



SAMKEPPNISEFTIRLITID

Mánudagur, 7. október 2013

Ákvörðun nr. 23/2013

Kvörtun Almennu umhverfisþjónustunnar ehf. og Tómrar steypu ehf. yfir samkeppnishömlum í tengslum við aðgang að malarnámum í Snæfellsbæ

I.

Upphaf máls og málsmeðferð

1.

Samkeppniseftirlitinu barst erindi þann 19. október 2011 frá Friðriki Tryggvasyni (hér eftir kvartandi) fyrir hönd fyrirtækja í hans eigu, Almennu umhverfisþjónustunnar ehf. og Tómrar steypu ehf. Í erindinu segir að á Snæfellsnesi séu reknar tvær steypustöðvar, önnur sé í eigu kvartanda og sé staðsett á Grundarfirði en hin sé staðsett í Snæfellsbæ. Þá segir í erindinu að í malarnámum á Breið í Snæfellsbæ sé að finna efni sem notað er til steypugerðar, en kvartandi telur að umrætt efni njóti ákveðinnar sérstöðu þar sem það sé sérstakt að gæðum og vandfundið annars staðar á svæðinu. Í erindinu setur kvartandi fram það mat sitt að einbeittur vilji sveitarfélagsins Snæfellsbæjar standi til þess að tryggja íbúum Snæfellsbæjar forgang að efnistöku úr umræddri námu á Breið í Snæfellsbæ.

Í erindinu segir að þann 21. júní 2007 hafi Snæfellsbær auglýst eftir leigjendum að malarnámum á Breið í Snæfellsbæ með auglýsingu í bæjarblaðinu Jökli, og hafi frestur til að skila umsóknum verið veittur til 29. júní 2007. Kvartandi segir frá því að honum hafi ekki borist blaðið með umræddri auglýsingu enda því eingöngu dreift innan Snæfellsbæjar. Engar aðrar tilkynningar um umrætt útboð hafi borist kvartanda frá Snæfellsbæ og því hafi hann ekki skilað inn umsókn innan tilskilins frests. Í kjölfar umræddrar auglýsingar hafi leyfum til námuvinnslu verið úthlutað og kvartandi því ekki haft tök á öðru en að ganga til samninga um kaup á efni við einn af þeim aðilum sem fengu úthlutað leyfi. Kvartandi greinir frá því að umræddur leyfishafi hafi séð um töku efnisins úr námunni, en kvartandi hafi séð um að keyra efnið frá námunni að starfsstöð fyrirtækisins í Grundarfirði þar sem efnið hafi síðan verið unnið. Kvartandi greinir einnig frá því að hann hafi gert ítrekaðar en árangurslausar tilraunir til þess að fá leyfi sitt til efnistöku í námunni endurnýjað hjá Snæfellsbæ og vísar til framlagðra gagna í málinu því til staðfestingar.

Í erindinu segir að snemma árs 2011 hafi kvartanda verið tilkynnt af forsvarsmönnum þess leyfishafa sem hann hafði átt viðskipti við, að leyfishafinn hafi fengið þau tilmæli frá



Snæfellsbæ að sala á efni til kvartanda mætti eingöngu fara fram gegn því skilyrði að leyfishafi annaðist einnig útkeyrslu á efninu, en annað fyrirkomulag gæti varðað umræddan leyfishafa missi leyfis til efnistöku. Kvartandi lýsir því að þannig hafi honum verið gert ókleift að nota tæki sín til hráefnisöflunar sem skekki mjög stöðu hans í samkeppni við keppinauta sína á svæðinu.

Þá er í erindinu greint frá því að fyrirtæki kvartanda hafi sótt um lóð undir steypustöð í Snæfellsbæ, en einnig hafi fyrirtækið sótt um bráðabirgðaleyfi fyrir lóð undir efnislager eða steypustöð. Segir frá því að kvartandi hafi stofnað nýtt fyrirtæki í Snæfellsbæ sem hafi sótt um sams konar leyfi, fyrirtækið Tóm steypa ehf., en báðum fyrirtækjum hafi verið synjað um úthlutun lóðar undir steypustöð og um bráðabirgðaleyfi fyrir lóð.

Kvartandi segir í erindi sínu frá því að málefni fyrirtækja í hans eigu hafi þrisvar verið til umfjöllunar hjá bæjarstjórn Snæfellsbæjar. Þá vísar kvartandi til fundar um sömu málefni sem hann hafi átt sem forsvarsmaður Almennu umhverfisþjónustunnar og Tómrar steypu við bæjarstjóra og tæknifræðing Snæfellsbæjar. Kvartandi segir að bæjarstjóri hafi á umræddum fundi staðfest að leyfishöfum væri óheimilt að selja kvartanda efni úr námum sveitarfélagsins án þess að sjá einnig um útkeyrslu efnisins til hans. Á fundinum hafi einnig verið fjallað um umsóknir um lóðir í Snæfellsbæ og honum verið tjáð af fulltrúum Snæfellsbæjar að ekki væri hægt að samþykkja umræddar umsóknir um lóðir nema tekin yrði ákvörðun um endurskoðun á aðalskipulagi Snæfellsbæjar, en slíkt gæti tekið nokkur ár. Kvartandi segist hafa bent á þá staðreynd, að víða í Snæfellsbæ séu verktakar með aðstöðu fyrir geymslu á efni, en fengið þau svör af fulltrúum Snæfellsbæjar að umræddir verktakar séu handhafar námuleyfis og að þeim leyfum fylgi slík aðstaða.

Kvartandi fer í erindi sínu fram á að háttsemi Snæfellsbæjar verði rannsökuð af Samkeppniseftirlitinu. Að sögn kvartanda sé það tilgangur Snæfellsbæjar að tryggja steypustöð í eigu heimamanna samkeppnislega yfirburði og að góðir stjórnsýsluhættir hafi verið brotnir. Kvartandi bendir sérstaklega á að auglýsing Snæfellsbæjar eftir leigjendum að malarnámu hafi ekki verið gerð öllum sýnileg, að umsóknarfrestur hafi verið stuttur og auglýsingin hafi verið birt á tíma sem einkenndist af sumarleyfum og annríki. Þá greinir kvartandi einnig frá því að samningar Snæfellsbæjar við leyfishafa að námum í sveitarfélaginu hafi ekki neinn gildistíma og að sveitarfélagið beiti þvingunum í því skyni að stjórna aðgengi að námunni.

