

Fimmtudaginn 21. mars 1996 kl. 14:00

71. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 10/1996

**Kvörtun yfir samkeppnisstöðu Hótel Djúpuvíkur
gagnvart gistiheimilinu Norðurfirði**

I.

Upphaflegt erindi

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 1. ágúst 1995, frá Evu Sigurbjörnsdóttur, hóteltýru, Hótel Djúpuvík hf., Kjörvogi, Árneshreppi, þar sem hún kvartaði yfir samkeppnisstöðu sinni gagnvart gistiheimilinu Norðurfirði, Árneshreppi.

Í erindinu kemur m.a. fram að í byrjun júlí 1995 hafi verið opnuð veitinga- og gistiþjónusta í verbúð í Norðurfirði. Húsnæðið sé í eigu Árneshrepps ásamt öllum innanstokksmunum en hreppurinn hafi leigt húsnæðið út. Segir í erindinu að hreppurinn hafi séð um að mála húsnæðið og á því hafi verið gerðar nokkrar endurbætur. Telur kærandi að leigugjald og aðrir skilmálar hafi verið mun hagstæðari fyrir leigutaka en eðlilegt geti talist og verðlagning gistiþjónustunnar sé langt undir því sem eðlilegt megi telja borið saman við sams konar þjónustu annars staðar. Þetta feli í sér brot á samkeppnislögum. Samkeppni eigi að byggjast á jafnréttisgrundvelli og búa verði svo um hnútana að rekstur gistiheimilis í Norðurfirði verði algerlega aðskilinn fjárhag sveitarfélagsins. Er í erindinu óskað eftir því að Samkeppnisstofnun taki málið til athugunar. Ekki er vísað til ákveðinna greina samkeppnislaga í erindinu.

2.

Erindið var sent oddvita Árneshrepps, Gunnsteini Gíslasyni, til umsagnar. Í umsögn sinni, dags. 19. ágúst 1995, segir oddvitinn að sveitarfélagið hafi tímabundið leigt Bergþóru Gústavsdóttur húsnæði og áhöld til reksturs

gistiheimilis í Norðurfirði og sjái hún alfarið um reksturinn. Um sé að ræða hluta af stærra húsi og sé gistiheimilið þrjú herbergi, eldhús og matsalur, u.þ.b. 120–150 fermetrar. Rafmagn var innifalið í leigunni. Ekki kom fram í bréfi oddvitans hver leiga fyrir húsnæðið var. Um frekari upplýsingar vísaði oddvitinn til Bergþóru Gústavsdóttur.

Samkeppnisstofnun ritaði Bergþóru Gústavsdóttur bréf, dags. 30. ágúst, þar sem málið var kynnt fyrir henni og hún beðin um upplýsingar um leigusamning um gistiheimilið og verð fyrir gistingu og mat. Fyrirspurnin var ítrekuð með bréfi 22. september, þar sem svar hafði ekki borist. Bergþóra hafði samband símleiðis 10. október og óskaði eftir að gefa munnlega skýrslu. Hún mætti til viðtals við starfsmann Samkeppnisstofnunar sama dag.

Samkvæmt upplýsingum Bergþóru greiddi hún 40 þúsund krónur fyrir leigu í þá tvo mánuði sem gistiheimilið var rekið, þ.e. í júlí og ágúst 1995. Húsnæðið var áður notað sem verbúð og að sögn Bergþóru þurfti að gera það hreint og gera á því ýmsar endurbætur, s.s. að setja upp ný gluggatjöld o.fl., til þess að það væri hæft til reksturs gistiheimilis. Að þessu hafi hún unnið í júní og þessi vinna hafi ekki verið dregin frá leigugjaldinu. Ekki hafi verið keypt ný húsgögn eða gerðar aðrar endurbætur á húsnæðinu sem orð væri á gerandi. Að sögn Bergþóru var verð fyrir gistingu kr. 1.500 fyrir svefnpokapláss og kr. 2.000 fyrir uppbúið rúm. Morgunmatur var innifalinn.

II.

Málsmeðferð

1.

Á fundi Samkeppnisráðs þann 26. október 1995 var erindi Evu Sigurbjörnsdóttur, hótelsstýru, afgreitt með ákvörðun ráðsins nr. 31/1995. Í ákvörðuninni segir m.a.:

„Í því máli sem hér er til umfjöllunar var húsnæði í eigu sveitarstjórnar Árneshrepps leigt til reksturs gistiheimilis fyrir ákveðið gjald, sem væntanlega var álitid sanngjarnt af sveitarstjórn. Ekki var um rekstur á vegum sveitarstjórnar að ræða, heldur einkaaðila, og því ekki efni til að beita 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.“

Ákvörðunarorðin hljóða svo:

„Ekki hefur verið sýnt fram á að aðstæður við rekstur gistiheimilisins á Norðurfirði séu brot á samkeppnislögum eða stríði gegn markmiðum laganna.

Erindi Evu Sigurbjörnsdóttur, Hótel Djúpuvík hf., frá 1. ágúst 1995 er vísað frá.“

2.

Þann 19. nóvember 1995 áfrýjaði Eva Sigurbjörnsdóttir ofangreindri ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 31/1995 til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Krafðist hún þess að ákvörðunin yrði numin úr gildi. Af hálfu Samkeppnisráðs var þess krafist að ákvörðunin yrði staðfest með vísan til forsendna hennar.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 8. febrúar 1996, segir m.a.:

„Samkvæmt 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.

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ákvæði þetta þykir ekki útiloka að samkeppnisyfirvöld geti gripið til aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlæg hafi ekki að geyma sérstakar reglur um þær aðgerðir.

Með vísan til þessa telur áfrýjunarnefnd að mál þetta falli undir samkeppnislög. Ber því að fella hina áfrýjuðu ákvörðun úr gildi og leggja fyrir Samkeppnisráð að taka málið til efnislegrar meðferðar á ný.“

Í úrskurðarorðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála er ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 31/1995 felld úr gildi og lögð fyrir ráðið að nýju. Samkeppnisráð tekur því málið til efnislegrar meðferðar á ný.

III. Málavextir

Frá því í byrjun júlí 1985, eða í rúm 10 ár, hefur Eva Sigurbjörnsdóttir ásamt fjölskyldu sinni rekið Hótel Djúpuvík hf. í Kjörvogi í Árneshreppi. Hóтелиð er rekið árið um kring og boðið er upp á þægileg eins og tveggja manna herbergi og góðan heimilismat og smárétti, eins og segir í auglýsingu í bæklingnum „Á ferð um Ísland“.

Bergþóra Gústavsdóttir leigði húsnæði af Árneshreppi og rak þar gistiþjónustuna í Norðurfirði í tvo mánuði árið 1995, þ.e. í júlí og ágúst, og upplýst er að hún greiddi 40 þúsund kr. í leigu til hreppsins fyrir þá tvo mánuði. Auk þess hefur komið fram að Bergþóra hafi séð um hreingerningu og standsetningu á húsinu, sem þá var verbúð, áður en rekstur gistiheimilis hófst. Alltaf hafi verið litið á þá vinnu sem hluta leigunnar. Hins vegar hafi sveitarfélagið sett upp ný loftljós, dyttað að rafleiðslum og þess háttar.

Í bréfi oddvita Árneshrepps, Gunnsteins Gíslasonar, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 14. desember 1995, er m.a. að finna lýsingu á umræddu húsnæði. Í bréfinu segir m.a.:

„Grunnflötur þessa húss er 200 fermetrar og er húsið á tveimur hæðum. Á neðri hæðinni er starfrækt fiskverkun yfir sumarið a.m.k. Á efri hæðinni eru auk verbúðarinnar herbergi sem Sparisjóður Árneshrepps hefur á leigu h.u.b. 30 ferm. með sérinngangi. Annað herbergi sem Heilsugæslustöðin á Hólmavík hefur á leigu, h.u.b. 16 ferm., er inni í verbúðinni. Læknir kemur þarna hálfsmánaðarlega og verða þá þeir sem koma að hitta hann að fá að bíða í anddyri eða matsal verbúðarinnar. Verbúðin, eða þar sem ferðaþjónustan var rekin, hefur þá um 150 ferm. til umráða. Í þessu rými eru þrjú svefnherbergi, eldhús, búr, matsalur, tvö klósett og sturtuklefi. Í svefnherbergjum er ekki handlaug og engin aðstaða til snyrtingar. Setustofa

er þarna að sjálfsgöðu ekki, ekki sjónvarp og takmarkaður aðgangur að síma.“

Í bréfi oddvitans kom einnig fram að gert hefði verið ráð fyrir því að leiga á verbúðinni til gistihúsareksturs væri tilraunaverkefni, sem yrði gert með öðrum hætti ef framhald yrði á. Samkvæmt símtali starfsmanns Samkeppnisstofnunar við oddvitann er ætlunin, án þess að það hafi hlotið formlega afgreiðslu í sveitarstjórn, að leigja verbúðina sumarið 1996 í þrjá mánuði og að leigugjaldið fyrir þann tíma verði kr. 150.000.

Að sögn Evu Sigurbjörnsdóttur hefur starfsemi Hótels Djúpuvíkur vaxið jafnt og þétt frá ári til árs þar til á árinu 1994 að umtalsverður samdráttur varð og síðan þá hafi afkoma hótelsins mjög versnað. Þetta stafi hins vegar ekki eingöngu af starfseminni í verbúðinni heldur hafi ferðamönnum almennt fækkað á svæðinu og það stafi fyrst og fremst af lélegum samgöngum auk þess sem heildarstefnu í ferðamálum svæðisins skorti.

IV. Niðurstöður

1.

Samkvæmt 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.

Í 17. gr. samkeppnislaga er að finna eftirfarandi ákvæði:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*

- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

Í 17. gr. er að finna heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til þess að grípa inn í aðrar samkeppnishömlur en þær sem beinlínis eru bannaðar í 4. kafla laganna, í þeim tilvikum sem þær teljast vera með þeim hætti að þær hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Ákvæðið beinist einkum að því að taka á misbeitingu fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sem hefur skaðleg áhrif á þeim markaði sem við á hverju sinni.

Í máli þessu er um það að ræða að Árneshreppur hefur leigt einstaklingi innan sveitarfélagsins, Bergþóru Gústavsdóttur, húsnæði undir rekstur gistiheimilis. Af gögnum málsins er ljóst að Eva Sigurbjörnsdóttir, hótelsstýra í Djúpuvík, telur að á sig hafi verið hallað með rekstri gisti- og veitingaþjónustu í verbúðinni í Norðurfirði. Telur hún að leigugjald og aðrir skilmálar hafi verið mun hagstæðari fyrir leigutaka en eðlilegt geti talist og að þeir feli í sér brot á samkeppnislögum. Verðlagning á gistiþjónustunni sé auk þess langt fyrir neðan það sem eðlilegt sé. Samkeppni á svæðinu sé ekki á jafnréttisgrundvelli og krefst hún þess að rekstur gistiheimilisins sé aðskilinn bókhaldi hreppsins.

Ákvæði 17. gr. hefur einnig að geyma almenna heimild fyrir Samkeppnisráð til þess að grípa til aðgerða gegn samningum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Með heimild í þessu ákvæði laganna geta samkeppnisyfirvöld, í tilvikum eins og þeim er hér um ræðir, gripið til aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um þær aðgerðir.

Bergþóra Gústavsdóttir greiddi kr. 40.000 í leigu fyrir þá tvo mánuði sem gisti húsið var rekið, júlí og ágúst 1995. Auk þess hefur komið fram að í júnímánuði sama ár hafi hún algerlega séð um hreingerningu og standsetningu á húsinu, sem er gömul verbúð. Samkvæmt símtali við oddvita Árneshrepps er ætlunin að leigja verbúðina út að nýju næsta sumar fyrir kr. 50.000 á mánuði.

Gistiheimilið í Norðurfirði hefur ekki markaðsráðandi stöðu á þeim markaði sem máli skiptir enda ekki verið starfrækt nema í tvo mánuði, júlí og ágúst 1995. Ekki þykir mega rekja samdrátt í rekstri Hótel Djúpuvíkur, sem var verulegur á milli árána 1993 og 1995, til reksturs gistiheimilisins í Norðurfirði. Ekki hefur verið sýnt fram á að leigugjald gistiheimilisins í Norðurfirði, að teknu tilliti til eigin vinnu forstöðukonu við standsetningu húsnæðis, sé það lágt að jafna megi til niðurgreiðslu af hálfu hreppsins. Einnig má benda á að ekki er að öllu leyti um sama þjónustumarkað að ræða. Hótel Djúpuvík er rekið árið um kring og er búið ýmsum þægindum, svo sem setustofu með sjónvarpi og snyrtiaðstöðu á herbergjum. Í verbúðinni í Norðurfirði er hins vegar ekki slíku aðbúnaður, eins og fram kom í lýsingu oddvitans á húsnæðinu sem reifuð var hér að framan.

Þegar allt þetta er metið telur Samkeppnisráð að ekki verði litið svo á, að skilmálar samkomulags Árneshrepps og Bergþóru Gústavsdóttur hafi verið með þeim hætti að það hafi skaðleg áhrif á samkeppni eða brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga að öðru leyti.

V.

Ákvörðunarorð:

„Ekki hefur verið sýnt fram á að skilmálar samkomulags Árneshrepps og Bergþóru Gústavsdóttur um leigu á verbúð í Norðurfirði hafi verið með þeim hætti að brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga.

Erindi Evu Sigurbjörnsdóttur, Hótel Djúpuvík hf., frá 1. ágúst 1995, er hafnað.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 7/1996](#)]