

Þriðjudagurinn, 4. apríl 2017

Álit nr. 2/2017

Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði Álit til Reykjavíkurborgar vegna skipulagsmála

I. Tilfni álits

Álit þetta er eitt af fjórum opinberlega birtum álitum þar sem Samkeppniseftirlitið fer þess á leit við tiltekin stjórnvöld að þau leggi sitt af mörkum til þess að stuðla að bættri samkeppni á eldsneytismarkaði.¹ Álitin eru birt í tengslum við markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaðnum. Eru þau sett fram eftir umsagnarferli þar sem hagsmunaaðilum og stjórnvöldum gafst kostur á að gera athugasemdir við frummat Samkeppniseftirlitsins, sem birt var með skýrslu í lok árs 2015.² Miðar rannsóknin að því að koma auga á samkeppnishömlur á markaðnum og grípa til aðgerða til að draga úr þeim.

Með þessu álitu beinir Samkeppniseftirlitið því til Reykjavíkurborgar að sveitarfélagið beiti sér fyrir því að draga úr þeim samkeppnishömlum á íslenska eldsneytismarkaðnum sem taldar eru felast í núgildandi stefnu og framkvæmd Reykjavíkurborgar varðandi eldsneytisstöðvar, í daglegu tali kallaðar bensínstöðvar. Samhliða álitinu hefur Samkeppniseftirlitið beint sérstöku álitu nr. 1/2017 til ráðherra umhverfis- og auðlindamála.

Álitu er sett fram með stoð í c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, en samkvæmt ákvæðinu hefur Samkeppniseftirlitið það hlutverk að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að mörkuðum.

¹ Álitin eru þessi:

Álit nr. 1/2017, Álit til umhverfis- og auðlindaráðherra um skipulagsmál og úthlutun lóða.

Álit nr. 2/2017, Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði. Álit til Reykjavíkurborgar vegna skipulagsmála.

Álit nr. 3/2017, Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði. Álit til Flutningsjöfnunarsjóðs.

Álit nr. 4/2017, Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði. Álit til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

² Rit nr. 2/2015, Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum – Frummatsskýrsla.

II. Málsmeðferð

Þann 6. júní 2013 hóf Samkeppniseftirlitið markaðsrannsókn á íslenska eldsneytismarkaðnum, sbr. heimild í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, með síðari breytingum, sbr. og 2. mgr. 16. gr. laganna og reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 490/2013, um markaðsrannsóknir. Markmið rannsóknarinnar er að greina mögulegar samkeppnishömlur og bæta samkeppnisumhverfi á mörkuðum þar sem ástæða er til að ætla að aðstæður eða háttsemi séu fyrir hendi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns, sbr. 2. gr. áðurnefndra reglna Samkeppniseftirlitsins nr. 490/2013. Beinist markaðsrannsóknin bæði að þeim fyrirtækjum sem störfuðu á eldsneytismarkaðnum við upphaf rannsóknarinnar og þeim opinberum aðilum sem áhrif kynnu að hafa á markaðnum, sbr. 1. gr. áðurnefndra reglna nr. 490/2013.

Þann 30. nóvember 2015 gaf Samkeppniseftirlitið út frummatsskýrslu vegna markaðsrannsóknarinnar. Þar var að finna frummat Samkeppniseftirlitsins á því hvort til staðar væru aðstæður eða háttsemi á íslenska eldsneytismarkaðnum sem hefðu skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Jafnframt voru í skýrslunni reifaðar mögulegar úrbætur í þeim tilvikum þar sem Samkeppniseftirlitið taldi aðstæður eða háttsemi skaða samkeppni.

Í frummatsskýrslunni var m.a. tekið til sérstakrar skoðunar hvort regluverk og framkvæmd stjórnvalda gæti haft skaðleg áhrif á samkeppni og þá hvernig, s.s. með tilliti til ólíkra áhrifa þeirra á fyrirtæki sem þegar væru á markaði og þau fyrirtæki sem ætluðu sér hugsanlega inn á markaðinn, sbr. nánar umfjöllun í 8. kafla skýrslunnar. Þau atriði sem fjallað var sérstaklega um í þessu sambandi í frummatsskýrslunni voru eftirfarandi:

1. Skipulagmál og lóðaúthlutanir sveitarfélaga,
2. flutningsjöfnun olíuvara,
3. opinber innkaup,
4. undanþáguheimild fyrir samstarfi keppinauta skv. 15. gr. samkeppnislaga,
5. löggjöf um endurnýjanlegt eldsneyti og
6. eldsneytishóp orkusparnefndar.

Það var frummat Samkeppniseftirlitsins að tiltekna aðstæður og/eða háttsemi sem tengdust regluverki og framkvæmd stjórnvalda takmörkuðu eða hefðu skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum, sbr. nánar kafla 8 í skýrslunni. Á grundvelli frummatssins taldi Samkeppniseftirlitið jafnframt ýmis rök hníga að því að gerðar yrðu breytingar á tilteknum þáttum sem vörðuðu opinbera aðila sem miðuðu að því að efla og virkja samkeppni og þar með bæta hag almennings.

Við birtingu frummatsskýrslunnar kallaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum og athugasemdum um frummatið frá fyrirtækjum sem starfa á markaðnum, viðskiptavinum þeirra, neytendum, opinberum aðilum og öðrum hagsmunaaðilum. Bárust Samkeppniseftirlitinu sjónarmið frá 22 aðilum varðandi hina ýmsu þætti

frummatsskýrslunnar og eru þau birt á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.³ Verður vísað til þeirra sjónarmiða eftir því sem við á hér á eftir.

Þann 20. september 2016 hélt Samkeppniseftirlitið opinn fund í tengslum við markaðsrannsóknina þar sem hagsmunaaðilum og öðrum var gefið færi á að koma á framfæri frekari sjónarmiðum um frummatsskýrsluna, sbr. 8. gr. reglna nr. 490/2013. Á fundinum voru mismunandi viðhorf hagsmunaaðila rædd og áttu sér stað umræður um mögulegar samkeppnishindranir og hugsanlegar úrbætur á eldsneytismarkaðnum.

Í umfjölluninni hér á eftir verða raktar meginniðurstöður frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins um þær samkeppnishindranir á eldsneytismarkaðnum sem taldar voru felast í stefnu og framkvæmd Reykjavíkurborgar í tengslum við skipulagsmál. Þá verða framkomin sjónarmið aðila reifuð og að lokum tekin afstaða til þess hvort það mat Samkeppniseftirlitsins sem fram kom í frummatsskýrslunni hafi breyst að einhverju leyti eða standi óhaggað. Að endingu verða tilmæli Samkeppniseftirlitsins sett fram.⁴

III. Niðurstaða

1.

Frummat Samkeppniseftirlitsins

Í frummatsskýrslunni var m.a. rakið að við markaðsrannsóknina hefði Samkeppniseftirlitið aflað sjónarmiða olúfélaganna um skipulags- og lóðaúthlutunarmál ásamt því að hafa aflað upplýsinga frá 12 sveitarfélögum.⁵ Sú niðurstaða leiddi í ljós að framkvæmd sveitarfélaga í þessum efnum væri ærið misjöfn og misjafnt væri hversu langt sveitarfélög teldu sér skylt að horfa að því er varðar samkeppnisleg áhrif sem leiddu af ákvörðunum um skipulagsmál og lóðaúthlutun, m.a. ákvörðunum sem tengdust eldsneytismarkaðnum. Þá komu jafnframt fram vísbendingar um að víða væri pottur brotinn við undirbúning sveitarfélaga að lóðaúthlutunum og skipulagsákvörðunum, þar sem ekki væri litið til áhrifa á samkeppni samhliða öðrum málefnalegum sjónarmiðum. Í því sambandi var sérstaklega vísað til umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar varðandi skipulagsgerð og lóðaúthlutanir undir eldsneytisstöðvar og aðalskipulag sveitarfélagsins þar sem fyrirfram væri búið að móta það viðmið að stefnt skyldi að því að ekki væri úthlutað lóðum undir nýjar eldsneytisstöðvar nema eldri stöðvar í Reykjavík yrðu lagðar niður á móti.

Við upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins hjá sveitarfélögum bentu nokkur þeirra á að lítið hefði verið um eftirspurn eftir lóðum í kjölfar bankahrunsins, þ. á m. á eldsneytismarkaðnum. Hefði því ekki verið með marktækum hætti hægt að greina, við gerð skipulagsáætlana og úthlutun lóða, hvort og hvernig sveitarfélög litu til þeirra átta

³ Öll sjónarmið sem bárust hafa verið birt á vefsíðu Samkeppniseftirlitsins: <http://www.samkeppni.is/samkeppnisreglur/markadsrannsokn/>.

⁴ Í frummatsskýrslunni sjálfri er að öðru leyti að finna ítarlega umfjöllun um markaðsrannsóknina sem slíka, fyrri afskipti samkeppnisyrvalda og eftirfylgni vegna einstakra þátta sem tengjast regluverki og framkvæmd stjórnvalda varðandi eldsneytismarkaðinn, svo og fyrri sjónarmið hagsmunaaðila varðandi regluverk og framkvæmd stjórnvalda og frummat Samkeppniseftirlitsins. Um þessi atriði vísast að mestu til frummatsskýrslunnar, sbr. einkum 8. kafla hennar, bls. 249 o.áfr.

⁵ Svör bárust frá 8 sveitarfélögum: Reykjavík, Mosfellsbæ, Seltjarnarnesi, Hafnarfirði, Garðabæ, Hveragerði, Akureyri og Kópavogi. Ekki bárust svör frá Borgarnesi- Borgarbyggð; Selfossi; Ísafirði og Fljótsdalshéraði.

meginreglna sem finna hefði mátt í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni. Meginreglur um samkeppni við skipulag og lóðaúthlutanir*, sbr. 2. gr. álitsins. Það breytti því þó ekki að mati Samkeppniseftirlitsins að umræddar átta meginreglur væru ekki bindandi og markmiðsákvæði skipulagslaga kvæði ekki nægilega skýrt á um það að horfa ætti til samkeppnislegra áhrifa við skipulagsgerð. Þá væru ekki í gildi reglur varðandi lóðaúthlutanir eða ákvarðanir sem tengjast lóðanotkun hjá sveitarfélögum.

Í frummatskýrslu Samkeppniseftirlitsins var það niðurstaða eftirlitsins varðandi gerð skipulagsáætlana og lóðaúthlutanir að núgildandi lagaumhverfi tryggði ekki að samkeppnissjónarmið væru höfð til hliðsjónar og metin með markvissum hætti andspænis öðrum sjónarmiðum við gerð skipulagsáætlana og ákvarðana sem tengdust úthlutunum og notkun lóða til eldsneytissölu. Var það frummat Samkeppniseftirlitsins að umgjörð og framkvæmd skipulagsmála og lóðaúthlutana væri til þess fallin að skaða samkeppni á eldsneytismarkaðnum, sbr. nánar í kafla 8.1. í skýrslunni, sbr. einnig umfjöllun í skýrslu eftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, og fyrrnefnt álit nr. 3/2009.

Þá kom fram í skýrslunni að Samkeppniseftirlitið hefði sérstakar áhyggjur af samkeppnisskilyrðum á eldsneytismarkaðnum í Reykjavík, en sveitarfélagið hafði markað stefnu í aðalskipulagi um að sporna gegn fjölgun eldsneytisstöðva. Var það mat eftirlitsins að tryggja yrði að hvorki stefnan sem slík né framkvæmd sveitarfélagsins leiddi af sér aðgangshindrun fyrir nýja eða minni keppinauta á svæðinu. Brýnt væri að stjórnvöld gripu til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja að samkeppnishindranir af þessu tagi ættu sér ekki stað af hálfu hins opinbera.

Í frummatsskýrslunni var lagt til að í samræmi við fram komnar hugmyndir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins yrði skipaður starfshópur sem hefði það hlutverk að skoða nauðsynlegar breytingar á lagaumhverfi skipulags- og lóðaúthlutunarmála, þ. á m. fyrir eldsneytismarkaðinn. Þá taldi Samkeppniseftirlitið það einnig koma til álita að gefa út álit eða tilmæli við lok markaðsrannsóknar um þetta atriði og þannig stuðla að því að lögin og framkvæmd þeirra færi ekki gegn markmiði samkeppnislaga eða ynni gegn virkri samkeppni, sbr. d-lið 9. gr. reglna nr. 490/2013, og sbr. einnig 18. gr. samkeppnislaga.

2.

