

Mánudagurinn 6. september 1999 kl. 12:00

130. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 9/1999

**Kvörtun vegna samkeppnishamlandi áhrifa
af styrkveitingu Reykjavíkurborgar til
íþróttamannvirkja**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 22. mars sl., frá Hrafnkeli Ásgeirssyni hrl., f.h. eiganda íþróttahússins að Stórhöfða 17, Reykjavík, þar sem kvartað er yfir takmörkunum og röskun á samkeppni af hálfu Reykjavíkurborgar. Meintar takmarkanir eru eftirfarandi:

- með því að ívilna ýmissi íþróttastarfsemi í borginni á kostnað íþróttahússins að Stórhöfða 17;
- með því að veita sumum sem byggja íþróttahús en ekki öllum byggingastyrki, allt að 85% af byggingakostnaði;
- með því að veita mismunandi rekstrarstyrki til ýmiss konar íþróttastarfsemi í borginni;
- með því að veita sumum eigendum íþróttahúsa eftirgjöf fasteignagjalda.

Kvartandi telur að með þessu móti geti ekki orðið eðlileg samkeppni á milli hinna ýmsu íþróttahúsa og íþróttafélaga. Telur hann takmörkun Reykjavíkurborgar á samkeppni varða við 5. gr. laga nr. 8/1993 og gerir þær kröfur að íþróttahúsinu við Stórhöfða 17 verði sköpuð sambærileg aðstaða af hálfu borgaryfirvalda og ríkisvalds og íþróttahús íþróttafélaga hafa.

Í erindinu kemur fram að þegar húsið að Stórhöfða 17 hafi verið byggt hafi hluti neðstu og annarrar hæðar verið hannaðir sem íþróttahús og hafi húsið verið skráð hjá bygginganefnd Reykjavíkur sem „Verslunar- og íþróttahús úr steinsteypu“. Að sama skapi hafi verið fjallað um húsið sem íþróttahús að

Stórhöfða 17 í bréfi Íþróttá- og Tímstundaráðs. Kvartandi telur því ágreiningslaust að nefndir eignarhlutar séu íþróttahús í merkingu þeirra laga sem við eiga, s.s. laga um tekjustofna sveitarfélags og íþróttalaga.

Fram kemur að Skvassfélag Reykjavíkur, sem sé aðili að Íþróttabandalagi Reykjavíkur, hafi haft aðstöðu í húsnæðinu. Reykjavíkurborg hafi lagt til framlag til byggingar ýmissa íþróttamannvirkja í Reykjavík, allt upp í 85% af kostnaðarverði, en ekkert framlag borgarinnar hafi runnið til byggingar íþróttahússins að Stórhöfða 17. Framlag borgarinnar til rekstrar Skvassfélags Reykjavíkur, en það framlag sé grundvöllur fyrir leigugreiðslum félagsins vegna húsnæðisins, hafi farið snarlækkandi. Fasteignaskattur hafi aftur á móti farið hækkandi. Kvartandi fullyrðir að verulegar greiðslur og eftirgjöf hafi átt sér stað um áraraðir til annarra eigenda og rekstraraðila íþróttahúsa.

Að mati kvartanda felur ofangreint í sér mismunun milli íþróttahúsaeygenda. Til að rétta hlut kvartanda var höfðað dómssmál til að krefjast endurgreiðslu á fasteignaskatti áráanna 1990 til 1996. Reykjavíkurborg var sýknuð í málinu.

Sem málsástæður og lagarök bendir kvartandi á að hann sé í samkeppni við hin ýmsu íþróttafélög á höfuðborgarsvæðinu og hann njóti þar ekki jafnræðis. Hann hafi ekki hlotið styrk til byggingar íþróttahússins og leigutaki hans, Skvassfélag Reykjavíkur, njóti takmarkaðs styrks frá Reykjavíkurborg enda þótt félagið þjóni hundruðum íþróttamanna og kvenna. Þá verði hann að greiða fasteignaskatt af húsinu, enda þótt aðrir eigendur íþróttahúsa þurfi þess ekki. Jafnframt bendir hann á að ekki gildi sömu reglur í Reykjavík og Kópavogi, sbr. Tennishöllina í Kópavogi.

Loks segir í erindinu: „Ljóst er, að þær verklagsreglur og hugsanlega lagareglur raski samkeppni. Stangast þær á við 5. gr. [samkeppnislaga] nr. 8 frá 25. febrúar 1993, sbr. og 17. gr. sömu laga. Þá telur umbjóðandi minn rétt að benda á 19. gr. sömu laga og rétt sé að benda viðkomandi ráðherra á, að núverandi verklagsreglur torveldi frjálssa samkeppni. Þá er rétt að benda á, að nú er rekstur íþróttafélaga verulega að breytast með einkavæðingu hluta starfseminnar. Tilgangur þess er að hagnast á starfsemi, eins og upplýst hefur verið í fjölmiðlum“.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi kvartanda var sent til umsagnar Reykjavíkurborgar, þann 25. febrúar sl., og barst hún, þann 22. mars.

Þar kemur m.a. fram að draga megi þá ályktun af málsástæðum kvartanda að hann sé að krefjast byggingastyrks vegna Stórhöfða 17, rekstrarstyrks og eftirgjafar fasteignagjalda. Vandséð sé hvernig samkeppnisyfirvöld geti farið með vald til að úthluta styrkjum úr sveitarsjóði eða bjóða eftirgjöf fasteignagjalda sem valdboðin séu samkvæmt sérstökum lögum. Að mati Reykjavíkurborgar sé kvartandi sem eigandi atvinnuhúsnæðis í borginni að krefjast þess að sér verði sköpuð sérstaða umfram aðra eigendur atvinnuhúsnæðis en Reykjavíkurborg geti ekki fallist á slíkar kröfur.

Jafnframt segir í umsögn borgarinnar að samstarf sveitarfélaga landsins við íþróttafélög taki mið af gildi íþróttaiðkunar fyrir uppeldis- og forvarnarstarf eins og skylt sé, sbr. 2. gr. íþróttalaga nr. 64/1998. Umrædd íþróttalög taki þó ekki til íþróttaiðkunar sem fram fer í heilsuræktarstöðvum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Reykjavíkurborg veiti íþróttafélögum hvorki rekstrar- né húsaleigustyrki eða æfingastyrki. Hins vegar veiti Reykjavíkurborg árlega fé til Íþróttabandalags Reykjavíkur (ÍBR), sem sé sjálfstætt bandalag íþróttafélaganna í Reykjavík. ÍBR úthluti síðan til íþróttafélaganna æfinga- og húsaleigustyrkjum samkvæmt gildandi reglum þar um. ÍBR njóti m.a. fjárframlaga frá Reykjavíkurborg í gegnum Íþrótt- og tómstundaráð Reykjavíkur (ÍTR), en einnig ráði bandalagið yfir öðru fé, m.a. því sem falli til vegna íslenskra getrauna og Lottósins.

Í reglum ÍBR og ÍTR um húsaleigu- og æfingastyrki komi m.a. fram að styrkveiting nái til félags sem sé fullgildur aðili að ÍBR. Þessir styrkir séu einkum ætlaðir hverfa- og sérgreinafélögum með barna- og unglिंगastarf. Leiga sé styrkhæf í íþróttamannvirkjum Reykjavíkurborgar, íþróttasölum skóla og í íþróttamannvirkjum íþróttafélaga eða öðru húsnæði á þeirra vegum. Jafnframt séu aðrir æfingastyrkir samkvæmt nánari ákvörðun ÍBR og ÍTR. Það sé skilyrði fyrir styrkveitingum að lágmarksfjöldi iðkenda sé 10 í íþróttamannvirki og húsaleigustyrkir miðist við fasta fjárhæð á fermetra. Sama

regla gildi um öll íþróttafélög og allt húsnæði sem þau nýti til æfinga. Fulls jafnræðis sé því gætt við þessar styrkveitingar.

Fram kemur að Skvassfélagið njóti húsaleigu- og æfingastyrkja frá ÍBR og í bréfi framkvæmdastjóra Íþróttabandalagsins komi fram að það sé mat þess að húsaleigu- og æfingastyrkir til Skvassfélagsins séu í fullu samræmi við þær reglur sem gildi og jafnvel í hærri kantinum.

Íþrótt- og tómstundaráð Reykjavíkur (ÍTR), f.h. Reykjavíkurborgar, veiti styrki úr borgarsjóði til bygginga íþróttamannvirkja reykvískra íþróttafélaga sem séu aðilar að ÍBR og ÍSÍ eftir því sem ákveðið sé í fjárhagsáætlun borgarsjóðs, sbr. 2. mgr. 7. gr. íþróttalaga nr. 64/1998.

Í reglum um styrkveitingar til íþróttamannvirkja íþróttafélaga í Reykjavík komi fram að íþróttafélögin þurfi að senda umsóknir um byggingastyrk til ÍTR, ásamt greinargerð um fyrirhugaðar framkvæmdir og kostnaðaráætlun. Reykjavíkurborg meti þörfina fyrir nýbyggingar og taki í því mati tillit til samnýtingarmöguleika, t.d. milli íþróttafélaga, íþróttagreina, skóla og almennings. Það sé ekki sjálfgefið að íþróttafélag sem sækir um byggingastyrk fái hann, eða fái styrk á þeim tíma sem það óski. Ákvarðanir um styrkveitingar séu bæði háðar framangreindum sjónarmiðum og fjárhag borgarinnar. Engar reglur gildi um hversu hátt hlutfall af stofnkostnaði sé styrkt af borgarsjóði. Athygli er vakin á að skv. 12. gr. framangreindra reglna falli mannvirki íþróttafélaga, sem borgarsjóður hafi styrkt, til Reykjavíkurborgar, leggist starfsemi íþróttafélags niður og á húsinu sé þinglýst kvöð um að sala og veðsetning íþróttamannvirkis sé óheimil nema samþykki beggja samningsaðila komi til. Þess er getið að Skvassfélagið hafi ekki sótt um stofnkostnaðarstyrk samkvæmt framansögðum reglum.

Fram kemur að stofnkostnaðarstyrkir íþróttamannvirkja miðist við íþróttafélög sem séu aðilar að ÍBR og ÍSÍ en einstaklingar og félög sem reki fasteignir í ágóðaskyni eigi ekki rétt á slíkum styrkjum. Ekki verði séð að jafnræðisreglur hafi verið brotnar enda tugir félaga sem rekin séu í ágóðaskyni og eigi eða leigi fasteignir til íþrótt/heilsuræktar með sama hætti og kvartandi í máli þessu.

Í umsögn Reykjavíkurborgar er sérstaklega fjallað um fasteignagjöld af húseigninni Stórhöfða 17. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitafélaga séu nokkrar tegundir fasteigna undanþegnar fasteignaskatti, þ. á m. íþróttahús. Stórhöfði 17 hefur verið innréttað í samræmi við skilgreinda

landnotkun, þ.e. sem atvinnuhúsnæði. Í þeim hluta húseignarinnar sem kvörtun þessi lýtur að hafi verið innréttuð aðstaða til íþróttaiðkunar. Umsókn kvartanda um niðurfellingu fasteignagjalda hafi verið synjað með bréfi borgarlögmans og bent á að heimilt væri að bera málið undir Yfirfasteignamatnefnd. Í úrskurði nefndarinnar hafi ekki verið fallist á þau rök kvartanda að um íþróttahús í skilningi tekjustofnalaga væri að ræða og væri kvartanda því skylt að greiða fasteignaskatt af eignarhluta sínum í húsinu. Í kjölfarið hafi kvartandi höfðað dómsmál til niðurfellingar fasteignagjalda fyrir tímabilið 1990 til 1996. Í niðurstöðu héraðsdóms hafi komið fram að í málinu hafi reynt á skýringu 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga en samkvæmt því eru íþróttahús skilgreind sem stofnanir og teljist skilyrði að þau séu byggð og rekin af opinberum aðilum eða með fjárstyrk þeirra og taki þetta til íþróttafélaga og íþróttasamtaka á grundvelli íþróttalaga. Húsnæði stefnanda, sem um ræði í málinu, fullnægi ekki þessu skilyrði um eignaraðild. Dómi héraðsdóms var ekki áfrýjað til Hæstaréttar og megi því álykta að stefnendur hafi unað niðurstöðu héraðsdóms. Verði því ekki séð að það sé á valdsviði Samkeppnisstofnunar að endurskoða niðurstöður dómstóla landsins. Beri því að mati Reykjavíkurborgar að vísa þessum þætti málsins frá samkeppnisráði.

Einnig vill Reykjavíkurborg áréttta að borgaryfirvöld annist einungis stjórnslu innan lögsagnarumdæmis sveitarfélagsins Reykjavíkur. Því er álagning fasteignagjalda á Tennishöllina í Kópavogi og Grundarkirkju í Eyjafjarðarsveit algerlega óviðkomandi stjórnslu Reykjavíkur.

Loks segir: „Í lok þessarar umfjöllunar skal ítrekað að það húsnæði sem hér er um fjallað fellur ekki undir undanþágu laga um tekjustofna sveitarfélaga og er því skylt að svara af því fasteignasköttum til sveitarfélagsins. Umrætt húsnæði er ekki í eigu Skvassfélagsins eða annarra íþróttasamtaka, heldur í eigu einkaaðila, og er rekið í ágóðaskyni öfugt við rekstur íþróttamannvirkja íþróttafélaga. Skvassfélagið er ekki eini notandi umrædds húsnæðis og mun ekki vera rekstraraðili þess. Í umræddu húsnæði rekur Veggisport hf. starfsemi sína og hefur leigusamning um húsnæðið til ársins 2002 (sjá bls. 3 í úrskurði Yfirfasteignamatnefndar) og mun m.a. hafa komið þar upp tækjum til líkamsræktar svo sem tíðkast í öðrum líkams- og heilsuræktarstöðvum. Rétt er að taka sérstaklega fram að heilsuræktarstöðvar og önnur slík starfsemi (t.d. tækjapjálfun, alm. leikfimi, pallar, jazz-ballet, jóga o.fl.), sem rekin er í atvinnu-/ágóðaskyni, nýtur engra rekstrarstyrkja eða byggingastyrkja frá Reykjavíkurborg eða Íþróttabandalagi Reykjavíkur (ÍBR) og fasteignaskattar eru ekki felldir niður af húsnæði þar sem slík starfsemi er rekin. Þar um skiptir

*engu þó húsnæðið kunnir að vera sérhannað fyrir viðkomandi starfsemi og skráð í samræmi við það í opinberum skrá, þ. á m. hjá embætti bygginga-
fulltrúa“.*

2.

Umsögn Reykjavíkurborgar var send kvartanda til athugasemda, þann 26. mars sl., og bárust athugasemdir hans, þann 9. apríl sl.

Þar kemur m.a. fram að viðurkennt sé að stjórnsluvald Reykjavíkurborgar nái ekki til Kópavogskaupstaðar eða Eyjafjarðarsveitar. Því hafi ekki verið haldið fram. Samkeppnislög gildi aftur á móti á landinu öllu og að það sé m.a. hlutverk Samkeppnisstofnunar að fylgjast með að sömu reglur gildi á landinu öllu varðandi samkeppni.

