

Föstudagur, 18. janúar 2005

235. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 2/2005

**Erindi Ferðaþjónustu Reykjavíkur ehf. er varðar  
starfsemi Upplýsingamiðstöðvar ferðamála í Reykjavík.**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Lögfræðistofunni Sóleyjargötu 17 sf., f.h. Ferðaþjónustu Reykjavíkur ehf., dags. 6. mars 2003, ásamt fylgiskjölum. Erindið varðar aukin umsvif tiltekinnar starfsemi Upplýsingamiðstöðvar ferðamála í Reykjavík (UMFR) sem rekin er af Höfuðborgarstofu Reykjavíkurborgar í samkeppni við fyrirtæki kvartanda. Bent er á að UMFR sé markaðsráðandi í þjónustu við ferðamenn og njóti sem borgarstofnun fjárframlaga frá Reykjavíkurborg auk styrkja frá ferðamálayfirvöldum í landinu. Kvartandi telur hættu á að samkeppnisrekstur UMFR sé niðurgreiddur af öðrum þáttum starfseminnar.

Í erindinu er lögð fram sú krafa „...að samkeppnisráð grípi til aðgerða gegn Höfuðborgarstofu og leggi bann við rekstri stofnunarinnar á þáttum sem eru í samkeppni við einkaaðila.“ Til vara er farið fram á að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar milli þess hluta starfsemi Höfuðborgarstofu sem rekin er í samkeppni við aðra aðila og hins vegar á milli þess hluta sem ekki er rekin í samkeppni við aðra aðila og tryggt verði að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem ekki er rekin í samkeppni við aðra aðila. Ennfremur að séð verði til þess að eðlilegt endurgjald komi fyrir aðstöðu og búnað sem samkeppnisrekstur nýtur og kann að vera færður milli rekstrareininga við aðskilnaðinn.

**2.**

Kvartandi upplýsir að fyrirtæki hans, Ferðaþjónusta Reykjavíkur, byggji tekjur sínar á ferðatengdri bókunarþjónustu, netaðgangi, sölu minjagripa o.fl. tengdu þörfum ferðamanna. Jafnframt segir að stór hluti af þjónustu fyrirtækisins felist í endurgjaldslausri upplýsingamiðlun til ferðamanna. Upplýst er að yfir 90% viðskiptavina fyrirtækisins séu erlendir ferðamenn. Kvartandi bendir á að fyrirtæki hans njóti ekki opinberra styrkja.

Í erindinu kemur fram að kvörtun fyrirtækisins beinist gegn tilteknum þáttum í rekstri UMFR. Með erindinu sendi kvartandi m.a. samþykkt borgarstjórnar fyrir stjórn Höfuðborgarstofu, dags. 7. nóvember 2002. Í 3. gr. samþykktarinnar segir: „*Markmið starfsemi Höfuðborgarstofu eru m.a.:*

1. *Að efla og samræma kynningar- og markaðsmál Reykjavíkur til að styrkja stöðu höfuðborgarinnar í alþjóðlegri samkeppni á sviði ferðamála.*
2. *Rækta hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar gagnvart landinu öllu með traustri miðlun upplýsinga um Ísland til ferðamanna og þátttöku í markvissu samstarfi við lykilaðila á vettvangi ferðaþjónustu og markaðsmála.*
3. *Undirbúa og stuðla að viðburðum sem styrkja Reykjavík sem lifandi borg. Auk nýjunga á þessu sviði skal stofan sjá um að efla, samræma og kynna þá viðburði sem hún hefur umsjón með til hagsbóta fyrir íbúa, atvinnulíf og gesti höfuðborgarinnar. Heimilt er Höfuðborgarstofu að gera þjónustusamning við aðrar borgarstofnanir í þessu skyni.*
4. *Að virkja borgarstofnanir til samráðs við lykilaðila í ferðaþjónustu til að efla starfsemi allra sem hlut eiga að máli“.*

Kvartandi segir þjónustu sína og þjónustu UMFR um margt líka og bendir á að fyrirtæki hans hafi byggt reksturinn á tekjum af þjónustu sem UMFR hafi „...*hingað til ekki veitt eða ekki á sama hátt*“. Í erindinu er vísað í „*Greinargerð með frumvarpi að fjárhagsáætlun borgarsjóðs árið 2003*“ og bent á umfjöllun um tekjuáætlun og aukin umsvif UMFR á árinu 2003. Þar sé m.a. rætt um að koma á nýju og bættu bókunarkerfi, uppsetningu netaðgangs og að kynna á öflugri hátt starfsemi og sérþjónustu UMFR.

Bent er á að þau auknu umsvif UMFR sem fram komi í ofangreindri greinargerð muni „...*hafa í för með sér verulega neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu einkaaðila á þessum markaði sem munu þurfa að keppa við opinbera stofnun sem ekki aðeins nýtur fjárframlaga úr borgarsjóði og frá yfirvöldum ferðamála í landinu samkvæmt sérstökum samningi heldur hefur jafnframt markaðsráðandi stöðu*“. Kvartandi segir að með aukinni starfsemi, t.d. hvað varðar bókunarþjónustu, verði UMFR í beinni samkeppni við hans fyrirtæki, ferðaskrifstofur og aðra sem hafa tilskilin leyfi, þ.e. ferðaskrifstofu- eða ferðaskipuleggjendaleyfi til að þjónusta ferðamenn.

### 3.

Til stuðnings aðalkröfu í erindinu vísar kvartandi til 17. gr. samkeppnislaga og álitur að UMFR sé í ljósi opinbers stuðnings í yfirburðarstöðu hvað varðar þjónustu við ferðamenn. Kvartandi segir að UMFR njóti og muni áfram njóta opinberra styrkja. Það er álit kvartanda að á meðan svo sé geti einkaaðilar ekki keppt á jafnréttisgrunni við UMFR.

Kvartandi efast í erindi sínu um að umræddur rekstur Reykjavíkurborgar samrýmist ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sbr. 3. mgr. 7. gr. laganna. Í því samhengi segir: „Lagaákvæðið setur framkvæmdum sveitarfélaga ákveðin takmörk enda í vestrænum rétti og vestrænni lýðræðishefð greint á milli opinbers réttar og einkaréttar. Eitt skilyrði ákvæðisins er að málefni verður að varða íbúa sveitarfélagsins og er einskonar krafa um að athafnirnar varði sameiginlega hagsmuni íbúa sveitarfélagsins. Er vandséð hvernig sala á aðgangi að interneti, minjagripum og bókanáþjónusta sem rekin er í samkeppni við einkaaðila uppfylli framangreint skilyrði“.

Kvartandi segir ennfremur: „Ef talið er, að opinber aðili eigi að hafa það hlutverk að veita upplýsingar til ferðamanna, almenna fræðslu eða leiðsögn, verður jafnframt að takmarka umsvif slíkrar stofnunar þannig að hún þenjist ekki út á samkeppnismarkaði. Sala á netaðgangi, minjagripum, bókanáþjónusta o.s.frv. sem er í beinni samkeppni við einkaaðila mun ávallt njóta þess að vera rekin af þeim opinbera aðila sem falið er það hlutverk að veita upplýsingar til ferðamanna. Þær aðgerðir sem eru best til þess fallnar að ná markmiði samkeppnislaga um að efla virka samkeppni er að mæla fyrir um algert bann við rekstri opinbers aðila á samkeppnisviði. Hinn opinberi rekstur væri þá takmarkaður við veitingu upplýsinga til ferðamanna. Þannig væri skapað svigrúm fyrir einkaaðila til að selja þjónustu og vörur til ferðamanna, s.s. netaðgang, minjagripa, bókanáþjónustu o.s.frv.“.

#### 4.

Kvartandi rökstyður varakröfu sína í erindinu með vísan til 14. gr. samkeppnislaga og álitur að öll skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins séu uppfyllt, þ.e. um opinbert fyrirtæki sé að ræða sem njóti opinberra fjárframlaga annarsvegar úr borgarsjóði og hinsvegar samkvæmt samningi við ferðamálayfirvöld og hluti af starfseminni sé í samkeppni við einkaaðila. Samkeppnisstöðu UMFR álitur kvartandi vera allt aðra en einkafyrirtækis á sama sviði og hætta sé á að umræddur samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af fjármagni frá öðrum þáttum starfseminnar.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Með bréfi, dags. 2. apríl 2003, tilkynnti Samkeppnisstofnun kvartanda bókun samkeppnisráðs frá 29. janúar 2003 um forgangsröðun verkefna hjá samkeppnisyfirkvöldum, en jafnframt að forgangsröðun mála yrði tekin til endurskoðunar fyrir 1. desember 2003.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 26. febrúar 2004, Höfuðborgarstofu erindi Ferðaþjónustu Reykjavíkur ehf., ásamt fylgiskj., og óskaði eftir umsögn um erindið.

Með bréfi, dags. 29. mars 2004, barst Samkeppnisstofnun umsögn borgarlögmans um erindið. Í bréfinu segir m.a: „*Höfuðborgarstofa var stofnsett og tók við rekstri upplýsingamiðstöðvar ferðamála í ársbyrjun 2003. Uppistaðan í starfseminni er ókeypis þjónusta við ferðamenn sem liður í að efla mikilvægi ferða- og markaðsmála fyrir borgina og landið í heild. Eðli málsins samkvæmt er því ekki um samkeppnisrekstur að ræða. Líta verður á framlag opinberra aðila til rekstursins í ljósi þess að verið er að kynna og efla ferða- og markaðsmál fyrir höfuðborgina og landið í heild og að ágóðinn af starfinu skilar sér ekki í sjóði Höfuðborgarstofu heldur til fyrirtækjanna í landinu“.*

Fram kemur að starfsemi Höfuðborgarstofu sé margþætt en þar sem erindið beinist einungis að einum þætti starfseminnar, UMFR, sé umfjöllun borgarlögmans einskorðuð við þann þátt. Upplýst er að rekstur UMFR sé grundvallaður á samstarfssamningi milli Ferðamálaráðs Íslands og Reykjavíkurborgar og jafnframt að samkvæmt skilmálum samningsins sé UMFR ein af landshlutamiðstöðvum í upplýsingamiðlun til ferðamanna.

Afrit af samstarfssamningi „*Ferðamálaráðs Íslands og Reykjavíkurborgar um Upplýsingamiðstöð ferðamála í Reykjavík árið 2004 – 2005*“, dags. 3. mars 2004, fylgdi bréfi borgarlögmans. Í samningnum er UMFR „...*skilgreind sem landshlutamiðstöð í upplýsingamiðlun til ferðamanna og ber henni að sinna höfuðborgarsvæðinu sem slík og landinu öllu*“. Samkvæmt 3 tl. samningsins eru verkefni UMFR:

- „3.1. *Að annast almennt upplýsingastarf á sviði ferðamála og veita ferða- og heimamönnum hlutlausar upplýsingar og þá bestu þjónustu sem framast er kostur hverju sinni.*
- 3.2. *Að hafa til staðar allar upplýsingar um ferðaþjónustu á höfuðborgarsvæðinu og á landinu í heild sem aðgengilegastar.*
- 3.3. *Að svara almennum fyrirspurnum í síma og í rafrænu formi um höfuðborgarsvæðið og landið í heild eða vísa fyrirspurnum til rétttra aðila.*
- 3.4. *Að taka til sín upplýsingabæklinga og dreifa til annarra upplýsingamiðstöðva á höfuðborgarsvæðinu, vera í nánu samstarfi við þær og vera upplýsingamiðstöðvunum til stuðnings hvað varðar gögn, upplýsingagjöf og þjálfun starfsfólks og fl.*
- 3.5. *Að gefa ferðaþjónustuaðilum kost á að kynna starfsemi sína í húsnæði upplýsingamiðstöðvarinnar í þar til gerðum bæklingarekkum. Gæta ber þess að mismuna ekki ferðaþjónustuaðilum með aðstöðu til kynningar á þjónustu sinni.*

3.6. *Að skrá upplýsingar um fjölda heimsókna ferðamanna og þeirra aðila sem til upplýsingamiðstöðvarinnar leita“.*

Borgarlögmaður segir í bréfinu: „*Rekstrarafkoma UMFR er ekki mikil og hefur verið í endurskoðun. Kjarninn í starfsemi er ókeypis upplýsingagjöf til ferðamanna, bóknarþjónusta og sala á ferðum. Fyrr á þessu ári hætti miðstöðin sölu póstkorta og minjagripa. Í staðinn var ákveðið að leggja meiri áherslu á upplýsingagjöf og bóknarþjónustu sem er óaðskiljanlegur þáttur í rekstri stöðvarinnar. Miðstöðin stundar einnig leigu á kynningarplássi. Miðstöðin veitir hvorki netaðgang, né aðra leigubjónustu sambærilega við þá sem veitt er af fyrirtæki kvartanda.*

*Miðað við framansagt virðist einkum koma til greina í tilefni af umræddri kvörtun Ferðaþjónustunnar að athuga nánar umsvif UMFR er lúta að ókeypis upplýsingagjöf til ferðamanna og bókunum og sölu á ferðum. Það er þó ljóst að grundvallar munur er á eðli starfsemi UMFR og starfsemi kvartanda. Starfsemi UMFR er ekki rekin í ágóðaskyni. Líta verður til þess að Reykjavíkurborg hefur um árabil rekið upplýsingamiðstöð fyrir ferðamenn. Upplýsingaþjónusta þessi hefur ætíð verið án endurgjalds. Það er einungis nýverið að einkarekin fyrirtæki á sviði ferðaþjónustu hafa byrjað að sinna bóknarþjónustu og upplýsingagjöf til ferðamanna“.*

Jafnframt segir: „*Aðkoma Reykjavíkurborgar að upplýsingamálum er einnig liður í því að halda hlutleysi og trúverðugleika miðstöðvarinnar. Kynningarrými miðstöðvarinnar er opið öllum þjónustuaðilum á jafnræðisgrundvelli, þ.m.t. fyrirtæki kvartanda. Bókanir í ferðir og gistirými lúta sömu lögmálum hlutleysis. Allir löglegir ferðaþjónustuaðilar eiga kost að njóta þjónustu miðstöðvarinnar, en ekki aðeins þeir sem hæsta þóknun greiða eins og tíðkast víða hjá einkareknum bóknarstöðvum. Fyrir þessa þjónustu er tekið bóknargjald sem er 400 kr. eða 5-20% af verði.*

*Rekstur UMFR er aðgreindur frá öðrum verkefnum Höfuðborgarstofu. Framlag Ferðamálaráðs til rekstrar UMFR er 4 Mkr. á ári. Svo var einnig á árinu 2003, en þá var framlag borgarinnar u.þ.b. 7 Mkr. Á því ári sótti miðstöðin um og fékk styrki frá Grænlandi og Færeyjum vegna kynninga á þeim löndum“.*

Um starfsemi bóknarþjónustunnar segir að hún sé „...ekki fjárhagslega aðskilin í rekstri UMFR. Starfsemin er þó í framkvæmd aðskilin frá öðrum rekstrarþáttum að því leyti að bókanir og sala á ferðum fer fram á einum stað í miðstöðinni við sérstaklega merkt borð. Bóknarþjónustan notar sinn eigin posa og greiðslukassa. Einn starfsmaður UMFR sér um þau störf er tengjast þessari þjónustu. Því er hægt að tilgreina kostnað vegna hluta bóknarþjónustunnar í heildarrekstri UMFR og er hann eftirfarandi: Laun 2.500.000, Húsnæði(1.600 kr. pr m<sup>2</sup> x 10 x 12) 240.000, Rekstur (sími, ræsting, hiti o.fl.) 500.000“. Fram kemur að samkvæmt ofangreindu bókfærast

gjöld á bókunarþjónustu UMFR að upphæð kr. 3.240.000 og bent er á að þjónustan standi undir sér samkvæmt uppgjöri ársins 2003.

Í bréfinu segir að ekki sé hægt á marktækan hátt út frá fjárhagsáætlun borgarsjóðs að bera saman tekjur Höfuðborgarstofu fyrir árin 2002 og 2003, þar sem Höfuðborgarstofa hóf ekki formlega starfsemi fyrr en í ársbyrjun 2003. Bent er á að sama eigi við um fjárhæðir sem nefndar séu vegna ársins 2003, þar sem þær feli í sér stofnframlag sem aðeins greiðist einu sinni.

Um starfsemi UMFR segir að kjarninn í henni sé landkynningarstarfsemi í samvinnu við og með tilstyrk opinberra aðila á grundvelli laga nr. 117/1994, um skipulag ferðamála. Starfsemi þessari sé ætlað að styðja við bakið á íslenskum fyrirtækjum er starfa að ferðamálum, þ.m.t. fyrirtæki kvartanda og markaðssetja þau á jafnréttisgrundvelli. Verði ekki séð að slík kynningarstarfsemi geti talist samkeppnisrekstur, sbr. 14. gr. samkeppnislaga og því síður að hún hafi samkeppnishamlandi áhrif í skilningi 17. gr. laganna.

Undir lok bréfsins ítrekar borgarlögmaður að bókunarþjónustan sé eini þátturinn í starfsemi UMFR sem tilgreindur sé í erindi kvartanda sem afli UMFR tekna, þar sem UMFR hafi hætt sölu minjagripa, póstkorta og netaðgangs.

## 2.

Samkeppnisstofnun sendi kvartanda umsögn borgarlögmans með bréfi, dags. 30. mars 2004.

Stofnuninni bárust athugasemdir kvartanda með bréfi, dags. 17. maí 2004, ásamt fylgiskjölum. Kvartandi vísar í umsögn borgarlögmans og bendir á að í upplýsingum borgarlögmans um rekstrarkostnað bókunarþjónustu UMFR hafi ekki verið minnst einu orði á auglýsingakostnað. Kvartandi segir: „Stór þáttur í rekstri þjónustu við ferðamenn eru auglýsingar og kostnaður vegna þeirra getur verið verulegu hluti af útgjöldum“. Máli sínu til stuðnings sendi kvartandi fjöldann allan af auglýsingum UMFR, sem birst höfðu í margs konar ritum ætluðum ferðamönnum, ásamt samanburði á auglýsingakostnaði í miðlum sem ná til erlendra ferðamanna. Af fyrirnefndum auglýsingum má sjá að um er að ræða auglýsingar á margvíslegri starfsemi UMFR, þ.m.t. bókunarþjónustu.

Í ljósi ofangreinds álítur kvartandi að í umfjöllun borgarlögmans um rekstrarkostnað bókunarþjónustu UMFR felist vísbending um niðurgreiðslu þjónustunnar, þar sem t.d. auglýsingakostnaður sé ekki meðtalinn rekstrarkostnaði. Kvartandi segir að þrátt fyrir að borgarlögmaður fullyrði að UMFR selji ekki netaðgang þá sé sú þjónusta ásamt bókunarþjónustu kynnt í auglýsingum UMFR. Jafnframt álítur kvartandi að umræddar

auglýsingar hafi þau áhrif að erlendir ferðamenn leiti til upplýsingamiðstöðvarinnar eftir slíkri þjónustu í stað þess að leita til fyrirtækis hans.

