

Mánudagurinn 8. nóvember 1999 kl. 12:00

133. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 28/1999

**Erindi Samtaka iðnaðarins er varðar samkeppnisstöðu
hugbúnaðarfyrirtækja gagnvart Reiknistofu bankanna**

I.

Erindið

1.

Erindi, dags. 11. september 1998, barst frá Samtökum iðnaðarins, ásamt fylgiskjölum. Erindið varðar stöðu hugbúnaðarfyrirtækja á almennum markaði gagnvart hugbúnaðarvinnu Reiknistofu bankanna.

Samtök iðnaðarins segja ástæðu erindisins vera eftirfarandi: „*Bankar, sparisjóðir, tryggingarfélag og lífeyrissjóðir ættu, ef allt væri með felldu, að vera meðal stærstu viðskiptavina íslenskra upplýsingatæknifyrirtækja en eru það alls ekki. Samkvæmt könnunum erlendis eru milli 30–40% af veltu tölvufyrirtækja í nágrannalöndunum fyrir fjármálastofnanir. Margvísleg vandamál hafa skapast í viðskiptum upplýsingatæknifyrirtækja og fyrirtækja opinberra og hálfopinberra stofnana sem eru undanþegnar greiðslu virðisaukaskatts af starfsemi sinni. Þetta hefur leitt til þess að þessir aðilar hafa beinlínis hag af því að byggja upp eigin þjónustudeildir í stað þess að kaupa þjónustuna utan að. Sérstaklega er þetta áberandi þegar í hlut á hvers konar tölvuþjónusta og hugbúnaðargerð“.*

Samtökin benda á ákvæði í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og lög nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, og vitna einnig til bréfs ríkisskattstjóra, dags. 30. nóvember 1994, sem fylgdi með erindinu, og segja að í því sé „...*kveðið skýrt á um að vinna við uppsetningu tölvubúnaðar og hugbúnaðar sé virðisaukaskattskyld. Gildi þá einu þótt þjónustan sé innt af hendi af aðilum sem að öðru leyti reka óskattskylda starfsemi. Bankar og sparisjóðir eru dæmi um slíka aðila“.* Samtökin telja að starfsemi Reiknistofu

bankanna gangi langt út fyrir eiginlega bankastarfsemi og eigi samkvæmt tilvitnuðu bréfi ekki að vera undanþegin virðisaukaskatti.

Samtökin benda á að Reiknistofa bankanna taki enn ekki þátt í útboðum á almennum markaði en upplýsa að hugbúnaðarfyrirtæki verði vör við fækkun verkefna og tilfærslu þeirra til Reiknistofu.

Samtökin fara í erindinu fram á það við samkeppnisyfirvöld að þau athugi „...hvort starfsemi Reiknistofu bankanna takmarki samkeppni og hamli jafnframt aðgangi nýrra samkeppnisaðila að markaði. Jafnframt er þess krafist að Samkeppnisstofnun mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta rekstrarins sem nýtur undanþágu frá virðisaukaskatti og þess hluta sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila allt í samræmi við 14. gr. samkeppnislaga“.

Í lok erindisins segir m.a.: „Rétt er að geta þess að sambærilegt erindi var sent Samkeppnisstofnun með bréfi dags. 18. apríl 1995. Í svari Samkeppnisstofnunar dags. 17. ágúst 1995 kemur fram að samkeppnisyfirvöld hafi enn ekki hafið athugun á samkeppnisstöðu hugbúnaðarfyrirtækja. En ef unnt sé að benda á áþreifanleg dæmi um brot á reglum um samkeppni verði slíkt rannsókn hraðað. Vegna þessara orða er rétt að taka fram að Reiknistofa bankanna tekur ekki þátt í útboðum á þessum markaði, a.m.k. ekki enn. Hins vegar verða hugbúnaðarfyrirtæki áþreifanlega vör við að verkefnum fækkar og þau færast til Reiknistofunnar“.

2.

Meðal fylgiskjala sem Samtök iðnaðarins sendu með erindi sínu er greinargerð sem unnin var af nefnd sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra skipaði í desember 1997 í þeim tilgangi að móta tillögur um bætt ytri skilyrði hugbúnaðar-iðnaðarins. Nefndin lauk störfum í febrúar 1998 og í greinargerð hennar er m.a. kafli þar sem fjallað er um virðisaukaskatt og í honum segir m.a.: „Margvísleg vandamál hafa skapast í viðskiptum upplýsingatæknifyrirtækja og fyrirtækja, opinberra og hálfopinberra stofnana sem eru undanþegnar greiðslu virðisaukaskatts af starfsemi sinni. Undanþágan frá greiðslu virðisaukaskatts felur í sér að þeim er óheimilt að draga frá innskatt af keyptri þjónustu og fá endurgreiðslu. Það hefur aftur leitt til þess að þessir aðilar hafa hag af að byggja upp eigin þjónustudeildir í stað þess að kaupa þjónustuna að. Sérstaklega er þetta áberandi þegar í hlut á hvers konar tölvuþjónusta og hugbúnaðargerð“.

II. Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi fjármálaráðuneytinu með bréfi, dags. 1. október 1998, erindi Samtaka iðnaðarins, ásamt fylgiskjölum, til umsagnar. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 9. nóvember 1998, kemur m.a. fram að ráðuneytið hafi leitað umsagnar ríkisskattstjóra um umkvörtunarefni Samtaka iðnaðarins.

Ráðuneytið vísar í umsögn ríkisskattstjóra, dags. 4. nóvember 1998, sem fylgdi með bréfi ráðuneytisins, en þar segir m.a:

„1. Reiknistofan er í sameign þeirra sem njóta þjónustunnar og er ekki um að ræða hagnaðarsjónarmið í rekstrinum heldur einungis kostnaðarskiptingu milli eignaraðila. Samkvæmt þessu verður að telja að starfsemi reiknistofunnar sé eigin þjónusta þeirra sem eru notendur þjónustunnar (bankanna) og fellur því sú starfsemi undir gildissvið reglugerðar nr. 562/1989, um virðisaukaskatt af eigin þjónustu og úttekt til eigin nota innan óskattskyldra fyrirtækja og stofnana.

2. Sú þjónusta sem reiknistofan veitir bönkum og sparisjóðum og er fólgin í nauðsynlegri skráningu á færslum sem fara í gegnum banka, sparisjóði og aðrar lánastofnanir er nauðsynlegur og órjúfanlegur þáttur í þjónustu þessara aðila og ber því ekki að innheimta virðisaukaskatt af slíkri eigin þjónustu.

3. Aftur á móti er það álit ríkisskattstjóra að sú þjónusta sem fólgin er í hugbúnaðargerð (forritun) eða viðhaldi hugbúnaðar eða vélbúnaðar sé virðisaukaskattskyld og beri að innheimta og skila virðisaukaskatti af slíkri þjónustu, sbr. 1. og 5. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 562/1989. Það fer svo eftir því hvort slík eigin starfsemi fer fram í sérstakri þjónustudeild eða ekki hvert skattverðið er, sbr. 1. og 2. tölu. 3. gr. reglugerðarinnar“.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið taki undir þá afstöðu ríkisskattstjóra sem fram komi í 1. og 2. tölulið umsagnar embættisins.

Ráðuneytið segir í umsögn sinni að það vilji „...að það komi skýrt fram að skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, er þeim aðilum sem undanþegnir eru skattskyldu skv. 3. mgr. 2. gr. laganna skylt að greiða virðisaukaskatt af skattskyldri þjónustu þegar þjónustan er innt af hendi

eingöngu til eigin nota og í samkeppni við skattskylda aðila. Í athugasemdum með ákvæðinu kemur skýrt fram að markmiðið með ákvæðinu sé að mæla fyrir um almenna skattskyldu af eigin þjónustu óskattskyldra fyrirtækja í þeim tilvikum þegar þeir afhenda sjálfum sér skattskylda þjónustu sem er beinlínis í samkeppni við skattskylda aðila samkvæmt lögnum. Hins vegar er tekið fram að almenn skrifstofuvinna og hliðstæð starfsemi verði ekki talin vera í samkeppni við atvinnufyrirtæki á almennum markaði. Í athugasemdunum eru tekin dæmi af þjónustu sem ekki er talin vera skattskyld samkvæmt ákvæðinu og er þar m.a. nefnd þjónusta af eigin tölvu og bókhaldsþjónusta af því tagi sem er almenn og venjuleg í fyrirtækjum og stofnunum. Forritun og viðhald hugbúnaðar eða vélbúnaðar er hins vegar undanskilin, enda ekki talin vera nauðsynlegur þáttur í starfseminni. Áhersluatriðið við afmörkun á í hvaða tilvikum eigin þjónusta óskattskyldra aðila er skattskyld er það hvort samkeppnisaðstæður raskist með almennum hætti sökum virðisaukaskatts, enda er reglan miðuð við að vernda samkeppnistöðu fyrirtækja sem láta í té hliðstæða skattskylda þjónustu“.

Með vísan til ofangreinds álitur ráðuneytið „...að túlka eigi ákvæði virðisaukaskattslaganna um skattskyldu eigin þjónustu óskattskyldra aðila þannig að hugbúnaðargerð og forritun sem stunduð er í óskattskyldum fyrirtækjum eða stofnunum sé skattskyld“.

Ráðuneytið upplýsir að það muni beina þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að gerð verði nákvæm úttekt á skilum Reiknistofu bankanna af þeirri starfsemi sem hér um ræðir og tryggt verði að farið sé að lögum. Það er álit ráðuneytisins að virðisaukaskattslögin séu ekki til þess fallin að raska samkeppnisstöðu hugbúnaðarfyrirtækja gagnvart Reiknistofu bankanna.

2.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 10. nóvember 1998, umsögn fjármálaráðuneytisins um erindið, ásamt fylgiskj., til Samtaka iðnaðarins. Í svarbréfi Samtakanna, dags. 23. nóvember 1998, segir að ljóst sé af bréfi ráðuneytisins og fylgiskjölum að sú starfsemi sem um ræðir sé virðisaukaskattskyld. Samtökin telja það furðu sæta að ekki hafi verið aðhafst neitt vegna þessa þar sem langt sé síðan athygli hafi verið vakin á þessu.

Í lok bréfsins vísa Samtök iðnaðarins til niðurstöðu fjármálaráðuneytisins og ríkisskattstjóra og óska eftir því að samkeppnisyfirvöld grípi til aðgerða sem tryggja muni réttindi samkeppnisfyrirtækja gagnvart Reiknistofu bankanna.

3.

Samkeppnisstofnun sendi Reiknistofu bankanna með bréfi, dags. 30. nóvember 1998, erindi Samtaka iðnaðarins og afrit af umsögn fjármálaráðuneytisins um erindið, ásamt fylgiskjölum. Stofnunin óskaði eftir umsögn Reiknistofunnar um erindið ásamt ákveðnum upplýsingum um eigin hugbúnaðarþjónustu Reiknistofu bankanna. Samkeppnisstofnun barst umsögn Reiknistofunnar, dags. 5. febrúar 1999, ásamt fylgiskjölum.

Í bréfi Reiknistofunnar er m.a. að finna þær upplýsingar sem Samkeppnisstofnun óskaði eftir. Upplýsingarnar vörðuðu í fyrsta lagi virðisaukaskattskil Reiknistofunnar á eigin hugbúnaðarþjónustu, í öðru lagi umfang þessarar þjónustu Reiknistofunnar, og í þriðja lagi fjárhagslegan aðskilnað þessarar þjónustu frá annarri starfsemi Reiknistofunnar. Það álit Reiknistofunnar kemur fram að upplýsingar þær sem Samkeppnisstofnun óskaði eftir falli undir starfssvið skattayfirvalda.

Upplýsingar Reiknistofu bankanna við spurningum Samkeppnisstofnunar eru eftirfarandi:

„1. Reiknistofan greiðir ekki virðisaukaskatt af forritun og viðhaldi þess hugbúnaðar sem saminn er af hugbúnaðardeild Reiknistofunnar. Viðhald vélbúnaðar hefur ávallt verið keypt frá framleiðendum eða öðrum.

...

3. Rekstrarlegur aðskilnaður allra deilda Reiknistofu bankanna er skýrt afmarkaður í bókhaldi“.

Reiknistofa bankanna gerði einnig grein fyrir rekstrarlegu umfangi hugbúnaðardeildar.

Í umsögn Reiknistofunnar um erindi Samtaka iðnaðarins kemur fram að starfsumhverfi fyrirtækisins á hugbúnaðarmarkaðnum sé stórtölvuumhverfi sem valdi því að hönnun eigin forrita sé nauðsynlegur þáttur í starfseminni. Reiknistofan segir að þau fáu fyrirtæki sem starfi í stórtölvuumhverfi hafi að mestu leyti þurft að mennta sitt starfsfólk sjálf þar sem menntun hér á landi miðist nær eingöngu við tölvuumhverfi milli- og smátölva. Reiknistofan segir að fyrirtækinu hafi „... ekki staðið til boða þjónusta hugbúnaðarfyrirtækja á

hinum almenna markaði, einfaldlega vegna þess að þau hin sömu hafa ekki lagt í þann mikla kostnað sem því fylgir að geta þjónustað fyrirtæki í stórtölvuumhverfi. Verði á þessu breyting, þá mun Reiknistofa bankanna án nokkurs vafa nýta sér þá þjónustu og væri slík þróun fagnaðarefni“. Fram kemur einnig að eftir rekstrarformsbreytingu hafi fyrirtækið Skýrr, sem starfar í stórtölvuumhverfi, „...tekið að bjóða þjónustu sína til annarra en fyrrum eigenda og má því segja að það sé eina fyrirtækið, enn sem komið er, sem býður öðrum fyrirtækjum þjónustu á sviði stórtölvurekstrar. Nú þegar hefur þjónusta fyrirtækisins verið nýtt í þágu bankakerfisins og er ekki að efa að svo verði áfram“.

Reiknistofa bankanna segir það rétt sem kemur fram í bréfi Samtaka iðnaðarins að Reiknistofan hafi ekki boðið í verkefni á almennum markaði.

Vegna tilvísunar í erindinu um stöðu mála í nágrannalöndunum þá dregur Reiknistofa bankanna þær upplýsingar sem þar koma fram í efa, a.m.k. hvað varðar Danmörku. Reiknistofa bankanna upplýsir að fyrirtækið sé byggt upp að danskri fyrirmynd en þar í landi annist m.a. stórar tölvumiðstöðvar fyrir banka og sparisjóði hugbúnaðargerð fyrir eigendur sína.

Í umsögn sinni bendir Reiknistofan á nýlegan úrskurð dómstóls Evrópu dómstólsins sem endaði áralöng málaferli danska ríkisins við tölvumiðstöð SDC (Sparekassernes Data Center). Reiknistofan segir málaferlin hafa gengið út á að SDC ásamt öðrum sambærilegum tölvumiðstöðvum hafi verið gert að greiða virðisaukaskatt en ekki tölvuvinnsludeildum stóru dönsku bankanna. Fram kemur að í kjölfar úrskurðarins hafi dönsk skattayfirvöld endurgreitt stórar fjárhæðir til tölvumiðstöðvanna vegna rangrar skattlagningar.

Vegna þeirrar fullyrðingar sem fram kemur í erindi Samtaka iðnaðarins „*Hins vegar verða hugbúnaðarfyrirtæki áþreifanlega vör við að verkefnum fækkar og þau færast til Reiknistofunnar*“ segir Reiknistofan að þvert á móti hafi verkefni verið að færast frá Reiknistofunni til banka og sparisjóða sem nýti sér þjónustu hugbúnaðarfyrirtækja á almennum markaði.

Í lok umsagnarinnar segir: „*Sé horft með sanngirni á þróun hugbúnaðariðnaðarins hér á landi og hlut Reiknistofunnar á því sviði, þá verður ekki horft framhjá þeirri staðreynd að fyrirtækið hefur átt stóran þátt í*

uppbyggingu þessa iðnaðar með beinum viðskiptum við fyrirtæki á þessum markaði og einnig samstarfi við þau um hönnun tölvukerfa“.

4.

Samkeppnisstofnun gaf með bréfum, dags. 12. febrúar 1999, Samtökum iðnaðarins og fjármálaráðuneytinu kost á að koma á framfæri við stofnunina athugasemdum við umsögn Reiknistofu bankanna um erindi það sem hér er til umfjöllunar. Ekki bárust athugasemdir frá fjármálaráðuneytinu.

Með bréfi, dags. 3. mars 1999, gerðu Samtök iðnaðarins athugasemdir við umsögn Reiknistofu bankanna. Þar segir m.a: *„Að mati Samtaka iðnaðarins er mál þetta ákaflega einfalt. Fjármálaráðuneyti og rikisskattstjóri eru sammála um að RB sé skattskyld þegar um er að ræða forritun og viðhald hugbúnaðar. RB hefur árum saman þverskallast við að setta sig við þessa skattskyldu og komist upp með að greiða ekki virðisaukaskatt af þessari starfsemi sinni. RB rekur umfangsmikla starfsemi við forritun og viðhald hugbúnaðar. Með því að RB hefur komist upp með að greiða ekki virðisaukaskatt af þessari starfsemi sinni hefur samkeppnisstaða annarra fyrirtækja sem stunda forritun og viðhald hugbúnaðar skerst að sama skapi“.*

Samtök iðnaðarins vísa í athugasemdum sínum til laga um opinber innkaup nr. 52/1987 og reglugerðar um innkaup ríkisins og telja að ákvæði um útboðsskyldu sem fram komi þar eigi við um Reiknistofu bankanna sem sé að meirihluta í eigu ríkisins. Samtökin álíta að Reiknistofa bankanna sinni hvorki skattskyldu né útboðsskyldu.

Samtök iðnaðarins segja Reiknistofu bankanna gera aukaatriði í máli þessu að aðalatriðum. Í því sambandi segja Samtökin það rangt ályktað hjá Reiknistofu að samkeppnisyfirvöld hafi ekki lögsögu í máli þessu heldur skattayfirvöld. Samtökin segja að háttsemi Reiknistofu bankanna skaði samkeppni og heyri þar með undir samkeppnisyfirvöld. Samtökin mótmæla fullyrðingum Reiknistofunnar sem lúta að stórtölvuumhverfi fyrirtækisins þ.e. um menntun og þekkingu o.fl. og segja *„...Menntun íslenskra tölvunarfræðinga er með því besta sem gerist í heiminum og tekur ekki síður mið af þörfum vegna stórra verkefna og stórtölva en annarra tölvugerða“.* Einnig kemur fram að rétt sé að Reiknistofan *„...lifir í sérheimi, en það er ekki vegna þess að hugbúnaðarfyrirtæki hafi ekki sóst eftir verkefnum þar eða hafi ekki til þess getu. Það er vegna þess að þau eru ekki samkeppnisfær vegna samkeppnis-*

mismununar. Afleiðingin verður sú að nauðsynlegt verður að leita til erlendra fyrirtækja þegar kemur að þróun og gerð nýrra lausna fyrir RB enda hafa íslensk hugbúnaðarfyrirtæki ekki fengið tækifæri til þess að þróa vörur fyrir þennan markað“.

Samtök iðnaðarins segjast gera sér grein fyrir að Reiknistofa bankanna sjái ekki um alla hugbúnaðarvinnu fyrir banka- eða fjármálastofnanir, en upplýsa að Reiknistofan hafi verið tekin „...sem gott dæmi um hugbúnaðardeildir innan fjármálakerfisins sem ekki fara að réttum og eðlilegum leikreglum. Verði athugasemdir Samtaka iðnaðarins teknar til greina verða fleiri aðilar að líta þeirri niðurstöðu en RB“.

Samtök iðnaðarins segja það vandséð hvaða gildi upplýsingar, sem fram komu í erindi þeirra og varði viðskipti hugbúnaðarfyrirtækja í nágrannalöndum við fjármálafyrirtæki, hafi varðandi skattskyldu Reiknistofu bankanna.

Tilvísun Reiknistofu bankanna í niðurstöður Evrópuþingmálsins telja Samtök iðnaðarins ekki fordæmi vegna Reiknistofunnar þar sem fyrirspurnirnar til dómstólsins snúist að mestu um það hvort ákveðnar undanþágur frá virðisaukaskatti sem fram koma í tiltekinni tilskipun Evrópuráðsins „...skuli túlkaðar með þeim hætti að undanþága frá VSK nái einnig til þjónustu sem veitt er bönkum og viðskiptavinum þeirra af „data handling center““. Málið segja Samtök iðnaðarins fyrst og fremst snúast um hvaða þjónusta heyrir undir þessar undanþágur. Ekki sé þar fjallað um hugbúnaðargerð ákveðinna tölvumiðstöðva en skýrt sé gefið til kynna að túlka eigi undanþáguákvæði tiltekinnar greinar þröngt þar sem meginreglan sé sú að greiða eigi VSK af allri þjónustu skattskyldra aðila.

5.

Reiknistofu bankanna var með bréfi, dags. 18. mars 1999, boðið að koma á framfæri við Samkeppnisstofnun athugasemdum við umsögn Samtaka iðnaðarins. Í svarbréfi Reiknistofu bankanna, dags. 8. apríl 1999, vísar fyrirtækið til fyrri skrifna en gerir jafnframt nokkrar athugasemdir við bréf Samtakanna:

„1. Af upphaflegu erindi Samtaka iðnaðarins og athugasemdum í bréfi Samtakanna, dags. 5. febrúar sl., má ráða að Samtök iðnaðarins ætli samkeppnisyfirvöldum að gerast úrskurðaraðili varðandi það hvort eigin hugbúnaðargerð og vinna við viðhald hugbúnaðar RB sé

virðisaukaskattskyld. Hér gætir mikils misskilnings. Úrlausn skattalegra álita- og ágreiningsmála heyrir undir skattyfirvöld, ekki samkeppnis-yfirvöld. Skal upplýst að þessi mál eru nú til athugunar hjá skattyfirvöldum.

2. *Í bréfi Samtaka iðnaðarins frá 3. mars sl. er fullyrt að lögum samkvæmt sé RB skylt að bjóða út forritun og viðhald eigin hugbúnaðar. Þetta er alrangt. Í fyrsta lagi ná lög um opinber innkaup nr. 52/1987 ekki til RB. Og í öðru lagi skal á það bent að jafnvel þótt lögin næðu til RB þá leiðir ekki af lögnum neitt bann við eigin þjónustu eða skylda til að kaupa alla þjónustu af öðrum, heldur skylda til að bjóða út vöru og þjónustu umfram ákveðin viðmiðunarmörk ef ætlunin er að kaupa slíka vöru eða þjónustu af öðrum.*
3. *Í erindi Samtaka iðnaðarins var þess krafist að Samkeppnisstofnun mæli á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta RB sem nýtur undanþágu frá virðisaukaskatti og þess hluta sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. RB telur rétt að benda á að 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga tekur ekki til RB sem er hvorki opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Þess utan er það auðvitað af og frá að ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað geti átt við að því er varðar eigin þjónustu fyrirtækis.*
4. *Vegna þeirra tilmæla Samtaka iðnaðarins í erindi sínu frá 11. september 1998 að Samkeppnisstofnun skoði hvort starfsemi RB takmarki samkeppni og hamli jafnframt aðgangi nýrra samkeppnisaðila að markaði vill RB taka fram að hún telur það ekki í verkahring samkeppnisyfirvalda að taka afstöðu til þess hvort einstök fyrirtæki annast tiltekna eiginþjónustu eða kaupa viðkomandi þjónustu að“.*

6.

Með bréfi, dags. 14. apríl 1999, var Samtökum iðnaðarins gefinn kostur á að koma á framfæri við Samkeppnisstofnun athugasemdum við bréf Reiknistofu bankanna.

Í bréfi Samtaka iðnaðarins, dags. 20. apríl 1999, kemur m.a. fram það álit að í bréfi sínu kjósi Reiknistofa bankanna að líta framhjá kjarna þessa máls, þ.e. skattskyldu og afleiðingum þess að henni sé ekki sinnt.

Samtök iðnaðarins segja ennfremur: „Samtök iðnaðarins halda því alls ekki fram að samkeppnisyfirvöld eigi að úrskurða um skattskyldu, það gera skattýfirvöld að sjálfsgöðu og það hafa þau gert. Það er hins vegar á færi samkeppnisýfirvalda að meta hvaða áhrif það hefur á samkeppnisstöðuna að skattskyldan leiðir ekki til greiðslu skatts og grípa til viðeigandi ráðstafana telji þau að um skaðleg áhrif af þeirri háttsemi sé að ræða“.

7.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 5. maí 1999, bréf Samtaka iðnaðarins til Reiknistofu bankanna. Í svarbréfi Reiknistofu bankanna dags. 17. maí 1999, segir: „Vegna ummæla í lokamálsgreinum ofangreinds bréfs Samtaka iðnaðarins vill Reiknistofa bankanna leggja áherslu á að ákvörðun skattýfirvalda um skattskyldu af umræddri starfsemi RB liggur ekki fyrir. Að undanförunu hafa fulltrúar RB átt viðræður við ríkisskattstjóra og aðra starfsmenn ríkisskattstjóraembættisins um þetta efni og var síðasti fundur þeirra haldinn 14. maí. Niðurstaða fundarins var að ríkisskattstjóraembættið mun framkvæma nákvæma skoðun á starfsemi RB, með hliðsjón af ákvæðum laga og reglugerða um virðisaukaskatt, áður en embættið tekur afstöðu í málinu.

Þetta mál er því ekki á því stigi að samkeppnisyfirvöld geti ályktað um það á þeim grundvelli sem fram kemur í lokamálslið ofangreinds bréfs Samtaka iðnaðarins“.

Bréf Reiknistofu bankanna var sent Samtökum iðnaðarins til upplýsinga.

III.

Lagaumhverfi

1.

Í lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988 segir m.a. í 3. mgr. 2. gr.: „Eftirtalin vinna og þjónusta er undanþegin virðisaukaskatti:

...

10. Þjónusta banka sparisjóða og annarra lánastofnana, svo og verðbréfamíðlun.

...“.

Í 2. mgr. 3. gr. virðisaukaskattslaganna segir m.a.: „Aðilar, sem hafa með höndum starfsemi sem fellur undir 3. og 5. mgr. 2. gr., skulu greiða virðisaukaskatt af skattskyldum vörum og þjónustu þegar vara er framleidd eða þjónusta innt af hendi eingöngu til eigin nota og í samkeppni við skattskylda aðila skv. 1. mgr.“.

Í reglugerð nr. 562/1989, um virðisaukaskatt af eigin þjónustu og úttekt til eigin nota innan óskattskyldra fyrirtækja og stofnana, segir m.a. í 1. mgr. 2. gr.: „Eftirtalin starfsemi er skattskyld samkvæmt reglugerð þessari að svo miklu leyti sem hún er í samkeppni við atvinnufyrirtæki:

1. Smíði, viðhald og viðgerðir véla, tækja, húsgagna og áhalda í verksmiðju, verkstæði eða starfsstöð.

...

5. Þjónusta verkfræðinga, tæknifræðinga, arkitekta, lögfræðinga, löggiltra endurskoðenda og annarra stétta er almennt þjóna atvinnulífinu, önnur en almenn skrifstofuþjónusta“.

Í 3. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segir: „Starfsemi telst vera rekin í samkeppni við atvinnufyrirtæki samkvæmt reglugerð þessari þegar viðkomandi vara eða þjónusta er almennt í boði hjá atvinnufyrirtækjum og skiptir ekki máli í því sambandi hvort eða hve mikið aðili selur af slíkum vörum eða þjónustu til annarra“.

2.

Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga kemur meðal annars fram að hlutverk samkeppnisráðs sé „...að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði“.

2. mgr. 14. greinar laganna hljóðar svo: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um

fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á 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“.

Í 19. grein samkeppnislaga segir: „...*Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra“.*

IV.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 8. nóvember 1999, var ákvörðun tekin í þessu máli. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Erindi Samtaka iðnaðarins sem hér er til umfjöllunar varðar samkeppnisstöðu hugbúnaðarfyrirtækja gagnvart Reiknistofu bankanna. Í erindinu fara Samtökin fram á það við samkeppnisyfirlögd að þau í fyrsta lagi athugi hvort starfsemi Reiknistofu bankanna takmarki samkeppni og hindri aðgang nýrra aðila að markaði. Í öðru lagi krefjast Samtök iðnaðarins þess að samkeppnisráð mæli, á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta starfsemi Reiknistofunnar sem nýtur undanþágu frá virðisaukaskatti og þess hluta sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

Erindi sínu til stuðnings vísa Samtök iðnaðarins í lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og bréf ríkisskattstjóra, dags. 30. nóvember 1994, sem fylgdi með erindinu. Samtökin segja að í umræddu bréfi ríkisskattstjóra hafi komið skýrt fram að vinna við uppsetningu tölvu- og hugbúnaðar sé virðisaukaskattskyld þótt um sé að ræða aðila sem reki óskattskylda starfsemi t.d. banka og sparisjóði. Einnig vísa Samtök iðnaðarins í greinargerð nefndar um bætt ytri skilyrði hugbúnaðariðnaðarins frá febrúar 1998. Í greinargerðinni er m.a. fjallað um vandamál sem skapast hafi í viðskiptum upplýsingafyrirtækja og aðila sem eru undanþegnir greiðslu virðisaukaskatts af starfsemi sinni. Í

greinargerðinni er bent á að skattleysi hafi leitt til þess að aðilar hafi haft hag af því að byggja upp eigin þjónustudeildir í stað þess að kaupa þjónustu af öðrum.

Samtök iðnaðarins leggja ríka áherslu á að fyrir hafi legið og fram hafi komið í umfjöllun um erindið að Reiknistofa bankanna hafi ekki greitt virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem hér um ræðir þó svo að fram hafi komið bæði af hálfu ríkisskattstjóra og fjármálaráðuneytisins að um skattskylda starfsemi væri að ræða. Slíkt skattleysi hafi leitt til þess að aðilar hafi haft hag af því að byggja upp eigin þjónustudeildir og skert samkeppnisstöðu hugbúnaðarfyrirtækja.

