

Fimmtudagurinn 12. júní 1997 kl. 11:30

96. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 23/1997

**Kvörtun Vertshússins á Raufarhöfn yfir niðurgreiðslum
Raufarhafnarhrepps á rekstri Hótel Norðurljósa**

I.

Málavextir

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 7. maí 1996, frá Jóni E. Jónssyni, sem á og rekur gistiheimilið og veitingastaðinn Vertshúsið á Raufarhöfn, þar sem hann kvartar yfir samkeppnisstöðu sinni gagnvart Hótel Norðurljósum og Félagsheimilinu Hnitbjörgum á Raufarhöfn. Í erindinu segir að á gistiheimilinu séu sex herbergi, með ellefu rúmum, rúmgóð setustofa með sjónvarpi og stofuhúsgögnum, góð borðstofa og fullbúið eldhús til afnota fyrir gesti. Veitingasalnum sé skipt í tvennt, í öðrum salnum sé bar og almenn veitingasala en í hinum séu haldnir dansleikir, tónleikar o.fl. sem krefst meira húsrýmis.

Kvartandi telur sig vera í beinni samkeppni við Hótel Norðurljós, sem sé í eigu Raufarhafnarhrepps, og Félagsheimilið Hnitbjörg, sem sé að stórum hluta í eigu hreppsins, Verkalýðsfélags Raufarhafnar, Kvenfélagsins Freyju og Slysavarnafélagsins á Raufarhöfn. Bæði fyrirtækin njóti verulegs fjárstuðnings frá eigendum sínum. Það sé brot á samkeppnislögum og fer kvartandi þess á leit við Samkeppnisstofnun að hún taki málið til skoðunar.

Í umfjöllun þeirri sem hér fer á eftir verður fjallað um þann hluta erindis Jóns E. Jónssonar sem beinist að Hótel Norðurljósum.

Um Hótel Norðurljós segir í erindinu að það sé 800 fermetrar að gólfleti á tveimur hæðum með 24 tveggja manna herbergjum og hafi verið rekið sem sumarhótel. Gistiheimilið hafi verið opnað í febrúar 1992 og segir kvartandi að hann hafi fengið þær upplýsingar hjá þáverandi sveitarstjóra Raufarhafnar að Hótel Norðurljós yrði sennilega lagt niður vegna taps á rekstri þess, en að það

yrði þó aldrei rekið öðruvísi en sem sumarhótel. Í maí sama ár hafi hins vegar verið auglýst eftir fólki til þess að reka hótelið og í júní hafi hótelið verið opnað sem heilsárshótel. Næstu ár hafi mikið fé verið lagt í endurbætur á hótelinu, m.a. hafi verið skipt um glugga og húsið klætt að utan. Íbúð hafi verið innréttuð fyrir leigutaka í suðurenda hússins.

Þá segir í erindinu að Raufarhafnarhreppur þurfi á talsverðu gistirými að halda fyrir aðkomumenn sem vinni fyrir hreppinn. Hreppurinn beini þessum viðskiptum til hótelsins. Þetta eigi einnig við um gistingu fyrir starfsmenn Jökuls hf. og dótturfyrirtækisins Fiskiðju Raufarhafnar hf. en þessi fyrirtæki séu að stærstum hluta í eigu hreppsins. Þá bendi starfsfólk skrifstofu Raufarhafnarhrepps ferðafólki sem hringir til þess að afla sér upplýsinga um gistingu á Hótel Norðurljós en segi ekki frá gistiheimilinu.

Loks segir í erindi kvartanda: „Ég get ekki sætt mig við þessa mismunun og trúi því ekki að opinber aðili geti notað almannafé og aðstöðu til að fjármagna og hlúa að starfsemi sem á í samkeppni við einstaklinga og jafnframt beitt sér fyrir því með beinum og óbeinum hætti að einstaklingarnir verði af viðskiptum.“

II.