Sjónarmið og umsagnir aðila

2.1 Festi hf.⁶

Í sjónarmiðum Festar hf. (hér eftir Festi), dags. 11. mars 2016, var það meðal annars rakið að Festi hefði í mars 2014 ákveðið að stefna að opnun eldsneytisafgreiðslustöðva sem einnig byðu upp á endurnýjanlega orkugjafa. Hins vegar hefði ekkert sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu samþykkt málaleitanir félagsins um uppsetningu eldsneytisstöðva við verslanir þess. Eitt sveitarfélag hefði hafnað umsókn um uppsetningu slíkrar stöðvar á þeirri forsendu að „nóg væri af bensínstöðvum“ og opinberar yfirlýsingar nokkurra

⁶ Skv. upplýsingum af vef Festar (www.festi.is) sérhæfir fyrirtækið sig í rekstri verslunarfyrirtækja en með kaupum á fjórum fyrirtækjum af Norvik hf. árið 2014 tók Festi yfir rekstur Kaupáss, sem rekur matvöruverslanir undir merkjum Krónunnar, Nóatúns og Kjarvals, ELKO, Intersport og vöruhótelsins Bakkans. Þá keypti Festi jafnframt hluta af fasteignasafni Smáragarðs.

sveitarstjórnarmanna í Reykjavík gæfu Festi ekki tilefni til bjartsýni. Umsókn félagsins til Faxaflóahafna hefði verið vísað til Umhverfis- og skipulagsráðs þann 22. janúar 2016, en ekki verið framsend fyrr en 9. mars s.á. eftir ítrekaða beiðni Festar. Þrautarganga félagsins staðfesti í raun flestar þær ályktanir sem dregnar hefðu verið fram í frummatskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Taldi Festi nauðsynlegt að sveitarfélög settu sér gagnsæjar og skýrar reglur varðandi afgreiðslu umsókna. Veigamikil rök þyrftu að koma til ef meina ætti smásala að auka vöruframboð sitt, hefði hann starfsleyfi og aðstöðu sem uppfyllti öll þau skilyrði sem krafist væri.

Umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkurborgar tók fyrirspurnina fyrir á fundi sínum þann 17. ágúst 2016. Í fundargerð af fundinum kemur fram að breytingin hafi falið í sér að koma fyrir sjálfsafgreiðslustöð fyrir eldsneyti á bílastæðum á suðausturenda lóðar nr. 15-21 við Fiskislóð í samræmi við uppdrátt. Meirihluti umhverfis- og skipulagsráðs tók neikvætt í fyrirspurnina og bókaði m.a. að hún samrýmdist hvorki stefnu borgarinnar um fækkun bensínstöðva né nýsamþykktri loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar þar sem segi m.a.: „Markmiðið verði að dætur fyrir jarðefnaeldsneyti innan borgarmarkanna verði 50% færri árið 2030 og verði að mestu horfnar árið 2040.“ Jafnframt tiltók meirihlutinn að sjálfsafgreiðslustöð á umræddum stað myndi festa stórmarkaði í jaðri íbúðasvæðis enn frekar í sessi sem væri í andstöðu við gildandi aðalskipulag Reykjavíkurborgar.⁷

Í bréfi Festar til Samkeppniseftirlitsins, dags. 15. september 2016, var að finna nánari lýsingu á aðdraganda að umsókn fyrirtækisins um breytingu á deiliskipulagi vegna sjálfsafgreiðslustöðvar eldsneytis á Fiskislóð 15-21 og síðari samskiptum félagsins við Reykjavíkurborg og Faxaflóahafnir. Í bréfinu kemur fram að Festi sé ósammála framkomnum sjónarmiðum Reykjavíkurborgar og telji áætlanir fyrirtækisins mjög vel fallnar að þeim markmiðum um bensínstöðvar sem lýst væri í aðalskipulagi Reykjavíkurborgar og félagið uppfyllti öll þau skilyrði sem þar kæmu fram. Að mati Festar hafi umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkurborgar brotið flestar reglur stjórnsýsluréttar við meðferð málsins. Samkvæmt nýlegum upplýsingum frá Festi hafi málið enn ekki fengið formlega meðferð hjá Reykjavíkurborg og væri ennþá til meðferðar hjá Faxaflóahöfnum, tveimur árum eftir að Festi tilkynnti Reykjavíkurborg um fyrirætlanir fyrirtækisins. Þá lægi ekki fyrir hvenær afstöðu mætti vænta frá Faxaflóahöfnunum um framhald málsins.

Hvað varðar aðrar umsóknir Festar bæri jafnframt að geta þess að bæjarráð Kópavogsbæjar hefði samþykkt erindi um mögulega fjölorkustöð við Skógarlind 2 þann 25. ágúst 2016.⁸ Það merkti að Festi hefði nú möguleika á því að reisa fjölorkustöð við Krónuna í Lindum. Einnig væri umsókn Festar um byggingu fjölorkustöðvar við verslun Krónunnar í Mosfellsbær til meðferðar hjá bæjarfyrvöldum.

⁷ Fundargerð af 158. fundi umhverfis- og skipulagsráðs, sem fór fram þann 17. ágúst 2016, má finna á slóð: <http://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-158-0>. Í fundagerðinni kemur fram að fulltrúar meirihlutans hafi tekið neikvætt í fyrirspurnina og bókað eftirfarandi: „*Tillagan samræmist hvorki stefnu Reykjavíkurborgar um fækkun bensínstöðva né nýsamþykktri loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar þar sem segir m.a.: Markmiðið verði að dætur fyrir jarðefnaeldsneyti innan borgarmarkanna verði 50% færri árið 2030 og verði að mestu horfnar árið 2040.*“ Þá var tekið fram að stórmarkaðir með matvöru í jaðri íbúðasvæðis væru jafnframt andstæðir gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur þar sem er að finna stefnur um skipulag vistvænna hverfa og hverfisverslanir. Myndi sjálfsafgreiðslustöð á umræddum stað að öllum líkindum festa stórmarkaðina enn frekar í sessi.

⁸ Sjá nánari upplýsingar í fundargerð 2837. fundar bæjarráðs Kópavogsbæjar sem fór fram þann 25. ágúst 2016: <http://www.kopavogur.is/is/stjornsysla/fundargerdir/baejarrad/1385>

2.2 Atlantsolía ehf.

Í sjónarmiðum Atlantsolíu ehf. (hér eftir Atlantsolía), dags. 16. mars 2016, kom fram að fyrirtækið hefði ekki fengið úthlutað nýrri lóð á höfuðborgarsvæðinu síðastliðin sjö ár. Atlantsolía tók undir þau sjónarmið að staðsetning og fjöldi útsölastaða skipti miklu máli þegar kæmi að markaðshlutdeild og tryggð viðskiptavina. Bæði Reykjavíkurborg og Garðabær hefðu frá árinu 2009 neitað Atlantsolíu um lóðir með þeirri röksemdafærslu að nú þegar væri til að dreifa nægilegum fjölda eldsneytisstöðva. Atlantsolía hefði á móti bent á að í Reykjavík væru gríðarlegar stórar lóðir notaðar undir eldsneytisstöðvar sem myndu leggjast af ef úthlutað yrði lóðum fyrir fleiri og minni stöðvar á hentugri stöðum. Þar með myndi verðmætt byggingarland stóru stöðvanna losna á móti.

