



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagurinn 19. október 2006

Ákvörðun nr. 40/2006

Erindi er varða samkeppnishætti Námsgagnastofnunar við útgáfu og sölu kennsluefnis fyrir grunnskólanema

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun bárust á árinu 2004 tvö erindi er vörðuðu starfsemi Námsgagnastofnunar, annars vegar erindi frá Árna Árnasyni, rithöfundu og útgefanda, dags. 20. maí 2004, og hins vegar erindi frá útgáfufyrirtækinu Æskunni ehf, dags. 25. maí 2004. Bæði erindin varða útgáfu og dreifingu á námsefni fyrir grunnskólabörn. Kvartendur álíta að Námsgagnastofnun standi í vegi fyrir því að efni útgefið á vegum annarra en stofnunarinnar sé nýtt sem kennsluefni í grunnskólum landsins. Jafnframt beinast erindin að sölu á námsefni gefnu út af stofnuninni á almennan markað í samkeppni við einkaaðila. Kvartendur telja lög um Námsgagnastofnun og starfshætti stofnunarinnar samkeppnishamlandi og í andstöðu við samkeppnislög.

2.

Erindi sínu til stuðnings vísar Árni Árnason m.a. til laga um Námsgagnastofnun og kvótareglna sem Námsgagnastofnun viðhafi við úthlutun á námsefni til grunnskóla. Kvartandi telur að starfshættir Námsgagnastofnunar standi í vegi fyrir því að grunnskólar landsins geti aflað námsefnis frá höfundum og útgefendum á almennum markaði. Að mati kvartanda geti höfundar námsefnis ekki vænst þess að grunnskólar landsins geti nýtt sér þeirra efni nema þeir séu ráðnir til að skrifa fyrir Námsgagnastofnun og námsefnið gefið út af stofnuninni. Kvartandi segir að sama staða sé uppi varðandi útgefendur á almennum markaði. Þeir geti ekki vænst þess að efni frá þeim sé nýtt í grunnskólum landsins.

Máli sínu til stuðnings segir kvartandi: „Fyrir tæpum áratug var rýmkaður svokallaður sérkvóti hjá Námsgagnastofnun. Fól það í sér að reiknuð var upphæð í krónum á skólana skv. nemendafjölda þeirra. Fyrir þessa upphæð mátti svo skólinn panta hvers kyns bækur/námsgögn sem skólastjórnendur mátu að nýttust skólunum. Pantanir skólanna voru sendar Námsgagnastofnun sem pantaði þessar



bækur frá útgefendum og greiddi þær af sínu fé. Var þetta í samræmi við vilja stjórnar stofnunarinnar á þeim tíma, enda uppi háværar kröfur frá skólum um að losa eitthvað um úthlutunarfyrirkomulagið. Á þessum tíma (1996) seldi ég undir merkjum Barnabókaútgáfunnar nokkuð af bókum til skóla út á sérkvótann, aðallega léttlestrarefni eftir mig og aðra höfunda auk kvæðabókar og sagna úr ýmsum heimshornum. Salan lofaði góðu og jók ég því við útgáfuna vegna eftirspurnar og endurprentaði það sem ég hafði áður gefið út en þá var kvótinn skyndilega lagður af. Virtist sem stofnunin væri þá farin að nota sérkvótann í eigin þágu. Er skemmst frá því að segja að sala á útgáfum mínum til skólanna var upp frá þessu engan veginn viðunandi og ekki á það að hætta að leggja í nýjar útgáfur“.

Í erindinu segir jafnframt: *„Fljótlega fór að bera á vaxandi útgáfu Námsgagnastofnunar á léttlestrarefni og hefur stofnunin nýverið lagt í söluáttak á bókaflökkum sínum á þessu sviði, ekki í grunnskólunum heldur í öllum helstu bókaeverslunum landsins. Kvartandi gerir ennfremur athugasemd við lágt verð bóka Námsgagnastofnunar í bókaeverslunum og bendir á að stofnunin gefi öll sín námsgögn út fyrir opinbert fé.*

Það er mat kvartanda að Námsgagnastofnun hindri ekki aðeins að höfundar námsefni, t.d. léttlestrarefni, komi bókum sínum á framfæri við grunnskóla landsins heldur sé stofnunin komin í samkeppni við hann og aðra útgefendur á almennum markaði.

Með hliðsjón af ofangreindu álitur kvartandi lög um Námsgagnastofnun og starfshætti stofnunarinnar samkeppnishamlandi og óskar eftir athugun samkeppnisyfirvalda á því hvort hvorutveggja samrýmist samkeppnislögum.

3.

Erindi Æskunnar ehf., er að efninu til samhljóða erindi Árna Árnasonar. Í lok erindisins kemur fram að Æskunni virðist sem *„...tilhögun úthlutunarkvóta samrýmist ekki 1. og 2. grein samkeppnislaga nr. 8/1993, með síðari breytingum, og felist í slíkri tilhögun samkeppnishömlur og misbeiting markaðsráðandi stöðu – IV. kafli, 11. og 14. gr. samkeppnislaga“.* Jafnframt álitur kvartandi *„...að sala námsefni frá Námsgagnastofnun, sem framleitt er fyrir opinberar fjárveitingar, á almennum markaði á verði sem er miklum mun lægra en almennir útgefendur geta staðið undir, séu óréttmætir viðskiptahættir“.* Ennfremur segir: *„Æskunni ehf. er einnig spurn hvort það standist lög um evrópskt efnahagssvæði að aðeins einn opinber útgefandi geti boðið skólum námsefni sem keypt er af honum eftir sérstökum kvótareglum“.*

II.

Málsmeðferð

1.



Samkeppnisstofnun sendi Námsgagnastofnun og menntamálaráðuneytinu með bréfum, dags. 9. júní 2004, erindi kvartanda til umsagnar. Báðir aðilar óskuðu eftir fresti til að senda umsagnir um erindið. Umsögn Námsgagnastofnunar barst með bréfi, dags. 16. júlí 2004, og umsögn menntamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 25. ágúst 2004.

2.

Námsgagnastofnun segir í umsögninni að stofnunin starfi skv. lögum nr. 23/1990. Bent er á að í lögnum sé „...kveðið á um að stofnunin skuli sjá grunnskólum fyrir námsefni sem er í samræmi við markmið laga um grunnskóla og aðalnámskrá“. Jafnframt segir að í 33. gr. laga um grunnskóla, nr. 66/1995, sé „...kveðið á um að Námsgagnastofnun skuli tryggja að ætíð sé völ á námsgögnum sem standast kröfur gildandi laga og aðalnámskrár“. Ennfremur segir „Námsgögnum skal úthluta endurgjaldslaust til nemenda í skyldunámi. Með starfsemi Námsgagnastofnunar er m.a. verið að tryggja að allt námsefni sé í samræmi við lög og námskrár“. Þess utan bendir stofnunin á að í 5. gr. laga um Námsgagnastofnun sé „...skýrt ákvæði um að Námsgagnastofnun sé heimilt að hafa þau náms- og kennslugögn sem hún framleiðir til sölu á almennum markaði“. Auk þess segir að „þeim tekjum sem stofnunin hefur af sölu námsgagna má eingöngu verja í þágu þeirra verkefna sem lög um stofnunina mæla fyrir um“.

Um kvótakerfi Námsgagnastofnunar segir m.a. að kerfið byggi „...á fjárveitingu hvers árs og fjölda grunnskólanemenda“. Stofnunin bendir á að fjárhæðinni sé „...þó ekki deilt jafnt á nemendur heldur fá þeir sem eru í efstu bekkjum og þurfa mest námsefni, hæstu upphæðina, miðstignemendur fá heldur minna og yngstu nemendurnir fá lægstu upphæðina“. Fram kemur að stjórn stofnunarinnar tekur ákvörðun um kvótann á hverju ári. Námsgagnastofnun bendir á að „Auk almenna kvótans, sem svo er nefndur, hefur stofnunin komið á svokölluðum sérkvóta. Hann er ætlaður til kaupa á námsefni frá öðrum útgefendum sem skólarnir óska eftir að Námsgagnastofnun kaupir fyrir þá“. Um sérkvótann segir m.a.: „Upphaflega var sérkvótinn ætlaður til kaupa á námsefni fyrir alla aldurshópa grunnskólans en árið 1999 var ákveðið að hann skyldi einungis ætlaður fyrir unglingsstigið. Þar var þörfin talin mest og framboð af eiginlegu námsefni hjá öðrum útgefendum einnig mest“. Auk þessa segir m.a. um sérkvótann: „Þetta er þáttur sem verður að meta reglulega og engin ástæða til að ætla að sérkvótinn verði nýttur með þessum hætti til frambúðar“.

Hvað varðar umfjöllun kvartanda um útgáfu á lestrarkennsluefni hjá stofnuninni segir: „Námsgagnastofnun hefur undanfarin þrjú ár lagt áherslu á að endurnýja og bæta við efni til lestrarkennslu. Það er einfaldlega svo að takmarkaðar fjárveitingar Námsgagnastofnunar gera það að verkum að ekki er hægt að leggja jafna áherslu á allar námsgreinar samtímis heldur verður að forgangsraða og velja í hvaða greinum er brýnast að gefa út nýtt efni hverju sinni. Röðin var einfaldlega komin að lestrarkennsluefni á þessum tíma“.

Um sölu á námsefni Námsgagnastofnunar á almennum markaði segir að frá stofnun stofnunarinnar og þar til 1998 hafi á vegum Námsgagnastofnunar, áður forvera hennar (ríkisútgáfu námsbóka), verið rekin eigin verslun sem hafði til sölu



allt efni stofnunarinnar ásamt fleiri gögnum tengdum skólahaldi. Verslun Námsgagnastofnunar, Skólavörubúðin, var seld einkaaðilum í mars 1999 og samkomulag gert milli kaupanda og stofnunarinnar um að verslunin hefði til sölu námsefni frá stofnuninni. Jafnframt segir: „Talið er nauðsynlegt að námsefnið sé með einhverjum hætti aðgengilegt foreldrum og öðrum aðstandendum sem vilja aðstoða börnin við námið eða bæta við það efni sem þau fá í skólunum“. Um sölu námsefnis stofnunarinnar til annarra segir að það hafi „...þó ekki verið víða til sölu að öðru leyti en því að nokkrar bókabúðir hafa óskað eftir að hafa á boðstólum nokkra af titlum stofnunarinnar og þá helst lestrarkennsluefni, skriftaefni og kortabók“. Ennfremur kemur fram að stofnunin hafi „...svo til eingöngu kynnt efni sitt fyrir kennurum og skólastjórnendum en ekki auglýst það á almennum markaði“. Námsgagnastofnun segir það rangt, sem fram komi í erindi kvartenda, að stofnunin hafi staðið fyrir söluátaki í bókaverslunum og bendir á að um hafi verið að ræða tímabundið söluátak bókaverslunarinnar Pennans/Eymundssonar á lestrarefni frá stofnuninni. Hvað varðar verðlagningu á bókum stofnunarinnar segir að hún „...byggist á framleiðslukostnaði auk álagningar sem svarar til alls rekstrarkostnaðar stofnunarinnar“.

Í bréfi Námsgagnastofnunar er fjallað nokkuð um verklagsreglur stofnunarinnar varðandi prentun, höfundavinnu og teiknivinnu. Fram kemur að prentvinna hefur í mörg ár verið boðin út eða tilboða aflað að undangengnu forvali. Hvað varðar höfundavinnu segir að hún sé öll aðkeypt á grundvelli verktakasamninga sem tryggi stofnuninni útgáfurétt á efni yfirleitt til 10 ára. Jafnframt segir að útboð tíðkist varðandi höfundavinnu og stefnt sé að áframhaldandi útboðum á námsefnisgerð. Um teiknivinnu segir að meginreglan sé sú að leita tilboða að undangengnu forvali og gera í kjölfarið verktakasamninga um þá vinnu.

Að lokum viku Námsgagnastofnun að útgáfu ríkisins á námsefni og segir að á undanförunum tveimur áratugum hafi verið skipaðar nokkrar nefndir eða sérfræðingar fengnir til að yfirfara það fyrirkomulag að ríkið gefi út námsefni fyrir grunnskóla þeim að kostnaðarlausu. Námsgagnastofnun segir niðurstöður ofangreindra athugana hafa verið þær að ekki hafi verið talin ástæða til að breyta því fyrirkomulagi að ríkið sjái um útgáfu námsbóka nemendum grunnskóla að kostnaðarlausu.

3.

Menntamálaráðuneytið bendir á að umsögn ráðuneytisins eigi bæði við um erindi Árna Árnasonar og Æskunnar. Ráðuneytið bendir m.a. á skyldur Námsgagnastofnunar skv. lögum nr. 23/1990, um Námsgagnastofnun, og segir: „Skv. 1. mgr. 1. gr. laga um Námsgagnastofnun ber stofnuninni að sjá grunnskólum fyrir sem bestum náms- og kennslugögnum sem séu í samræmi við uppeldis- og kennslufræðileg markmið laga um grunnskóla og aðalnámskrár. Skv. 2. mgr. 5. gr. laganna annast stofnunin gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu á náms- og kennslugögnum miðað við íslenskar þarfir og aðstæður. Þessari skyldu hefur stofnunin í auknum mæli sinnt á undanförunum árum með útboðum á gerð námsefnis, þ.e. höfundavinnu og umbroti. Námsgagnastofnun er skv. sama ákvæði heimilt að uppfylla skyldur sínar með því að kaupa, selja og dreifa náms-



og kennslugögnum frá öðrum aðilum. Þessa heimild hefur stofnunin einkum nýtt hvað varðar námsefni fyrir unglingastig grunnskóla".

Um sölu á námsefni útgefnu af Námsgagnastofnun á almennum markaði segir menntamálaráðuneytið: „Skv. 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun er stofnuninni heimilt að hafa þau náms- og kennslugögn sem hún framleiðir, til sölu á frjálsum markaði. Söluáttak það sem vitnað er til í kvörtuninni mun skv. upplýsingum frá Námsgagnastofnun hafa verið haldið að frumkvæði viðkomandi bóksala". Þess utan upplýsir ráðuneytið að „Skv. 7. gr. laga um Námsgagnastofnun eru tekjur stofnunarinnar framlag sem til hennar er veitt á fjárlögum, auk sértekna vegna sölu á námsgögnum. Skv. fjárlögum fyrir árið 2004 eru sértekjur stofnunarinnar áætlaðar 37 m.kr. á yfirstandandi ári. Sértekjur vegna sölu námsefnis Námsgagnastofnunar á almennum markaði nema þó einungis tíunda hluta af rekstrarkostnaði stofnunarinnar þar sem heildarrekstrarkostnaður er áætlaður tæplega 371 m.kr. á sama tímabili".

Varðandi atriði sem lúta að því að starfshættir og hlutverk Námsgagnastofnunar sé í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga „...vill ráðuneytið taka fram að lögum um Námsgagnastofnun eru frá árinu 1990 og því eldri en ákvæði samkeppnislaga. Ekki verður séð að með setningu samkeppnislaga eða í tengslum við aðild Íslands að hinu evrópska efnahagssvæði hafi verið talin ástæða til að breyta lögum um Námsgagnastofnun. Af því verður dregin sú almenna ályktun að lögum um Námsgagnastofnun gangi framar ákvæðum samkeppnislaga að því er tekur til markaðssetningar námsefnis fyrir grunnskóla. Verður því einungis talið að samkeppnislög taki til heimildar Námsgagnastofnunar til að bjóða námsgögn sem stofnunin hefur gefið út, til sölu á almennum markaði í samkeppni við aðra útgefendur, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun. Við beitingu framangreindrar heimildar ber Námsgagnastofnun að fylgja 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þar sem kveðið er á um að samkeppnisrekstur megi ekki niðurgreiða af verndaðri starfsemi. Ekki liggja fyrir upplýsingar um að Námsgagnastofnun hafi selt bókaverslunum þau námsgögn sem vísað er til í kærnu Árna Árnasonar á verði sem liggur undir framleiðslukostnaði þeirra. Af þeim sökum verður ekki talið að kvörtun Árna Árnasonar eigi við rök að styðjast".

4.

Kvartendum var með bréfum, dags. 31. ágúst 2004, sendar umsagnir Námsgagnastofnunar og menntamálaráðuneytisins. Athugasemdabréf, dags. 20. september 2004, barst frá Árna Árnasyni og athugasemdabréf, dags. 21. september 2004, frá Æskunni.

5.

Árni Árnasonar gerir í bréfi sínu all nokkrar athugasemdir við umsögn menntamálaráðuneytisins. Hvað varðar umfjöllun ráðuneytisins um útboð Námsgagnastofnunar á gerð námsefnis bendir kvartandi á að um sé að ræða útboð á verkþáttum fyrir Námsgagnastofnun en ekki útboð um útgáfu annarra útgefenda, en stofnunarinnar, á námsefni fyrir grunnskólabörn. Kvartandi segir að þeir sem þátt taki í þessum útboðum vinni „...verkin alfarið á forsendum



stofnunarinnar og teljist ekki útgefendur námsefnisins þótt þeir vinni það í endanlega gerð til útgáfu".

Kvartandi gerir athugasemd við umfjöllun ráðuneytisins um heimild Námsgagnastofnunar til kaupa og dreifingu á náms- og kennslugögnum frá öðrum aðilum og telur umfjöllunina ófullnægjandi. Kvartandi bendir á að stjórn Námsgagnastofnunar hafi á síðasta áratug ákveðið að ofangreind heimild næði til námsefnis fyrir alla aldurshópa grunnskólans. Síðar hafi Námsgagnastofnun ákveðið að nýta heimildina fyrir náms- og kennslugögn vegna unglíngastígs grunnskóla. Það er álit kvartanda að þessa breytingu hafi stofnunin nýtt sér til þess að auka eigin útgáfu. Um hafi verið að ræða skerðingu á kaupum á náms- og kennsluefni frá öðrum útgefendum eins og sjá megi af breytingu á fjárhæðum sem uppgefnar séu vegna þessarar heimildar, þ.e. úr 20 m.kr. í 12 m.kr. Kvartandi telur að af ofangreindu megi ráða að ekki sé „...verið að efla virka samkeppni eins og samkeppnislög kveða á um heldur virðist beinlínis verið að hindra það að aðrir útgefendur komist í ríkari mæli með sínar útgáfur til skólanna".

Ennfremur er kvartandi ósáttur við umfjöllun menntamálaráðuneytisins um „Sölu- og kynningarátak stofnunarinnar á almennum markaði“ og bendir á að jafnvel áður en samkeppnislög tóku gildi hafi stjórn Námsgagnastofnunar litið „...á hlutverk stofnunarinnar á þann veg að bækur útgefna af henni skyldu ekki vera á almennum markaði í samkeppni við útgáfur almennra útgefenda, yrðu t.d. ekki auglýstar í Bókatiðindum - þá ríkti sá skilningur að almennur markaður væri ekki vettvangur stofnunarinnar og því héldi hún sig þar til hlés“. Kvartandi segir að nú sé staðreyndin sú að nánast hver titill sem stofnunin eigi á lager til lestrarþjálfunar sé drifinn í bókabúðir út um allt land. Þetta einskorðist ekki við ákveðinn tíma árs heldur séu bækur stofnunarinnar til sölu í öllum helstu bókabúðum landsins allan ársins hring.

Jafnframt vekur kvartandi athygli á þeim rekstrarlega mun sem hljóti að vera á stofnun sem rekin sé á grundvelli fjárlaga frá ríkinu og sjálfstæðum útgefanda. Kvartandi telur sjálfgefið að slíkt hafi áhrif á framleiðslukostnað og þar með verðlagningu þeirra námsgagna sem Námsgagnastofnun hefur selt á almennan markað og nefnir dæmi um slíkt í sínum athugasemdum. Kvartandi segir „Almennir útgefendur mega þola óréttmæta viðskiptahætti og óheilbrigða samkeppni á almennum markaði þar sem Námsgagnastofnun getur í skjóli opinberra fjárveitinga leyft sér að hafa á boðstólum námsefni sem er fjór- til fimmfalt ódýrara en sambærilegt efni frá öðrum útgefendum“.

Kvartandi gerir athugasemd við umfjöllun menntamálaráðuneytisins um gildissvið laga um Námsgagnastofnun gagnvart samkeppnislögum og segist m.a. ekki skilja þá umfjöllun ráðuneytisins.

Hvað varðar umsögn Námsgagnastofnunar bendir kvartandi á að stofnunin geri þar lítið úr sölu sinni á námsgögnum á almennan markað. Kvartandi segir að upplýsingar menntamálaráðuneytisins um sértekjur Námsgagnastofnunar, vegna sölu stofnunarinnar á almennum markaði fyrir árið 2004, bendi til þess að um sé að ræða verulega upphæð (37 m.kr.) sem máli skipti og hljóti að hafa áhrif á



útgáfu og sölu útgefenda á almennum markaði á efni sem nýst geti grunnskólabörnum. Ekki sé hægt fyrir útgefendur og höfunda á almennum markaði að treysta því að skólar geti nýtt sér bækur þeirra þegar Námsgagnastofnun sé í þeirri stöðu að geta breytt og breyti fyrirvaralaust að eigin geðþótta svokölluðum sérkvóta sem grunnskólar landsins ættu að geta nýtt til kaupa á námsefni frá höfundum og útgefendum á almennum markaði.

Kvartandi segir kvörtun sína snúast um það að hann sem höfundur og útgefandi mæti hindrunum sem tengjast starfsháttum Námsgagnastofnunar hvort svo sem hann reyni að selja bækur, sem nýtast sem námsefni, til skóla eða á almennan markað. Kvartandi ítrekar það álit sitt að starfshættir Námsgagnastofnunar fari gegn samkeppnislögum þar sem í þeim felist samkeppnishindranir og takmarkanir á atvinnufrelsi.

6.

Meðal þess sem fram kemur í athugasemdum Æskunnar er að tilhögun úthlutunarkvóta Námsgagnastofnunar samrýmist ekki anda samkeppnislaga. Jafnframt álitur Æskan að umrætt söluátak á bókum Námsgagnastofnunar í almennum bókaverslunum, hvort sem það hafi verið af hálfu stofnunarinnar eða söluaðila, sé andstætt samkeppnislögum þar sem um sé að ræða opinbera stofnun sem hafi því hlutverki að gegna að sjá grunnskólum landsins fyrir náms- og kennslugögnum og þar af leiðandi í yfirburðarstöðu, t.d. hvað varðar fjölda eintaka útgefins efnis. Æskan bendir á að við slíka opinbera stofnun geti útgefendur ekki keppt á almennum markaði þar sem starfsumhverfi Námsgagnastofnunar, í krafti lögbundins hlutverks og þar með t.d. framleiðslukostnaðar, sé allt annað en almennra útgefenda. Æskan álitur að breyta verði lögum um Námsgagnastofnun svo þau samrýmist samkeppnislögum.

7.

Samkeppnisstofnun sendi þann 8. október 2004. menntamálaráðuneytinu athugasemdabréf kvartenda. Í bréfi stofnunarinnar var þess óskað að ráðuneytið upplýsti um lagastoð svonefndra úthlutunarkvóta og sérkvóta sem m.a. er fjallað um í bréfum kvartenda. Menntamálaráðuneytið svaraði ekki bréfi Samkeppnisstofnunar.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 8. október 2004., Námsgagnastofnun athugasemdabréf kvartenda. Í bréfi stofnunarinnar var jafnframt bent á að í umsögn menntamálaráðuneytisins hafi komið fram að Námsgagnastofnun beri við beitingu heimildar 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun að fylgja 14. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisstofnun óskaði eftir ítarlegum upplýsingum frá Námsgagnastofnun um hvernig tilgreindu ákvæði samkeppnislaga hafi verið fylgt af hálfu stofnunarinnar. Námsgagnastofnun óskaði eftir fresti til að senda stofnuninni svarbréf. Bréf, dags. 1. nóvember 2004, barst frá Námsgagnastofnun

Í bréfi Námsgagnastofnunar er ítrekað að útgefið efni stofnunarinnar hafi ætíð verið til sölu hjá Skólavörubúðinni meðan hún var rekin af stofnuninni. Fram kemur að sérstakt samkomulag hafi verið gert við núverandi rekstraraðila verslunarinnar þar sem kveðið sé á um 35% afslátt gegn því að verslunin hafi allt



efni stofnunarinnar á boðstólum. Fram kemur að stofnunin líti „...svo á að nauðsynlegt sé að hafa námsefni sem nemendum stendur til boða endurgjaldslaust í grunnskólum aðgengilegt fyrir foreldra. Þeim er þá vísað á að kaupa það hjá Skólavörubúð“. Ennfremur segir „Þetta hefur ekki síst sýnt sig að vera nauðsynlegt nú, meðan á verkfalli grunnskólakennara stendur“. Hvað varðar aðrar verslanir sem falast hafa eftir að hafa efni frá stofnuninni til sölu segir að þær njóti „...einnig vissra afsláttarkjara, gjarnan 25% afsláttar af útsöluverði okkar, eins og raunin er með Pennann Eymundsson“.

Vegna óskar Samkeppnisstofnunar um ítarlegar upplýsingar um á hvern hátt Námsgagnastofnun fari að 14. gr. samkeppnislaga vegna þess þáttar rekstrar stofnunarinnar sem er í samkeppni við aðra aðila þá segir stofnunin: „Sú meginregla er viðhöfð hjá stofnuninni að leggja 10% ofan á kostnaðarverð námsefnis vegna ófyrirséðs og síðan 80% ofan á það við ákvörðun útsöluverðs. Oft er kostnaður pr. eintak lágur, m.a. vegna stórra prentupplaga, þ.e. við getum nýtt okkur hagkvæmni stærðarinnar og áratuga langa reynslu í viðskiptum við prentsmiðjur og aðra þá sem vinna fyrir okkur. Þegar kemur að endurprentunum verður svo einingarverðið miklum mun lægra. Við teljum að framangreind verðlagning og viðskiptahættir séu í samræmi við það sem tíðkast á bókamarkaði og að þannig sé stofnunin að fylgja 14. grein samkeppnislaga við beitingu heimildar 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun“.

Hvað varðar athugasemdir kvartenda um sérkvóta Námsgagnastofnunar þá bendir stofnunin á að „...fjármunir sem nýttir eru til kaupa á efni annarra útgefenda og skólar fá út á þennan kvóta eru fengnir af árlegum fjárveitingum til stofnunarinnar og því má með fullum rökum benda á að eftir því sem meira fjármagni er varið til þessara kaupa, takmarkist að sama skapi svigrúm stofnunarinnar til útgáfu eigin efnis“. Vegna umfjöllunar um sértekjur stofnunarinnar segir að ekki sé rétt að þær hafi numið 37 milljónum króna. „Þetta er trúlega sú upphæð sem birtist sem sértekjur á fjárlögum, en raunveruleikinn er allur annar. Hið rétta er að samkvæmt bókhaldi stofnunarinnar nam vörusala ársins 2001 kr. 8.741.000, 2002 kr. 8.109.000 og 2003 kr. 9.428.000“.

8.

Með bréfi, dags. 19. nóvember 2004, sendi Samkeppnisstofnun kvartendum bréf Námsgagnastofnunar. Ekki bárust athugasemdir frá kvartendum. Með bréfi, dags. 2. mars 2005, sendi Samkeppnisstofnun málsaðilum lista yfir gögn málsins og tilkynnti að gagnaöflun í málinu væri lokið.

III.

Niðurstöður

Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný samkeppnislög nr. 44/2005. Með lögunum voru samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun lögð niður en við hlutverki þeirra tók ný stofnun, Samkeppniseftirlitið. Að öðru leyti hefur lagabreytingin ekki áhrif í máli þessu en lagatilvísanir hafa verið uppfærðar.



1.

Í þessu máli fara kvartendur, Árni Arnason, höfundur og útgefandi, og útgáfufyrirtækið Æskan ehf., fram á athugun samkeppnisyfirvalda á því hvort tilteknir starfshættir Námsgagnastofnunar samrýmist samkeppnislögum. M.a. er vísað til 1., 2. og 14 gr. laganna. Í fyrsta lagi telja kvartendur að Námsgagnastofnun standi í vegi fyrir því að grunnskólar landsins geti nýtt sér námsefni samið og útgefið af öðrum en stofnuninni. Vísað er til kvótakerfis sem Námsgagnastofnun viðhafi við úthlutun á námsefni til skóla og er þá sérstaklega tiltekinn svokallaður sérkvóti. Samkvæmt honum geta skólastjórnendur óskað eftir að stofnunin útvegi þeim námsefni frá höfundum og útgefendum á almennum markaði. Sérkvótanum segja kvartendur að Námsgagnastofnun hafi breytt og breyti fyrirvaralaust að eigin geðþótta og þannig hafi stofnunin gert kvartendum sem og öðrum höfundum og útgefendum á almennum markaði illmögulegt að koma efni sínu á framfæri við grunnskóla landsins. Auk þess er bent á að slíkir starfshættir leiði til óöryggis og hafi áhrif til takmörkunar í atvinnustarfsemi höfunda og útgefenda. Samkeppniseftirlitið beinir því til menntamálaráðherra í sérstöku álitu vegna framangreinds, álitu nr. 2/2006, Erindi er varða starfshætti og lagaumhverfi Námsgagnastofnunar, að ráðherra beiti sér fyrir því að laga- og reglugerðarumhverfi Námsgagnastofnunar verði tekið til skoðunar með hliðsjón af markmiði og ákvæðum samkeppnislaga. Verður því ekki fjallað nánar um þessi atriði hér. Kvartendur í þessu máli telja að sala á námsefni útgefna af Námsgagnastofnun í samkeppni við efni frá höfundum og útgefendum á almennum markaði sé samkeppnishamlandi. Kvartendur benda á að Námsgagnastofnun sé lögum samkvæmt opinber stofnun með tiltekið hlutverk og til þess að rækja það fái stofnunin opinbera fjárveitingu, sbr. fjárlög ríkisins. Bent er á að ólíku sé saman að jafna framleiðslukostnaði opinberrar stofnunar, sem sjá eigi öllum grunnskólum landsins fyrir námsefni, og einstakra höfunda og útgefenda á almennum markaði. Stofnunin hafi í skjóli skýrt skilgreinds hlutverks síns sett á almennan markað námsefni, svo sem léttlestrarefni, á verði sem kvartendur, sem og aðrir höfundar og útgefendur, eigi ekki möguleika á að keppa við. Kvartendur telja að hvort svo sem um sé að ræða lagaumhverfi eða starfshætti stofnunarinnar sé í þessu máli um að ræða samkeppnislegan mismun sem sé slíkur að um verulegar samkeppnishömlur sé að ræða.

Af hálfu Námsgagnastofnunar hefur komið fram að stofnunin telji sig í einu og öllu vera að fara að þeim lögum sem um hana gilda. Hvort svo sem um sé að ræða tilhögun stofnunarinnar á kvóta eða sölu námsefnis á almennum markaði. Stofnunin segir að lög um Námsgagnastofnun kveði t.d. á um að stofnunin geti haft til sölu á almennum markaði þau námsgögn sem hún framleiði og bendir á að stofnunin hafi rekið verslun, Skólavörubúðina, til ársins 1999 þar sem námsgögn stofnunarinnar hafi verið til sölu. Bent er á að við sölu á versluninni hafi verið gerður samningur um áframhaldandi sölu námsefnis í verslun nýrra eigenda. Stofnunin segir að aðrar verslanir hafi falast eftir sölu á námsefni stofnunarinnar og nefnir sérstaklega hve mikilvægt hafi verið í verkfalli grunnskólakennara, veturinn 2004 til 2005, að námsefni stofnunarinnar væri aðgengilegt á almennum markaði. Námsgagnastofnun upplýsir hvernig verðlagningu stofnunarinnar á því námsefni sem er til sölu á almennum markaði sé háttað. Segir stofnunin meðal annars að hún láti framleiða námsefni í stórum upplögum og geri þar af leiðandi



hagstæða samninga, t.d. við prentsmiðjur. Að öðru leyti segist stofnunin leggja 10% ofan á kostnaðarverð námsefnis vegna ófyrirséðs kostnaðar og síðan 80% ofan á þá upphæð við ákvörðun á verði stofnunarinnar til verslana. Upplýst er að gefinn sé afsláttur til verslana og vísað til m.a. samninga sem stofnunin hafi gert við nýja eigendur um 35% afslátt þegar Skólavörubúðin var seld. Jafnframt segir að öðrum verslunum sé veittur lægri afsláttur. Telur Námsgagnastofnun að framangreind verðlagning og viðskiptahættir séu í samræmi við það sem tíðkist á bókamarkaðnum og þannig framfylgi stofnunin ákvæði 14. gr. samkeppnislaga. Námsgagnastofnun upplýsir að sértekjur stofnunarinnar vegna vörusölu hafi verið 8,7 m.kr. árið 2001, 8,1 m.kr. árið 2002 og 9,4 m.kr. árið 2004, skv. bókhaldi stofnunarinnar. Hvað viðvíkur úthlutunarkvóta Námsgagnastofnunar segir að hann sé háður fjárveitingum hvers árs og fjölda nemenda en auk þess kemur fram að fjármunum sé ekki deilt jafnt niður á aldurshópa grunnskólans. Námsgagnastofnun segir að stjórn stofnunarinnar taki ákvörðun um úthlutunarkvótann á hverju ári. Hvað varðar svokallaðan sérkvóta þá segir Námsgagnastofnun að stofnunin hafi komið honum á og fram kemur að hann sé háður mati stofnunarinnar á því hvaða námsefni sé á grundvelli sérkvóta úthlutað grunnskólum landsins á hverjum tíma og liggja þar til grundvallar t.d. þarfir og framboð námsefnis frá öðrum útgefendum.

Menntamálaráðuneytið vísar til laga um Námsgagnastofnun og segir m.a. að í lögnum sé að finna heimild fyrir stofnunina til að uppfylla skyldur sínar, að sjá grunnskólum landsins fyrir náms- og kennslugögnum, með því að kaupa þau frá öðrum aðilum. Jafnframt segir ráðuneytið að í lögnum sé einnig að finna heimild til handa stofnunni að hafa þau náms- og kennslugögn sem hún framleiðir til sölu á almennum markaði. Ráðuneytið upplýsir að sértekjur stofnunarinnar vegna sölu á námsefni hafi fyrir árið 2004 verið áætlaðar 37 m.kr., skv. fjárlögum ársins 2004. Ráðuneytið bendir á að þessi upphæð hafi verið um 10% af áætluðum rekstrarkostnaði stofnunarinnar fyrir árið 2004. Menntamálaráðuneytið álitur að samkeppnislög taki aðeins til heimildar Námsgagnastofnunar til að hafa náms- og kennslugögn til sölu á almennum markaði þar sem lögin um Námsgagnastofnun séu sérlög og gangi þar með framur samkeppnislögum. Ráðuneytið segir að við beitingu umræddrar heimildar beri Námsgagnastofnun að fylgja 14. gr. samkeppnislaga. Þrátt fyrir þetta álit ráðuneytisins telur ráðuneytið að kvörtun kvartenda eigi ekki við rök að styðjast þar sem ekki liggja fyrir upplýsingar um að þau námsgögn sem vísað er til í erindunum hafi verið seld undir framleiðslukostnaði. Menntamálaráðuneytið svaraði ekki beiðni Samkeppnisstofnunar um að ráðuneytið upplýsti stofnunina um lagastoð svonefndra úthlutunarkvóta og sérkvóta Námsgagnastofnunar.

2.

Samkeppnislögum er m.a. ætlað að vinna gegn því að fyrirtæki í atvinnurekstri skaði með athæfi sínu eða aðgerðum samkeppni á viðkomandi markaði. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga taka lögin 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. Hugtakið atvinnurekstur er nánar skilgreint í 1. tl. 1. mgr. 4. gr. laganna. Um hlutverk opinberra aðila og lögbundin verkefni þeirra er fjallað í sérlögum.



Atvinnurekstur á vegum hins opinbera, ríkis eða sveitarfélaga, fellur almennt séð undir samkeppnislög, sbr. 1. mgr. 2. gr., 8. gr., 14. gr., 16. gr. og 18. gr. laganna. Samkeppnisyfirvöld hafa þannig almennt eftirlit með því hvort athafnir opinberra aðila hamli samkeppni.

Á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga 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. Eftirlitinu er heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Tvö skilyrði þarf að uppfylla til að ákvæði 14. gr. sé beitt. Annars vegar þarf að sýna fram á að fyrirtæki eða stofnun njóti einkaleyfis eða verndar. Starfsemi sem nýtur hvers kyns opinberra styrkja eða fyrirgreiðslu fellur þar undir. Hins vegar þarf viðkomandi fyrirtæki eða stofnun að starfa í frjálsri samkeppni við einkaaðila.

Í b-lið 16. gr. samkeppnislaga 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 tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Þessu ákvæði var bætt inn í 17. gr. eldri samkeppnislaga með lögum nr. 107/2000 til að tryggja að breyting á ákvæðinu takmarkaði ekki möguleika samkeppnisyfirvalda samkvæmt þágildandi lögum til íhlutunar vegna samkeppnishindrana opinberra aðila.

Í 18. gr. samkeppnislaga segir m.a. að ef Samkeppniseftirlitið telji ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelða frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því álit.

3.

Eins og áður segir getur Samkeppniseftirlitið á grundvelli b-liðar 16. gr. samkeppnislaga gripið til aðgerða gegn m.a. aðstæðum og athöfnum opinberra aðila sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskyldu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.

Í gildi er reglugerð nr. 600/1980 um Námsgagnastofnun og í 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar segir: „Námsgagnastjórn setur reglur um úthlutun og úthlutunarkvóta náms- og kennslugagna. Kvótinn skal ákveðinn á hverju ári með hliðsjón af því hvaða náms- og kennslugögn talið er æskilegt að nemendur og/eða skólar hafi til umráða, svo og af fjárráðum stofnunarinnar. Nemendur fá námsgögn til afnota eða eignar samkvæmt reglum sem námsgagnastjórn setur. Upplýsingar um kvótann og skrá yfir það sem til úthlutunar er skal sent skólunum á fyrstu mánuðum hvers fjárlagaárs ásamt yfirliti um stöðu skólans í lok síðasta úthlutunartímabils“. Í þessu máli hefur komið fram að Námsgagnastofnun viðhefur annars vegar úthlutunarkvótakerfi við úthlutun á námsefni til grunnskóla og hinsvegar sérkvótakerfi, vegna heimilda grunnskóla til öflunar á námsefni frá öðrum en stofnuninni. Um lagastoð sérkvótatilhögunar Námsgagnastofnunar



fengust engar upplýsingar. Verður í þessu sambandi einnig bent á 17. gr. umræddrar reglugerðar en þar segir: „Skólum er heimilt að nota námsbækur eða önnur kennslugögn í stað samsvarandi gagna frá Námsgagnastofnun ef þau hafa hlotið viðurkenningu menntamálaráðuneytisins um að þau séu í samræmi við gildandi námsskrá. Óski skóli að fá slík gögn til afnota fyrir milligöngu Námsgagnastofnunar sér að kostnaðarlausu, eða greiðslu kostnaðar að hluta, tekur námsgagnastjórn afstöðu til þess, í hverju tilviki fyrir sig. Við ákvörðunina ber að taka mið af gæðum og markaðsverði námsgagnanna samanborið við þau gögn sem stofnunin hefur á boðstólum“.

Samkeppniseftirlitið álitur úthlutunarkerfi það sem Námsgagnastofnun hefur viðhaft við úthlutun á námsefni til grunnskóla, sbr. heimild til grunnskóla til öflunar á námsefni frá öðrum en stofnuninni, hafa skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi b-liðar 16. gr. samkeppnislaga. Úthlutunarkerfi Námsgagnastofnunar virðist, þó að með óljósum hætti sé, byggja á lagaheimild sbr. framangreinda tilvísun í reglugerð nr. 600/1980. Með hliðsjón af því mun Samkeppniseftirlitið, með vísan til 18. gr. samkeppnislaga, vekja athygli menntamálaráðherra á því álitu. Samkeppniseftirlitið mun því ekki fjalla frekar um þann þátt erindisins.

Samkeppniseftirlitið bendir á að raunin sé sú að skv. lögum um Námsgagnastofnun hafi stofnunin heimild til að hafa til sölu á almennum markaði þau náms- og kennslugögn sem hún framleiði þar sem í lokamálgrein 5. gr. laga nr. 23/1990 segir: „Námsgagnastofnun er heimilt að hafa þau náms- og kennslugögn, sem hún framleiðir, til sölu á frjálsum markaði“. Í reglugerð sem sett var fyrir um 26 árum eða 10 árum fyrr en núgildandi lög um Námsgagnastofnun tóku gildi, reglugerð nr. 600/1980 segir m.a. í 2.5 tl. 16. gr. að Námsgagnastofnun skuli fara með rekstur Skólavörubúðar. Í 2. mgr. sömu greinar segir að „Skólavörubúð sér um alla sölu á vegum stofnunarinnar, svo og öflun náms- og kennslugagna, erlendra sem innlendra“.

Í máli þessu hefur verið upplýst að Skólavörubúðin var seld fyrir allmörgum árum eða í mars árið 1999, skv. fréttatilkynningu, dags. 3. mars 1999, á heimasíðu menntamálaráðuneytisins. Jafnframt bendir Samkeppniseftirlitið á að lögskýringargögn sem fjalla um heimild stofnunarinnar til sölu á almennum markaði er að finna í frumvarpi til laga um ríkisútgáfu námsbóka sem lagt var fyrir Alþingi á 75. löggjafarþingi, 1955. Umrætt frumvarp varð síðar að lögum nr. 51/1956. Athugasemd vegna umræddrar heimildar er að finna í athugasemd um 4. gr. frumvarpsins og þar segir m.a: „Þá skal einnig heimilt að hafa allar námsbækur ríkisútgáfunnar til sölu á frjálsum bókamarkaði. Segja má að vísu, að þetta muni í fáum greinum hafa hagnýtt gildi. Þó getur verið gott að hafa þessa heimild, ef t.d. eru gefin út vönduð landabréf, sem aðrir hefðu löngun til þess að eignast en skólabörnin ein, eða lestrar- og forskriftarbækur fyrir börn undir skólaskyldualdri“. Umrædda heimild er að finna í 4. gr. laga nr. 51/1956 og hljóðar svo: „Heimilt skal að hafa allar námsbækur ríkisútgáfunnar til sölu á frjálsum bókamarkaði“. Þarna er um að ræða 50 ára gamla heimild sem ekki var að finna í fyrri lögum, (lög nr. 82/1936, um ríkisútgáfu námsbóka), um Námsgagnastofnun.



4.

Af gögnum málsins má sjá að Námsgagnastofnun viðhefur ekki fjárhagslegan aðskilnað í skilningi samkeppnislaga, þ.e. aðskilnað samkeppnisstarfsemi annars vegar og lögbundinnar eða verndaðrar starfsemi hins vegar. Fjárhagur vegna þeirrar starfsemi stofnunarinnar að selja útgefið efni hennar á almennan markað er ekki aðskilinn frá lögbundinni útgáfu og dreifingu námsefnis til grunnskóla. Stofnunin starfar skv. lögum um Námsgagnastofnun nr. 23/1990 og það er álit menntamálaráðuneytisins að stofnunin skuli vegna sölu námsgagna á almennan markað viðhafa fjárhagslegan aðskilnað í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Þrátt fyrir þetta álit ráðuneytisins telur ráðuneytið að kvörtun sú sem um ræðir hafi ekki við rök að styðjast þar sem ekki liggi fyrir upplýsingar um að þau námsgögn sem vísað er til í erindinu hafi verið seld undir framleiðslukostnaði.

Að mati Samkeppniseftirlitsins uppfyllir sala Námsgagnastofnunar á námsefni þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo unnt sé að beita ákvæði 14. gr. samkeppnislaga. Stofnunin sinnir annars vegar lögbundnu hlutverki sínu að framleiða og sjá grunnskólum landsins fyrir náms- og kennslugögnum og selur hins vegar framleiðslu sína á almennan markað. Námsgagnastofnun er stofnun á A-hluta fjárlaga, þ.e. opinber stofnun í vernduðum rekstri í skilningi samkeppnislaga jafnframt því að vera í samkeppnisrekstri, sölu á almennan markað á náms- og kennslugögnum.

Samkeppniseftirlitið bendir á að þegar opinberum aðila er skylt samkvæmt lögum að inna af hendi tiltekið verkefni en hefur jafnframt á grundvelli laga heimild til að setja vöru eða þjónustu á almennan markað þá beri þeim opinbera aðila þegar hann verðleggur viðkomandi vöru eða þjónustu á samkeppnismarkað að huga að öllum kostnaðarpáttum og gjöldum sem viðkomandi vöru eða þjónustu tengjast þannig að ekki sé um undirverðlagningu að ræða. Án slíkra útreikninga kann ómálefnaleg verðlagning að raska samkeppni. Samkeppniseftirlitið bendir enn fremur á að Námsgagnastofnun er opinber aðili sem hefur með margvíslegum hætti sterkari stöðu en einkaaðilar. Námsgagnastofnunin, sem A-hluta stofnun á fjárlögum, nýtur þess að hafa ríkið sem bakhjarl. Þá má nefna að sem opinber stofnun greiðir Námsgagnastofnun ekki skatt af sínum tekjum. Ennfremur hefur ekki komið fram að stofnuninni hafi verið gert að reikna sér arð vegna þess hluta starfseminnar sem er í samkeppni við aðila á almennum markaði.

Samkeppniseftirlitið bendir á að Námsgagnastofnun framleiðir námsgögn fyrir gríðarlega stóran hóp námsmanna því skólaárið 2004-2005 voru t.d. um 45.000 nemendur skráðir í grunnskólum landsins. Þá er ljóst að forsendur þær sem upphaflega áttu við um sölu ríkisútgefna bók á almennum markaði eru nokkuð breyttar. Bendir Samkeppniseftirlitið á sölu Skólavörubúðarinnar í þessu sambandi. Í málgögnum kemur fram að sala Námsgagnastofnunar á útgefnu efni á almennan markað, skv. mjög óljósum verðútreikningum, fer fram í hillum almennra bókaverslana innan um fræðsluefni frá öðrum útgefendum. Eins og fram hefur komið er sala Námsgagnastofnunar ekki fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi stofnunarinnar í skilningi 14. gr. samkeppnislaga og álitur Samkeppniseftirlitið að á meðan svo er sé hætta á að umrædd starfsemi, sem rekin er í samkeppni við einkaaðila, njóti þess að um er að ræða sölu á



framleiðsluvörum framleiddum fyrir opinbert fé vegna skilgreinds hlutverks Námsgagnastofnunar.

Samkeppniseftirlitið getur skv. 14. gr. samkeppnislaga mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar milli rekstrar í frjálsri samkeppni og hins vegar rekstrar sem nýtur opinbers einkaleyfis eða verndar. Fjárhagslegum aðskilnaði hjá opinberum aðila er ætlað að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur og þar með samkeppnislega mismunun milli opinberra aðila og einkaaðila í sambærilegum rekstri. Samkeppniseftirlitið álfur að í þessu máli séu skilyrði fyrir íhlutun á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga uppfyllt.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. b-lið 16. gr. laganna, mælir Samkeppniseftirlitið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá Námsgagnastofnun. Skal Námsgagnastofnun skilja að fjárhag sinn annars vegar á milli þeirrar starfsemi sem felst í að selja útgefið efni stofnunarinnar á almennan markað í samkeppni við einkaaðila og hins vegar þeirrar starfsemi sem tengist því lögbundna hlutverki stofnunarinnar að sjá grunnskólum landsins fyrir náms- og kennslugögnum. Skal fjárhagslegur aðskilnaður Námsgagnastofnunar framkvæmdur með eftirfarandi hætti fyrir 31. desember 2006:

- 1. Stofnuð verði sérstök eining um samkeppnisrekstur Námsgagnastofnunar. Reikningshald hennar skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.**
- 2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning vegna þeirra eigna sem samkeppniseiningunni verða lagðar til, ef einhverjar verða. Skulu eignir metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.**
- 3. Skuldir samkeppniseiningarinnar við Námsgagnastofnun beri markaðsvexti, en óheimilt verði að samkeppniseiningin skuldi Námsgagnastofnun annað en lán vegna yfirtöku eigna í upphafi svo og lán vegna eðlilegra viðskipta.**
- 4. Námsgagnastofnun skal verðleggja efni útgefið af stofnuninni sem samkeppniseiningin kaupir þannig að tekið sé tillit til allra kostnaðarpátta sem fyrirtæki á einkamarkaði þurfa að taka tillit til við verðlagningu þannig að unnt sé með óbyggjandi hætti að tryggja að ekki sé um sölu á niðurgreiddri vöru að ræða.**



5. Öll önnur viðskipti milli samkeppniseiningarinnar og annarrar starfsemi Námsgagnastofnunar 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.
6. Samkeppniseiningin greiði fyrir þá aðstöðu sem hún nýtir sameiginlega með annarri starfsemi Námsgagnastofnun, þ.m.t. yfirstjórn, húsnæði og vinnu eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða.
7. Dagleg stjórn samkeppniseiningarinnar skal ekki vera í höndum sama starfsmanns og dagleg stjórn annarrar starfsemi Námsgagnastofnunar.
8. Viðskipti samkeppniseiningar Námsgagnastofnunar við óskylda aðila, s.s. sala á námsefni útgefnu af stofnuninni til bóksala, verð og viðskiptakjör skulu vera almenn og gagnsæ. Hvers konar mismunun samkeppniseiningarinnar í verði og viðskiptakjörum er óheimil byggja hún ekki á skýrum hlutlægum og málefnalegum forsendum.

Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Sigurðsson