Samkeppniseftirlitinu bárust frekari athugasemdir frá kvartanda með bréfi dags. þann 21. október 2011, þar sem kvartandi greinir nánar frá því leyfi sem fyrirtæki hans, Almenna umhverfisþjónustan, hafði til efnistöku í námum á Breið í Snæfellsbæ áður en fyrirkomulaginu var breytt í júlímánuði árið 2007. Í bréfinu greinir frá því að Almennu umhverfisþjónustunni hafi verið veitt munnlegt leyfi til efnistöku eftir að kvartandi hafi átt fund með tæknistjóra Snæfellsbæjar á námusvæðinu þar sem umrætt leyfi hafi verið veitt, en einu skilyrðin fyrir veitingu umrædds leyfis hafi snúið að vinnulagi, ásamt því að Almennu umhverfisþjónustunni hafi verið gert að vigta allt efni sem fyrirtækið hafi tekið úr námu sveitarfélagsins. Þá fylgdi bréfinu einnig afrit af tölvupósti frá tæknistjóra Snæfellsbæjar til kvartanda, þar sem hann staðfestir ofangreint.



2.

Í því skyni að meta hvort tilefni væri til að taka umrætt erindi til rannsóknar óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum Snæfellsbæjar, sbr. 9. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005, með bréfi dags. 24. október 2011. Þess var sérstaklega óskað, sbr. 19. gr. samkeppnislaga, að Snæfellsbær myndi gera nánari grein fyrir núverandi fyrirkomulagi úthlutunar á leyfum til malarnáms á Breið í Snæfellsbæ. Í bréfinu var þess einnig óskað að Snæfellsbær myndi greina frá sjónarmiðum sem legið hafi að baki þeirri ákvörðun að takmarka leyfi til efnistöku í malarnámunum og með hvaða hætti Snæfellsbær hafi talið að fyrri leyfisveitingar hefðu fallið úr gildi er nýtt fyrirkomulag leyfisveitinga var tekið upp í júlímánuði árið 2007. Þá var í bréfinu farið fram á að gerð yrði nánari grein fyrir fyrirkomulagi úthlutunar iðnaðarlóða til bráðabirgða og sjónarmiðum að baki því skilyrði úthlutunar að umsækjendur séu með leyfi fyrir námuvinnslu í sveitarfélaginu. Í bréfinu var óskað eftir afritum af öllum samningum Snæfellsbæjar við leigutaka að malarnámum á Breið í Snæfellsbæ eftir 29. júní 2007.

3.

Athugasemdir Snæfellsbæjar bástust Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 16. nóvember 2011. Segir í umsögn Snæfellsbæjar að forsaga þessa máls sé sú að í eigu Snæfellsbæjar sé nokkur landssvæði þar sem efnistaka sé heimil. Malarnáman á Breið sé ein af verðmætum eignum sveitarfélagsins og því beri stjórnendum sveitarfélagsins að stuðla að því að sú eign sé nýtt með skynsamlegum og hagkvæmum hætti. Þá segir einnig í bréfinu að um takmarkaða auðlind sé að ræða og að á sumum svæðum sé efnið búið. Segir að reynslan hafi sýnt að ekki væri réttlætanlegt að hafa svæðið opið öllum, þar sem umgengni um námurnar hafi verið slæm og efni úr þeim hafi verið nýtt með óskynsamlegum hætti auk þess sem ekki hafi verið greitt fyrir efnið nema í litlum mæli og því hafi sveitarfélagið orðið af tekjum.

Varðandi fyrirkomulag úthlutunar á leyfum til malarnáms í sveitarfélaginu greinir Snæfellsbær frá því að sveitarfélagið hafi af framangreindum ástæðum og með hliðsjón af ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 38/2000 *Kvörtun Stefáns Björgvinssonar yfir samkeppnishömlum í tengslum við aðgang að malarnámi í Snæfellsbæ*, tekið ákvörðun um að auglýsa námusvæði sveitarfélagsins til leigu gegn greiðslu námugjalds. Hafi það verið mat Snæfellsbæjar að með þessu fyrirkomulagi myndi umrætt námuefni endast lengur, enda um takmarkaða auðlind að ræða, auk þess sem eftirlit með efnistöku yrði virkt, þar sem leigutakar yrðu ábyrgir fyrir umræddum svæðum sem þeir tækju á leigu.

Þá greinir Snæfellsbær frá því að auglýst hafi verið eftir leigutökum að námum sveitarfélagsins þann 29. júní 2007. Borist hafi sex umsóknir frá fimm aðilum, þrjár umsóknir hafi borist um námuleyfi að svæði á Harðarkambi, en þrjár umsóknir um námuleyfi að svæðinu á Breið.

Segir í umsögn Snæfellsbæjar að allar umsóknir um námuleyfi hafi verið samþykktar og að umsækjendur séu enn leyfishafar námuleyfa. Vísar Snæfellsbær til afrita af leigusamningum sveitarfélagsins við leyfishafa um námuréttindi, sem fylgdu með athugasemdum Snæfellsbæjar. Með þessu hafi forsvarsmenn sveitarfélagsins talið að stuðlað væri að hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu á auðlind sveitarfélagsins ásamt því



að skilyrði samkeppnislaga væru uppfyllt með því að aðgengi að námum væri tryggt og gætt væri að eðlilegri samkeppni.

Varðandi fyrirkomulag úthlutunar iðnaðarlóða í sveitarfélaginu þá segir Snæfellsbær í umsögn sinni að sú fullyrðing kvartanda sem fram kemur í erindi hans til Samkeppniseftirlitsins, að Snæfellsbær setji það sem skilyrði fyrir úthlutun iðnaðarlóða að umsækjandi sé með námuleyfi sé röng, en engin slík skilyrði séu sett af hálfu sveitarfélagsins.

Í umsögn sinni lýsir Snæfellsbær umsóknarferli um iðnaðarlóðir í sveitarfélaginu með þeim hætti að umhverfis- og skipulagsnefnd sveitarfélagsins veiti slíkum umsóknum viðtöku og taki síðan ákvörðun um úthlutun lóða. Ef umrædd starfsemi uppfylli skilyrði aðal- og deiliskipulags sveitarfélagsins, sé lóðum úthlutað til viðkomandi umsækjenda. Samkvæmt núverandi aðal- og deiliskipulagi séu engar lóðir fyrir steypustöð lausar til úthlutunar og því hafi fyrirtækjum í eigu kvartanda verið synjað um úthlutun lóðar fyrir starfsemi sína.

Þá greinir Snæfellsbær frá því að bæjarstjórn sveitarfélagsins hafi ekki tekið ákvörðun um breytingar á aðalskipulagi, en Snæfellsbær vísar til erindis kvartanda þar sem hann setur fram það mat að um „*pólítíska ákvörðun*“ sé að ræða. Snæfellsbær setur fram það sjónarmið að sveitarfélaginu beri, lögum samkvæmt, að fara eftir því skipulagi sem sé í gildi á hverjum tíma og geti því ekki úthlutað lóð fyrir starfsemi fyrirtækja í eigu kvartanda, þar sem engin lóð fyrir starfsemi af því tagi sem um ræðir, sé laus til úthlutunar.