2.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins um erindi Samtaka iðnaðarins kemur fram að ráðuneytið hafi fengið ríkisskattstjóraembættið til að gefa umsögn um erindið. Ráðuneytið vísar í umsögn ríkisskattstjóra og tekur m.a. undir þá afstöðu sem þar kemur fram að Reiknistofa bankanna sé sameign þeirra sem njóta þjónustunnar, þ.e. bankanna, og starfsemin sé eigin þjónusta þeirra og falli því undir gildissvið reglugerðar nr. 562/1989, um virðisaukaskatt af eigin þjónustu og úttekt til eigin nota innan óskattskyldra fyrirtækja og stofnana. Jafnframt er ráðuneytið sammála þeirri túlkun ríkisskattstjóra að sú starfsemi Reiknistofunnar sem fólgin sé í nauðsynlegri skráningu á færslum sem fara í gegnum banka, sparisjóði og aðrar lánastofnanir sé nauðsynlegur og órjúfanlegur þáttur í þjónustu þessara aðila og sé þar með ekki virðisaukaskattskyld. Í umsögn ríkisskattstjóra kemur ennfremur fram að sú þjónusta sem fólgin sé í hugbúnaðargerð eða viðhaldi hugbúnaðar eða vélbúnaðar sé virðisaukaskattskyld og beri að skila virðisaukaskatti af slíkri þjónustu sbr. 1. og 5. tölul. 1. mgr. 2. gr. fyrrnefndrar reglugerðar.

Fjármálaráðuneytið vísar í umsögn sinni til ákvæða í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, þar sem fjallað er um undanþágur frá skattskyldu, 3. mgr. 2. gr., og 2. mgr. 3. gr., þar sem fram kemur að þrátt fyrir undanþágu frá skattskyldu sé aðilum skylt að greiða virðisaukaskatt af skattskyldri þjónustu þegar þjónustan sé innt af hendi eingöngu til eigin nota og í samkeppni við skattskylda aðila. Ráðuneytið vísar í athugasemdir með síðarnefnda ákvæðinu og segir að í þeim komi skýrt fram að markmiðið með ákvæðinu sé að mæla fyrir um almenna skattskyldu af eigin þjónustu óskattskyldra fyrirtækja í þeim tilvikum þegar þeir afhenda sjálfum sér skattskylda þjónustu sem sé beinlínis í samkeppni við skattskylda aðila samkvæmt lögnum. Ennfremur segir ráðuneytið að í athugasemdunum séu tekin dæmi um eigin þjónustu sem ekki

sé talin skattskyld en jafnframt sé bent á eigin þjónustu sem sé skattskyld. Þar komi fram að forritun og viðhald hugbúnaðar eða vélbúnaðar sé skattskyld, enda ekki talin vera nauðsynlegur þáttur í starfseminni. Fram kemur að áhersluatriðið við afmörkun á í hvaða tilvikum eigin þjónusta óskattskyldra aðila er skattskyld sé hvort samkeppnisaðstæður raskist með almennum hætti sökum virðisaukaskatts. Ráðuneytið segir að reglan sé miðuð við að vernda samkeppnistöðu fyrirtækja sem láta í té hliðstæða skattskylda þjónustu.

Það álit ráðuneytisins kemur fram að túlka eigi ákvæði virðisaukaskattslaganna um skattskyldu af eigin þjónustu óskattskyldra aðila þannig að hugbúnaðargerð og forritun sem stunduð sé í óskattskyldum fyrirtækjum eða stofnunum sé skattskyld. Fram kemur að ráðuneytið muni beina þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að gerð verði nákvæm úttekt á skilum Reiknistofu bankanna af þess háttar starfsemi og tryggt verði að í hvívetna sé farið að lögum. Lögin að mati ráðuneytisins séu ekki til þess fallin að raska samkeppnisstöðu hugbúnaðarfyrirtækja gagnvart Reiknistofu bankanna.

3.

Í umsögn Reiknistofu bankanna um erindi Samtaka iðnaðarins kemur m.a. fram að sú starfsemi fyrirtækisins sem erindið beinist að sé rekin af Reiknistofunni í þágu eigin starfsemi. Jafnframt kemur fram að starfsemin sé ekki boðin öðrum. Reiknistofan upplýsir að verkefni hafi verið að færast frá fyrirtækinu til eigenda þess, þ.e. banka og sparisjóða.

Reiknistofan upplýsir að starfsumhverfi hennar sé stórtölvuumhverfi og þau fáu fyrirtæki hér á landi sem starfi í slíku umhverfi hafi að mestu þurft að mennta sitt starfsfólk sjálf þar sem menntun hér á landi miðist nær eingöngu við tölvuumhverfi milli- og smátölva. Reiknistofan segir að fyrirtækinu hafi ekki staðið til boða þjónusta hugbúnaðarfyrirtækja á hinum almennum markaði þar sem þau hafi ekki lagt út í þann mikla kostnað sem því fylgi að geta þjónað fyrirtæki í stórtölvuumhverfi. Ennfremur segir Reiknistofan að ef breyting verði á þessu þá muni Reiknistofan án nokkurs vafa nýta sér þá þjónustu og væri slík þróun fagnaðarefni.

Reiknistofa bankanna segir í umsögn sinni að það sé ekki samkeppnisyfirvalda að úrskurða um það hvort eigin hugbúnaðargerð og vinna við viðhald hugbúnaðar fyrirtækisins sé virðisaukaskattskyld. Slíkt heyri undir skatt-yfírvöld. Reiknistofa bankanna upplýsir að ekki liggi fyrir ákvörðun

skattyfirvald um skattskyldu fyrirtækisins af umræddri starfsemi. Ríkisskattstjóraembættið hafi ákveðið að framkvæma nákvæma skoðun á starfsemi Reiknistofunnar með hliðsjón af ákvæðum laga og reglugerða um virðisaukaskatt áður en embættið taki afstöðu í málinu.

Reiknistofa bankanna bendir á að 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga geti ekki átt við um fyrirtækið þar sem það sé hvorki opinbert fyrirtæki né fyrirtæki sem starfi að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Reiknistofan telur það einnig af og frá að umrætt ákvæði geti átt við að því er varðar eigin þjónustu fyrirtækis. Einnig telur Reiknistofan það ekki samkeppnisyfirvalda að taka afstöðu til þess hvort einstök fyrirtæki kjósi að annast tiltekna eigin þjónustu eða kaupa hana frá öðrum.

4.

Eins og fram hefur komið er krafan sem Samtök iðnaðarins gera tvíþætt. Þess er óskað að samkeppnisyfirvöld meti hvort það skaði samkeppni á hugbúnaðarmarkaðnum að Reiknistofa bankanna greiði ekki virðisaukaskatt af starfsemi sinni auk þess sem þess er krafist að beitt verði ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað starfseminnar. Af hálfu skattyfirvalda kemur fram að Reiknistofan sé sameign þeirra sem njóti þjónustu hennar. Telja þau að starfsemin falli undir gildissvið reglugerðar um virðisaukaskatt af eigin þjónustu og úttekt til eigin nota innan óskattskyldra fyrirtækja og stofnana. Þjónustan sem Reiknistofan veiti eigendum sínum hins vegar sé órjúfanlegur þáttur í þjónustu þeirra og beri ekki að innheimta virðisaukaskatt af slíkri eigin þjónustu. Aftur á móti beri Reiknistofunni að innheimta virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem felist í hugbúnaðargerð eða viðhaldi hugbúnaðar eða vélbúnaðar. Loks kemur fram að skattyfirvöld vinni að úttekt á skattskilum Reiknistofunnar af skattskyldri þjónustu við eigendur fyrirtækisins.

Ljóst er af gögnum málsins að lög um virðisaukaskatt og reglur byggðar á þeim mismuna ekki, eins og hér stendur á, almennum hugbúnaðarfyrirtækjum samkeppnislega í samanburði við Reiknistofu bankanna. Hins vegar virðist af gögnum málsins mega ráða að Reiknistofan hafi ekki greitt virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem hún hefur innt af hendi fyrir eigendur sína, banka og sparisjóði. Þó að það leiði til mismunandi samkeppnisstöðu ef sumir aðilar á sama samkeppnismarkaði greiða skatta en aðrir ekki, þrátt fyrir sömu skyldur, þá er það ekki á valdsviði samkeppnisyfirvalda að leiðrétta þá mismunun heldur skattyfirvalda. Upplýst hefur verið, hvað varðar meinta mismunun í því

máli sem hér er til umfjöllunar, að skattyfirvöld hafi skattskil Reiknistofunnar til athugunar. Að mati samkeppnisráðs er því af framangreindum ástæðum ekki þörf frekari umfjöllunar ráðsins um þennan hluta kröfu Samtaka iðnaðarins.

Samtök iðnaðarins fara fram á það að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta í starfsemi Reiknistofu bankanna sem nýtur undanþágu frá virðisaukaskatti og þess hluta starfsemi fyrirtækisins sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila, sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Tvö skilyrði þurfa að vera fyrir hendi svo unnt sé að beita ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Fyrirtæki eða stofnun verður að hluta til að starfa í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og að hluta til að hafa með höndum rekstur sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Að mati samkeppnisráðs er hvorugt framangreindra skilyrða uppfyllt í máli þessu. Reiknistofa bankanna er ekki opinbert fyrirtæki, starfar ekki í skjóli opinbers einkaleyfis eða nýtur verndar á annan hátt í skilningi samkeppnislaga. Að framan hefur verið sýnt fram á að fyrirtækið hefur í raun sömu skattskyldur og fyrirtæki í hugbúnaðariðnaði sem telja Reiknistofuna vera í samkeppnisrekstri. Þó að fyrirtækið hafi hugsanlega ekki staðið skil á greiðslu þeirra skatta sem því ber lögum samkvæmt að greiða felst ekki í því opinber vernd í skilningi samkeppnislaga. Það er einnig vafamál að Reiknistofan sé í samkeppnisrekstri í þeirri hugbúnaðargerð og uppsetningu og viðhaldi tölvubúnaðar sem fjallað er um í máli þessu. Upplýst hefur verið að Reiknistofan inni slíka vinnu af hendi aðeins fyrir eigendur sína, banka og sparisjóði. Starfar hún nánast sem deild í þeim fyrirtækjum sem að henni standa. Af því leiðir að Reiknistofan er ekki að bjóða þjónustu sína öðrum, á hinum almenna markaði hugbúnaðar eða annars tölvubúnaðar. Rekstur Reiknistofunnar getur því ekki talist vera í „...frjálstri samkeppni við aðra aðila.“ Verður því að líta svo á að lagaheimild bresti til að kveða á um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri Reiknistofu bankanna.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur samkeppnisráð að ekki séu skilyrði til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga í máli þessu.

V.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til að hafast frekar að vegna erindis Samtaka iðnaðarins.“

*[Máli þessu var áfryjað; sjá Úrskurð áfryjunarnefndar samkeppnismála í máli
[nr. 17/1999](#)]*