

Fimmtudagurinn 21. janúar 1999 kl. 10:00

120. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 1/1999

**Kvörtun Lax-ár ehf. yfir samkeppnisstöðu
fyrirtækisins gagnvart Stangveiðifélagi Reykjavíkur vegna
undanþáguákvæða laga um tekju- og eignarskatt**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 18. maí sl., þar sem Helgi Jóhannesson hrl. kvartar, f.h. Lax-ár ehf., yfir ójafnri samkeppnisstöðu aðila er taki á leigu laxveiðiár og selji veiðileyfi. Lax-á stundi umrædda starfsemi og selji veiðileyfi til innlendra og erlendra aðila. Á sama markaði starfi Stangveiðifélag Reykjavíkur (SVFR), en það sé félagsskapur sem taki m.a. á leigu laxveiðiár og leigi út til félagsmanna sinna. Stangveiðifélagið selji fleiri aðilum en félagsmönnum veiðileyfi. Af bæklingi félagsins sem gefinn sé út á ensku megi draga þá ályktun að félagið líti m.a. til erlendra aðila sem mögulegra viðskiptavina.

Kvartandi telur sig ekki sitja við sama borð og Stangveiðifélagið hvað skattlagningu varðar og skekki það verulega samkeppnisstöðu hans á markaðnum. Kvartandi sé settur undir íslensk skattalög og reglur varðandi allan sinn rekstur, sbr. 1. tl. 2. gr. laga nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt. Stangveiðifélag Reykjavíkur greiði aftur á móti enga skatta af starfsemi sinni, væntanlega á grundvelli 6. tl. 4. gr. sömu laga.

Kvartandi óskar því eftir að Samkeppnisstofnun grípi til nauðsynlegra ráðstafana til leiðréttingar á ofangreindri aðstöðu og vísar þá sérstaklega til 17. gr. samkeppnislaga.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi Lax-ár var sent Skattstjóranum í Reykjavík til umsagnar, þann 1. júlí sl., og barst hún þann 14. sama mánaðar.

Í umsögn Skattstjórans kemur fram að skyldan til að greiða tekju- og eignarskatt taki til hvers konar lögaðila óháð félagsformi, sbr. 2. gr. laga nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt.

Jafnframt segir: „Í 4. gr. sömu laga er kveðið á um undantekningar frá hinni almennu reglu um skattskyldu.

- Í 5. tölulið greinarinnar er kveðið á um að þeir lögaðilar sem um ræðir í 2. gr. og eiga hér lögheimili, skuli hvorki greiða tekjuskatt né eignarskatt, ef þeir verja hagnaði sínum einungis til almenningsheilla og hafa það að einasta markmiði samkvæmt samþykktum sínum

- Í 6. tölulið greinarinnar er kveðið á um að félög, sjóðir og stofnanir sem ekki reka atvinnu, skuli hvorki greiða tekjuskatt né eignarskatt.

Til að ákvæði umrædds 5. tl. 4. gr. eigi við verður fjárhagslegt markmið aðila að vera það eitt að verja hagnaði sínum til almenningsheilla. Þá verður öll raunveruleg ráðstöfun hagnaðar að vera í samræmi við það markmið. Með almennungi í þessu sambandi er vísað til óafmarkaðs fjölda manna.

Við mat á því hvort aðili reki atvinnu eða ekki, sbr. 6. tl. 4. gr., þykir verða að líta til tilgangs starfsemi, umfangs hennar og eðlis.

- Aðili telst í þessu sambandi reka atvinnu þegar efnahagslegur tilgangur starfseminnar miðar að því að skila hagnaði.
- Umfang starfsemi, þ.e. varanleiki hennar og velta í starfseminni, gefur vísbendingu um hvort um atvinnustarfsemi er að ræða eða ekki.
- Þá verður að telja að eðli starfsemi, svo sem hvort hún er rekin í samkeppni við atvinnufyrirtæki, geti gefið vísbendingu um hvort atvinna sé stunduð eða ekki“.

Loks segir í umsögn Skattstjórans í Reykjavík að Stangveiðifélaginu hafi ekki verið gert að greiða tekju- og eignarskatt á liðnum árum. Hins vegar hafi

félagið staðið skil á tryggingagjaldi vegna launagreiðslna og verið gert að greiða virðisaukaskatt af virðisaukaskattskyldum þætti starfsemi sinnar.

2.

Erindi Lax-ár var einnig sent Stangveiðifélagi Reykjavíkur til umsagnar og barst hún, þann 4. ágúst sl., frá Helga V. Jónssyni hrl.

Þar kemur m.a. fram að skattayfirvöld hafi frá stofnun félagsins viðurkennt að það uppfylli undanþáguskilyrði 4. gr. laganna og njóti félagið ekki undanþágu frá öðrum opinberum gjöldum en tekju- og eignarskatti.

Einnig segir í umsögninni að skattstig samkvæmt lögum um tekju- og eignarskatt sé nokkuð mismunandi eftir rekstrarformi. Ekki sé óalgengt að rekstraraðilum sé gert að skila mismunandi skatti af tekjum sínum og eignum. Mismunandi skattstig hafi hingað til ekki verið talið nægjanlegt til að réttlæta sérstakar aðgerðir samkeppnisráðs samkvæmt lögum nr. 8/1993.

Jafnframt segir í umsögninni: „*Ekki er nánar rökstutt í bréfi lögmannsins með hvaða hætti framangreind skattaundanþága Stangveiðifélagsins geri stöðu umbjóðanda hans ójafna, en samkvæmt meðfylgjandi ljósriti úr skattskrá 1997 var hvorki lagður tekjuskattur né eignarskattur á umbjóðanda hans það ár. Verður ekki séð að ástæða sé til afskipta Samkeppnisstofnunar, eins og mál þetta liggur fyrir.*“

Loks kemur fram að Stangveiðifélagið telji sig ekki hafa með höndum atvinnustarfsemi eins og staðfest hafi verið af Skattstjóra með skattalegri meðferð hans og því sé starfsemi félagsins utan ramma laga nr. 8/1993, sbr. 2. gr.

3.

Umsagnir Helga V. Jónssonar hrl. og Skattstjórans í Reykjavík voru sendar kvartanda til athugasemda og bárust þær, þann 26. ágúst sl.

Kvartandi telur ljóst að rekstur Stangveiðifélagsins geti ekki verið undanþeginn þeirri almennu reglu skattalaga að lögaðilar skuli greiða tekjuskatt af öllum tekjum sínum. Ekki sé um að ræða félag sem verji hagnaði sínum til almenningsheilla. Þá sé augljóst að um atvinnustarfsemi sé að ræða hjá Stangveiðifélaginu enda stundi félagið rekstur í samkeppni við aðra

sambærilega starfsemi hér á landi, sbr. sölubækling Stangveiðifélagsins þar sem verið sé að auglýsa laxveiði hér á landi fyrir útlendinga.

Einnig segir að ekki verði séð að það skipti neinu máli í því sambandi sem hér sé til umfjöllunar, hvort rekstur Lax-ár hafi skilað þeim hagnaði í gegnum tíðina að fyrirtækið hafi þurft að greiða tekjuskatt af honum. Aðalatriðið sé að rekstur Lax-ár sé skattskyldur, en ekki rekstur Stangveiðifélagsins og það skapi ójafna stöðu.

Kvartandi telur ekki skipta neinu í þessu sambandi þó skattstig milli félagafirma sé mismunandi. Það geti ekki verið eðlilegt að einn aðili borgi engan skatt meðan annar þarf að borga verulegan skatt, hvort sem það sé 30% eða meir.

Loks gerir lögmaður kvartanda þá kröfu að Samkeppnisstofnun geri Stangveiðifélaginu að breyta rekstrarformi sínu til leiðréttingar á hinni ójöfnu samkeppnisstöðu.

4.

Athugasemdir kvartanda voru sendar lögmanni Stangveiðifélagsins til umsagnar og bárust þær, þann 12. október sl.

Þar kemur m.a. fram að hann telji vandséð hvaða vald Samkeppnisstofnun hafi til að grípa til aðgerða á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga og gangi gegn gildandi framkvæmd varðandi skattskil félaga sem ekki reki atvinnustarfsemi. Eins og fram komi í lögum og ársskýrslum SVFR sé markmið með starfsemi félagsins ekki að skila hagnaði og af þessum sökum hafi félagið ekki greitt tekju- og eignarskatt.

Ekki verði séð að Samkeppnisstofnun hafi vald til þess með stoð í framangreindu ákvæði að gera SVFR að breyta lögum sínum eða hætta þeirri starfsemi félagsins að leigja út veiðiréttindi.

Einnig segir í athugasemdum SVFR: *„Væri stofnuninni unnt að beita einhverjum aðgerðum gagnvart umbjóðanda mínum verður allt að einu ekki séð að þær aðstæður séu fyrir hendi að skaðleg áhrif á samkeppni hafi myndast. Ekki liggur fyrir að umbjóðandi minn sé markaðsráðandi við sölu veiðileyfa til annarra en félagsmanna. Ekki liggur fyrir að þær aðstæður sem rætt er um leiði til að sala slíkra leyfa sé með öðrum kjörum en sala annarra*

sem starfa á sama markaði. Ekkert liggur fyrir um aðrir hafi útilokast frá markaðnum.“

Loks kemur fram að lögmanninum sé ekki kunnugt um nein fordæmi þess að samkeppnisaðstaða tveggja aðila hafi verið talin skert á þeim forsendum að annar aðilinn sé skyldur til að greiða tekju- og eignarskatt en hinn aðilinn ekki.

5.

Umsögnum aðila og athugasemdir dagsettar eftir 1. júlí sl., voru loks sendar Skattstjóranum í Reykjavík til frekari athugasemda, þann 14. desember sl., og bárust þær, þann 17. desember sl.

Þar kemur m.a. fram að Skattstjóri hafi ekki með beinum hætti tekið afstöðu til þess hvort Stangveiðifélagið falli undir skilyrði ákvæða 4. gr. laga nr. 75/1981, þ.e. Skattstjóri hafi ekki kveðið upp úrskurð þess efnis. Hitt sé hins vegar staðreynd að Stangveiðifélaginu hafi á umliðnum árum ekki verið gert að greiða tekju- og eignarskatt.

Einnig vill Skattstjórinn ítreka að í bréfi embættisins til Samkeppnisstofnunar frá 14. júlí sl. sé engin afstaða tekin til skattskyldu Stangveiðifélagsins. Í bréfinu séu reifuð almennt þau sjónarmið sem lögð séu til grundvallar mati á því hvort ákvæði 5. og 6. tl. 4. gr. laga nr. 75/1981 eigi við. Af hálfu embættisins hafi ekki verið kannað sérstaklega hvort þau sjónarmið eigi við í tilviki Stangveiðifélags Reykjavíkur.

III.

Álit samkeppnisráðs

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 21. janúar 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Hrund Hafsteinsdóttir, Karitas Pálsdóttir og Skarphéðinn Þórisson.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli Skattstjórans í Reykjavík á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr.

2.

Fyrirtækið Lax-á, kvartandi í máli þessu, kveðst vera á sama markaði og SVFR hvað varðar leigu á laxveiðiám og sölu á veiðileyfum. Vegna túlkunar á undanþáguákvæði í lögum um tekju- og eignarskatt greiði SVFR hvorki tekju- né eignarskatt. Af þeirri ástæðu telur kvartandi sig ekki sitja við sama borð og SVFR og skekki það verulega samkeppnisstöðu hans. Kvartanda beri lagaskylda til að greiða skattinn meðan SVFR sé undanþegið skattgreiðslunni.

Í máli SVFR kemur fram að þar sem félagið uppfylli undanþáguskilyrði 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt greiði það ekki þá skatta. Félagið telur sig ekki hafa með höndum atvinnustarfsemi og því hafi samkeppnisyfirvöld ekki heimild til að grípa til aðgerða á grundvelli samkeppnislaga og ganga gegn gildandi framkvæmd skattalaga.

Þar sem mál þetta varðar túlkun laga um tekju- og eignarskatt var óskað eftir sjónarmiðum Skattstjórans í Reykjavík um túlkun á undanþáguákvæðum þeim sem koma fram í 5. og 6. tl. 4. gr. laganna. Skattstjóri kveður rétt að SVFR greiði hvorki tekju- né eignarskatt af starfsemi sinni. Síðan rekur hann efni 5. og 6. tl. 4. gr. Til að undanþága 5. tl. eigi við verði fjárhagslegt markmið aðila að vera það eitt að verja hagnaði sínum til almenningsheilla. Þá verði öll raunveruleg ráðstöfun hagnaðar að vera í samræmi við það markmið. Með almenningi í þessu sambandi sé vísað til óafmarkaðs fjölda manna. Undanþága 6. tl. 4. gr. eigi við um þau félög sem ekki reki atvinnu, en við mat á því verði að líta til tilgangs starfsemi, umfangs hennar og eðlis. Skattstjórinn tekur ekki afstöðu til þess í umsögn sinni hvort starfsemi SVFR falli í raun undir undanþágu 5. eða 6. tl. 4. gr.

3.

Í umsögn SVFR er það dregið í efa að starfsemi félagsins falli undir gildissvið samkeppnislaga þar sem það stundi ekki atvinnustarfsemi. Taka verður því til athugunar hvort starfsemi SVFR falli undir gildissvið laganna.

Samkeppnislög taka 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, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Í 4. gr. samkeppnislaga eru einstök hugtök laganna skilgreind. Þar segir að atvinnurekstur sé hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án

tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað sé með gegn endurgjaldi.

SVFR tekur á leigu veiðivötn og ár í þeim tilgangi að selja veiðileyfi í viðkomandi ár og vötn. Veiðileyfin eru aðallega seld félagsmönnum SVFR. Af bæklingi gefnum út af félaginu þar sem ár og vötn félagsins eru kynnt á mjög ítarlegan hátt má draga þá ályktun að markmið þess sé einnig að ná til utanfélagsmanna, innlendra og erlendra. Í umræddum bæklingi, sem er á ensku, eru ár félagsins kynntar og þeim sem áhuga hafi bent á að leita frekari upplýsinga hjá félaginu. Í ársskýrslu fyrir árið 1997 eru tíundaðar tekjur félagsins af sölu veiðileyfa og þóknun fyrir aðstöðu. Þarna er um heildartekjur að ræða svo ekki er hægt að sjá í fljótu bragði hversu mikilla tekna félagið aflar af sölu veiðileyfa til utanfélagsmanna og hversu mikilla tekna það aflar af sölu til félagsmanna.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að SVFR stundar beina markaðssetningu og sölu á veiðileyfum til aðila utan félagsins í samkeppni við aðra á viðkomandi markaði. Með vísan til þessa telur ráðið að SVFR hafi atvinnurekstur með höndum í skilningi samkeppnislaga. Er því ekki unnt að fallast á þær röksemdir félagsins að umrædd starfsemi þess falli utan gildissviðs samkeppnislaga.

4.

Óumdeilt er að SVFR og kvartandi stunda sömu atvinnustarfsemi hvað varðar leigu á ám og vötnum og endurleigu til utanfélagsmanna Stangveiðifélagsins og viðskiptavina Lax-ár. Að þessu leyti eru SVFR og Lax-á á sama þjónustumarkaði. Rekstrarumhverfi þeirra er, hvað þetta áhrærir, að flestu leyti sambærilegt nema hvað varðar skyldu til greiðslu tekju- og eignarskatts. Skattskyldan hvílir á kvartanda en ekki á SVFR. Skiptir þá ekki máli hvort kvartandi hafi í raun greitt tekju- og eignarskatt eða ekki. Rekstrarforsendur kvartanda og SVFR eru því ólíkar. Kvartandi þarf að taka tillit til greiðslu tekju- og eignarskatts í kostnaðarforsendum sínum á meðan keppinauturinn, SVFR, þarf þess ekki. Slík mismunun er til þess fallin að rýra samkeppnistöðu kvartanda. Út frá samkeppnislegu sjónarmiði er því brýnt að honum séu tryggð þau skilyrði að fyrirtækið geti keppt við SVFR á jafnréttisgrundvelli.

5.

Umrædd samkeppnisleg mismunun stafar af undanþáguákvæðum 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt og túlkun á þeim, nánar tiltekið 5. eða 6. tl. Í ákvæðinu segir:

„Þessir aðilar greiða hvorki tekjuskatt né eignarskatt:

...

5. Þeir lögaðilar sem um ræðir í 2. gr. og hér eiga heimili, ef þeir verja hagnaði sínum einungis til almenningsheilla og hafa það að einasta markmiði samkvæmt samþykktum sínum.

6. Félög, sjóðir og stofnanir, sbr. 5. tölul. 2. gr., sem ekki reka atvinnu.“

SVFR telur að starfsemi félagsins falli undir framangreindar undanþágur en starfsemi kvartanda ekki. Er því ástæða til að skoða þau ákvæði nánar. Að teknu tilliti til eðlis þessara undanþága er rökrétt að skoða fyrst 6. tl. Uppfylli SVFR það undanþáguákvæði hefur ekki sjálfstæða þýðingu að fjalla um 5. tl. 4. gr.

Í 6. tl. 4. gr. kemur fram að félög, sjóðir og stofnanir séu undanþegnar skattskyldu ef ekki er um atvinnurekstur að ræða. Við mat á því hvort um atvinnu sé að ræða eða ekki má vísa til umsagnar Skattstjórans í Reykjavík þar sem ítarlega kemur fram til hvers beri að líta við það mat. Enda þótt þjónusta við félagsmenn sé meginþátturinn í starfsemi SVFR er þó gert ráð fyrir því í 2. mgr. 10. gr. laga SVFR að heimilt sé að selja öðrum en félagsmönnum veiðileyfi ef það fari ekki í bága við hagsmuni félagsins að dómi stjórnar. Af bæklingum gefnum út af SVFR og „Federation of Icelandic River Owners“ má ætla að SVFR stundi beina markaðssetningu á veiðileyfum sínum til utanfélagsmanna. Því virðist félagið starfa í samkeppni við önnur fyrirtæki á sama markaði og telur samkeppnisráð að ekki sé hægt að líta svo á að starfsemi SVFR falli að þessu leyti undir undanþáguákvæði 6. tl. 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt.

6.

Kemur þá til skoðunar hvort SVFR uppfylli undanþáguákvæði 5. tl. 4. gr. laga nr. 75/1981.

5. tl. 4. gr. undanþiggur þá lögaðila sem hér eiga heimili frá skattskyldunni, ef þeir verja hagnaði sínum einungis til almenningsheilla og hafa það að einasta markmiði samkvæmt samþykktum sínum.

Hugtakið almenningsheill er ekki skilgreint í 5. tl. en með almenningi er, samkvæmt túlkun Skattstjórans í Reykjavík, átt við ótakmarkaðan fjölda manna. Í ársskýrslu SVFR fyrir árið 1997 kemur fram að heildarfjöldi

félagsmanna þann 31. október hafi verið 2.052. Tilgangur félagsins sé samkvæmt lögum þess m.a. að gæta hagsmuna félagsmanna og bæta aðstöðu þeirra til stangveiði, fyrst og fremst með því að taka á leigu veiðivötn til afnota fyrir félagsmenn eða með því að taka að sér útleigu á veiði í umboði veiðiréttareigenda. Í lögum SVFR kemur hvergi fram að tilgangur félagsins sé sá einn að verja hagnaði félagsins til almenningsheilla. Þvert á móti virðist tilgangurinn vera sá að verja tekjum félagsins til framdráttar félagsmönnum og hagnaður af rekstri virðist því fyrst og fremst vera þeim til hagsbóta sem aðild eiga að félaginu en ekki fyrir almennung. Skýrsla formanns stjórnar í ársskýrslu 1997 styður þetta en þar kemur fram, að SVFR sé stærsti veiðileyfasali á Íslandi og rekstrarhagnaður félagsins hafi verið 3,7 milljónir króna en „[s]kuggahlið þessarar velgengni er hins vegar sú að á tímum vaxandi eftirspurnar rísa úr öskustónum ýmsir aðilar sem telja vænlegt til ágóða að fleyta rjómann af veiðileyfamarkaðnum í slíkri uppsveiflu í eigin ágóðaskyni.“. Formaðurinn telur því ljóst að SVFR og önnur félög þurfi að verja hagsmuni félaga sinna og íslenskra stangveiðimanna.

Félag sem telur sig falla undir undanþágu 5. tl. verður í reynd að verja hagnaði sínum til almenningsheilla enda þótt að það sé ekki gert á þeim tíma og hann myndast. Af ársskýrslu SVFR fyrir árið 1997 sést að hagnaður hafi nýst til að byggja upp sterka eiginfjárstöðu félagsins og ýmissa verkefna í þágu félagsmanna. Heildarskuldir félagsins og eigið fé voru 65,6 m.kr. þann 31. október 1997. Þar af var eigið fé félagsins 63,7 m. kr. Í ljósi þessara upphæða og að teknu tilliti til þarfar félagsins á uppbyggingu efnahags síns innan vissra marka, virðist hagnaði af rekstri SVFR því ekki hafa verið varið til almenningsheilla í raun.

Í ljósi ofangreinds verður það að teljast vafasamt hvort starfsemi SVFR uppfylli í raun þau skilyrði 5. tl. 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt sem undanþiggja félagið frá greiðslu tekju- og eignarskatts.

7.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur samkeppnisráð leika á því vafa að rekstur Stangveiðifélags Reykjavíkur uppfylli skilyrði 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt um undanþágu frá skattskyldu. Það er mat ráðsins að það fari gegn markmiði samkeppnislaga, samanber 1. gr. þeirra, að undanþiggja Stangveiðifélag Reykjavíkur greiðslu tekju- og eignarskatts á sama tíma og skattskylda hvílir á keppinautum Stangveiðifélagsins, þ.m.t. Lax-á ehf., kvartanda í máli þessu. Samkeppnisráð beinir þeim tilmælum til Skattstjórans í

Reykjavík að hafa hliðsjón af framangreindu áliti í túlkun embættisins á undanþáguákvæði 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt.

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 3/1999](#)]