Snæfellsbær vísar til afrita af samningum sveitarfélagsins við leigutaka að námum og áréttar að ekki hafi verið gerðir frekari samningar vegna efnistöku í námum sveitarfélagsins. Snæfellsbær bendir einnig á, að á tilteknu svæði á Breið, hafi bæjaryfirvöld heimilað hverjum þeim sem hafi sóst eftir því, að sækja fyllingarefni í mjög takmörkuðum mæli og segir Snæfellsbær að engum hafi verið synjað um slíkt leyfi sem hafi sóst eftir því.

Snæfellsbær segir frá því að ákvörðun um að leigja út námurnar með áðurnefndum hætti, hafi verið tekin árið 2007 en engar athugasemdir hafi borist vegna umræddrar ákvörðunar. Þá vísar Snæfellsbær til þess að öllum sé heimilt að kaupa efni af leigutökum námunnar, auk þess sem sveitarfélagið veiti einstaka leyfi til efnistöku á sérstöku svæði. Það er því mat Snæfellsbæjar að umrætt fyrirkomulag feli ekki í sér samkeppnishömlur. Snæfellsbær áréttar í umsögn sinni að kvartandi hafi keypt efni úr námum af leyfishöfum og honum sé það enn heimilt og því sé ekki um samkeppnishömlur að ræða, þó svo að kvartandi óski þess að sjá sjálfur um vinnslu umrædds efnis.

Snæfellsbær telur að sveitarfélög, á sama hátt og aðrir aðilar, eigi rétt á því að ráðstafa verðmætum sem þau hafi yfir að ráða, með skipulögðum hætti. Það er mat Snæfellsbæjar að ekki sé hægt að gera kröfu til þess að allir sem eftir því sækjast á hverjum tíma, fái aðgang að takmörkuðum auðlindum eins og þeirri sem um ræðir. Það er jafnframt mat Snæfellsbæjar að ákvæði samkeppnislaga kveði ekki á um skyldu til þess að tryggja slíkan aðgang. Snæfellsbær telur að ekki liggi annað fyrir en að öllum sé gert kleift að kaupa efni



úr námum sveitarfélagsins á því sem verði að telja eðlilegt markaðsverð, þegar svo margir aðilar eiga rétt á því að nýta efni úr umræddum námum.

Þá vísar Snæfellsbær til þess að ekkert bendi til þess að leigutakar að námum sveitarfélagsins hafi samráð um óeðlilegt verð, enda væri það sjálfstætt skoðunarefni fyrir samkeppnisyrkvöld sem væri Snæfellsbæ óviðkomandi.

Í lok umsagnar sinnar setur Snæfellsbær fram það sjónarmið að sveitarfélaginu hefði verið unnt að sjá sjálft um umrædda námuvinnslu, en slíkt fyrirkomulag hefði haft í för með sér kostnað fyrir sveitarfélagið og hefði á engan hátt tryggt lægra verð fyrir umrætt efni.

4.

Þann 8. desember 2011 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til Snæfellsbæjar þar sem sveitarfélaginu var tilkynnt að hafin væri rannsókn á því hvort ástæða væri til að bregðast við tiltekinni háttsemi sveitarfélagsins með vísan til b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Var Snæfellsbæ tilkynnt að til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu væri hvort fyrirkomulag úthlutunar leyfa til efnistöku í malarnámum á Breið í Snæfellsbæ hafi falið í sér samkeppnishömlur og þannig haft skaðleg áhrif á samkeppni.

Þá tilkynnti Samkeppniseftirlitið jafnframt að tekið yrði til skoðunar hvort fyrirkomulag úthlutunar iðnaðarlóða í sveitarfélaginu Snæfellsbæ, væri til þess fallið að hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Með stoð í 19. gr. samkeppnislaga óskaði Samkeppniseftirlitið einnig eftir sjónarmiðum, upplýsingum og gögnum frá Snæfellsbæ varðandi tiltekna þætti málsins.

Var í fyrsta lagi óskað eftir því að Snæfellsbær greindi frá því með hvaða hætti sveitarfélagið hafi talið að fyrri leyfisveitingar til malarnáms í sveitarfélaginu hefðu fallið úr gildi er nýtt fyrirkomulag leyfisveitinga var tekið upp sumarið 2007 og hvort þáverandi leyfishöfum hafi verið tilkynnt með einhverjum hætti um fyrirhugaðar breytingar á fyrirkomulaginu.

Jafnframt var óskað eftir því að Snæfellsbær myndi greina frá því hvort núverandi leigutakar að malarnámum í Snæfellsbæ hafi verið meðal þeirra aðila sem höfðu leyfi til malarnáms í sveitarfélaginu áður en nýtt fyrirkomulag var tekið upp árið 2007.

Þá var jafnframt óskað eftir sjónarmiðum Snæfellsbæjar um þær upplýsingar sem fram komu í erindi kvartanda, þ.e. að kvartanda hafi samkvæmt kröfu Snæfellsbæjar, eingöngu verið heimilað að kaupa efni úr malarnámu af leigutaka, gegn því skilyrði að leigutaki sæi jafnframt um útkeyrslu á viðkomandi efni til hans.

Snæfellsbær var einnig beðinn um skýringar á tilteknum ákvæðum í stöðluðum samningum sveitarfélagsins við leigutaka að malarnámum. Í 5. gr. umræddra samninga kemur fram að gjald sem leigutakar að malarnámum í Snæfellsbæ skuli greiða fyrir efni er mismunandi eftir því hvort nota eigi efnið innan sveitarfélagsins eða utan þess. Í 11. gr. umræddra samninga kemur jafnframt fram að það geti varðað leigutaka riftun á leigusamningi verði



hann uppvís að því að selja efni úr námum sem nota á utan sveitarfélagsins á lægra verði en tilgreint er í ákvæðum samnings. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna um sölu á efni sem nota á innan sveitarfélagsins.

Þá var í lok bréfs Samkeppniseftirlitsins til Snæfellsbæjar óskað eftir lýsingu á því hvernig fyrirkomulagi á úthlutun lóða til iðnaðar í sveitarfélaginu er háttað. Til viðbótar var óskað eftir upplýsingum um þær forsendur sem lágu að baki synjun á umsóknum fyrirtækjanna í eigu kvartanda, Almennu umhverfisþjónustunnar ehf. og Tómrar steypu ehf.

5.

