



Samkeppniseftirlitið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

19. febrúar 2016

Efni: Sjóarmið og athugasemdir Reykjavíkurborgar við skýrslu Samkeppniseftirlitsins um frumniðurstöður úr markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum

Við er til skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015, *Frummatsskýrsla vegna markaðsrannsókna á eldsneytismarkaði*, sem birt var 30. nóvember 2015. Skýrslan er hluti af fyrstu markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins sem felur í sér athugun á því hvort grípa þurfi til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem raska samkeppni almennings til tjóns og er skýrslan gerð á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2205. Með birtingu skýrslunnar kallaði Samkeppniseftirlitið eftir sjóarmiðum frá hagsmunaaðilum og geta niðurstöður hennar tekið breytingum eftir mat á fengnum sjóarmiðum. Var hagsmunaaðilum veittur frestur til 19. febrúar til að koma að sínum sjóarmiðum og athugasemdum.

1. Almennt um skýrslu Samkeppniseftirlitsins og athugasemdir Reykjavíkurborgar

Reykjavíkurborg fagnar því að fjallað sé með ítarlegum hætti um aðstæður og háttsemi á markaði með eldsneyti. Aðkoma Reykjavíkurborgar að eldsneytismarkaðnum hér á landi er annars vegar sem handhafi skipulagsvalds og hins vegar sem kaupanda eldsneytis, en líkt og Samkeppniseftirlitið vísar að þurfti Reykjavíkurborg að þola samráð stærstu olúfélaganna til margra ára með tilheyrandi fjártjóni fyrir rekstur borgarinnar. Hvað varðar umfjöllun í skýrslunni um regluverk og framkvæmd stjórnvalda er einnig tekið undir að þörf sé á uppbyggilegri umræðu um samkeppnisleg áhrif ákvörðunartöku sveitarfélaga í skipulagsmálum og við lóðaúthlutunir. Eru ábendingar og tillögur sem fram koma vissulega gagnlegar við að varpa ljósi á það viðfangsefni sem blasir við samkeppnisyfirlitum.

Reykjavíkurborg gerir ekki sérstakar athugasemdir við meginumfjöllun skýrslunnar eða þær ályktanir sem Samkeppniseftirlitið dregur af umfjöllun sinni. Athugasemdir Reykjavíkurborgar varða fyrst og fremst umfjöllun í kafla 8.1, þar sem vikið er að regluverki og framkvæmd stjórnvalda í tenglum við skipulagsmál og lóðaúthlutunir. Í þeirri umfjöllun dregur Samkeppniseftirlitið meðal annars þá ályktun að umgjörð og framkvæmd skipulags- og lóðaúthlutunarmála sé til þess fallin að skaða samkeppni og að skipulagslög tryggi ekki að höfð sé hliðsjón af samkeppnissjóarmiðum við skipulagsgerð sveitarfélaga og úthlutun lóða. Einnig er dregin sú ályktun að stefna Reykjavíkurborgar í aðalskipulagi vegna lóðaúthlutana fyrir eldsneytisstöðvar sé til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum. Reykjavíkurborg er að sumu leyti leyti sammála því sem fram kemur í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um skipulags- og lóðamál og áhrif þeirra á samkeppni en samt sem áður er ástæða til að koma að ýmsum athugasemdum og sjóarmiðum við þessa umfjöllun í skýrslu Samkeppniseftirlitsins. Verður athugasemdum og sjóarmiðum Reykjavíkurborgar

gerð nánari skil hér á eftir ásamt því að gerð verður grein fyrir því með almennum hætti hvernig skyldum sveitarfélaga í skipulagsmálum er háttað.

2. Um skipulagsvald sveitarfélaga og úthlutun lóða

a. Skipulagsáætlanir

Líkt og rakið er í skýrslu Samkeppniseftirlitsins annast sveitarfélög gerð skipulagsáætlauna, hvort sem um er að ræða svæðis-, aðal- eða deiliskipulag, sbr. 1. másl. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Er sveitarfélögum beinlínis skylt að skipuleggja land innan marka sveitarfélagsins og er í skipulagsáætlunum mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun. Þar eru sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvá o.fl., í samræmi við markmið laganna, sbr. 1. og 2. mgr. 12. gr. þeirra. Í markmiðsákvæði 1. gr. laganna kemur meðal annars fram að markmið þeirra sé að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi og að réttaröryggi við meðferð skipulagsmála sé þannig að þrátt fyrir að hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi verði réttur einstaklinga og lögaðila ekki fyrir borð borinn, sbr. a. og c. liði. Í aðalskipulagi, sem nær til alls lands innan marka viðkomandi sveitarfélags, er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þar með talið þéttleika byggðar, eins og segir í 28. gr. skipulagslaga. Í deiliskipulagi eru síðan teknar ákvarðanir meðal annars um einstakar lóðir og lóðanotkun, sbr. 1. mgr. 37. gr. en í greininni kemur fram að deiliskipulag sé skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í ákvæði 37. gr. kemur jafnframt fram að í deiliskipulagi séu teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þar með talið nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa.

Af ofangreindu má ráða að sveitarfélög hafa rúmar heimildir að lögum þegar kemur að gerð og útfærslu skipulagsáætlauna og voru þær heimildir ekki takmarkaðar þegar ný skipulagslög tóku gildi með lögum nr. 123/2010, þrátt fyrir athugasemdir Samkeppniseftirlitsins. Í tilviki deiliskipulags kemur fram í athugasemdum við 37. gr. frumvarps þess sem varð að nefndum lögum að í „1. mgr. sem er nýmæli er skilgreint til hvers konar ákvarðana deiliskipulag tekur, svo sem um lóðir, lóðanotkun og byggingarreiti og einnig um útlit og form mannvirkja. Er þetta í samræmi við framkvæmdina en rétt þykir að í lögum sé afmarkaður rammi fyrir efnisþætti deiliskipulags. [...] Ákvarðanir um útlit og form varða stefnumótun um skipulag og getur sveitarstjórn þannig lagt fram stefnu sína í þessum málum í deiliskipulagi, t.d. hvort hún vilji slíkar breytingar á byggð og götumyndum sem að framan eru nefndar“. Ákvæðið og athugasemdirnar sýna það svigrúm sem sveitarfélögum er gefið. Sá aðili sem kaupir fasteign eða fær lóð úthlutað getur þannig ekki vænst þess að hann megi nýta lóðina með öðrum hætti en fram kemur í gildandi skipulagsskilmálum.

Staðsetning eldsneytisstöðva hefur verið viðfangsefni sveitarfélaga við skipulagsgerð síðustu áratugi og hefur það skipulagsverkefni stöðugt öðlast aukið vægi. Ástæður þess eru margar, svo sem hugmyndir um borgarhönnun og nýtingu borgarlands, lýðheilsusjónarmið og sjónarmið um sjálfbærni. Af ákvæðum skipulagslaga er ljóst að sveitarfélög hafa töluvert svigrúm við skipulag lands, s.s. hvar eiga að vera byggingarlóðir og hvar ekki, hvernig nýta megi hverja lóð fyrir sig, t.d. hvar eigi að vera eldsneytisstöð, matvöruverslun, íbúðarhús, sundlaug eða skóli og hvernig útlit mannvirkja á lóðinni eigi eða megi vera.

b. Úthlutun lóða

Úthlutun lóða er stjórnvaldsákvörðun og því þarf að gæta að reglum stjórnáskilulaga nr. 37/1993 og ólögfestum meginreglum stjórnáskilulaganna. Jafnræðisregla 11. gr. stjórnáskilulaganna gildir því við úthlutun lóða. Engin lög hafa verið sett sérstaklega um lóðaúthlutun og fer því um þær samkvæmt stjórnáskilulögum og þeim reglum sem sveitarfélög hafa sett sér varðandi úthlutunir. Almennt má telja að jafnræði sé uppfyllt ef sveitarfélög gefa öllum kost á að sækja um lóð, t.d. með auglýsingu. Þá er mikilvægt að skilmálar séu skýrir og ljósir hverju sinni. Þá hefur komið fram að ekki séu gerðar frekari kröfur til sveitarfélaga við úthlutun byggingarlóða út frá jafnræðisreglunni en þær að hlutkesti verði látið ráða þegar fleiri en ein umsókn uppfyllir lágmarksskilyrði úthlutunarreglna. Það sé sú framkvæmd sem tryggir best jafnræði milli einstakra umsækjenda og sé best til þess fallin að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið ráði ferðinni við ákvarðanir um úthlutun lóða. Sveitarstjórnir geta þó, þegar sérstaklega háttar á, ákveðið aðrar aðferðir við úthlutun byggingarlóða.¹

3. Umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um skipulag og lóðaúthlutunir

Hér á eftir verða rakin megin sjónarmið sem Samkeppniseftirlitið setur fram í skýrslunni hvað snertir regluverk og framkvæmd stjórnvalda og þá sérstaklega í tengslum við skipulagsmál og lóðaúthlutunir sveitarfélaga. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýna rannsóknir að skipulagsmál geta falið í sér veruleg samkeppnisleg vandamál og er það mat Samkeppniseftirlitsins að breyta þurfi aðferðafræði við skipulagsmál á Íslandi svo að samkeppnissjónarmið fái aukið vægi við skipulagsáætlanir og úthlutun lóða.

Í kafla 8.1 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er vikið að því að regluverk og framkvæmd stjórnvalda kunni að hafa hamlandi áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Eru skipulagsmál og lóðaúthlutunir sveitarfélaga sérstaklega tekin sem dæmi um slíkt. Samkeppniseftirlitið bendir réttilega á að sveitarfélögum hefur með ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 verið falið skipulagsvald, þ.e. valdheimildir til þess að skipuleggja land og landnotkun innan lögsögumarka hlutaðeigandi sveitarfélags. Er tekið sem dæmi að þegar nýr keppinautur kemur inn á eldsneytismarkaðinn þurfi hlutaðeigandi, eðli málsins samkvæmt, lóð eða lóðir fyrir afgreiðslustöðvar og eftir atvikum fyrir birgðastöðvar. Telur Samkeppniseftirlitið að skipulagsáætlanir, aðal- og deiliskipulag og lóðaúthlutunir sveitarfélaga, geti falið í sér samkeppnishömlur þar sem starfsemi núverandi eða nýrra fyrirtækja hafi með einhverjum hætti verið takmörkuð eða útilokuð.

Samkeppniseftirlitið vísar einnig að því að mikilvægt sé að regluverk og framkvæmd skipulags- og lóðaúthlutunarmála hjá sveitarfélögum landsins tryggji að í hvívetna sé horft til samkeppnislegra áhrifa við töku ákvarðana og gerð skipulagsáætlana. Bendir Samkeppniseftirlitið á að undirliggjandi sé efnahagslegir hagsmunir almennings af virkri samkeppni til lengri tíma litið. Samkeppniseftirlitið vísar einnig til umsagnar umhverfisráðuneytisins, sem aflað var við gerð álits nr. 3/2009, þar sem fram kom að það teldi að samkeppnissjónarmið fælust í ákvæði 1.gr. þágildandi skipulagslaga nr. 73/1997 um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna. Samkeppniseftirlitið fellst þó á að skipulagslög kveði ekki skýrt á um að hliðsjón skuli höfð af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna og að ekki hafi verið litið til sjónarmiða eftirlitsins við setningu gildandi skipulagslaga. Í skýrslunni nefnir Samkeppniseftirlitið umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar, varðandi skipulagsgerð og lóðaúthlutunir undir eldsneytisstöðvar, sem dæmi um að pottur sé brotinn í framkvæmd sveitarfélaga. Fullyrðir Samkeppniseftirlitið að umrædd stefna hafi verið ein af ástæðum þess að Atlantsolía fékk synjun frá sveitarfélaginu

¹ Sjá t.d. álit umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2006 í máli nr. 4478/2005.

varðandi fyrirætlan þess að opna nýja stöð á svæðinu. Einnig er bent á að stefnan væri nú orðin hluti af gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010- 2030 og þannig sé fyrirfram búið að móta viðmið um að til að mynda sé stefnt að því að ekki verði úthlutað lóðum undir nýjar eldsneytisstöðvar nema eldri stöð sé lögð niður á móti í Reykjavík.

4. Athugasemdir Reykjavíkurborgar við umfjöllun Samkeppniseftirlitsins

Eins og áður segir er Reykjavíkurborg að sumu leyti sammála því sem fram kemur í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um skipulags- og lóðamál og áhrif þeirra á samkeppni en margt af því sem þar er haldið fram er að mati Reykjavíkurborgar sett fram af ónákvæmni og jafnvel misskilningi á lögbundnum skyldum sveitarfélaga. Telur Reykjavíkurborg því nauðsynlegt að koma að athugasemdum sínum og sjónarmiðum við umfjöllun Samkeppniseftirlitsins hvað þetta atriði varðar.

a. Tengsl skipulagslaga og samkeppnislaga

Hafa verður í huga að skipulagsmál eru í eðli sínu flókið verkefni. Samkvæmt gildandi lögum er sveitarfélögum ætlað að útfæra skipulagsáætlanir sínar með tiltekin heildarmarkmið að leiðarljósi, en þar á meðal er: „að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi“, eins og segir í 1. gr. laga nr. 123/2010. Þau sjónarmið sem teljast lögmætur grundvöllur undir ákvarðanir sveitarfélaga í skipulagsmálum eru leidd af þessum heildarmarkmiðum skipulagslaga. Er ljóst að svonefnd réttmætisregla íslensks réttar leggur sveitarfélögum á herðar að taka fullt tillit til allra viðhlítandi sjónarmiða og að beiting þeirra í einstökum málum byggist á jafnræði og samræmi í lagaframkvæmd.

Við gerð skipulagsáætlana þurfa sveitarstjórnir að taka tillit til fjölmargra sjónarmiða og kalla eftir sjónarmiðum fjölmargra aðila. Er reyndin sú að fjölmörg önnur atriði kunna að veða jafnt eða jafnvel þyngra á metum við ákvarðanir í skipulagsmálum heldur en samkeppnissjónarmið. Ætla verður að ráðagerð um að veita samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum sérstakt vægi í skipulagsmálum hljóti að haldast í hendur við að farið sé með sambærilegum hætti yfir þau fjölmörgu önnur sjónarmið sem koma til skoðunar við töku ákvarðana í skipulagsmálum, svo sem um lífsgæði íbúa, hagkvæma nýtingu lands, greiðar samgöngur og margt fleira. Sé það ekki gert er viðbúið að upp komi veruleg réttaróvissa. Reykjavíkurborg vill ítreka áherslu sína um að skipulagsáætlanir lúta fyrst og fremst að landnotkun og fyrirkomulagi byggðar. Þau sjónarmið sem teljast lögmætur grundvöllur í skipulagsmálum eru leidd af markmiðum laganna og af því leiðir að skipulagsyfirvöldum ber fyrst og fremst að líta til þeirra skyldna sem kveðið er á um í skipulagslögum, þ.e. að stuðla að þróun byggðar, landnotkunar og hagkvæmri nýtingu lands. Leggja verður áherslu á, eins og markmiðsákvæði laganna sýnir svo ljóslega, að skipulagsyfirvöldum ber að horfa til mismunandi sjónarmiða þegar kemur að stefnumörkun um nýtingu lands. Oftar en ekki vegast hagsmunir ólíkra sjónarmiða á og er það þá hlutverk skipulagsyfirvalda og sveitarstjórna að gefa því sjónarmiði aukið vægi sem þau telja líklegast til að skila því markmiði sem að er stefnt, þ.e. skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og æskilegri þróun byggðar. Skipulagslög gera ekki ráð fyrir að samkeppnissjónarmið hafi vægi umfram það sem leiða má af lögunum en óumdeilt má telja að eitt efnahagslegra sjónarmiða sem heimilt er að líta til við skipulagningu byggðar eru samkeppnisleg áhrif. Hvergi má þó leiða það af skipulagslögum að eitthvert eitt sjónarmið skuli í öllum tilvikum hafa meira vægi, hvorki efnahagsleg, félagsleg eða menningarleg. Verður að vara við því að þrengja svigrúm sveitarfélaga til að stuðla að æskilegri þróun byggðar, t.d. með tilliti til samfélagslegrar og efnahagslegrar sjálfbærni, með því að gefa einu

sjónarmiði aukið vægi umfram önnur.² Í raun má ætla að sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sem fram koma í kafla 8.1 í skýrslunni kalli á gerbreytta nálgun við setningu skipulagslaga.

Eins og rakið er í skýrslunni þá gaf Samkeppniseftirlitið umsögn um frumvarp til nýrra skipulagslaga nr. 123/2010, þar sem meðal annars var lögð áhersla á að skýrt yrði kveðið á um að höfð skyldi hliðsjón af samkeppnisjónarmiðum við framkvæmd laganna. Ekki var litið til sjónarmiða Samkeppniseftirlitsins við lagasetninguna. Hér ber þó að hafa í huga að sjónarmið um jafnræði samkeppnisaðila, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og bann við athöfnum opinberra aðila sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 hafa mikla þýðingu og að líta ber til þeirra við framkvæmd skipulagslaga. Verði misbrestur á því að þessa sé gætt getur hlutaðeigandi sveitarfélag bakað sér ábyrgð í samræmi við meginreglur laga um form og efni ákvarðana.³ Reglurnar veita sveitarfélögum því aðhald við töku ákvarðana um skipulagsmál.

Reykjavíkurborg vill vekja athygli á því að þegar sjónarmið samkeppnisréttarins rekast á við skipulagsákvæðanir sveitarfélaga verður og að hafa í huga að heimildir samkeppnisyfirvalda til afskipta eru bundnar við að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Þannig leiðir af almennum lögskýringarsjónarmiðum að Samkeppniseftirlitið hefur takmarkaðar heimildir til afskipta af framkvæmd sveitarfélaga vegna verkefna sem sveitarfélögum eru falin með lögum. Er sérstaklega tekið fram í b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila sem hafi skaðlega áhrif á samkeppni að því tilskyldu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.⁴ Ljóst má vera að skipulagslög eru sérlög gagnvart samkeppnislögum og að í þeim lögum er kveðið á um sjálfstæðar skyldur sveitarfélagsins sem að einhverju leyti fara ekki saman við áherslur samkeppnisyfirvalda á hverjum tíma.

b. Umhverfis- og auðlindastefna Reykjavíkurborgar

Samkeppniseftirlitið vísar sérstaklega til umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar og tekur hana sem dæmi um að víða sé pottur brotinn í framkvæmd sveitarfélaga, þ.e. þegar kemur að því hvort litið sé til samkeppnislegra sjónarmiða og þau vegin og metin ásamt öðrum málefnalegum sjónarmiðum við lóðaúthlutanir og skipulagsgerð. Að mati Reykjavíkurborgar byggir þessi umfjöllun Samkeppniseftirlitsins á misskilningi á hlutverkum og skyldum sveitarfélaga eins og löggjafinn hefur gert ráð fyrir.

Hér verður að hafa í huga að rekstur eldsneytisstöðva er mjög sérhæfð starfsemi. Við gerð aðalskipulags í flestum sveitarfélögum er staðsetning bensinstöðva tengd helstu samgönguleiðum. Framboð slíkra lóða er því frá upphafi fremur takmarkað auk þess sem hafa ber í huga að um er að ræða mengandi starfsemi þar sem framfylgja þarf ítarlegum öryggisráðstöfum vegna sérstakra hættueiginleika þeirra vöru sem þar er seld.⁵ Aðgangshindranir fyrir nýja samkeppnisaðila á grundvelli skipulags eru því eðli máls

² Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er sérstök áhersla lögð á samfélagslega og efnahgslega sjálfbærni og er það yfirlýst stefna Reykjavíkurborgar að hið opinbera skuli vera í forystu og innleiða sjálfbærni og vistvæn sjónarmið, sbr. t.d. *Aðalskipulag Reykjavíkurborgar 2010-2030*, A-hluti febrúar 2014, bls. 158.

³ Sjá t.d. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 384/2002 frá 13. febrúar 2003.

⁴ Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 69/2007, *Kvörtun vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að hefja söfnun á pappírsúrgangi í samkeppni við einkaaðila með því að bjóða borgarbúum svokallaðar Bláar tunnur* og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli 2/2015, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

⁵ Sjá t.d.:

www.mannvirkjastofnun.is/library/Skrar/Byggingarsvid/Leidbeiningarblod/brunavarnir_a_bensdnstodvum.pdf

samkvæmt allnokkrar og tæpast hægt að gera þá kröfu til sveitarfélaga að þau geti ávallt útvegað nýjum aðilum á þessum markaði lóðir nema með löngum fyrirvara.

Umhverfis- og auðlindastefna Reykjavíkurborgar varðandi skipulagsgerð og lóðaúthlutanir undir eldsneytisstöðvar er í dag hluti af gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, sem samþykkt var á fundi borgarstjórnar 26. nóvember 2013. Í aðalskipulaginu kemur fram stefna um bensínstöðvar, meðal annars almennar heimildir um hvar bensínsala sé heimil og síðan markmið um fjölda þeirra og ákveðnar kröfur eru gerðar til nýrra stöðva þar sem áhersla er lögð á litlar stöðvar innan gróinna atvinnusvæða en ekki á stakstæðum lóðum.⁶ Umrædd stefna var niðurstaða langrar og ítarlegrar vinnu þar sem áhersla var meðal annars lögð á mikilvægi þess að Reykjavíkurborg legði sitt af mörkum til þess að skapa aðstæður fyrir innleiðingu vistvænna orkugjafa fyrir vélknúin ökutæki.⁷ Ein af þeim leiðum sem talin var vænleg til að ná því markmiði var að sporna við fjölgun bensínstöðva í Reykjavík og að miða skyldi við að heildarfjöldi bensínstöðva myndi ekki aukast. Alltaf hefur þó legið fyrir að yrði komist að þeirri niðurstöðu að þörf væri á nýrri bensínstöð, til að mynda í nýju hverfi, komi ekkert í veg fyrir að þeirri þörf verði mætt. Krafa yrði þó gerð um að þjónusta yrði einnig veitt fyrir vistvæna orkugjafa og að stefnt skyldi að því að leggja niður aðra bensínstöð á mótí. Með engum hætti er því verið að koma í veg fyrir að lóðum verði úthlutað til olíufélaga fyrir bensínstöðvar eða að lóðir verði skipulagðar í samræmi við þá starfsemi. Staðreyndin er sú að ef sýnilegt er að þörf sé á nýrri bensínstöð er samkvæmt stefnunni lögð áhersla á að úthluta lóðum undir litlar bensínstöðvar. Verður ekki annað séð en að sú niðurstaða sé hagfelld smærri aðilum á markaði og gæti jafnvel tryggt þeim forskot við úthlutun lóða. Ávallt verður þó að hafa í huga að lóðaframboð Reykjavíkurborgar er takmarkað og þær lóðir sem Reykjavíkurborg hefur til úthlutunar undir rekstur eldsneytisstöðva eru fáar.

Hér má einnig benda á að í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er vikið að því að mikil aukning hafi verið í fjölda eldsneytisstöðva hér á landi. Þannig séu fáir íbúar um hverja stöð og gegnumstreymi sömuleiðis lítið í samanburði við önnur lönd. Er sérstaklega tekið fram í skýrslunni að á undanförunum áratugum hafi eldsneytisstöðvum í Reykjavík fjölgað umfram íbúafjölgun.⁸ Að lokum bendir Samkeppniseftirlitið á að há álagning á Íslandi gerir olíufélögunum kleift að halda úti fleiri eldsneytisstöðvum en ella en lækki álagning verulega í kjölfar bættra samkeppnisaðstæðna mætti gera ráð fyrir því að óhagkvæmum stöðvum verði lokað. Verður ekki annað séð en að ofangreind sjónarmið rími ágætlega við þá stefnu Reykjavíkurborgar að reyna að sporna við fjölgun eldsneytisstöðva.

c. Umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um mál Atlantsolíu ehf.

Eins og áður segir fullyrðir Samkeppniseftirlitið að umrædd umhverfis- og auðlindastefna væri ein af ástæðum þess að Atlantsolía fékk synjun frá Reykjavíkurborg varðandi fyrirætlan þess að opna nýja stöð á svæðinu. Að mati Reykjavíkurborgar er þessi lýsing Samkeppniseftirlitsins bæði óskýr og ónákvæm og telur Reykjavíkurborg sér bæði rétt og skylt að rekja hér nokkrar staðreyndir sem máli skipta.

Það er rétt sem fram kemur í skýrslu Samkeppniseftirlitsins að kvörtun Atlantsolíu laut að því að fyrirtækið hafði fengið synjun hjá sveitarfélaginu um breytingu á deiliskipulagi vegna

⁶ Sjá *Aðalskipulag Reykjavíkurborgar 2010-2030*, A-hluti febrúar 2014, bls. 210.

⁷ Sjá skýrslu stýrihóps um orkustöðvar, dags. 29. maí 2009. Niðurstöður sýrihópsins, ásamt umsögnum umhverfis- og samgönguráðs, skipulagsráðs og framkvæmda- og eignaráðs, voru samþykkt í borgarráði 10. desember 2009.

⁸ Sjá umfjöllun í skýrslu nr. 2/2015, *Frummatsskýrsla vegna markaðsrannsóknar á eldsneytismarkaði*, bls. 102-112.

tiltekinnar lóðar í nýlegu hverfi borgarinnar. Var forsaga málsins sú að Atlantsólía fyrirhugaði að opna á lóðinni sjálfsafgreiðslustöð með eldsneytisdælum og lagði fyrirtækið fram fyrirspurn um hvort leyft yrði að koma fyrir lóð við umrædda götu fyrir sjálfsafgreiðslustöð með tvær til þrjár dætur. Í erindinu var einnig óskað eftir því að útbúin yrði ný innkeyrsla sem einnig gæti nýst fyrir hverfisstöð og bílastæði. Fyrirspurn Atlantsólíu var lögð fyrir fund skipulagsstjóra um mitt ár 2008 og fór málið í eðlilegan málsmeðferðarfarveg innan borgarkerfisins. Niðurstaða skipulagsstjóra, eftir að málið hafði farið í umsagnarferil fagsviða Reykjavíkurborgar, var sú að umrædd lóð hentaði ekki undir eldsneytisstöð. Taldi skipulagsstjóri að aðkoma bæði til og frá svæðinu væri erfið auk þess sem sjálfsafgreiðslustöð væri þegar rekin á miðsvæði umrædds hverfis. Jafnframt hafði komið fram á opnum íbúafundum, sem haldnir voru í tengslum við endurskoðun aðalskipulags, að íbúar hverfisisins óskuðu ekki eftir fjölgun bensínstöðva í tengslum við uppbyggingu í hverfinu. Það voru fyrst og fremst framangreind sjónarmið sem lágu að baki niðurstöðu skipulagsstjóra þegar Atlanstólíu var synjað um breytingu á deiliskipulaginu. Niðurstöður stýrihóps um orkustöðvar í Reykjavík og umhverfis- og auðlindastefna Reykjavíkurborgar, þar sem fram kemur að ekki eigi að fjölga bensínstöðum á þessu svæði, var ekki meginforsenda fyrir niðurstöðunni en studdi hana eðli málsins samkvæmt.

Hér verður að hafa í huga að í málinu reyndi ekki á hvort kvartanda yrði úthlutað tilgreindri lóð eða ekki, heldur hvort gera mætti tilgreindar breytingar á gildandi deiliskipulagi á þessu tiltekna landsvæði í Reykjavík. Ákvörðunin var því í eðli sínu skipulagsleg og byggði á faglegum skipulagssjónarmiðum á grundvelli þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Þegar sjónarmið samkeppnisráttarins rekast á við skipulagsákvæðanir verður að hafa í huga að Reykjavíkurborg er með lögum falið það verkefni að skipuleggja allt land innan borgarmarkanna. Sú vinna er byggð á þeim sjónarmiðum sem fram koma í skipulagslöggjöfinni. Við skipulagsgerðina ber Reykjavíkurborg skylda til að stuðla að þróun byggðar, landnotkunar og hagkvæmri nýtingu lands. Skipulagsáætlanir skulu jafnframt hafa efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi.

Í tengslum við umfjöllun um framangreint mál vikur Samkeppniseftirlitið einnig að því að við málsmeðferðina hafi komið í ljós misræmi í túlkun Reykjavíkurborgar annars vegar og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins hins vegar, um það hvort samkeppnissjónarmið falli undir orðalag ákvæðis a-liðar 1. gr. skipulagslaga um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna. Þótt fallast megi á að samkeppnisleg sjónarmið felist að ákveðnu marki í efnahagslegum þörfum landsmanna þá geta þau sjónarmið ekki rutt brott skipulagslegum sjónarmiðum ef hin síðarnefndu vega þyngra að mati þess stjórnvalds sem fer með skipulagsvaldið, eins og um ræðir í máli Atlantsólíu sem Samkeppniseftirlitið ákveður að vísa til í skýrslu sinni. Þá vill Reykjavíkurborg ítreka þá staðreynd að skilgreining á samkeppnissjónarmiðum er hvergi að finna í núgildandi skipulagslögum nr. 123/2010, sem tóku gildi hinn 1. janúar 2011, þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi farið á leit við umhverfisráðherra að beita sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga, þannig að skýrt yrði kveðið á um að höfð skyldi hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna.

d. Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030

Gildandi Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 var samþykkt á fundi borgarstjórnar hinn 26. nóvember 2013. Í aðalskipulaginu eru sett fram almenn markmið og ákvæði sem koma jafnt niður á öllum sem eru nú þegar starfandi á markaði og telur Reykjavíkurborg að það eigi ekki að vera hlutverk skipulagsyfirvalda að líta til beinna samkeppnissjónarmiða við gerð

skipulags, hvort sem það er við gerð deili- eða aðalskipulags. Að mati Reykjavíkurborgar er það meginatriði við skipulagsgerð að ákvarða landnotkun innan marka sveitarfélagsins með það að leiðarljósi að þróun byggðar og landnotkun hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir sveitarfélagsins að leiðarljósi og að þar geti eitthvert eitt sjónarmið ekki sjálfkrafa haft meira vægi en önnur.

Líkt og rakið er í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 sett fram sérstakt ákvæði um bensínstöðvar í kafla um landnotkun, meðal annars almennar heimildir um hvar bensínstala sé heimil og síðan markmið um fjölda þeirra og ákveðnar kröfur gerðar til nýrra stöðva þar sem áhersla er lögð á litlar stöðvar innan gróinna atvinnusvæða en ekki á stakstæðum lóðum. Um þetta segir orðrétt í gildandi aðalskipulagi:

„Stærri bensínstöðvar (þjónustustöðvar) eru skilgreindar sem verslunar- og þjónustusvæði. Sala á bensíni og öðrum orkugjöfum getur einnig verið heimil á miðsvæðum, athafnasvæðum, iðnaðarsvæðum, hafnarsvæðum og flugvallarsvæði, enda sé gerð grein fyrir þeim í deiliskipulagi. Núverandi bensínstöðvar innan íbúðarsvæða verði víkjandi starfsemi.

Spornað verði við fjölgun bensínstöðva í Reykjavík. Miða verði við að heildar fjöldi bensínstöðvar aukist ekki. Sé komist að þeirri niðurstöðu að þörf sé á nýrri bensínstöð, t.a.m. í nýju hverfi skal:

- *gerð krafa um að þjónusta verði einnig veitt fyrir vistvæna orkugjafa.*
- *stefnt að því að leggja niður aðra bensínstöð í Reykjavík á mót.*
- *staðsetja nýjar stöðvar í tengslum við aðra þjónustu, þ.e. á atvinnusvæðum og verslunar- og þjónustusvæðum í jaðri byggðar en ekki á stakstæðum lóðum úr tengslum við þá byggð sem hún þjónar.*
- *lögð áhersla á að úthluta lóðum undir litlar bensínstöðvar.*

Stuðla verði að því að olúfélögin bjóði upp á vistvæna orkugjafa á bensínstöðvum sínum. Það má gera með eftirfarandi hætti

- *fylgjast með þróun vistvæna orkugjafa og hvetja olúfélögin til þess að nýta lóðir sínar þannig að þær þjóni einnig vistvænum orkugjöfum.*
- *setja ákvæði í lóðarleigusamning við endurnýjum um að leigutaka beri að bjóða upp á vistvæna orkugjafa.*

Við skipulagningu nýrra hverfa sé haft í huga að íbúar geti hlaðið rafmagnsbíla í þeirra eigu⁹

Ofangreind stefna byggir að meginefni til á skýrslu stýrihóps um orkustöðvar í Reykjavík frá 29. maí 2009. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er dregin sú ályktun að umrædd stefna Reykjavíkurborgar komi að öllu leyti í veg fyrir að lóð verði úthlutað fyrir nýjar eldsneytisstöðvar nema önnur eldsneytisstöð verði lögð niður á mót. Reykjavíkurborg andmælir þessu. Líkt og orðalag ákvæðisins kveður skýrt á um er stefnt að því að spornað verði við fjölgun eldsneytisstöðva í Reykjavík og ef komist er að þeirri niðurstöðu að þörf sé á nýrri eldsneytisstöð skuli stefnt að því að leggja aðra eldsneytisstöð niður. Með þessari stefnu er hins vegar á engan hátt komið í veg fyrir ný eldsneytisstöð rísi sé þess talin þörf. Aftur á

⁹ Sjá Aðalskipulag Reykjavíkurborgar 2010-2030, A-hluti febrúar 2014, bls. 224.

móti skal gera kröfu um að þjónusta verði einnig veitt fyrir vistvæna orkugjafa og að stefnt skuli að því að leggja niður aðra eldsneytisstöð á móti. Það er því alls ekki hægt fullyrða að eldri eldsneytisstöð verði lögð niður í hvert sinn sem úthlutað er lóð fyrir nýja stöð, þótt vissulega sé stefnt að því.

Hér skal einnig ítrekað að ekki verður annað séð en að framangreind stefna rími vel við þær áhyggjur sem Samkeppniseftirlitið hefur af mikilli fjölgun eldsneytisstöðva hér á landi sem er mögulega vegna hærri álagningar olúfélaganna, sbr. umfjöllun í b liðar 4. kafla hér að framan.

5. Niðurlag

Eins og áður segir telur Reykjavíkurborg mikilvægt að fjallað sé með ítarlegum hætti um aðstæður og háttsemi á markaði með eldsneyti og er Reykjavíkurborg að flestu leyti sammála því sem fram kemur í umfjölluninni. Einnig er tekið undir að þörf sé á uppbyggilegri umræðu um samkeppnisleg áhrif ákvörðunartöku sveitarfélaga í skipulagsmálum og við lóðaúthlutanir. Reykjavíkurborg er að ýmsu leyti sammála þeim sjónarmiðum sem Samkeppniseftirlitið leggur fram um skipulags- og lóðamál og áhrif þeirra á samkeppni. Þó er ljóst að í grundvallar atriðum er Reykjavíkurborg ekki samstíga skoðunum Samkeppniseftirlitsins um hvaða áherslu skuli leggja á samkeppnissjónarmið í skipulagsmálum. Að virtri þeirri löggjöf sem er í gildi í dag er það skoðun Reykjavíkurborgar að ekki skuli líta til samkeppnislegra sjónarmiða umfram það sem leiða má af ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010. Í því sambandi ítrekar Reykjavíkurborg þá skoðun sína að það eigi ekki vera hlutverk skipulagsyfirvalda að líta til beinna samkeppnissjónarmiða við gerð skipulags, hvort sem það er deili-, aðal- eða svæðisskipulag. Að mati Reykjavíkurborgar er það grundvallaratriði við skipulagsgerð að ákvarða landnotkun innan marka sveitarfélagsins með það að leiðarljósi að þróun byggðar og landnotkunar hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir sveitarfélagsins að leiðarljósi. Jafnframt er það tilgangur með skipulagsgerð að stuðla að skynsamlegri nýtingu lands og landsgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Að mati Reykjavíkurborgar eru því meginatriði í skipulagsgerð að aðskilja ofangreind atriði frá eignarréttarlegum hagsmunum, hvort heldur um er að ræða fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins, landeigenda eða einstakra fyrirtækja.

Þá er Reykjavíkurborg þeirrar skoðunar að eigi að koma til þess að samkeppnissjónarmið hafi aukið vægi eða séu í forgrunni þegar land er skipulagt á grundvelli skipulagslaga þá verði að koma til skýr lagabreyting sem gefur því sjónarmiði aukið vægi. Virðist sem Samkeppniseftirlitið deili þessari skoðun með Reykjavíkurborg.¹⁰ Í þessu sambandi verður einnig forvitnilegt að sjá hvort skoðun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun, leiði til einhverra breytinga á regluverkinu.¹¹ Rétt er að ítreka enn og aftur vilja Reykjavíkurborgar til samtals og samstarfis

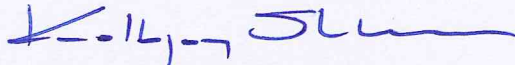
¹⁰ Sjá t.d. umfjöllun í skýrslu nr. 2/2015, *Frummatsskýrsla vegna markaðsrannsóknar á eldsneytismarkaði*, bls. 259. Sjá einnig umfjöllun í skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging- og efling atvinnustarfsemi*, bls. 45: „Þannig er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að breyta þarf aðferðafræði við skipulagsmál á Íslandi svo að samkeppnisleg sjónarmið fái aukið og þyngra vægi við skipulagsáætlanir og úthlutun lóða. Getur það verið áhrifarík aðferð til þess að efla samkeppni og auka velferð neytenda á mikilvægum mörkuðum“, og bls. 46: „Framangreind dæmi og reynsla sýna að skipulagsmál geta haft áhrif á samkeppni á hinum ýmsu mörkuðum. Mikilvægt er að í skipulagslöggjöf sé áskilið að samkeppnissjónarmið fái vægi þegar ákvarðanir eru teknar í skipulagsmálum. Samkeppniseftirlitið telur því rétt að setja ákvæði í skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 um skyldu sveitarfélaga til að líta til samkeppnissjónarmiða við gerð skipulagsáætla“.

¹¹ Sbr. tilvísun Samkeppniseftirlitsins í bréf ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins frá 5. maí 2015 vegna eftirfylgni með álitni nr. 3/2009.

á vettvangi samkeppnismála. Reykjavíkurborg getur þó ekki vikið sér undan þeim meginskyldum sem lagðar eru á sveitarfélagið með skipulagslögum nr. 123/2010 og látið samkeppnissjónarmið ganga þeim framár.

Þrátt fyrir það að í skipulagslögum sé ekki að finna ákvæði um að við gerð skipulagsáætlana skuli hafa hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum, þrátt fyrir bæði álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009 frá 16. desember 2009 og umsögn eftirlitsins um frumvarp til nýrra skipulagslaga frá 24. mars 2010, er það skilningur Reykjavíkurborgar að sveitarfélög eigi ekki að torvela samkeppni á markaði og að á þeim hvíli réttarreglur stjórnsýsluréttar um að haga athöfnum sínum með málefnalegum hætti og með hliðsjón af jafnræði. Reykjavíkurborg reynir ávallt að tryggja framangreint bæði við skipulagsgerð og til að mynda í tengslum við úthlutun lóða og hefur til hliðsjónar þau sjónarmið sem fram koma í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009 frá 16. desember 2009.

Að lokum má nefna að í gegnum tíðina hefur Reykjavíkurborg beitt sér á sviði samkeppni með lóðarúthlutunum gagnert í þeim tilgangi að auka samkeppni hjá smærri aðilum og nýjum aðilum á markaði meðal annars á matvöru- og byggingavörumarkaði. Slíkt hefur oft verið umdeilt og því miður sýnir reynslan að slíkt er ekki trygging fyrir virkri samkeppni. Allt of oft hefur það gerst að stærri og markaðsráðandi aðilar hafa yfirtekið aðstöðu á markaði án þess að Reykjavíkurborg hafi tæki eða úrræði til að takast á við slíkt. Verður ekki séð annað en að sömu sjónarmið eigi við um eldsneytismarkaðinn.



Kristbjörg Stephensen hrl.