

Fimmtudagurinn 17. september 1998 kl. 12:00

115. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 10/1998

**Kvörtun yfir mismunun  
í innheimtu skemmtana- og virðisaukaskatts**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 8. október 1997, frá Sigurði I. Halldórssyni, hdl., fyrir hönd Jörundar Guðmundssonar umboðsmanns Tívolí U.K. og Sirkus Arena hér á landi. Hann biður um álit samkeppnisyfirvalda á efni „Yfirlýsingar um fjármál Listahátíðar í Reykjavík 1996“, útgefinni 7. júní 1996 af fjármálaráðherra, menntamálaráðherra og borgarstjóranum í Reykjavík.

Yfirlýsingin er svohljóðandi:

- „Framlag ríkissjóðs og borgarsjóðs Reykjavíkur til Listahátíðar 1996 nemur 14 milljónum króna frá hvorum aðila. Lögð er þung áhersla á að útgjöldum hátíðarinnar umfram aðrar tekjur hennar verði haldið innan þess ramma sem þannig er markaður, enda er ekki gert ráð fyrir að um frekari framlög ríkissjóðs og borgarsjóðs verði að ræða. Verði, þvert á áætlanir halli á rekstri Listahátíðar, skal hann dragast frá væntanlegri fjárveitingu næstu Listahátíðar. Verði rekstrarafgangur, skal Listahátíð halda honum til ráðstöfunar á komandi ári. Til útgjalda Listahátíðar samkvæmt þessum tölulíð teljast ekki opinber gjöld sem um ræðir í 2-4 tölul. þessarar yfirlýsingar.*
- Aðilar þessarar yfirlýsingar munu greiða öll opinber gjöld og skatta sem lögð verða á Listahátíð 1996, Reykjavíkurborg greiðir þau gjöld sem renna í borgarsjóð, en ráðuneytin greiða þau gjöld og skatta sem renna í ríkissjóð eða til stofnana á vegum ríkisins.*

3. *Ríkissjóður mun endurgreiða virðisaukaskatt af aðföngum Listahátíðar 1996 sem heimilt væri að telja til innskatts í virðisaukaskattskyldri starfsemi skv. 16. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.*
4. *Listahátíð er skylt að innheimta og skila tekjuskatti og útsvari af launagreiðslum til erlendra listamanna vegna vinnu þeirra hér á landi í þágu Listahátíðar 1996, skv. 71. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 4/1995, sbr. lög nr. 45/1987. Ríkissjóður mun greiða Listahátíð 1996 fjárhæð sem samsvarar þeim tekjuskatti sem skilað hefur verið í ríkissjóð af tekjum erlendra listamanna og borgarsjóður fjárhæð sem samsvarar útsvari sem skilað hefur verið.“*

Kvartandi hafði ritað fjármála- og menntamálaráðuneytum bréf og farið fram á upplýsingar um greiðslu hliðstæðra aðila á skemmtana- og virðisaukaskatti til ríkissjóðs. Ástæður þessarar fyrirspurnar voru þær að haustið 1994 var hér á landi kínverskur sirkus og sumarið 1996 var á vegum Listahátíðar í Reykjavík starfræktur belgískur sirkus, Ronaldo. Kvartandi taldi ástæðu til þess að ætla að skemmtana- og virðisaukaskattur hafi ekki verið greiddur af starfsemi þeirra.

Í erindinu segir: „*Hluti þeirrar starfsemi, sem var á vegum Listahátíðar í Reykjavík 1996 var í beinni samkeppni við rekstur umbj.m. og er þar átt við sirkus Ronaldo, sem kom frá Belgíu hingað til lands á vegum Listahátíðar 1996.*

*Undirritaður fær ekki annað ráðið af yfirlýsingunni frá 7. júní 1996 en að þar sé um að ræða grófa mismunun á aðstöðu og skilyrðum til rekstrar hliðstæðrar starfsemi. Umbj.m. þarf að innheimta 20,0% skemmtanaskatt og 24,5% virðisaukaskatt af sinni starfsemi á meðan sirkus Ronaldo er undanþeginn allri skattskyldu.*

*Með vísan til meginreglna 1. og 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er þess óskað að Samkeppnisstofnun svari eftirfarandi spurningum:*

1. *Teljast það réttmætir viðskiptahættir gagnvart umbj.m. að undanþiggja samkeppnisaðila greiðslu á skemmtana- og virðisaukaskatti?*
2. *Telst yfirlýsingin frá 7. júní 1996 ólögmet takmörkun á samkeppni af hálfu stjórnvalda?“*

## II. Málsmeðferð og málavextir

### 1.

Með bréfi, dags. 3. nóvember, óskaði Samkeppnisstofnun m.a. eftir upplýsingum um það á hvaða tíma og hvar á landinu sirkus Arena hefði haldið sýningar á undanförunum árum. Einnig var óskað eftir upplýsingum um hvort starfsemin hefði fengið undanþágu frá skemmtanaskatti.