Kvartandi áréttar að Reykjavíkurborg hafi brotið ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1999. Jafnframt telur hann Reykjavíkurborg hafa brotið 11. gr. stjórnslu-
laga enda sé það ein af meginreglum íslensks réttar að óheimilt sé að mismuna þegnum.

Einnig segir í athugasemdum: *„Tennis-og badmintonhöllin í Reykjavík er byggð að hluta til með byggingastyrk frá Reykjavíkurborg; þeir þurfa ekki að greiða fasteignagjöld, og þeir þurfa ekki að greiða fasteignagjöld, og þeir njóta enn fremur styrkja frá borginni. Þeir bjóða síðan sali í húsinu á leigu m.a. í samkeppni t.d. við íþróttahúsið að Stórhöfða 17. Þeir geta boðið leiguna miklu lægri heldur en hinir af ofangreindum ástæðum meðal annars. Þótt Veggspor ehf. sé rekstraraðili, hefur þetta áhrif á leigugreiðslur þeirra til eigenda hússins. Tekjur rekstraraðila lækka því vegna þessarar mismunandi aðstöðu, sem Reykjavíkurborg meðal annars stendur fyrir. Íþróttahúsið að Stórhöfða 17 fékk ekki byggingastyrk frá Reykjavíkurborg, þeir hafa alltaf þurft að greiða fasteignagjöld og rekstrarstyrkir frá borginni hafa verið takmarkaðir. Ég tel, að ekki þurfi skýrari dæmi um skerta samkeppni.“*

Varðandi fasteignagjöldin þá kemur fram að kvartandi telur dóm héraðsdóms rangan þar sem hann telur ekki skipta máli hvort eigandi íþróttahúss sé opinber aðili, hálfopinber aðili eða einkaaðili. Lögin segi ekkert um það. Þá megi benda á að íþróttafélögin séu byrjuð að einkavæða starfsemi sína, með því að stofna hlutafélög þeim til styrktar og taka við ákveðnum þáttum í rekstri félaganna. Ljóst sé, að þeir sem lagt hafi fé í þessi félög, vænti auðvitað arðs af sínu hlutafé, annars hefðu þeir ekki lagt það fram. Enda þótt dómurinn sé res

judicata varðandi þau gjaldár sem fjallað er um segi hann ekkert um næstu gjaldár þar á eftir. Fordæmi sé fyrir því að skoðanir dómstóla hafi breyst.

Einnig vill kvartandi ítreka að skipulagsnefnd, bygginganefnd, borgarráð og borgarstjórn Reykjavíkur hafi samþykkt að meginhluti neðstu hæðar og stór hluti næstu hæðar þar fyrir ofan yrði íþróttahús. Skipti þá ekki máli þótt allt svæðið hafi í upphafi verið skilgreint sem „*athafna- verslunar- og þjónustusvæði á aðalskipulagi Reykjavíkur*“.

Loks telur kvartandi út í hött að líkja skvassíþróttinni og starfsemi í því sambandi við heilsuræktarstöðvar. Nóg sé að ítreka það sem áður sé fram komið að Skvassfélag Reykjavíkur sé aðili að Íþróttabandalagi Reykjavíkur og Íþróttasambandi Íslands.

3.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Reykjavíkurborg til frekari athugasemda, þann 14. apríl sl., og bárust þær, þann 30. apríl sl.

Þar kemur m.a. fram að lagagrundvöllur sá er kvartandi byggir á sé óskýr. Jafnframt er ítrekað að Stórhöfði 17 falli ekki undir hugtakið íþróttahús samkvæmt 5. gr. laga nr. 5/1995 tekjustofnlaga og beri því, lögum samkvæmt, að greiða af því lögboðin gjöld. Niðurstöður Yfirfasteignamatsnefndar og Héraðsdóms Reykjavíkur byggir á þessu sjónarmiði.

Vandséð sé talið hvernig vísan í íþróttalög varði kæranda eða á hvern hátt Reykjavíkurborg hafi brotið íþróttalög nr. 64/1998 gagnvart kvartanda enda sé það ekki skýrt í bréfi hans frá 9. apríl. Það hafi ekki komið fram að nokkur íþróttastarfsemi sé rekin á vegum kæranda eða að hann komi fram fyrir einhvern slíkan aðila. Samkvæmt þeim reglum sem um byggingastyrki til íþróttafélaga gildi séu það einungis íþróttafélög, sem séu aðilar að ÍBR og ÍSÍ, sem til greina komi í því sambandi, en ekki einstaklingar og lögðilar.

