



UMHVERFIS- OG
AUÐLINDARÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 101 Reykjavík
sími: 545 8600 postur@uar.is
umhverfisraduneyti.is

Samkeppniseftirlitið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík 11. mars 2016
Tilv.: UMH15120027/

Ráðuneytið vísar til erindis Samkeppniseftirlitsins, dags. 4. desember 2015, þar sem ráðuneytinu er gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum og athugasemdum um efni frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015, Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði - Frummatsskýrsla, sem birt var 30. nóvember 2015. Frestur til að skila rökstuddum sjónarmiðum og athugasemdum var gefinn til 19. febrúar sl. Samkvæmt frétt á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins, dags. 17. febrúar sl., var frestur til að skila athugasemdum framlengdur um þrjár vikur eða til 11. mars 2016.

Fram kemur í erindi Samkeppniseftirlitsins að skýrslan hafi að geyma frumniðurstöður úr markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum. Í skýrslunni sé fjallað með ítarlegum hætti um aðstæður og háttsemi á markaðnum sem séu taldar hindra samkeppni, almenningi og samfélaginu til tjóns. Jafnframt sé fjallað um hvaða aðgerðir komi til greina til þess að ryðja þessum samkeppnishindrunum úr vegi. Með birtingu skýrslunnar sé kallað eftir sjónarmiðum og athugasemdum við það frummat sem í henni birtist. Þannig óski eftirlitið eftir sjónarmiðum þeirra fyrirtækja sem starfi á eldsneytismarkaðnum, viðskiptavinum þeirra, neytendum og stjórnvöldum. Rökstudd sjónarmið þessara aðila stuðli að því að markaðsrannsóknin skili tilætluðum árangri þannig að ljóst verði hvort og þá til hvers konar ráðstafana þurfi að grípa í því skyni að samkeppni á markaðnum verði virk og bæti með því hag bæði neytenda og atvinnulífsins í heild.

Undanfarin ár hefur ráðuneytinu borist nokkur erindi frá Samkeppniseftirlitinu er varða málsmeðferð eftirlitsins á málum er varða skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni. Hefur ráðuneytið svarað þeim erindum m.a. með bréfum dags. 11. desember 2009, 15. febrúar 2011, 13. apríl 2012 og 5. maí 2015 þar sem fram hafa komið sjónarmið ráðuneytisins varðandi skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni.

Í kafla 8.1 í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins er fjallað um skipulagsmál og lóðaúthlutanir. Þar sem skipulagsmál er málaflokkur sem fellur undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið mun umfjöllun ráðuneytisins einskorðast við þann kafla skýrslunnar.

Um skipulagsmál gilda skipulagslög nr. 123/2010 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Ábyrgð á framkvæmd skipulagsgerðar þ.e. svæðisskipulags, aðalskipulags og deiliskipulags er í höndum sveitarfélaga. Með skipulagsáætlun markar sveitarfélag sér stefnu um landnotkun og byggðarþróun innan lögsögu sveitarfélagsins. Skipulagslög og skipulagsreglugerð fjalla fyrst og fremst um málsmeðferð skipulagsáætlana, þ.á m. aðkomu almennings og hagsmunaaðila að gerð skipulagsins. Í markmiðsákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar segir eftirfarandi varðandi markmið laganna og reglugerðarinnar:

- a. 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,
- b. að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags,

náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi,

c. að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi,

d. að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana,

e. að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit bygginga og form og aðgengi fyrir alla.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, á bls. 250, kemur fram að staðsetning eldsneytisstöðva skipti neytendum miklu máli og Samkeppniseftirlitið telji mikilvægt að regluverk og framkvæmd skipulags- og lóðarúthlutana hjá sveitarfélögum tryggi að horft sé í hvívetna til samkeppnislegra áhrifa við töku ákvarðana og gerð skipulagsáætlana. Undirliggjandi séu efnahagslegir hagsmunir almennings af virkri samkeppni til lengri tíma lítið.

Ráðuneytið vill ítreka það sem áður hefur komið fram í svarbréfum þess við erindum Samkeppniseftirlitsins dags. 11. desember 2009, 15. febrúar 2011, 13. apríl 2012 og 5. maí 2015 að samkeppnissjónarmið felist nú þegar í markmiðsákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. tilvísun til þess að við gerð skipulags skuli m.a. efnahagslegar þarfir landsmanna hafðar að leiðarljósi. Telur ráðuneytið að framangreint ákvæði skipulagslaga eigi að tryggja að horft sé til samkeppnislegra sjónarmiða við gerð skipulagsáætlana.

Í skýrslunni segir á bls. 256 að þingsályktun um landsskipulagsstefnu muni ekki eyða misræmi sem virðist ríkja við túlkun á skipulagslögum og þar liggi grunnvandinn. Sé það mat eftirlitsins að efni þingsályktunarinnar dragi ekki úr brýnni þörf fyrir breytingum á markmiðsákvæði skipulagslaga og að settar verði efnislegar leikreglur að þessu leyti. Á bls. 259 í skýrslunni segir að markmiðsákvæði skipulagslaga kveði ekki nægilega skýrt á um að horfa eigi til samkeppnislegra áhrifa við skipulagsgerð. Í ofanálag séu ekki í gildi reglur sem varði lóðarúthlutanir eða ákvarðanir tengdum lóðanotkun hjá sveitarfélögum. Einnig segir að Samkeppniseftirlitið sé ekki að halda því fram að samkeppnisleg sjónarmið eigi fyrirfram að vega þyngra en önnur sjónarmið við áætlanagerð eða ákvörðunartökur í tengslum við lóðir eða skilmála í lóðasamningum. Þvert á móti þurfi og eigi sveitarfélög að þurfa að horfa til, vega og meta margvísleg málefnaleg sjónarmið þ.á m. samkeppnisleg sjónarmið og umhverfisleg sjónarmið. Á bls. 259 í skýrslunni segir einnig að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi upplýst Samkeppniseftirlitið um það að ráðuneytið fyrirhugi að taka til skoðunar, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun við næstu endurskoðun skipulagsreglugerðar, hvort rétt sé að kveða á um skyldu sveitafélaga til að viðhafa samkeppnislegt mat við gerð skipulags. Leggi Samkeppniseftirlitið ríka áherslu á að þessari vinnu verði hraðað eins og kostur sé og sú endurskoðunarvinna taki jafnframt til regluverks vegna lóðauðhlutunar.

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

Hvað varðar reglur um lóðauðhlutanir þá vill ráðuneytið ítreka það sem fram hefur komið áður í svarbréfum þess t.d. í bréfi frá 15. febrúar 2011, frá 13. apríl 2012 og frá 5. maí 2015 að reglur um lóðauðhlutanir heyra ekki undir og eiga í eðli sínu ekki að heyra undir efnisreglur skipulagslaga.

Skipulag lóða er að sjálfsögðu ákveðið í skipulagsáætlunum en engin umfjöllun er um úthlutanir þeirra. Skipulagsáætlanir fjalla um skipulag landnotkunar og er þar t.d. ekki fjallað um eignarhald, s.s. lóðir í eigu viðkomandi sveitarfélags sem ætlunin er að úthluta. Lóðaúthlutanir sveitarfélaga falla ekki undir málefna svið ráðuneytisins skv. 6. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Slikar reglur ættu væntanlega heima í sér lögum eða sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 þar sem úthlutanir lóða eru verkefni sveitarfélaga. Samkvæmt a-lið 33. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 fer innanríkisráðuneytið með mál er varða stjórnsýslu og verkefni sveitarfélaga. Það er því ekki á færi umhverfis- og auðlindaráðuneytis að setja reglur um lóðaúthlutanir.

Að lokum vill ráðuneytið ítreka það sem fram kom í bréfi þess til Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. maí 2015, um að sveitarfélögum ber að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykki hennar. Lítur ráðuneytið svo á að landsskipulagsstefna sé stjórnþæki sem aðstoðar sveitarfélög við að marka sér stefnu í skipulagsmálum. Gerir ráðuneytið þannig ráð fyrir að samþykkt landsskipulagsstefna stuðli að því að sveitarfélög hafi samkeppnissjónarmið til hliðsjónar við gerð skipulags.

Fyrir hönd ráðherra


Íris Bjargmundsdóttir


Laufey Helga Guðmundsdóttir

