

2301014
23541
24.1.2023



Samkeppniseftirlitið
Borgartún 26
125 Reykjavík

Afrit sent á:

Fjármála og efnahagsráðuneytið
b.t. Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra
Lindargötu
101 Reykjavík

Menningar- og viðskiptaráðuneytið
b.t. Lilja D. Alfreðsdóttir
Sölvhólgsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. janúar 2023

EFNI: ERINDI PERLU NORÐURSINS HF. OG SAMTAKA FERÐAPJÓNUSTUNNAR UM NÝJA GRUNNSÝNINGU NÁTTÚRUMINJASAFNS ÍSLANDS Í NÁTTÚRUHÚSI Á SELTJARNARNESI

Erindi þetta er sent af hálfu Perlu Norðursins hf., kt. 561115-1680 (hér eftir „Perlu Norðursins“) og Samtaka ferðapjónustunnar, kt. 550269-63599 (hér eftir „SAF“), hagsmunasamtaka allra fyrirtækja sem starfa í ferðapjónustu á Íslandi.

Kvartað er yfir því að Náttúruminjasafns Íslands hyggst opna í Náttúruhúsi á Seltjarnarnesi sýningu um náttúru Íslands, m.a. um sjóinn, enda er um að ræða starfsemi sem er í beinni samkeppni við þá sýningu er Perlu norðursins rekur í húsnæði Perlunnar í Reykjavík. Náttúruminjasafn Íslands hefur ekki í huga að skilja fjárhagslega milli sýningarhalds sem er í samkeppni við Perlu norðursins og starfsemi sem Náttúruminjasafn Íslands ber að sinna samkvæmt lögum 35/2007. Að mati Perlu Norðursins og SAF mun rekstur sýningarinnar í Náttúruhúsi útá Seltjarnanesi mun ekki geta staðið undir sér án styrkja frá ríkinu. Því er skorað á Samkeppniseftirlitið til að mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri Náttúruminjasafns Íslands í samræmi við 14. gr. Samkeppnislag nr. 44/2005.

Þá er skorað á Samkeppniseftirlitið að kanna hvort að starfsemi Náttúruminjasafns Íslands sem er í beinni samkeppni við starfsemi Perlu Norðursins geti talist til brota á samkeppnislögum. Því athafnir Náttúruminjasafnsins eru með þeim hætti að þær hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þá ber að skoða hvort að greiðslur ríkisins teljist til ólögmæts ríkisstyrkja. Þess vegna er nauðsynlegt að Samkeppniseftirlitið skoði hvort tilefni sé til að eftirlitið gripi til

1.

2.

3.

4.

5.

6.

aðgerða gagnvart Náttúruminjasafni Íslands á grundvelli 14., 16. gr. og annarra ákvæða Samkeppnislagar.

Þá er skorað á Samkeppniseftirlitið að taka til sjálfstæðrar athugunar þau söfn og sýningar sem rekin eru af opinberum aðilum og fyrirtækjum í eigu ríkisins, til dæmis Orkusýningu Landsvirkjunar í Ljósafossstöð.

Samhliða erindi þessu verður sent erindi til eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) er varðar ólögmætan ríkisstyrk ríkisins til Náttúruminjasafn Íslands vegna uppbyggingu á safni í Náttúruhúsi á Seltjarnarnesi.

1. PERLA NORÐURSINS OG NÁTTÚRUSÝNINGAR Í PERLUNNI

Perla Norðursins skrifaði þann 8. apríl 2016 undir leigusamning við Reykjavíkurborg um leigu á húsnæðinu að Varmahlíð 1, 105 Reykjavík (Perlan) undir rekstur náttúrusafns. Um var að ræða leigu til 1. október 2041 og nema leigugreiðslur fyrir afnot húsnæðisins um 15 milljónum á mánuði í dag.