Jafnframt segir: „*Það er Reykjavíkurborg algerlega óviðkomandi hvernig rekstur þeirrar atvinnustarfsemi kæranda að leigja út húsnæði gengur og hversu háa leigu hann telji sig geta krafist af útleigðu atvinnuhúsnæði í sinni eigu. Ekki fer milli mála að það atriði sem kærandi horfir til í máli þessu er að auka rekstrartekjur sínar af umræddu húsnæði, sbr. ummæli lögmanns hans á bls. 2 í bréfi hans frá 9. þ.m. Fram hefur komið að sá aðili sem leigir umrætt húsnæði kæranda er einkahlutafélagið Veggspurt, en ekki Skvassfélagið.*

Veggspport ehf. er ekki aðili að ÍBR eða ÍSÍ, enda er það ekki íþróttafélag. Reykjavíkurborg styrkir ekki rekstur fyrirtækja, hvort sem um er að ræða fyrirtæki sem atvinnurekstur stunda í íþrótt- eða heilsuræktargeiranum eða á öðrum vettvangi atvinnulífsins. Húsnæði sem fyrirtæki í íþrótt- eða heilsuræktargeiranum eiga eða leigja af öðrum eru ekki undanþegin fasteignasköttum. Reykjavíkurborg er því hvorki að mismuna kæranda sem eiganda og leigusala slíks húsnæðis né Veggspporti ehf. sem leigutaka og rekstraraðila slíkrar starfsemi. Vandséð er hvernig æfinga- og húsaleigustyrkir ÍBR til Skvassfélagsins hafa áhrif á leigugreiðslur Veggspports ehf. til kæranda eða á hvern hátt fjárhæð þeirrar húsaleigu sem Veggspport ehf. greiðir kæranda er Reykjavíkurborg viðkomandi. Ljóst er að mati Reykjavíkurborgar að borgaryfirvöldum ber engin skylda til að styrkja atvinnustarfsemi kæranda og jafnljóst að það er ekki á valdsviði samkeppnisyfirvalda að þvinga Reykjavíkurborg eða önnur sveitarfélög til að veita styrki úr sveitarsjóði í slíkum tilgangi“.

Einnig er vísað til fyrra bréfs borgarlögmanns þar sem fram kemur að það séu ekki íþróttahúsin sem slík sem njóti æfinga- og húsaleigustyrkja heldur íþróttafélögin eða tiltekna deildir þeirra, en styrkir þessir miði m.a. við fjölda æfinga og fjölda iðkenda. Einnig hafi komið fram að Skvassfélagið sem sé íþróttafélag og aðili að ÍBR, njóti æfinga- og húsaleigustyrkja í fullu samræmi við þær reglur sem um þá gildi, svo og að Skvassfélagið hafi ekki gert athugasemdir um þær styrkveitingar sem það njóti.

Loks er tekið fram varðandi Tennis- og badmintonhöllin í Reykjavík að húsið sem slíkt njóti ekki styrkja frá ÍBR eða Reykjavíkurborg, en hins vegar kunni íþróttafélög sem nýti húsið til æfinga að fá húsaleigu- og æfingastyrki frá ÍBR, á sama hátt og Skvassfélagið njóti slíkra styrkja vegna æfinga félagsins í húsnæði kvartanda.

4.

Með bréfi, dags. 10. maí, kom Reykjavíkurborg með frekari athugasemdir og fylgdi þeim dreifimiði fyrirtækisins Veggspports ehf. sem er leigjandi kvartanda að Stórhöfða 17. Á dreifimiðanum komi fram, að sögn Reykjavíkurborgar, að í húsnæði kvartanda sé rekið einkafyrirtæki sem starfi í samkeppni við fjölmörg önnur einkafyrirtæki á sama sviði. Veggspport selji þjónustu á sviði heilsuræktar eins og fram komi á dreifimiða fyrirtækisins og efni hans sýni. Þar komi m.a. fram að hjá fyrirtækinu sé almenningi boðið gegn gjaldi upp á tíma í hinum ýmsu æfingum. Dreifimiðinn sýni svo ekki verði um villst að í umræddu

húsnæði kæranda sé rekin starfsemi sem sé samkynja starfsemi ýmissa annarra fyrirtækja í heilsuræktargeiranum. Starfsemi á þessu sviði njóti engra styrkja eða niðurfellingar fasteignagjalda og sé jafnframt sérstaklega undanskilin gildissviði íþróttalaga, sbr. 1. gr. þ.1.

5.

Bæði bréf borgarlögmanns voru send kvartanda til frekari athugasemda, þann 7. maí sl., og bárust þær, þann 21. maí sl.

Þar kemur m.a. fram að íþróttahúsið að Stórhöfða 17 sé íþróttahús í merkingu íþróttalaga. Skipti ekki máli í því sambandi, hvaða aðili er eigandi þess, opinberir aðilar, félagasamtök, hlutafélög eða einstakir aðilar. Húsið sé notað til íþróttaiðkana og sé það meginmálið.

Jafnframt er bent á að Tennis- og badmintonhöllin í Reykjavík njóti óbeinna styrkja frá Reykjavíkurborg með því að greiða ekki fasteignagjöld. Einnig er fullyrt að hin ýmsu íþróttahús í borginni, sem njóti fasteignaskattfrelsisins selji út íþróttatíma til almennings, m.a. eins konar heilsurækt, aðgang að íþróttatækjum o.s.frv.

6.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Reykjavíkurborg til upplýsinga, þann 25. maí sl., og bárust ekki frekari athugasemdir frá borginni.

III.

Álit samkeppnisráðs

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 6. september 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir og Ólafur Björnsson.

2.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli Reykjavíkurborgar á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr., sbr. 1. gr. laganna.

3.

Kvartandi í máli þessu er eigandi fasteignar að Stórhöfða 17. Í fasteigninni fer fram ýmiss konar atvinnustarfsemi auk þess sem hluti hennar var hannaður sem íþróttahús. Mál þetta snýst aðeins um þann hluta sem hannaður var sem íþróttahús. Kvartandi stóð straum af byggingu fasteignarinnar án opinberra framlaga eða styrkja og leigir út umrædda íþróttastöðu til þriðja aðila.

Leigutaki er Veggsport ehf. sem framleigir húsnæðið til Skvassfélags Reykjavíkur. Félagið er aðili að ÍBR og þiggur af þeim sökum rekstrarstyrki, þ.e. húsaleigu- og æfingastyrki, frá ÍBR eins og önnur styrkhæf íþróttafélög. Kvartandi telur sig vera að keppa við önnur íþróttafélög á höfuðborgarsvæðinu um útleigu á íþróttahúsnæði en sú samkeppni sé heft. Hömlurnar eigi rót sína að rekja til styrkja Reykjavíkurborgar sem veittir séu fyrir milligöngu ÍBR og ÍTR. Reykjavíkurborg mismuni eigendum íþróttahúsa með því að veita sumum þeirra byggingastyrki en öðrum ekki. Að sama skapi veiti borgin rekstrarstyrki sem renni til sumra íþróttafélaga en annarra ekki. Slík mismunun sé til þess fallin að takmarka samkeppni og brjóti í bága við samkeppnislög.

Kvartandi bendir einnig á að íþróttafélög séu undanþegin greiðslu fasteignagjalda af íþróttamannvirkjum á grundvelli laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitafélaga en kvartandi þurfi að greiða þau gjöld af sínu íþróttahúsi og skekki það enn frekar samkeppnisstöðu hans.

Borgarlögmaður kveður samstarf sveitarfélaga landsins við íþróttafélög taka mið af gildi íþróttaiðkunar fyrir uppeldis- og forvarnarstarf, sbr. 2. gr. íþróttalaga. Lögin taki aftur á móti ekki til íþróttaiðkunar sem fram fari í heilsuræktarstöðvum. Þar af leiðandi renni bygginga- og rekstrarstyrkir borgarinnar aðeins til íþróttafélaga.

Reykjavíkurborg veiti árlega fé til ÍBR sem síðan úthluti þeim fjármunum samkvæmt sérstökum reglum til íþróttafélaganna í formi æfinga- og húsaleigustyrkja. Skvassfélagið sem hafi aðstöðu hjá kvartanda í máli þessu njóti húsaleigu- og æfingastyrkja frá ÍBR.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar veiti ÍTR íþróttafélögum, sem séu aðilar að ÍBR, styrki til bygginga íþróttamannvirkja. Umræddir styrkir séu, eins og áður segir, aðeins veittir íþróttafélögum sem séu aðilar að ÍBR en ekki einstaklingum eða félögum sem reki fasteignir í ágóðaskyni.

Á grundvelli 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga eru íþróttahús undanþegin greiðslu fasteignagjalda.

4.

Í umsögnum borgarlögmans koma fram efasemdir um að umkvörtunarefni það sem mál þetta snýst um, sé innan valdsviðs samkeppnisyfirvalda. Áður en lengra er haldið er því rétt að skoða gildissvið samkeppnislaga og hvort styrkveitingar Reykjavíkurborgar fyrir milligöngu ÍBR og ÍTR falli að einhverju eða öllu leyti innan þess.

Samkeppnislög taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Í 4. gr. samkeppnislaga eru einstök hugtök laganna skilgreind. Þar segir að atvinnurekstur sé hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað sé með gegn endurgjaldi.

Hlutverk samkeppnisráðs er m.a. 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 samkeppnisaðila að markaði.

Bygging íþróttamannvirkja og leiga þeirra gegn endurgjaldi fellur undir skilgreiningu laganna á atvinnustarfsemi. Styrkveitingar Reykjavíkurborgar geta, eins og oft vill verða með styrki opinberra aðila, verið til þess fallnar að hafa áhrif á samkeppni. Opinberir styrkir sem veittir eru tilteknum aðilum á ákveðnum markaði en öðrum ekki eru dæmi þar um. Þar af leiðandi telur samkeppnisráð að styrkveitingar af hálfu Reykjavíkurborgar til íþróttamannvirkja eða rekstrar íþróttastarfsemi falli undir gildissvið samkeppnislaga.

5.

Þar sem mál þetta snýst um styrkveitingar Reykjavíkurborgar til annars vegar rekstrar íþróttafélaga og hins vegar til byggingar íþróttamannvirkja er rétt að skoða úthlutunarreglurnar nánar. Áður en það er gert er rétt að huga að ákvæðum íþróttalaga nr. 64/1998.

