

Mánudagurinn 5. mars 2001 kl. 14:00

161. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 8/2001

**Erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa
um meint brot Leikfélags Reykjavíkur, Þjóðleikhússins
og Íslensku óperunnar á samkeppnislögum**

**I.
Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Bandalagi sjálfstæðra leikhúsa, dags. 16. nóvember 1999, vegna samkeppnisskilyrða í leikhúsrekstri. Yfirskrift erindisins er eftirfarandi:

- „1) Að fá úr því skorið hvort Leikfélag Reykjavíkur og Þjóðleikhúsið hafi brotið samkeppnislög með því að nýta opinbera styrki til undirboða á leikhúsmarkaði þar sem samkeppni ríkir.
- 2) Að fá úr því skorið hvort íslenska ríkið og Reykjavíkurborg mismuni aðilum í leikhúsrekstri og hvernig leiðrétta megi það ef svo er.
- 3) Að fá úr því skorið hvort Leikfélagi Reykjavíkur, Þjóðleikhúsinu eða Íslensku óperunni sé heimilt að nota opinbera styrki til undirboða við útleigu á húsnæði sínu, en ljóst má vera að samkeppni ríkir á þeim markaði í dag.“

Þess skal getið að samkvæmt 1. gr. laga Bandalags sjálfstæðra leikhúsa (skammstafað SL) er bandalagið „sameiginlegur vettvangur hópa atvinnufólks í leiklist. Tilgangur Bandalagsins er að vinna að sameiginlegum hagsmunamálum allra sjálfstæðra leikhúsa og sviðslistamanna á Íslandi.“ Í 2. gr. segir: „Aðili að SL getur hvert það leikhús eða sá leikhópur orðið, sem ætlar sér að starfa á grunni atvinnumennsku í leiklist og hægt er að kalla sjálfstætt starfandi leikhús eða hóp.“ Bandalag sjálfstæðra atvinnuleikhúsa, skammst. BAAL, var forveri Bandalags sjálfstæðra leikhúsa.

Meginmál erindis Bandalags sjálfstæðra leikhúsa er eftirfarandi:

„Á síðustu árum hefur orðið alger bylting í starfi sjálfstæðu leikhúsanna. Frumsýningum hefur fjölgað úr um 8 - 10 á ári í 32 frumsýningar á ári síðustu þrjú ár. Áhorfendafjöldi hefur vaxið úr nokkrum þúsundum í á þriðja hundrad

Þúsund (til samanburðar má nefna að opinberu leikhúsin tvö í Reykjavík voru með samtals um 180 þús. gesti á síðasta leikári). Ein veigamesta breytingin á þessum vettvangi og ástæða þessa vaxtar, er sú að fjöldi sjálfstæðra leikhúsa hefur aukist gríðarlega. Ennfremur eru nokkur þeirra með fasteignir í rekstri, þ.e.a.s. þau reka eigið leikhús sem þau eru annað hvort að kaupa/byggja eða leigja. Í þessum leikhúsum er nú boðið upp á samfellda dagskrá allt árið.

Opinberu leikhúsin eru að sækja æ stífar inn á stuðningsaðila eða kostunaraðilamarkaðinn. Með öðrum orðum: þau sækja sér fé, eða jafngildi þess, hjá fyrirtækjum og stofnunum. Oft er þetta gert í nafni samvinnu eða samstarfs og þá í formi framlags frá fyrirtækinu sem jafngildir reiðufé. Á þessum markaði hafa sjálfstæðu leikhúsin oft náð að brúa það bil sem þarf til að koma sýningum á fjalirnar. Það að stóru opinberu leikhúsin sæki í þann stuðning sem þarna má fá er siðlaust í okkar augum. Þau hin sömu stóru leikhús taka til sín stærsta hluta þess sem opinberir aðilar veita í styrki til leiklistar. Að þau komi með freklegum hætti inn á þennan markað er bara ein aðferðin enn til að drepa sjálfstæðu leikhúsin.

Í krafti opinbers stuðnings geta opinberu leikhúsin eytt miklu fé í auglýsingar. Aldrei hefur það verið meira áberandi en í vetur. Leikfélag Reykjavíkur hefur gengið mjög freklega fram í sinni auglýsingamennsku. Sjálfstæðu leikhúsin hafa enga möguleika á að keppa við LR hvað þetta varðar. Því má segja að sérstaklega í haust hafi það félag kaffært sjálfstæðu leikhúsin í þessum skilningi. Við svona auglýsingamennsku eiga sjálfstæðu leikhúsin ekkert svar því þetta er gert í krafti opinberra styrkja sem þau ekki njóta.

Annað atriði sem er mjög alvarlegt að okkar mati er það, að einkum og sér í lagi Íslenska óperan er að keppa við sjálfstæðu leikhúsin um útleigu á sýningarhúsnæði. Íslenska óperan nýtur töluverðs stuðnings frá ríki. Á síðasta leikári þá setti óperan upp eitt verkefni. Að öðru leyti virtist starf óperunnar aðallega vera fólgið í því að leigja út húsnæði sitt til sjálfstæðra leikhúsa. Þar naut Íslenska óperan yfirburða sinna í krafti stuðnings frá ríkinu og bauð leiguverð sem erfitt eða ógjörningur er að keppa við.

[...]

Af framangreindu má vera ljóst að samkeppni hefur vaxið á þessum markaði íslenskrar leiklistar. En þar er öll aðstaða íslenskra sviðslistastofnana með ólíkum hætti. Þjóðleikhúsið og Leikfélag Reykjavíkur eru styrkt verulega af hinu opinbera. Þjóðleikhúsið er með 367 milljónir á árinu 1999 í opinberan styrk. LR er með 170 milljónir. Sjálfstæðu leikhúsin eru með um 38 milljónir í opinbera styrki. Sjálfstæðu leikhúsin hafa bent á þá augljósu staðreynd að þessi staða sem nú ríkir á þessum markaði er með öllu óviðunandi. Ríki og borg eru að niðurgreiða leikhúsmiða opinberu leikhúsanna um 2000 og 4000 kr. pr. miða. Sambærilegar tölur fyrir sjálfstæðu leikhúsin eru um 180 kr. pr.

miða. Ennfremur hefur það nú verið að gerast að opinberu leikhúsin hafa verið að selja miða á sýningar sínar á 900 til 1000 kr. Svo lágt miðaverð geta opinberu leikhúsin boðið vegna þeirra styrkja sem þau njóta.

Sjálfstæðu leikhúsunum þykir öfugsnið ef samkeppni á leikhúsmarkaði er hætt að snúast um innihald og gæði leiksýninga. Aðstaða sjálfstæðu leikhúsanna er þannig að þau eru alls ekki í stakk búin til að fara út í samkeppni sem byggir á undirboðum. Hvað þá að þau geti boðið á almennum markaði áhorfendum sínum ókeypis í leikhús eins og LR hefur gert.

Íslenskt leikhús er leikhús almennings. Um það ber aðsóknin vitni. Það er ósk sjálfstæðu leikhúsanna að bjóða megi aðgöngumiða á verði sem allir geti borgað. En til þess að svo megi verða er nauðsynlegt að opinberir aðilar hætti að mismuna leikhúsunum og hópunum með svo ósanngjörnum hætti. Ennfremur er það eðlilegt að settar séu skorður við því hversu lágt aðgöngumiðaverð opinberu leikhúsin megi bjóða, því þau tilboð eru gerð í skjóli verulegra styrkja.

Þessi staða er með öllu óviðunandi. Sjálfstæðu leikhúsin hafa á undanförunum vikum orðið áþreifanlega fyrir barðinu á undirboðum opinberu leikhúsanna. Því óskum við eftir athugun á því með hvaða hætti er hægt að rétta af þá mismunun sem á sér stað á þessum markaði sem grimm samkeppni á sér stað.

Það er hægt að hugsa sér rekstrarumhverfi leikhúsa á Íslandi með ýmsum hætti. Okkar skoðun er sú að það megi jafna samkeppnisstöðu opinberu og sjálfstæðu leikhúsanna með því t.d. að:

- opinberir aðilar veiti fé til stuðnings sjálfstæðu leikhúsunum sem nemur ákveðnu hlutfalli þeirrar upphæðar sem veitt er til opinberu leikhúsanna, t.d. 30%.
- opinberu leikhúsunum verði óheimilt að veita meiri afslátt af miðaverði en sem nemur ákveðnu hlutfalli, t.d. 15%.
- að þeim sem leigja út sýningarhúsnæði og njóta opinberra styrkja, verði óheimilt að nota opinbera styrki til að standa undir hluta kostnaðarins við útleiguna.
- að listrænt hlutverk opinberu leikhúsanna verði skilgreint, þ.e. skoðað verði hvort opinberu leikhúsin hafi ákveðnum skyldum að gegna hvað varðar val verkefna.“

II. Málsmeðferð

1.

Með bréfum Samkeppnisstofnunar dags. 10. desember 1999 var erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa sent menntamálaráðuneytinu og Reykjavíkurborg til umsagnar og jafnframt óskað eftir tilteknum upplýsingum. Þá var erindið sent Þjóðleikhúsinu og Leikfélagi Reykjavíkur og þeim boðið að koma að sjónarmiðum sínum í málinu.

2.

Athugasemdir bárust frá Þjóðleikhúsinu með bréfi dags. 4. janúar 2000. Er þar í upphafi fjallað um þá meginspurningu í erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa hvort opinberir aðilar mismuni aðilum í leikhúsrekstri og hvort Þjóðleikhúsið hafi brotið samkeppnislög með því að nota opinbera styrki til undirboða á leikhúsmarkaði. Kemur þar m.a. eftirfarandi fram:

„Þessu er til að svara, að Þjóðleikhúsið hefur að sjálfsögðu þá sérstöðu meðal íslenskra leikhúsa, að það er ríkisleikhús, eign íslenska ríkisins, stofnað, byggt og rekið af ríkinu. Stofnun og rekstur Þjóðleikhússins er stefnuyfirlýsing um menningarlegt sjálfstæði íslensku þjóðarinnar á sínum tíma. Það hefur verið stolt íslensku þjóðarinnar að eiga sitt þjóðleikhús eins og flestar aðrar menningarþjóðir. Hugmyndirnar og hugsjónirnar sem búa að baki rekstri Þjóðleikhúss eru frá upphafi menningarlegs, félagslegs og uppeldislegs eðlis en ekki viðskiptalegs. Íslensk stjórnvöld hafa í hálföld borið gæfu til að standa vörð um leikhúsið og búa þannig að því að það hefur haldið hlutverki sínu sem flaggskip íslenskrar leiklistar. Þaðan er sprottin sú íslenska leiklist sem við þekkjum í dag og þar hefur stór hluti þeirra ungu íslensku leikhúslistamanna, sem á undanförunum árum hafa stofnað eigin leikhópa og jafnvel leikhús, alist upp og fengið sitt uppeldi, skólun og örvun.

Þjóðleikhúsið er eina íslenska leikhúsið sem starfar samkvæmt opinberri löggjöf. Í lögnum eru því lagðar á herðar ákveðnar skyldur og kvaðir og þar eru fyrirmæli um til hvers og innan hvaða ramma reka skuli leikhúsið. Þjóðleikhúsinu ber að uppfylla ákveðnar skyldur, það á að efla og þróa íslenska leikritun, kynna áhorfendum sígild verk leikbókmenntanna, sýna söngleiki og óperur og hafa á boðstólum efni fyrir börn, vera til fyrirmyndar um meðferð íslenskrar tungu og svo mætti lengi telja. [...] Ekkert annað íslenskt leikhús býr við slíka löggjöf. Þetta skapar Þjóðleikhúsinu því strax aðrar rekstrarforsendur en öðrum íslenskum leikhúsum, sem búa við algert frelsi hvað varðar starfsemi sína og tegund verkefna.“

Þá segir að Þjóðleikhúsið sé stærsta menningarstofnun þjóðarinnar hvað starfsmannafjölda varðar, en þar starfi að staðaldri um 120 fastráðnir starfsmenn, en auk þess geti fjöldi lausráðinna starfsmanna á ársgrundvelli

verið um 400-500 manns. Starfsfólk Þjóðleikhússins þiggi laun samkvæmt opinberum kjarasamningum, sem Þjóðleikhúsið er aðili að ásamt fjármálaráðuneytinu og stéttarfélögum viðkomandi starfsmanna. Þessa kjarasamninga verði að sjálfsögðu að virða og setji það Þjóðleikhúsið í sérstöðu sem ekkert leikhús innan Bandalags sjálfstæðu leikhúsanna býr við. Sjálfstæðu leikhúsin eigi því auðveldara um vik að vinna hlutina á ódýrari og frjálslægri hátt. Þetta atriði og ýmis önnur séu þess valdandi að Þjóðleikhúsið búi við allt aðrar rekstrarforsendur en sjálfstæðu leikhúsin.

Í bréfi Þjóðleikhússins segir ennfremur:

„Varpað er fram þeirri staðhæfingu í erindi Bandalagsins að “opinberu leikhúsin”, þ.e. Þjóðleikhúsið og Leikfélag Reykjavíkur undirbjóði verð aðgöngumiða á leikhúsmarkaði. Hvað Þjóðleikhúsið varðar er þessi staðhæfing röng. Þykir okkur miður að vera sett þar á sama bás og Leikfélag Reykjavíkur, sem vissulega hefur á undanförnum misserum iðulega boðið leikhúsferðir á hálfvirði. Þjóðleikhúsið hefur ekki lagt í vana sinn að vera með slík tilboð. Slíkt hefur aðeins einu sinni gerst í hálftrar aldar sögu leikhússins og var það nú í haust, er félögum í ákveðnum samtökum, handhöfum svokallaðra Fríkorta, voru boðnir tveir leikhúsmiðar á verði eins á tiltekna leiksýningu í takmarkaðan tíma. Var þetta einstakt tilfelli vegna nýs samnings við viðkomandi samtök á vegum markaðsdeildar leikhússins og engan veginn unnt að skoða sem stefnuyfirlýsingu Þjóðleikhússins á þessu sviði. Benda má á, að leikhús og leikhópar innan Bandalags sjálfstæðu leikhúsanna hafa iðulega boðið upp á svipuð kjör. [...].

Einu frávikin frá fullu miðaverði í Þjóðleikhúsið eru afsláttarkjör þau, sem tíðkast hafa um áratuga skeið jafnt hjá Þjóðleikhúsinu sem öðrum leikhúsum og leikflokkum, þ.e. afsláttur til skólafólks og ellilífeyrisþega, auk hópafsláttar. Gilda um þetta ákveðnar reglur, sem margir leikhópanna hafa tekið mið af og hefur ekki verið ágreiningur um þessi mál meðal leikhúsfélks.

Rekstrarforsendur Þjóðleikhússins eru sem fyrr segir menningarlegar og megin ástæðan fyrir því að ríkið heldur úti Þjóðleikhúsi með reglubundnu ríkisframlagi, sem nemur um 70% af rekstrarkostnaði leikhússins, er sú, að með því móti sé unnt að bjóða upp á leiklist í hæsta gæðaflokki á verði, sem viðráðanlegt sé öllum almenningi. Það hefur því alla tíð verið ljóst að verð aðgöngumiða í leikhúsið er niðurgreitt og Þjóðleikhúsið hefur aldrei verið rekið í ágóðaskyni. Verð aðgöngumiða er ekki bundið í lög en alla tíð hefur verið reynt að halda því innan þeirra marka sem ætla má að almenningur ráði við. Það miðaverð hafa önnur leikhús svo notað sem viðmiðun og hefur til þessa ríkt um það sátt og samlyndi. Til herra miðaverðs hefur einvörðungu verið gripið, ef sérstaklega mikill kostnaður fylgir sýningum svo sem óperum og stærri söngleikjum.

