



Samkeppniseftirlitið
B.t. Magnúsar Þórs Kristjánssonar
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík 09.03.2023
Tilv.: MVF23020122/09.09

Efni: Umsögn menningar- og viðskiptaráðuneytis um kvörtun vegna sýningar
Náttúruminjasafns Íslands.

I.

Vísað er til bréfs Samkeppniseftirlitsins, dags. 16. febrúar sl., þar sem óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort erindi Perlu Norðursins og Samtaka ferðapjónustunnar, dags. 20. janúar sl., gefi tilefni til rannsóknar eftirlitsins. Þá er óskað eftir umfjöllun um samspil safnalaga annars vegar og samkeppnisлага hins vegar í tengslum við erindið.

Í erindi Perlu Norðursins og Samtaka ferðapjónustunnar er kvartað yfir fyrirhugaðri sýningu safnsins í Náttúruhúsi á Seltjarnarnesi þar sem hún sé í samkeppni við sýningu á vegum Perlu Norðursins, einkum um aðsókn erlendra ferðamanna. Náttúruminjasafni Íslands sé samkvæmt lögum ekki ætlað að kynna erlendum ferðamönnum íslenska náttúru. Skorað er á Samkeppniseftirlitið að grípa til ráðstafana á grundvelli 14. gr., 16. gr. og annarra ákvæða samkeppnisлага. Þá er tekið fram að kvartendur telji að í uppbyggingu á safni í Náttúruhúsi felist ólögmæt ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. EES-samningsins og að erindi þess efnis verði sent Eftirlitsstofnun EFTA. Er einkum vísað til fýsileikakönnunar um höfuðstöðvar safnsins í því samhengi.

II.

Náttúruminjasafn Íslands var sett á fót með lögum nr. 35/2007, en sögu þess má rekja allt aftur til nítjándu aldar. Safnið er eitt þriggja höfuðsafna þjóðarinnar ásamt Þjóðminjasafninu og Listasafni Íslands. Auk sérlaga um safnið er mælt er fyrir um hlutverk þess og starfsemi í safnalögum, nr. 141/2011.

Tilgangur safnalaga er að efla starfsemi safna við varðveislu menningar- og náttúruarfins Íslands, tryggja að honum verði skilað óspilltum til komandi kynslóða, veita fólk i aðgang að honum og stuðla að aukinni þekkingu á arfleifðinni og skilningi á tengslum hennar við umheiminn. Samkvæmt lögunum er hlutverk safna m.a. að tryggja menningar- og náttúruarfins Íslands, varpa ljósi á menningar- og náttúrusögu landsins og gera safnkost aðgengilegan almenningi. Þessu skulu söfn m.a. ná fram með sýningum eða annarri miðlun. Í 8. gr. safnalaga er skyldum höfuðsafna sérstaklega lýst og áhersla lögð á forystuhlutverk þeirra í mállefnum safna. Í 3. mgr. ákvæðisins er tekið fram að þau skuli annast kynningu á sérvíði sínu innan lands og utan.

Samkvæmt lögunum er söfnum heimilt að taka aðgangseyri en þau skulu ekki rekin í hagnaðarskyni. Heimild Náttúruminjasafnsins til töku aðgangseyris er áréttuð í lögum um safnið, nr. 35/2007, þar sem jafnframt er tekið fram að kostnaður af rekstri safnsins greiðist úr ríkissjóði.

Ákvæði 14. gr. samkeppnislaga heimilar Samkeppniseftirlitinu að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta rekstrar fyrirtækis sem nýtur opinbers einkaleyfis eða verndar og þess hluta rekstrar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Ákvæðið er sprottið af grunni sambærilegra sjónarmiða og liggja að baki reglum um ríkisaðstoð enda tilgangur þess að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af opinberu fé. Hafa ber í huga að greinin er heimildarákvæði sem Samkeppniseftirlitinu ber ekki skylda til að beita, jafnvel þótt forsendur til þess kunni að vera fyrir hendi. Skoðast ákvæðið þannig í samræmi við 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins að því er snertir rétt eftirlitsins til að forgangsraða verkefnum og meta hvort tilefni sé til að hefja rannsókn.

Ráðuneytið telur ekki að 16. gr. samkeppnislaga komi til árita í tengslum við þau sjónarmið sem reifuð eru í erindi Perlu Norðursins og Samtaka ferðaþjónustunnar. Þá verður ekki séð að ástæða sé til að fjalla sérstaklega um önnur ákvæði samkeppnislaga í þessu samhengi.

III.

Við mat á því hvort til greina komi að beita 14. gr. samkeppnislaga verður að skoða ákvæðið í samhengi við önnur þau fyrirmæli sem löggjafinn hefur sérstaklega gefið um þá starfsemi sem skoðun sætir. Í tilviki Náttúruminjasafns Íslands er um að ræða lögþundna starfsemi sem hefur m.a. þann skýrt afmarkaða tilgang, eins og framar er lýst, að varðveita og miðla menningar- og náttúruarfí Íslands. Slík lögboðin miðlun fer m.a. fram með sýningum eins og þeirri sem fyrirhugað er að setja upp í Náttúruhúsi. Um er að ræða starfsemi með samfélagslegan og menningarlegan tilgang án hagnaðarmarkmiðs. Því er ekki fyrir að fara atvinnustarfsemi í skilningi 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga. Að sama skapi telst Náttúruminjasafn Íslands ekki vera fyrirtæki í skilningi 14. gr. laganna, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 4. gr., þegar það sinnir framangreindu hlutverki sínu. Engu breytir um þá niðurstöðu að safnið innheimti hófstilltan aðgangseyri, enda nemí hann aðeins hluta kostnaðar safnsins við hvern gest og teljist þannig ekki fullt endurgjald þjónustunnar. Því verður ekki séð að forsendur séu til íhlutunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

Ráðuneytið telur auk þessa ljóst að starfsemi Náttúruminjasafns Íslands, að því marki sem hún samræmist hlutverki safnsins samkvæmt lögum og fer ekki fram í hagnaðarskyni, er undanþegin reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð. Byggist það að miklu leyti á sömu rökum og áður voru nefnd. Auk þess víast um það til kafla 2.6. í leiðbeinandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA um hugtakið „ríkisaðstoð“ eins og það er notað í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

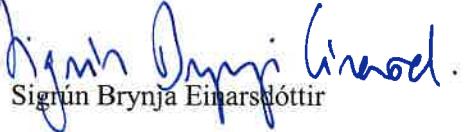
Þá fær ráðuneytið ekki séð að af lögum um starfsemi safnsins, né af samspili þeirra við samkeppnislög, verði dregin ályktun um að safninu sé óheimilt að veita erlendum ferðamönnum aðgang að sýningum sínum á sömu forsendum og við á um gesti sem búsettir eru hér á landi. Ekki er tilefni til að túlka hugtakið „almenningur“ í safnalögum eða lögum um Náttúrusafn Íslands svo þróngt að það taki eingöngu til íslenskra ríkisborgara eða íbúa Íslands. Þvert á móti má finna vísbindingar um að þjónusta við erlenda ferðamenn, jafnt sem íslenska ríkisborgara og aðra íbúa landsins, samræmist hlutverki safnsins. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að safnalögum er þannig áréttar að höfuðsöfn skulu láta að sér kveða við kynningu á sérsviði sínu innan lands og utan, sbr. 3. mgr. 8. gr. laganna. Í skýringum við 13. gr. er vikið að þjónustu safna við „allan almenning“. Fullyrðingar um að þjónusta við erlenda ferðamenn stangist á við hlutverki safnsins samkvæmt lögum eiga því ekki við rök að styðjast.

Fýsileikakönnun um höfuðstöðvar Náttúruminjasafns Íslands, sem vísað er til í erindi Perlu Norðursins og Samtaka ferðaþjónustunnar, var unnin af starfshópi þar sem sæti áttu fulltrúar tveggja ráðuneyta, Háskóla Íslands, Náttúruminjasafnsins og Seltjarnarnesbæjar. Hópnum var ætlað að meta forsendur uppbyggingar höfuðstöðva safnsins á Seltjarnarnesi. Við mat á því hvert umfang aðsóknar á sýningu í nýjum höfuðstöðvum gæti orðið var m.a. horft til aðsóknar að sýningu safnsins í Perlunni. Ráðuneytið fær ekki séð að við það sé neitt að athuga, né að umrædd fýsileikakönnun eða efni hennar breyti nokkru um framangreind sjónarmið.

IV.

Að framansögðu virtu telur ráðuneytið ljóst að efnisreglur laga um Náttúruminjasafn Íslands og safnalaga, og samspil þeirra við ákvæði samkeppnislagar, gefi ekki tilefni til íhlutunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins vegna þeirra þátta sem kvörtun Perlu Norðursins og Samtaka ferðaþjónustunnar lýtur að. Þá telur ráðuneytið þær vísireglur sem fram koma í 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 880/2005, um másmeðferð Samkeppniseftirlitsins, styðja þá niðurstöðu að kvörtunin gefi ekki tilefni til frekari rannsóknar af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

F.h. menningar- og viðskiptaráðherra


Sigrún Brynja Einarsdóttir


Steindór Dan Jensen