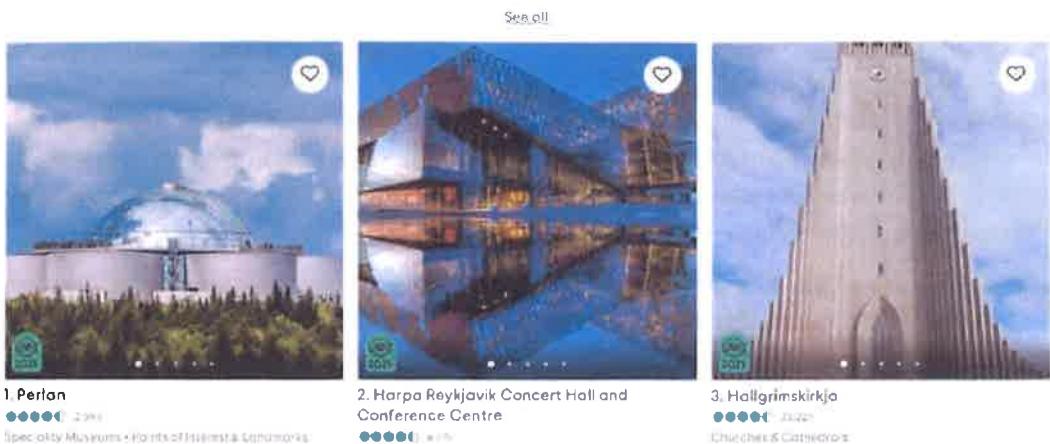
Perla Norðursins er félagsmaður SAF en SAF er sameiginlegur vettvangur fyrir ferðaþjónustufyrirtæki. Eitt af þeim atriðum sem SAF vilja hafa áhrif er að rekstrar- og samkeppnismuhverfi fyrirtækja í ferðaþjónustu sé samkvæmt lögum og samkeppnishæfni fyrirtækja sé á sama grunni og fyrirtæki starfi á jafnræðis vettvangi. Meginhlutverk SAF er að vinna að því að fyrirtæki búa við starfsskilyrði sem gera þau samkeppnnishæf á alþjóðamarkaði. SAF reynir að stuðla að heilbrigðri samkeppni í íslensku atinnulífi, samkeppnishæfum rekstrarskilyrðum og heilbrigðri samkeppni. Fyrirtæki í svipuðum rekstra verða að starfa á sama jafnræðis vettvangi. Samkeppnin má ekki vera skökk, eitt fyrirtæki getur ekki fengið ívilnun og annað ekki sem starfa á sama vettvangi.

Hluthafar Perlu Norðursins eru einstaklingar og fyrirtæki sem hafa það að markmiði að kynna íslenska náttúru fyrir ferðamönnum og íslendingum. Íslenskir sérfræðingar í náttúruvisindum hafa komið að vinna við safnið ásamt rithöfundum, tónlistarmönnum, hönnuðum, smiðum o.fl. Fjárfesting Perlu norðursins við byggingu safnsins á árunum 2016 til 2019 nam um tveimur milljörðum króna, þar sem eigið fé frá hluthöfum nam yfir 1.200 milljónum króna og lán frá Íslandsbanka upp á um 650 milljónir.

Fyrsti fasi safnsins opnaði árið 2017 og varðaði annars vegna íshelli og hins vegar jöklasýningu. Seinni hluta ársins 2018 og árið 2019 opnuðu annar og þriðji fasi safnsins, er vörðuðu land, strönd, sjó og norðurljós.

Þess má að lokum geta að safn Perlu Norðursins er vinsælasti áfangastaður ferðamanna í Reykjavík samkvæmt síðunni TripAdvisor, eða „Nr. 1 Attraction in Reykjavík“.

Top Attractions in Reykjavík



Óumdeilt er að Perlan hefur á 40 árum skapað sér sess sem eitt helsta kennileiti á Íslandi þó viðar væri leitað. Tækifærið til að kynna erlendum ferðamönnum fyrir íslenskri náttúru í Perlunni er einstakt, þar sem fjöldinn er fyrir. Ferðamenn koma í Perluna til að kynnast landinu og læra að umgangast og bera virðingu fyrir náttúrunni. Hinar margverðlaunuðu sýningar í Perlunni eru til þess gerðar að auka áhuga á náttúrunni á nýjan, skemmtilegan og fræðandi hátt. Engar líkur eru á því að erlendir ferðamenn kaupi sig bæði inn á ríkisstyrkta náttúrusýningu Náttúruminjasafnsins og náttúrusýningar í Perlunni, enda varða þær að miklu leyti sömu þætti.

8.

9.

10.

2. NÁTTÚRUMINJASAFNIÐ OG SAFNALÖG

Hlutverk og starfsemi Náttúruminjasafns Íslands er skilgreint í lögum nr. 35/2007. Þar kemur fram að safnið skuli safna munum sem henta starfsemi þess, skrá þá og varðveita. Safnið skuli annast kynningu með sýningum og annarri fræðslustarfsemi. Safnið skuli miðla fræðslu um náttúru til skóla, fjölmíðla og almennings. Safninu er einnig ætlað að annast rannsóknir og ráðgjöf. Safninu er því ætlað að fræða Íslendinga um íslenska náttúru.

11.

Náttúruminjasafni Íslands er hins vegar ekki ætlað að kynna íslenska náttúru fyrir erlendum ferðamönnum í samkeppni við einkaaðila sem nú þegar sinna þeirri starfsemi.

Safnalög nr. 141/2022 kveða á um skipulag safnastarfs á Íslandi í beim tilgangi að efla starfsemi safna við varðveislu menningar- og náttúruarfs Íslands, tryggja að honum verði skilað óspilltum til komandi kynslóða, veita fólk i aðgang að honum og stuðla að aukinni þekkingu á þessari arfleifð og skilningi á tengslum hennar við umheiminn.

Söfn í skilningi laga þessara eru varanlegar stofnanir sem starfa í þágu almennings og eru ekki rekin í hagnaðarskyni. Þau skulu vera opin almenningi. Í starfi sínu skulu söfn hafa að leiðarljósi að auka lífsgæði manna með því að efla skilning á þróun og stöðu menningar, lista,

náttúru eða vísinda. Söfn skulu stunda markvissa söfnun muna og heimilda til að safnkostur þeirra gefi sem heildstæðasta mynd af sérsviði þeirra.

Höfuðsöfn eru þrjú á Íslandi: Listasafn Íslands, Náttúruminjasafnið og Þjóðminjasafn Íslands. Þau eru öðrum söfnum til ráðgjafar og skulu stuðla að samvinnu safna og samræmdri safnastefnu hvert á sínu sviði. Höfuðsöfn skulu hafa forystu í málefnum safna á sínu sviði, stuðla að eflingu og samræmi í safnastarfi og leiða faglegt samstarf safna og annarra aðila. Safnkostur höfuðsafna skal vera undirstaða fræðslu- og sýningarstarfs þeirra. Hann skal jafnframt vera aðgengilegur til rannsókna.

Samkvæmt safnalögum skulu söfn rekin til að þjóna íslensku samfélagi Þau eru opin almenningi og safna, varðveita, rannsaka og miðla því sem er til vitnis um manninn, sögu hans og menningu, náttúru og umhverfi í nafni samfélagsins og til framgangs þess. Þau skulu hafa að leiðarljósi að efla skilning á þróun og stöðu menningar, lista, náttúru eða vísinda.

Ljóst er því að safnalög gera ekki ráð fyrir því að höfuðsöfn séu rekin til að þjóna erlendum ferðamönnum sem nú begar er þjónustað af einkaaðilum.

3. SAMSTARF PERLU NORÐURSINS OG NÁTTÚRUMINJASAFNSINS

Í mars 2013 var undirritaður húsaleigusamningur milli Íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar um leigu á aðstöðu í Perlunni undir grunnsýningu á náttúru Íslands á vegum Náttúruminjasafnsins. Þessi áform gengu ekki eftir þar sem meirihluti Alþingis blés af bæði húsaleigusamninginn og stofnframlag í fjáraukalögum 2013. Þrátt fyrir afgreiðslu málsins var áfram stefnt að sýningaráhaldi Náttúruminjasafnsins í Perlunni og **stöðu viðræður milli Reykjavíkurborgar, mennta- og menningarmálaráðuneytisins og fulltrúum fjárfesta (fjárfestingafélagið Landsbréf Icelandic Tourism Fund I shlf.) til ársþyrjunar 2016.** Þann 6. janúar 2016 birti Reykjavíkurborg auglýsingu þar sem óskað var eftir tilboðum frá áhugasönum aðilum um að sjá um og reka náttúrusýningu í Perlunni. **EKKI VAR GERT RÁÐ FYRIR NEINNI AÐKOMU NÁTTÚRUMINJASAFNSINS Í ÞESSARI AUGLÝSINGU.**

Á grundvelli þeirra auglýsingar var, eins og áður segir, skrifað undir leigusamning milli Perlu Norðursins og Reykjavíkurborgar um leigu á húsnæði Perlunnar undir rekstur náttúrusafns.

Í maí 2016 gerði Perla Norðursins mennta- og menningarmálaráðherra tilboð um þátttöku Náttúruminjasafnsins í sýningaráhaldi á annari hæð Perlunnar. Hinn 30. ágúst 2018 var skrifað undir samning milli **Perlu Norðursins** og Náttúruminjasafnsins um afnot Náttúruminjasafnsins af húsnæði á annari hæð Perlunnar, sem er samtals 340 fermetrar að stærð.

Með samningnum fékk Náttúruminjasafnið endurgjaldslaust til afnota húsnæði fyrir sýninguna **Vatnið í náttúru Íslands**. Samningurinn er tímabundinn til 15 ára. Perla Norðursins greiðir allan almennan rekstrarkostnað af fasteigninni, þar með talinn vatns-, hita-, rafmagns-, ræstingar-, gæslu- og öryggiskostnað, fyrir 2. hæðina. Perla Norðursins greiðir allan fasta kostnað sem tengist húsnæðinu svo og öll opinber gjöld og brunatryggingariðgjald. Perla Norðursins endurgreiðir Náttúruminjasafninu launakostnað þeirra starfsmanna Náttúruminjasafnsins sem vinna beint við sýninguna Vatnið í náttúru Íslands.

12.

12.

13.

14.

15.

Náttúruminjasafn Íslands ber því engan kostnað af rekstri sýningar sinnar á 2. hæð Perlunnar. Er hún endurgjaldslaus fyrir alla þá Íslendinga sem þangað koma.

16.

Leiga fyrir 340 fermetra og annan húsnaðiskostnað er 1.400.000 kr. á mánuði. Launakostnaður samkvæmt samningnum er um 1.200.000 krónur á mánuði 1,2 milljón á mánuði. Samtals er um að ræða rúmar 30 milljónir á ári eða rúmar 450 milljónir á 15 árum (samningstíma leigusamningsins).

4. FÝSILEIKAKÖNNUN Á NÝTINGU HÚSNÆÐIS "LÆKNINGAMINJASAFNS" VIÐ SAFNATRÖÐ UNDIR STARFSEMI NÁTTÚRUMINJASAFNSINS

Árið 2020 gaf mennta- og menningarmálaráðuneytið (Stjórnarráðið) út greinargerðina Náttúruminjasafnið, Höfuðstöðvar. *Fýsileikakönnun á nýtingu húsnaðis "Lækningaminjasafns" við Safnatröð undir starfsemi Náttúruminjasafnsins* (hér eftir „Fýsileikakönnun“)¹. Fýsileikakönnunin er afrakstur vinnu starfshóps sem ráðherra setti á fót árið 2019 og varðaði einmitt þær áætlanir að Náttúruminjasafn Íslands myndi opna safn um náttúru Íslands. Þar kemur fram að áætlaður kostnaður við að ljúka byggingu fasteignarinnar sé 650 milljónir en viðbótarkostnaður vegna aukningar á sýningarrými á aðalhæð og kjallara væri áætlaður til viðbótar um 100 milljónir og áætlaður kostnaður við fullgerða sýningu væri um 400 milljónir. Samtals því um 1.150 milljónir króna stofnkostnaður. Þá er tilgreint að áætlaður rekstrarkostnaður árlega, sem yrði fjármagnaður af íslenska ríkinu, væri um 300 milljónir á ári eða 4,5 milljarðar á 15 árum.

Umrædd Fýsileikakönnun er athyglisverð fyrir margra hluta sakir, sér í lagi þegar kemur að mati broti á samkeppnislögum, þ.m.t. skaðleg áhrif á samkeppni og ólögmæta ríkisstyrki. Á blaðsíðu 21 í *Fýsileikakönnunin* er sérstaklega vísað í fjöldatölur á sýningar í Perlunn. **Kemur þar fram Náttúruminjasafn Íslands geri ráð fyrir að hið nýja safn á Seltjarnarnesi muni taka yfir flestar ef ekki allar heimsóknir erlendra ferðamanna á náttúrusýningar í Perlunni.** Þátt fyrir að það sé ekki hluti af lögbundinni starfsemi Náttúruminjasafnsins að kynna íslenska náttúru fyrir erlendum ferðamönnum, sbr. framangreind umfjöllun, er gert ráð fyrir að það sé aðaltekjulind safnsins. **Fyrir liggur að ef meginþorri erlendra ferðamanna fer á safn Náttúruminjasafns Íslands í stað safns Perlu Norðursins, líkt og haldir er fram í umræddri Fýsileikakönnun, er ljóst að starfsemi Perlu Norðursins í Perlunni mun líða undir lok á nokkrum mánuðum** þar sem mánaðarlegur rekstrarkostnaður er rúmar 50 milljónir.

17.

18.

19.

Perlu Norðursins og SAF telja nauðsynlegt að benda Samkeppniseftirlitini sérstaklega á eftirfarandi texta sem fram kemur á blaðsíðu 21 í Fýsileikakönnunin:

Fjöldi gesta á sýninguna „*Vatnið í náttúru Íslands* í Perlunni árið 2019, fyrsta heila árið sem sýningin var starfrækt var 188.121 manns (lágmarkstala skv. talningu og miðasölu). Langstærstur hluti gesta, um 80%, voru erlendir ferðamenn.

1 Sjá hér: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/F%C3%BDsileikak%C3%B6nnun_N%C3%A1tt%C3%BAruminjasafn%20%C3%8Dslands_sept%2020.pdf

Íslendingar, einkum ungar barnafjölskyldur og grunnskólanemar, telja hartnær 40 þúsund manns og þar af var fjöldi skólabarna sem nýtti þjónustu safnkennaranna í skipulögðum heimsóknum um 1500 talsins.

Sýning safnsins í Perlunni hefur þá sérstöðu að vera vel í sveit sett. Hún er til húsa í þekktu kennileiti, er nærrí miðborginni og nýtur góðs af samstarfi við Perlu norðursins hf. og fleiri aðila í húsinu, þar sem boðið er upp á náttúrusýningar, minjasölu og veitingar. Sýningin þykir falleg og fræðandi. Hún var tilnefnd til Íslensku safnaverðlaunanna 2020 og hefur enn fremur hlutið mikils metin, alþjóðleg hönnunarverðlaun. Þessi atriði stuðla öll að góðri aðsókn á sýninguna í Perlunni. Góða aðsókn ber einnig að þakka vandaðri og faglegri þjónustu safnkennara Náttúruminjasafnsins gagnvart skólakerfinu.

Þá segir einnig um fyrirhugaða staðsetningu að safninu útá Seltjarnarnesi:

Ætla má að aðsókn að starfsemi Náttúruminjasafnsins í Nesí verði þegar fram í sækir á svipuðum nótum og á sýningu safnsins í Perlunni, þ.e. 150–250 þúsund gestir árlega. Hér er m.a. horft til þeirrar sérstöðu sem svæðið á Nesínu hefur fram yfir Perluna í Öskjuhlíð, sem er náttúran og hin mikla nánd við hafið – atriði sem skipta sérstaklega miklu máli í tengslum við heimsóknir erlendra ferðamanna. Að þessu gefnu sem og að verð aðgöngumiða verði stillt í hóf og haft kr. 2000, eins og nú háttar hjá hinum höfuðsöfnunum tveimur, bá má ætla að tekjur Náttúruminjasafnsins af aðgangseyri vegna sýningahalds á Nesínu geti verði á bilinu 150–400 m.kr. (sbr. 1. töflu).

Hér er verið að fjalla hvernig eigi sérstaklega að ná til erlendra ferðamanna og hvað þessi nýja staðsetning muni laða til sín erlendra ferðamenn. Hér er einnig verið að boða að miðaverð verði stillt í hóf og verði 2.000 kr., sem er meira en helmingi lægra en á sýningu Perlu norðursins þar sem verðið er 4.990 kr. fyrir hvern fullorðinn einstakling. Fyrir liggur að miðaverð upp á 2.000 kr. mun aldrei duga til að standa undir því safni er Náttúruminjasafn Íslands hyggst opna og því ljóst að safnið verður ávallt rekið á kostnað Íslenska ríkisins.

20.

Fjármögnun á þeim hluta starfsemi Náttúruminjasafnsins sem snýr að sýningum til almennings uppfyllir öll fjögur skilyrði 1. mgr. 61. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, til að teljast ríkisaðstoð. Verið er að veita ríkisfjármunum til starfsemi sem ívílnar einum aðila í samkeppni við annan. Fjármunirnir hafa áhrif á viðskipti milli samningaðila. Náttúruminjasafnið þarf ekki að fjármagna sig með eðlilegum hætti, getur undirboðið markaðinn með lægra miðaverði þar sem ríkið hleypur undir bagga ef tap verður af rekstrinum. Í því sambandi er vert að minna á að Náttúruminjasafnið telur að ferðamenn muni frekar koma á þeirra safn, þá væntanlega vegna lægra miðaverðs.

21.

Til viðbótar við framangreint telja Perla Norðursins og SAF rétt að benda Samkeppniseftirlitinu á að á heimasíðu Náttúruminjasafns Íslands er að finna frétt um að ráðherra menningarmála hafi heimsótt Náttúruhúsið á Seltjarnarnesi. Þar kemur fram að ekki sé loka fyrir það skotið

22.

að beinagrind af stórhveli verði á meðal sýningagripa safnsins.² Þess má geta að í tölvupótsamskiptum milli Hilmars Malmquist forstöðumaður Náttúruminjasafnsins og Finnboga Jónssonar o.fl.³ var rætt um að samstarfsverkefni Náttúruminjasafnsins og Perlu Norðursins um að skanna inn bein af Íslandssléttbak og að beinagrind af stórhveli yrði hangandi í lofti Perlunnar.⁴ Þannig var búið að teikna upp af hönnuðum hvernig umrædd beinagrind kæmi út í sýningarrými Perlu Norðursins í Perlunni:



EKKI SKAL ÞVÍ HALDIÐ FRAM AÐ PERLU NORÐURSINS HAFI EINKARÉTT Á AÐ HVALABELIN SÉU HENGÐ TIL SÝNIS EN ÁHUGAVERT ER OG RÉTT AÐ BENDA SAMKEPPNISEFTIRLITINU Á AÐ VERLÐ SÉ AÐ FÆRA ÞÆR HUGMYNDIR SEM ÆTLAÐAR VORU Á NÁTTÚRUSAFN PERLU NORÐURSINS YFIR TIL SAFNS NÁTTÚRUMINJASAFNS ÍSLANDS, EINMITT TIL AÐ KEPPA UM HYLLI ERLENDRA FERÐAMANNA SEM KOMA TIL LANDSINS.

23.

5. REGLUR SAMKEPPNISRÉTTAR

Opinberir aðilar geta stundað rekstur í samkeppni við einkafyrirtæki á markaði, kröfur sem gerðar eru til opinberra aðila sem stunda slíkan rekstur eru sambærilegar kröfum sem gerðar eru til fyrirtækja sem hafa svonefnda markaðsráðandi stöðu.

Á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga er Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli samkeppnisrekstrar opinbers aðila og þess rekstrar sama aðila sem nýtur einkaleyfis eða verndar, t.d. í því formi að þiggja opinbert fé til starfseminnar.

² Sjá <https://nmsi.is/frettir/radherra-heimsækir-naturuhus-i-nesi/>

³ Tölvupóst forstöðumanní Náttúruminjasafns Íslands til starfsmanna og/eða stjórnarmanna Perlunnar, 4. apríl 2017, dags. 13. apríl 2017, 15. ágúst 2017 og 13. desember 2017 (hugleidningar um sporð)

⁴ Tölvupóstur frá Þórunni S. Þorgrímsdóttur til ýmissa aðila, m.a. starfsmanna Perlunnar.

Þegar kveðið er á um fjárhagslegan aðskilnað í þessu samhengi er það gert í þeim tilgangi að opinbert fé sé ekki nýtt til að greiða niður samkeppnisrekstur.

Í **fyrgreindri fýsileikakönnun stjórnvalda** er það hreinlega boðað að sýningin Náttúruminjasafns Íslands á Seltjarnarnesi verði verðlögð með þeim hætti að einkaaðilar í beinni samkeppni geti ekki keppt við hana. Yrði því um að ræða skaðlega undirverðlagningu sem myndi leiða til þess að keppinautar myndu útilokast frá markaðnum.

24.

Samkeppniseftirlitið getur á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga gripið til annars konar íhlutunar en að framan greinir gegn háttsemi opinbers aðila sem hefur skaðleg áhrif á samkeppni. Unnt er að banna slíka háttsemi ef hún á sér ekki stoð í sérstökum lögum sem um hana gilda. Samkeppniseftirlitið hefur í tímans rás gert athugasemdir við óheppilegan og samkeppnishamlandi samkeppnisrekstur opinberra aðila. Sem nýleg dæmi má nefna rekstur líkamsræktarstöðva í tengslum við sundlaugarekstur.⁵

Ljóst má vera að sama gildir um rekstur Náttúruminjasafnsins og um líkamsræktarsali sveitarfélaga og ber því Náttúruminjasafninu að reka safnastarfsemi sem er í samkeppni við Perlu Norðursins með kostnaðarlegum aðskilnaði frá annarri starfsemi Náttúruminjasafnsins.

25.

Stjórvöld verða að verðleggja vörum/þjónustu með þeim hætti að hún verði að huga að öllum kostnaðarbáttum og gjöldum sem viðkomandi rekstur tengist þannig að ekki verði um undirverðlagningu sé að ræða. Þetta á sérstaklega við þegar hið opinbera er með húsnaði fyrir starfsemi á samkeppnismarkaði og þá kann ómálefnaleg verðlagning að raska samkeppni. Þegar opinber aðila verðleggur vörum/þjónustu á samkeppnismarkaði að huga að öllum kostnaðarbáttum og gjöldum sem viðkomandi vörum/þjónustu tengjast þannig að ekki sé um undirverðlagningu að ræða, t.d. stofnkostnað við uppsetningu safns, leigugreiðslur, hita og rafmagnskostnað, kostnað við starfsmenn o.fl. Án slíkra útreikninga kann ómálefnaleg verðlagning að raska samkeppni.

6. REGLUR UM RÍKISAÐSTOÐ

Samkvæmt 1. mgr. 61. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið (EES samningurinn), er ríkisaðstoð „*hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara [...] að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila*“⁶

Til að um ríkisaðstoð sé að ræða, í skilningi 61. gr. EES-samningsins, þurfa fjögur skilyrði að vera uppfyllt:

⁵ Sjá hér: <https://www.samkeppni.is/malefni/samkeppni-og-hid-opinbera/ithrotta-og-sundstadir-heilbrigdisthjonusta-sorfhirda/>

⁶ EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Nr. 82. 21.12.2017. Inngangur. Málsgrein 5. Um er að ræða leidbeinandi reglur er lýsa skilningi Eftirlitsstofnunar EFTA á ákvæði 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins með vísan til túlkunar Evrópusambandsins, Almenns dómstóls Evrópusambandsins og EFTA-dómstólsins („dómstóla Evrópska efnahagsvæðisins“).

- Ráðstöfun er veitt af ríkisfjármunum
- Raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni
- Ívílnar ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara
- Hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila

Dómstólar Evrópska efnahagssvæðisins hafa ófrávíkjanlega skilgreint fyrirtæki þannig að þau séu rekstrareiningar sem hafi með höndum almenna atvinnustarfsemi, óháð því hver lögformleg staða þeirra er og hvaðan þau sækja sér fjármuni.⁷ Stofnanir sem ekki eru reknar í hagnaðarskyni geta fallið undir hugtakið fyrirtæki.⁸ Flokkun á rekstrareiningu miðast jafnan við þá tilteknu starfsemi sem hún hefur með höndum. Ef rekstrareining hefur bæði með höndum almenna atvinnustarfsemi og starfsemi sem ekki er rekin í atvinnuskyni ber að líta á hana sem fyrirtæki aðeins með tilliti til hinnar fyrrnefndu. Í þriðja lagi miðast flokkun rekstrareiningar sem fyrirtækis jafnan við þá tilteknu starfsemi sem hún hefur með höndum. Ef rekstrareining hefur bæði með höndum almenna atvinnustarfsemi og starfsemi sem er ekki rekin í atvinnuskyni ber að líta á hana sem fyrirtæki aðeins með tilliti til hinnar fyrrnefndu.⁹

Til skýringar á greinarmuninum á almennri atvinnustarfsemi og starfsemi sem er ekki rekin í atvinnuskyni hafa dómstólar Evrópska efnahagssvæðisins jafnan byggt á því að til almennrar atvinnustarfsemi skuli telja hverja þá starfsemi sem er fógin í sölu á vörum eða þjónustu á tilteknum markaði.¹⁰

Starfsemi sem tengist vernd menningarverðmæta, þjóðararfleifðar og náttúru er þess eðlis að hún er oft skipulögð án tillits til arðsemissjónarmiða og telst þá ekki rekin í atvinnuskyni. Framlög hins opinbera til slíkrar starfsemi kunna af þeim sökum af falla utan skilgreiningar á ríkisaðstoð. Eftirlitsstofnun EFTA lítur svo á að opinber framlög vegna starfsemi á sviði verndar menningarverðmæta eða þjóðararfleifðar, sem almenningur hefur aðgang að án endurgjalds, hafi eingöngu samfélagslegan og menningarlegan tilgang og því sé ekki um almenna atvinnustarfsemi að ræða. Það á við á sama hátt að sé gjald sem innheimt er af gestum menningarstofnunar eða þáttakendum í starfsemi á sviði verndar menningarverðmæta eða þjóðararfleifðar sem almenningur hefur aðgang að, að meðtalinni náttúruvernd, ekki hærra en svo að tekjur af því nema aðeins broti heildarkostnaðar við starfsemina verður ekki litið svo á að um almenna atvinnustarfsemi sé að ræða, því að gjaldið getur þá ekki talist eiginlegt endurgjald fyrir veitta þjónustu.¹¹

Aftur á móti ber að flokka starfsemi á sviði menningar og varðveislu þjóðararfleifðar (að meðtalinni náttúruvernd) sem almenna atvinnustarfsemi **ef hún er fjármögnuð að stærstum hluta með aðgangseyri** eða notendagjöldum eða á öðrum almennum viðskiptagrundvelli (dæmi um þetta eru sýningar sem haldnar eru í hagnaðarskyni, rekstur kvíkmyndahúsa,

26.

⁷ EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Nr. 82. 21.12.2017. Kafli 2.1. Málgrein 7.

⁸ EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Nr. 82. 21.12.2017. Kafli 2.1. Málgrein 8.

⁹ Sjá: EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Nr. 82. 21.12.2017. Kafli 2.1. Málgrein 9.

¹⁰ Sjá: EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Nr. 82. 21.12.2017. Kafli 2.1. Málgrein 12.

¹¹ Sjá: EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Nr. 82. 21.12.2017. Kafli 2.6. Málgrein 34.

tónlistarviðburðir og tónlistarhátiðir, og listaskólar sem reknir eru fyrst og fremst fyrir tekjur af skólagjöldum).¹²

Í vinnuskjölum Evrópusambandsins varðandi innviðagreiningu á fjármögnun, þ.m.t. uppbyggingu, endurbætur, viðhald og rekstur, á starfsemi sem tengist verndun á menningu, þjóðararfleifð og náttúruvernd¹³, kemur fram að sílik fjármögnun er heimil ef hún er ekki gerð í efnahagslegum tilgangi og því ekki gerð í hagnaðarskyni. Ef opinber fjármögnun er nýtt bæði fyrir starfsemi sem hefur efnahagslegan tilgang og þá starfsemi sem hefur ekki efnahagslega tilgang, verður ríkið að tryggja að ekki sé hægt að nota opinbert fjármagn sem veitt er til þeirrar starfsemi sem ekki hefur efnahagslegan tilgang, til þeirrar starfsemi sem hefur efnahagslegan tilgang (svokölluð krossstyrking efnahagseininga). Einnig kemur þetta saman sjónarmið fram í vinnuskjölum varðandi ferðaþjónustu og ríkisaðstoð.¹⁴

Að mati Perlu Norðursins og SAF er ljóst að öll fjögur skilyrði 1. mgr. 61. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, er uppfyllt þ.e. að verið er að veita ríkisfjármunum til starfsemi sem ívilnar náttúruminjasafninu í samkeppni við Perlu Norðursins og hefur vegna þess áhrif á viðskipti milli samningsaðila. **Ríkisstofnunin þarf ekki að fjármagna sig með eðlilegum hætti og getur þannig undirboðið markaðinn með lægra miða.**

27.

Með allt ofangreint í huga þá skora Perla norðursins og SAF á Samkeppniseftirlitið til að hefja rannsókn á fyrirhuguðari opnum sýningar Náttúruminjasafns Íslands í Náttúruhúsi á Seltjarnesi. Er það mat okkar að um sé að ræða mögulegt brot á reglum Samkeppnislaga enda eru fyrirhugaðar athafnir með þeim hætti að þær hafa skaðleg áhrif á samkeppni og það er fyrirséð að þær muni raska samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Því er það ósk Perlu Norðursins og Samtaka ferðaþjónustunnar að Samkeppniseftirlitið hlutist við í fyrilliggjandi máli og grípi til þeirra aðgerða sem Samkeppnislög heimila eftirlitinu. Þá er líkt og áður segir skorað á Samkeppniseftirlitið að taka jafnframt til sjálfstæðrar skoðunar þau söfn og þær sýningar sem reknar eru af opinberum aðilum og eru í beinni samkeppni við einkaaðila.

28.

Virðingarfyllst

Fyrir hönd Perlu Norðursins hf.:



Ragnar Björgvinsson, lögmaður

Fyrir hönd Samtaka Ferðaþjónustunnar:



Baldur Sigmundsson lögfræðingur

¹² Sjá: EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Nr. 82. 21.12.2017. Kafli 2.6. Málgrein 35.

¹³ Sjá: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_culture_en.pdf

¹⁴ Sjá: https://tvi.kormany.hu/download/3/43/f1000/SA_tourism_WD.pdf