



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur 22. September 2005

Ákvörðun nr. 3/2005

Krafa Fornleifafræðistofunnar um fjárhagslegan aðskilnað hjá Náttúrustofu Vestfjarða

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi dags. 8. desember 2004, frá Hlyni Halldórssyni hdl., f.h. Eldstáls ehf. en það fyrirtæki rekur Fornleifafræðistofuna. Í erindinu er þess krafist að samkeppnisyfirvöld taki ákvörðun um fjárhagslegan aðskilnað milli annars vegar starfsemi Náttúrustofu Vestfjarða sem sé á samkeppnismarkaði og hins vegar starfsemi stofnunarinnar sem ekki sé á samkeppnismarkaði. Til stuðnings kröfu sinni vísar kvartandi til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 19/2001, *Erindi Fornleifafræðistofunnar vegna ójafnrar samkeppnisstöðu við fornleifarannsóknir*.

Fornleifafræðistofan reki starfsemi sem felist í þjónustu á öllum sviðum fornleifafræði s.s. skráningu, fornleifarannsóknnum, ráðgjöf vegna framkvæmda á vegum opinberra aðila og einkaaðila. Fyrirtækið sé í samkeppni við Náttúrustofu Vestfjarða um verkefni á sviði fornleifaskráningar svo og á öðrum sviðum er falli undir fornleifafræðiþjónustu. Náttúrustofa Vestfjarða hafi stundað slíka starfsemi eins og fram komi m.a. í ritnu, *Útgefnar skýrslur um fornleifaskráningu 2002*, frá Fornleifavernd ríkisins.

Ekki sé ljóst hvort að Náttúrustofa Vestfjarða hafi skilið þann þátt starfseminnar sem sé á samkeppnismarkaði frá þeirri starfsemi sem fjármögnuð sé með opinberum fjárframlögum úr ríkissjóði. Náttúrustofa Vestfjarða sé opinber stofnun sem starfi á grundvelli laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, en í II. kafla þeirra laga sé meðal annars fjallað um hlutverk og tilgang náttúrustofa. Sé efni 11. gr. laganna skoðað, verði ekki séð að fornleifaþjónusta sé meðal lögskipaðra verkefna náttúrustofa. Þar af leiðandi telji kvartandi að Náttúrustofa Vestfjarða starfi utan þess lagaramma sem stofnuninni sé markaður. Auk þess megi efast um að nægileg þekking sé innan stofnunarinnar til að sinna rannsóknavinnu á sviði fornleifafræði. Verði talið að lagaheimild sé fyrir hendi hvað varðar starfsemi Náttúrustofu sé óljóst hvort stofnunin hafi aðskilið þann þátt starfsemi sinnar sem annars vegar sé á samkeppnismarkaði og hins vegar þá starfsemi sem fjármögnuð sé með opinberum fjárframlögum úr ríkissjóði. Náttúrustofu Vestfjarða hafi verið



ritað bréf þar sem óskað hafi verið eftir upplýsingum um framangreint. Hafi bréfinu ekki verið svarað.

Kvartandi telur skilyrðum 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað fullnægt. Náttúrustofa Vestfjarða keppi við kvartanda um fornleifaskráningu, mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmda, skipulag, ráðgjöf við sýningar og menningartengda ferðapjónustu, framkvæmd og stjórn á uppgreftri og rannsóknir af ýmsu tagi á sviði fornleifa. Rekstrartekjur stofnunarinnar séu ákvarðaðar með fjárlögum auk þess sem líkur séu til þess að stofnunin fái fjárframlög frá sveitarfélögum. Kvartandi telur að sú staðreynd að stofnunin sé fjármögnuð af hinu opinbera auk þess sem safnið muni selja tiltekna þjónustu til opinberra aðila og einkafyrirtækja í samkeppni við aðra skekki mjög samkeppnisstöðu kvartanda gagnvart stofnuninni. Náttúrustofa Vestfjarða geti í krafti stöðu sinnar nýtt opinbera fjármuni til að fjármagna fornleifafræðipjónustu og notað við þá þjónustu tæki, aðstöðu og mannafla sem greiddur sé niður af opinberu fé, auk þess sem fornleifaþjónusta sé ekki hluti af lögbundnu hlutverki náttúrustofa samkvæmt lögum. Kvartandi geti ekki og hafi ekki aðstöðu til að sækja í opinbera sjóði með sambærilegum hætti.

Loks segir í erindinu: *“Af þessum sökum fer umbjóðandi minn fram á það að samkeppnisráð grípi til aðgerða á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga og kveði á um eftirfarandi:*

1. Að samkeppnisráð leggi mat á hvort Náttúrustofa Vestfjarða hafi heimild samkvæmt lögum nr. 60/1992 til þess að sinna verkefnum og keppa um verkefni á samkeppnismarkaði á sviði fornleifaþjónustu.

2. Telji samkeppnisráð að Náttúrustofu sé heimilt að starfa á framangreindum samkeppnismarkaði, gerir umbjóðandi minn kröfu um að samkeppnisráð á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað frá 1. janúar 2005, annars vegar á milli þess hluta starfsemi Náttúrustofu Vestfjarða sem rekin er í samkeppni við aðra aðila, þ.e. starfsemi sem lýtur að þjónustu á sviði fornleifafræði, sem unnin er fyrir stofnanir og fyrirtæki í tengslum við skipulag, mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2005 um mat á umhverfisáhrifum og þjónustu á sviði fornleifafræðipjónustu sem veitt er fyrirtækjum og stofnunum.

3. Að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað sem skal felast í því að öllum tekjum og gjöldum, bæði beinum og óbeinum og föstum og breytilegum, fyrir annars vegar samkeppnisrekstur og hins vegar rekstur sem ekki er í samkeppni skuli halda aðgreindum.

4. Að samkeppnisráð mæli fyrir um að Náttúrustofu Vestfjarða verið óheimilt að greiða niður kostnað við samkeppnisrekstur með tekjum af þeirri starfsemi sem ekki er rekin í samkeppni við aðra aðila.”



II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Fornleifafræðistofunnar var sent til umsagnar Náttúrustofu Vestfjarða og barst umsögn stofnunarinnar þann 15. janúar sl. Þar kemur m.a. fram að Náttúrustofa Vestfjarða sé ein af sjö náttúrustofum á landinu og starfi eftir lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992 og samning milli sveitarfélaga á Vestfjörðum (enn sem komið er einungis Bolungarvík) og Umhverfissráðuneytisins. Í lögnum sé aðeins getið um helstu hlutverk, enda sé verksvið vítt og fátt stofnuninni óviðkomandi á sviði umhverfismála og því sé vart gerlegt að skilgreina það nákvæmlega. Þar sé nefnt m.a. að náttúrustofur eigi að stuðla að æskilegri landnýtingu og náttúruvernd og veita fræðslu um umhverfismál, veita náttúruverndarnefndum á starfssvæði stofunnar upplýsingar og ráðgjöf og jafnframt veita ráðgjöf, sinna rannsóknum og sjá um vöktun gegn greiðslu.

Náttúrustofa Vestfjarða starfi í nokkrum deildum til að hægt sé að halda kostnaði við mismunandi verkefni aðskildum. Þannig sé bókhald stofnunarinnar sundurliðað á samsvarandi hátt.

Samstarf Náttúrustofu Vestfjarða og Ragnars Edvardssonar [Útgefnar skýrslur um fornleifaskráningu 2002, innsk. Samkeppniseftirlitsins], sem kvartandi vísar til, hafi gengið mjög vel og því hafi verið ákveðið að koma samstarfinu í fastari skorður og stofna sjálfstæða Fornleifadeild Náttúrustofu Vestfjarða árið 2003. Ákveðið hafi verið að Ragnar yrði deildarstjóri í hlutastarfi. Fornleifadeildin sé fjárhagslega sjálfstæð eining innan bókhalds Náttúrustofunnar. Þær tekjur sem aflað sé vegna fornleifarannsókna séu bókfærðar á þá deild. Fjármunum deildarinnar skuli varið í fornleifarannsóknir eftir tillögum deildarstjóra með samþykki forstöðumanns að frádregnum kostnaði við umsjón. Þar að auki skuli fornleifadeildin greiða sinn hluta í húsnæðiskostnaði og borga fyrir afnot af tækjum og annari aðstöðu Náttúrustofunnar. Vinni aðrir starfsmenn Náttúrustofu Vestfjarða að verkefnum fornleifadeildarinnar falli sá kostnaður á fornleifadeildina.

Loks segir að ljóst sé að fyrstu fornleifaverkefni sem Náttúrustofa Vestfjarða hafi haft umsjón með hafi verið unnin af verktökum og að núverandi Fornleifadeild Náttúrustofu sé fjárhagslega sjálfstæð með sérstakt bókhald og verði að standa undir eigin rekstri, enda sé gjaldskráin sambærileg við það sem almennt gerist. Starfsemi Fornleifadeildar Náttúrustofu Vestfjarða sé því ekki niðurgreidd á neinn hátt.

Þann 28. janúar sl., barst Samkeppnisstofnun rekstrarreikningur fyrir Fornleifadeild Náttúrustofu Vestfjarða.

2.

Samkeppnisstofnun óskaði þann 4. mars sl. símleiðis eftir að upplýst yrði um annan rekstur Náttúrustofu Vestfjarða og hvernig hann væri fjármagnaður. Þann 7. mars



sl., barst svar frá stofnuninni. Þar kemur m.a. fram að rekstur hennar sé fjármagnaður með þrennum hætti, þ.e. með grunnframlagi á fjárlögum og mótframlagi sveitarfélagsins, með styrkjum og fjárframlögum til sérstakra verkefna og loks með tekjum af útseldri þjónustu.

Í framhaldi af stofnun Fornleifadeildar Náttúrustofu Vestfjarða hafi verið ákveðið að sameina bókhaldið allt í eitt kerfi undir umsjón stofnunarinnar. Jafnframt hafi verið ákveðið að stíga skrefið til fulls og deildaskipta öllum rekstri Náttúrustofunnar. Til viðbótar Fornleifadeild, sem sjái um alla þjónustu er varða fornleifar og skylda starfsemi, hafi verið stofnaðar tvær nýjar deildir, Umhverfisdeild, sem sjái um alla umsjón með útseldri þjónustu og Þróunardeild sem sé sérstaklega styrkt af sveitarfélaginu og fleiri aðilum og sjái um þróun samvinnu ýmissa aðila sem vinni að rannsóknum og þróun á svæðinu. Grunnrekstur Náttúrustofu Vestfjarða sé sem fyrr í Stofndeild sem sjái um eins og áður segi grunnrekstur og uppbyggingu Náttúrustofu, þjónustu sem veitt sé sveitarfélögum og almenningi og greitt sé fyrir með framlagi á fjárlögum og viðbótarframlagi sveitarfélaga.

Hver deild sé fjárhagslega sjálfstæð eining og sé bókhald fært sérstaklega, bæði launakostnaður, annar útlagður kostnaður og þátttaka í sameiginlegum kostnaði, s.s. kostnaði vegna húsnæðis og tækja. Innan hverrar deildar sé síðan sérstökum verkefnum haldið bókhaldslega aðskildum. Sé hagnaður af útseldri þjónustu sé hagnaðurinn eign Náttúrustofu Vestfjarða og ráðstafað í rannsóknarverkefni hennar eins og ákveðið sé hverju sinni.

3.

Umsagnir Náttúrustofu Vestfjarða voru sendar kvartanda til upplýsinga þann 8. mars sl.

III.

Niðurstaða

Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný samkeppnislög nr. 44/2005. Með lögnum voru samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun lögð niður en við hlutverki þeirra tók ný stofnun, Samkeppniseftirlitið.

1.

Kvörtun Fornleifafræðistofunnar í máli þessu er tvíþætt. Í fyrsta lagi er óskað eftir að samkeppnisyfirlönd meti hvort Náttúrustofa Vestfjarða hafi heimild samkvæmt lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur til að sinna verkefnum og keppa um verkefni á sviði fornleifaþjónustu. Í öðru lagi er óskað eftir því að mælt sé fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga, annars vegar milli þess hluta starfsemi Náttúrustofu Vestfjarða sem rekin sé í samkeppni, þ.e. starfsemi á sviði fornleifafræði sem unnin sé fyrir stofnanir og fyrirtæki í tengslum við skipulag, mat á umhverfisáhrifum og fornleifafræðisþjónustu sem veitt er



fyrirtækjum og stofnunum, og hins vegar þess hluta starfseminnar sem ekki sé rekin í samkeppni.

2.

Samkeppniseftirlitið starfar á grundvelli samkeppnislaga og er hlutverki þess lýst í 5. gr. laganna. Lög nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur falla undir umhverfisráðuneytið og fer umhverfisráðherra með þau málefni er lögin taka til, sbr. 1. gr. laganna. Það er því ekki á valdsviði Samkeppniseftirlitsins að meta hvort að Náttúrustofa Vestfjarða hafi heimild til að sinna þeim verkefnum sem hún gerir á fornleifasviði og kvartandi fjallar um. Slíkt mat er í höndum umhverfisráðuneytisins.

3.

Í 14. gr. samkeppnislaga kemur fram að þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Forsendur þess að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. eru tvenns konar. Annars vegar er það skilyrði fyrir beitingu umræddrar heimildar að um sé að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og hins vegar þarf hluti rekstrarins að vera í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

Náttúrustofa Vestfjarða starfar á grundvelli laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur en í 9. gr. þeirra laga segir að ráðherra sé heimilt að leyfa starfrækslu einnar náttúrustofu með ríkisaðild í hverju kjördæmi. Þar af leiðandi er Náttúrustofa Vestfjarða opinber stofnun í skilningi samkeppnislaga. Í gögnum málsins kemur fram að Náttúrustofa hafi tekið þátt í verkefnum sem kvartandi er einnig að keppa um. Einnig veiti Náttúrustofa fyrirtækjum og sveitarfélögum þjónustu sem kvartandi geti jafnframt veitt. Hluti rekstrar Náttúrustofu er því í frjálstri samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Skilyrði samkeppnislaga fyrir því að beita 14. gr. laganna gagnvart Náttúrustofu Vestfjarða eru því uppfyllt samkvæmt framansögðu.

4.

Í gögnum málsins liggja fyrir rekstrarreikningar Fornleifadeildar Náttúrustofu fyrir árið 2003. Í gögnum málsins kemur einnig fram að fjárhagslegur aðskilnaður í skilningi 14. gr. samkeppnislaga hefur þegar farið fram hjá Náttúrustofu Vestfjarða á milli fornleifaþjónustu og annarrar starfsemi. Sá aðskilnaður er að mati Samkeppniseftirlitsins fullnægjandi ekki síst þegar höfð er hliðsjón af því að velta Fornleifadeildar Náttúrustofunnar nam aðeins 3 m. kr. á árinu 2003.



Að teknu tilliti til ofangreinds telur samkeppniseftirlitið ekki vera efni til að beita heimild 14. gr. samkeppnislaga í máli þessu.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til að hafast frekar að í máli þessu“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson