

Fimmtudagurinn 19. september 1996 kl. 11:15

79. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 7/1996

**Kvartanir er varða opinbera fjárstyrki til eflingar  
á markaðsstarfi heilsárshótela á landsbyggðinni**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Þann 5. mars sl. barst Samkeppnisstofnun erindi frá Pétri Snæbjörnssyni hóteltjóra Hótel Reyhliðar við Mývatn. Í erindinu var óskað eftir því að Samkeppnisstofnun kannaði hvort ráðstöfun fjárveitingar á fjárlögum ársins 1995, til eflingar á markaðsstarfi heilsárshótela á landsbyggðinni, raski samkeppnisstöðu landsbyggðarhótela.

Í erindinu kemur fram að á árinu 1993 hafi samgönguráðherra skipað nefnd til þess að fjalla um vanda heilsárshótela á landsbyggðinni og koma með tillögur til úrbóta. Nefndin hafi valið 10 hótél, sem hún taldi vera í framvarðasveit landsbyggðarhótela, og boðið þeim styrk til markaðsstarfs. Heilsárshótelum á landsbyggðinni hafi ekki verið gefinn kostur á að sækja um umræddan styrk né að leggja fram raunhæfar áætlanir um ráðstöfun fjárins.

Einnig kemur fram í erindinu að hóteltjórinn telur Hótél Reyhlið ekki síður styrkhæft en þau fyrirtæki sem fengið hafi styrk. Umframeftirspurn sé eftir gistirými á sumrin en þörf sé á fleiri gestum á veturna og telur hóteltjórinn að markaðsstarf gæti breytt þeirri stöðu. Jafnframt bendir hann á að með styrkveitingunni hafi styrkþegum verið veitt meira svigrúm en öðrum til markaðsstarfs en ekki hafi verið kannað til hvaða verkefna fénu yrði varið og ekki hugað að því hvort það skilaði sér með aukinni eftirspurn.

## 2.

Sambærilegt erindi barst frá Heiðari Ragnarssyni fyrir hönd Hótel Selfoss þann 10. apríl sl. Í því erindi kemur m.a. fram að Heiðari hafi verið tjáð að væntanlega yrði auglýst eftir umsóknum áður en umræddum styrkjum yrði ráðstafað. Síðan hafi hann frétt að 11 hótélum hefði verið úthlutað samtals 16 milljónum kr. í styrki. Í erindinu kemur fram að úthlutunarnefndin hafi sett þrjú skilyrði fyrir möguleika á styrkjum, þ.e. slæma skuldastöðu, lélega nýtingu og möguleika á aukinni nýtingu. Þeim hótélum sem uppfyllt hafi ofangreind skilyrði hafi síðan verið gefinn kostur á að sækja um ákveðna upphæð og styrkjunum síðan úthlutað. Jafnframt segir í erindinu:

*„Ekki efa ég að þetta hafi verið gert af góðum hug, en í þessu máli sem öðrum stjórnvaldsaðgerðum hlýtur að verða að gera kröfu um ákveðið jafnræði og að öllum sé gefinn jafn kostur á að sækja um. Að því er okkur á Hótel Selfossi varðar held ég að okkar rekstur sé ekki frábrugðinn öðrum landsbyggðarhótélum að því leyti að reksturinn er þungur og er það einkum háveturinn sem er erfiður. Ég get því ekki séð að við höfum minni þörf fyrir stuðning við reksturinn en aðrir.“*

## 3.

Erindi Hótel Reykhólshótel var sent samgönguráðuneytinu til umsagnar. Umsögn barst frá samgönguráðuneytinu með bréfi, dags. 17. apríl 1996. Þar kemur fram að samgönguráðherra hafi skipað nefnd þann 1. október 1993 til þess að gera tillögur um hvernig styrkja mætti rekstrargrundvöll heilsárshótela á landsbyggðinni. Nefndin hafi m.a. komist að þeirri niðurstöðu að mörg hótél á landsbyggðinni ættu í töluverðum rekstrarvanda. Eftir að skýrsla nefndarinnar leit dagsins ljós hafi Alþingi samþykkt 20 milljóna kr. fjárveitingu á fjárlögum ársins 1995 til þess að leysa bráðasta vanda hótelanna. Einnig kom fram í umsögn samgönguráðuneytisins að í framhaldi af þessu hafi ráðuneytið skipað nefnd til þess að gera tillögur um hvernig úthluta skyldi þeim 20 milljónum kr. sem ætlaðar voru til að efla starfsemi heilsárshótela á landsbyggðinni.

Jafnframt segir í bréfi samgönguráðuneytisins:

*„Nefndin hafði það að leiðarljósi í starfi sínu að kanna hvaða hótél gætu aukið nýtingu utan háannatíma með því fyrst og fremst að efla kynningu á ráðstefnu- og fundaraðstöðu. Tekin var sú stefna að veita styrk til færri aðila heldur en fleiri til þess að það takmarkaða fjármagn sem til*

*ráðstöfunar var myndi nýttast í eitthvað bitastætt. Við val á hótelum leit nefndin því helst til þeirra sem hafa möguleika á að halda fundi og ráðstefnur, og á þeim grunni var þeim gefið vægi eftir stærð, möguleikum á sóknartækifærum og efnahagslegri þörf. Nefndin lagði mikla áherslu á að þær rekstrareiningar sem valdar væru stæðu undir nafni sem heilsárshótel á landsbyggðinni og væru forsenda frekari uppbyggingar ferðaþjónustu á viðkomandi svæði. Þannig var hluta af fjármagninu dreift, en lagt til að hinn hlutinn færi til samtaka heilsárshótela.*

*Nefndin lagði til að 11 hótelum sem talist gátu heilsárshótel á landsbyggðinni yrði úthlutað 16 m. kr. en 4 m. kr. færu til samtaka hótela. Ráðuneytið samþykkti tillögur nefndarinnar m.a. með það að leiðarljósi að það takmarkaða fjármagn sem til umráða var myndi nýttast þeim aðilum sem úthlutað fengu að einhverju marki og fengu 11 heilsárshótel á landsbyggðinni samtals 16 m. kr. styrk og samtök hótela þ.e. Regnbogahótelin samtals 4 m. kr. styrk.“*

Ráðuneytið leggur í umsögn sinni áherslu á að unnið hafi verið út frá faglegum forsendum. Jafnframt bendir ráðuneytið á að styrkveitingum til heilsárshótela á landsbyggðinni sé ekki lokið því að Alþingi hafi samþykkt á fjárlögum þessa árs 15 milljóna kr. fjárveitingu til heilsárshótela á landsbyggðinni og því sé enn óúthlutað.

#### 4.

Svar samgönguráðuneytisins var sent Hótel Selfossi og Hótel Reynihlíð til umsagnar. Engar athugasemdir bárust frá Hótel Selfossi en athugasemdir bárust frá Pétri Snæbjörnssyni hótelstjóra Hótel Reynihlíðar með bréfi, dags. 14. apríl 1996.

Í bréfi sínu gerir hótelstjórinn athugasemdir við það að nefndin, sem samgönguráðherra hafi skipað, hafi ekki leitað sérfræðiráðgjafar í markaðs- eða fjármálum og að innan nefndarinnar hafi ekki verið fagmaður í gistiþjónustu eða þjónustustjórnun. Hótelstjórinn varpar fram þeirri spurningu hvort og þá hvernig nefndin hafi kannað hvaða hótél gætu aukið nýtingu sína utan háannatímans, hvaða búnað þurfi til að halda ráðstefnur, hvernig skuldastaða hótélanna var metin og hvaða mat nefndin lagði á orðin „heilsárshótel sem standa undir nafni“. Jafnframt segir í athugasemdum hótelstjórans: „Hver eru

*Þessi 11 hótel sem fengu úthlutað 16 milljónum úr ríkissjóði? Í hvað ætla þau að nota þessa fjármuni og hvernig hyggst ráðuneytið fylgjast með því að féð sé notað eins og til var ætlast? Hvaða gögnum þurfti að skila inn til að fá styrkinn greiddan út?“*

## 5.

Umsögn um athugasemdir hótelstjóra Hótel Reyhliðar barst með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 2. júlí 1996. Í bréfinu upplýsir ráðuneytið hverjir hafi verið í nefnd sem skipuð var 1. október 1993 til að fjalla um rekstrargrundvöll heilsárshótela á landsbyggðinni. Þeir voru varaformaður fjárlaganefndar, formaður Ferðamálaráðs, hótelstjóri á Ísafirði, starfsmaður Byggðastofnunar á Akureyri og starfsmaður í fjármálaráðuneytinu. Ráðuneytið mótmælir því að nefndarmenn hafi ekki haft faglega þekkingu á því málefni sem nefndin fjallaði um. Í nefndinni sem gerði tillögu um úthlutun styrkja til heilsárshótela á landsbyggðinni, og skipuð var 10. maí 1995, sátu áður nefndur varaformaður fjárlaganefndar, stjórnarmaður í Ferðamálasjóði og fulltrúi í Ferðamálaráði. Ráðuneytið dregur í efa í bréfi sínu að Hótel Reyhlið sé heilsárshótel og vísar þar til ummæla hótelstjórans sem segi hótelið ónotað á veturna vegna þess hve eftirspurn sé lítil. Að öðru leyti vísar ráðuneytið í gögn og upplýsingar sem það hefur áður komið á framfæri í málinu.

## II.

### Álit Samkeppnisráðs

#### 1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli samgönguráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

Í máli þessu er um það að ræða að Alþingi samþykkti að 20 milljónum króna yrði varið af fjárlögum ársins 1995 til eflingar á markaðsstarfi heilsárshótela á landsbyggðinni. Var framlagi þessu úthlutað þannig að fjórar milljónir fóru til samtaka nokkurra heilsárshótela en 16 milljónum króna var úthlutað til 11 heilsárshótela á landsbyggðinni á eftirfarandi hátt, í samræmi við tillögur úthlutunarnefndar sem samgönguráðuneytið skipaði á árinu 1995:

Hótel Borgarnes	1.850.000 kr.
Hótel Stykkishólmur	2.200.000 -
Hótel Ísafjörður	1.050.000 -
Hótel Blönduós	700.000 -
Hótel Varmahlíð	900.000 -
Hótel KEA	1.600.000 -
Hótel Húsavík	1.100.000 -
Hótel Valaskjálfi	1.400.000 -
Hótel Höfn	1.600.000 -
Hótel Kirkjubæjarklaustur	1.850.000 -
Hótel Bræðraborg	1.750.000 -
Samtök regnbogahótela <sup>1</sup>	4.000.000 -

Eins og fram kom í bréfi samgönguráðuneytisins til Samkeppnisstofnunar, dags. 17. apríl 1996, vann úthlutunarnefndin tillögur sínar út frá því hvaða hótel gætu aukið nýtingu utan háannatíma, með því fyrst og fremst að kynna ráðstefnu- og fundaraðstöðu. Einnig kemur fram í bréfi ráðuneytisins að nefndin hafi lagt mikla áherslu á að þau hótel sem hlytu styrk stæðu undir nafni sem heilsárshótel á landsbyggðinni og væru forsenda frekari uppbyggingar ferðapjónustu á viðkomandi svæði. Litið hafi verið fram hjá rekstrareiningum sem væru „*til uppfyllingar og eru meira afleiðing af auknum ferðamannastraumi en forsenda*“, eins og segir í skýrslu úthlutunarnefndarinnar.

Töluverðrar óánægju hefur hins vegar gætt meðal ýmissa hótela í nágrenni þeirra sem fengu úthlutað styrk. Víða eru mörg önnur hótel á sama svæði og hótel sem fékk styrk auk þess sem annað hótel er oft í sama byggðarlaginu, jafnvel fleiri en eitt. Úthlutunarnefndin kaus hins vegar að styrkja eingöngu eitt hótel á viðkomandi svæði, hótel sem nefndin taldi að væri forsenda frekari uppbyggingar á svæðinu.

Alþingi hefur veitt heimild til þess að verja 15 milljónum króna af fjárlögum ársins 1996 til þessa sama verkefnis, þ.e. til þess að styrkja rekstrargrundvöll heilsárshótela á landsbyggðinni. Því fé hefur ekki verið úthlutað.

---

<sup>1</sup>Regnbogahótel eru: Hótel- Lind, Borgarnes, Stykkishólmur, Ísafjörður, Reynihlíð, Valaskjálfi, Bláfell, Höfn Hornafirði, Selfoss og Keflavík

## 2.

Opinberir styrkir eða ríkisstyrkir eru nokkuð algengir í atvinnustarfsemi hér á landi. Tilgangurinn með þeim er oft að halda uppi atvinnu í tilteknum starfsgreinum, hlúa að tilteknum atvinnugreinum eða að framfylgja byggðastefnu stjórnvalda. Á hinn bóginn er ljóst að ríkisstyrkir geta í vissum tilvikum haft alvarleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði.

Í samkeppnislögum kemur fram það mat löggjafans að virk samkeppni sé nauðsynleg til þess að vinna að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþátta og stuðla þannig að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þegar stjórnvöld veita ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilna framleiðslu ákveðinna vara getur það farið gegn þessum grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta á aðallega við í þeim tilvikum þegar keppinautum er mismunað með opinberum styrkjum. Þegar svo ber við getur styrkveiting unnið gegn nauðsynlegri hagræðingu og skaðað vel rekin fyrirtæki. Styrkveiting sem mismunar keppinautum skapar því hættu á sóun framleiðsluþátta þjóðfélagsins og getur hamlað efnahagslegum framförum. Í raun getur opinber stuðningur af þessu tagi haft það í för með sér að erfiðleikar flytjast frá einu fyrirtæki til annars. Hins vegar verður að telja að ívilnandi aðgerðir stjórnvalda, sem taka jafnt til allra sem starfa á viðkomandi markaði, hafi ekki að öllu jöfnu í för með sér samkeppnishamlandi áhrif.

Í máli því sem hér er til meðferðar er um að ræða stuðning frá hinu opinbera, sem hefur þann tilgang að styrkja eitt hótél á hverju svæði á landsbyggðinni til markaðsstarfs. Hér verður að telja að um raunverulegan ríkisstuðning sé að ræða. Hæsti styrkur nam 2,2 milljónum króna (til Hótels Stykkishólms) en aðrir styrkir til einstakra hótela námu á bilinu 700.000 til 1.850.000 kr. Þessum styrkjum er ætlað að nýtast til markaðssóknar viðkomandi hótela og þá sérstaklega með það að markmiði að auka nýtingu yfir vetrarmánuðina, m.a. með því að kynna ráðstefnu- og fundaaðstöðu.

## 3.

Í Handbók Ferðamálaráðs Íslands 1996 kemur fram að heilsárshótel á landsbyggðinni eru samtals 42. Samkvæmt upplýsingum Samkeppnisstofnunar eru samtals fimmtán heilsárshótel sem telja verður í nálægð við þau hótél sem fengu úthlutað umræddum styrk. Öll þessi hótél, að tveimur undanskildum, bjóða upp á herbergi með baði og upplýsingar sem Samkeppnisstofnun hefur aflað gefa til kynna að langflest þessara hótela hafa einnig möguleika á að

halda fundi og ráðstefnur, annað hvort í eigin húsnæði eða með því að útvega húsnæði og þann búnað sem til þarf.

Eins og áður segir er ávallt viss hættu á því að opinberir styrkir feli í sér mismunun og hafi skaðleg áhrif á þann markað sem um ræðir. Í þessu máli er í sumum tilfellum um fleiri en eitt hótél að ræða í hverju byggðarlagi. Taka má Akureyri sem dæmi en þar eru starfandi fjögur heilsárshótel, Hótél KEA (74 herb.), Norðurland (28 herb.), Harpa (24 herb.) og Hótél Óðal (19 herb.). Einungis hið fyrstnefnda fékk úthlutað styrk og nam styrkurinn kr. 1.600.000. Þau þrjú heilsárshótel sem ekki fengu styrk telja sig geta haldið fundi og ráðstefnur. Einnig má nefna Vestmannaeyjar en þar eru starfandi tvö heilsárshótel, Hótél Bræðraborg (18 herb.) og Hótél Þórshamar (18 herb.). Í því tilviki hlýtur annað hótelið, Hótél Bræðraborg, styrk að fjárhæð kr. 1.750.000 en hitt hótelið, Hótél Þórshamar, fékk ekki styrk til markaðssóknar. Hótél Þórshamar getur haldið minni fundi í matsal hótelsins en jafnframt getur hótelið útvegað stærri ráðstefnusali nálægt hótelinu.

