

Þriðjudagurinn 9. maí 2000

141. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 15/2000

**Erindi Brautarholts ehf. vegna
ákvörðunar Reykjavíkurborgar um mismunandi
afgreiðslutíma áfengis á veitingastöðum**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 4. janúar sl., frá Róberti Árna Hreiðarssyni hdl. f.h. Jónínu Gísladóttur, Brautarholts ehf. og Fofnis ehf., þar sem óskað er eftir að athugað verði meint brot Reykjavíkurborgar á samkeppnislögum og þá sérstaklega 1. gr., d-lið 2. mgr. 5. gr. svo og 17. gr.

Í erindinu kemur fram að Brautarholt sé rekstraraðili veitingastaðarins Þórscafé en Jónína S. Gísladóttir sé daglegur stjórnandi og ábyrgðarmaður á vínveitingarleyfi hans. Fofnir sé síðan leigusali húsnæðisins sem veitingastaðurinn sé í.

Jafnframt segir: „Á fundi Borgarráðs þann 16. nóvember 1999 var Brautarholti ehf. veitt vínveitingaleyfi fyrir Þórscafé. Leyfilegur veitingatími var til kl. 01:00 alla daga, þó til kl. 03:00 aðfararnætur laugardaga, sunnudaga og almennra frídaga. Brautarholt ehf. hafði þó tekið fram í umsókn sinni að einnig væri sótt um ótakmarkaðan veitingatíma um helgar í samræmi við reynsluákvæði sem Borgarráð Reykjavíkur hafði samþykkt á fundi 20. júlí 1999 og framlengt á fundi 19. október 1999. En með framangreindu reynsluákvæði var samþykkt að veita vínveitingastöðum í miðborg Reykjavíkur ótakmarkaðan opnunartíma um helgar. Nánar tiltekið tók reynsluákvæðið til skipulagssvæða K-1.1., K-1.2., A-1.2., V-1.1. og V-2.1. Þar sem Þórscafé var utan ofangreindra skipulagssvæða var beiðni um ótakmarkaðan opnunartíma synjað“.

Kvartandi telur ofangreinda ákvörðun Reykjavíkurborgar skekkja samkeppnisstöðu Þórscafé á veitingamarkaði í höfuðborginni. Vínveitingastaðir utan framangreindra svæða hafi átt í vök að verjast vegna þess að langflestir gesta vínveitingahúsa sækji miðbæinn, þar sem mest úrval vínveitingahúsa sé í boði. Framangreint reynsluákvæði leiði til þess að fólki sem leiti í miðbæinn um helgar fjölgi, enda taki flestir því fegins hendi að geta verið lengur að skemmta sér en áður hafi tíðkast. Afleiðing þessa sé aukin viðskipti vínveitingastaða í miðborginni á kostnað þeirra veitingahúsa sem séu utan miðborgarinnar. Þessi aðstöðumunur hafi síðan áhrif á fasteignamarkað á höfuðborgarsvæðinu þar sem vínveitingastaðir annars staðar í borginni falli óhjákvæmilega í verði vegna þessa.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindið var sent til umsagnar Reykjavíkurborgar og barst hún þann 24. janúar sl. Þar kemur m.a. fram að með áfengislögum nr. 75/1998 hafi útgáfa leyfa til áfengisveitinga flust til sveitarfélaga. Í reglugerð sem gefin hafi verið út á grundvelli laganna komi fram að það fari eftir ákvörðun sveitarstjórnar hvenær skemmtun, sem fari fram á veitingastað sem leyfi hafi til áfengisveitinga, skuli slitið. Í framhaldi af útgáfu þeirrar reglugerðar hafi borgarráð samþykkt málsmeðferðarreglur fyrir vínveitingaleyfi. Í þeim reglum er fjallað um sérstakan opnunartíma á miðborgarsvæði og opnunartíma á athafna-, iðnaðar- og hafnarsvæði. Heimilaður veitingatími áfengis á þessum svæðum sé frá kl. 11:00 til kl. 01:00 alla daga; þó til kl. 03:00 aðfararnótt laugardags, sunnudags eða almenns frídags.

Einnig segir í umsögninni: „Þann 20. júlí s.l. samþykkti borgarráð til reynslu í þrjá mánuði rýmri veitingatíma en kveðið var á um í 7. gr. málsmeðferðarreglnanna. Þannig væri veitingastöðum á hluta miðborgarsvæðis (svæðum K-1.1, K-1.2, A-1.2, V-1.1 og V-2.1) ásamt skemmtistöðum á athafna-, iðnaðar- og hafnarsvæðum í 50 metra fjarlægð frá íbúðarbyggð heimilt að veita áfengi ótakmarkað aðfararnótt laugardags, sunnudags eða almenns frídags. Þann 19. október framlengdi borgarráð reynsluákvæðið um 9 mánuði þó með þeim breytingum að svæði K-1.2 á miðborgarsvæði var fellt út og lágmarksfjarlægð skemmtistaða frá íbúðarbyggð aukin úr 50 metrum í 100 metra“.

Jafnframt segir að Þórscafé hafi verið synjað um leyfi til veitinga áfengis um ótakmarkaðan tíma um helgar þar sem Þórscafé er staðsett á athafnasvæði og styttra en 100 metrar í næsta íbúðarhús. Nokkur íbúðarhús séu innan 100 metra fjarlægðar frá Þórscafé, s.s. Skipholt 28, sem sé í u.þ.b. 54 metra fjarlægð, Skipholt 30 í u.þ.b. 65 metra fjarlægð auk húsanna Nóatún 18–38 sem séu einnig innan 100 metrar fjarlægðar ásamt Nóatúni 24 og 25.

Reykjavíkurborg lítur svo á að á grundvelli 13. gr. reglugerðar nr. 587/1987 um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum geti heimilaður opnunartími verið misjafn milli sveitarfélaga og innan sama sveitarfélags. Misjafn heimilaður veitingatími áfengis verði þó að vera byggður á málefnalegum sjónarmiðum, s.s. nálægð við íbúðarbyggð, starfsemi á viðkomandi svæði, samsetningu byggðar o.s.frv.

Eitt hundrað metra fjarlægðarskilyrðið sem fram komi í málsmeðferðarreglunum sé sett með tilliti til íbúa sem kunni að verða fyrir ónæði vegna næturlangrar veitingastarfsemi. Vegna aðstæðna í miðborginni sé ekki unnt að halda uppi slíku skilyrði til verndar íbúum þar. Vísað er í Þróunaráætlun miðborgar, en það sé vinnuheiti yfir heildrænt skipulag fyrir miðborgina þar sem settir verði ýmsir skilmálar fyrir landnotkun, starfsemi, ásýnd, umferð, húsvernd, útivist, uppbyggingu o.fl. Þar segi m.a. að borgaryfirvöld muni halda áfram að stuðla að nýtingu efri hæða húsa í miðborgarkjarnanum til búsetu einhleyps fólks, barnlausra fjölskyldna og fjölskyldna með stálpuð börn. Miðborgarkjarninn sé ekki ákjósanlegur fyrir barnafjölskyldur til búsetu þar sem ekki sé hægt að mæta þar ýrtrustu kröfum sem gerðar séu til aðlaðandi íbúðasvæða. Ein ástæða þess sé hið fjölskrúðuga næturlíf kjarnans sem borgaryfirvöld hyggist styðja við.

Loks segir í umsögn Reykjavíkurborgar: „*Reykjavíkurborg vísar því á bug að samþykktir hennar um heimilan veitingatíma á veitingahúsum sem leyfi hafa til áfengisveitinga, sem eiga sér fulla stoð í áður tilvitnuðum ákvæðum áfengislaga nr. 75/1998 og reglugerð nr. 177/1999 um smásölu og veitingar áfengis, séu með þeim hætti að fella megi undir 17. gr. samkeppnislaga. Af þeim dæmum, sem nefnd eru í ákvæðinu, má ráða að það tekur ekki til stjórnarsýsluákvæðana stjórnvalda heldur eingöngu til samninga, skilmála, athafna eða aðstæðna er líta að fyrirtækjum eða fyrirtækjahópum sem nýta sér markaðsráðandi stöðu sína, hafa með sér ólöglegt samráð eða annað þess háttar. Þá vekur Reykjavíkurborg athygli á því að d-lið 5. gr. samkeppnislaga*

verði að skýra með hliðsjón af áður tilvitnuðu ákvæði 1. gr. laganna. Reykjavíkurborg vísar því á bug að áðurgreindar samþykktir borgarinnar um heimilan veitingatíma áfengis takmarki samkeppni með þeim hætti að þær geti talist til óhæfilegra hindrana eða takmarkana. Umrætt reynsluákvæði heimilar veitingahúsum, sem leyfi hafa til áfengisveitinga, að veita áfengi ótakmarkað um helgar og nær það bæði til veitingahúsa í miðborgarkjarna (svæði K-1.1, K-1.2., V-1.1 og V-2.1) og til veitingahúsa á athafna-, iðnaðar- og hafnarsvæðum. Með tilliti til íbúa er þó gert ráð fyrir ákveðinni lágmarksfjarlægð frá íbúðarbyggð á athafna-, iðnaðar- og hafnarsvæðum en því verður ekki komið við á miðborgarsvæðinu eins og áður hefur verið rakið. Þessi mismunur á svæðum, sem byggir á fyllilega eðlilegum, hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og á sér fulla stoð í lögum, veitir þeim aðilum, sem uppfylla sömu skilyrði sama rétt, hvorki meiri né minni og verður því að áliti Reykjavíkurborgar ekki talinn þess eðlis að hann kalli á afskipti samkeppnisyfirvalda“.

2.

Umsögn Reykjavíkurborgar var send lögmanni kvartanda til frekari athugasemda og bærust þær þann 21. febrúar sl.

Þar vill kvartandi áréttta að kvörtun hans lúti að ákvörðun Reykjavíkurborgar frá 20. júlí 1999 og 19. október 1999 um að setja mismunandi skilyrði fyrir ótakmörkuðum veitingatíma um helgar, þannig að veitingahús á tilteknu skipulagssvæði í miðborginni þyrftu ekki að uppfylla þessi skilyrði. Ekki hafi sjálfri neitun Reykjavíkurborgar á að veita veitingahúsinu Þórscafé ótakmarkaðan veitingatíma verið skotið til Samkeppnisstofnunar, enda sé stofnunin ekki æðra stjórnslustig í áfengismálum.

Kvartandi er algjörlega ósammála túlkun Reykjavíkurborgar á ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 177/1999 um smásölu og veitingar áfengis. Af ákvæðinu sjálfu eða lögskýringargögnum sé ekki að sjá að það hafi verið ætlun löggjafans eða ráðherra að veita hverju einasta sveitarfélagi vald til að mismuna veitingahúsum með þessum hætti. Lögmaðurinn vill jafnframt benda á að framangreindar ákvarðanir borgarinnar og þau laga- og reglugerðarákvæði sem þau byggja á, megi ekki brjóta í bága við samkeppnislög. Enda komi ekkert fram um það í lögskýringargögnum, að ætlunin hafi verið að víkja samkeppnisreglum til hliðar með áfengislögunum eða reglugerðum skv. þeim. Einnig telur lögmaðurinn að sé hægt að veita vínveitingaleyfi þeim veitingastöðum sem séu í innan við 100 metra fjarlægð frá íbúðarbyggð, hljóti að gilda einu hvort

veitingahúsið sé í miðborginni eður ei. Með framangreindum ákvörðunum Reykjavíkurborgar hafi því jafnræði, sem verið hafi á milli skipulagssvæða verið raskað. Þessi röskun hafi veikt samkeppnisstöðu veitingaaðila utan miðborgarsvæðisins, en margir þeirra hafi fjárfest í fasteignum og/eða rekstri veitingahúss í þeirri trú að markaðsstöðu þeirra yrði ekki raskað af stjórnvöldum.

Jafnframt telur lögmaðurinn að tilvitnun Reykjavíkurborgar í Þróunaráætlun miðborgarinnar feli í sér viðurkenningu á því að borgaryfirvöld hafi haft það stefnumið að veita rekstraraðilum í miðborginni rekstrarlegan stuðning. Verði ekki hjá því komist að telja að mismunandi skilyrði fyrir ótakmörkuðum veitingatíma séu eitt form þessa stuðnings. Það sé hins vegar ekki hlutverk veitingatíma veitingastaða að vera n.k. „ívilnun“, sem opinberir aðilar geti notað til að skekkja samkeppnisstöðu á markaði, sumum til gagns en öðrum til tjóns. Sé þetta því augljóst lögbrot af hálfu Reykjavíkurborgar.

Lögmaðurinn telur 1. gr. samkeppnislaga ekki aðeins vera markmiðsákvæði, heldur einnig fyllingarákvæði, sem komi til álita að beita sjálfstætt þegar önnur ákvæði samkeppnislaga taki ekki á álitaefninu. Lögmanninum er óskiljanlegt hvernig túlkun d-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga og 1. gr. laganna geti réttlætt þá mismunun á veitingamarkaði, sem Reykjavíkurborg hafi komið á.

Loks telur lögmaðurinn að hvorki í 17. gr. samkeppnislaga né lögskýringargögnum sé að finna nokkra vísbendinu um, að stjórnsýsluákvæðanir falli ekki undir ákvæðið. Það liggi fyrir í málinu að Reykjavíkurborg hafi með ákvörðunum sínum um veitingatíma vínveitingahúsa fengið tilteknum hópi veitingahúsa eiganda betri markaðsstöðu en öðrum. Þessi ákvörðun fæli veitingahúsagesti frá því að fara á staði, sem ekki séu staðsettir á miðborgarsvæðinu og hafi því samkeppnishamlandi áhrif á veitingahúsamarkaðinn. Ákvörðunin hafi einnig áhrif á fasteignamarkaðinn í borginni, þar sem þær fasteignir, sem veitingastaðir annars staðar í borginni eru í, falli óhjákvæmilega í verði vegna aðstöðumunarins.

3.

Reykjavíkurborg voru sendar athugasemdir lögmannsins til frekari athugasemda og bárust þær þann 15. mars sl.

Þar kemur m.a. fram að Reykjavíkurborg vilji stuðla að rekstri og viðgangi veitingahúsa á athafna-, iðnaðar- og hafnarsvæðum en á þeim svæðum sé gert

ráð fyrir ótakmörkuðum veitingatíma um helgar enda sé ekki styttra í næstu íbúðabyggð en 100 metrar. Fjarlægðarskilyrðið sé sett með tilliti til íbúa sem kunni að verða fyrir ónæði að næturlagi vegna starfsemi veitingahúsanna. Vegna aðstæðna í miðborginni sé ekki unnt að halda uppi slíku skilyrði til verndar íbúum þar. Veitingastaðurinn Þórscafé sé á athafnasvæði en á athafnasvæðum sé í gildi ótakmarkaður vínveitingatími um helgar. Hins vegar sé Þórscafé innan þeirra fjarlægðarmarka, sem sett hafi verið með hagsmuni nálægra íbúa í huga, og því hafi umsókn Brautarholts ehf. um ótakmarkaðan veitingatíma verið synjað.

Reykjavíkurborg telur eðlilegt að sveitarfélag hafi það sem meginreglu að á sambærilegum svæðum gildi sami veitingatími. Því fari hins vegar fjarri að ákvæðið leggi þá skyldu á herðar sveitarfélögum að þau þurfi að hafa sama veitingatíma í öllu sveitarfélaginu enda mjög misjafnar aðstæður í sveitarfélagi með jafn fjölbreytta byggð og Reykjavík.

Reykjavíkurborg telur að aldrei verði hægt að líkja aðstæðum í miðborg Reykjavíkur saman við aðstæður í öðrum hverfum borgarinnar. Miðborgin sé á mjög litlu og afmörkuðu svæði þar sem íbúðir séu gjarnan á eftir hæðum húsa og í sömu húsalengju sé jafnvel að finna veitingastaði, skemmtistaði, íbúðir, verslanir og aðra þjónustu. Í öðrum hverfum borgarinnar sé ekki um samskonar blöndun á starfsemi að ræða. Það að borgaryfirvöld geti ekki haldið uppi samskonar þjónustu við íbúa á miðborgarsvæðinu vegna hinna sérstöku aðstæðna sem þar eru, geti aldrei lagt þá skyldu á herðar Reykjavíkurborgar að draga úr þjónustu við íbúa á öðrum svæðum borgarinnar. Því geti það ekki talist rök í máli þessu að úr því hægt sé að heimila veitingastöðum á miðborgarsvæði, sem séu innan við 100 metra frá næstu íbúðabyggð, að veita áfengi ótakmarkað um helgar, hljóti það sama að gilda um veitingastaði í öðrum hverfum borgarinnar.

