

Fimmtudagurinn 30. október 1997 kl. 17:00

100. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 37/1997

## **Kvörtun yfir samkeppnisrekstri Áhaldahúss Vestmannaeyjabæjar**

### **I.**

#### **Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 6. júní sl., frá Eggerti Björgvinssyni vörubifreiðastjóra í Vestmannaeyjum. Í erindinu kemur fram að bréfitari hafi rekið vörubifreið og vinnuvél í Vestmannaeyjum í u.þ.b. sex ár. Vestmannaeyjabær hafi á sama tímabili rekið tvær til fjórar vörubifreiðar í senn auk allmargra vinnuvéla. Að mati bréfitara hafi Vestmannaeyjabær oft farið inn á verksvið verktaka, því í bænum séu auk hans starfandi tveir aðrir með vörubifreiðar og vinnuvélar, og bifreiðastöð.

Nýjasta og augljósasta dæmi ofanefnds hafi átt sér stað dagana 14. – 23. maí sl. þegar vinnuvélar og vörubifreiðar frá Áhaldahúsi Vestmannaeyja hafi rifið hús eitt í bænum, skipt um jarðefni á staðnum og útbúið þar bílastæði. Húsið hafi verið í eigu Íslandsbanka en nýverið selt Sparisjóði Vestmannaeyja undir bílastæði. Samkvæmt upplýsingum bréfitara hafi það verið hluti sölusamkomulags Íslandsbanka og Sparisjóðsins að Vestmannaeyjabær rifi húsið bönkunum að kostnaðarlausu. Lýsir hann furðu sinni á slíku samkomulagi. Síðan segir í erindinu: „*Þetta vottar [...] um þá ótrúlegu stöðu sem við vinnuvélaeigendur hér í bæ megum búa við þ.e. að bæjarfélagið skuli taka að sér verk fyrir þriðja aðila, burtséð frá því hvort það er greitt fyrir þá þjónustu eða ekki. Þeir skattar sem ég greiði hér í formi útsvars eru með öðrum orðum notaðir í að keppa við og undirbjóða mína starfsemi ...*“

Þá segir að fyrirhugaðar séu gatnaframkvæmdir í bænum. Þær framkvæmdir séu við Vestmannabraut og eigi Apótekið, Hótel Þórshamar og Póstur og sími að taka þátt í þeim. Einnig sé áætlað að byrja á stóru verki í uppgræðslu þar

sem flytja þurfi mikið magn af mold á milli staða og taki Landgræðslan þátt í því verkefni en Áhaldahúsið vinni verkið.

Meðfylgjandi bréfinu eru niðurstöður úr útboði frá Bæjarveitum Vestmannaeyja, þar sem fram komi, að mati bréfrítara, svart á hvítu að Áhaldahús bæjarins undirbjóði stórlega vörubifreiðapjónustu í bænum. Áhaldahúsið bjóði vörubifreið með manni á kr. 2.100.- en á þessum tíma hafi dagvinnutímataxti vörubifreiða verið frá kr. 3.024.- til kr. 3.770.- með virðisaukaskatti.

## **II.**

### **Málsmeðferð**

#### **1.**

Samkeppnisstofnun sendi Vestmannaeyjabæ framangreint erindi með bréfi, dags. 16. júní sl., og óskaði umsagnar bæjarins. Jafnframt óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum um bókhaldslegt uppgjör vegna Áhaldahúss Vestmannaeyjabæjar fyrir árin 1995 – 1997 og upplýsingum um hvernig háttáð sé innkaupum á þjónustu af hálfu Vestmannaeyjabæjar.

#### **2.**

Umsögn Vestmannaeyjabæjar barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 15. júlí sl. Um niðurrif húsa á vegum Vestmannaeyjabæjar segir, að bærinn hafi átt gott samstarf við Íslandsbanka og Sparisjóð Vestmannaeyja í umhverfismálum og hafi áður rifið hús í eigu þessara stofnana til þess að koma í veg fyrir sjónmengun eða af skipulagsástæðum. Ástæða þess niðurrifs sem hér sé kvartað yfir sé fyrst og fremst sú að ekki hefði orðið af umræddum kaupum hefði bærinn ekki komið að málinu og húsið verið til lýta. Hér sé því ekki um undirboð að ræða, eins og kvartandi haldi fram. Að lokum kæmi það hvort sem væri í hlut bæjarsjóðs að kaupa húsið og rífa það og þá yrði um enn meiri kostnað að ræða og ljóst að Áhaldahús bæjarins myndi að öllum líkindum sjá um niðurrif þess.

Um gatnagerð og malbikun bílastæða segir, að enginn aðili innan bæjarins hafi þau tæki og þá þekkingu sem þurfi til að undirbúa eða vinna að malbiksframkvæmdum. Þar skorti m.a. fagaðila vana jarðvegsframkvæmdum til að meta hvort jarðvegsskipti séu nauðsynleg, eiganda stórs valtara til að þetta jarðveg og eiganda veghefils til að jafna út jarðveg, en þessi tæki eigi

eingöngu Áhaldahúsið. Ef einhver hafi hins vegar hug á að sjá um malbikun í Vestmannaeyjum, sem standist kröfur og bjóði eðlilegt verð, sé alveg ljóst að Vestmannaeyjabær muni ekki standa í vegi fyrir því, enda þá um samkeppni að ræða.

Um uppræðsluverkefni með Landgræðslunni segir að enginn kannist við að slíkt verkefni sé fyrirhugað og það sé hvergi að finna á fjárhagsáætlun bæjarins. Landgræðslan hafi tekið þátt í uppgræðslu í Eyjum eftir gos. Nú leggi Landgræðslan Vestmannaeyjabæ til nokkur tonn af áburði á hverju sumri en vinnuskólabörn og starfsmenn sem bærinn hafi ráðið af atvinnuleysiskrá unnið vinnuna.

Um útboð frá Bæjarveitum og meint undirboð Áhaldahússins segir, að umrætt útboð hafi frekar verið til viðmiðunar heldur en að Áhaldahúsið hafi verið að sækjast eftir vinnu og keppa við verktaka, enda hafi nánast engin viðskipti átt sér stað milli Áhaldahússins annars vegar og Bæjarveitna hins vegar með vörubifreiðar og gröfur. Búið sé að taka fyrir að Áhaldahúsið vinni fyrir Bæjarveiturnar með þeim tækjum sem hægt sé að fá hjá öðrum. Um þetta atriði sé bærinn sammála kvartanda.

Vegna beiðni Samkeppnisstofnunar um upplýsingar er meðfylgjandi umsögninni bókhaldslegt uppgjör Áhaldahúss Vestmannaeyjabæjar vegna árána 1995 og 1996. Taxtar útseldrar vinnu taki mið af reglugerðum sem settar hafi verið þegar virðisaukaskattur hafi verið tekinn upp í stað söluskatts. Rétt sé að taka fram, að starfsemi Áhaldahúss Vestmannaeyja sé 99% vegna vinnu á vegum sveitarfélagsins. Þau viðskipti sem fram fari við þriðja aðila séu svo til eingöngu útleiga á tækjum sem ekki séu fyrir hendi hjá öðrum í bænum. Það hafi aldrei verið stefna bæjaryfirvalda að stunda samkeppni við einkareknar vélaútleigur. Hins vegar hafi Áhaldahús Vestmannaeyjabæjar starfað í áratugi og annast verkefni fyrir sveitarfélagið á þann hátt og á þeim tíma sem hentar.

Um innkaup á þjónustu af hálfu bæjarins segir, að almenna reglan sé sú, að fram fari útboð þegar innkaup á vöru eða þjónustu séu áætluð, sem nema meira en kr. 200.000.- Einnig sé oft leitað tilboða, munnlega eða skriflega, hjá nokkrum aðilum og gengið til samninga við þann sem talinn sé hagstæðastur. Síðan þurfi oft að grípa til þess að semja beint við einhvern einn um tiltekin verk enda séu ekki aðrir valkostir fyrir hendi í Vestmannaeyjum. Ekki hafi verið mótuð formleg stefna um það hvort skipta skuli við einkaaðila eða við

stofnanir bæjarins um kaup á vöru og þjónustu. Þó sé ljóst að notuð séu þau tæki og sá mannskapur sem fyrir hendi sé hjá Vestmanneyjabæ þegar farið sé í verkefni á vegum bæjarins. Markaðurinn í Vestmannaeyjum sé ekki stór og oftast fáir sem hægt sé að leita til vegna kaupa á vöru eða þjónustu. Einnig valdi landfræðileg lega eyjanna því að ekki sé hægt að ná jafn hagstæðum tilboðum og t.d. sveitarfélög á Stór-Reykjavíkursvæðinu geti, þar sem samkeppni sé mikil.

### 3.

Samkeppnisstofnun sendi umsögn Vestmannaeyjabæjar til Eggerts Björgvinssonar með bréfi, dags. 18. júlí sl., og gaf kost á athugasemdum.

Athugasemdir Eggerts Björgvinssonar bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 23. júlí sl. Þar er því fagnað að umhverfismál séu Vestmannaeyjabæ kær. Einnig sé það ekki nýmæli að fyrirtæki og peningastofnanir komi að slíkum málum. Hins vegar hafi bréfritari ekki áður heyrt að slíkt samstarf fælist í því að fyrirtæki bendi á hús í sinni eigu sem þyrfti að rífa og þá kæmi bæjarfélagið að málinu og rífi húsið á sinn kostnað. Ekkert sé við því að segja ef fyrirtæki, t.d. banki, eignist hús, t.d. á uppboði sem síðan sé afhent bænum að gjöf. Slík hús geti bærinn rífið eins og aðrar eignir sínar. Hins vegar sé of langt gengið þegar peningastofnun sjái sér hag í því að eiga lóðina áfram en þiggi ókeypiss niðurrif á húsi frá sveitarfélaginu. Því sé enn ósvarað hvort umrætt hús sem selt var Sparisjóði Vestmannaeyja hafi verið rífið á kostnað bæjarins eða hvort eigandi hússins hafi greitt bænum fyrir verkið og þá hversu mikið.

Bréfritari er sammála bæjarstjóra Vestmannaeyjabæjar að húsið hafi verið orðið til lýta. Hins vegar megi einnig benda á að bæjaryfirvöld gangi oft fast eftir því við einstaklinga að bílhræ á þeirra vegum, sem víða séu lýti á umhverfinu, séu fjarlægð og bærinn hafi jafnvel látið fjarlægja slíka hluti á kostnað eigenda. Ef einstaklingar geti greitt fyrir slíka þjónustu hljóti peningastofnanir að geta það líka og ef slík þjónusta sé innt af hendi hjá fyrirtækjum í bænum ætti bæjarfélagið að sjá sér hag í að versla við þau en ekki keppa við þau og undirbjóða.

Um gatnagerðarframkvæmdir segir í athugasemdunum að Vestmannaeyjabær geti vitaskuld unnið við allar götu bæjarins, eins og hentar og þegar hentar, enda eigi hann þær allar. Ekki er heldur dregið í efa að bæjarfélagið eitt eigi valtara, veghefil og jarðýtu. Hins vegar sé það ekki rétt að engir aðrir en starfsmenn Vestmannaeyjabæjar geti metið hvort skipta þurfi um jarðveg undir

malbik enda hafi vinnuvélaeigendur í bænum tekið mörg slík verk að sér fyrir einstaklinga. Þá segir í athugasemdunum, að hugleiðingar í umsögn Vestmannaeyjabæjar um hugsanlega samkeppni á sviði malbikunarframkvæmda sýni stefnu bæjarsjóðs í þeim málaflokki, sem sé að Vestmannaeyjabær bjóði hverjum sem vilji að reisa malbikunarstöð, kaupa tæki til malbikunar og keppa við sig.

Um landgræðsluverkefnið segir, að upplýsingar um að það sé fyrirhugað komi úr Fylki, blaði sjálfstæðisfélaganna í Vestmannaeyjum. Sérkennilegt sé að enginn kannist við verkefnið hjá bænum eftir að búið sé að skrifa um það í blöð. Vegna tilvitnunar í umsögn Vestmannaeyjabæjar um uppgræðslu eftir gos sé rétt að nefna að bæjarsjóður hafi átt í samstarfi við Landgræðsluna til að hefta vikurfok úr Eldfelli, en það verkefni hafi að mestu verið fjármagnað af pokasjóði. Þá hafi miklu magni af mold verið ekið í hlíðar Eldfells og aðeins tæki í eigu bæjarsjóðs komið nálægt því verki. Ástæða þess að fyrirhugað landgræðsluverkefni finnist ekki á fjárhagsáætlun sé sennilega sú að Landgræðslan greiði það að fullu. Ef bærinn sjái um framkvæmdina með sínum tækjum sé hann enn einu sinni farinn að framkvæma fyrir þriðja aðila.

Eftir standi, að Vestmannaeyjabær hafi oft farið út fyrir verksvið sitt og inn á annarra og verði ekki annað séð en að bærinn hafi brotið gegn 14. gr. samkeppnislaga.

#### 4.

Samkeppnisstofnun sendi Vestmannaeyjabæ framangreindar athugasemdir með bréfi, dags. 28. júlí sl., og gaf bænum kost á að gera athugasemdir við þær.

Athugasemdir Vestmannaeyjabæjar bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 12. ágúst sl. Í bréfinu segir, að athugasemdirnar miðist við að leiðrétta rangfærslur og staðhæfingar sem ekki eigi sér stoð.

Um þau tilfelli þar sem bankastofnanir eignast hús segir að það gerist aðallega með tvennum hætti, annars vegar á uppboði og hins vegar hafi þessar stofnanir keypt hús í samráði við bæjaryfirvöld og hafi „umhverfishugsun“ þá legið að baki.

Í athugasemdunum segir um hugsanlega samkeppni í malbikun að um misskilning sé að ræða hjá kvartanda. Vestmannaeyjabær hafi ekki í hyggju að

vera í samkeppni um malbiksframkvæmdir ef til kæmi nýtt fyrirtæki sem væri sambærilegt í gæðum malbiks og undirvinnu, og verði.

Um samskipti við Landgræðsluna sé rétt að taka fram að hún hafi tekið beinan þátt í uppgræðslu Eyjanna eftir gos, alveg þar til fyrir þremur árum. Í dag komi Landgræðslan óbeint að uppgræðslumálum og láti Vestmannaeyjabæ í té áburð á hverju sumri. Ítrekað er að ekkert sé að finna í fjárhagsáætlun bæjarins um stórt samstarfsverkefni milli bæjarins og Landgræðslunnar og staðhæfingar um að Landgræðslan hyggist greiða kostnað vegna uppgræðsluverkefna séu rangar. Einnig sé um rangfærslu að ræða varðandi meint samstarfsverkefni bæjarsjóðs og Landgræðslu sem fjármagnað hafi verið af pokasjóði. Pokasjóður sé sjóður sem Landvernd, ekki Landgræðslan, hafi séð um. Sveitarfélög, félagasamtök eða einstaklingar geti sótt um styrk úr sjóðnum og hafi Vestmannaeyjabær fengið úthlutað árlega úr þessum sjóði á meðan uppgræðsluverkefni í Eldfelli stóð yfir. Þá sé það rangt hjá kvartanda að engin önnur tæki en Vestmannaeyjabær hafi komið að verkefninu í Eldfelli. Staðreyndin sé sú að árið 1992 hafi Hásteinsvöllur verið endurbyggður og allri mold keyrt úr vellinum í hlíðar Eldfells og sandi ekið úr hlíðum Eldfells í völinn. Verkefnin hafi verið samtengd og tæki því samnýtt. Bifreiðar frá Bifreiðastöð Vestmannaeyja hafi verið fengnar í þessi verkefni og séu hjálögð ljósrit af reikningum sem staðfesti það.

Vegna tilvísunar til 14. gr. samkeppnislaga segir, að ljóst sé að í ýmsum málaflokkum sveitarfélaga sé verið að niðurgreiða starfsemi eða þjónustu sem stjórnendur sveitarfélaga telji nauðsynlega. Megi þar nefna rekstur leikskóla en dagmæður séu starfandi í bænum, rekstur tónlistarskóla en einkaaðilar kenni á hljóðfæri og rekstur tæknideildar en teiknistofa sem sjái um hönnun o.fl. sé starfrækt í Vestmannaeyjum o.s.frv.

### **III.**

#### **Niðurstöður**

##### **1.**

Mál þetta er tilkomið vegna kvörtunar Eggerts Björgvinssonar, vörubifreiðastjóra í Vestmannaeyjum. Í kvörtuninni er því lýst að Vestmannaeyjabær hafi oft farið inn á verksvið kvartanda og annarra með rekstri vörubifreiða og vinnuvéla á vegum bæjarins. Sem dæmi um þetta er nefnt niðurrif húss, jarðvegsskipti og lagning bílastæðis sem vinnuvélar og

vörubifreiðar frá Áhaldahúsi Vestmannaeyja hafi unnið. Hús í eigu Íslandsbanka hafi nýlega verið selt Sparisjóði Vestmannaeyja. Kvartandi heldur því fram að það hafi verið hluti sölusamkomulags Íslandsbanka og Sparisjóðsins að Vestmannaeyjabær rífi húsið bönkunum að kostnaðarlausu. Kvartandi telur að með því að taka að sér verkið hafi Vestmannaeyjabær notað lögboðna tekjustofna sína, í formi útsvars, til að keppa við og undirbjóða starfsemi sína. Kvartandi telur að gera verði greinarmun á því hvort bærinn rífi hús sem fyrirtæki kunni eftir að atvikum að hafa gefið honum, og því að bærinn rífi hús í eigu annarra, sem þá eigi áfram lóðina. Þá eru nefnd fleiri verkefni sem bærinn vinni að þar sem eingöngu hafi verið notuð eða standi til að nota tæki frá Áhaldahúsi Vestmannaeyja. Meðfylgjandi kvörtuninni voru niðurstöður úr útboði frá Bæjarveitum Vestmannaeyja þar sem bréfitari taldi fram koma að Áhaldahús bæjarins undirbjóði stórlega vörubifreiðapjónustu. Áhaldahúsið hafi boðið vörubifreið með manni á kr. 2.100.- á sama tíma og dagvinnutímataxti vörubifreiða hafi verið frá kr. 3.024.- til kr. 3.770.- með virðisaukaskatti.

Kvartandi telur þessi dæmi sýna, að Vestmannaeyjabær hafi oft farið út fyrir verksvið sitt og inn á annarra og verði ekki annað séð en að bærinn hafi brotið gegn 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

## 2.

Í umsögn Vestmannaeyjabæjar vegna framangreindrar kvörtunar segir, að bærinn hafi áður rífið hús í eigu Sparisjóðs Vestmannaeyja og Íslandsbanka til að koma í veg fyrir sjónmengun eða af skipulagsástæðum. Ástæðan þess niðurrifs sem hér sé kvartað yfir sé fyrst og fremst sú að af umræddum kaupum hefði ekki orðið nema bærinn kæmi að málinu og húsið orðið til lýta. Í því tilfelli stæði húsið enn, öllum til vansa, og að lokum kæmi það í hlut bæjarins að kaupa húsið og rífa það og þá yrði um enn meiri kostnað að ræða og jafnframt ljóst að Áhaldahús bæjarins myndi að öllum líkindum sjá um niðurrif þess.

Um gatnagerð og malbikun bílastæða segir að enginn aðili innan bæjarins, fyrir utan Áhaldahúsið, hafi þau tæki og þá þekkingu sem þurfi til þess að undirbúa og vinna að malbiksframkvæmdum. Ef slíkur aðili tæki til starfa í bænum myndi Vestmannaeyjabær ekki standa því í vegi, enda þá um samkeppni að ræða.

Vegna tilvísunar í útboð Bæjarveitna og meint undirboð Áhaldahússins segir, að bóúð sé að taka fyrir að Áhaldahúsið vinni fyrir Bæjarveiturnar sé sömu tæki að fá hjá öðrum. Um þetta atriði sé bærinn sammála kvartanda.

Fyrirspurn um innkaup á vöru eða þjónustu af hálfu bæjarins er svarað svo, að almenna reglan sé sú að útboð skuli fara fram þegar innkaup nema meira en kr. 200.000,- Hins vegar valdi landfræðileg lega Vestmannaeyja og smæð markaðarins því að oft þurfi að semja beint við einn aðila um tiltekin verk enda séu ekki aðrir valkostir fyrir hendi. Ekki hafi verið mótuð formleg stefna um hvort skipta skuli við einkaaðila eða við stofnanir bæjarins við kaup á vöru eða þjónustu. Þó sé ljóst að notuð séu þau tæki og sá mannskapur sem fyrir hendi sé hjá Vestmannaeyjabæ þegar ráðist sé í verkefni á vegum bæjarins.

Þá sé ljóst, vegna tilvísunar kvartanda til 14. gr. samkeppnislaga, að í ýmsum málaflokkum sveitarfélaga sé verið að niðurgreiða starfsemi eða þjónustu sem stjórnendur sveitarfélaga telji nauðsynlega og megi í því sambandi nefna rekstur leikskóla, tónlistarskóla o.fl.

### 3.

Í 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga kemur fram að lögin taki 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 4. gr. laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði heimilt, þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar, að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Í 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði veitt heimild til að grípa til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í því að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir, óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum.



Í 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 er gerð grein fyrir helstu hlutverkum og verkefnum sveitarfélaga. Samkeppnisráð hefur áður fjallað um þýðingu þessa lagaákvæðis, sbr. álit samkeppnisráðs nr. 2/1997. Svo sem þar kemur fram eru hlutverk sveitarstjórna skilgreind mjög almennt í 6. gr. Í 1. mgr. 6. gr. segir að sveitarfélagi sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Í 2. mgr. 6. gr. laganna segir að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þyki á hverjum tíma. Einnig segir í 3. mgr. 6. gr. að sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varði íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Í öðrum ákvæðum laganna eru verkefni sveitarstjórna skilgreind nánar. Þannig er ljóst, að samkvæmt sveitarstjórnarlögum hafa sveitarfélög almenna heimild til að sinna velferð íbúa sinna með ýmsum hætti.

Við að sinna þeim verkefnum sem ekki eru nákvæmlega skilgreind í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum ber sveitarfélögum að taka tillit til annarra laga og reglna er snerta viðkomandi verkefni. Má í því sambandi nefna almenna lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins. Í þeirri grunnreglu felst að matskenndar ákvarðanir stjórnvalda verða að vera í samræmi við lög og eiga fullnægjandi stoð í þeim. Má því vera ljóst, á grundvelli lögmætisreglunnar og almennra lögskýringarsjónarmiða, að við framkvæmd þeirra verkefna sem byggjast á almennum ákvæðum 6. gr. sveitarstjórnarlaga verður sveitarfélag að hafa hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga.

#### 4.

Til að inna af hendi þau verkefni, sem sveitarfélaginu er annað hvort skylt að framkvæma samkvæmt lögum eða sveitarstjórn hefur á grundvelli heimilda sinna ákveðið að ráðast í, starfrækir Vestmannaeyjabær sérstakt Áhaldahús. Vestmannaeyjabær hefur fjárfest í ýmis konar tækjum sem það hefur lagt Áhaldahúsinu til auk þess að greiða laun starfsmanna þess. Stærstur hluti verkefna Áhaldahússins er vegna framkvæmda sem eru á forræði sveitarfélagsins að vinna, ýmist við eigin eignir eða vegna beinnar lagaskyldu. Hins vegar er fram komið í málinu, að Áhaldahúsið hefur einnig tekið að sér verkefni fyrir utanaðkomandi auk þess sem það hefur unnið við verkefni fyrir einstakar stofnanir bæjarins sem ekki falla innan þess ramma sem að framan greinir.

Þegar sveitarfélagið tekur að sér verkefni fyrir einkaaðila eða eigin stofnanir, sem eru eða gætu verið andlag samkeppni milli Áhaldahúss bæjarins annars

vegar og einkaaðila hins vegar, er nauðsynlegt að sveitarfélagið verðleggi þá þjónustu sína með þeim hætti að ekki sé um undirverðlagningu að ræða. Í því sambandi verður að hafa í huga, að sveitarfélag er opinber aðili sem nýtur með margvíslegum hætti sterkari stöðu en rekstur einkaaðila. Nærtækt er að benda á, að sveitarfélagið nýtur lögboðinna tekjustofna s.s. hlutdeildar í skattgreiðslum þjóðfélagsþegnanna, það hefur vald til að leggja á sértæk gjöld til reksturs síns auk þess sem fyrirtæki eða rekstrareiningar á vegum bæjarins njóta þess að hafa bæjarfélagið að bakhjarli. Því má vera ljóst, að Áhaldahús bæjarins nýtur yfirburðastöðu gagnvart raunverulegum og hugsanlegum samkeppnisaðilum á sínu sviði.

Í þessu máli hefur kvartandi haldið því fram að tiltekið verkefni, þ.e. niðurrif húss fyrir Sparisjóð Vestmannaeyja og Íslandsbanka, hafi með óeðlilegum hætti skaðað samkeppnisstöðu hans. Í andsvörum sínum hefur Vestmannaeyjabær bent á, að slíkt niðurrif fari fram af umhverfis- og skipulagsástæðum. Um niðurrif húsa segir í 26. gr. byggingarlaga nr. 54/1978: „Nú er viðhald eða frágangi húss eða annars mannvirkis ábótavant að dómi byggingarfulltrúa, og skal hann þá gera eiganda (umráðamanni) þess aðvart og leggja fyrir hann að bæta úr því, sem áfátt er, innan tiltekens frests. *Sinni eigandi (umráðamaður) ekki áskorun byggingarfulltrúa um úrbætur, skal með slík mál fara samkvæmt 36. gr.*“

Þá segir í 27. gr. s.l.: „Sé ásigkomulag húss eða annars mannvirkis þannig, að hætta geti stafað af og eigandi (umráðamaður) hefur ekki sinnt áskorun byggingarfulltrúa um úrbætur, getur byggingarnefnd, að fengnu samþykki sveitarstjórnar, látið fjarlægja eða rífa mannvirkið á kostnað eiganda (umráðamanns), en gera skal honum aðvart áður.“

Í 1. mgr. 36. gr. laganna er sveitarstjórn fengin heimild til að leggja dagsektir á aðila sem ekki sinnir fyrirmælum byggingarfulltrúa eða byggingarnefndar. Þá getur byggingarnefnd, skv. 2. mgr. 36. gr., látið vinna verk sem hún hefur lagt fyrir að unnið skyldi, á kostnað þess, sem vanrækt hefur að vinna verkið.

Þá eru ákvæði í byggingarreglugerð nr. 177/1992, með síðari breytingum, sem ganga í sömu átt.

Um aðgerðir sveitarstjórna í skipulagsmálum eru ákvæði í skipulagslögum nr. 19/1964, með síðari breytingum. Þar er gert ráð fyrir heimild sveitarfélags til að taka landssvæði (fasteignir) eignarnámi ef skipulagsstjórn telur það nauðsynlegt vegna fyrirsjáanlegrar og eðlilegrar þróunar sveitarfélagsins, sbr. 27. gr. laganna. Eignarnámsheimild vegna framkvæmda við staðfest skipulag er að finna í 28. gr. laganna.

Af framangreindum lagaákvæðum verður ekki ráðið, að sérstök skylda hvíli á sveitarfélagi, að rífa hús í eigu einstaklinga eða einkaaðila innan sveitarfélagsins. Þvert á móti virðist ráð vera fyrir því gert að niðurrif eða umbætur á húsum af umhverfis- eða öryggisástæðum fari fram á kostnað eiganda þeirra. Sé um nauðsynlegar framkvæmdir að ræða vegna skipulagsmála virðast lög ekki gera ráð fyrir öðrum úrræðum sveitarfélags en að viðkomandi eignir séu teknar eignarnámi, eða keyptar í frjálsum samningum.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið telur samkeppnisráð, að þátttaka Vestmannaeyjabæjar í niðurrifi húsa í eigu einstaklinga eða einkaaðila, sem kostað er af bæjarsjóði, sé óheppileg í samkeppnislegu tilliti. Verður að hafa í huga í því sambandi, að margvíslegar framkvæmdir á borð við niðurrif húsa og verkefni sem því tengjast, eru hluti af þeim verkefnum sem vinnuvélaeigendur og atvinnurekendur á sviði byggingarmála, sækjast eftir. Um þessi verkefni, eða eftir atvikum hluta þeirra, er því samkeppni. Framangreind aðkoma Áhaldahúss Vestmannaeyjabæjar er því til þess fallin að skaða samkeppnisstöðu einkaaðila sem á markaðnum starfa, sbr. b-liður 17. gr. samkeppnislaga.

Um önnur verkefni sem til falla innan sveitarfélagsins, og ekki eru á forræði sveitarfélagsins að vinna vegna beinnar lagaskyldu eða af öðrum orsökum, sem annaðhvort eru eða geta verið í samkeppni, verður sveitarfélagið að gæta þeirra meginsjónarmiða sem fram koma í samkeppnislögum nr. 8/1993. Má þar nefna gatnagerðarframkvæmdir, aðrar en þær sem unnar eru á götum í eigu bæjarins, s.s. gerð bílastæða fyrir einkaaðila. Sé um undirverðlagningu Áhaldahúss Vestmannaeyjabæjar á þessari þjónustu að ræða, brýtur hún gegn samkeppnislögum jafnvel þótt ekki sé öðrum til að dreifa í bæjarfélaginu sem eiga þau tæki og vélar sem til þarf. Ástæðan er sú að á meðan einn aðili í krafti yfirburðastöðu verðleggur þjónustu sína undir eðlilegum mörkum m.t.t. kostnaðar og hæfilegra arðsemiskrafna, er um að ræða aðgangshindrun inn á markaðinn í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Því verður Áhaldahús Vestmannaeyjabæjar að gæta þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin við verðlagningu þeirrar þjónustu sinnar sem er eða getur verið í samkeppni við einkaaðila.

## 5.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið, stöðu Áhaldahúss Vestmannaeyjabæjar í samkeppni við einkaaðila og þau lagaákvæði sem hér skipta máli er það niðurstaða samkeppnisráðs, að þjónusta sem Áhaldahúsið veitir einkaaðilum án endurgjalds eða með þeim hætti að um undirverðlagningu sé að ræða, hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Með því er hætta á að keppinautar útilokist frá markaðnum og valkostum viðskiptavina fækki.

## III.

### Ákvörðunarorð:

**„Þjónusta Áhaldahúss Vestmannaeyjabæjar við einkaaðila sem veitt er án endurgjalds og er í samkeppni við aðra sem starfa á sama markaði, hefur skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Samkeppnisráð mælir fyrir um að Áhaldahús Vestmannaeyjabæjar verðleggi þá þjónustu sem seld er í samkeppni við einkaaðila þannig að ekki sé um undirverðlagningu að ræða. Samkeppnisþjónustuna skal ekki verðleggja undir þeim kostnaði sem henni tengist, bæði breytilegum og föstum ásamt hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. Við mat á kostnaði skal m.a. hafa hliðsjón af fjárbindingu í tækjum og búnaði og reikna eðlilega markaðsvexti af þeim. Ennfremur skal í verðlagningunni reikna með húsnæðiskostnaði.“**