Með bréfi dags. 16. janúar 2012 barst Samkeppniseftirlitinu svar við þeim fyrirspurnum er sendar voru til Snæfellsbæjar með bréfi dags. 8. desember 2011. Snæfellsbær greindi frá því í svari sínu að áður en núverandi fyrirkomulag leyfisveitinga hafi verið tekið upp hafði enginn haft formlegt leyfi til efnistöku. Framkvæmdin hafi verið sú að aðilar hefðu haft samband við tæknideild bæjarins og óskað eftir leyfi til efnistöku hverju sinni. Að mati Snæfellsbæjar hafi því ekki þurft að fella úr gildi nein leyfi í ljósi þess að engin leyfi hefðu verið veitt.

Snæfellsbær tók einnig fram í svari sínu að námasvæði Snæfellsbæjar, sem þetta mál snýr að, hafi verið leigð til þeirra sem um það sóttu á grundvelli auglýsingar sem birt hafi verið 21. júní 2007 í bæjarblaði Snæfellsbæjar. Í samningi sem bæjarfélagið hafi gert við leigutaka hafi verið tekið fram að óheimilt væri fyrir leigutaka að framleigja námuréttindin. Snæfellsbær áréttaði að bæjarfélagið ætti að njóta góðs af því að eiga þessa takmörkuðu náttúruauðlind sína, með hliðsjón af eignaréttarákvæðum stjórnarskrár.

Varðandi fyrirkomulag á úthlutun lóða í Snæfellsbæ og ástæðu þess að umsókn Almennu umhverfisþjónustunnar ehf. og Tómrar steypu ehf. hafi verið hafnað svaraði bæjarfélagið því til að lóð undir grófan iðnað væri ekki til að dreifa samkvæmt aðal- og deiliskipulagi.

Snæfellsbær greindi að lokum frá því að brugðist hafi verið að fullu við ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 38/2000 með því að efnistaka úr námunum væri á engan hátt takmörkuð við lögheimili í sveitarfélaginu.

6.

Með tölvupósti kvartanda þann 7. ágúst 2013 barst Samkeppniseftirlitinu afrit af bréfi tæknideildar Snæfellsbæjar til kvartanda, dags. 28. apríl 2004. Samkvæmt efni bréfsins var fyrirtæki kvartanda veitt heimild til efnistöku við Harðarkamb. Var framangreint leyfi ekki bundið neinum tímamörkum en þó þeim skilyrðum að kvartandi skyldi fylgja reglum sveitarfélagsins á staðnum og greiða kr. 200 fyrir hvern rúmmetra.

7.

Með símtali þann 13. ágúst 2013 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um það hvort Snæfellsbær hefði gefið út framkvæmdaleyfi vegna efnistöku í námum í eigu Snæfellsbæjar. Með tölvupósti Snæfellsbæjar dags. 14. ágúst 2013 bárust eftirlitinu þær upplýsingar að Snæfellsbær hefði engin framkvæmdaleyfi gefið út vegna náma í Snæfellsbæ.



II. Lagaumhverfi

1.

Um hlutverk sveitarstjórna og verkefni þeirra er fjallað í sveitastjórnarlögum nr. 138/2011. Í 2. mgr. 8. gr. þeirra laga segir meðal annars að sveitastjórn fari með ákvörðunarvald um ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Samkvæmt sama ákvæði skal sveitastjórn sjá um að lögbundnar skyldur séu ræktar og hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélagsins.

Eins og fram kemur í umsögn Snæfellsbæjar, er ráðstöfunarréttur Snæfellsbæjar yfir malarnáminu á Breið grundvallaður á stjórnarskrárvörðum eignarrétti bæjarins á jörðinni Sveinsstöðum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Samkvæmt 3. gr. laganna fylgir eignarlandi eignarréttur að auðlindum í jörðu og þar segir jafnframt að vinnsla jarðefna á borð við sand og mól sé ekki háð leyfi Orkustofnunar, sbr. 8. gr. laganna. Hins vegar ber við nám jarðefna ávallt að gæta að öryggis- og landverndarsjónarmiðum, sbr. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 57/1998 og VI. kafla laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Þá segir jafnframt í 2. mgr. 47. gr. laga um náttúruvernd að öll efnistaka á landi sé háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitastjórnar, sbr. einnig 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Samkvæmt fyrrnefndu ákvæði skipulagslaga skal framkvæmdaleyfi vegna efnistöku gefið út til tiltekins tíma þar sem gerð er grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði. Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal sá sem óskar framkvæmdaleyfis senda skriflega umsókn til sveitastjórnar ásamt nauðsynlegum gögnum sem nánar er kveðið á um í reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012. Rétt er þó að taka fram að í máli þessu er ekki til umfjöllunar veiting framkvæmdaleyfa heldur leigusamningar um námuréttindi vegna náma í eigu Snæfellsbæjar.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 taka lögin til hvers konar atvinnustarfsemi, án tillits til þess hvort hún er rekin af opinberum aðilum eða öðrum. Þá er ljóst að lögunum er ætlað að koma í veg fyrir að aðgerðir opinberra aðila verði til þess að skekkja samkeppnisstöðu einstakra aðila eða fyrirtækja, sbr. einkum c. lið 1. mgr. 8. gr. og b. lið 1. mgr. 16. gr. laganna, enda hafi sérlög ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu hins opinbera til slíkra athafna. Með hliðsjón af framangreindu eru ekki til staðar sérlög sem kveða á um sérstakar skyldur Snæfellsbæjar við gerð leigusamninga um námuréttindi. Telur Samkeppniseftirlitið sig því vera bært til að fjalla efnislega um fyrirkomulag leyfisveitinga að malarnáminu á Breið.

Hvað varðar þann hluta erindis kvartanda sem snýr að lóðaúthlutun Snæfellsbæjar þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé ástæða til að aðhafast að svo stöddu. Verður því ekki fjallað um þann þátt málsins frekar.

Engu að síður ber að geta þess að undanfarin ár hefur Samkeppniseftirlitið í nokkrum tilfellum bent á mikilvægi þess að horft sé til samkeppnissjónarmiða við skipulag og úthlutun lóða. Í fjórða kafla skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og*



efling atvinnustarfsemi, er að finna sjónarmið um aðgerðir stjórnvalda sem geta opnað markaði. Þar er m.a. fjallað um skipulagsmál og lóðaúthlutanir og áhrif þeirra á markaði og samkeppni. Í skýrslunni kemur fram það sjónarmið að sveitarfélög ættu að beita skipulagsvaldi sínu m.a. með það sjónarmið hugfast að tryggja virka samkeppni, neytendum til hagsbóta. Í því ljósi þarf t.d. að tryggja að innkoma nýrra keppinauta á markað sé ekki hindruð, t.d. við lóðaúthlutun. Hið sama eigi við um möguleika minni keppinauta til þess að eflast. Þá kemur fram að nauðsynlegt sé að skipulagsaðgerðir hindri ekki samkeppni, t.d. með kvöðum í lóðarleigusamningum. Í kjölfarið gaf Samkeppniseftirlitið út álit nr. 3/2009 *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni* en þar er þeim tilmælum beint til umhverfisráðherra að hann beiti sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga til að tryggja að horft sé til samkeppnissjónarmiða við skipulag og úthlutun lóða. Var því jafnframt beint til sveitarfélaga að hafa átta meginreglur til hliðsjónar við skipulagsmál og úthlutun lóða. Í þeim er m.a. mælt til þess að lagt sé samkeppnislegt mat á skipulag hverfa, að úthlutun lóða fari fram með útboði eða öðrum gagnsæjum hætti, að gerðar verði ráðstafanir til þess að ný eða smærri fyrirtæki fái lóðir fyrir atvinnustarfsemi sína og að sveitarfélög beiti sér gegn samkeppnishamlandi kvöðum í lóðarleigusamningum. Í álitinu kemur sérstaklega fram að reynslan sýni að það geti haft töluverð áhrif á samkeppnisaðstæður hvernig skipulagsmálum og lóðaúthlutunum er háttað.

Með vísan til framangreinds beinir Samkeppniseftirlitið því til Snæfellsbæjar að kynna sér efni umrædds álits með það að leiðarljósi að tileinka sér þau sjónarmið sem þar eru færð fram.

2.

Í b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga segir:

„Samkeppniseftirlitið getur gripið 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.“

Ákvæði þetta veitir Samkeppniseftirlitinu þannig heimild til að grípa til bindandi íhlutunar gegn athöfnum opinberra aðila að uppfylltum tveimur skilyrðum. Annars vegar þarf að sýna fram á að viðkomandi aðgerð raski samkeppni og hins vegar að hún styðjist ekki við fullnægjandi lagaheimild. Samkeppnislög eru að þessu leyti almenn lög og eru gerðar kröfur um skýrleika sérlaga til að þau gangi framar samkeppnislögum, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 411/2007, *Samkeppniseftirlitið og íslenska ríkið gegn Sálfraeðingafélagi Íslands og gagnsök*.

Íhlutun skv. 16. gr. samkeppnislaga getur falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir, sbr. 2. mgr. 16. laganna.



Líkt og að framan greinir er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki séu til staðar sérlög sem kveða á um sérstakar skyldur eða heimildir Snæfellsbæjar við gerð leigusamninga um námuréttindi. Með hliðsjón af því þarf að taka til skoðunar hvort leyfisveiting til efnistöku í malarnámum í landi Snæfellsness sem og framkvæmd hennar sumarið 2007 hafi verið til þess fallin að skekkja samkeppnisstöðu einstakra aðila eða fyrirtækja á markaði. Þá verður jafnframt tekin afstaða til tiltekinna ákvæða í þeim leigusamningum sem gerðir voru í kjölfar auglýsingar Snæfellsbæjar árið 2007. Áður en tekin verður afstaða til þessa er þó rétt að greina frá þeim mörkuðum sem málið varðar.

III.

Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

1.

Skilgreining markaðarins og staða fyrirtækja

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Starfsemi fyrirtækjanna tveggja í eigu kvartanda, Almennu umhverfisþjónustunnar ehf. og Tómrar steypu ehf., er fólgin í framleiðslu og sölu á steinsteypu. Fyrirtækin kaupa efni til framleiðslu sinnar af aðilum sem Snæfellsbær hefur veitt leyfi til efnistöku úr námum í landi Snæfellsbæjar og sölu á því efni til þriðja aðila. Þá vísar kvartandi til þess að á Snæfellsnesi séu starfræktar tvær steypustöðvar, önnur í eigu kvartanda en eigandi hinnar steypustöðvarinnar er einn handhafa leyfis til efnistöku í námu Snæfellsbæjar á Breið. Í erindi kvartanda er í raun á því byggt að hann geti ekki boðið sambærileg verð og keppinautar hans í steypuvinnslu sem eru handhafar efnistökualeyfis.

Með vísan til framangreinds telst sá vörumarkaður sem kemur hér til skoðunar vera markaður fyrir malarnám til steinsteypuvinnslu, þ.e. til framleiðslu og síðar sölu á steinsteypu. Eingöngu tveir aðilar starfa við steinsteypuvinnslu á umræddu atvinnusvæði sem er vestari hluti Snæfellsness, en hár flutningskostnaður á steinsteypu og eiginleikar hennar hamla samkeppni milli aðila sem eru staðsettir á ólíkum landsvæðum.

Í málum samkeppnisyfirlitvalda sem varða efni til steypugerðar hefur landfræðilegi markaðurinn fyrir steinsteypu og efni fyrir framleiðslu á steinsteypu verið álitinn afmarkast af þeirri staðreynd að sandur og mól eru verðlítill miðað við þyngd, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 38/2000 í máli gegn Snæfellsbæ. Þá hefur skammur storknúnartími steypunnar einnig áhrif. Af framangreindu leiðir að ekki er hagkvæmt fyrir efniskaupanda að láta flytja fyrir sig efni af því tagi sem um ræðir um langan veg. Því verður að ætla að landfræðilegur markaður málsins sé takmarkaður við Snæfellsbæ og nærsveitir í máli þessu. Því er ljóst að aðgengi að námum í Snæfellsbæ og kostnaðarauki við að koma efni að starfsstöð þar sem það er fullunnið, er til þess fallið að hafa áhrif á samkeppnisstöðu aðila á markaði þar sem fákeppni ríkir.



Til greina kemur að skipta markaði fyrir malarnám til steypugerðar í nokkra undirmarkaði, t.a.m. eftir námum, með hliðsjón af mismunandi eiginleikum efnisins, en Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til þess að taka nánari afstöðu til vörumarkaðarins í þessu máli.

2.

Mat Samkeppniseftirlitsins

2.1 Fyrirkomulag leyfisveitinga til efnistöku

Í máli þessu verður tekið til skoðunar hvort fyrirkomulag leyfisveitinga til efnistöku í malarnámum Snæfellsbæjar sem ákveðið var í júní árið 2007 hafi haft skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, t.d. með því að mismuna keppinautum á sama markaði eftir búsetu. Verður lagt mat á það hvort háttsemi Snæfellsbæjar við upptöku nýs fyrirkomulags leyfisveitinga til efnistöku í námum sveitarfélagsins hafi raskað samkeppni á milli fyrirtækja sem eru starfandi á markaði fyrir framleiðslu og sölu á steinsteypu í Snæfellsbæ og nágrenni.

Kvörtunin lýtur að því að með umræddu fyrirkomulagi leyfisveitinga til efnistöku úr malarnáminu á Breið hafi Snæfellsbær brotið gegn samkeppnislögum. Áður en það fyrirkomulag var tekið upp, líkt og rakið hefur verið hér að framan, hafði að sögn Snæfellsbæjar enginn formlegt leyfi samkvæmt samningi við sveitarfélagið til efnistöku úr námunum heldur hafi verið óskað eftir leyfi hverju sinni sem iðulega hafi verið veitt af tæknideild Snæfellsbæjar. Þetta virðist ekki vera allskostar rétt og gerði tæknideild Snæfellsbæjar samning við kvartanda í þessu máli um ótímabundna efnistöku við Harðarkamb, dags. 28. apríl 2004.

Samkeppniseftirlitið telur eðlilegt að aðgangur að malarnáminu á Breið sé háður ákveðnum leyfisveitingum. Við úthlutun slíkra leyfa ber sveitarfélögum hins vegar að gæta að því að fyrirkomulag leyfisveitinga hamli ekki samkeppni. Í þessu sambandi má t.d. benda á að leyfisveingar sem þessar skulu byggja á reglum sem taka jafnt til allra sem í hlut eiga þannig að komist verði hjá því að samkeppni raskist á milli aðila á markaðnum.

Þá ber að líta til þess að Snæfellsbær lýsti því yfir í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 16. nóvember 2011, að ákvörðun hafi verið tekin um að veita nokkrum aðilum leyfi til efnistöku í malarnámum sveitarfélagsins til að tryggja góða umgengni um námurnar og skynsamlega nýtingu. Ljóst er að þeir aðilar sem áður höfðu fengið leyfi til að sækja efni í námuna bjuggu yfir þekkingu á staðháttum og reynslu af efnistöku á svæðinu. Í ljósi þess hefði verið eðlilegt að þeir aðilar kæmu til álita við val á hæfustu aðilum til að bera ábyrgð á námum sveitafélagsins. Á það ekki síst við um kvartanda í þessu máli sem hafði gert skriflegan samning við Snæfellsbæ um efnistöku við Harðarkamb og virðist hafa verið í gildi í júní 2007 þegar auglýst var eftir leigjendum að malarnáminu. Þá ber einnig að líta til þess að á umræddum markaði fyrir framleiðslu og sölu á steypuefni í Snæfellsbæ ríkir fákeppni og því bar Snæfellsbæ að gæta að jafnræði milli starfandi aðila á umræddum markaði og sjá þannig til þess að eðlileg samkeppnisskilyrði ríki á hinum landfræðilega samkeppnismarkaði.



Í þessu samhengi vekur það jafnframt athygli Samkeppniseftirlitsins að Snæfellsbær hefur ekki veitt tilskilin framkvæmdaleyfi vegna efnistöku úr námum í eigu sveitarfélagsins. Líkt og að framan greinir er öll efnistaka á landi háð framkvæmdaleyfi samkvæmt 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 2. mgr. 47. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999. Sé tilgangur Snæfellsbæjar með hinu núgildandi fyrirkomulagi að vernda hinar takmörkuðu auðlindir í eigu sveitarfélagsins skýtur það að mati Samkeppniseftirlitsins skökku við að ekki hafi verið gefin út tilskilin framkvæmdaleyfi vegna efnistökkunnar.

Óumdeilt er í málinu að Snæfellsbær auglýsti til leigu aðgang að malarnámi í lok júní 2007. Umsóknarfrestur stóð yfir í rúmlega viku, en auglýsingin birtist í bæjarblaði Snæfellsbæjar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er það fyrirkomulag sem notast var við á mælisvert í ljósi þess að einungis þeir sem búsettir voru í Snæfellsbæ á umræddu tímabili voru í líklegri aðstöðu til þess að sjá auglýsinguna. Kvartandi er búsettur í öðru sveitarfélagi og því barst auglýsingin honum ekki. Þá ber einnig að gera athugasemd við þann stutta frest er Snæfellsbær veitti til umsókna. Snæfellsbær gerði heldur enga tilraun til þess að hafa samband við þá aðila er höfðu fram til þessa haft og nýtt sér heimild til efnistöku úr malarnáminu. Snæfellsbær mátti vita af fenginni reynslu að aðrir en innansveitarmenn kynnu að hafa áhuga á leyfi til efnistöku úr malarnáminu ef þeim væri tilkynnt nýtt fyrirkomulag leyfisveitinga.

Með vísan til framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að umrætt fyrirkomulag leyfisveitinga til malarnáms í námunni á Breið hafi verið til þess fallið að hindra aðgang aðila að markaðnum og hafa þannig skaðleg áhrif á samkeppni. Fyrirkomulag leyfisveitinganna var þar með til þess fallið að veita þeim aðilum sem búsettir voru innan sveitarfélagsins og fengu umrædda auglýsingu senda á starfsstöð sína eða heimili forgang fram yfir aðra aðila á markaðnum. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að fyrirkomulag þetta hafi í raun haft þau áhrif að aðgangur að námum sveitarfélagsins hafi verið takmarkaður við aðila sem eiga lögheimili í bæjarfélaginu. Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um mál af þessu tagi, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 38/2000 frá 15. desember 2000 *Kvörtun Stefáns Björgvinssonar yfir samkeppnishömlum í tengslum við aðgang að málarnámi í Snæfellsbæ*. Verður nú nánar fjallað um þá ákvörðun.

2.2 Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 38/2000

Í umsögn Snæfellsbæjar til Samkeppniseftirlitsins dags. 17. nóvember 2011, kom fram að Snæfellsbær hafi talið að með því breyta fyrirkomulagi leyfisveitinga til efnisvinnslu úr námum sveitarfélagsins hafi sveitarfélagið verið að uppfylla skilyrði ákvörðunar nr. 38/2000 frá 15. desember 2000 *Kvörtun Stefáns Björgvinssonar yfir samkeppnishömlum í tengslum við aðgang að málarnámi í Snæfellsbæ*. Þá taldi sveitarfélagið sig jafnframt hafa stuðlað að eðlilegri samkeppni og skynsamlegri nýtingu á takmarkaðri auðlind í eigu sveitarfélagsins.

Fjallað var um fyrirkomulag Snæfellsbæjar við veitingu leyfa til efnistöku í námum sveitarfélagsins í áðurnefndri ákvörðun samkeppnisráðs nr. 38/2000. Í umræddri ákvörðun kom fram að eðlilegt væri að umfang efnistöku úr námum sveitarfélagsins væri háð eftirliti og að aðgangur að námunni á Breið væri háður leyfi bæjarstjóra. Þá var jafnframt tekið fram að slíkar leyfisveitingar þyrftu að byggja á reglum sem taka jafnt til allra er í hlut



eiga, þannig að komist væri hjá því að samkeppni raskist milli hlutaðeigandi aðila. Niðurstaðan var sú að ákvörðun Snæfellsbæjar um að takmarka aðgang að námum sveitarfélagsins við aðila sem áttu lögheimili í bæjarfélaginu hafi verið til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Talin var ástæða til þess að beina þeim fyrirmælum til Snæfellsbæjar að endurskoða verklag við leyfisveitingar til efnisvinnslu í námum sveitarfélagsins og afnema áðurnefnda takmörkun.

Snæfellsbær greindi frá því í andsvörum sínum í því máli sem hér er til umfjöllunar að með nýju fyrirkomulagi leyfisveitinga væri bæjarfélagið að bregðast við ákvörðuninni með því að koma til móts við aðila óháð búsetu þeirra. Samkeppniseftirlitið telur þó að með háttsemi Snæfellsbæjar hafi bæjarfélagið óbeint mismunað keppinautum með tilliti til búsetu þeirra. Það er því mat Samkeppniseftirlitsins að sambærilegar samkeppnishömlur hafi verið til staðar við úthlutun leyfisveitinga sumarið 2007, enda var auglýsingin sem sveitarfélagið setti fram einungis birt í blaði sem hefur takmarkaða dreifingu, þ.e. innan Snæfellsbæjar.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er það mat Samkeppniseftirlitsins að aðilum búsettum í sveitarfélaginu Snæfellsbæ hafi með umsóknarferli og fyrirkomulagi leyfisveitinga til efnistöku í malarnámum sveitarfélagsins sumarið 2007 verið veitt óeðlilegt samkeppnislegt forskot á kostnað aðila sem starfrækja sams konar atvinnustarfsemi í öðrum sveitarfélögum á sama atvinnusvæði. Mismunun þessi er til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

2.3 Samkeppnishamlandi ákvæði í leigusamningum

Þeir aðilar er fengu úthlutað leyfi til efnistöku úr malarnáminu á Breið sumarið 2007 skrifuðu undir leigusamninga við Snæfellsbæ. Með bréfi, dags. 24. október 2011, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afriti af umræddum samningum. Snæfellsbær afhenti þá 16. nóvember 2011. Að mati Samkeppniseftirlitsins má í umræddum leigusamningum finna ákvæði sem eru til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Af þeim sökum þótti Samkeppniseftirlitinu ástæða til þess að taka umrædda leigusamninga til nánari skoðunar. Verður það nú rakið nánar.

Í 4. gr. samningsins segir:

„Samningurinn er ótímabundinn og hefst leigutíminn hinn 31.12 2007. Uppsögn á samningi þessum þarf að vera fyrir 31.12 ár hvert annars framlengist samningurinn um eitt ár í senn.“

Í ljósi þess hvernig fyrirkomulagi leyfisveitinga var háttað þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að ótímabundnir samningar við leyfishafa séu til þess fallnir að valda frekari útilokun aðila. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð hvaða málefnalegu sjónarmið liggja þarna að baki. Þeir einstaklingar sem nutu þess að vera búsettir í Snæfellsbæ á því tímabili sem leyfisveitingarnar voru auglýstar virðast með þessu hafa tryggt sér óendanlegt leyfi til efnistöku. Á sama tíma eru þeir sem misstu af auglýsingunni útilokaðir frá aðgengi að náminu nema fyrir tilstilli núverandi leyfishafa með þeim takmörkunum er því fylgja og raktar hafa verið hér að framan.



Í 5. gr. leyfissamningsins segir:

„Leigugjald það sem leigutaki greiðir til leigusala skal vera kr. 200 fyrir hvern rúmmetra efnis sem tekið er úr námunni til notkunnar innan sveitarfélagsins Snæfellsbæ. Sé efnið notað utan þess sveitarfélags skal greiðslan vera kr. 500 fyrir hvern rúmmetra.“

Snæfellsbær greindi frá því bréfi sínu, dagsettu 16. janúar 2012, að íbúar ættu að njóta góðs af auðlind sveitarfélagsins. Snæfellsbær taldi að það væri ekki hlutverk sitt að útvega ódýrt námuefni utan sveitarfélagsins ásamt því að vísa til stjórnarskrárvarins eignaréttar síns á námunni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er 5. gr. í töluverðu ósamræmi við tilgang og markmið samkeppnislaga. Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni og vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. mgr. 1. gr. samkeppnislaga. Framangreint ákvæði samningsins veldur því að samkeppnisstaða aðila raskast eftir því hvernig búsetu þeirra er háttað. Með því að ákvarða hvaða verð leyfistaki skuli greiða eftir því hvar efnið skuli notað er Snæfellsbær að raska samkeppni á markaðnum. Aðilar á markaðnum sem búsettir eru utan Snæfellsbæjar eiga ekki eingöngu erfiðara með að nálgast leyfi fyrir efnistöku, sbr. framangreinda umfjöllun, heldur er efnisgjaldið sjálft jafnframt hærra fyrir þá samkvæmt 5. gr. samningsins sé efnið notað utan sveitarfélagsins. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð hvaða málefnalegu sjónarmið réttlæta það fyrirkomulag að í samningum sveitarfélagsins við leigutaka sé kveðið á um hærra efnisgjald verði efnið notað utan sveitarfélagsins.

Samkvæmt 11. gr. leigusamningsins er sveitarfélaginu heimilt að rifta samningnum verði leigutaki uppvís að því að brjóta gegn 5. gr. samningsins. Með 11. gr. eru samkeppnishamlandi áhrif 5. gr. samningsins fest enn frekar í sessi með hótun um riftun á samningnum fari leigutaki ekki eftir efni hans.

Að því er varðar tilvísun Snæfellsbæjar til stjórnarskrárvarins eignaréttar síns á malarnáminu, skal áréttað að samkeppnislög taka einnig til opinberra aðila, sbr. b. lið 1. mgr. 16. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið hefur heimild til íhlutunar gagnvart samkeppniskandi athöfnum opinberra aðila að uppfylltum skilyrðum 16. gr. laganna. Almennt gildir, að séu skilyrði íhlutunar Samkeppniseftirlitsins fyrir hendi á annað borð, er án þýðingar að hin samkeppnishamlandi athöfn sé liður í einkaréttarlegri ráðstöfun hagsmuna eða verðmæta. Rétt er þó að ítreka eins og fram hefur komið að Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við að tilteknu fyrirkomulagi sé komið á til þess að vernda náttúruauðlindir í eigu sveitarfélagsins. Slíkt fyrirkomulag verður þó að vera í samræmi við markmið og tilgang samkeppnislaga og þar skal gætt jafnræðissjónarmiða.

Með vísan til framangreinds gerir Samkeppniseftirlitið alvarlegar athugasemdir við umrædd ákvæði leigusamninga og telur þau mjög samkeppnishamlandi þar sem þau skapa alvarlegar aðgangshindranir að umræddum markaði. Er þeim fyrirmælum beint til



Snæfellsbæjar að endurskoða umrædda samninga samhliða því að fyrirkomulag leyfisveitinga að malarnámi á Breið verði endurskoðað og áður nefndar takmarkanir afnumdar.