Kvartandi bendir ennfremur á að UMFR hafi hvorki ferðaskrifstofu- né ferðaskipuleggjendaleyfi eins og skylt sé samkvæmt ákvæðum III. kafla laga nr. 117/1994, um skipulag ferðamála. Hljóti það að teljast ólögmat mismunun. Kvartanda sé gert að afla opinbers leyfis til rekstrar síns, en opinber aðili sem selji sömu þjónustu fái að starfa óáreittur án tilskilins leyfis.

#### 4.

Samkeppnisstofnun sendi borgarlögmanni með bréfi, dags. 18. maí 2004, bréf kvartanda frá 17. maí 2004, og óskaði eftir athugasemdum, ef einhverjar væru. Athugasemdabréf borgarlögmanns, dags. 14. júní 2004, ásamt fylgiskjali, barst stofnuninni.

Í bréfi borgarlögmanns er því hafnað að auglýsingakostnaður UMFR eigi að teljast með rekstrarkostnaði bóknarþjónustu UMFR. Borgarlögmaður segir auglýsingar þessar fela í sér almenna kynningu á starfsemi upplýsingamiðstöðvarinnar og þar að auki yfirleitt einnig kynningu á Gestakorti Reykjavíkur. Ítrekað er að rekstur UMFR sé grundvallaður á samstarfssamningi Ferðamálaráðs Íslands og Reykjavíkurborgar. Samstarf þetta tengist lögbundnum verkefnum ráðsins, sem séu m.a. að hafa forgöngu um hvers konar þjónustu- og upplýsingastarfsemi fyrir ferðamenn.

Í bréfinu er ítrekað að UMFR selji ekki netaðgang og upplýst að í húsnæði Höfuðborgarstofu hafi nýlega tekið til starfa fyrirtækið, Netvísir, sem selji aðgang að netinu. Um athugasemdir kvartanda varðandi ferðaskrifstofuleyfi þá vísar borgarlögmaður í fylgiskjal með bréfinu, bréf samgönguráðuneytisins, dags. 6. mars 2004, þar sem fram komi að stofnunin þurfi ekki leyfi skv. lögum nr. 117/1994, um skipulag ferðamála, þar sem Höfuðborgarstofa hafi ekki með höndum neina ferðaskipulagningu eða sölu á eigin ferðum eða eigin ferðatengdri þjónustu.

#### 5.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 24. júní 2004, kvartanda athugasemdarbréf borgarlögmanns. Óskað var eftir að athugasemdir ef einhverjar væru bærust fyrir 8. júlí 2004. Ekki bárust athugasemdir frá kvartanda.

#### 6.

Með bréfi, dags. 4. febrúar 2005, var málsaðilum tilkynnt að gagnaöflun teldist lokið og þeim sendur listi yfir gögn málsins.

### III. Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs þann 18. febrúar 2005 var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

#### 1.

Í þessu máli fer kvartandi, Ferðaþjónusta Reykjavík ehf., fram á að samkeppnisyfirvöld grípi til aðgerða gegn tiltekinni starfsemi Upplýsingamiðstöðvar ferðamála í Reykjavík, UMFR, sem rekin er af Höfuborgarstofu Reykjavíkurborgar í samkeppni við kvartanda. Starfsemi UMFR sem kvörtunin beinist gegn er bókunarþjónusta, sala á netaðgangi og minjagripasala. Máli sínu til stuðnings segir kvartandi að UMFR sé í markaðsráðandi stöðu og vísar til greinargerðar með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar, árið 2003, þar sem sjá megi að borgin sé m.a. að styrkja stöðu UMFR á þeim sviðum sem stofnunin sé í samkeppni við einkaaðila, t.d. bókunarþjónustu og netaðgangi. Kvartandi bendir á að auk fjárframlaga frá Reykjavíkurborg njóti UMFR fjárframlaga frá ferðamálayfirvöldum. Kvartandi vísar til 17. gr. samkeppnislaga og markmiðs laganna og beinir því til samkeppnisyfirvalda að banna umrædda starfsemi UMFR þar sem samkeppni einkaaðila við starfsemi UMFR, sem nýtur opinbers fjárstuðnings, geti aldrei verið á jafnréttisgrunni og sem slík hafi starfsemi UMFR skaðleg áhrif á samkeppni og sé andstæð samkeppnislögum. Kvartandi setur í máli sínu fram varakröfu með vísan til 14. gr. samkeppnislaga og álitur öll skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins uppfyllt í þessu máli. Um sé að ræða starfsemi sem bæði sé í eigu opinbers aðila og njóti opinberra fjárframlaga en starfi jafnframt á samkeppnismarkaði.

Af hálfu Höfuðborgarstofu er því haldið fram að starfsemi UMFR sé ekki samkeppnisrekstur þar sem uppistaðan í starfseminni sé ókeypis upplýsingaþjónusta við ferðamenn til eflingar ferða- og markaðsmálum fyrir borgina og landið í heild. Um sé að ræða landkynningarstarfsemi og ekki verði séð að slík kynningarstarfsemi geti talist samkeppnisrekstur. Í því ljósi beri að líta á fjárframlög til starfseminnar. Grundvöllurinn að rekstri UMFR sé samstarfssamningur milli Ferðamálaráðs og Reykjavíkurborgar. Ljóst sé að grundvallarmunur sé á eðli starfsemi UMFR og starfsemi kvartanda þar sem UMFR sé ekki rekin í ágóðaskyni. Eini þátturinn í starfsemi UMFR sem afli tekna sé bókunarþjónusta þar sem UMFR hafi hætt sölu minjagripa, póstkorta og netaðgangs. Upplýst er að rekstur bókunarþjónustu UMFR sé ekki fjárhagslega aðskilinn frá öðrum rekstri upplýsingaþjónustunnar. Bent er á að þar sem bókanir og sala á ferðum fari fram á einum stað í húsnæði UMFR sé hægt að tilgreina kostnað vegna þeirrar starfsemi í heildarrekstri UMFR. Í svari Höfuðborgarstofu eru tilgreindir nokkrir kostnaðarliðir, svo sem laun, húsnæði, o.fl.,



sem gefi til kynna að starfsemi bóknarþjónustunnar standi undir kostnaði, miðað við uppgjör ársins 2003.

Þar sem auglýsingakostnaður sé ekki talinn til kostnaðarliða sem tengjast rekstri bóknarþjónustu UMFR telur kvartandi bóknarþjónustuna niðurgreidda. Höfuðborgarstofa hafnar því alfarið að auglýsingakostnaður UMFR sé rekstrarkostnaðar bóknarþjónustunnar þar sem hann lúti að almennri kynningu á starfsemi UMFR.

## 2.

Samkeppnislögum er m.a. ætlað að vinna gegn því að fyrirtæki í atvinnurekstri skaði með athæfi sínu eða aðgerðum samkeppni á viðkomandi markaði. Samkvæmt 1. mgr. 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. Hugtakið atvinnurekstur er nánar skilgreint í 2. mgr. 4. gr. laganna.

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 hefur félagsmálaráðuneytið eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum og reglum sem um málefni þeirra gilda. Um hlutverk sveitarstjórna og lögbundin verkefni þeirra er m.a. fjallað í sveitarstjórnarlögum. Atvinnurekstur á vegum hins opinbera, ríkis eða sveitarfélaga, fellur almennt séð undir samkeppnislög, sbr. 1. mgr. 2. gr., 5. gr., 14. gr., 17. gr. og 19. gr. laganna. Samkeppnisyfirvöld hafa þannig almennt eftirlit með því hvort athafnir sveitarfélaga hamli samkeppni. Samkeppnisreglur eru því til fyllingar meginreglum sveitarstjórnarréttarins.

Á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til íhlutunar þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og að hluta til í frjálsri samkeppni. Ráðinu er heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi. Tvö skilyrði þarf að uppfylla til að ákvæði 14. gr. sé beitt. Annars vegar þarf að sýna fram á að fyrirtæki njóti einkaleyfis eða verndar. Starfsemi sem nýtur hvers kyns opinberra styrkja eða fyrirgreiðslu fellur þar undir. Hins vegar þarf viðkomandi fyrirtæki að starfa í frjálsri samkeppni við einkaaðila.

Í b- lið 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisyfirvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Þessu ákvæði var bætt inn í 17. gr.

með lögum nr. 107/2000 til að tryggja að breyting á ákvæðinu takmarkaði ekki möguleika samkeppnisyfirvalda samkvæmt þágildandi lögum til íhlutunar vegna samkeppnishindrana opinberra aðila, þ.m.t. sveitarfélaga. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafði mótað reglu um slík tilvik, sbr. m.a. úrskurði nefndarinnar nr. 4/1997 og 24/1995.

### 3.

Í þessu máli fer kvartandi fram á íhlutun samkeppnisyfirvalda á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga en álitur jafnframt að skilyrði til íhlutunar á grundvelli 14. gr. laganna séu uppfyllt. Kvartandi segir í erindinu að UMFR sé bæði markaðsráðandi og í yfirburðarstöðu hvað varðar þjónustu við ferðamenn. Því hefur ekki verið andmælt af hálfu Höfuðborgarstofu. Í gögnum málsins hefur komið fram að starfsemi UMFR sé rekin af Höfuðborgarstofu sem er ein af stofnunum Reykjavíkurborgar og að starfsemin sem slík njóti fjárframlaga frá borginni. Ennfremur hefur komið fram að Reykjavíkurborg hafi aukið stuðning við starfsemi UMFR, þ.m.t. bókunarþjónustu, til að efla starfsemina. Jafnframt hefur komið fram að starfsemi UMFR njóti fjárframlags frá ferðamálayfirvöldum. Höfuðborgarstofa hefur upplýst að bókunarþjónusta UMFR væri nú eina þjónusta UMFR sem aflaði upplýsingamiðstöðinni tekna. Þrátt fyrir þessar upplýsingar álitur Höfuðborgarstofa starfsemi UMFR ekki vera samkeppnisrekstur þar sem uppistaða starfseminnar sé ókeypis upplýsingaþjónusta við ferðamenn.

Samkeppnisráð álitur bókunarþjónustu UMFR vera samkeppnisstarfsemi. Ráðið bendir á að í umfjöllun Höfuðborgarstofu komi fram að bókunarþjónustan sé nú eina starfsemi UMFR sem afli tekna. Ljóst er því að þessi starfsemi telst til atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga, sbr. m.a. 2. gr. laganna. Ennfremur bendir ráðið á að auk þess sem borgarlögmaður upplýsi um gjalddöku bókunarþjónustunnar þá komi í umfjöllun hans fram að: „*Allir löglegir ferðaþjónustuaðilar eiga kost að njóta þjónustu miðstöðvarinnar, en ekki aðeins þeir sem hæsta þóknun greiða eins og tíðkast víða hjá einkareknum bókunarstöðvum*“. Ein af þessum einkareknu bókunarþjónustum er fyrirtæki kvartanda og tekjuöflun bókunarþjónustu kvartanda og bókunarþjónustu UMFR er á sama grunni. Sem dæmi má nefna að bæði kvartandi og UMFR selja ferðamönnum ferðir ferðaskipuleggjenda og fá greidda þóknun fyrir. Tekjur bókunarþjónustuaðila í þeim tilvikum er þóknunin frá ferðaskipuleggjendum þar sem bókunarþjónusturnar taka ekki sérstök gjöld af ferðamönnum sem í ferðirnar fara.

### 4.

Samkeppnisráð álitur að gögn málsins sýni að Reykjavíkurborg hafi aukið fjárframlög til UMFR vegna þjónustu við ferðamenn. Óskipt fjárframlög til Höfuðborgarstofu námu skv. ársreikningi Reykjavíkurborgar, árið 2003, um 106 milljónir króna, en í „*Greinargerð með frumvarpi að fjárhagsáætlun borgarsjóðs árið 2003*“ voru áætluð

fjárframlög til Höfuðborgarstofu 78 milljónir króna. Samkvæmt „Greinargerð með frumvarpi að fjárhagsáætlun borgarsjóðs árið 2004“ voru áætluð fjárframlög til Höfuðborgarstofu um 87 milljónir króna. Ráðið bendir jafnframt á að á vefsíðu borgarinnar komi fram að borgin sé enn að styrkja starfsemi UMFR með fjárframlögum. Á vefsíðu borgarinnar birtist þann 21. júní 2004 kynning á nýju riti borgarinnar „Ferðamannaborgin Reykjavík, Ferðamálastefna Reykjavíkurborgar 2004-2010“. Í ritinu segir m.a: „Reykjavíkurborg tók við rekstri Upplýsingamiðstöðvar ferðamanna í Reykjavík 1. janúar 2003. Með stórauðnum framlögum til miðstöðvarinnar undirstrikar Reykjavík höfuðborgarhlutverk sitt, en miðstöðin miðlar einna mestum upplýsingum um íslenska ferðaþjónustu innanlands“. Ennfremur kemur fram í greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar fyrir árið 2005 að komur ferðamanna í UMFR og tekjur af starfseminni hafi stórauðist. Samkeppnisráð telur að ofangreint sýni að Reykjavíkurborg hafi styrkt og áformi að styrkja enn frekar stöðu UMFR og þar með talið bókunarþjónustu miðstöðvarinnar.

Til þess að inna af hendi þau verkefni sem sveitarfélögum er annað hvort skylt að annast samkvæmt lögum eða sveitarstjórn hefur á grundvelli heimilda sinna ákveðið að sinna þá ber þeim að hafa hliðsjón af samkeppnislögum og haga starfsemi á samkeppnismarkaði þannig að ekki hljóti af röskun á samkeppni. Í því sambandi verður að hafa í huga að sveitarfélag er opinber aðili sem hefur með margvíslegum hætti sterkari stöðu en einkaaðilar. Sveitarfélög njóta lögboðinna tekjustofna og tekjuöflun sveitarfélaga getur jafnframt verið margbreytileg, sbr. lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1994, en auk þess njóta rekstrareiningar á vegum sveitarfélaga þess að hafa sveitarfélagið að bakhjarli.

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn m.a. aðstæðum og athöfnum opinberra aðila sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Í málsgögnum kemur fram að bókunarþjónusta UMFR sé ekki fjárhagslega aðskilin frá annari starfsemi UMFR og álitur samkeppnisráð að á meðan svo er sé hætt á að bókunarþjónustan, sem rekin er í samkeppni við einkaaðila, njóti þess að starfa innan UMFR og þar með fjárframlaga frá opinberum aðilum enda er um að ræða stofnun sem rekin er með fjárframlögum frá borginni og stuðningi ferðamálayfirvalda.

Samkeppnisráð telur að í þessu máli komi íhlutun á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga til greina. Í 14. gr. laganna er heimild til handa ráðinu að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar milli rekstrar í frjálsri samkeppni og hins vegar rekstrar sem nýtur opinbers einkaleyfis eða verndar. Fjárhagslegum aðskilnaði hjá opinberum aðila er ætlað að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur og þar með samkeppnislega mismunun milli opinberra aðila og einkaaðila í sambærilegum rekstri. Samkeppnisráð álitur að í þessu máli séu skilyrði fyrir íhlutun á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga uppfyllt. UMFR fær fjármagn frá opinberum aðilum og bókunarþjónusta UMFR starfar í samkeppni við einkaaðila.

Í þessu máli hefur komið fram að Höfuðborgarstofa Reykjavíkurborgar sem rekur UMFR hefur á meðan málsmeðferð stóð yfir hætt aðkomu að nokkrum þáttum sem áður öfluðu starfseminni tekna. Eftir stendur bókunarþjónusta UMFR.

Í máli Höfuðborgarstofu kemur fram það sjónarmið að bókunarþjónusta sé óaðskiljanlegur þáttur í rekstri Upplýsingamiðstöðvarinnar. Samkeppnisráð leggur ekki mat á það viðhorf en beinir þeim tilmælum til Höfuðborgarstofu með hliðsjón af markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr., og með vísan til d.-liðar 5. gr., að meta hvort ekki sé unnt að bjóða út til einkaaðila þá bókunarþjónustu og sölu á ferðum sem fram fara hjá UMFR. Að öðrum kosti verður að tryggja að bókunarþjónusta UMFR og sala upplýsingamiðstöðvarinnar á ferðum verði aðskilin frá annarri starfsemi UMFR bæði fjárhagsleg og stjórnunarlega.

Samkeppnisráð álitur að miðlun UMFR á upplýsingum til ferðamanna þar sem allir aðilar í ferðarþjónustu njóti góðs af skaði ekki samkeppni. En þegar um er að ræða tekjuaflandi starfsemi sem Reykjavíkurborg styrkir og eflir í sífellu með fjárframlögum þá sé starfsemi einkaaðila, í þessu tilfelli bókunarþjónustu, stefnt í hættu. Samkeppnisráð álitur að þegar opinberir aðilar reki starfsemi í samkeppni við einkaaðila þá sé eins og áður segir farsælla, til að taka af allan vafa um ójafna samkeppni opinberra aðila og einkaaðila, að bjóða út viðkomandi starfsemi.

#### IV.

#### Ákvörðunarorð:

**„Það er mat samkeppnisráðs að rekstur Höfuðborgarstofu Reykjavíkurborgar á bókunarþjónustu og ferðasölu á vegum Upplýsingamiðstöðvar ferðamála í Reykjavík hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 1. gr. samkeppnislaga. Með vísan til d.-liðar 5. gr. laganna beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til Höfuðborgarstofu að bjóða út rekstur bókunarþjónustunnar.**

Verði Höfuðborgarstofa Reykjavíkurborgar ekki við þessum tilmælum fyrir 1. apríl nk. mælir samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað á grundvelli 14. gr., sbr. 17. gr. samkeppnislaga, á milli bókunarþjónustu og annarrar samkeppnisstarfsemi Upplýsingamiðstöðvarinnar annars vegar og annarrar starfsemi hennar hins vegar. Skal þá stofna fjárhagslega og stjórnunarlega sjálfstæða einingu um samkeppnisrekstur Upplýsingamiðstöðvarinnar. Samkeppniseiningin skal vera fjárhagslega og rekstrarlega óháð Upplýsingamiðstöðinni og skal farið með öll viðskipti á milli Upplýsingamiðstöðvarinnar og samkeppnisrekstur hennar eins og um viðskipti

**óskildra aðila sé að ræða. Komi til fjárhagslegs aðskilnaðar í samræmi við framangreind fyrirbæli skal hann fara fram í síðasta lagi 1. júlí 2005.“**