Varðandi tilvitnun í Þróunarætlun miðbæjarins vill Reykjavíkurborg taka fram að stuðningur þessi felist aðeins í því að greiða fyrir starfsemi miðborgarinnar með þeim úrræðum sem borgaryfirvöldum séu tæk hverju sinni svo miðborgin megi vaxa og dafna. Vakin er athygli á því að Þróunaráætlun miðborgarinnar sé eingöngu stefnuýfirlýsing varðandi miðborgina og megi ekki gagnálykta frá henni á þann veg að fyrst borgaryfirvöldum þyki einhver ákveðin tegund starfsemi æskileg í miðborginni sé hún þar með óæskileg í öðrum hverfum borgarinnar.

Loks vill Reykjavíkurborg áréttta að hinar kærðu samþykktir Reykjavíkurborgar geti ekki talist hindra samkeppni með þeim hætti að þær teljist til óhæfilegra hindrana eða takmarkana í skilningi d-liðar 5. gr., sbr. 1. gr. samkeppnislaga. Af þeim dæmum sem nefnd séu í 1. mgr. 17. gr. og með hliðsjón af því sem fram komi í 2. mgr. 17. gr., megi ráða að ákvæðið taki ekki til stjórnisýslu-ákvarðana.

4.

Umsögn Reykjavíkurborgar var send kvartanda til upplýsinga en hann óskaði eftir að koma að frekari athugasemdum.

Þar er ítrekað að fyrir Samkeppnisstofnun sé aðeins fjallað um þá ákvörðun Reykjavíkurborgar að setja mismunandi skilyrði fyrir ótakmörkuðum veitingatíma um helgar og hvort sú mismunun brjóti í bága við reglur samkeppnislaga. Jafnframt undrast kvartandi að Reykjavíkurborg skuli telja að lagaheimild sé til staðar til þess að hafa mismunandi skilyrði fyrir ótakmörkuðum veitingatíma um helgar eftir því á hvaða skipulagssvæði veitingahúsið er. Til þess að sveitarstjórnir geti sett mismunandi skilyrði fyrir veitingatímum þurfi skýra og ótvíræða lagaheimild sem heimili slíka mismunun.

Jafnframt kemur fram að fyrst hægt sé að hafa ótakmarkaðan veitingatíma um helgar í miðbænum óháð fjarlægð frá íbúðabyggð hljóti það sama að vera hægt á skipulögðum athafna- og iðnaðarsvæðum. Kvartendur telja einnig að borgin ætli sér að veita veitingastöðum á miðborgarsvæðinu rekstrarstuðning, sbr. Þróunaráætlun miðborgar.

5.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Reykjavíkurborg til upplýsinga.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 9. maí árið 2000, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Sigurbjörn Magnússon og Tryggvi Axelsson.

1.

Mál þetta snýst í stuttu máli um það hvort samþykkt borgarráðs um að rýmka veitingatíma áfengis á veitingastöðum á tilteknum svæðum í borginni mismuni veitingahúsum eftir staðsetningu þeirra á þann hátt að brjóti í bága við samkeppnislög. Reglurnar eru á þá leið að á miðborgarsvæði er veitingatími frá kl. 11.00 til kl. 01.00 alla daga, en ótakmarkaður aðfararnætur laugardaga, sunnudaga eða almennra frídaga. Á athafnasvæðum, iðnaðarsvæðum og hafnar-svæðum er skemmtistöðum heimilt að veita áfengi frá kl. 11.00 til kl. 01.00 alla daga en í ótakmarkaðan tíma aðfararnætur laugardaga, sunnudaga eða almennra frídaga, enda séu íbúðir ekki innan 100 metra fjarlægðar frá viðkomandi stöðum.

Kvartandi sem rekur vínveitingahúsið Þórscafé telur að samþykkt borgarráðs um að heimila mismunandi langan veitingatíma áfengis eftir staðsetningu veitingahúsa brjóti í bága við samkeppnislög. Slíkt hafi í för með sér að veitingahús sem séu staðsett fyrir utan miðborgina og hafi þar af leiðandi skemmri veitingatíma áfengis geti ekki keppt við veitingahús í miðborginni á sömu forsendum þar sem veitingahús í miðborginni hafi rýmri veitingatíma áfengis. Samþykktin mismuni þar af leiðandi veitingahúsum eftir staðsetningu þeirra á svæðum borgarinnar og skekki verulega samkeppnisstöðu þeirra veitingahúsa sem staðsett séu utan miðborgarinnar en Þórscafé sé eitt af þeim veitingahúsum.

Reykjavíkurborg vísar til málsmeðferðarreglna borgarinnar fyrir vínveitinga-leyfi þar sem fjallað sé um það á hvaða tímum sólarhrings veitingahúsum sé heimilt að veita áfengi. Veitingastöðum á miðborgarsvæði ásamt veitinga-stöðum á athafna-, iðnaðar- og hafnar-svæðum í meira en 100 metra fjarlægð frá íbúðarbyggð sé heimilt að veita áfengi eins og áður er lýst í ótakmarkaðan tíma tiltekna daga en veitingastöðum á athafna-, iðnaðar- og hafnar-svæðum sem sé innan 100 metra fjarlægðar frá íbúðarbyggð sé aðeins heimilt að veita áfengi í takmarkaðan tíma um helgar. Fjarlægðarskilyrðið sé sett vegna íbúa sem kunnir að verða fyrir ónæði vegna næturlangrar veitingastarfsemi. Vegna þeirra sérstöku aðstæðna í miðborginni sé ekki unnt að beita slíku fjarlægðarskilyrði þar. Reykjavíkurborg hafnar því að umrætt fjarlægðarskilyrði feli í sér samkeppnislega mismunun. Þessi mismunur á svæðum byggir á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og eigi sér fulla stoð í lögum .

2.

Áður en lengra er haldið er rétt að skoða að hvaða leyti samkeppnislög taka til ágreiningsefnis máls þessa.

Í 5. gr. laganna er hlutverki samkeppnisráðs lýst. Eitt af hlutverkunum er að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði.

Ákvörðun Reykjavíkurborgar um að veita vínveitingaleyfi til veitingahúsa er aðgerð opinbers aðila. Vínveitingaleyfi er ein af forsendunum fyrir rekstri veitingahúsa. Reykjavíkurborg ákveður hve lengi heimilt er að veita áfengi á veitingastaðum. Ákvarðanir borgarinnar þar um geta eðli málsins samkvæmt verið íþyngjandi þar sem þær takmarka þann tíma sem veitingastaðir mega vera opnir. Þegar sett eru skilyrði fyrir vínveitingaleyfum sem ekki taka til allra veitingastaða, t.d. mismunandi veitingatími miðað við fjarlægð frá íbúðabyggð, geta þau falið í sér samkeppnislega mismunun í skilningi samkeppnislaga og fallið þar af leiðandi undir ákvæði laganna, sbr. 5. gr. þeirra.

3.

Mál þetta kemur að nokkru leyti inn á skipulagslega uppbyggingu Reykjavíkurborgar og er því ástæða til að skoða nánar þær reglur sem um skipulagið gilda.

Á grundvelli skipulags- og byggingalaga nr. 73/1997 er landið allt skipulags-skylt. Í skipulagsáætlun er mörkuð stefna um landnotkun og þróun byggðar, sbr. 9. gr. laganna.

Aðalskipulag er skipulagsáætlun sem nær til alls lands í viðkomandi sveitarfélagi. Það er í meginatriðum stefnumörkun sveitarstjórnar um landnotkun, umferðarkerfi og þróun byggðar. Aðalskipulag er samþykkt af sveitarstjórn og staðfest af umhverfisráðherra. Aðalskipulag er rammi fyrir deiliskipulag.

Aðalskipulag Reykjavíkur 1996–2016 er fimmta staðfesta skipulagið fyrir Reykjavík. Í aðalskipulagi er Reykjavík skipt upp í nokkur svæði sem miðast m.a. við notkun lands. Notkun lands í þéttbýli er skipt upp í nokkra flokka. Í máli þessu skipta flokkarnir íbúðarsvæði, miðborg, athafnasvæði, iðnaðarsvæði og hafnarsvæði meginmáli. Innan hvers af þessum meginflokkum eru

mismunandi skipulagsáherslur eftir eðli þeirrar starfsemi eða þjónustu sem þar á að fara fram. Á íbúðarsvæðum er fyrst og fremst gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði. Þar mega þó einnig vera stakar hverfisverslanir, vinnustofur, gistiheimili, sendiráð og önnur umfangslítill starfsemi, enda valdi hún nágrönnum ekki ónæði vegna ólyktar, hávaða, óþrifnaðar eða óeðlilega mikillar umferðar. Í miðborg er um að ræða blandaða starfsemi, s.s. verslun, þjónustu, opinberar stofnanir, menningarstofnanir, gistiheimili, hótél, veitingastaði, bensínstöðvar og íbúðir. Verslun, þjónusta og veitingastaðir eru æskileg starfsemi á jarðhæðum þessara svæða. Íbúðir eru heimilar á efri hæðum og á jarðhæðum húsa á jaðarsvæðum. Óþrifalegur iðnaður á þar ekki heima. Á athafnasvæði er gert ráð fyrir blandaðri notkun; verslunum, skrifstofum, léttum iðnaði, bensínstöðvum og ýmiskonar þjónustu. Gera má ráð fyrir félagsheimilum, gistiheimilum, hótélum og veitingastöðum. Á iðnaðarsvæði er gert ráð fyrir grófari iðnaði, stærri verksmiðjum, vörugeymslum, geymslusvæðum og bensínstöðvum. Ekki er gert ráð fyrir íbúðum og matvöruverslunum á iðnaðarsvæðum. Hafnarsvæði eru ætluð fyrir hafnarstarfsemi og hafnsækna starfsemi, s.s. fiskiðnað, gá mavelli, heildsölur, o.fl.

Af ofangreindu má sjá að landnotkun í höfuðborginni er margvísleg og hvert svæði hefur sín tilteknu einkenni. Langt er frá því að jafnræði ríki milli skipulagssvæða heldur er megináhersla lögð á að uppfylla þær þarfir sem hverju svæði fylgja.

Miðborgin hefur þó mesta sérstöðu. Henni er ætlað að þjóna fjölmörgum þáttum og getur því verið um verulega skörun að ræða milli þeirra þátta. Stjórnsýsla ríkisins er í hjarta borgarinnar. Miðstöð verslunar og viðskipta landsins er þar einnig, auk útivistar- og afþreyingasvæða fyrir fjölskyldur. Í stuttu máli má segja að einkenni miðborgarinnar sé iðandi mannlíf og fjölskrúðugt næturlíf. Vegna þessa er ekki að öllu leyti unnt að hafa sömu reglur í miðborginni, þar sem tekið er tillit til ýmissa þátta er varða umhverfi íbúa, og gilda á öðrum svæðum borgarinnar. Íbúar miðborgarinnar verða að gera ráð fyrir að búa við meira ónæði og röskun á nætursvefni en íbúar annarra svæða. Þar af leiðandi er miðborgarkjarninn ekki álitinn ákjósanlegur fyrir barnafjölskyldur til búsetu þar sem ekki er hægt að mæta þar ýtrustu kröfum sem gerðar eru til aðlaðandi íbúðarsvæða. Þarna lýstur saman hagsmunum íbúa um ró og næði og hagsmunum veitinga- og skemmtistaða um að hafa opið langt fram undir morgun.

4.

Með hliðsjón af þeim mismun sem er á aðstæðum í miðborginni og öðrum svæðum í borginni sem að framan er lýst eru sérstök svæði skilgreind af skipulagsyfirvöldum borgarinnar sem miðborgarkjarni. Þær reglur um vínveitingaleyfi sem mál þetta fjallar um tengjast m.a. umræddri skilgreiningu. Játa verður borgaryfirvöldum ákveðið svigrúm til að skipuleggja borgina með tilliti til mismunandi landnotkunar. Óháð því hvort borgaryfirvöld hafa heimild til að hafa mismunandi afgreiðslutíma hjá vínveitingahúsum í borginni, en samkeppnisráð tekur ekki afstöðu til þess, er það mat samkeppnisráðs að sú svæðisbundna skilgreining sem við er miðað, við ákvörðun um opnunartíma vínveitingahúsa, byggji á málefnalegum sjónarmiðum. Ekki verður annað séð en þeim veitingahúsum sem búa við sams konar aðstæður innan sambærilegra skipulagssvæða sé ætlað að hlíta sömu reglum um opnunartíma. Að mati samkeppnisráðs eru því ekki efni til afskipta ráðsins í máli þessu.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til frekari afskipta samkeppnisráðs af máli þessu.“