

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 1/2024

Fimleikafélag Hafnarfjarðar

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kærðu, dags. 10. apríl 2024, hefur Fimleikafélag Hafnarfjarðar (hér eftir nefnt áfrýjandi), kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 15. mars 2024 um að ekki væri tilefni til frekari rannsóknar af hálfu Samkeppniseftirlitsins vegna kvörtunar áfrýjanda frá 6. desember 2022 vegna samnings Garðabæjar og Knattspyrnusambands Íslands um leigu á Miðgarði, fjölnotaíþróttahúsi í Vetrarmýri, Garðabæ.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og lagt verði fyrir Samkeppniseftirlitið að taka kvörtun hans til frekari meðferðar og ljúka rannsókn málsins.

Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Með erindi, dags. 6. desember 2022, til Samkeppniseftirlitsins kvartaði áfrýjandi yfir samningi Garðabæjar og Knattspyrnusambands Íslands (hér eftir nefnt KSÍ), dags. 4. október 2022, um leigu á fjölnotaíþróttahúsinu Miðgarði í Vetrarmýri, Garðabæ. Í erindi áfrýjanda var á því byggt að fyrrgreindur samningur færi gegn ákvæðum samkeppnislaga og skekkti samkeppnisstöðu á markaði fyrir leigu á aðstöðu í knatt- og íþróttahúsum. Vísað var til þess að upphaf málsins mætti rekja til þess að KSÍ hafi leitað eftir æfingaaðstöðu fyrir landslið Íslands veturinn 2022-2023. KSÍ hafi óskað eftir tilboðum frá áfrýjanda, Garðabæ og Kópavogi. Áfrýjandi hafi gert KSÍ tilboð en KSÍ hafi gengið til samninga við Garðabæ og undirritað samning um leigu á fjölnotaíþróttahúsinu Miðgarði.

Að mati áfrýjanda útilokar umræddur samningur samkeppni á markaðnum þar sem um grófa undirverðlagningu sé að ræða. Áfrýjandi skoraði á Samkeppniseftirlitið að afla upplýsinga og gagna frá Garðabæ um rekstrarkostnað Miðgarðs þar sem hann taldi einsýnt að umsamið leiguverð væri í engu samræmi við byggingar-, fjármagns- og rekstrarkostnað Miðgarðs.

Samkeppniseftirlitið tók erindi áfrýjanda til skoðunar og lagði mat á hvort tilefni væri til að hefja formlega rannsókn þess, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið aflaði umsagnar frá Garðabæ í þessu skyni og gaf áfrýjanda kost á að tjá sig um umsögnina.

Hinn 15. mars 2024 tók Samkeppniseftirlitið þá ákvörðun að ekki væri tilefni til formlegrar rannsóknar af hálfu stofnunarinnar vegna erindis áfrýjanda. Var vísað til þess að stofnunin hefði, með hliðsjón af framkomnum upplýsingum og heimildar 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga til forgangsröðunar auk 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005, metið það svo að ekki væru forsendur eða tilefni til að taka málið til frekari rannsókna. Í sama bréfi var upplýst að Samkeppniseftirlitið hefði ritað Garðabæ bréf

um framangreind málalok auk þess sem vakin hefði verið athygli á álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012 og þeim almennum tilmælum sem þar voru sett fram til opinberra aðila við ráðstöfun opinberra verðmæta í þeirra eigu, líkt og útleigu á húsnæði. Væri það liður í leiðbeiningarskyldu Samkeppniseftirlitsins, sbr. 8. gr. samkeppnislaga og 7. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 og hefði tíðkast í stjórnásluframkvæmd stofnunarinnar þegar erindi beindust að opinberum aðilum.

Um málsatvik að öðru leyti vísast til hinnar kærðu ákvörðunar og gagna málsins.

III

Málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 22. apríl 2024. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðina bárust 29. apríl 2024. Viðbótarathugasemdir Samkeppniseftirlitsins bárust 6. maí 2024.

Við meðferð málsins hjá áfrýjunarnefndinni tók sæti auk aðalmannanna, Björns Jóhannessonar og Kristínar Benediktsdóttur, Daði Már Kristófersson, prófessor, skipaður af ráðherra ad hoc til setu í málinu samkvæmt sérstakri tilnefningu Hæstaréttar Íslands vegna vanhæfis aðalmanns og forfalla varamanns.

IV

Röksemdir málsaðila

Málsástæður og lagarök áfrýjanda

Áfrýjandi er eigandi knatthússins Skessunnar auk viðbyggingar að Kaplahrauni í Hafnarfirði. Skessan er knatthús með knattspyrnuvelli í keppnisstærð og er eina knatthúsið í Kaplakrika sem er í fullri keppnisstærð. Þann 11. júlí 2022 óskaði KSÍ eftir því í tölvupósti að áfrýjandi gerði KSÍ tilboð um leigu á æfingaaðstöðu í knatthúsinu. Samkvæmt áfrýjanda leitaði KSÍ á sama tíma einnig eftir tilboðum frá Garðabæ og Kópavogi um leigu á knatthúsum í fullri keppnisstærð. Þann 25. júlí 2022 gerði

áfrýjandi KSÍ tilboð um leigu á Skessunni og tók það tilboð mið af raunkostnaði áfrýjanda við byggingu og rekstri húsnæðisins. Í byrjun október 2023 fékk áfrýjandi upplýsingar um að KSÍ hefði samið við Garðabæ um leigu Miðgarðs, sem er knatthús í eigu Garðabæjar og staðsett í Vetrarmýri í Garðabæ. Var þá ljóst að KSÍ hefði hafnað tilboði áfrýjanda.

Áfrýjandi telur að fyrrgreindur samningur KSÍ og Garðabæjar brjóti gegn ákvæðum samkeppnislaga og takmarki samkeppni á markaði um leigu knatt- og íþróttahúsa. Áfrýjandi telur meðal annars að það leiguverð sem fram komi í samningnum útiloki samkeppni á þessum markaði enda sé þar um grófa undirverðlagningu að ræða af hálfu Garðabæjar.

Að mati áfrýjanda blasir það við að leiguverð samningsins sé í engu samræmi við kostnað við að reisa knatthúsið Miðgarð og megi ætla að leiguverðið standi ekki einu sinni undir rekstrarkostnaði hússins. Í því sambandi leggur áfrýjandi meðal annars áherslu á að Miðgarður sé upphitað knatthús og hitunarkostnaður hússins því mjög hár auk þess sem kostnaður við loftskipti sé vafalaust umtalsverður. Þá bendir áfrýjandi á að leiguverð samkvæmt samningnum sé ekki í samræmi við verðskrá Garðabæjar um leigu Miðgarðs. Leiguverðið sé aðeins um 34% af leiguverði samkvæmt verðskrá.

Áfrýjandi vísar m.a. til álita Samkeppniseftirlitsins og forvera þess nr. 1/2012 og 15/2003 til stuðnings sjónarmiðum sínum. Áfrýjandi telur ljóst að umsamin leiga fyrir Miðgarð sé í engu samræmi við byggingar- og rekstrarkostnað húsnæðisins og því sé um að ræða skaðlega undirverðlagningu sem skekki mjög samkeppni á markaði og brjóti gegn ákvæðum samkeppnislaga. Þá feli samningurinn í sér að jafnræði aðila sé verulega raskað á samkeppnismarkaði. Þá sé fyrrgreindur samningur jafnframt í andstöðu við samkeppnislög enda sé samið um leigu á húsnæðinu til 31. mars 2025 enda þótt leitað hafi verið eftir tilboðum um leigu knatthúss frá 1. október 2022 til 31. mars 2023.

Með bréfi, dags. 6. júní 2023, skoraði áfrýjandi á Samkeppniseftirlitið að afla upplýsinga og gagna frá Garðabæ um rekstrarkostnað Miðgarðs auk kostnaðar við byggingu hússins, þ.m.t. fjármagnskostnað. Þrátt fyrir fyrrgreinda áskorun hafi

Samkeppniseftirlitið tekið hina kærðu ákvörðun án þess að rannsaka málið til hlítar og afla umbeðinna og nauðsynlegra upplýsinga vegna málsins. Áfrýjandi telur að Samkeppniseftirlitið hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga með því að afla ekki umbeðinna gagna og því beri m.a. að fallast á kröfur hans í málinu. Um sé að ræða grundvallarupplýsingar í málinu sem að mati áfrýjanda staðfesta að um grófa undirverðlagningu hafi verið að ræða og því skýlaust brot á samkeppnislögum.

Að mati áfrýjanda fær hin kærða ákvörðun heldur ekki stoð í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005, sem Samkeppniseftirlitið hefur vísað til. Málefnaleg sjónarmið séu ekki að baki hinni kærðu ákvörðun auk þess sem hún sé órökstudd og því jafnframt í andstöðu við 20. gr. stjórnsýslulaga. Aðeins sé fullyrt að ekki séu forsendur eða tilefni til að taka málið til frekari rannsóknar og sé sú niðurstaða einungis studd þeim rökum að verkefnaálag og ófullnægjandi fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins geri stofnuninni erfitt um vik að sinna lögbundnum skyldum sínum. Sú röksemd sé á engan hátt málefnaleg og fái ekki stoð í lögum og þeim reglum sem um Samkeppniseftirlitið gilda.

Áfrýjandi mótmæli því að 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga heimili Samkeppniseftirlitinu að ljúka málinu með þeim einu rökum að mannaflí og fjárhagur stofnunarinnar sé bágur. Þau rök séu á engan hátt málefnaleg og sé meðal annars órökstutt í hinni kærðu ákvörðun hver sé fjárhagsstaða stofnunarinnar og hvað margir sérfræðingar starfi hjá stofnuninni. Þá leggur áfrýjandi áherslu á að í orðinu „forgangsröð“ í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga felst samkvæmt orðanna hljóðan að stofnuninni sé heimilt að setja ákveðin mál í forgang við afgreiðslu mála en sinna þeim málum síðar sem ekki fá forgang. Í ákvæðinu sé því ekki mælt fyrir um heimild til að ljúka málum á þeim grunni að fjárhagur stofnunarinnar og mannaflí leyfi ekki meðferð tiltekinna mála en ákvæðið heimilar aðeins að málum sé forgangsraðað.

Skýrt sé samkvæmt 9. gr. reglna nr. 880/2005 að Samkeppniseftirlitið skuli styðjast við málefnaleg sjónarmið við mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar. Ekki sé nefnt í hinni kærðu ákvörðun hver séu hin málefnalegu sjónarmið sem hin kærða ákvörðun sé sögð byggja á. Í hinni kærðu ákvörðun sé aðeins vísað til bágrar

fjárhagsstöðu stofnunarinnar og því augljóst að byggt sé á því sjónarmiði einu, sem ekki sé málefnalegt á neinn hátt.

Samkeppniseftirlitið freisti þess í greinargerð sinni til áfrýjunarnefndar að rökstyðja að hin kærða ákvörðun hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og mótmælir áfrýjandi þeim sjónarmiðum. Samkeppniseftirlitið vísi til þess að verkefnastaða stofnunarinnar og skortur á fjárheimildum heimili stofnuninni að ljúka málinu. Þá sé reynt að rökstyðja að heimilt hafi verið að ljúka málinu með vísan til þess að markaður málsins sé smár og varði ekki brýna almenna samkeppnishagsmuni auk þess sem samningurinn tryggi KSÍ ekki einkarétt né fortakslausan afnotarétt á aðstöðunni. Þeim sjónarmiðum sé mótmælt sem röngum og virðist sem að þau sjónarmið séu eftiráskýringar stofnunarinnar, settar fram í því skyni að freista þess að færa rök fyrir hinni kærðu ákvörðun sem ekki lágu til grundvallar við töku hennar.

Áfrýjandi bendir einnig á að vegna leiðbeininga og tilmæla Samkeppniseftirlitsins til Garðabæjar um að bæta úr málum og fylgja álitum og ákvörðunum samkeppnisyfirvalda við útleigu á húsnæði á vegum hins opinbera verði ráðið að Samkeppniseftirlitið taki undir röksemdir áfrýjanda og geri í raun athugasemdir við samning Garðabæjar og KSÍ. Bréfið opinberi þannig að málefnaleg sjónarmið hafi ekki ráðið við þá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að hætta frekari meðferð málsins.

Þá áréttar áfrýjandi að í kæru hans til Samkeppniseftirlitsins sé vísað til 10. og 16. gr. samkeppnislaga því til stuðnings að krafa hans verði tekin til greina. Í hinni kærðu ákvörðun sé ekki að finna rökstuðning fyrir því að ekki séu uppfyllt skilyrði 10. og 16. gr. samkeppnislaga fyrir því að Samkeppniseftirlitið taki samning Garðabæjar og KSÍ til athugunar og grípi til nauðsynlegra aðgerða lögum samkvæmt. Hin kærða ákvörðun sé því órökstudd og vanreifuð með öllu.

Málsástæður og lagarök Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið bendir á að samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga taki stofnunin ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægt tilefni til rannsóknar. Þá veiti ákvæðið stofnuninni heimild til að raða málum í forgangsroð. Í

greinargerð með frumvarpi því sem varð að samkeppnislögum komi fram að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að ákveða hvaða mál séu rannsökuð og í hvaða röð sé fjallað um þau hjá stofnuninni. Sé þessi heimild veitt til að Samkeppniseftirlitinu sé unnt að sinna því eftirliti sem stofnuninni sé falið lögum samkvæmt og taka ákvarðanir um að sinna fyrst og fremst þeim verkefnum sem brýnast þykir að sinna í því skyni að efla samkeppni. Með ákvæðinu sé Samkeppniseftirlitinu jafnframt veitt sérstök heimild til að ákveða hvaða mál gefi tilefni til rannsókna. Um þessa sérstöku heimild til forgangsroðunar er vísað til þess að löggjafinn hafi talið að sérstök sjónarmið ættu við á sviði samkeppnisréttar.

Samkeppniseftirlitið sé eftirlitsstjórnvald sem sé ætlað að stuðla að virkri samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist, sbr. m.a. 1. gr. og 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Starfsemi Samkeppniseftirlitsins felist þannig ekki í því að veita kvartendum tiltekin réttindi, verja réttindi þeirra eða úrskurða í deilumálum milli aðila heldur að vinna gegn því að samkeppni sé raskað, sbr. 3. mgr. 8. gr. laganna sem sækir fyrirmynd sína m.a. til EES/ESB-réttar.

Samkeppniseftirlitið bendir á að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi í ýmsum úrskurðum á undanförunum árum staðfest að heimild Samkeppniseftirlitsins taki bæði til þess að hafna því að hefja rannsókn og að fella niður rannsókn sem þegar er hafin, sbr. úrskurði í málum nr. 2/2012, 3/2012, 4/2012, 2/2013, 6/2013, 1/2014, 4/2014, 2/2016, 4/2019 og 1/2022. Hafi áfrýjunarnefndin játað Samkeppniseftirlitinu ákveðið svigrúm við mat á því hvernig fjármunum stofnunarinnar sé varið til brýnustu verkefna á hverjum tíma. Sambærileg túlkun sé lögð til grundvallar í m.a. EES/ESB-samkeppnisrétti. Beiting Samkeppniseftirlitsins á heimildum 3. mgr. 8. gr. laganna verði hins vegar að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og forsvaranlegri málsmeðferð.

Mótmælt er þeirri fullyrðingu áfrýjanda að ófullnægjandi fjárheimildir og verkefnaálag séu ekki málefnaleg sjónarmið af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Löggjafinn hafi talið það mikilvægt að Samkeppniseftirlitið geti í aðalatriðum stýrt sjálft nýtingu þess mannafla og fjármuna sem það hafi yfir að ráða til þess að sinna

verkefnum sem brýnust þykja hverju sinni í því skyni að efla samkeppni. Samkeppniseftirlitið ítrekar mikilvægi þessa í ljósi þeirra skyldna sem á stofnuninni hvíla um rannsókn samrunamála og að ljúka þeim með endanlegri efnislegri ákvörðun. Ríkisendurskoðun hafi bent á það að þessi forgangur sem Samkeppniseftirlitinu sé skylt að veita samrunaefirliti, hafi sett annarri starfsemi stofnunarinnar verulegar skorður.

Bent er á að Samkeppniseftirlitið hafi lagt mat á erindi áfrýjanda með hliðsjón af 9. gr. málsmeðferðarreglna stofnunarinnar en þar sé fjallað um mat á tilefni til rannsóknar erinda. Í greininni sé tekið fram að við það mat skuli höfð hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum sem þyki skipta máli í hverju tilviki fyrir sig og séu í dæmaskyni talin upp nokkur atriði. Þessi sömu sjónarmið hafi enn fremur þýðingu við mat á forgangsröðun mála, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2012.

Samkeppniseftirlitið bendir á að við mat á forgangsröðun einstakra verkefna og hvort taka beri mál til rannsóknar sé óhjákvæmilegt að horfa til mikilvægis þeirra markaða sem í hlut eiga, samhliða öðrum atriðum, s.s. eðli og alvarleika ætlaðra brota o.fl. Í því sambandi bendi Samkeppniseftirlitið á að það hafi til meðferðar fjölmörg mál sem varða mikilvæga neytendamarkaði. Með vísan til þess beri að horfa til þess að markaður þessa máls sé smár og varði ekki brýna almenna samkeppnishagsmuni. Við mat á því hvort samkeppnishömlur teljist alvarlegar þyki einnig málefnalegt að líta til umfangs þeirra. Í bréfi Garðabæjar til Samkeppniseftirlitsins komi m.a. fram að með áðurnefndum samningi við KSÍ sé tryggð nýting í íþróttahúsinu á þeim tímum sem eru almennt minnst nýttir og eigi KSÍ ekki einkarétt eða fortakslausan afnotarétt að aðstöðunni heldur einungis forgang samkvæmt fyrirfram ákveðinni stundatöflu. Þá telur Samkeppniseftirlitið að ekki hafi verið sýnt fram á að meintar samkeppnishömlur varði ekki einungis viðskiptahagsmuni áfrýjanda heldur geti haft víðtækari skaðleg áhrif á samkeppni.

Þá sé bent á að áherslur Samkeppniseftirlitsins, sem mótaðar séu af stjórn stofnunarinnar sbr. 3. mgr. 5. gr. samkeppnislaga, séu leiðbeinandi við ákvarðanatöku um forgangsröðun verkefna og aðgerða í starfi stofnunarinnar. Við töku hinnar kærðu

ákvörðunar hafi meðal annars verið tekið mið af áherslum Samkeppniseftirlitsins, sem miðast við að stofnunin hafi fjárhagslegt svigrúm til að sinna lögbundnum skyldum sínum en á meðan svo er ekki muni stofnunin ekki hafa tök á að ráðast í nauðsynleg verkefni og þurfi að forgangsraða innan þeirra brýnu verkefna sem blasa við.

Með vísan til framangreinds og 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga sé það mat Samkeppniseftirlitsins að það ætlaða samkeppnislega vandamál sem lýst sé í erindi og kæru áfrýjanda sé ekki þess eðlis að réttlætánlegt sé að taka það til rannsóknar sökum verkefnastöðu og skorts á fjárheimildum hjá stofnuninni. Því hafi málefnaleg sjónarmið staðið að baki hinni kærðu ákvörðun.

Samkeppniseftirlitið hafnar því að stofnunin hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga við meðferð málsins. Bent sé á að stofnunin hafi sjálf forræði á athugun máls og þeim gögnum sem aflað er. Samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga sé það í höndum Samkeppniseftirlitsins að taka ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar og fari það eftir eðli stjórnsýslumáls, svo og réttarheimild þeirri sem verði grundvöllur ákvörðunar hvaða upplýsinga þurfi að afla. Það sé því breytilegt eftir aðstæðum hvaða rannsókn þurfi að fara fram. Samkeppniseftirlitið hafi kallað eftir sjónarmiðum Garðabæjar vegna málsins, auk þess sem gjaldskrá fyrir Miðgarð árin 2021 og 2022 hafi fylgt bréfi Garðabæjar. Áfrýjanda hafi verið gefinn kostur á að tjá sig um sjónarmið Garðabæjar. Að endingu hafi það verið niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að það hafi búið yfir nægum upplýsingum til að leggja mat á tilefni til rannsóknar með hliðsjón af 2. mgr. 9. gr. málsmeðferðarreglnanna og taka hina kærðu ákvörðun, þ.e. að ekki væri tilefni til að taka erindið til formlegrar rannsóknar, sbr. 10. gr. sömu reglna.

Samkeppniseftirlitið hafnar því að fullnægjandi rökstuðning hafi skort fyrir hinni kærðu ákvörðun. Í 20. gr. stjórnsýslulaga komi fram að stjórnvald skuli tilkynna aðila máls um ákvörðun sína og að hún sé bindandi þegar hún kemur til aðila. Einnig þurfi að veita leiðbeiningar um kæruheimildir og hvert skuli beina kæru. Þetta hafi verið gert með fullnægjandi hætti í hinni kærðu ákvörðun og í samræmi við niðurstöðu málsins og því geti Samkeppniseftirlitið ekki fallist á það að skilyrðum 20. gr.

stjórnsýslulaga hafi ekki verið fullnægt. Þá beri að horfa til þess að 21. gr. stjórnsýslulaga leggi ekki þá skyldu á Samkeppniseftirlitið að veita samhliða rökstuðning. Meginreglan í íslenskri stjórnsýslu sé eftirfarandi rökstuðningur, sem sé veittur eftir að ákvörðun hafi verið birt, komi fram ósk um það frá aðila máls. Þrátt fyrir það var hin kærða ákvörðun rökstudd og fyllri rökstuðningur sé síðan að finna í greinargerð Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að það hafi tekið undir sjónarmið og kröfur áfrýjanda í bréfum stofnunarinnar frá 15. mars 2023 til áfrýjanda og Garðabæjar. Þó almennum tilmælum sé beint til opinberra aðila felst hvorki í því viðurkenning á broti á samkeppnislögum né að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið för við mat á tilefni til rannsóknar á erindi áfrýjanda. Vert sé að taka fram að á Samkeppniseftirlitinu hvíla skyldur samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga um að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni auk þess sem rík leiðbeiningarskylda hvíli á Samkeppniseftirlitinu um að beina leiðbeiningum um slíkt til opinberra aðila.

V

Niðurstaða

1

Ágreiningur máls þessa snýr að því hvort forsendur eða tilefni sé til þess að Samkeppniseftirlitið taki til frekari rannsóknar kvörtun áfrýjanda vegna samnings milli sveitarfélagsins Garðabæjar og KSÍ frá 4. október 2022 um leigu á fjölnotaíþróttahúsinu Miðgarði í Vetrarmýri í Garðabæ.

2

Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um það hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Þar er jafnframt mælt fyrir um það að við afgreiðslu mála samkvæmt lögnum sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að raða málum í forgangsörð.

Mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar skal byggt á málefnalegum sjónarmiðum sbr. m.a. 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, með síðari breytingum, en í ákvæðinu eru jafnframt tilgreind atriði sem geta skipt máli við það mat þó ekki sé þar um tæmandi talningu að ræða. Í fyrri úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar hefur verið litið svo á að hið sama eigi að þessu leyti við um beitingu heimildar til að forgangsraða málum, sbr. t.d. nánari umfjöllun í málum nr. 10/2010, 2/2012, 4/2012, 1/2014, 4/2014, 2/2016 og 4/2019. Í úrskurðarframkvæmd áfrýjunarnefndarinnar, sbr. mál nr. 4/2012 og 1/2014, hefur Samkeppniseftirlitinu jafnframt verið talið heimilt að hætta rannsókn og fella mál niður á grundvelli 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur í fyrri úrskurðum sínum fallist á að sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um að verkefnaálag og fjárheimildir stofnunarinnar séu málefnaleg sjónarmið sem séu meðal þeirra atriða sem líta beri til við forgangsöröðun mála og þegar lagt er mat á það hvort erindi gefi nægt tilefni til þess að hefja rannsókn og málsmeðferð. Hefur áfrýjunarnefnd þannig játað Samkeppniseftirlitinu ákveðið svigrúm við mat á því hvernig fjármunum stofnunarinnar er varið til brýnustu verkefna á hverjum tíma en ákvarðanir stofnunarinnar um að hætta rannsókn eða hafna því að rannsaka mál sæta endurskoðun áfrýjunarnefndar. Þá verður að hafa í huga að ekki er sjálfgefið að sá sem telur að samkeppnislög hafi verið brotin eigi lögvarinn rétt til að rannsókn sé hafin á ætluðu broti á samkeppnislögum á vegum stjórnvalda.

3

Hin kærða ákvörðun fól það í sér að ekki yrði af frekari meðferð Samkeppniseftirlitsins vegna erindis áfrýjanda og að ekki yrði hafin formleg rannsókn á meintum brotum á samkeppnislögum sem rakin yrði til þess samnings sem gerður var 4. október 2022 milli Garðabæjar og KSÍ um afnot KSÍ af fjölnotaíþróttahúsinu Miðgarði í Garðabæ.

Samkeppniseftirlitið mat það svo að erindi áfrýjanda ásamt þeim gögnum sem því fylgdi auk umsagnar Garðabæjar og athugasemda áfrýjanda við þá umsögn væru fullnægjandi til að unnt væri að taka afstöðu til þess hvort rétt væri að hefja rannsókn á grundvelli fyrirliggjandi gagna. Að mati áfrýjunarnefndar er fallist á það með

Samkeppniseftirlitinu, miðað við efni málsins, að fullnægjandi sjónarmið og gögn um hina kærðu háttsemi og lagagrundvöll málsins hafi legið fyrir áður en ákvörðun um framhald málsins var tekin. Samkvæmt því verður talið að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins hafi verið í samræmi við ákvæði 10. gr. stjórnisýslulaga.

Fram hefur komið af hálfu Samkeppniseftirlitsins að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi meðal annars vegar verið litið til þess að markaður þess máls sem hér um ræðir sé smár og varði ekki brýna almenna samkeppnishagsmunum. Því til viðbótar hafi Samkeppniseftirlitið metið það svo að með erindi áfrýjanda hafi ekki verið sýnt fram á að meintar samkeppnishömlur geti haft víðtæk áhrif á samkeppni. Áfrýjunarnefndin er sammála þessu mati Samkeppniseftirlitsins.

Fyrir liggur að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að hefja ekki rannsókn á máli áfrýjanda var byggð á heildstæðu mati á framangreindum sjónarmiðum og sjónarmiða um verkefnaálag og fjárheimildir stofnunarinnar.

4

Að mati áfrýjunarnefndar verður ekki séð að umrætt mat Samkeppniseftirlitsins sem lagt var til grundvallar við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið ómálefnalegt. Er eins og áður segir í því sambandi meðal annars horft til verkefnaálags og fjárheimilda Samkeppniseftirlitsins svo og þeirra atriða sem fram koma í 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður að telja að viðhlítandi grundvöllur hafi verið fyrir þeirri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að aðhafast ekki frekar í málinu og að ákvörðunin hafi byggst á fullnægjandi lagagrundvelli og málefnalegu og forsvaranlegu mati á atvikum og gögnum málsins, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005. Að því leiðir að hafna beri kröfu áfrýjanda um að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 15. mars 2024 um að ekki sé ástæða til að aðhafast frekar vegna erindis áfrýjanda frá 6. desember 2022.

Úrskurðarorð

Kröfu áfrýjanda, Fimleikafélags Hafnarfjarðar, um að felld verði úr gildi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 15. mars 2024 um að aðhafast ekki frekar vegna erindis áfrýjanda, dags. 6. desember 2022, er hafnað.

Reykjavík, 21. maí 2024

Björn Jóhannesson, formaður

Kristín Benediktsdóttir

Daði Már Kristófersson