

**Úrskurður
áfrýjunarnefndar samkeppnismála**

í máli nr. 17/2001

Akkorð ehf.

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 22. október 2001, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála 25. október s.á., hefur Magnús I. Erlingsson, hdl., fyrir hönd Akkorðs ehf. kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2001](#), dags. 27. september 2001.

Samkvæmt hinni kærðu ákvörðun er ekki talið tilefni til íhlutunar af hálfu samkeppnisráðs.

Áfrýjandi krefst þess aðallega að kvöð í úthlutunarskilmálum Reykjavíkurborgar um að ekki megi reka verslanir með matvöru í húsnæði byggðu á lóðinni að Fossaleyni 16, verði talin brjóta gegn 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Í kæru sinni setti áfrýjandi fram þá varakröfu að leyfi fyrir byggingu íþróttahúss með veitingahúsi, veitingasölu eða kaffihúsi feli í sér brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Við flutning málsins fyrir áfrýjunarnefnd þann 11. desember féll áfrýjandi frá varakröfunni.

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2001 verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að í júlí 1999 fékk áfrýjandi úthlutaðri lóð við Fossaleyni 16. Í úthlutunarskilmálum kom fram eftirfarandi kvöð varðandi notkun á fyrirhugaðri byggingu á lóðinni; “Óheimilt er að starfrækja á lóðinni hvers konar verslanir með matvöru, s.s. stórmarkaði, matvöruverslanir og söluturna...”.

Í lóðarsamningi Reykjavíkurborgar við áfrýjanda, dags. 27. september 2000, er fyrrgreind kvöð sérstaklega tilgreind og undirstrikuð.

Áfrýjandi fór þess á leit við Reykjavíkurborg á árinu 2000 að umræddri kvöð yrði aflétt af lóðinni. Þeirri beiðni var synjað.

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 15. janúar 2001, óskaði áfrýjandi eftir því að rannsakaðir yrðu úthlutunarskilmálar Reykjavíkurborgar á lóðum sem liggja við Fossaleyni, Gylfaflöt og Bæjarflöt í Grafarvogi.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs 27. september 2001 var tekin ákvörðun í máli þessu. Ákvörðunarorðin hljóða svo:

“Ekki er tilefni til íhlutunar af hálfu samkeppnisráðs í máli þessu.”

III.

Að mati áfrýjanda stenst umrædd kvöð ekki samkeppnislög.

Áfrýjandi telur að kvöðin byggi ekki á málefnalegum og hlutlægum forsendum og hafnar þeim rökum Reykjavíkurborgar að kvöðin styðjist við mikilvægar skipulagslegar forsendur. Enginn rökstuðningur liggi fyrir þeirri staðhæfingu nema sá yfirlýsti tilgangur að með kvöðinni sé verið að styrkja uppbyggingu Spangarinnar. Áfrýjandi telur að þessi yfirlýsti tilgangur feli í sér að tryggð sé ákveðin einokunaraðstaða fyrir verslanir í Spönginni.

Áfrýjandi telur að þegar skoðaður sé yfirlýstur tilgangur með umræddri kvöð verði að álykta að hún hafi það að markmiði að raska samkeppni. Áfrýjandi heldur því fram að strangari kröfur verði að gera til opinberra aðila þegar úthlutað er tilteknum gæðum þegar með því er sköpuð hætta á að samkeppni raskist. Hvorki verði séð að kvöðin byggi á lögmætum sjónarmiðum né á meðalhófsreglu.

Þá bendir áfrýjandi á að það sé hlutverk samkeppnisreglna að tryggja sem best hag neytenda. Þeim sé ætlað að tryggja sem best kjör hverju sinni, m.a. betri þjónustu og fleiri útsölastaði. Umrædd kvöð feli í sér útilokun á því að fyrirtæki á sviði matvöru komist inn á matvörumarkaðinn í norð-austurhluta Grafarvogs.

Að mati áfrýjanda er Grafarvogur einn landfræðilegur markaður í skilningi samkeppnislaga.

Bent er á að áfrýjanda hafi borist kautilboð í Fossaleyni 16 frá aðila sem selji matvöru. Þegar ljóst varð að umrædd kvöð yrði ekki felld brott hafi tilboðið fallið niður. Þetta bendi til að markaður sé fyrir slíka verslun við Fossaleyni.

Áfrýjandi telur að það sé brot á 11. gr. samkeppnislaga að Reykjavíkurborg, sem sé í markaðsráðandi stöðu sem eini úthlutunaraðili lóða, geti kvaðabundið lóðir þannig að markaðssvæðum sé skipt. Nægjanlegt sé að sýna fram á að slík kvöð geti haft áhrif á samkeppni.