Atlantsolía var sammála því að aðlaga mætti frekar regluverk að samkeppnisumhverfinu þegar verið væri að skoða lóðaúthlutanir undir eldsneytisstöðvar. Atlantsolía nefndi það jafnframt í sjónarmiðum sínum að það mætti leiða að því hugann hvort Reykjavíkurborg ætlaði í framtíðinni almennt að setja kvóta á fyrirtæki í samkeppnisrekstri, eins og t.a.m. í matvörugeiranum, þar sem fullyrða mætti að þær verslanir sem nú þegar væru til staðar, nægðu fullkomlega til að uppfylla þarfir markaðarins. Hlyti að þurfa að velta slíku fyrir sér þegar verið væri að fjalla um lóðaúthlutanir, þar sem eldsneytismarkaðurinn ætti að njóta sambærilegrar meðferðar hjá borgaryfirvöldum og aðrir geirar smásölnnar, m.a. með hliðsjón af jafnfræðireglu stjórnssýslunnar.

2.3 Viðskiptaráð Íslands

Í sjónarmiðum Viðskiptaráðs Íslands, dags. 11. mars 2016, var tekið undir þau sjónarmið Samkeppniseftirlitsins að regluverk og framkvæmd stjórnvalda gæti haft margvísleg og töluverð áhrif á samkeppni. Þá kom fram að tillaga um innleiðingu samkeppnismats við reglusetningu hefði verið lögð fram af verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á vormánuðum 2013 og skipulagsmál verið nefnd sérstaklega í tengslum við slíkt samkeppnismat. Viðskiptaráð hefði stutt þau sjónarmið að samkeppnismati væri beitt við reglusetningu og ákvarðanir stjórnvalda þar sem það ætti við.

2.4 Reykjavíkurborg

Í sjónarmiðum Reykjavíkurborgar, dags. 16. mars 2016, var tekið undir að þörf væri á uppbyggilegri umræðu um samkeppnisleg áhrif ákvörðunartöku sveitarfélaga í skipulagsmálum og við lóðaúthlutanir. Reykjavíkurborg væri að sumu leyti sammála því sem fram kæmi í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um skipulags- og lóðamál og áhrif þeirra á samkeppni en teldi þó ástæðu til að koma að ýmsum athugasemdum og sjónarmiðum við þá umfjöllun í frummatsskýrslunni.

Í athugasemdunum kom fram að samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 væri sveitarfélögum beinlínis skylt að skipuleggja land innan marka sveitarfélagsins og væri í skipulagsáætlun mörkuð stefna um landnotkun og byggðapróun. Skipulagsyfirvöld hefðu rúmar heimildir að lögum þegar kæmi að gerð og útfærslu skipulagsáætlana og hefðu þær heimildir ekki verið takmarkaðar þegar ný skipulagslög tóku gildi með lögum nr. 123/2010, þrátt fyrir athugasemdir Samkeppniseftirlitsins. Ákvæði 37. gr. og athugasemdir með frumvarpi því sem varð að lögunum sýndu það svigrúm sem sveitarfélögum væri gefið. Sá aðili sem kaupir fasteign eða fengi lóð úthlutað gæti þannig ekki vænst þess að hann mætti nýta lóðina með öðrum hætti en fram kæmi í gildandi skipulagsskilmálum.

Þau sjónarmið sem teldust lögmætur grundvöllur í skipulagsmálum væru leidd af markmiðum laganna og af því leiddi að skipulagsyfirvöldum bæri fyrst og fremst að líta til þeirra skyldna sem kveðið væri á um í skipulagslögum, þ.e. að stuðla að þróun byggðar, landnotkunar og hagkvæmri nýtingu lands. Skipulagslög gerðu ekki ráð fyrir að samkeppnissjónarmið hefðu vægi umfram það sem leiða mætti af lögunum en óumdeilt mætti telja að eitt efnahagslegra sjónarmiða sem heimilt væri að líta til við skipulagningu byggðar væru samkeppnisleg áhrif. Einnig bæri að hafa í huga að sjónarmið um jafnræði samkeppnisaðila, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og bann við athöfnum opinberra aðila sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, hefðu mikla þýðingu.

Í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar gæti ákveðins misskilnings á hlutverkum og skyldum sveitarfélaga eins og löggjafinn hafi gert ráð fyrir. Umhverfis- og auðlindastefna Reykjavíkurborgar varðandi skipulagsgerð og lóðaúthlutanir undir eldsneytisstöðvar væri í dag hluti af gildandi aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2010-2030. Í aðalskipulaginu kæmi fram stefna um bensínstöðvar, meðal annars almennar heimildir um hvar bensínsala væri heimil og síðan markmið um fjölda þeirra og ákveðnar kröfur væru gerðar til nýrra stöðva þar sem áhersla væri lögð á litlar stöðvar innan gróinna atvinnusvæða en ekki á stakstæðum lóðum. Ein þeirra leiða sem talin væri vænleg til að ná því markmiði Reykjavíkurborgar að leggja sitt af mörkum til þess að skapa aðstæður fyrir innleiðingu vistvænna orkugjafa fyrir vélknúin ökutæki væri að sporna við fjölgun bensínstöðva í Reykjavík og að miða skyldi við að bensínstöðvum myndi ekki fjölga. Alltaf hefði þó legið fyrir að ef þörf væri á nýjum stöðvum þá myndi ekkert koma í veg fyrir að þeirri þörf yrði mætt. Krafa yrði þó gerð um að þjónusta yrði einnig veitt fyrir vistvæna orkugjafa og að stefnt skyldi að því að leggja aðra niður á móti. Með engum hætti væri því verið að koma í veg fyrir að lóðum yrði úthlutað til olíufélaga fyrir bensínstöðvar eða að lóðir yrðu skipulagðar í samræmi við þá starfsemi. Ef sýnt væri fram á að þörf væri á nýrri bensínstöð væri samkvæmt stefnunni lögð áhersla á að úthluta lóðum undir litlar bensínstöðvar. Hér mætti einnig benda á að í skýrslu Samkeppniseftirlitsins væri vikið að miklum fjölda eldsneytisstöðva hér á landi.

Í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins væri það fullyrt að umrædd umhverfis- og auðlindastefna hefði verið ein af ástæðum fyrir því að Atlantsólía hafi fengið synjun frá Reykjavíkurborg varðandi fyrirætlan um að opna nýja stöð á svæðinu. Taldi Reykjavíkurborg þessa lýsingu bæði óskýra og ónákvæma. Það væri rétt að fyrirtækið hefði fengið synjun hjá sveitarfélaginu um breytingu á deiliskipulagi vegna tiltekinnar lóðar í nýlegu hverfi borgarinnar. Sú ákvörðun að synja Atlantsólíu um breytingu á deiliskipulaginu hefði verið tekin í kjölfar þeirrar niðurstöðu skipulagsstjóra að lóðin hentaði ekki undir eldsneytisstöð. Jafnframt hefði komið fram á opnum íbúafundi að íbúar óskuðu ekki eftir fjölgun eldsneytisstöðva. Niðurstöður stýrihóps um orkustöðvar í Reykjavík og umhverfis- og auðlindastefna Reykjavík, um að ekki ætti að fjölga bensínstöðvum á þessu svæði, hefði því ekki verið meginforsenda fyrir niðurstöðunni en stutt hana eðli málsins samkvæmt. Ákvörðunin hefði því í eðli sínu verið skipulagsleg og byggð á faglegum skipulagssjónarmiðum á grundvelli þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Varðandi misræmi í túlkun Reykjavíkurborgar og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þá benti Reykjavíkurborg á það að þótt fallast mætti á að samkeppnissjónarmið fælust að

ákveðnu marki í efnahagslegum þörfum landsmanna þá gætu þau sjónarmið ekki rutt brott skipulagslegum sjónarmiðum ef þau síðarnefndu yrðu talin vega þyngra að mati þess stjórnvalds sem færi með skipulagsvaldið, sbr. mál Atlantsolíu. Þá ítrekaði Reykjavíkurborg að skilgreiningu á samkeppnissjónarmiðum væri hvergi að finna í núgildandi skipulagslögum, þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hefði farið þess á leit við umhverfisráðherra að hann beitti sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga.

Í gildandi aðalskipulagi væru sett fram almenn markmið og ákvæði sem kæmu jafnt niður á öllum sem væru nú þegar starfandi á markaði og taldi Reykjavíkurborg að það ætti ekki að vera hlutverk skipulagsyfirvalda að líta til beinna samkeppnissjónarmiða við gerð skipulags, hvort sem það væri deili- eða aðalskipulag. Væri það mat Reykjavíkurborgar að meginatriði við skipulagsgerð væri að ákvarða landnotkun innan marka sveitarfélagsins með það að leiðarljósi að þróun byggðar og landnotkun hefði efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir sveitarfélagsins að leiðarljósi og að þar gæti eitthvert eitt sjónarmið ekki sjálfkrafa haft meira vægi en önnur.

Líkt og rakið væri í skýrslu Samkeppniseftirlitsins væri í gildandi aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2010-2030 að finna sérstakt ákvæði um bensínstöðvar þar sem kæmi fram hvar bensínsala væri heimil, markmið um fjölda þeirra og ákveðnar kröfur gerðar til nýrra stöðva þar sem áhersla væri lögð á litlar stöðvar innan gróinna atvinnusvæða en ekki á stakstæðum lóðum. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins væri dregin sú ályktun að umrædd stefna kæmi að öllu leyti í veg fyrir að lóð væri úthlutað nema önnur yrði lögð niður á móti. Reykjavíkurborg andmæli þessu enda kvæði stefnan skýrt á um að stefnt væri að því að sporna við fjölgun eldsneytisstöðva og leggja niður aðra stöð á móti nýrri stöð. Væri því á engan hátt komið í veg fyrir að ný eldsneytisstöð risi væri þess talin þörf. Þá væri ekki hægt að fullyrða að eldri eldsneytisstöð yrði lögð niður í hvert sinn sem úthlutað væri lóð fyrir nýja stöð, þó vissulega væri stefnt að því.

Að virtri gildandi löggjöf væri það skoðun Reykjavíkurborgar að ekki skyldi líta til samkeppnislegra sjónarmiða umfram það sem leiða mætti af ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010. Í því sambandi ítrekaði Reykjavíkurborg þá skoðun sína að það ætti ekki að vera hlutverk skipulagsyfirvalda að líta til beinna samkeppnissjónarmiða við gerð skipulags, hvort sem það væri deili-, aðal- eða svæðisskipulag. Þá væri Reykjavíkurborg þeirrar skoðunar að ef ætti að koma til þess að samkeppnissjónarmið fengju aukið vægi þegar land væri skipulagt á grundvelli skipulagslaga þá yrði að koma skýr lagabreyting þar að lútandi.

Þrátt fyrir að í skipulagslögum væri ekki að finna ákvæði um að við gerð skipulagsáætlana skyldi hafa hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum, þá væri það skilningur Reykjavíkurborgar að sveitarfélög ættu ekki að torvela samkeppni á markaði og að á þeim hvíldu réttarreglur stjórnáráðgjafar um að haga athöfnum sínum með málefnalegum hætti og með hliðsjón af jafnfræði. Reykjavíkurborg reyndi ávallt að tryggja framangreint bæði við skipulagsgerð og til að mynda í tengslum við úthlutun lóða og hefði til hliðsjónar þau sjónarmið sem fram komu í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009 frá 16. desember 2009.

Reykjavíkurborg hefði í gegnum tíðina beitt sér á sviði samkeppni með lóðaúthlutunum gagngert í þeim tilgangi að auka samkeppni hjá smærri aðilum og nýjum aðilum á markaði

meðal annars á matvöru- og byggingamarkaði. Alltof oft hefði það gerst að stærri aðilar hefðu yfirtekið aðstöðu á markaði án þess að borgin hefði tæki eða úrræði til að takast á við slíkt. Yrði ekki séð annað en að þessi sjónarmið ættu við um eldsneytismarkaðinn.

2.5 Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Í athugasemdum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 11. mars 2016, ítrekaði ráðuneytið áður fram komin sjónarmið um að samkeppnissjónarmið fælust nú þegar í markmiðsákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. tilvísun til þess að við gerð skipulags skyldi m.a. efnahagslegar þarfir landsmanna hafðar að leiðarljósi. Teldi ráðuneytið að framangreint ákvæði skipulagslaga ætti að tryggja að horft væri til samkeppnislegra sjónarmiða við gerð skipulagsáætlana.

Varðandi samkeppnissjónarmið ítrekaði ráðuneytið það sem fram hafði komið í svarbréfi þess til Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. maí 2015 en þar sagði eftirfarandi: „*Telur ráðuneytið að samkeppnissjónarmið sé eitt af þeim sjónarmiðum sem horfa þarf til við gerð skipulags enda sé það undirliggjandi í markmiðsákvæðum skipulagslaga og skipulagsreglugerðar. Hins vegar er varhugavert að draga sérstaklega fram ein sjónarmið umfram önnur þegar um gerð skipulags er að ræða þar sem skipulag er tæki sveitarfélaga til að stjórna landnýtingu og þarf því að byggja á samspili margra sjónarmiða sem vega þarf og meta.*“ Við þetta væri að bæta að með því að tilgreina samkeppnisleg sjónarmið sérstaklega í markmiðsákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar, eins og Samkeppniseftirlitið teldi þörf á, væri verið að leggja meiri áherslu á þau sjónarmið en önnur málefnaleg sjónarmið. Núgildandi markmiðsákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar væru sett fram með þessum hætti til þess að tryggja jafnræði ýmissa málefnalegra sjónarmiða m.a. samkeppnissjónarmiða. Eins og áður hefði komið fram fyrirhugaði ráðuneytið að taka til skoðunar, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnunar við næstu endurskoðun skipulagsreglugerðar, hvort rétt væri að kveða á um skyldu sveitarfélaga til að viðhafa samkeppnislegt mat við gerð skipulags.

Hvað varðaði reglur um lóðaúthlutanir ítrekaði ráðuneytið áður fram komin sjónarmið í svarbréfum þess um að lóðaúthlutanir heyrðu ekki undir og ættu í eðli sínu ekki að heyra undir efnisreglur skipulagslaga. Skipulag lóða væri að sjálfsgöðu ákveðið í skipulagsáætlunum en engin umfjöllun væri um úthlutanir þeirra. Skipulagsáætlunir fjölluðu um skipulag landnotkunar og væri þar t.d. ekki fjallað um eignarhald, s.s. lóðir í eigu viðkomandi sveitarfélags sem ætlunin væri að úthluta. Lóðaúthlutanir sveitarfélaga féllu ekki undir málefnavið ráðuneytisins samkvæmt 6. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Slíkar reglur ættu væntanlega heima í sérlögum eða sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, þar sem úthlutanir lóða væru verkefni sveitarfélaga. Samkvæmt a-lið 33. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 færi innanríkisráðuneytið með mál sem varði stjórnarsýslu og verkefni sveitarfélaga. Það væri því ekki á færi umhverfis- og auðlindaráðuneytis að setja reglur um lóðaúthlutanir.

Að lokum vildi ráðuneytið ítreka það sem fram hafi komið í bréfi þess til Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. maí 2015, að sveitarfélögum bæri að taka mið af samþykkttri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykki hennar. Liti ráðuneytið svo á að landsskipulagsstefna væri stjórnþæki sem aðstoðaði sveitarfélög við

að marka sér stefnu í skipulagsmálum. Ráðuneytið gerði þannig ráð fyrir að samþykkt landsskipulagsstefna myndi stuðla að því að sveitarfélög hefðu samkeppnissjónarmið til hliðsjónar við gerð skipulags.

3.

Mat Samkeppniseftirlitsins

Fyrir liggur að Reykjavíkurborg hefur ítrekað þá skoðun sína að það eigi ekki að vera hlutverk skipulagsyfirvalda að líta til beinna samkeppnissjónarmiða við gerð skipulags. Telur borgin að skipulagsyfirvöldum beri fyrst og fremst að líta til þeirra skyldna sem kveðið sé á um í skipulagslögum, þ.e. að stuðla að þróun byggðar, landnotkunar og hagkvæmri nýtingu lands. Samhliða hefur Reykjavíkurborg áréttað að skilgreiningu á samkeppnissjónarmiðum sé hvergi að finna í núgildandi skipulagslögum.

Á hinn bóginn liggur fyrir að umhverfis- og auðlindaráðuneytið telur að samkeppnissjónarmið felist í markmiðsákvæði núgildandi skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. tilvísun til þess að við gerð skipulags skyldi m.a. efnahagslegar þarfir landsmanna hafðar að leiðarljósi. Lítur ráðuneytið því svo á að skipulagslög tryggji að horft sé til samkeppnislegra sjónarmiða við gerð skipulagsáætlana.

Ljóst er að afstaða Reykjavíkurborgar hefur haft raunverulega þýðingu fyrir þróun samkeppni á eldsneytismarkaði. Í umhverfis- og auðlindastefnu borgarinnar, sem er hluti af aðalskipulagi, er kveðið á um að spornað verði við fjölgun bensínstöðva í borginni og miðað við að þeim fjölgi ekki. M.a. skuli stefnt að því að á móti hverri nýrri bensínstöð skuli leggja niður aðra.

Reykjavíkurborg bendir á að með þessu sé ekki komið í veg fyrir að ný eldsneytisstöð rísi væri þess talin þörf. Þá telur borgin að ekki sé hægt að fullyrða að eldri eldsneytisstöð yrði lögð niður í hvert sinn sem úthlutað væri lóð fyrir nýja stöð, þó vissulega sé stefnt að því. Hins vegar er óumdeilt að þetta er yfirlýst markmið sveitarfélagsins í gildandi aðalskipulagi og ekki verður framhjá því litið að sveitarfélagið hefur tekið mið af stefnunni við framkvæmd þess í einstökum málum, sbr. t.d. synjun sveitarfélagsins á þeirri fyrirætlun Atlantsolíu að opna nýja stöð á svæðinu, og fram komin sjónarmið Festar við frummatsskýrslunni um að treglega hafi gengið að fá heimild til uppsetningar eldsneytisstöðva á höfuðborgarsvæðinu. Engum vafa er því undirorpið að framangreindri stefnu hefur verið beitt af hálfu borgarinnar og þannig skapaðar hindranir fyrir nýja og smærri keppinauta á eldsneytismarkaði til þess að hefja starfsemi og vaxa.

Framangreind stefna og framkvæmd Reykjavíkurborgar er skýrt dæmi um skaðsemi þess að huga ekki að áhrifum skipulags og lóðaúthlutunar á samkeppni. Undirliggjandi markmið um betri nýtingu lóða og almenna fækkun eldsneytisstöðva og umhverfismál þessu tengd eiga fullan rétt á sér. Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins er einmitt varpað ljósi á mikinn fjölda eldsneytisstöðva og slæma nýtingu í alþjóðlegum samanburði.

Hins vegar eru sterkar vísbendingar um að þær leiðir sem borgin hefur valið að þessu markmiði hafi þveröfug áhrif. Það felst m.a. í því að nýir eða smærri aðilar hafa engar eða mjög fáar eldsneytisstöðvar á Reykjavíkursvæðinu í upphafi starfsemi sinnar og eru þannig ekki í aðstöðu til þess að leggja niður bensínstöð á móti nýrri mögulegri lóð. Sem slík skapar stefna borgarinnar því aðgangshindrun að markaðnum. Þar með minnka líkur á

virðara samkeppnislegu aðhaldi gagnvart starfandi félögum. Það leiðir til þess að minni hvatar eru til þess að hagræða á markaðnum. Samhliða er stefna borgarinnar til þess fallin að skapa hvata eða aðstæður fyrir núverandi stærri keppinauta á svæðinu til að halda að sér höndum þegar kemur að því að loka bensínstöðvum vegna þess að með því eykst hættan á því að nýr eða annar keppinautur opni nýja stöð á viðkomandi svæði. Af þessum sökum getur stefna borgarinnar beinlínis unnið gegn fækkun eldsneytisstöðva, þvert á markmið hennar. Þannig er stefnan líkleg til að draga úr samkeppni, en samkeppni er einmitt drifkrafturinn sem knýr aðila til hagræðingar.

Í þessu sambandi má benda á að rannsóknir hafa sýnt fram á að á þeim eldsneytismörkuðum þar sem sjálfstæðir smásalar eða matvöruverslanir selja eldsneyti sé eldsneytisverð að jafnaði lægra en á mörkuðum þar sem einungis hefðbundnar eldsneytisstöðvar eru reknar. Í rannsókn Hastings (2004) er m.a. komist að þeirri niðurstöðu að hægt sé að rekja lægra eldsneytisverð til aukinnar markaðshlutdeildar sjálfstæðra smásala.⁹ Jafnframt komst breska samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að á þeim svæðum þar sem matvöruverslanir selji eldsneyti sé lítraverð að jafnaði 0,5-0,7 pensum (u.þ.b. 0,7-1 krónu m.v. núverandi gengi) lægra en annars staðar.¹⁰ Innkoma slíkra aðila myndi til lengri tíma skapa hvata fyrir núverandi stærri keppinauta til að bregðast við og hagræða í rekstri, mögulega með með fækkun bensínstöðva á stærri sérlóðum.

Reykjavík er mikilvægasti smásölumarkaðurinn við sölu á eldsneyti á bifreiðar. Sé nýjum og smærri aðilum gert erfitt fyrir að keppa þar verður mun erfiðara fyrir þá að hefja starfsemi á öðrum svæðum. Ákvarðanir Reykjavíkurborgar um skipulag og lóðaúthlutanir geta því haft alvarlegar afleiðingar á samkeppni á þessu sviði á landsvísu.

Áréttá ber að Samkeppniseftirlitið hefur áður lýst áhyggjum sínum af fyrirkomulagi skipulagsmála og lóðaúthlutunar. Fyrst var fjallað um þetta í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging- opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Með álit nr. 3/2009, *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni*, beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til umhverfisráðherra að hann beitti sér fyrir breytingum á ákvæðum þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1993 þannig að kveðið yrði skýrt á um að hafa skyldi hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna. Jafnframt yrði kveðið á um framkvæmd lóðaúthlutana í því skyni að efla virka samkeppni. Í álitinu beindi Samkeppniseftirlitið því einnig til sveitarfélaga að hafa átta meginreglur til hliðsjónar við skipulagsvinnu og lóðaúthlutanir.

Tengt þessu má benda á að Samkeppniseftirlitið og umboðsmaður Alþingis hafa fjallað um úthlutun hins opinbera, þ, á m. sveitarfélaga, á takmörkuðum gæðum til fyrirtækja. Í álitinu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012, *Gæta skal að samkeppnissjónarmiðum við útleigu og*

9 Með sjálfstæðum smásölum er í flestum tilvikum átt við eldsneytissala sem ekki hafa samninga við stór alþjóðleg olíufélög og selja eldsneyti í smásölu skv. skilyrðum í samningum við þau. Hægt væri að heimfæra niðurstöðurnar á íslenska markaðinn að því leyti að sjálfstæður smásali keypti eldsneytið í heildsölu á Íslandi

10 Sjá: „Vertical Relationships and Competition in Retail Gasoline Markets“ (2004). Berkley University. og Borenstein, S., and J. Bushnell „Retail Policies and Competition in the Gasoline Industry“ (2005). „In sum, previous work has demonstrated the importance of independently owned stations that are not marketed under one of the major brands. The presence of unbranded stations lowers retail margins and likely lowers wholesale margins also“. „Consultant Report CEC-600-2005-018“ (2005). California Energy Commission. og „Mandatory Unbundling of Retail Gasoline Outlets“ (30. september 2008). OECD.

sölu húsnæðis á vegum hins opinbera, beindi eftirlitið þeim tilmælum til opinberra aðila að líta til samkeppnissjónarmiða og beita útboðum þegar þegar húsnæði eða önnur takmörkuð gæði eru seld eða leigð út til aðila sem stunda samkeppnisrekstur. Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4478/2005 var fjallað um úthlutun tiltekinna réttinda án auglýsingar eða útboðs. Tók umboðsmaður fram að við úthlutun takmarkaðra gæða til fyrirtækja beri opinberum aðilum að horfa til þess að ráðstöfun raski ekki samkeppnishagsmunum. Að mati Samkeppniseftirlitsins eiga þessi sjónarmið m.a. við um ráðstöfun lóða til eldsneytissala.

Samkeppniseftirlitið er ekki með þessu að halda því fram að samkeppnisleg sjónarmið eigi fyrirfram að vega þyngra en önnur sjónarmið við áætlanagerð eða ákvörðunartökur í tengslum við lóðir eða skilmála í lóðasamningum. Á hinn bóginn er mjög brýnt að stjórnvöld tryggi að litið sé til samkeppnissjónarmiða við meðferð skipulagsmála þannig að tekin sé með skýrum hætti afstaða til þess að skipulagsyfirvöldum beri að taka tillit til samkeppnissjónarmiða þegar þau eru vegin og metin samhliða öðrum málefnalegum sjónarmiðum við skipulagsgerð og lóðaúthlutanir. Jafnframt að ráða megi af málsmeðferð skipulagsyfirvalda að slíkt lögbundið mat á málefnalegum sjónarmiðum fari raunverulega fram hverju sinni.

4.

Tilmæli til Reykjavíkurborgar

Með vísan til alls framangreinds er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að núverandi stefna og framkvæmd Reykjavíkurborgar er samkeppnishamlandi. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að beina þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að sveitarfélagið leiti leiða til þess að ná markmiðum sínum án þess að þær feli í sér þær alvarlegu samkeppnishindranir sem raktar hafa verið hér að framan.