2.4 Niðurstaða

Í málinu liggur fyrir að Snæfellsbær auglýsti til umsóknar leyfisveitingar á efnistöku að malarnáminu á Breið sumarið 2007. Kvörtun Almennu umhverfisþjónustunnar og Tómrar steypu lýtur að því að þetta tiltekna fyrirkomulag leyfisveitinga hafi haft skaðleg áhrif á samkeppni og raskað samkeppnisstöðu aðila sem notast við malarefni í atvinnustarfsemi sinni.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga taka lögin til hvers konar atvinnustarfsemi, án tillits til þess hvort hún er rekin af opinberum aðilum eða öðrum. sbr. einkum c. lið 1. mgr. 8. gr. og b. lið 1. mgr. 16. gr. laganna, enda hafi sérlög ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu hins opinbera til slíkra athafna. Líkt og að framan greinir er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki séu til staðar sérlög sem kveða á um sérstakar skyldur eða heimildir Snæfellsbæjar við gerð leigusamninga um námuréttindi. Með vísan til þess telur Samkeppniseftirlitið sig vera bært til að fjalla efnislega um fyrirkomulag leyfisveitinga að malarnáminu á Breið. Í erindi Almennu umhverfisþjónustunnar og Tómrar steypu var jafnframt kvartað yfir háttsemi Snæfellsbæjar í tengslum við lóðaúthlutanir en líkt og áður er rakið er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé ástæða til að aðhafast vegna þess að svo stöddu.

Samkeppniseftirlitið hefur áður lýst því yfir að eðlilegt sé að aðgangur að malarnáminu sé takmarkaður að einhverju leyti. Hins vegar þurfa slíkar takmarkanir m.a. í formi leyfisveitinga að byggja á reglum, sem taka jafnt til allra er í hlut eiga, þannig að komist sé hjá því að samkeppni raskist milli aðila á sömu mörkuðum, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 38/2000.

Samkeppniseftirlitið gerir athugasemdir við fyrirkomulag Snæfellsbæjar við auglýsingu eftir leigjendum að malarnámum á Breið í lok júní 2007. Telur eftirlitið að með hinum stutta umsóknarfresti sem kynntur var í bæjarblaði sem hefur afar takmarkaða dreifingu hafi sveitarfélagið mismunað aðilum eftir búsetu þeirra. Ljóst er að þetta tiltekna fyrirkomulag varð til þess að aðilum utan sveitarfélagsins var mismunað með óbeinum hætti. Á það jafnvel við um aðila sem hafði haft leyfi frá tæknideild Snæfellsbæjar frá árinu 2004 til efnistöku gegn 200,- kr. gjaldi fyrir hvern rúmmetra, sbr. leyfi kvartanda í þessu máli, og hafði nýtt sér það leyfi. Gerir Samkeppniseftirlitið athugasemdir við að ekki hafi verið haft samband við aðila sem áður höfðu verið virkir við efnistöku úr umræddu malarnámi og hið nýja fyrirkomulag kynnt þeim.

Með ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 38/2000 var Snæfellsbæ gert að láta af takmörkunum við efnistöku úr malarnámum. Þá miðuðust takmarkanirnar við að leyfishafar þyrftu að hafa lögheimili í sveitarfélaginu. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að sambærilegar samkeppnishömlur hafi verið til staðar við úthlutun leyfisveitinga sumarið 2007.



Samkeppniseftirlitið gerir jafnframt alvarlegar athugasemdir við tiltekin ákvæði leigusamninga Snæfellsbæjar um námuréttindi. Af ákvæðum samninganna leiðir að samningar leyfishafa við sveitarfélagið eru ótímabundnir og að greiða beri hærra verð fyrir efnistöku úr námum sveitafélagsins sé efnið notað utan sveitarfélagsins. Ekki verður séð að hvaða leyti framangreind sjónarmið standist samkeppnislög. Snæfellsbær hefur vísað til eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar að malarnáminu. Það skal ítrekað að samkeppnislög taka til opinberra aðila og Samkeppniseftirlitið hefur heimild til íhlutunar gagnvart samkeppniskandi athöfnum opinberra aðila.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal m.a. ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og með því að auðvelda aðgang nýrra keppninauta að markaðinum, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, auk aðstæðna sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið telur að fyrirkomulag leyfisveitinga til efnistöku úr malarnáminu á Breið hafi verið til þess fallið að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Í þessu samhengi ítrekar Samkeppniseftirlitið á að engin sérlög eru til grundvallar hins framangreinda fyrirkomulags.

Telur Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að beina þeim fyrirmælum til Snæfellsbæjar að endurskoða verklag við leyfisveitingar til efnisvinnslu í námum sveitarfélagsins og afnema þær samkeppnishindrandi takmarkanir sem að framan hefur verið lýst. Er því beint til Snæfellsbæjar að hafa samkeppnissjónarmið að leiðarljósi er slík leyfi eru auglýst til umsóknar og síðar veitt. Þá beinir Samkeppniseftirlitið jafnframt þeim fyrirmælum til Snæfellsbæjar, að látið verði af samkeppnishamlandi hagsmunagæslu fyrir aðila sem starfrækja atvinnustarfsemi innan sveitarfélagsins.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Aðdragandi og efni þeirra samninga sem Snæfellsbær gerði við úthlutun leyfisveitinga til malarnáms á Breið sumarið 2007 hefur skaðleg áhrif á samkeppni og fer gegn markmiði samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 1. og 16. gr. laganna.

Með heimild í b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið eftirfarandi fyrirmælum til sveitarfélagsins Snæfellsbæjar:

- **Snæfellsbær segi upp framangreindum samningum um malarnám á Breið með gildistöku eigi síðar en 30. desember 2013, þegar núgildandi leigutímabili lýkur.**
- **Snæfellsbær komi á nýju fyrirkomulagi leyfisveitinga um aðgang að malarnámum á Breið sem byggist á hlutlægum og málefnalegum**



sjónarmiðum. Gæta skal að jafnræðissjónarmiðum við hið nýja fyrirkomulag þannig að komist verði hjá því að samkeppni raskist. Þannig skal hið nýja fyrirkomulag ekki fela í sér beina eða óbeina mismunun eftir búsetu. Skal hið nýja fyrirkomulag leyfisveitinga sannanlega auglýst fyrir öllum aðilum á viðkomandi markaði sem og öllum þeim sem kunna að eiga hagsmuna að gæta vegna leyfisveitingarinnar. Þá skal leigugjald vegna malarnáms eða önnur verðlagning og viðskiptakjör ekki fela í sér mismunun sem rekja má til búsetu leyfishafa.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson