



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 16. september 2008
Ákvörðun nr. 49/2008

Krafa Félags íslenskra stórkaupmanna um fjárhagslegan aðskilnað hjá Bóksölu stúdenta á milli annars vegar sölu á almennum markaði og hins vegar sölu til námsmanna

I. Erindið

Samkeppniseftirlitinu barst erindi, dags. 15. nóvember 2006, frá Félagi íslenskra stórkaupmanna (hér eftir FÍS) þar sem óskað er eftir að Samkeppniseftirlitið skoði hvort rekstur Bóksölu stúdenta (hér eftir BS), sem rekin er af Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands, standist ákvæði samkeppnislaga. Aðildarfélag FÍS hafi kvartað til félagsins yfir því að BS hafi forskot í samkeppni umfram það sem lög geri ráð fyrir og að bóksalan sé samkeppnishamlandi á markaði.

Í erindinu kemur fram að í lögum nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands segi að stofnunin skuli annast rekstur og bera ábyrgð á fyrirtækjum í þágu stúdenta og beita sér fyrir eflingu þeirra samkvæmt því sem nánar sé kveðið á um í reglugerð, sbr. 2. gr. laganna. Í 5. gr. segi að Félagsstofnun stúdenta skuli undanþegin tekjuskatti og útsvari. Í reglugerð fyrir Félagsmálastofnun stúdenta við Háskóla Íslands frá 31. maí 1968 segi m.a. að stofnunin hafi það hlutverk að annast rekstur, bera ábyrgð á og beita sér fyrir eflingu félagslegra fyrirtækja í þágu stúdenta við Háskóla Íslands. Eignir og skuldbindingar Bóksölu stúdenta renni til stofnunarinnar og stjórn hún rekstri bóksölnnar.

Umrædd laga- og reglugerðarákvæði verði að mati kvartanda ekki skilin á annan veg en þann að hlutverk BS sé eingöngu að sjá háskólastúdentum fyrir því námsefni sem nauðsynlegt sé til að stunda nám við hinar ýmsu deildir HÍ. Þar sem BS, sem rekin sé sem fyrirtæki af Félagsstofnun stúdenta, sé undanþegin bæði tekjuskatti og útsvari, verði að gera þá kröfu til hennar að hún miði rekstur sinn eingöngu við þann tilgang sem BS sé settur, þ.e. að uppfylla þarfir háskólastúdenta fyrir námsefni. Allt bendi til þess að rekstur BS sé kominn langt út fyrir þann ramma sem eðlilegt geti talist. Vöruúrval í verslun bóksölnnar sé þess eðlis að starfsemi hennar sé í beinni samkeppni við bóka- og ritfangaverslanir í landinu. Í verslun BS séu á boðstólum öll vinsælustu tímaritin, bæði innlend og erlend, og margar bækur sem séu á almennum markaði, bæði í hefðbundnu broti og vasabrotsútgáfu.



Í erindinu segir að lög nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta við HÍ hafi tekið gildi löngu fyrir gildistöku samkeppnislaga. Eftir gildistöku samkeppnislaga virðast stjórnvöld ekki hafa sett skilyrði um fjárhagslegan aðskilnað í skilningi samkeppnislaga á milli þeirrar lögbundnu starfsemi BS að sjá nemum HÍ fyrir náms- og kennslugögnum og þeirrar starfsemi sem felist í sölu á bókum og ritföngum á almennum markaði í samkeppni við einkaaðila. Í lögum nr. 33/1968 virðist í reynd unnið gegn því að samkeppni fái þrífist á umræddum markaði og séu lögin í mótsögn við markmið samkeppnislaga. Þá séu þeir starfshættir BS, að selja aðrar vöru en lögbundinn tilgangur bóksölunnar segi til um, því marki brenndir að draga úr og torvelda samkeppni.

Kvartandi telur að í 5. gr. laga nr. 33/1968 felist ólögmat ríkisaðstoð til eins fyrirtækis sem fari gegn ákvæðum 2. kafla, IV. hluta EES-samningsins um ríkisaðstoð, sbr. lög nr. 2/1993, sbr. VII kafla samkeppnislaga og hafi veruleg og skaðleg áhrif á samkeppnisumhverfi bókabúða, ritfangaverslana og annarra fyrirtækja á sama markaði.

Kvartandi óskar eftir að Samkeppniseftirlitið kanni hvort að 5. gr. laga nr. 33/1968 samræmist tilgangi samkeppnislaga og hvort að í greininni felist ólögmat ríkisaðstoð, sbr. EES samninginn um ríkisaðstoð. Einnig fer kvartandi fram á að Samkeppniseftirlitið bregðist við erindi þessu á grundvelli samkeppnislaga, sér í lagi b. liðar 1. mgr. og 2. mgr. 16. gr. og beiti þeim úrræðum sem stofnunin telji nauðsynleg til þess að jafna samkeppni á umræddum markaði. Kvartandi fer einnig fram á að Samkeppniseftirlitið nýti sér eftir atvikum heimildir á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga til þess að gera Félagsstofnun stúdenta skylt að aðskilja fjárhagslega annars vegar á milli lögbundins rekstrar sem njóti verndar á grundvelli 5. gr. laga nr. 33/1968 og hins vegar annars rekstrar sem sé í beinni samkeppni við aðila á almennum markaði.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi kvartanda var sent Félagsstofnun stúdenta til umsagnar þann 8. desember 2006.

Í umsögn JP lögmannna f.h. Félagsstofnunar stúdenta, dags. 22. desember 2006, er m.a. gerð grein fyrir rekstrarfyrirkomulagi Félagsstofnunar stúdenta og BS. Segir að rekstri Félagsstofnunar sé skipt í fimm deildir. Ein af þeim sé BS og sé hún rekin á eigin kennitölu. Félagsleg sjónarmið búi að baki því að löggjafinn hafi mælt fyrir um að sérstakri stofnun skuli falið að sinna málefnum stúdenta. Mikilvægt sé að stúdentum séu búin skilyrði sem auðveldi þeim að geta stundað háskólanám. Í 4. gr. reglugerðar fyrir Félagsstofnun stúdenta við HÍ, nr. 171/1968, sé mælt fyrir um að hver deild Félagsstofnunar skuli hafa sérreikning í bókhaldi. Félagsstofnun stúdenta hafi þó gengið enn lengra þar sem fullur fjárhagslegur aðskilnaður sé milli stofnunarinnar og BS og sé bókhald BS algerlega aðskilið bókhaldi annarra deilda Félagsstofnunar. BS greiði leigu til Félagsstofnunar fyrir húsnæði sitt og greiði þar að auki hlutdeild í sameiginlegum



rekstrarkostnaði stofnunarinnar. BS sé ekki rekin með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi, heldur sé markmið rekstrarins að veita stúdentum góða og hagkvæma þjónustu á þessu sviði. Því hafi BS t.d. aldrei greitt út arð.

Fram kemur að BS njóti engra opinberra styrkja, eins og t.d. hlutdeildar í skráningargjöldum nemenda. BS sé þó lögum samkvæmt undanþegin tekjuskatti og útsvari eins og aðrar einingar í rekstri Félagsstofnunar, sbr. 5. gr. laga nr. 33/1968. Félagsstofnun leggur áherslu á að BS sé á grundvelli sérлага falið það hlutverk að reka bóksölu til að þjónusta stúdenta á háskólastigi.

Hvað varði meinta ríkisaðstoð til BS þá er því algjörlega hafnað. Skilyrði fyrir ríkisaðstoð komi fram í 61. gr. EES samningsins en þar sé talað um að aðstoð þurfi að vera til þess fallin að hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila EES samningsins svo að hún teljist ólögumæt ríkisaðstoð. Félagsstofnun hafni því með öllu að BS þiggi nokkra þá aðstoð sem haft geti áhrif á samkeppni milli aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt 61. gr. EES-samningsins sé eftirlit með ríkisaðstoð á svæðinu í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA eða framkvæmdastjórnar ESB en ekki Samkeppniseftirlitsins.

Félagsstofnun mótmælir því að starfsemi BS fari gegn tilgangi samkeppnislaga eins og fram komi í erindi kvartanda. Langstærsti hluti veltu BS komi frá sölu skólabóka, námsefnis og kennslugagna. Til þess að unnt sé að halda uppi námi á háskólastigi héraðs verði að tryggja að námsefni sé aðgengilegt stúdentum. Því hafi löggjafinn valið þá leið með setningu sérлага að fela sérstakri stofnun, Félagsstofnun stúdenta, það verkefni að tryggja að námsefni sé stúdentum ávallt aðgengilegt. Í mjög mörgum tilvikum sé um takmarkað upplag bóka og rita að ræða, sem fjalli um afar sérhæft efni. Því hafi ekki verið talið fýsilegt að taka áhættuna af því að almennar bókaverslanir útvegi það efni. Sé raunin enda sú að mest af námsefninu sé aðeins fáanlegt hjá BS.

Bent er á að sá hluti veltu BS, sem ekki sé til kominn vegna sölu skólabóka, námsefnis og kennslugagna, sé hverfandi lítill eða um 7-10% af heildarveltunni. Þegar litið sé til þess að velta í smásölu á bókum og ritföngum í heild sinni árið 2005 hafi verið tæplega 5,7 milljarðar króna skv. upplýsingum Hagstofnunar sé um svo hverfandi lítinn hluta að ræða að Félagsstofnun telji hann ekki geta skekkt samkeppnisstöðu á markaði. Þess utan sé vert að vekja athygli á að verð þeirra ritfanga og bóka sem ekki séu skólabækur eða kennsluefni sé alls ekki lægra hjá BS en gengur og gerist í öðrum bóka- og ritfangaverslunum. Því skekkist samkeppni ekki af þessum sökum. Loks byggi Félagsstofnun á því að ekki sé rétt að skýra lög og reglugerð um Félagsstofnun stúdenta svo þröngt að BS sé aðeins heimilt að selja námsgögn. Ekkert í lögum gefi tilefni til svo þröngrar skýringar.

Varðandi þær aðgerðir sem kvartandi óski eftir að Samkeppniseftirlitið grípi til þá telur Félagsstofnun 5. gr. laga nr. 33/1968 ekki ganga gegn tilgangi samkeppnislaga. Um sé að ræða sérlæg sem ætlað sé að þjóna félagslegum tilgangi og að aðeins sé um óverulegan hluta heildarveltu á bóka- og ritfangamarkaði að ræða. Hvað varði beitingu 16. gr. samkeppnislaga þá telur Félagsstofnun enga ástæðu til aðgerða þar sem starfsemi BS, á grundvelli laga nr.



33/1968, samræmist samkeppnislögum. Þó að svo væri ekki, sé ekki heimilt að grípa til aðgerða á grundvelli 16. gr. þar sem ekkert brot gegn 10., 11., eða 12. gr. hafi átt sér stað og Félagsstofnun sé ekki opinber aðili. Jafnvel þó að stofnunin teldist opinber aðili, sé um að ræða starfsemi sem sé sérstaklega heimiluð á grundvelli sérлага og því eigi ákvæðið ekki við. Hvað varði kröfu um beitingu 14. gr. bendir Félagsstofnun á að BS starfi ekki í skjóli opinbers einkaleyfis og njóti ekki opinberrar verndar. Það skattalega hagræði sem Félagsstofnun og þar með BS búi við sé til að tryggja að stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu, sem ekki væri unnt að öðrum kosti.

Að lokum er vakin athygli á að vegna atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar verði höft ekki lögð á atvinnufrelsi fyrirtækja nema brýna nauðsyn beri til. Ekki verði séð að sú brýna nauðsyn sé fyrir hendi í þessu tilviki, en kostnaðurinn við að aðskilja hugsanlegan samkeppnisrekstur BS frá annarri starfsemi hennar væri úr öllu samhengi við þá veltu sem af starfseminni sé. Við beitingu 14. gr. verði að gæta meðalhófsreglu stjórnslulaga. Félagsstofnun telur að nú þegar sé orðinn það mikill aðskilnaður milli Félagsstofnunar og BS að ekki sé þörf á því að grípa til frekari ráðstafana.

2.

Athugasemdir Félagsstofnunar stúdenta voru sendar FÍS til umsagnar og barst hún þann 26. janúar 2007. Þar kemur m.a. fram að ekki sé rétt að starfsemi BS sé bundin við háskólastúdenta og háskólasvæðið þar sem öllum almenningi sé heimilt að versla við bóksölu og stór hluti vöruúrvals sé sá sami og í öðrum bókaverslunum. Markaðssetning og kynning BS beinist að viðskiptum með vörur sem eigi ekkert skylt við háskólastúdenta eða háskólasvæðið sem slíkt, sbr. heimasíðu BS þar sem segi að BS sé ekki bara námsbókabúð hún sé alhliða bókaverslun þar sem hægt sé að fá firnin öll af góðum bókum.

FÍS geri ekki athugasemdir við þau félagslegu sjónarmið sem búi að baki rekstri Félagsstofnunar stúdenta heldur aðeins að ríkisstyrktur rekstur eigi ekki að fara gegn samkeppnislögum. FÍS byggir á því að undanþága BS á greiðslu tekjuskatts og útsvars teljist opinber styrkur eða megi jafna til hans. Þá telji FÍS að sú aðstoð ríkisins til Félagsstofnunar sem felist í niðurfellingu tekjuskatts og útsvars hafi í för með sér að BS njóti forskots í samkeppni við aðrar bókaverslanir. Með sölu bóka og tímarita sem ekki teljist námsbækur fari bóksalan út fyrir þann tilgang sem rekstrinum hafi verið settur og lagasetningarvaldið hafi haft í huga við setningu ákvæðis um niðurfellingu tekjuskatts og útsvars.

BS fullyrði í athugasemdum sínum að sá hluti veltu sem ekki sé til kominn vegna sölu skólabóka sé hverfandi lítill. Engin gögn styðji þessar fullyrðingar. Séu staðhæfingar BS réttar veki það furðu kvartanda að BS skuli fara út fyrir lögbundinn tilgang sinn fyrir slík viðskipti og sérstaklega þegar umrædd viðskipti fari gegn samkeppnislögum. Kvartandi telur það ekki skipta máli hvort að viðskipti með bækur og tímarit sem ekki teljast skólabækur séu lítill heldur að ríkisstyrkt bóksala skekki alltaf bóksölu- og tímaritamarkað og sér í lagi ef BS fari út fyrir sértækar lagaheimildir sínar og selji bækur sem ekki teljast námsbækur



eða komi lögbundnu hlutverki bóksölnnar við. Viðskiptin, þó lítil séu, teljist hafa áhrif á almennan markað bóksölu og ritfanga.

Kvartandi geti ekki fallist á það sjónarmið að starfsemi BS sem sé undanþegin tekjuskatti og útsvari sé engum takmörkunum háð. Skýra verði þröngt allar undantekningar frá meginreglunni, þar á meðal frá þeirri meginreglu að greiða eigi tekjuskatt og útsvar.

Kvartandi bendir á að samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækis sem nýtur verndar (í þessu tilfalli undanþegin tekjuskatti og útsvari) og hins vegar þess hluta rekstrar sem sé í frjálstri samkeppni við aðra. Kvartandi bendir á að BS teljist starfa að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og uppfylli skilyrði 14. gr. að því leyti.

Kvartandi ítrekar fyrri óskir um að Samkeppniseftirlitið grípi til áðurgreindra aðgerða. Með vísan til 18. gr. samkeppnislaga gerir kvartandi einnig þá kröfu að Samkeppniseftirlitið meti hvort að ákvæði laga nr. 33/1968 stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálstri samkeppni í viðskiptum og hvort að eftirlitið telji að ástæða sé til að vekja athygli ráðherra á því.

3.

Athugasemdir kvartanda voru sendar BS til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda þann 6. febrúar 2007. Athugasemdir BS bárust þann 2. maí 2007 en þar kemur m.a. fram að það hafi verið mat löggjafans að ekki væri unnt að treysta því að lögmál markaðarins myndi tryggja stúdentum aðgang að námsefni. Því geti samkeppnissjónarmið ekki átt við um þann hluta af vöruframboði BS, enda í hæsta máta óeðlilegt að meina öðrum þjóðfélagsþegnum að kaupa bækur hjá bóksölnni sem ekki sé hægt að fá annars staðar, þó að það sé á sama verði og háskólastúdentar greiði. Skylda BS sé að veita öllum háskólastúdentum sömu þjónustu. Þegar lög nr. 33/1968 hafi verið sett þá hafi aðeins einn skóli verið starfandi á háskólastigi. Verði að skýra lögin með hliðsjón af þeirri staðreynd.

Hvað varði skýringu á 5. gr. laga nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta þá sé orðalag greinarinnar alveg skýrt og um sérlög sé að ræða. Þá telur BS ótækt að beita þrengjandi lögskýringu og víkja orðalagi ákvæðisins til hliðar. Slíkt sé að sama skapi ófært í framkvæmd.

Um samspil 14. gr. samkeppnislaga og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar vill BS áréttta að velta BS sem ekki sé komin til vegna námsgagna sé hverfandi lítil. Á árinu 2004-2005 hafi velta í sölu barnabóka verið [...] ¹ af heildarveltu BS. Velta í sölu íslenskra bóka hafi numið [...] ² en þar af sé mikill hluti íslenskar námsbækur sem seldar séu stúdentum. Þó að ekki sé til nákvæm greining á skiptingunni telur BS að um helmingur veltunnar í sölu íslenskra bóka séu aðrar bækur en námsbækur. Sala á ævisögum nemi [...] ³ af heildarveltunni. Þá hafi sala ritfanga

¹ Upplýsingar innan hornklofa [...] eru trúnaðarupplýsingar og verða því ekki birtar í ákvörðun þessari.

² Fellt út vegna trúnaðar.

³ Fellt út vegna trúnaðar.



numið [...] ⁴ af heildarveltunni. Fyrir árið 2004-2005 hafi velta BS á vörum sem hugsanlega gætu talist í samkeppni við aðrar vörur verið að hámarki [...] ⁵ af heildarveltu bóksölnunnar. Sé litið framhjá ritföngum eins og BS telji eðlilegt sé hlutfallið [...] ⁶

Á árinu 2005-2006 hafi velta í sölu barnabóka verið [...] ⁷ af heildarveltu. Velta í sölu íslenskra bóka hafi verið [...] ⁸ og af því hafi um [...] ⁹ verið sala á öðru en skólabókum. Sala tímarita hafi numið [...] ¹⁰, sala á ritföngum hafi verið [...] ¹¹ og sala á ævisögum [...] ¹². Í heild hafi því velta bóksölnunnar vegna sölu á vörum sem hugsanlega geti talist í samkeppni við aðra að hámarki [...] ¹³. Sé litið framhjá ritföngum eins og BS telji eðlilegt sé hlutfallið [...] ¹⁴

Sjá megi af ofangreindum tölum að sala á vörum sem hugsanlega geti talist vera á samkeppnismarkaði sé mjög lítil hluti af veltu BS. Af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar leiði að jafnvægi verði að vera á milli þess markmiðs sem stefnt sé að og þeim úrræðum sem beitt sé. Þá verði að beita því úrræði sem vægast sé af þeim sem til greina komi. Því til stuðnings megi benda á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2005, en þar hafi m.a. verið litið til þess að rekstrarlegt umfang hlutaðeigandi starfsemi hafi verið lítið, svo og ákvörðunar nr. 3/2005 þar sem sá fjárhagslegi aðskilnaður sem þegar hafði farið fram hafi verið talinn nægjanlegur, og hafi þá verið tekið tillit til lítillar veltu.

BS leggur áherslu á að verð þeirra ritfanga og bóka sem ekki séu skólabækur eða kennsluefni sé alls ekki lægra en gangi og gerist í öðrum bóka- og ritfangaverslunum. Því sé samkeppni í sölu á þeim vörum ekki skekkt. Verð á tímaritum sé miðað við leiðbeinandi verð Pennans Blaðadreifingar og geti því ekki verið um að ræða skekka samkeppnisstöðu vegna sölu BS á tímaritum eða niðurgreiðslu á þeim vörum.

Með hliðsjón af þessu öllu telji BS ljóst að starfsemin skekki ekki samkeppni á hinum gríðarstóra markaði fyrir ritföng og bækur. Veltan á þeim markaði sé rúmir 5,6 milljarðar króna. Sá hluti veltu BS sem hægt sé að telja á samkeppnismarkaði sé því í kringum 0,4% af markaðnum í heild. Jafnvel þó að Samkeppniseftirlitið teldi að áhrifa gætti á markaðnum þá væru þau svo lítil að óverjandi væri með hliðsjón af 12. gr. stjórnsýslulaga að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað af þeim sökum.

Loks vill BS benda á að komist Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að þörf sé á fjárhagslegum aðskilnaði væri búið að skýra lög nr. 33/1968 með þeim hætti að

⁴ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵ Fellt út vegna trúnaðar.

⁶ Fellt út vegna trúnaðar.

⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

⁸ Fellt út vegna trúnaðar.

⁹ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁰ Fellt út vegna trúnaðar.

¹¹ Fellt út vegna trúnaðar.

¹² Fellt út vegna trúnaðar.

¹³ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁴ Fellt út vegna trúnaðar.



þau samrýmdust tilgangi samkeppnislaga. Það myndi leiða af sér að óþarfi væri að beita 18. gr. samkeppnislaga.

4.

Umsögn BS var send FÍS til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda þann 11. maí 2007 og barst umsögn þann 1. júní 2007.

Þar segir að hvað varði skýringu á 5. gr. laga nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta þá byggir FÍS á því að undanþága BS á greiðslu tekjuskatts og útsvars teljist opinber styrkur eða megi jafna til hans. Þá telji FÍS að sú aðstoð ríkisins til FS sem felist í niðurfellingu tekjuskatts og útsvars hafi það í för með sér að BS hafi forskot í samkeppni við aðrar bókaverslanir. FÍS vill ítreka að með sölu bóka og tímarita sem ekki teljist námsbækur eða tengist námi nemenda á nokkurn hátt fari BS út fyrir þann tilgang sem rekstrinum hafi verið settur og lagasetningarvaldið hafi haft í huga við setningu ákvæðis um niðurfellingu tekjuskatts og útsvars.

Jafnframt segir að fram hafi komið í athugasemdum bóksölnunnar að neytendur njóti ekki góðs af sérstakri skattaávilnun bóksölnunnar og sé það miður. Þá viðurkenni bóksalan hlutdeild í verðsamráði og þar með brot á samkeppnislögum með því að miða verð á tímaritum við „leiðbeinandi verð“ Pennans Blaðadreifingar. Geri FÍS ráð fyrir að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á því verðsamráði sé þegar hafin.

Það skipti einnig máli að ríkisstyrkt bóksala skekki, óháð öllu öðru, samkeppni á bóksölu- og tímaritamarkaði, sér í lagi ef ríkisstyrkt BS fari út fyrir sértækar lagaheimildir sínar og selji bækur sem ekki teljist námsbækur eða komi lögbundnu hlutverki bóksölnunnar við. Viðskiptin, þó lítil teljist, hafi í reynd áhrif á almennan markað bóksölu og ritfanga.

FÍS telur mikilvægt að vakin verði athygli á ólögumætri starfsemi BS sbr. 18. gr. samkeppnislaga. Muni félagið beita sér í þeim efnum. FÍS vísar til heimildar í 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað. FÍS telur að ekki sé gengið nægjanlega langt með fjárhagslegum aðskilnaði. Mikilvægt sé að bóksalan hætti ólögumætri starfsemi sinni og sinni einungis lögmætum tilgangi sínum. Með vísan til 18. gr. samkeppnislaga geri FÍS einnig þá kröfu að Samkeppniseftirlitið meti hvort að ákvæði laga nr. 33/1968 stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum og hvort að eftirlitið telji að ástæða sé til þess að vekja athygli ráðherra á því.

5.

Athugasemdir FÍS voru sendar kvartanda til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda þann 6. júní 2007.



6.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir umsögn menntamálaráðuneytisins vegna máls þessa og barst hún þann 17. september 2007.

Í umsögn ráðuneytisins kemur m.a. fram að ráðuneytið hafi að svo stöddu engin áform um að gera lagabreytingar á því skattalega hagræði sem Félagsstofnun stúdentanna búi við skv. 5. gr. laga nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdentanna. Álitaefni þetta sé hins vegar til athugunar hjá ráðuneytinu og sé fyrirhugað að taka upp viðræður um það við stjórn Félagsstofnunar stúdentanna. Ráðgert sé að niðurstaða þeirra viðræðna liggja fyrir eigi síðar en 20. janúar 2008 og verði Samkeppniseftirlitinu þá tilkynnt um niðurstöður þeirra og framhald málsins af hálfu ráðuneytisins.

Þann 1. apríl 2008 sendi menntamálaráðuneytið Samkeppniseftirlitinu bréf þar sem vísað er til umsagnar ráðuneytisins, dags. 17. september 2007, þar sem fram hafi komið að fyrirhugað væri að taka upp viðræður við stjórn Félagsstofnunar stúdentanna. Fram kemur í bréfinu frá 1. apríl sl. að á fundum ráðuneytisins með Félagsstofnun hafi komið fram sjónarmið og áherslur sem rétt þyki að gera grein fyrir en til þeirra hafi verið horft varðandi afstöðu ráðuneytisins til breytinga á 5. gr. laga nr. 33/1968. Stjórn Félagsstofnunar hafi bent á að markaður fyrir námsgögn stúdentanna sé sérstakur markaður sem lúti öðrum markaðslögmálum en almennur bókamarkaður. Á BS hvíli sérstök skylda til að útvega námsgögn óháð þeirri arðsemi sem hljótist af sölu þeirra hverju sinni. Þannig skipti ekki máli hvort um sé að ræða námsmenn fyrir fjölmenn eða fámenn námskeið. BS hafi skyldu til að hafa námsgögnin til reiðu við upphaf kennslumisseris. Af þessu leiði jafnframt að BS þurfi ávallt að hafa til sölu nægilegan fjölda einstakra námsgagna en slíkt geti haft í för með sér töluverðan birgðakostnað. Birgðakostnaðurinn komi fram sem kostnaður af lagerhúsnæði og fjármagnskostnaður, sem felist í skyldu til að halda útsöluverði erlendra námsgagna óbreyttu út sölutímabilið í innlendri mynt, þrátt fyrir sveiflur í gengi erlendra gjaldmiðla á birgðatímanum. Þá hafi verið upplýst að BS leiti ávallt ítrustu leiða til að halda niðri verði á námsgögnum með samningum við erlenda birgja og útsjónarsemi í verðlagningu til námsmanna. Loks segir í bréfi ráðuneytisins að það muni, að þessu athuguðu, ekki að svo stöddu beita sér fyrir breytingum á 5. gr. laga nr. 33/1968.

Bréf menntamálaráðuneytisins var sent kvartanda til upplýsinga þann 7. apríl sl.

III.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu kvartar Félag íslenskra stórkaupmanna (FÍS) yfir starfsemi Bóksölu stúdentanna (BS). Kvörtunin er þríþætt. Í fyrsta lagi er kvartað yfir 5. gr. laga nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdentanna við Háskóla Íslands en hún undanþiggur m.a. BS frá greiðslu tekjuskatts og útsvars. Slíkt felur að mati kvartanda, í sér ríkisaðstoð eða opinberar styrkveitingar og samræmist ekki markmiði



samkeppnislaga. Í öðru lagi fer kvartandi fram á að Samkeppniseftirlitið bregðist við erindinu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga, þ.e. b. liðar 1. mgr. og 2. mgr. 16. gr. til að jafna samkeppni og á grundvelli 18. gr. Loks óskar kvartandi eftir því að Samkeppniseftirlitið beiti 14. gr. samkeppnislaga og geri BS skylt að skilja fjárhagslega á milli lögbundins rekstrar sem njóti verndar á grundvelli 5. gr. laganna um Bóksölu stúdenta og annars rekstrar sem sé í beinni samkeppni við bókabúðir.

BS telur lög nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta ekki andstæð tilgangi samkeppnislaga. Um sé að ræða sérlög sem sé ætlað að þjóna félagslegum tilgangi og gangi framur samkeppnislögum. Bóksalan njóti engra opinberra styrkja, en sé þó lögum samkvæmt undanþegin greiðslu tekjuskatts og útsvars eins og aðrar einingar Félagsstofnunar stúdenta, sbr. 5. gr. laganna. Slík undanþága geti ekki talist ríkisstyrkur þar sem slíkur styrkur þurfi að vera til þess fallinn að hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila EES samningsins. Ekki séu að mati BS uppfyllt lagaskilyrði fyrir beitingu 16. gr. samkeppnislaga þar sem ekki sé um opinbert fyrirtæki að ræða. Það sama eigi við um beitingu 14. gr. samkeppnislaga þar sem velta bóksölnunnar af vörum sem ekki séu skólabækur eða tengdar þeim sé svo hverfandi lítil að ekki séu rök til að kveða á um fjárhagslegan aðskilnað. Þá er lögð á það áhersla að BS sé fjárhagslega aðskilin öðrum rekstri Félagsstofnunar stúdenta.

2.

Kvartandi óskar eftir því að Samkeppniseftirlitið beiti b-lið 16. gr. samkeppnislaga vegna starfsemi BS svo og að stofninin meti hvort að í 5. gr. laga um Félagsstofnun stúdenta felist ólögmat ríkisaðstoð, sbr. EES samninginn.

Í b-lið 16. gr. er samkeppnisyfirvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, að því tilskyldu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.

Félagsstofnun stúdenta er sjálfseignarstofnun með sjálfstæðri fjárhagsábyrgð sem starfar á grundvelli laga nr. 33/1968. Félagsstofnun stúdenta hefur tekjur af fyrirtækjum sínum þ.á m. BS. Að öðru leyti skal fjár til byggingarframkvæmda, rekstrar fyrirtækja og eflingar þeirra aflað með hluta af árlegum skrásetningargjöldum nemenda, framlagi úr ríkissjóði eftir því sem Alþingi ákveður, gjöfum og öðrum úrræðum, sbr. 4. gr. laga nr. 33/1968 um Félagsstofnun. Ákvæði laga um Félagsstofnun stúdenta kveða skýrt á um heimild Félagsstofnunar og fyrirtækja stofnunarinnar til að vera undanþegin greiðslu tekjuskatts og útsvars, sbr. 5. gr. laganna. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru löggin sérlög gagnvart samkeppnislögum og því ekki lagagrundvöllur fyrir beitingu b-liðar 16. gr. samkeppnislaga í máli þessu.

Í 61. gr. EES samningsins kemur fram til hvaða ríkisaðstoðar samningurinn tekur og er tilgreint sérstaklega að eftirlit með ríkisaðstoð á svæðinu sé í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA eða Framkvæmdastjórnar EB. Spurningunni um hvort að 5. gr. laga um Félagsstofnun stúdenta feli í sér óleyfilegan opinberan fjárstuðning



ber að beina til Eftirlitsstofnunar EFTA og er hún bær til að úrskurða þar um. Samkeppniseftirlitið er ekki bært til að taka afstöðu til þess.

3.

Kvartandi óskar einnig eftir því að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða gagnvart BS á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt 14. gr. getur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og að hluta til í frjálsri samkeppni.

Til að Samkeppniseftirlitið geti beitt heimildarákvæði 14. gr. um fjárhagslegan aðskilnað þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi þarf hlutaðeigandi fyrirtæki eða stofnun að vera opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Í annan stað þarf fyrirtækið að stunda starfsemi sem flokka má annars vegar sem starfsemi er nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar rekstur sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila.

Félagsstofnun stúdenta og þar með BS eru á grundvelli laga undanþegin greiðslu tekjuskatts og útsvars. Þar sem keppinautar BS njóta ekki þessarar sömu skattaívilnunar starfar BS í skjóli opinberrar verndar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga.

Síðara skilyrðið þarf að meta með hliðsjón af þeim sérstöku lagaákvæðum sem gilda um Félagsstofnun stúdenta og þeim skyldum sem hvíla á stofnuninni og fyrirtækjum hennar. Lög um Félagsstofnun stúdenta nr. 33/1968 og reglugerð nr. 171/1968 fyrir Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands leggja skyldur á Félagsstofnun sem ekki eiga við um keppinauta hennar, sbr. 2. gr. þar sem kveðið er á um þá skyldu Félagsstofnunar að annast rekstur og bera ábyrgð á fyrirtækjum í þágu stúdenta og beita sér fyrir eflingu þeirra samkvæmt því sem nánar er kveðið á um í reglugerð.

Eitt af þessum fyrirtækjum er BS. Litið er svo á að skylda BS gagnvart stúdentum sé að eiga allt kennsluefni sem nota á við kennslu í háskólum landsins. Sú skylda er óháð fjölda kennslubóka í hverju fagi eða kostnaði við að afla þeirra. Slík skylda hvílir ekki á keppinautum BS og er ekki hægt að gera þær kröfur til þeirra enda önnur sjónarmið en félagsleg höfð að leiðarljósi við rekstur þeirra. Af framangreindu má sjá að sérgreindum skyldum Félagsstofnunar er lýst mjög almennt og rúmt í lögum og reglugerð um stofnunina. Enginn greinarmunur er gerður í lögnum á þjónustu við háskólastúdenta og kennara og þjónustu við aðra borgara. Á grundvelli gildandi lagaákvæða um Félagsstofnun stúdenta og þar með BS, telur Samkeppniseftirlitið því ekki unnt að greina á milli annars vegar þjónustu við háskólana, þ.e. nemendur og kennara, og hins vegar þjónustu við almenna borgara. Sama á við um aðskilnað milli einstakra vörutegunda sem boðnar eru til sölu. Í þessu ljósi eru ekki talin vera lagaskilyrði til að beita fjárhagslegum aðskilnaði, sbr. 14. gr. samkeppnislaga.



4.

Í 18. gr. samkeppnislaga kemur fram að telji Samkeppniseftirlitið að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því álit. Tilgangur greinarinnar er að stuðla að því að frjáls samkeppni ríki á öllum sviðum atvinnustarfsemi en í ýmsum lagafyrirmælum kunna hömlur að vera settar við þessu.

Í greininni felst heimild Samkeppniseftirlitsins til að beina álit til ráðherra. Eins og áður er tíundað undanþiggur 5. gr. laga nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands stofnunina frá greiðslu tekjuskatts og útsvars. Í sömu lögum eru lagðar kvaðir á BS eins og rakið hefur verið um að útvega þeim sem við á námsgögn, óháð því hversu arðbært það er. Þá hefur verið upplýst og BS leitt rök að því að velta þeirra vörutegunda sem hugsanlega má telja að séu seldar í samkeppni við aðra aðila sé óverulegur hluti af heildarveltu fyrirtækisins og hafi takmörkuð áhrif á þeim markaði sem við á.

Þó að í skattleysi fyrirtækis á samkeppnismarkaði felist eftir atvikum samkeppnishindrun þá er að mati Samkeppniseftirlitsins, bæði með tilliti til þeirra kvaða sem á BS hvíla og þess takmarkaða umfangs samkeppnisrekstrar fyrirtækisins, ekki að svo stöddu ástæða til að beita heimild 18. gr. og beina álit til ráðherra vegna ákvæðis 5. gr. laga nr. 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki eru lagaskilyrði til íhlutunar Samkeppniseftirlitsins í máli þessu og er ekki ástæða til frekari afskipta stofnunarinnar af því.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson