



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur 22. september 2005

Ákvörðun nr. 4/2005

## **Krafa Fornleifafræðistofunnar um fjárhagslegan aðskilnað hjá Byggðasafni Skagfirðinga**

### **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 tekin verði ákvörðun um fjárhagslegan aðskilnað milli annars vegar starfsemi Byggðasafns Skagfirðinga sem sé á samkeppnismarkaði og hins vegar starfsemi safnsins 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, fornleifarannsóknum, ráðgjöf vegna framkvæmda á vegum opinberra aðila og einkaaðila. Stofan sé í samkeppni við Byggðasafn Skagfirðinga um verkefni á sviði fornleifaskráningar svo og öðrum sviðum er falli undir fornleifafræðiþjónustu. Byggðasafnið 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 Byggðasafnið hafi skilið þann þátt starfseminnar sem sé á samkeppnismarkaði frá þeirri starfsemi sem fjármögnuð sé með opinberum fjárframlögum úr ríkissjóði. Byggðasafninu hafi verið ritað bréf og óskað svara við framansögðu. Svar Byggðastofnunar hafi gefið tilefni til að efast um að fjárhagslegur aðskilnaður sé fyrir hendi.

Kvartandi telur skilyrðum 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað fullnægt. Byggðasafnið sé opinber stofnun sem starfi á grundvelli safnalaga nr. 161/2001. Hlutverk safnsins og markmið sé afmarkað með skýrum hætti í lögnum. Safnið keppi við kvartanda um fornleifaskráningu, mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmda, skipulag, ráðgjöf við sýningar og menningartengda ferðaþjónustu, framkvæmd og stjórnun á uppgreftri og rannsóknir af ýmsu tagi á sviði fornleifa. Rekstrartekjur byggðasafnsins séu ákvarðaðar með fjárlögum auk þess sem líkur séu til þess að safnið fái fjárframlög frá sveitarfélögum. Kvartandi telur að sú staðreynd



að safnið sé fjármagnað 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 byggðasafninu. Safnið geti í krafti stöðu sinnar nýtt opinbera fjármuni til að fjármagna fornleifafræðiþjónustu og notað við þá þjónustu tæki, aðstöðu og mannafla sem greiddur sé niður af opinberu fé. 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 á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað frá 1. janúar 2005, annars vegar á milli þess hluta starfsemi Byggðasafns Skagfirðinga sem rekin er í samkeppni við aðra og hins vegar á milli þess hluta sem ekki er rekin í samkeppni við aðra aðila, þ.e. starfsemi sem lítur 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 fornleifafræðiþjónustu sem veitt er fyrirtækjum og stofnunum.*

*2. 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.*

*3. Að samkeppnisráð mæli fyrir um að Byggðasafninu 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 Byggðasafns Skagfirðinga þann 4. janúar sl. og barst umsögn stofnunarinnar þann 10. janúar sl.

Þar kemur m.a. fram að Fornleifadeild Byggðasafnsins, sem fari með rannsóknir á fornleifasviði, sé rannsóknarstofnun með algerlega aðskilinn fjárhag frá annarri starfsemi safnsins. Meðfylgjandi sé bréf frá löggiltum endurskoðanda sveitarfélagsins Skagafjarðar sem staðfesti það. Byggðasafnið starfi annars vegar samkvæmt safnalögum nr. 106/2001 en þau lög skilgreini söfn almennt og hins vegar samkvæmt þjóðminjalögum nr. 107/2001 sem kveði nánar á um hlutverk og skyldur byggðasafna og Þjóðminjasafns Íslands til heimildaröflunar, varðveislu, rannsókna og miðlunar á efnislegri og munnlegri geymd, sem byggist m.a. á rannsóknum á umhverfinu.



Í bréfi KPMG Endurskoðunnar hf., dags. 17. janúar sl., sem fylgdi umsögn Byggðasafns Skagfirðinga kemur fram að í bókhaldi sveitarfélagsins Skagafjarðar hafi sérstaklega verið haldið utan um færslur vegna Fornleifadeildar. Um sé að ræða sjálfstæða deild innan málaflokksins menningarmál. Á þessa deild séu bókfærðar allar tekjur, seld vinna og styrkir, svo og allur kostnaður sem tengist deildinni. Einnig sendi endurskoðandinn þann 25. janúar sl., niðurstöðutölur úr rekstri Byggðasafns Skagfirðinga og fornleifadeildar.

Í máli forstöðumanns Byggðasafnsins og endurskoðanda þess hefur komið fram að til standi að skilja rekstur Byggðasafnsins algerlega frá rekstri sveitarfélagsins. Jafnframt verði rekstur þeirra deilda safnsins sem eru í samkeppni við aðra aðila um verkefni fjárhagslega aðskilinn safnastarfseminni.

## 2.

Umsagnir Byggðasafnsins og KPMG endurskoðunar voru sendar kvartanda til upplýsinga þann 25. apríl sl.

## III.

### Niðurstaða

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.

## 1.

Í máli þessu er kvartað yfir því að Byggðasafn Skagfirðinga, sem sé opinber stofnun og að hluta til fjármagnað af hinu opinbera, keppi við kvartanda um fornleifaskráningu, mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmda, skipulag, ráðgjöf við sýningar og menningartengda ferðaþjónustu, framkvæmd og stjórnun á uppgreiftri og rannsóknir af ýmsu tagi á sviði fornleifa. Kvartandi njóti ekki sambærilegra styrkja eða fjárveitinga. Kvartandi óskar þar af leiðandi eftir að mælt sé fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga milli þess þáttar starfsemi safnsins sem sé á samkeppnismarkaði og þess sem sé fjármagnaður með opinberum fjárframlögum.

Í umsögn Byggðasafns Skagfirðinga kemur fram að í bókhaldi sveitarfélagsins Skagafjarðar hafi sérstaklega verið haldið utan um færslur vegna Fornleifadeildar Byggðasafnsins. Um sé að ræða sjálfstæða deild og séu allar tekjur, styrkir og kostnaður sem tengist deildinni bókfærður á hana. Fyrirliggjandi hjá sveitarfélaginu sé að skilja rekstur Byggðasafnsins alveg frá rekstri sveitarfélagsins. Safnið verði þá rekið sem fjárhagslega sjálfstæð eining. Hver deild innan safnsins verði fjárhagslega aðgreind þannig að launakostnaður, annar útlagður kostnaður og þátttaka í sameiginlegum kostnaði yrði bókfærð sérstaklega á viðkomandi deild.



## 2.

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.

Byggðasafn Skagfirðinga er rekið af sveitarfélaginu Skagfirði. Auk þess hefur safnið þegið opinbera styrki. Þar af leiðandi er Byggðasafn Skagfirðinga opinber stofnun í skilningi samkeppnislaga. Í gögnum málsins kemur fram að Byggðasafnið hafi tekið þátt í verkefnum sem kvartandi er einnig að keppa um. Einnig veiti Byggðasafnið fyrirtækjum og sveitarfélögum þjónustu sem kvartandi geti jafnframt veitt. Hluti rekstrar Byggðasafnsins er því í frjálstri samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Skilyrði samkeppnislaga fyrir því að beita 14. gr. laganna gagnvart Byggðasafninu eru því uppfyllt samkvæmt framansögðu.

## 3.

Í gögnum málsins liggja fyrir niðurstöðutölur rekstrar Byggðasafns Skagfirðinga svo og Fornleifadeildar þess á árinu 2003. Þar kemur m.a. fram að heildarkostnaður af rekstri Byggðasafnsins hafi numið um 17,6 m.kr. og þar af hafi heildarkostnaður Fornleifadeildar verið 6,2 m.kr. Greint hefur verið frá því að fyrirhugað sé að gera Byggðasafnið fjárhagslega aðskilið sveitarfélaginu. Þær deildir safnsins sem keppi á markaði við aðra aðila muni að sama skapi vera fjárhagslega aðskildar frá safnadeildinni og muni greiða henni fyrir öll afnot af aðsöðu, tækjum og starfsmönnum auk hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði. Öllum rekstrartekjum og kostnaði hvorrar deildar er nú þegar í bókhaldi Byggðasafnsins haldið til haga fyrir hverja deild þess.

Ljóst er að rekstrarlegt umfang þeirrar starfsemi sem hér á í hlut er lítið. Upplýst er í málinu að fyrirhugað er að skilja að fjárhagslega rekstur Byggðasafns Skagfirðinga og sveitarfélagsins Skagafjarðar. Einnig hefur því verið lýst yfir að rekstri hvorrar deildar Byggðasafnsins verður haldið aðskildum. Að mati Samkeppniseftirlitsins mun þessi aðskilnaður, þegar hann verður framkvæmdur, uppfylla kröfur 14. gr. samkeppnislaga. Í ljósi m.a. framangreindra áforma um fjárhagslegan aðskilnað er ekki þörf á því í þessu máli að grípa til íhlutunar á grundvelli 14. gr. laganna, sbr. einnig úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/1998 *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði*, þar sem fram kom að yfirlýsing aðila um fyrirhugaðan fjárhagslegan aðskilnað ætti að leiða til þess að samkeppnisyfirvöld beittu ekki



heimild 14. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið áskilur sér rétt til að taka málið upp aftur verði fyrirhugaður fjárhagslegur aðskilnaður sem fyrirsvarsmenn Byggðasafns Skagfirðinga hafa vísað til ekki framkvæmdur fyrir lok yfirstandandi árs.

#### **IV.**

#### **Ákvörðunarorð:**

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

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson