

Fimmtudagurinn 31. janúar 2002

176. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 3/2002

## **Kvörtun vegna rekstrar á sólbekk á vegum sveitarfélagsins Ölfuss**

### **I.**

#### **Erindið**

Með ódags. bréfi barst Samkeppnisstofnun erindi Guðjóns Ægis Sigurjónssonar hdl. f.h. Hauks Benediktssonar og Sesselju Helgadóttur (hér eftir kvartendur) þar sem kvartað er yfir meintum niðurgreiðslum á þjónustu sólbekks í eigu sveitarfélagsins Ölfuss. Í bréfinu er vísað til forsögu málsins en í febrúar 1999 höfðu átt sér stað bréfaskriftir milli Samkeppnisstofnunar og sveitarfélagsins. Á þeim tíma höfðu kvartendur farið þess á leit við stofnunina að hún kannaði fyrirhugaðan rekstur sólbekks á vegum sveitarfélagsins. Samkeppnisstofnun óskaði þá eftir upplýsingum frá sveitarfélaginu um fyrirhugaðan rekstur sólbekks í tengslum við sundlaug Þorlákshafnar. Meðal þess sem þá var óskað upplýsinga um var markmið Ölfuss með samkeppnisrekstri sólbekks, hvernig rekstri sólbekksins yrði háttað, þ.m.t. hvort fyrirhugað væri að aðskilja rekstur sólbekksins frá rekstri sundlaugarinnar og hvort þess yrði gætt að rekstur í samkeppni við einkaaðila yrði ekki niðurgreiddur. Í bréfi frá sveitarstjóra Ölfuss kom fram að ekki stæði til að niðurgreiða rekstur sólbekksins og að rekstur hans yrði aðskilinn frá öðrum rekstri í samræmi við lög og reglur. Auk þessa kom fram að sveitarfélagið ætlaði ekki í samkeppni við einkaaðila. Á grundvelli þessara upplýsinga taldi Samkeppnisstofnun ekki ástæðu til íhlutunar. Í því erindi kvartenda sem nú er til umfjöllunar kemur fram að nú sé rekinn sólbekkur í tengslum við sundlaug Þorlákshafnar sem staðsett er í íþróttamiðstöð bæjarins. Einnig kemur fram að sveitarfélagið reyni að laða til sín viðskiptavini með því að bjóða þeim, sem nýta sér sólbekkinn, frítt í sundlaug staðarins. Verð í sólbekkinn hjá sveitarfélaginu sé kr. 500, hið sama og hjá kvartendum. Verð í sund sé hins vegar kr. 200. Svo segir:

*„[Kvartendur] líta því jafnframt þannig á að með því að bjóða gestum ljósalampans frítt í sund þá sé ljóst að fjárhagslegur aðskilnaður sé ekki fyrir hendi og að aðstaða sveitarfélagsins sem ekki er í samkeppni við einkaaðila sé nýtt til að styrkja samkeppnisstöðu þess reksturs sem er í samkeppni. [Kvartendur] telja að vegna sterkrar stöðu sinnar geti sveitarfélagið boðið gestum íþróttamiðstöðvarinnar betri kjör varðandi verð og þjónustu en þau hafi möguleika á.“*

Að lokum er þess farið á leit við Samkeppnisstofnun að stofnunin mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað vegna rekstrar sólbekks sveitarfélagsins á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

## II. Málsmeðferð

### 1.

Erindi kvartanda var sent sveitarstjóra Ölfuss til umsagnar með bréfi, dags. 27. júlí 2001. Umsögn sveitarfélagsins barst með bréfi, dags. 20. september 2001. Í bréfinu kemur fram að víða um land séu starfræktir sólbekkir við sundlaugar í eigu sveitarfélaganna og að ekki liggi fyrir upplýsingar um að annar háttur sé viðhafður á rekstri þeirra en sá sem tíðkast í Íþróttamiðstöð Þorlákshafnar. Auk þess er bent á að sveitarfélaginu sé ekki kunnugt um að aðrir í Þorlákshöfn eigi og reki sólbekk en sveitarfélagið sjálft. Með umsögn sveitarfélagsins fylgdu gögn sem sýna aðal bókarhreyfingar á bókhaldslykli vegna sölu í sólbekkin og viðhalds hans í bókhaldi sveitarfélagsins.

### 2.

Umsögn sveitarfélagsins var send lögmanni kvartanda með bréfi, dags. 24. september 2001, og óskað athugasemda. Með bréfi, dags. 24. október 2001, bárust athugasemdir lögmanns kvartanda. Í bréfinu kemur fram að það sé ekki næganlegt að ljósalampi sé færður undir sérstakan bókhaldslykil í bókhaldi sveitarfélagsins til þess að sína fram á að hann sé aðskilinn öðrum rekstri. Þannig sé enn hægt að samþætta ýmsan rekstrarkostnað Íþróttamiðstöðvarinnar við rekstur sólbekksins. Auk þess gefi sú staðreynd að í öðrum sveitarfélögum séu starfræktir sólbekkir ekki sveitarfélaginu Ölfusi heimild til þess að rekstrinum sé háttáð á sama hátt og hann er nú. Í bréfinu kemur einnig fram að kvartendur hafi hætt rekstri sólbekks þar sem rekstrarstaða væri mjög erfið í því umhverfi sem þau búi við. Svo segir:

*„Í raun líta umbj. okkar svo á að þar sem þeim reyndist ómögulegt að reka ljósabekkjastofu sína og að enginn annar í sveitarfélaginu hafi farið út í slíkan rekstur, staðfesti að yfirburðarstaða sveitarfélagsins í samkeppni á þessu sviði sé slík að ómögulegt sé að standa í slíkum rekstri við óbreytt samkeppniskilyrði.“*

Jafnframt er ítrekuð krafa um að samkeppnisyfirvöld mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli rekstrar sólbekks og annars rekstrar sveitarfélagsins.

### 3.

Með bréfi, dags. 25. október 2001, var bréf lögmanns kvartenda sent sveitarfélaginu Ölfuss og óskað athugasemda. Athugasemdir Ölfushrepps bárust með bréfi, dags. 11. nóvember 2001. Í bréfinu kemur fram að rekstur sólbekks sé eðlilegur hluti af rekstri sundlaugar. Auk þessa sé rekstur sólbekksins sannarlega aðskilinn frá öðrum rekstri og að hann sé lítill að umfangi. Að lokum kemur fram að kvartendur hafi hætt rekstri og hafi því ekki lengur hagsmuni af málinu.

### III.

#### Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 31. janúar 2002, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Þórólfur Matthíasson, Atli Freyr Guðmundsson og Karitas Pálsdóttir.

#### 1.

Af hálfu kvartenda er því haldið fram að sveitarfélagið Ölfus hafi niðurgreitt rekstur sinn á sólbekk. Þannig kosti 500 kr. í sólbekkin en 200 kr. í sund. Niðurgreiðsla sveitarfélagsins felist í því að þeir viðskiptavinir sveitarfélagsins sem nýta sér sólbekkin fái ókeypis í sund. Kvartendur geti ekki boðið upp á slíkt og hafi því hætt rekstri.

Af hálfu sveitarfélagsins er því haldið fram að rekstur sólbekks sé eðlilegur hluti af rekstri sundlaugar. Víða um land séu reknir slíkir sólbekkir með sama fyrirkomulagi og hjá Ölfusi. Sveitarfélagið heldur því einnig fram að rekstur sólbekksins sé þegar aðskilinn frá öðrum rekstri Íþróttamiðstöðvarinnar þar sem tekjur og viðhald hans sé fært undir sérstaka lykla í bókhaldi sveitarfélagsins. Að lokum er því haldið fram að kvartendur hafi ekki lengur hagsmuni af málinu þar sem þeir hafi hætt rekstri.

#### 2.

Fyrst er eðlilegt að taka afstöðu til þess sem fram kemur í málflutningi sveitarfélagsins Ölfus varðandi hagsmuni málsaðila. Mál fyrir samkeppnisyfirvöldum lúta reglum stjórnisýslulaga.<sup>1</sup> Verður því að líta til þeirra varðandi það hvort kvartendur geti verið aðilar þessa máls. Almenn er talið að þeir geti verið aðilar að stjórnisýslumálum sem hagsmuna eigi að gæta við úrlausn málsins. Auk þessa eru almennt gerðar kröfur til þess að þessir hagsmunir séu verulegir og að þeir tengist úrlausn málsins. Þetta er þó breytilegt eftir málsatvikum og sviði stjórnisýslunnar.<sup>2</sup> Einnig hafa verið settar reglur um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda, nr. 672/1994. Í 9. gr. þeirra segir:

<sup>1</sup> Stjórnisýslulög nr. 37/1993

<sup>2</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnisýsluréttur – Skýringarrit*, Reykjavík 1994, bls. 47.

*„Þeir sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eiga aðild að málum fyrir samkeppnisyfirvöldum.“*

Í máli þessu störfuðu kvartendur á markaði fyrir þjónustu sólbekkja. Landfræðilegi markaðurinn er Þorlákshöfn og nágrenni. Sveitarfélagið Ölfus starfaði á sama markaði. Ljóst má því vera að kvartendur áttu beinna hagsmuna að gæta, í skilningi stjórnisýslulaga og málsmeðferðarreglna samkeppnisyfirvalda, þegar hin upphaflega kvörtun var lögð fram til að fá skorið úr um það hvort háttsemi sveitarfélagsins samræmdist samkeppnislögum. Kvartendur hafa hins vegar hætt rekstri þar sem þeir telja sér ekki kleyft að starfa í samkeppni við sveitarfélagið. Kvartendur telja því að ákvörðun þeirra um að hætta rekstri sé bein afleiðing af háttsemi sveitarfélagsins. Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir að það sé markmið laganna að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Jafnframt segir að markmiðinu skuli náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, óréttmætum viðskiptaháttum, samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Það er ljóst að það ynni gegn markmiðum samkeppnislaga ef kvartandi teldist ekki lengur eiga hagsmuna að gæta í máli ef hann teldi sig hafa hrökklast burt af markaði vegna háttsemi keppinautar. Þannig væri það mögulegt fyrir aðila á markaði að komast hjá því að ákvörðun væri tekin í máli vegna meints brots hans ef keppinautur hans og kærandi hættir rekstri meðan á málinu stendur. Auk þessa ættu aðilar, sem þegar hafa hætt rekstri, ekki möguleika á því að láta á það reyna hvort brotið hafi verið gegn samkeppnislögum þegar þeir töldu sig ekki geta lengur keppt vegna háttsemi keppinautar. Í þessu tilviki hafa kvartendur hætt rekstri meðan á rekstri málsins stóð hjá samkeppnisráði. Úrslit þessa máls gætu haft áhrif á ákvörðun þeirra, eða annarra, að koma aftur inn á markaðinn. Samkeppnisráð telur því að kvartendur í máli þessu, Haukur Benediktsson og Sesselja Helgadóttir, eigi næga hagsmuni af úrlausn þessa máls í skilningi stjórnisýslulaga og málsmeðferðarreglna samkeppnisyfirvalda til þess að hægt sé að taka ákvörðun í málinu.

### 3.

Næst verður að taka afstöðu til þess hvort sveitarfélagið Ölfus hafi aðskilið fjárhag sólbekkisins og annars rekstrar með því að færa sérstaka bókhaldslykla vegna tekna af sólbekknum og viðhalds hans. Eins og fram hefur komið telur sveitarfélagið sig þegar hafa aðskilið milli sólbekkisins og annars rekstrar. Það er álit samkeppnisráðs að færslur vegna tekna og viðhalds sólbekkisins á sérstaka bókhaldslykla feli ekki í sér fjárhagslegan aðskilnaði í skilningi samkeppnislaga. Með færslum á sérstaka bókhaldslykla er ekki tekið tillit til ýmissa kostnaðarliða sem unnt er að samnýta öðrum rekstri, t.d. leiga húsnæðis, orkukostnaður, laun starfsmanna, stofnkostnaður o.s.f.v. Þannig er enn unnt að samnýta marga þessa þætti öðrum rekstri í Íþróttamiðstöð Þorlákshafnar. Ljóst má því vera að ekki hefur verið skilið milli rekstrar sólbekkjar og annars rekstrar.

#### 4.

Að lokum verður að taka afstöðu til þess hvort sveitarfélagið Ölfus hafi niðurgreitt sólbekksþjónustu sína með því að bjóða ókeypis í sund. Í 14. gr. samkeppnislaga segir að samkeppnisráð geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá opinberum aðilum annars vegar milli rekstrar í frjálstri samkeppni og hins vegar rekstrar sem nýtur opinbers einkaleyfis eða verndar. Sérstaklega er tekið fram að samkeppnisrekstur skuli ekki niðurgreiða af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi. Í b. lið 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, svo fremi sem sérlög veita ekki sérstaka heimild til þeirra. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 35/1997 var komist að þeirri niðurstöðu að í þau skipti sem viðskiptavinir Sundlaugar Húsavíkur nýttu sér það að fara ókeypis í sund þegar þeir fóru í sólbekk væru um niðurgreiðslu að ræða. Þannig verður að telja að þeir viðskiptavinir sveitarfélagsins Ölfuss sem nýta sér þjónustu sólbekks í Íþróttamiðstöð Þorlákshafnar og fara einnig í sund fái tímann í sólbekkinn á 300 kr. (500 kr. stakur tími í ljós – 200 kr. stakur tími í sund). Með vísan til 14. gr. samkeppnislaga og ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 35/1997 telst þetta niðurgreiðsla af hálfu sveitarfélagsins á þjónustu sem veitt var í samkeppni við aðra. Ljóst er þeir viðskiptavinir sveitarfélagsins sem fara aðeins í ljósatíma eru að greiða svipað og almennt gerist. Þeir sem nýta sér það að fara ókeypis í sund þegar þeir fara í ljósatíma fá hins vegar ljósatímann niðurgreiddan. Ef þeir sem fara í sund þegar þeir fara í ljósatíma greiddu sérstaklega fyrir þá þjónustu myndi það leiðrétt þann samkeppnislega mismun sem felst í því að niðurgreiða þjónustu í sólbekkinn.

Af gögnum málsins er ljóst þeir almennu hagsmunir sem um ræðir í þessu máli eru ekki miklir. Tekjur sveitarfélagsins Ölfuss af sólbekknunum í Íþróttamiðstöð Þorlákshafnar voru 1400 þús.kr. árið 1999 og rúmlega 900 þús.kr. árið 2000. Með vísan til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga<sup>3</sup> þykir samkeppnisráði því ekki nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um fjárhagslegan aðskilnað milli rekstrar sólbekks og annars rekstar hjá sveitarfélaginu Ölfusi. Hins vegar telur samkeppnisráð að sú háttsemi sveitarfélagsins að bjóða þeim sem kaupa sér tíma í sólbekk Íþróttamiðstöðvar Þorlákshafnar ókeypis í sundlaug sveitarfélagsins feli í sér niðurgreiðslu í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Með vísan til 17. gr. sömu laga bannar samkeppnisráð hér með sveitarfélaginu Ölfusi þessa niðurgreiðslu. Jafnframt skal sveitarfélagið háttta verðlagningu í sólbekk sinn þannig að verðið standi undir þeim kostnaði sem af þjónustunni hlýst, þ.m.t. húsnaðis-, orku- og vinnukostnaði.

---

<sup>3</sup> 12. gr. laga nr. 37/1993.

**IV.**  
**Ákvörðunarorð:**

„Sveitarfélagið Ölfus hefur boðið þeim sem kaupa tíma í sólbekk Íþróttamiðstöðvar Þorlákshafnar ókeypis aðgang að sundlaug sveitarfélagsins. Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga bannar samkeppnisráð sveitarfélaginu Ölfusi að niðurgreiða sólbekksþjónustu sína með því að bjóða með henni ókeypis aðgang að sundlaug. Jafnframt skal sveitarfélaginu skylt að verðleggja þjónustuna við sólbekkinn ekki undir þeim kostnaði sem henni tengist, þ.m.t. kostnaði við húsnæði, orku, laun, afskriftir og annað sem tengist rekstri sólbekksins.“