var eftir húsnæði undir vínbúð á Blönduósi og eftir samstarfsaðila um rekstur verslunarinnar. Í auglýsingunni kom fram að

ÁTVR myndi velja aðila úr röðum þeirra, sem áhuga hefðu, og bjóða þeim þátttöku í útboði, þá væntanlega lokuðu útboði, sbr. 6. mgr. 2. gr. laga nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Í lýsingu, sem vísað var til í auglýsingunni, komu fram þau skilyrði, sem húsnæði undir vínbúðina þyrfti að fullnægja, svo og önnur atriði sem máli skiptu.

Kaupfélag Húnvetninga lýsti áhuga á að taka þátt í fyrirhuguðu útboði með bréfi, dags. 1. desember 1993, enda taldi það sig uppfylla öll skilyrði sem fram kom (sic) í fyrrgreindri lýsingu, auk þess sem það hefði yfir að ráða besta húsnæði sem völ væri á fyrir vínbúð á Blönduósi. Svar barst frá forstjóra ÁTVR, dagsett 27. desember 1993, þar sem fram kom að hann hefði lagt það til við fjármálaráðuneytið að tveir af þeim aðilum, sem svarað höfðu fyrrgreindri auglýsingu, þ.á.m. Kaupfélagið, yrðu útilokaðir frá þátttöku í fyrirhuguðu útboði á þeirri forsendu að um væri að ræða matvöruverslanir. Hefði ráðuneytið fallist á þetta sjónarmið.

Kaupfélagið mótmælti þessari ákvörðun, en án árangurs. Fyrir nokkru gekk ÁTVR síðan til samninga við Krútt-Kökuhús um rekstur vínbúðar á Blönduósi án undangengins útboðs vegna þess að aðrir þeir aðilar, er áhuga höfu sýnt, munu að dómi forstjóra ÁTVR og fjármálaráðuneytisins ekki hafa fullnægt skilyrðum til þess að taka að sér þennan rekstur. Með bréfi, dags. 5. janúar 1994, kærði ég fyrrgreinda ákvörðun ÁTVR til fjármálaráðherra, en sú kæra var ekki tekin til greina, sbr. bréf fjármálaráðuneytisins til mín, dagsett 2. febrúar 1994. Í framhaldi af því bar ég mál þetta undir umboðsmann Alþingis með kvörtun, dagsettri 10. mars 1994, en með bréfi, dagsettu 29. mars 1994, benti umboðsmaður á að rétt væri að bera málið undir Samkeppnisstofnun eða samkeppnisráð samkvæmt samkeppnislögum nr. 8/1993."

Í bréfi forstjóra ÁTVR kemur fram að tveir af þeim sem lýstu áhuga á þátttöku í útboði ráku matvöruverslanir og til að raska ekki samkeppnisstöðu þeirra hafi verið ákveðið að hafna samstarfi við þá á þeirri forsendu. Af þeim sem þá voru eftir var aðeins einn talinn hæfur, þ.e. Krútt Kökuhús, hætt var við útboð og gengið til samninga við Krútt Kökuhús um samstarf. Í tengslum við opnum vínbúðar á Blönduósi voru gerðir þrenns konar samningar, ráðningarsamningur við útsölustjóra verslunarinnar, leigusamningur við eiganda jarðhæðar hússins nr. 8 við Aðalgötu á Blönduósi og samstarfssamningur við efnalaugina "Allt á hreinu", eign Brynju S. Ingibergsdóttur. Brynja er jafnframt eigandi jarðhæðar hússins nr. 8 við Aðalgötu og nýráðinn útsölustjóri verslunar ÁTVR.

Lögmaður Kaupfélags Húnavetninga lítur svo á að ákvarðanir ÁTVR í máli þessu feli í sér brot á 1. grein, sbr. 2. grein samkeppnislaga. Sömuleiðis hafi ákvarðanirnar a) gengið þvert gegn skráðum sem óskráðum stjórnarfragsreglum um framkvæmd útboða á vegum hins opinbera, b) falið í sér brot á viðurkenndri jafnræðisreglu í stjórnsýslunni, og c) brotið gegn þeirri óskráðu réttarreglu í stjórnsýslunni að málefnaleg sjónarmið verði að búa að baki ákvörðunum stjórnvalda.

Lögmaðurinn vekur jafnframt athygli á 8.gr. reglugerða nr. 189/1988 um opinber innkaup o.fl. og ýmsum ákvæðum í reglum um vörukaup ríkisins. Að síðustu gerir lögmaðurinn þær kröfur, fyrir hönd Kaupfélags Húnavetninga, með vísan til 17. gr. samkeppnislaga, að samkeppnisráð lýsi því yfir að fyrrgreindar ákvarðanir séu ólögmatar og mæli jafnframt svo fyrir að samningar ÁTVR við Krútt-Kökuhús um rekstur vínúðar í húsnæði fyrirtækisins sé ógildur, sbr. 1. mgr. 49. gr. laganna.