Samkeppnisstofnun bendir á að umdeild kvöð sé almenn, hún styðjist við skipulagslegar forsendur og hún gildi um allar lóðir við tilteknar götur. Að mati samkeppnisráðs eru því ekki forsendur til að beita d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga eða b-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Bent er á að samningurinn sem mál þetta fjalli um sé lóðarleigusamningur áfrýjanda við Reykjavíkurborg og komi kvöðin fram í þessum samningi. Samkeppnisráð telur að þessi samningur hafi ekki að markmiði að raska samkeppni í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Einnig hafi verið kannað hvort slík áhrif leiði af honum. Óumdeilt sé að vörumarkaðurinn sem um er rætt sé smásölumarkaður fyrir matvöru. Hvað varðar landfræðilega markaðinn vilji áfrýjandi skilgreina Grafarvogssvæðið sem einn landfræðilegan markað. Hann hafi hins vegar ekki sett fram nein sannfærandi rök sem leiða til þeirrar niðurstöðu. Í ljósi fordæma sé hann að minnsta kosti Reykjavík ef ekki höfuðborgarsvæðið.

Það er álit samkeppnisráðs að kvöðin hafi verið almenn og með því að setja kvöðina á allar lóðir við tilteknar götur hafi verið stuðlað að jafnræði þannig að allir sem fengu úthlutað lóðum í þeim athafnarhverfum hafi setið við sama borð. Þeim hafi verið ljóst frá upphafi að ekki var gert ráð fyrir matvöruverslunum á lóðunum. Einnig verði að telja að kvöðin hafi stuðst við gildar skipulagslegar forsendur. Þegar af þessum ástæðum geti ekki verið um að ræða brot á 11. gr. samkeppnislaga.

IV.

Niðurstöður.

Þann 7. maí 1996 samþykkti borgarráð að á lóðum við Gylfaflöt, Bæjarflöt og Fossaleyni í Reykjavík skyldi hvíla sérstök kvöð sem girti fyrir hvers konar verslun með matvöru. Tilgangurinn með kvöðinni var sagður sá að styrkja uppbyggingu svonefndrar Spangar sem aðalverslunarmiðstöðvar fyrir Grafarvogshverfin og girða þar með fyrir þróun annarra matvöruverslana í athafnahverfum í nágrenninu. Í samræmi við fyrrgreinda samþykkt skuldbundu borgaryfirvöld sig til með úthlutunarskilmálum fyrir Spöngina, þann 18. ágúst 1996, að úthluta ekki lóðum á fyrrgreindum götum nema með slíkri kvöð. Þá er og fram komið að í greinargerð núgildandi aðalskipulags á svæðinu segir m.a. “að framfylgja þurfi skipulagi um staðsetningu verslunar- og þjónustumiðstöðvar og varast að heimila nýjar í nágrenni þeirra sem þegar hafi verið gert ráð fyrir. Stuðla skuli að því að þjónustustofnanir verði staðsettar í skipulögðum verslunar- og þjónustumiðstöðvum til að styrkja rekstargrundvöll þeirra.”

Áfrýjanda var úthlutað lóðinni að Fossaleyni 16 í Reykjavík með samþykkt borgarráðs 30. júlí 1999 en lóðin er á skilgreindu athafnasvæði í Grafarvogi, sbr. einnig úthlutunarbréf, dags. sama dag, þar sem vakin er athygli á kvöð þeirri sem hefur orðið tilefni máls þessa. Í lóðarleigusamningnum sem borgaryfirvöld gerðu við áfrýjanda 27. september 2000 kemur kvöðin einnig fram. Er enginn ágreiningur um það að áfrýjanda var kunnugt um hana er hann samþykkti lóðarleigusamninginn af sinni hálfu.

Eins og fram kemur í hinni kærðu ákvörðun kveða ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1997, skipulags- og byggingarlög, á um að sveitarstjórnir annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana auk þess sem þær fjalla um leyfisumsóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi og annast byggingareftirlit. Samkvæmt 16. gr. laganna er í aðalskipulagi sett fram í höfuðdráttum stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu minnst á 12 ára tímabili.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála lítur svo á að mál þetta snúist fyrst og fremst um ákvarðanir skipulags- og byggingaryfirvalda um landnotkun á tilteknum svæðum í Grafarvogi sem aðalskipulag Reykjavíkur tekur til. Af skjölum málsins og málflutningi má ráða að við þær ákvarðanir hafi skipulagssjórnarmið ráðið ferðinni en þar er fyrst og fremst um að ræða nánari stefnumörkun um notkun lands á athafnasvæði.

Sé litið á aðdraganda lóðarúthlutunarinnar að Fossaleyni 16 verður ekki séð að aðild Reykjavíkurborgar að hinum umdeilda þætti lóðarleigusamningsins geti talist atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga hvorki ein sér né í tengslum við lóðaúthlutanir í Spönginni eða skipulagsákvarðanir á þessu svæði. Ber þá m.a. að hafa í huga að ekkert er upplýst í máli þessu í hverju slík atvinnustarfsemi væri nánar fólgin.

Af framangreindum ástæðum lítur áfrýjunarnefndin svo á að mál þetta falli utan marka samkeppnislaga. Ber því að fella hina áfrýjuðu ákvörðun úr gildi og vísa málinu frá samkeppnisráði.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2001 er felld úr gildi.
Málinu er vísað frá samkeppnisráði.

Reykjavík, 17. desember 2001.

Stefán Már Stefánsson

Erla S. Árnadóttir

Anna Kristín Traustadóttir