Málsmeðferð

1.

Erindið var sent sveitarstjóra Raufarhafnarhrepps til umsagnar með bréfi, dags. 24. maí, auk þess sem beðið var um tiltekna upplýsingar. Svar barst frá sveitarstjóra Raufarhafnarhrepps, dags. 31. maí. Þar kemur fram að Raufarhafnarhreppur eigi húseignina sem Hótel Norðurljós sé staðsett í. Skrifstofur og áhaldahús hreppsins séu í sömu byggingu. Hreppurinn beri kostnað af viðhaldi í samræmi við notkunarhlutfall og hann áskilji sér „rétt til þess að viðhalda öllum þeim fasteignum sem hann á hvort heldur að fullu eða hluta“. Raufarhafnarhreppur hafi átt Hótel Norðurljós frá árinu 1978 og rekið það þangað til í júlí 1992 en þá hafi reksturinn verið leigður út. Lengi hafi legið fyrir að klæða þyrfti húsið en því hafi ítrekað verið frestað. Lagt hafi verið í þær framkvæmdir árið 1993, en þak hafi verið klætt árið 1992. Um afkomu hótelsins vísar sveitarstjóri til leigutaka. Afrit af samningum við leigutaka fylgdi með svari sveitarstjóra ásamt útprentun af bókhaldslyklum sveitarfélagsins yfir húseignina, sem er á Aðalbraut 2, fyrir árin 1992–1995.

Um þau ummæli kvartanda að Raufarhafnarhreppur vísi ferðafólki á Hótel Norðurljós en segi ekki frá gistiheimilinu segir: „Þau ummæli er viðhöfð eru um starfsfólk Raufarhafnarhrepps flokkast undir rógburð og verða meðhöndluð sem slík. Það er vinnuregla hér á skrifstofu Raufarhafnarhrepps að vísa bæði á Hótel Norðurljós og Gistiheimili VR.“

Að lokum er þess óskað að farið verði með þau skjöl sem fylgja bréfinu sem trúnaðarmál.

Afrit af bréfi frá Guðmundi Guðmundssyni, fv. sveitarstjóra, til Raufarhafnarhrepps, dags. 31. maí, var símsent til Samkeppnisstofnunar. Þar segir Guðmundur að hann hafi ekki gefið þær upplýsingar að Hótel Norðurljós yrði aldrei rekið öðruvísi en sem sumarhótel, eins og Jón E. Jónsson fullyrði í erindi sínu. Á þessum tíma hafi breytt skipan á rekstri hótelsins verið til umræðu í hreppsnefnd og ferðamálanefnd. Fljótlega hafi verið mörkuð sú stefna að leigja hótelið út og gera á því nauðsynlegar endurbætur.

2.

Greinargerð sveitarstjóra var send Jóni E. Jónssyni til umsagnar með bréfi, dags. 11. júní. Einnig var óskað eftir tilteknum gögnum og upplýsingum. Svar barst með bréfi, dags. 21. júní, ásamt umbeðnum upplýsingum. Í bréfinu segir Jón að umkvartanir hans beinist fyrst og fremst að því að Hótel Norðurljós fái næstum öll viðskipti af mönnum sem komi til Raufarhafnar á vegum hreppsins, Jökuls hf. og Fiskiðju Raufarhafnar. Ennfremur segir að þegar hann hafi farið að huga að rekstri gistiheimilis upp úr áramótum 1991 hafi ekki staðið til að breyta rekstri Hótels Norðurljósa. Það hafi gerst eftir að hann hóf gistisölu. Yfirlýsing Guðmundar Guðmundssonar, fv. sveitarstjóra, þess efnis að hann hafi aldrei viðhaft þau ummæli „að Hótel Norðurljós yrði hugsanlega lagt niður eða einungis rekið sem sumarhótel“ væri einfaldlega röng.

3.