Svar barst, dags. 17. nóvember. Þar er m.a. upplýst að sirkus Arena hafi verið með sýningar í Reykjavík og á Akureyri í júlí og ágúst árið 1983, í Reykjavík, á Akureyri og Egilsstöðum í júní og júlí 1986, á ýmsum stöðum á landinu í júlí og ágúst árin 1992 og 1995 og í júní og júlí árið 1997. Sirkusinn fékk undanþágu frá skemmtanaskatti árið 1995 og skyldi ágóði af starfseminni renna til Félags nýrnasjúkra. Tap varð á starfseminni.

### 2.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 11. desember 1997, var erindið afgreitt með ákvörðun ráðsins nr. 48/1997. Þar segir m.a.:

*„Sá markaður sem hér um ræðir er rekstur sirkusa. Markaður er sölusvæði vöru eða þjónustu á hverjum tíma. Sirkus Arena hefur verið með starfsemi hér á landi tvo mánuði á ári, fimm sinnum, á fimmtán ára tímabili. Sirkus Ronaldo var hluti af Listahátíð í Reykjavík, sem hefur það markmið að undirbúa og halda hátíðir í Reykjavík þar sem fram fer alhliða listkynning. Sirkusinn var með sex sýningar dagana 11. til 16. júní árið 1996. Árið 1996 var sirkus Arena ekki starfandi hér á landi.*

*Það er mat samkeppnisráðs að starfsemi þessara sirkusa á þeim markaði sem um ræðir, hafi ekki verið í beinni samkeppni, eins og kvartandi heldur fram, þar sem sýningar voru á mismunandi tímum. Sýningar sirkus Ronaldo á Listahátíð hafa því ekki haft áhrif á samkeppnisstöðu sirkus Arena í skilningi samkeppnislaga. Ekki eru því tilefni til afskipta samkeppnisyfirvalda af þessu máli.“*

Ákvörðunarorðin eru svohljóðandi: *„Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til þess að hafast nokkuð að í þessu máli.“*

### 3.

Sigurður I. Halldórsson, hdl. kærði fyrir hönd Jörundar Guðmundssonar úrskurðinn til áfrýjunarnefndar samkeppnismála með bréfi, dags. 8. janúar. Hann krafðist þess að áfrýjunarnefndin svaraði því hvort það teljist réttmætir viðskiptahættir gagnvart áfrýjanda að undanþiggja samkeppnisaðila greiðslu á skemmtana- og virðisaukaskatti og hvort yfirlýsingin frá 7. júní 1996 teljist ólögmet takmörkun á samkeppni af hálfu stjórnvalda.

### 4.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar, dags. 22. janúar 1998, segir m.a. að í kvörtun áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar sem liggja til grundvallar hinni kærðu ákvörðun komi skýrt fram að óskað sé eftir afskiptum samkeppnisyfirvalda vegna meintra brota opinberra aðila gegn tveimur erlendum fyrirtækjum, Tívolí U.K. og Sirkus Arena. Í hinni kærðu ákvörðun sé hins vegar einvörðungu fjallað um réttarstöðu annars fyrirtækisins, Sirkus Arena, en látið ógetið um meint brot gagnvart hinu þ.e. Tívolí U.K. Fyrst við meðferð málsins hjá áfrýjunarnefnd hafi samkeppnisráð fært fram rök fyrir fyrrgreindri málsmeðferð. Hafa verði í huga þá meginreglu í stjórnslurétti að aðilar eigi rétt á að fá stjórnvaldsákvæðanir endurskoðaðar hjá æðra stjórnvaldi. Í þessu tilviki geti annar aðili málsins, Tívolí U.K., ekki notið þessa réttar þar sem lægra stjórnvald hafi ekki fjallað um mál hans. Af þeirri ástæðu verði ekki hjá því komist að leggja fyrir samkeppnisráð að taka málið til meðferðar að nýju.

### 5.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 23. mars 1998, var erindið afgreitt með ákvörðun ráðsins nr. 11/1998. Þar segir m.a.:

*„Samkeppni getur aðeins átt sér stað á tilteknum markaði. Unnt er að skilgreina markaði út frá þrennum sjónarhornum, þ.e. vöru- eða þjónustumarkaðurinn, landfræðilegi markaðurinn og tímamarkaðurinn. Í máli þessu er kvartað vegna Sirkus Arena yfir undanþágu frá greiðslu skatta sem Sirkus Ronaldo naut. Fjölleikahús þessi störfuðu aldrei á sama tíma hér á landi og hafa því ekki verið á sama tímamarkaði. Niðurfelling Reykjavíkurborgar, menntamálaráðherra og fjármálaráðherra á árinu 1996 á opinberum gjöldum og sköttum vegna Sirkus Ronaldo hefur því ekki haft áhrif á samkeppnisstöðu Sirkus Arena.*

*Í kæru til áfrýjunarnefndar kemur fram að samkeppnisráð hafi ekki fjallað um rekstur á Tívolí U.K. sem rekið hafi verið á sama tíma og Sirkus Ronaldo. Í því*

sambandi vill samkeppnisráð benda á að fjölleikahús er staður þar sem áhorfendur sitja og fylgjast með ýmsum skemmtiatriðum, t.d. loftfimleikum, töfrabrögðum eða trúðsleik. Sú þjónusta sem veitt er í ferðatívolium eins og Tívoli U.K. er af öðrum toga. Þar ganga neytendur um og kaupa aðgang að ýmsum skemmtitækjum, s.s. hringekjum. Að mati samkeppnisráðs er með öllu vafasamt hvort rekstur fjölleikahúsa tilheyrir sama þjónustumarkaði og rekstur ferðatívolía. Þar fyrir utan var Tívoli U.K. ekki rekið á sama tíma og Sirkus Ronaldo. Sirkusinn var með sýningar dagana 11. til 16. júní 1996 en Tívoli U.K. hóf ekki starfsemi sína fyrr en 28. júní það ár. Samkeppnisráð telur því ljóst að skattaundanþága til handa Sirkus Ronaldo hafi ekki haft áhrif á samkeppnisstöðu Tívoli U.K.

Kvartandi lýsir því yfir að hann muni á næstu árum reka samskonar starfsemi og hann hefur gert. Því sé honum nauðsyn að fá ótvíræð svör við hvaða rekstrar- og samkeppnisskilyrði hann þurfi að búa. Samkeppnisráði er ljóst mikilvægi þess að fyrirtæki hafi sem gleggstar upplýsingar um samkeppnisskilyrði á viðkomandi markaði. Kvartandi hefur hins vegar ekki sýnt fram á það í þessu máli að aðgerðir viðkomandi stjórnvalda hafi raskað samkeppni eða fyrirhugað sé að grípa til aðgerða sem hamla kunna samkeppni. Sökum þessa eru ekki skilyrði að lögum til ráðstafana samkeppnisyfirvalda.“

Ákvörðunarorðið er svohljóðandi: „Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til þess að hafast nokkuð að í þessu máli.“

## 6.

Sigurður I. Halldórsson, hdl., kærði fyrir hönd Jörundar Guðmundssonar úrkurðinn til áfrýjunarnefndar samkeppnismála með bréfi dags. 31. mars. Hann endurtekur kröfur sínar frá fyrri áfrýjun um að áfrýjunarnefndin svari því hvort það teljist réttmætir viðskiptahættir gagnvart áfrýjanda að undanþiggja samkeppnisaðila greiðslu á skemmtana- og virðisaukaskatti og hvort yfirlýsingin vegna fjármála Listahátíðar frá 7. júní 1996, teljist ólögmæt takmörkun á samkeppni af hálfu stjórnvalda.

## 7.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar, dags. 4. maí 1998, segir:

„Telja verður að starfsemi hinna þriggja fyrirtækja sem hér koma við sögu, þ.e. Sirkus Ronaldo, Sirkus Arena og Tívoli U.K., fari í megindráttum fram á sama markaði, hvað eðli starfseminnar eða þjónustunnar varðar. Um er að

ræða affreyningar- og skemmtistarfsemi með sérstöku og hefðbundnu sniði sem alþekkt er og hefur lengi verið víða um lönd. Ætla verður að framboð á skemmtunum af þessu tagi höfði einkum til afmarkaðra hópa öðrum fremur, einkum þó til fjölskyldna með börn, og gildir þá einu hvort um ferðatívoli er að ræða eða ferðaffjölleikahús þótt nokkur munur sé þó vissulega á þeirri dægrastyttingu sem þar er í boði. Að því leyti verður að telja að skilyrði varðandi þjónustubátt markaðshugtaksins sé fullnægt í þessu falli.

Þá er einnig efni til að skilgreina hinn svæðisbundna þátt markaðshugtaksins nokkuð vítt varðandi starfsemi af þessu tagi hér á landi, þannig að markaðurinn í þessu tilviki nái a.m.k. yfir Suð-Vesturland með tilliti til greiðra samgangna og sökum þess m.a. að starfsemi af því tagi sem hér um ræðir er hér ekki samfelld heldur telst hún til viðburða sem ætla má að dragi viðskiptavini að víðar en úr næsta nágrenni þess staðar þar sem atburðirnir fara fram hverju sinni. Þar af leiðandi var þessu skilyrði hugtaksins fullnægt.

Jafnframt verður að telja að því skilyrði markaðshugtaksins sem snertir tíma sé fullnægt hvað varðar starfsemi Tívoli U.K. í Hafnarfirði, Keflavík og Reykjavík í júní og júlímánuði 1996, gagnvart starfsemi Sirkus Ronaldo í Reykjavík dagana 11. – 16. júní sama ár. Umtalsverður kostnaður fylgir því fyrir barnafjölskyldu að sækja skemmtanir af þessu tagi og er ekki líklegt að sama fjölskylda sæki fleiri en eina skemmtun á fárra vikna tímabili. Verður þannig að telja að um samkeppnismarkað sé að ræða hvað varðar tímaþáttinn enda þótt skemmtanir beri ekki nákvæmleg upp á sömu daga. Sirkus Arena hafði hinsvegar enga starfsemi hér á landi á árinu 1996 eftir því sem upplýst er í málinu. Talið er þó að málið snerti það fyrirtæki sökum þess að það hefur starfað hér öðru hvoru á liðnum árum og yfirlýst er af hálfu áfrýjanda að forsvarsmenn þess hafi hug á að halda áfram heimsóknunum hingað til lands.

Af þessu er ljóst að áfrýjandi hafði fullra hagsmuna að gæta um að kanna réttarstöðu umbjóðenda sinna á því sviði sem hér um ræðir og lá beint við að hann sneri sér til samkeppnisyfirvalda í því sambandi.

Áfrýjandi beindi upphaflega tveimur spurningum til samkeppnisráðs sem hann óskaði svara við.

Í samkeppnislögum er aðeins berum orðum kveðið á um tvenns konar úrræði sem samkeppnisráði standa til boða í tilefni af brotum á ákvæðum þeirra laga, þ.e. annars vegar bindnadi ákvörðun skv. 17. gr. og hins vegar álit til

*stjórnvalda á grundvelli 19. gr. laganna. Í lögnum er hvergi getið beinlínis um skyldu samkeppnisráðs til að veita svör við fyrirspurnum af því tagi sem hér um ræðir en þó verður að telja að óskráðar en hefðhelgaðar meginreglur íslensks stjórnisýsluréttar leiði til þess að áfrýjandi sem hafði umtalsverðra hagsmuna að gæta fyrir umbjóðendur sína geti krafist skýrra svara við fyrirspurnum sínum eins og hér stendur á.*

*Skilja má kæru áfrýjanda á þann veg að hann fari þess á leit að áfrýjunarnefnd samkeppnismála leggi fyrir samkeppnisráð að taka mál hans til efnislegrar meðferðar á grundvelli þeirra spurninga sem hann beindi til samkeppnisráðs í upphaflegu ernindi sínu dags. 8. október 1977.*

*Á samkeppnisráði hvílir m.a. sú skylda að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, sbr. t.d. d. lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga. Umræddar aðgerðir stjórnvalda um sérstaka fyrirgreiðslu til Sirkus Ronaldo varðandi starfsemi á Listahátíðið 1996 gátu hæglega verið samkeppnishamlandi gagnvart samkeppnisaðilum ef þeir nytu ekki sams konar fríðinda.*

*Telja verður að einn liður í þeirri starfsemi Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs sem snýr að framkvæmd eftirlits skv. d. lið 5. gr. laganna hljóti að felast í að svara þeim, sem nægra hagsmuna hafa að gæta, um hvort tilteknar ívilnandi aðgerðir opinberra aðila gagnvart samkeppnisaðilum fái staðist samkeppnislög.*

*Samkeppnisráð hefur í hinni kærðu ákvörðun ekki veitt efnisleg svör við spurningum áfrýjanda eins og því þó bar að lögum. Af þessari ástæðu er óumflýjanlegt að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og leggja fyrir samkeppnisráð að taka málið til meðferðar að nýju.“*

*Ákvörðunarorðið er svohljóðandi: „Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1998 er felld úr gildi og lagt er fyrir samkeppnisráð að taka málið til meðferðar að nýju.“*

## 8.

Eftir að áðurnefnd niðurstaða áfrýjunarnefndar lá fyrir 4. maí s.l. óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögnum um erindið frá fjármálaráðuneytinu, menntamálaráðuneytinu og Reykjavíkurborg með bréfum dagsettum 28. maí.

Umsögn barst frá menntamálaráðuneytinu dags. 11. júní. Þar segir:

*„Menntamálaráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 28. maí sl., varðandi erindi Sigurðar I. Halldórssonar, hdl., í umboði Jörundar Guðmundssonar vegna niðurfellingar á opinberum gjöldum og sköttum vegna Sirkus Ronaldo á árinu 1996.*

*Menntamálaráðuneytið vísar af þessu tilefni til bréfs ráðuneytisins til lögmannsins varðandi mál þetta, dags. 30. júní 1997, sbr. hjál. ljósrít.*

*Með yfirlýsingu fjármálaráðherra, menntamálaráðherra og borgarstjóra Reykjavíkur, dags. 7. júní 1996, er kveðið á um framlög, bein og óbein, þessara aðila til Listahátíðar í Reykjavík á árinu 1996. Um markmið og starfslaun Listahátíðar í Reykjavík vísast til hjálagðra samþykktu hátíðarinnar sem staðfestar voru á fulltrúaráðsfundi Listahátíðar í Reykjavík, hinn 20. júní 1997. Ennfremur sendast hjálagt eldri samþykktir Listahátíðar í Reykjavík, sem staðfestar voru á fulltrúaráðsfundi Listahátíðar í Reykjavík, hinn 9. mars 1995. Það skal sérstaklega tekið fram að Listahátíð í Reykjavík er menningarviðburður á alþjóðlegan mælikvarða og nýtur þannig sérstöðu í íslensku menningarlífi.*

*Að lokum skal þess getið að 11. tölul. 10. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu í A-deild Stjórnartíðinda nr. 96/1969 með síðari breytingum, var felldur brott með ákvæði 1. gr. auglýsingar um staðfestingu forseta Íslands nr. 3/1998 á reglugerð um breytingu á framangreindri reglugerð og færðust því málefni varðandi skemmtanaskatt alfarið til fjármálaráðuneytis sbr. 4. tölul. 5. gr. sömu reglugerðar. Þá skal þess ennfremur getið að hinn 4. júní sl. samþykkti Alþingi að fella úr gildi lög um skemmtanaskatt með samþykkt laga um breytingu á lögum um gjald af áfengi nr. 96/1995, sbr. 8. gr. hinna nýsamþykktu laga.“*

Í bréfi ráðuneytisins til lögmanns kvartanda, dags. 30. júní 1997, segir að sýningar Sirkus Ronaldo frá Belgía hafi verið liðir í Listahátíð í Reykjavík 1996 og tóku aðilar „Yfirlýsingar um fjármál Listahátíðar í Reykjavík 1996“ að sér að greiða opinber gjöld og skatta sem lögð yrðu á Listahátíð 1996 í samræmi við yfirlýsinguna hliðstætt því sem tíðkast hafi um fyrri listhátíðir. Kínversk fjölleikasýning, sem kom hingað til lands á vegum fyrirtækisins TKO Ísland hf. árið 1994, hafi fengið undanþágu frá greiðslu skemmtanaskatts á grundvelli 2. mgr. 3. gr. laga um skemmtanaskatt nr. 58/1970 með þeim



skilyrðum að allur ágóði af sýningunum rynni til styrktar Umsjónarfélagi einhverfra barna. Þegar heimilaðar séu undanþágur frá greiðslu skemmtanaskatts, samkvæmt fyrrgreindum lögum, sé ætíð haft samráð við embætti Tollstjórans í Reykjavík sem sjái um innheimtu skemmtanaskatts og krafist sé skilagreina og kvittana sem sendast eiga því embætti.

## 9.

Í umsögn borgarlögmanns dags. 24. júní segir:

*„Borgarstjórinn í Reykjavík hefur falið mér að svara erindi Samkeppnisstofnunar frá 28. maí sl. Af því tilefni skal eftirfarandi tekið fram.*

*Reykjavíkurborg og Menntamálaráðuneytið standa sameiginlega að Listahátíð í Reykjavík og er hátíðin haldin annað hvert ár og skiptast borgarstjóri og menntamálaráðherra á að veita hátíðinni formennsku. Listahátíð í Reykjavík er menningarstofnun sem ekki er rekin í ágóðaskyni og hafa verið gerðir sérstakir samningar milli ríkis og borgar um framkvæmd hátíðarinnar. Listahátíð í Reykjavík nýtur framlaga á fjárlögum og fjárhagsáætlun borgarsjóðs. Þá hefur verið í gildi sérstakur hallasamningur þar sem kveðið er á um að verði kostnaður vegna Listahátíðar meiri en nemur tekjum og framlögum skipta ríki og borg með sér tapinu. Dagskrá Listahátíðar er ákveðin af framkvæmdastjórn hátíðarinnar og fulltrúaráði hennar en að fulltrúaráðinu standa flest samtök listgreina landsins. Reynt er að hafa dagskrána sem fjölbreyttasta og er hvert sýningaratriði einungis boðið fram í örfá skipti. Þá er kappkostað að fá listamenn sem ekki hafa komið fram á fyrri Listahátíðum.*

*Í bréfi Sigurðar I. Halldórssonar er reynt að jafna saman dagskráratríðum sem verið hafa á vegum Listahátíðar í Reykjavík og tívolís og sirkuss sem Jörundur Guðmundsson hefur staðið fyrir eða verið umboðsmaður fyrir. Tívolístarfsemi Jörundar Guðmundssonar er rekin í ágóðaskyni og hefur ekkert með listir að gera og verður með engu móti heimfærð undir menningarstarfsemi. Tívolístarfsemin hefur verið hér á hverju sumri undanfarin ár og hefur fengið leyfi borgaryfirvalda til starfsrækslu á þessu ári og hefur jafnframt fengið bráðabirgðastarfsleyfi heilbrigðisnefndar til fimm ára. Þessi starfsemi er því eins og hver önnur afþreyingarstarfsemi sem boðið er upp á í borginni og verður fjölmörgum atvinnufyrirtækjum jafnað til þessarar starfsemi.*

*Um fjármál Listahátíðar gildir sérstök yfirlýsing sem undirrituð er af fjármálaráðherra, menntamálaráðherra og borgarstjóra og Samkeppnisstofnun*

hefur þegar undir höndum. Það er mat undirritaðs að verið sé að bera saman annars vegar menningarstarfsemi og hins vegar afþreyingariðnað sem ekkert eiga sameiginlegt og beri því að hafna öllum kröfum kæranda í máli þessu.“

## 10.

Umsögn fjármálaráðuneytis er dags. 25. júní þar segir:

„Vísað er til bréfs Samkeppnisstofnunar, dags. 28. maí 1998, þar sem óskað er eftir umsögn ráðuneytisins um erindi Sigurðar I. Halldórssonar hdl. fyrir hönd skjólstæðings hans fyrir samkeppnisyfirvöldum. Fram kemur að í erindinu sé kvartað yfir niðurfellingu Reykjavíkurborgar, menntamálaráðherra og fjármálaráðherra á árinu 1996 á opinberum gjöldum og sköttum vegna sýningu sirkus hér á landi í tengslum við Listahátíð 1996.

Ráðuneytið mun eingöngu fjalla um þann hluta sem snýr að því og vísar athugasemdum hvað aðra þætti snerta til viðkomandi ráðuneytis eða borgarstjóra. Yfirlýsing um fjármál Listahátíðar í Reykjavík 1996 var undirrituð 7. júní 1996. Markmiðið með yfirlýsingunni er að styrkja Listahátíð Reykjavíkur bæði með beinum framlögum og endurgreiðslu á álögðum sköttum. Í yfirlýsingunni er ekki kveðið á um niðurfellingu skatta eða annarra gjalda enda slíkt ekki heimilt lögum samkvæmt. Yfirlýsingin frá 7. júní 1996 kveður einungis á um endurgreiðslu aukins kostnaðar sem Listahátíð verður fyrir vegna skattgreiðslna listamanna þeirra sem Listahátíð ræður til sín. Með yfirlýsingunni er ekki verið að undanþiggja rekstraraðila sirkusins frá greiðslu skatts, heldur verið að tryggja fjármögnun Listahátíðar. Eins og fram kemur í bréfi skattstjórans í Reykjavík, dags. 6. júní 1997, er starfsemi fjölleikasýninga skattskyld skv. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Þá kemur fram að embættinu hafi ekki borist beiðnir um undanþágu frá skattskyldu sem varða starfsemi fjölleikahúsa, hvorki frá kínverskum sirkus, né frá belgískum, enda ekki heimild í lögum til að veita slíka undanþágu. Með yfirlýsingunni er fjármálaráðherra eingöngu að skuldbinda sig til þess að ráðstafa ákveðnum hluta af tekjum ríkissjóðs til Listahátíðar 1996. Fjármálaráðherra leitaði svo heimildar Alþingis fyrir ráðstöfuninni, sbr. lið 2.4. í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 1997.

Að mati ráðuneytisins er hér um að ræða almenna styrkveitingu til Listahátíðar sem haldin er hér á landi annað hvert ár sem ekkert á skylt við atvinnustarfsemi sem felst í tívolírekstri eða öðrum skemmtanaiðnaði. Þá vill ráðuneytið ítreka að með yfirlýsingunni er ekki verið að undanþiggja ákveðna

*starfsemi skattskyldu heldur verið að tryggja Listahátíð fjármuni til að standa straum af auknum kostnaði vegna skattgreiðslna viðskiptamanna Listahátíðar. Markmiðið er að skatttekjur sem ríkissjóður hefði af Listahátíð renni til Listahátíðar í formi styrkveitingar, sem telja verður að hafi ekki samkeppnisröskun í för með sér.*“

## 11.

Umsagnir menntamálaráðuneytisins, Reykjavíkurborgar og fjármálaráðuneytisins voru sendar kvartanda til athugasemda með bréfi dags. 1. júlí 1998. Svohljóðandi athugasemdir bárust dags. 22. júlí frá lögmanni kvartanda:

*„Undirritaður vísar til umsagna frá fjármálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti og Reykjavíkurborg, sem fylgdu bréfi yðar.*

*Í svarbréfi fjármálaráðuneytis segir m.a., „Í yfirlýsingunni er ekki kveðið á um niðurfellingu skatta eða annarra gjalda enda slíkt ekki heimilt lögum samkvæmt.“*

*Í umræddri yfirlýsingu frá 7. júní 1996 segir m.a. í 2. tölulið, „Aðilar þessarar yfirlýsingar munu greiða öll opinber gjöld og skatta sem lögð verða á Listahátíð 1996.“*

***Hver er munur þess að fjármálaráðuneytið felli niður skatta/opinber gjöld eða greiði fyrir tiltekinn aðila skatta/opinber gjöld?***

***Njóti umbj.m. ekki sambærilegrar fyrirgreiðslu er beinlínis um að ræða mismunun í samkeppni, með stjórnvaldsaðgerðum.***

*Þá segir einnig í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, „Þá kemur fram að embættinu hafi ekki borist beiðnir um undanþágu frá skattskyldu sem varðar starfsemi fjölleikahúsa, hvorki frá kínverskum sirkus, né frá belgískum, enda ekki heimild í lögum að veita slíka undanþágu.“*

*Þrátt fyrir þessa fullyrðingu starfsmanna ráðuneytisins hefur ráðuneytið ekki orðið við beiðni umbj.m. um að svara því, hvort nefndir aðilar hafi greitt virðisaukaskatt o.fl., opinber gjöld til viðkomandi innheimtuaðila, þrátt fyrir að umbj.m. hafi rökstuddan grun um hið gagnstæða.*

***Umbj.m. áskilur sér allan rétt til að krefjast opinberrar rannsóknar á því hvort umræddir aðilar hafi verið krafdir um greiðslu og/eða greitt virðisaukaskatt og/eða önnur opinber gjöld.***

*Í svarbréfi Reykjavíkurborgar er einkum leitast við að bera saman „litrænt/menningarlegt“ gildi Listahátíðar í Reykjavík annars vegar og starfsemi umbj.m. hins vegar. Undirritaður telur þennan samanburð málinu alls óviðkomandi og leyfir sér að draga í efa mikinn listrænan mun á sýningum Sirkus Ronaldo og Sirkus Arena og Tívólí U.K.*

*Að lokum eru ítrekaðar þær málsástæður og lagarök, sem áður eru fram komin af hálfu umbj.m.“*

## 12.

Bréf lögmanns kvartanda var sent fjármálaráðuneytinu, menntamálaráðuneytinu og Reykjavíkurborg til athugasemda með bréfum dagsettum 12. ágúst.

Eftirfarandi athugasemdir bárust frá fjármálaráðuneytinu dags. 20. ágúst:

*„Vísað er til bréfs Samkeppnisstofnunar, dags. 12. ágúst 1998, þar sem ráðuneytinu er gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna umsagnar Sigurðar I. Halldórssonar hdl. um umsögn ráðuneytisins frá 25. júní 1998.*

*Ráðuneytið vill ítreka það sem fram kemur í umsögninni dags. 25. júní 1998, um að markmiðið með yfirlýsingunni um fjármál Listahátíðar í Reykjavík 1996 var að styrkja Listahátíð Reykjavíkur bæði með beinum framlögum og endurgreiðslu á álögdum sköttum. Í yfirlýsingunni er ekki kveðið á um niðurfellingu skatta eða annarra gjalda enda slíkt ekki heimilt lögum samkvæmt. Yfirlýsingin frá 7. júní 1996 kveður einungis á um endurgreiðslu aukins kostnaðar sem Listahátíð verður fyrir vegna skattgreiðslna listamanna þeirra sem Listahátíð ræður til sín. Með yfirlýsingunni er ekki verið að undanþiggja rekstraraðila sirkusins frá greiðslu skatts, heldur verið að tryggja fjármögnun Listahátíðar með ráðstöfun á fjármunum ríkissjóðs samkvæmt heimild í fjárlögum svo sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins til Samkeppnisstofnunar, dags. 25. júní 1998. Að öðru leyti vill ráðuneytið benda á að misskilnings virðist gæta í bréfi Sigurðar I. Halldórssonar hdl. þar sem vísað er orðrétt í bréf ráðuneytisins um að ekki hafi borist beiðnir um undanþágu frá skattskyldu til embættisins. Þarna er ráðuneytið að vísa til*

*bréfs skattstjórans í Reykjavík, dags. 6. júní 1997, og samskipta Sigurðar I Halldórssonar hdl. við skattstjóran í Reykjavík en ekki að lýsa samskiptum Sigurðar I. Halldórssonar, hdl. við ráðuneytið.“*

Frekari athugasemdir bárust ekki frá menntamálaráðuneytinu og Reykjavíkurborg.

### III.

#### Álit samkeppnisráðs

##### 1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 17. september 1998, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Skarphéðinn Þórisson.

##### 2.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli fjármálaráðherra, menntamálaráðherra og borgarstjóra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

##### 3.

Kvartandi í þessu máli er umboðsmaður fyrir Tívolí U.K. og Sirkus Arena, sem haldið hafa sýningar hér á landi af og til á undanförunum árum. Hann biður um álit samkeppnisyfivalda á efni „*Yfirlýsingar um fjármál Listahátíðar í Reykjavík 1996*“, útgefinni 7. júní 1996 af fjármálaráðherra, menntamálaráðherra og borgarstjóranum í Reykjavík. Tilfnið er, að á vegum Listahátíðar í Reykjavík 1996, var starfræktur belgískur sirkus, Sirkus Ronaldo, sem kvartandi telur að hafi verið í beinni samkeppni við starfsemi sína. Hann telur að um grófa mismunun á aðstöðu og skilyrðum til rekstrar hliðstæðrar starfsemi hafi verið að ræða þar sem kvartandi hafi þurft að greiða 20% skemmtanaskatt og 24.5% virðisaukaskatt af sinni starfsemi, en Sirkus Ronaldo hafi verið undanþeginn þessum gjöldum.

##### 4.

Upplýst hefur verið að Listahátíð sé menningarstofnun, sem ekki sé rekin í ágóðaskyni. Hún er haldin annað hvert ár og hvert sýningaratriði mun aðeins boðið fram í örfá skipti. Kappkostað sé að fá listamenn sem ekki hafa komið fram á fyrri Listahátíðum.

Í samþykktum fyrir Listahátíð í Reykjavík, dags. 20.6.1997, segir um markmið hátíðarinnar: „Markmið stofnunarinnar er að undirbúa og halda í Reykjavík hátíðir þar sem fram fari listkynning á sviði tónlistar og söngs, leik- og danslistar, bókmennta, myndlistar og byggingalistar. Í þeirri kynningu skal hafa metnaðarfulla listsköpun að leiðarljósi og kappkostað að tefla fram framúrskarandi listafólki af hinu alþjóðlega sviði og því besta sem býr í listmenningu þjóðarinnar. Sérstaka áherslu ber að leggja á nýsköpun og aðra þá þætti íslenskrar menningar sem skapa henni sérstöðu í samfélagi þjóðanna.“

Í gögnum málsins kemur fram að Listahátíð nýtur framlaga á fjárlögum ríkisins og fjárhagsáætlun borgarsjóðs. Til útgjalda Listahátíðar teljast ekki opinber gjöld og skattar. Reykjavíkurborg greiðir þau gjöld, sem renna í borgarsjóð, en ráðuneytin greiða þau gjöld sem renna í ríkissjóð eða til stofnana á vegum ríkissjóðs. Í umsögn fjármálaráðuneytisins segir, að ekki sé um að ræða niðurfellingu skatta eða annarra gjalda, enda sé það ekki heimilt lögum samkvæmt, heldur sé um að ræða endurgreiðslu kostnaðar, sem Listahátíð verði fyrir.

Opinber styrkveiting til rekstrar sem á í samkeppni er almennt til þess fallin að skaða samkeppni. Það er hins vegar mat samkeppnisráðs að líta beri á Listahátíð í Reykjavík sem einn listviðburð, en ekki hvert einstakt atriði sem í boði er á Listahátíð. Listahátíðinni hefur verið sköpuð sérstök sameiginleg umgjörð og hvert atriði hátíðarinnar er aðeins flutt einu sinni eða í fá skipti. Vegna þessarar sérstöðu lítur samkeppnisráð á Listahátíð í Reykjavík sem sérstakan markað sem ekki á í samkeppni við umbjóðanda kvartanda í þessu máli. Með hliðsjón af því og markmiði Listahátíðar í Reykjavík og með vísan til þess að stofnunin er ekki rekin í hagnaðarskyni er það mat samkeppnisráðs að opinberir styrkir til Listahátíðar í Reykjavík fari ekki í bága við markmið samkeppnislaga. Efni „Yfirlýsingar um fjármál Listahátíðar í Reykjavík 1996“ telst því ekki ólöglegt takmörkun á samkeppni af hálfu stjórnvalda.

## 5.

Jafnframt því að óska eftir álitum samkeppnisyfirvalda á áður nefndri yfirlýsingu um fjármál Listahátíðar spyr kvartandi hver sé munur á því að fjármálaráðuneytið felli niður opinber gjöld eða greiði sömu gjöld fyrir tiltekinn aðila. Ljóst er að þetta form styrkveitingar vekur tortryggni hjá kvartanda sem telur tiltekna starfsemi á vegum Listahátíðar geta verið í

samkeppni við rekstur sem hann hefur staðið að. Með því að undanskilja opinber gjöld, eins og hann þarf að greiða af starfsemi sinni, í bókfærðum útgjöldum Listahátíðar, telur kvartandi að keppinautum sé mismunað.

Það er mat samkeppnisráðs að það form styrkveitingar sem felst í því að ráðuneyti og Reykjavíkurborg greiði tiltekin opinber gjöld fyrir Listahátíð í Reykjavík sé óheppilegt og geti skapað tortryggni hjá hugsanlegum keppinautum og fleirum. Með því formi bera rekstrarreikningar ekki með sér samanburðarhæfar upplýsingar við annan rekstur eða sambærilegan rekstur annarra aðila. Auk þess er unnt að túlka slíka styrkveitingu sem dulinn styrk. Það er því æskilegt að mati samkeppnisráðs að opinberar styrkveitingar til Listahátíðar í Reykjavík séu í formi beinna styrkja. Aukið gagnsæi að þessu leyti gefur betri heildarmynd af rekstrinum. Með því fæst aukið rekstrarlegt aðhald og þeir sem starfa við skyldan rekstur og í hugsanlegri samkeppni fá gleggri upplýsingar um þau samkeppnisskilyrði sem starfað er við.

Samkeppnisráð beinir þeim tilmælum til aðstandenda Listahátíðar í Reykjavík, fjármálaráðherra, menntamálaráðherra og borgarstjórans í Reykjavík að allir opinberir styrkir til Listahátíðar verði í formi beinna styrkja og öll gjöld eins og þau sem greidd eru af sams konar eða svipaðri starfsemi komi með beinum hætti fram í bókhaldi Listahátíðar.