



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 15. október 2007
Ákvörðun nr. 56/2007

Erindi vegna starfsemi Blindrabókasafnsins á markaðnum fyrir sölu hljóðbóka

I.

Erindið

1.

Samkeppniseftirlitinu barst erindi þar sem óskað var eftir að skoðað yrði hvort að útgáfa og sala fyrirtækisins Orð í eyra á hljóðbókum á almennum samkeppnismarkaði brjóti í bága við samkeppnislög en fyrirtækið er hluti af Blindrabókasafni Íslands. Kvartandi óskaði nafnleyndar og féllst Samkeppniseftirlitið á að verða við þeirri ósk, sbr. 2. mgr. 6. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005.

Í erindinu segir að Blindrabókasafn Íslands hafi tekið til starfa árið 1983. Tilgangur safnsins skv. lögum nr. 35/1982 um Blindrabókasafn Íslands, sé fyrst og fremst að stuðla að útgáfu og útlánnum hljóðbóka til blindra og sjónskertra. Þá hafi Blindrabókasafnið séð um gerð námsefnis fyrir sjónskerta og blinda nemendur á framhaldsskólastigi.

Blindrabókasafnið hafi síðan stofnað Orð í eyra og farið að gefa út hljóðbækur fyrir almennan markað. Blindrabókasafnið heyrir undir menntamálaráðuneytið og fái fjármagn á fjárlögum ár hvert. Útgáfa þess á hljóðbókum til sölu á almennum markaði geri öðrum þeim, sem starfi á þeim markaði mjög erfitt um vik þar sem samkeppnisstaðan sé ójöfn. Ekki komi fram í lögum um Blindrabókasafnið að það skuli gefa út hljóðbækur til sölu á almennum samkeppnismarkaði. Þá sé ekki um það að ræða að útgáfa Blindrabókasafnsins á efni til sölu á almennum markaði sé fjárhagslega aðskilin frá fjárhag safnsins að öðru leyti. Blindrabókasafnið njóti þess að vera á föstum fjárlögum sem tryggi grundvöll slíkrar útgáfu.

Einnig hafi Blindrabókasafnið látið tilteknum útgefanda prentaðra bóka og hljóðbóka, sem sé keppinautur kvartanda, í té hljóðritanir endurgjaldslaust til þess að setja á Internetið til ókeypis niðurhölunar.

Loks er farið fram á að Samkeppniseftirlitið kveði á um fjárhagslegan aðskilnað hjá Blindrabókasafninu á milli útgáfu og sölu hljóðbóka á almennum markaði og útgáfu og útlána á hljóðbókum til blindra og sjónskertra.



II. Málsmeðferð

1.

Erindi kvartanda var sent til athugasemda Blindrabókasafns Íslands og barst umsögn safnsins þann 29. janúar sl. Þar kemur m.a. fram að þó að ekki sé kveðið á um það í lögum að safnið skuli gefa út hljóðbækur til sölu á almennum samkeppnismarkaði þá þýði það ekki að safnið megi ekki vera með slíka útgáfu. Gert sé ráð fyrir að safnið geti haft einhverjar sértekjur, sbr. 8. gr. laga um safnið, en hún kveður á um að kostnaður við safnið greiðist úr ríkissjóði eftir því sem fé sé veitt úr fjárlögum. Sé um aðrar tekjur safnsins að ræða skuli þeim varið í þágu þeirra verkefna sem löggin mæli fyrir um. Einnig kemur fram að safnið hafi verið hvatt af menntarmálaráðuneytinu til að afla sér tekna með hljóðbókasölu.

Fram kemur að starfsemi Orðs í eyra sé fjárhagslega aðskilin frá almennri starfsemi safnsins með þeim hætti að hún teljist sérstakt viðfang innan bókhalds safnsins í Fjárhagskerfi ríkisins, þ.e. Orð í eyra eigi sér sérstakan bókunarlykil. Þetta fyrirkomulag hafi verið sett upp í samráði við Fjársýslu ríkisins, en stofnunin sjái að miklu leyti um bókhald safnsins. Safnið gangi frá reikningum með því að stimpla þá með þar til gerðum stimpli og fylla út upplýsingar um bókhaldslykla og upphæðir og senda til Fjársýslunnar sem sjái um sjálfa bókun reikninganna inn í bókhaldskerfið. Starfsmenn safnsins sjái um starfsemi Orðs í eyra og fái safnið þar á móti greiðslur frá Orði í eyra.

2.

Umsögn Blindrabókasafnsins var sent kvartanda til upplýsinga þann 27. febrúar sl.

3.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir upplýsingum frá Blindrabókasafninu um veltu Orðs í eyra. Í svörum safnsins kom fram að árið 2005 hafi veltan verið rúmlega 1,3 m.kr. án virðisaukaskatts.

III. Niðurstaða

1.

Í máli þessu er kvartað yfir starfsemi Orðs í eyra sem fari fram innan Blindrabókasafns Íslands. Í erindi kvartanda segir að Blindrabókasafnið starfi samkvæmt lögum og sé tilgangur safnsins fyrst og fremst að hljóðrita hljóðbækur fyrir blinda og sjónskerta. Kostnaður við safnið greiðist úr ríkissjóði. Orð í eyra selji hljóðbækur framleiddar af safninu fyrir opinbert fé, á almennum markaði og keppi þar af leiðandi við einkafyrirtæki á þeim markaði. Ekki sé um fjárhagslegan aðskilnað að ræða milli bókasafnsins og starfsemi Orðs í eyra.



Blindrabókasafnið kveður starfsemi Orðs í eyra vera fjárhagslega aðskilda frá almennri starfsemi safnsins. Orð í eyra teljist sérstakt viðfang innan bókhalds safnsins og haldi Fjársýsla ríkisins utan um bókhaldið. Starfsmenn safnsins sjái um rekstur Orðs í eyra og fái safnið á móti greiðslur frá Orði í eyra.

2.

Samkeppnislög hafa að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. laganna. Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum, sbr. 2. gr. laganna.

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 stafsemi. Forsendur þess að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. eru því annars vegar 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.

Lög um Blindrabókasafn Íslands nr. 35/1982 kveða á um hlutverk safnsins, sem er að sjá blindum, sjónskertum, og öðrum þeim, sem ekki geti fært sér venjulegt prentað letur í nyt, fyrir alhliða bókasafnsþjónustu, sbr. 1. gr. laganna. Í 8. gr. laganna kemur fram að kostnaður við starfsemi safnsins greiðist úr ríkissjóði eftir því sem fé sé veitt til þess á fjárlögum. Sé um aðrar tekjur safnsins að ræða skuli þeim varið í þágu þeirra verkefna sem lögin mæli fyrir um. Í 11. gr. reglugerðar nr. 799/2002 um Blindrabókasafn Íslands kemur fram að aðrar tekjur séu m.a greiðslur fyrir umbeðin verkefni, gjafir og hagnaður af sölu hljóðbóka.

Samkvæmt þessu starfar Blindrabókasafn Íslands á grundvelli laga um safnið og er rekið af opinberu fé. Þar af leiðandi starfar safnið að því leyti í skjóli verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga.

Í gögnum málsins og á heimasíðu safnsins kemur fram að Orð í eyra sé starfsemi innan safnsins sem gefi út hljóðdiska til sölu á almennum markaði. Á þeim markaði starfa jafnframt einkafyrirtæki. Hluti rekstrar safnsins er því í frjálstri samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Skilyrði samkeppnislaga fyrir því að beita 14. gr. laganna gagnvart Blindrabókasafni Íslands eru því uppfyllt samkvæmt framansögðu.



3.

Í gögnum málsins kemur fram að Orð í eyra sé sérstakt viðfang innan bókhalds safnsins í Fjárhagskerfi ríkisins, þ.e. að Orð í eyra eigi sér sérstakan bókunarlykil og Fjársýsla ríkisins sjái að miklu leyti um bókhald safnsins. Starfsmenn safnsins sjái um starfsemi Orðs í eyra og safnið fái greiðslur frá Orði í eyra vegna þess kostnaðar sem tengist vinnu starfsmanna fyrir Orð í eyra.

Með fjárhagslegum aðskilnaði á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga er að lágmarki átt við algeran bókhaldslegan aðskilnað milli annars vegar þess hluta rekstrar fyrirtækis eða stofnunar, sem lagagreinin tekur til, sem nýtur einkaleyfis eða hvers konar opinberra fjárframlaga og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í samkeppni við aðra aðila. Með slíkum aðskilnaði er átt við að rekstrartekjur og –gjöld þess hluta rekstrar opinbers aðila eða annars aðila sem uppfyllir skilyrði til íhlutunar á grundvelli 14. gr. og er í samkeppni við einkaaðila sé bókfærður sjálfstætt og haldið aðgreindum frá bókfærðum rekstri verndaðs rekstrar sama aðila. Þannig skulu allar tekjur og öll gjöld, bæði bein og óbein, föst og breytileg sem tilheyra samkeppnisrekstrinum bókfærð á þann hluta rekstrarins svo og hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, s.s. húsnæðiskostnaði, skrifstofuhaldi, launum starfsfólks o.þ.h. Þá er einnig gert ráð fyrir að efnahag, þ.e. eignum og skuldum, sé haldið sérstaklega til haga í bókhaldi sem með beinum hætti tengjast samkeppnisrekstrinum. Með fjárhagslegum aðskilnaði eins og honum er hér lýst er reynt að tryggja að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur með fé frá verndaðri starfsemi sem m.a. nýtur opinberra fjárframlaga.

Í dag er Orð í eyra fjárhagslega skilið frá Blindrabókasafninu með bókunarlykli, og er fyrir vikið sérstakt viðfang í Fjárhagskerfi ríkisins. Starfsmenn Orð í eyra sem jafnframt eru starfsmenn safnsins fá síðan greiðslur frá Orð í eyra fyrir starf sitt þar. Ekki er um að ræða að allar tekjur og gjöld svo og hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, sé bókfært á Orð í eyra né er efnahag haldið sérstaklega til haga í bókhaldi Orð í eyra. Að mati Samkeppniseftirlitið uppfyllir umræddur bókunarlykils aðskilnaður Orð í eyra ekki skilyrði 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað.

14. gr. samkeppnislaga er heimildarákvæði þ.e. beiting þess er háð mati Samkeppniseftirlitsins. Við mat á beitingu ákvæðisins er m.a. horft til veltu samkeppnisrekstrar hins opinbera eða verndaða fyrirtækis. Ef um litla veltu er að ræða og lágt hlutfall veltu af þeim samkeppnismarkaði sem máli skiptir er ólíklegra að ákvæðinu sé beitt fullum fetum þar sem takmörkun á samkeppni er trúlega óveruleg. Það öndverða á við ef samkeppnisrekstur fyrirtækis eða stofnunar vegur þungt á umræddum samkeppnismarkaði. Af gögnum þessa máls kemur fram að velta Orðs í eyra, þ.e. samkeppnisrekstrar Blindrabókasafnsins, var rúmlega 1.300 þús. kr. árið 2005. Þrátt fyrir að veltan sé ekki hærri en raun ber vitni er hún töluvert hærri en þeirra tveggja annarra sem gefa út og selja



hljóðbækur í samkeppni við Orð í eyra¹. Í þessu samhengi þarf að hafa hugfast að umræddur markaður er í raun mjög lítil þó að hann sé vaxandi. Meðal annars af þeirri ástæðu er mikilvægt að samkeppni sé ekki raskað af fyrirtæki sem nýtur verndar og rekið er fyrir opinbert fé.

Í gögnum málsins kemur m.a. fram að Blindrabókasafnið framleiði hljóðbækur í nafni Orðs í eyra og miðli á almennan markað í samkeppni við einkaaðila. Jafnframt kemur fram að Blindrabókasafnið hafi látið tilteknum útgefanda í té endurgjaldslaust afrit af hljóðbók framleiddri á vegum safnsins. Útgefandinn bjóði notendum heimasíðu sinnar síðan endurgjaldslaus afnot af þeirri hljóðbók. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þetta til þess fallið að raska samkeppni á almennum markaði fyrir útgáfu og sölu hljóðbóka.

Í ljósi markaðsaðstæðna á markaðnum fyrir miðlun hljóðbóka beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til Blindrabókasafnsins að safnið gæti að ákvæðum 14. gr. samkeppnislaga í starfsemi sinni. Í því sambandi er sérstaklega átt við miðlun framleidds efnis á samkeppnismarkað, þ.e. sölu eða afhendingu hljóðbóka í nafni Orðs í eyra sem framleiddar hafa verið innan safnsins. Við þá miðlun er brýnt að safnið hugi að því að allar tekjur og öll gjöld, bæði bein og óbein, föst og breytileg sem til falla við rekstur Orðs í eyra séu bókfærð á þann hluta rekstrarins sem tilheyrir samkeppnisrekstrinum svo og hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, s.s. húsnæðiskostnaði, skrifstofuhaldi, launum starfsfólks o.þ.h. Markmiðið með þessu er að sýna fram á að útgáfa og sala Orðs í eyra á hljóðbókum sé ekki niðurgreidd af hinni vernduðu starfsemi Blindrabókasafnsins, þ.e. lögbundinni starfsemi sem nýtur framlaga úr ríkissjóði. Markaður þessa máls er eins og áður segir útgáfa og miðlun hljóðbóka á almennan markað. Með tilliti til þess að rekstrarlegt umfang og velta þess markaðar er lítil telur Samkeppniseftirlitið ástæðu til að stilla í hóf þeirri íhlutun sem beitt er í málin þó þannig að komið verði í veg fyrir að sá hluti rekstrar Blindrabókasafnsins sem nýtur opinberra fjárframlaga greiði niður þá starfsemi Orðs í eyra sem rekin er í samkeppni við aðra aðila.

¹ Byggt á upplýsingum um útgefna bókaitla af heimasíðu Dimmu ehf. www.dimma.is og Hljóðbókar ehf., www.hljodbok.is, en þau fyrirtæki gefa út hljóðbækur í samkeppni við Orð í eyra.



IV.

Ákvörðunarorð:

Á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 mælir Samkeppniseftirlitið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta starfsemi Blindrabókasafns Íslands, Orðs í eyra, sem rekinn er í samkeppni við aðra aðila og hins vegar þess hluta Blindrabókasafns Íslands sem ekki er rekinn í samkeppni við aðra aðila og nýtur opinberra fjárframlaga eða styrkja af almannafé.

Skal fjárhagslegur aðskilnaður Blindrabókasafns Íslands framkvæmdur með eftirfarandi hætti fyrir 31. desember 2007:

1. Stofnuð verði sérstök bókhaldasleg eining um samkeppnisrekstur Blindrabókasafnsins, Orðs í eyra. Reikningsskil vegna hinnar bókhaldslegu einingar skulu vera aðskilin reikningsskilum annarra þátta í starfsemi Blindrabókasafnsins.
2. Öll gjöld og tekjur vegna þeirrar starfsemi Blindrabókasafnsins, Orðs í eyra, sem er í samkeppni við aðra aðila og ekki á að njóta opinberra fjárframlaga, skulu færð til bókar í bókhaldseiningunni sbr. 1. tl. Hér er átt við bæði bein og óbein gjöld og tekjur og föst og breytileg. Þá skal einnig í bókhaldi og reikningsskilum færa hlutdeild samkeppnisrekstrar í sameiginlegum kostnaði Blindrabókasafnsins, þ.m.t. kostnaði við yfirstjórn, húsnæði og starfsfólk. Viðskipti milli samkeppnisstarfsemi og annarrar starfsemi Blindrabókasafns Íslands skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.

Páll Gunnar Pálsson