Athugasemdir Jóns E. Jónssonar frá 21. júní voru sendar sveitarstjóra Raufarhafnarhrepps til umsagnar með bréfi, dags. 28. ágúst. Svar barst, dags. 5. september. Þar segir að stjórn Jökuls og Fiskiðju Raufarhafnar hafi auglýst eftir tilboðum í gistingu fyrir þá starfsmenn fyrirtækjanna sem þyrftu á gistingu að halda. Vertshúsið hafi verið með lágsta tilboðið og hafi síðan fengið alla

starfsmenn sem gist hafi á þeirra vegum á Raufarhöfn. Hann segir það því ósannindi að fyrirtæki þessi beini viðskiptum sínum til Hótels Norðurljósa.

Í bréfinu svarar sveitarstjóri einnig fyrirspurn starfsmanns Samkeppnisstofnunar, sem borin var fram símleiðis, varðandi tildrög að nágildandi samningi um leigu á hótelinu. Hann segir að þegar fyrri leigusamningi hafi verið sagt upp frá og með 1. mars 1996, hafi verið auglýst eftir nýjum leigutaka í Morgunblaðinu og Degi. Margar fyrirspurnir hafi borist en aðeins eitt tilboð, frá núverandi leigutaka.. Hreppsnefndinni hafi verið ljóst að rekstur hótelsins stæði ekki undir þeirri leigu sem samið hafði verið um við fyrri leigutaka, enda hafi ekki tekist að fá greidda tæplega tveggja milljóna króna uppsafnaða viðskiptaskuld hótelhaldara við hreppinn. Síðan segir: „*Erlingur hafði boðið 3% af veltu (að frádregnum VSK) í leigu þar með talin íbúðin (sic). Ákveðið var á hreppsnefndarfundum að ef Erlingur sættist á 4,5% af brúttóveltu þá skildi gengið til samninga við hann. Sveitarstjóra var falið að semja á þeim nótum, sem og var gert.*“ Meðfylgjandi var afrit af tilboði Erlings (núverandi hótelhaldara).

5.

Samkeppnisstofnun óskaði með bréfi, dags. 11. júní, eftir umsögn um erindi Jóns E. Jónssonar ásamt tilteknum upplýsingum og gögnum frá leigjendum rekstrar Hótels Norðurljósa á tímabilinu júlí 1992 til loka febrúar 1996. Svar barst, dags. 27. júní, ásamt umbeðnum upplýsingum. Þar segir m.a. að húsaleiga hafi verið greidd fyrir íbúð í húsinu í samræmi við gjaldskrá Raufarhafnarhrepps, um kr. 25.000 á mánuði, ásamt leigu af hótelinu, kr. 19.000 á mánuði, eins og fram komi í endurnýjuðum leigusamningi, sem fylgdi umsögninni.

6.

Núverandi hótelhaldara var með bréfi, dags. 11. júní, gefinn kostur á að koma að athugasemdum við erindi Jóns E. Jónssonar, auk þess sem tiltekinn upplýsinga var óskað. Svar barst með bréfi, dags. 26. júlí, ásamt umbeðnum upplýsingum. Í svarinu kemur fram að leigutaki hótelsins greiðir 4,5% af veltu fyrir leigu á hótelinu auk alls rekstrarkostnaðar. Telur hann hótelið og Vertshúsið ekki vera í beinni samkeppni þar sem hótelið bjóði upp á heimilismat og fjölrétta matseðil, auk grillréttar. Vertshúsið hafi hins vegar eingöngu pítsur, hamborgara og annan skyndibita á boðstólum. Í Vertshúsinu sé dansað um helgar en upp á slíkt sé ekki boðið á hótelinu. Hótelhaldarinn

segir enn fremur að frá því að hann hafi tekið við rekstri hótelsins og fram til 20. maí hafi Jökull og Fiskiðja Raufarhafnar beint öllum sínum viðskiptum til Vertshússins. Í lok maí hafi iðnaðarmönnum á þeirra vegum verið komið fyrir á hótelinu þar sem ekki hafi verið rúm fyrir þá á gistiheimilinu.

7.

Athugasemdir hótelhaldarans frá 26. júlí voru sendar Jóni E. Jónssyni til umsagnar með bréfi, dags. 29. ágúst. Svar barst ekki. Hótelhaldaranum voru einnig sendar athugasemdir Jóns E. Jónssonar frá 21. júní með bréfi, dags. 29. ágúst, og honum gefinn kostur á að koma með umsögn en svar barst ekki.

8.

Um miðjan maí 1997 fóru fulltrúar samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar til Raufarhafnar. Áttu þeir fundi með aðilum málsins og kynntu sér aðstæður á vettvangi.

III.

Niðurstöður

1.

Í máli því sem hér er til umfjöllunar kvartar rekstraraðili og eigandi Vertshússins á Raufarhöfn yfir samkeppnisstöðu sinni gagnvart Hótel Norðurljósum. Kvartandi telur að almannafé sé notað til þess að styrkja starfsemi Hótel Norðurljósa, sem hann starfi í beinni samkeppni við, og telur því að um sé að ræða brot á samkeppnislögum. Jafnframt telur kvartandi að hreppurinn stuðli að því með beinum og óbeinum hætti að hann verði af viðskiptum.

2.

Skráð verð fyrir gistingu og morgunverð á Hótel Norðurljósum og Vertshúsinu virðist vera eðlilegt og í samræmi við verð í nágrannabæjum:

	Hótel	Gistiheimili
1 x 1 án baðs	3.600	2.500
1 x 2 án baðs	5.000	4.000
Svefnpókláss		1.200
Morgunverður	600	600
Leiga á sængurfatnaði		600

Milli Raufarhafnar (371 íbúi) og Kópaskers (174 íbúar) eru 54 km. Á Kópaskeri er þriggja herbergja gistiheimili, Gistihúsið Kópaskeri. Milli Raufarhafnar og Þórshafnar (435 íbúar) eru 66 km. Á Þórshöfn er sjö herbergja gistihús, Hótel Jórvík. Til samanburðar er hér birt verð fyrir gistingu á þessum stöðum, sem báðir eru opnir árið um kring, samkvæmt handbók Ferðamálaráðs Íslands, dags. 1. mars 1996.

	Jórvík	Gistihúsið
1 x 1 án baðs	3.500	3.400
1 x 2 án baðs	4.500	4.400
Svefnpokapláss		1.500
Morgunverður	500	600

3.

Um markhóp Hótels Norðurljósa segir fyrri leigutaki að hann sé ekki afmarkaður en mesti auglýsingakostnaðurinn hafi farið í markaðssetningu fyrir þýskumælandi ferðamenn. Sá sem nú rekur hótelið telur markhópin vera ferðamenn og menn sem í starfi sínu eigi erindi til Raufarhafnar. Hefur verið stunduð nokkur kynningarstarfsemi m.a. á ferðaráðstefnu um Vest – Norden. Ennfremur hefur hótelið útbúið kynningarblað um ferðir og afþreyingu á Raufarhöfn og Melrakkaslétu. Raufarhafnarhreppur er nú að láta setja baðherbergi við nokkurn hluta af herbergjum á hótelinu. Er það gert til að svara kröfum þeirra ferðaskrifstofa sem skipuleggja hópferðir um landið sem telja það forsendu fyrir að senda hópa til hótelsins að boðið sé upp á gistiherbergi með baði. Forráðamenn hótelsins benda á að Hótel Norðurljós sé eina hótelið sem starfrækt sé á milli Húsavíkur og Vopnafjarðar og ætlunin sé að keppa við hótél á þeim stöðum um ferðamenn. Verðlagning á gistiherbergjum með baði verður svipuð og á herbergjum með sama búnaði hjá öðrum hótélum eða 7.000 – 10.000 kr. fyrir herbergið á nóttu.

Um markhóp Vertshússins segir Jón E. Jónsson að hann sé almennir ferðamenn og opinberir starfsmenn, verktakar og aðrir sem starfs síns vegna þurfi á gistingu að halda. Ekkert kynningarstarf fer fram á vegum fyrirtækisins.

Á hótelinu er boðið upp á morgunmat og almennan heimilismat auk grill – og sérretta en á Vertshúsinu er boðið upp á morgunmat auk grillréttu og annars skyndibita.

Fram hefur komið í samtölum við talsmenn Raufarhafnarhrepps að þeir líti á rekstur hótelsins sem hluta af atvinnuuppbyggingu hreppsins. Stefnt sé að því að geta tekið á móti ferðamönnum í ríkara mæli en unnt hefur verið til þessa en það muni hafa margfeldisáhrif gagnvart annarri ferðapjónustu og viðskiptum.

4.

Raufarhafnarhreppur hefur átt Hótel Norðurljós frá árinu 1978 og rak það sem sumarhótel þar til á miðju ári 1992 en þá var reksturinn boðinn út til leigu og síðan hefur hótelið verið rekið sem heilsárshótel.

Árin 1992 og 1993 lagði Raufarhafnarhreppur samtals rúmar 8 milljónir króna í endurbætur á hótelinu auk þess sem bókfærður kostnaður við viðhald var samtals 2,6 milljónir króna árin 1992, 1993 og 1994. Árið 1994 varði hreppurinn 458 þús. kr. til endurbóta á íbúð sem leigð er með hótelinu.

Fyrir leigu á hótelinu var raunverulega greitt samkvæmt upplýsingum leigutaka kr. 19.000 á mánuði og um kr. 25.000 fyrir íbúðina. Uppsöfnuð viðskiptaskuld hótelhaldaranna við hreppinn var um tvær milljónir króna í lok leigutímans, að sögn sveitarstjóra, og var hreppsnefndinni ljóst að reksturinn stæði ekki undir þeirri leigu sem samið hafði verið um.

Með leigusamningi, dags. 1. mars 1996, tók nýr leigutaki húseignina á leigu ásamt húsgögnum og öðrum búnaði hótelsins frá 1. mars. 1996 til 1. mars 2001 með gagnkvæmum fjögurra mánaða uppsagnarfresti á leigutímanum miðað við 1. desember ár hvert. Var þetta gert í kjölfar útboðs. Fjórða grein samningsins, sem fjallar um leigugjald, er svohljóðandi: „Leigutaki greiðir 4,5% af brúttóveltú án virðisaukaskatts. Þar fyrir utan greiðir leigutaki sjálfur allan rekstrarkostnað, sem af rekstrinum hlýst.“ Í 6. grein segir að leigutaki skuli greiða fyrir rafmagnsnotkun hótelsins á leigutímanum. Í 9. grein samningsins segir svo: „Raufarhafnarhreppur skal leitast við að beina sínum hóteli viðskiptum til leigutaka.“

5.

Áður en meta á hvort tiltekin hegðun eða aðgerðir skaði samkeppnina á markaðnum þarf að skilgreina þann markað sem um er að ræða. Í því máli sem hér er til umfjöllunar er um að ræða gisti- og veitingasölu á Raufarhöfn. Við athugun á því hvort fyrirtækin tvö, Hótel Norðurljós og Vertshúsið, starfi að fullu á sama markaði verður að leggja mat á að hve miklu leyti þau uppfylla sömu þjónustupörf neytanda. Meðal þeirra þátta sem þá koma til álita er verðið á þjónustunni. Ef verðið á þeirri þjónustu sem er boðin er af tveimur fyrirtækjum á sama landfræðilega markaði er mishátt, og verðið er gagnsætt, má leiða að því rök að ekki sé fullkomin staðganga á milli þjónustu fyrirtækjanna.

Hvað varðar gisti- og veitingasölu á Raufarhöfn þá hefur komið fram að framboð á réttum í matsölu hótelsins og gistiheimilisins er ólíkt. Verð á gistingu í herbergjum án baðs hefur verið 25 – 44% hærra hjá hótelinu en hjá gistiheimilinu og eftir að herbergi verða með baði hjá hótelinu mun verðið á þeim verða 2 – 3 sinnum hærra en á gistingu hjá Vertshúsinu.

Nú er reynt að markaðssetja Hótel Norðurljós hjá ferðaskrifstofum sem skipuleggja hópferðir með rútum og er lögð áhersla á að um sé að ræða eina hótelið á milli Húsavíkur og Vopnafjarðar. Talsmaður gistiheimilisins kveður viðskiptavinum fyrirtækisins vera almennt þá sem til Raufarhafnar koma og beiðast gistingar. Ekki hefur verið reynt að markaðssetja gistiheimilið sérstaklega eða reynt að höfða til ákveðins markhóps. Þessu til viðbótar má benda á að í lögum nr. 67/1985, um veitinga – og gististaði, er gerður sá greinarmunur á hóteli og gistiheimili að það fyrnefnda skal hafa gestamóttöku sem opin er allan sólarhringinn og vera með fullbúna snyrtingu á hverju herbergi. Undanþágu má veita frá því að hafa fullbúna aðstöðu á hverju herbergi. Gistiheimili er með takmarkaða þjónustu og handlaug á hverju herbergi. Hótel Norðurljós mun falla undir skilgreiningu hótels skv. lögnum þegar gistiherbergi með baði verða komin í notkun.

Þrátt fyrir að ákveðin skörun hljóti að vera í eftirspurn eftir gistiþjónustu hjá hótelinu og gistiheimilinu ekki síst með tilliti til fámennis og landfræðilegra aðstæðna á Raufarhöfn telur samkeppnisráð, með vísan til framanritaðs, að Hótel Norðurljós og gistiheimilið Vertshúsið séu ekki nema að takmörkuðu leyti á sama þjónustumarkaði. Af þeirri ástæðu einni verður að telja að ekki séu efni til að grípa til íhlutunar samkeppnisyfirvalda vegna þess fjárhagslega

framlags sem Raufarhafnarhreppur beinir til viðhalds og uppbyggingar hótelsins.

Samkeppnisráði þykir ástæða til að benda á í þessu samhengi að Raufarhafnarhreppur hætti að reka Hótel Norðurljós á árinu 1992. Þá var rekstur hótelsins boðinn út og leigður hæstbjóðanda. Svo hefur verið síðan. Frá þeim tíma hefur hreppurinn ekki greitt reksturinn niður umfram markaðsvirði hans, enda hefur verðlagning á gistingu verið í samræmi við verðlagningu á sambærilegri gístaðstöðu á landsbyggðinni.

6.

Eins og áður getur er ákvæði í leigusamningnum um Hótel Norðurljós sem kveður á um að Raufarhafnarhreppur leitist við að beina sínum hóteliðskiptum til leigutaka hótelsins. Það er mat samkeppnisráðs að þetta ákvæði sé til þess fallið að halda keppinautum frá markaðnum og þar af leiðandi í andstöðu við markmið samkeppnislaga. Í 17. gr. laganna segir að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum sem m.a. hafa það í för með sér að keppinautar útilokast frá markaðnum. Eins og áður segir er umrætt samningsákvæði af slíkum toga.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um að ákvæði í gr. 9 í leigusamningi vegna Hótels Norðurljósa sem kveður á um, að Raufarhafnarhreppur skuli leitast við að beina sínum hóteliðskiptum til leigutaka, verði fellt úr samningnum. Ekki er ástæða til íhlutunar samkeppnisráðs að öðru leyti í máli þessu.“