Í því sambandi áréttar Samkeppniseftirlitið fram komin sjónarmið í álitum nr. 3/2009, um mikilvægi þess að auka vægi samkeppnissjónarmiða við skipulagsvinnu og lóðaúthlutanir og stuðla þannig að því að gildandi skipulagslöggjöf og framkvæmd hennar fari ekki gegn markmiði samkeppnislaga eða vinni gegn virkri samkeppni, sbr. d-lið 9. gr. reglna nr. 490/2013, og sbr. einnig 18. gr. samkeppnislaga. Þá áréttar Samkeppniseftirlitið jafnframt þær átta meginreglur sem settar voru fram í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, en þær voru svo hljóðandi:

1. Að lagt sé samkeppnislegt mat á skipulagningu nýrra hverfa og svæða. Fram fari greining á því hvort nægilegt framboð sé af lóðum á svæðinu fyrir fyrirtæki á smásölumarkaði og iðnaðarfyrirtæki, til þess að örva virka samkeppni í sveitarfélaginu.
2. Að við skipulagningu hverfa og svæða, og við lóðaúthlutanir, séu ekki settar samkeppnislegar takmarkandi kvaðir á fyrirtæki á tilteknum mörkuðum, t.d. um byggingarskyldu húsnæðis fyrir óskylda starfsemi.
3. Að gerðar verði ráðstafanir, eins og mögulegt er, til þess að ný eða smærri fyrirtæki fái lóðir fyrir atvinnustarfsemi sína í eldri og þegar skipulögðum hverfum. Við breytingar á deiliskipulagi skulu sveitarfélög hafa þessi sjónarmið sérstaklega í huga.
4. Að úthlutun lóða til atvinnustarfsemi fari fram með útboði, eða með öðrum gegnsæjum hætti, í því skyni að gefa keppinautum á mörkuðum sem jöfnust tækifæri.

5. Að almennir skilmálar við lóðaúthlutun miði að því að gefa nýjum eða minni keppinautum færi á úthlutun, umfram t.d. markaðsráðandi fyrirtæki. Almennt skal ekki láta hlutkesti ráða.
6. Að við úthlutun lóða sé komið í veg fyrir að stærri fyrirtæki geti tryggt sér lóðir án þess að hefja framkvæmdir, t.d. með skilmálum um að framkvæmdir hefjist innan tiltekins tíma, ella sé áskilinn réttur til að úthluta lóðinni að nýju.
7. Að sveitarfélög beiti sér gegn samkeppnishamlandi kvöðum í lóðaleigusamningum, t.d. kvöðum um að óheimilt sé að vera með tiltekna starfsemi á viðkomandi lóð. Jafnframt beiti sveitarfélög sér fyrir því að afnumdar séu samkeppnishamlandi kvaðir sem nú þegar er að finna í þinglýstum lóðaleigusamningum.
8. Að hugað sé að takmörkunum á framsali fyrirtækja á lóðum sem skaðað geti skipulag hverfa og samkeppnisaðstæður, t.d. með því að kveða á um að framsal til keppnauta á viðkomandi markaði sé háð samþykki sveitarfélags.

Til þess að efla samkeppni á eldsneytismarkaðnum væri ákjósanlegast að Reykjavíkurborg heimilaði aðilum að setja upp bensínstöðvar með minni yfirbyggingu, s.s. sjálfsafgreiðslustöðvar á smærri lóðum eða á lóðum þar sem fólk gerir stórinna kaup. Slíkt myndi til lengri tíma skapa hvata fyrir núverandi stærri keppnauta til að bregðast við og hagræða í rekstri, mögulega með fækkun bensínstöðva á stærri sérlóðum.

Samkeppniseftirlitið er jafnframt boðið og búið að vinna með Reykjavíkurborg, sem og öðrum sveitarfélögum, með það að markmiði að tryggja það að stefna í aðalskipulagi og fyrirkomulag skipulagsmála hamli ekki samkeppni. Gæti það m.a. falið í sér að olíufélagunum væri gefið tækifæri til að afsala sér stærri lóðum sem hægt væri að nýta á annan hátt, s.s. undir aðra starfsemi eða íbúðarbyggð. Borgaryfirvöld gætu mögulega komið til móts við þau olíufélög sem hefðu áhuga á þessari leið t.d. með því að úthluta þeim smærri lóðum undir eldsneytisstöðvar eða þá að þau njóti að einhverju leyti þess lóðaverðs sem nýr lóðarhafi greiðir. Þetta fyrirkomulagi gæfi starfandi olíufélagum aukinn hvata til þess að hagræða.

Samhliða álit þessu hefur Samkeppniseftirlitið birt álit nr. 1/2017, til umhverfis- og auðlindaráðherra, þar sem því er beint til ráðherrans að hann beiti sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 þannig að kveðið verði skýrt á um að hafa skuli hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna. Jafnframt verði kveðið á um framkvæmd lóðaúthlutana í því skyni að efla virka samkeppni.

IV. Álitsorð

„Það er mat Samkeppniseftirlitsins að háttsemi Reykjavíkurborgar raski samkeppni á eldsneytismarkaðnum almenningi til tjóns.

1. gr.

Samkeppniseftirlitið beinir því til Reykjavíkurborgar að beita sér fyrir aðgerðum sem miða að því að draga úr þeim samkeppnishindrunum sem leiða af núgildandi stefnu og framkvæmd Reykjavíkurborgar varðandi eldsneytisstöðvar.

2. gr.

Liður í þeim aðgerðum skv. 1. gr. er að Reykjavíkurborg taki til endurskoðunar umrædda stefnu og leiti leiða til að tryggja að málefnalegum umhverfismarkmiðum hennar verði náð án þess að það feli í sér beinar aðgangshindranir að eldsneytismarkaðnum fyrir nýja keppinauta eða sporni með öðrum hætti gegn vaxtarmöguleikum smásala á svæði borgarinnar.

3. gr.

Samkeppniseftirlitið ítrekar og beinir því til Reykjavíkurborgar að hafa til hliðsjónar við skipulagsgerð og lóðaúthlutanir þær átta meginreglur sem settar eru fram í 2. gr. í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni*.

4. gr.

Samkeppniseftirlitið beinir því til Reykjavíkurborgar að framkvæma sameppnismat í við undirbúning og setningu reglna hjá sveitarfélaginu.¹¹

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

¹¹ Lýsingu á framkvæmd sameppnismats má m.a. finna í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, Samkeppnismat stjórnvalda og á vefsíðu OECD: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>