#### 4.

Samkeppnisráð lítur svo á að þegar slíkur ríkisstuðningur sem hér um ræðir kemur til athugunar samkeppnisyfirvalda skuli einungis litið til þeirra áhrifa sem aðstoðin hefur á samkeppni á viðkomandi markaði en ekki hver tilgangurinn er með slíkri aðstoð eða hvert markmið hennar er.

Eins og fram hefur komið var ríkisstuðningnum ætlað að styrkja rekstrargrundvöll hótelanna með því fyrst og fremst að auka nýtingu þeirra utan háannatíma. Styrkurinn var þó á engan hátt skilyrtur og hótelin virðast ekki hafa þurft að gera grein fyrir því hvernig fénu hafi verið varið. Þannig verður ekki litið framhjá því að þótt styrkurinn eigi fyrst og fremst að nýtast í markaðssókn utan háannatíma kemur hann í raun til með að nýtast viðkomandi hóteli til markaðssóknar í heild. Einnig verður að líta til þess að á sumrin er umræddur markaður mun stærri og hreyfanlegri og því nauðsynlegt að líta á markaðinn í þessu samhengi þegar áhrif opinberra styrkja til tiltekinna hótela eru metin.

Það er álit Samkeppnisráðs að þeim hótelum sem fengu úthlutað af umræddu framlagi allt frá 700.000 kr. upp í 2,2 milljónir kr. sé veitt visst forskot til markaðssóknar í samanburði við önnur heilsárshótel á landsbyggðinni og þá ekki síst gagnvart þeim hótelum sem teljast vera á sama svæði og þau sem

styrkinn fengu. Horfa verður til þess að allflest þeirra hótela sem nefnd eru hér að framan geta haldið ráðstefnur og ættu því að eiga sömu vaxtarmöguleika að þessu leyti og þau sem fengu styrk. Einnig er ljóst að öll þau hótél sem starfa á sama markaði, sem getur náð til mismunandi stórs svæðis eftir árstíma, eiga í innbyrðis samkeppni hvað varðar almenna gistipjónustu. Sökum þessa verður að líta svo á að ofangreindur ríkisstuðningur mismuni keppinautum sem allir telja sig geta veitt sömu eða sambærilega þjónustu og þau hótél sem stuðning hlutu.

Það er því álit Samkeppnisráðs að sá styrkur sem ellefu heilsárshótelum á landsbyggðinni var veittur í samræmi við tillögur úthlutunarnefndar geti haft skaðleg áhrif á samkeppnina á markaðnum fyrir heilsárshótel á landsbyggðinni og farið gegn markmiði samkeppnislaga. Samkeppnisráð beinir þeim tilmælum til samgönguráðherra að við framkvæmd styrkveitinga á vegum ráðuneytisins í framtíðinni verði höfð hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga.

## 5.

Við val úthlutunarnefndarinnar á hótelum sem skyldu hljóta úthlutun af hinu opinbera framlagi var m.a. litið til þess að æskilegt væri að styrkja frekar hin stærri og styrkari heilsárshótel á landsbyggðinni og því hefði verið litið fram hjá hótelum sem „*væru til uppfyllingar og eru meira afleiðing af auknum ferðamannastraumi en forsenda*“.

Samkeppnisráð telur þessa forsendu úthlutunarnefndarinnar fara þvert gegn markmiði og tilgangi samkeppnislaga. Mikilvægt er að aðgerðir hins opinbera girði ekki fyrir eða takmarki möguleika smærri fyrirtækja til að vaxa og dafna og hafa þar með jákvæð áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði. Til vitnis um mikilvægi þessa má benda á að í 13. gr. samkeppnislaga nýtur samvinna smærri fyrirtækja sérstakrar undanþágu frá bannreglum samkeppnislaga ef samvinnan styrkir stöðu þeirra gagnvart stærri fyrirtækjum í sömu grein. Jafnframt ber að hafa í huga að stuðningur getur haft það í för með sér að fyrirtæki viðhaldi, nái eða styrki markaðsráðandi stöðu sína ef veittur er ríkisstuðningur til stærsta fyrirtækisins á viðkomandi markaði. Það er álit Samkeppnisráðs að slík ráðstöfun stjórnvalda sé andstæð tilgangi samkeppnislaga.