Í 1. gr. laganna kemur fram að íþróttir merki hvers konar líkamlega þjálfun er stefni að því að auka líkamlegt og andlegt atgerfi, heilbrigði og hreysti. Jafnframt segir að löggin taki ekki til íþróttaiðkunar er fari fram sem liður í starfsemi heilbrigðisstofnana eða heilsuræktarstöðva. Meginmarkmið aðgerða ríkis og sveitarfélaga á sviði íþróttamála skuli vera að stuðla að því að allir landsmenn eigi þess kost að iðka íþróttir við sem hagstæðust skilyrði. Samstarf ríkis og sveitarfélaga við hina frjálsu íþróttahreyfingu skuli taka mið af gildi íþróttaiðkunar fyrir uppeldis- og forvarnarstarf, sbr. 2. gr.

Í 7. gr. kemur fram að bygging íþróttamannvirkja í þágu skóla og til almenningsnota sé í verkahring sveitarfélaga nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum. Sveitarstjórn veiti byggingastyrki til íþróttafélaga og íþróttasamtaka eftir því sem ákveðið sé í fjárhagsáætlun sveitarfélags.

Í reglum um húsaleigu- og æfingastyrki ÍBR og ÍTR kemur fram að styrkveiting nái til félags sem sé fullgildur aðili að ÍBR og hafi farið að lögum félagsins. Styrkurinn nái til íþróttæfinga barna og unglunga 6–19 ára, auk meistaraflokksliða karla og kvenna í hóp- og einstaklingsíþróttum. Styrkirnir séu einkum ætlaðir hverfafélögum og sérgreinafélögum með barna- og unglingastarf. Styrkhæf sé leiga í íþróttamannvirkjum Reykjavíkurborgar, íþróttasölum skóla og í íþróttamannvirkjum íþróttafélaga (eða á þeirra vegum í öðru húsnæði).

Í reglum um styrkveitingar til íþróttamannvirkja íþróttafélaga í Reykjavík kemur fram að borgarsjóður veiti árlega fé til framkvæmda íþróttamannvirkja íþróttafélaga í Reykjavík og greiðslurnar séu háðar fjárveitingu á fjárhagsáætlun borgarsjóðs ár hvert. Fram kemur að íþróttafélag byggi íþróttamannvirki og Reykjavíkurborg styrki framkvæmdina samkvæmt sérstökum samningi þar um við viðkomandi íþróttafélag. Meiriháttar endurbætur á íþróttamannvirkjum íþróttafélaganna geti einnig fallið undir þennan samning. Þegar íþróttamannvirki er fullgert öðlast viðkomandi íþróttafélag full umráð þess, nema um annað sé samið. Félagið annast þá á eigin ábyrgð rekstur og viðhald mannvirkisins. Leggist starfsemi íþróttafélags niður falla mannvirki þess til Reykjavíkurborgar. Íþróttamannvirki sem styrk hefur hlotið úr borgarsjóði má hvorki gefa né selja, nema samþykkt borgarráðs komi til, enda endurgreiðist þá til borgarsjóðs styrkupp hæð, sem veitt hefur verið til viðkomandi íþróttamannvirkis.

6.

Styrktarkerfi Reykjavíkurborgar við íþróttastarfsemi er tvíþætt. Annars vegar er um æfinga- og húsaleigustyrki til íþróttafélaga að ræða sem eru aðilar að ÍBR og hins vegar eru byggingastyrkir til íþróttamannvirkja. Kvartandi í máli þessu er eigandi íþróttahúss og leigir aðstöðuna til Veggssports ehf. sem síðan framleigir Skvassfélagi Reykjavíkur. Skvassfélagið hefur hlotið húsaleigustyrk eins og önnur aðildarfélög ÍBR. Kvartandi getur sem eigandi íþróttamannvirkis ekki, samkvæmt reglum ÍBR, átt rétt á húsaleigu- og rekstrarstyrkjum.

Íþróttafélög hafa að markmiði æskulýðs- og forvarnarstarf barna og ungmenna í anda íþróttahreyfingarinnar. Líta má á að sú starfsemi fari að öllu jöfnu fram innan íþróttafélaga í þeim íþróttamannvirkjum sem þau eiga og undir þeirra stjórn. Sú starfsemi er oftast en ekki hugsjónastarfsemi og arðsemisjónarmið skipta þar minna máli. Kvartandi er ekki rekstraraðili þess íþróttastarfs sem fram fer í húsnæði hans heldur er hann aðeins eigandi þess. Þar af leiðandi er hann ekki á sama markaði og íþróttafélög þegar kemur að íþróttastarfseminni sjálfri. Kvartandi er aftur á móti á sama markaði og íþróttafélag þegar kemur að leigu á íþróttamannvirkjum til annarra sem greiða fyrir það ákveðið endurgjald. Íþróttafélög leigja út þann tíma sem ekki er nýttur af íþróttafélögunum sjálfum til æfinga fyrir félagsmenn. Leigjendur nýta þá húsnæðið í eigin nafni og ekki í nafni íþróttafélags. Kvartandi leigir Veggssporti sem framleigir Skvassfélagi Reykjavíkur aðstöðuna. Við slíka útleigu gilda samkeppnisleg sjónarmið. Þar af leiðandi er rétt að líta svo á að þjónustumarkaðurinn sem um ræðir í máli þessu sé útleiga á íþróttahúsnæði gegn endurgjaldi til ótengdra aðila. Landfræðilegi markaðurinn er Reykjavík.

7.

Flest íþróttahús sem boðin eru til útleigu eru í eigu íþróttafélaga sem reyna að afla sér tekna með því að leigja út til ótengdra aðila þann tíma og það rými sem ekki er nýtt af félögunum. Kvartandi er því að keppa við þessi íþróttafélög um væntanlega leigutaka. Óumdeilt er að kvartandi og íþróttafélög stunda sömu atvinnustarfsemi hvað varðar byggingu á íþróttamannvirkjum og útleigu á þeim til ótengdra aðila. Samkeppnislegt rekstrarumhverfi þeirra væri að flestu leyti sambærilegt ef ekki kæmu til styrkveitingar Reykjavíkurborgar fyrir milligöngu ÍBR og ÍTR. Íþróttafélögum stendur til boða að sækja um byggingastyrki og geta þeir numið miklum hluta af byggingakostnaði. Í skýrslu stjórnar ÍBR fyrir starfsárin 1996 og 1997 kemur m.a. fram að styrkveitingar Reykjavíkurborgar vegna byggingaframkvæmda íþróttafélaganna í Reykjavík hafi numið kr. 230

m.kr árið 1996 og kr. 232 m.kr. árið 1997. Af þessu má sjá að um umtalsverðar fjárhæðir er að ræða.

8.

Byggingakostnaður íþróttafélaga sem hlotið hafa byggingastyrk og þeirra sem ekki hafa hlotið byggingastyrk er mishár enda þótt um sambærilegar byggingar kunni að vera að ræða. Kvartandi átti ekki rétt á styrk til byggingar síns íþróttahúss heldur varð hann að fjármagna bygginguna sjálfur. Við útreikninga á leigugjaldi til þriðja aðila verður hann því að taka fullt tillit til þess. Kostnaðarforsendur hans taka mið af því að þurfa að standa straum af byggingakostnaðinum auk annarra kostnaðarþátta s.s. greiðslu fasteignagjalda.

Íþróttafélög sem leigja út íþróttahús sín þurfa ekki að styðjast við sama kostnaðargrunn við útreikning á leiguverði. Aðeins hluti af byggingakostnaði mannvirkisins er greiddur af þeim sjálfum, stærstur hluti byggingakostnaðar er greiddur af Reykjavíkurborg. Á grundvelli 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga eru íþróttahús undanþegin greiðslu fasteignaskatts svo ekki er nauðsynlegt að taka tillit til þeirra gjalda við ákvörðun á leiguverði.

Af framansögðu má sjá að kostnaðarforsendur kvartanda og annarra sem leigja út íþróttamannvirki eru ekki þær sömu og hjá íþróttafélagi sem hlotið hefur byggingastyrk enda þótt rekstur þeirra sé að öllu öðru leyti sambærilegur svo og samkeppnisumhverfi þeirra. Beinn kostnaður íþróttafélaga er fyrir vikið mun lægri og gerir þeim kleift að undirbjóða keppinauta sína. Slík mismunur er til þess fallin að rýra samkeppnisstöðu kvartanda. Því er nauðsynlegt að skapað sé það samkeppnisumhverfi sem gerir keppinautum á sama markaði fært að keppa á jafnræðisgrundvelli.

9.

Styrkir Reykjavíkurborgar til íþróttastarfs miða að því að efla íþróttaiðkun þar sem hún hefur mikið gildi í uppeldis- og forvarnarstarfi hjá börnum og ungmennum. Þau markmið og aðferðir Reykjavíkurborgar við að ná þeim, s.s. með því að styðja við bakið á íþróttafélögum við að byggja íþróttamannvirki þurfa í sjálfu sér ekki að vera samkeppnishamlandi eins og reyndin er með núverandi styrkjarkerfi.

Til að koma í veg fyrir hin neikvæðu samkeppnislegu áhrif á markaðinn sem felast í núverandi styrktarkerfi er nauðsynlegt að Reykjavíkurborg grípi til einhverra aðgerða til að jafna samkeppnisstöðu keppinauta. Hægt er að gera

það á nokkra vegu. Ein leið við styrkveitingu er að takmarka útleiguheimildir íþróttafélaga til óskyldra aðila á þeim íþróttamannvirkjum sem hlotið hafa byggingastyrki. Önnur er að heimila slíka útleigu en skylda íþróttafélögin til að taka tillit til sömu kostnaðarforsenda og keppinautar sem ekki hafi hlotið styrk enda þótt að sá kostnaður hafi í raun ekki verið greiddur af félögunum. Með því eru skapaðar þær grundvallar samkeppnisforsendur á markaðnum að keppinautar geti keppt á jafnræðisgrundvelli. Slíkt er nauðsynlegt til að markmiðum samkeppnislaga verði náð.

10.

Með vísan til þess sem að framan er rakið beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að úthlutunarreglum ÍTR um byggingastyrki vegna byggingar íþróttamannvirkja verði endurskoðaðar á þá leið að komið verði í veg fyrir þá samkeppnislegu mismunun sem leiðir af umræddum styrkjum á markaði fyrir útleigu íþróttahúsa.