ÁTVR telur að með gerð framangreindra samninga hafi samkeppnislög ekki verið brotin. Með þeim sé ÁTVR að ráða sér starfsmann og leigja húsnæði undir verslun sína á Blönduósi auk þess að kaupa ákveðna þjónustu. ÁTVR hafi samkvæmt lögum nr. 63/1969 einkarétt á sölu áfengis. Ekki verði heldur séð hvernig samningar sem gerðir eru í tengslum við opnum áfengisútsölu geti raskað samkeppni þannig að í bága fari við löginn svo sem 17.gr. þeirra. Þá telur ÁTVR sig ekki hafa brotið gegn bannákvæðum samkeppnislaga þannig að 49. gr. laganna geti átt við.

Ennfremur telur ÁTVR að samkeppnisyfírvöld eigi ekki úrskurðarvald um hvort meginreglur í stjórnsýslu hafi verið brotnar eða um atriði sem snerta framkvæmd á útboðsstefnu ríkisins, sbr. lög nr. 52/1987, um opinber innkaup og lög nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda. ÁTVR gerir þá kröfu að kröfum Kaupfélags Húnavetninga verði hafnað. Byggist krafan aðallega á því að samningarnir séu þess eðlis að samkeppnislög eigi ekki við um þá en til vara að með þeim hafi löginn ekki verið brotin.

III. Niðurstaða

Fallist er á það sjónarmið ÁTVR að samkeppnisyfírvöld eigi ekki úrskurðarvald um hvort meginreglur í stjórnsýslu hafi verið brotnar. Verður því ekki fjallað um þann þátt sem snýr að meintum brotum á a) skráðum sem óskráðum stjórnarfragsreglum um framkvæmd útboða á vegum hins opinbera, b) viðurkenndri jafnræðisreglu í stjórnsýslunni og c) þeirri óskráðu réttarreglu að málefnaleg sjónarmið verði að búa að baki ákvörðunum stjórnvalda.

Kaupfélag Húnavetninga gerir þá kröfu að samkeppnisráð mæli svo fyrir um að samningar ÁTVR í tengslum við rekstur vínúðar á Blönduósi séu ógildir á grundvelli 1. mgr. 49. gr. samkeppnislaga. Tilvitnað ákvæði samkeppnislaga tekur eingöngu til

samninga sem fara í bága við bannákvæði samkeppnislaganna, sbr. sérstaklega IV. kafli um bann við samkeppnishömlum. Ekki verður séð að samningar ÁTVR í tengslum við rekstur á vínbúðar á Blönduósi fari í bága við bannákvæði samkeppnislaga.

Kaupfélagið gerir einnig þá kröfu, með vísan til 17. gr. samkeppnislaga, að samkeppnisráð lýsi ólömæta þá ákvörðun ÁTVR að útiloka Kaupfélag Húnavetninga frá því að taka þátt í lokuðu útboði um rekstur vínbúðar á Blönduósi og þá ákvörðun að ganga til samninga við annan aðila um þann rekstur án þess að áður áformað útboð færi fram. Lagaskilyrði brestur til beitingar 17. gr. samkeppnislaga í máli þessu enda hefur ekki verið sýnt fram á að áðurnefndar ákvarðanir og samningar ÁTVR hafi skaðleg áhrif á samkeppni.

Þvert á móti hefur komið fram að til að raska ekki samkeppnisstöðu þeirra tveggja matvöruverslana sem lýstu áhuga hafi ÁTVR ákveðið að hafna samstarfi við þá aðila á þeirri forsendu. Því verður ekki séð að ástæða sé til íhlotunar samkeppnisráðs á grundvelli 17. gr. laganna.

Hins vegar er ástæða til að árétta mikilvægi þess að fyrirtækjum í einkarekstri séu sköpuð jöfn samkeppnisskilyrði, einkum þegar fyrirtæki sem njóta opinbers einkaleyfis eða verndar eiga í hlut.

Verður því að telja eðlilegt að útboð fari að jafnaði fram um rekstur vínbúða ÁTVR víða um land, nema þegar hlutlæg og réttmæt samkeppnisleg rök leiða til annarrar niðurstöðu.

IV. Ákvörðunarorð

"Samkeppnisráð telur að samkeppnisyfirvöld eigi ekki úrskurðarvald um hvort meginreglur í stjórnslu hafi verið brotnar. Þá verður ekki séð að samningar ÁTVR í tengslum við rekstur vínbúðar á Blönduósi brjóti í bága við bannákvæði samkeppnislaga. Ennfremur telur samkeppnisráð lagaskilyrði bresta til beitingar 17. gr. samkeppnislaga þar sem ekki hefur verið sýnt fram á skaðleg áhrif á samkeppni. Kröfum Kaupfélags Húnavetninga um íhlotun samkeppnisyfirvalda er því hafnað."