Varðandi þriðja atriði erindis Bandalagsins, þar sem rætt er um undirboð í útleigu á húsnæði Þjóðleikhússins er rétt að taka fram, að vegna gífurlegrar og samfelldrar notkunar á aðalsviði leikhússins, er svo til aldrei

mögulegt að leigja það út til annarra aðila. Slikt hefur þó komið fyrir, að jafnaði tvisvar til þrisvar á ári og er þá um að ræða tónleika eða ráðstefnur, efni alls óskýlt leiklist. Þar eð slíkri útleigu fylgir töluverður starfsmannafjöldi, bæði í framhúsi og á sviði, er leigan hærri en í öllum þeim húsakynnum, sem Bandalag sjálfstæðu leikhúsanna hefur til umráða og því fráleitt að tala um “undirboð” – enda hefur komið í ljós í viðtölum við forráðamenn Bandalagsins og birtist reyndar í nánari útlistun erindisins í bréfi þeirra að þessu atriði er einkum beint gegn Íslensku óperunni og ekki Þjóðleikhúsinu.“

Um samvinnu Þjóðleikhússins við sjálfstæðu leikhúsin segir m.a. svo í bréfi Þjóðleikhússins:

„Okkur þykir miður að Bandalag sjálfstæðu leikhúsanna skuli hafa kosið að stilla Þjóðleikhúsinu upp sem hugsanlegum samkeppnisaðila – ekki síst í ljósi þess að við höfum til þessa litið á Bandalagið og þau leikhús og leikflokka sem það mynda sem samstarfs- og samvinnuaðila. Það hefur verið stefna undirritaðs síðastliðin ár að Þjóðleikhúsið eigi sem mesta og besta samvinnu við hin einstöku leikhús og leikflokka innan Bandalagsins og hefur allt það samstarf verið hið ánægjulegasta. Tel ég það falla vel inn í hlutverk Þjóðleikhússins að eiga samvinnu við sem flest leikhús, lána þangað listamenn þegar það er aflögufært og efla þannig og þróa íslenskt leiklistarlíf í heild sinni. Samstarfið hefur annars vegar falist í ýmsum samvinnuverkefnum, þar sem Þjóðleikhúsið hefur látið viðkomandi í té húsnæði og tækniaðstöðu af ýmsu tagi og efnt til sameiginlegra sýninga í Þjóðleikhúsinu. Hins vegar hefur samstarfið falist í því að Þjóðleikhúsið hefur lánað leikara og leikstjóra til starfa í ýmsum sýningum sjálfstæðu leikhúsanna- og hópanna og hefur slíkt að sjálfsögðu verið ómetanlegur styrkur og oft forsenda þess að af viðkomandi sýningu geti orðið. Má benda á, að í flestum leiksýningum, sem Flugfélagið Loftur og Loftkastalinn hafa staðið fyrir hafa fastráðnir leikarar Þjóðleikhússins verið í burðarhlutverkum. Sömuleiðis í meirihluta sýninga Leikfélags Íslands í Iðnó, þar sem bæði á fyrsta leikári þess í fyrra og á yfirstandandi leikári hafa verið lánaðir leikarar Þjóðleikhússins í svo til allar sýningar.“

Um það hvort Þjóðleikhúsinu sé heimilt að leita eftir „kostun“ utanaðkomandi aðila við fjármögnun á starfsemi sinni segir í bréfi Þjóðleikhússins að bæði menntamálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið hafi óskað eftir því að Þjóðleikhúsið leitaðist við að auka sjálfsaflafé eftir því sem unnt væri, m.a. með svonefndri kostun. Hafi fyrstu skrefin í þessu efni þegar verið stigin, án þess þó að þessi þáttur væri orðinn umtalsverður þáttur í starfseminni. Er bent á að ýmsar aðrar menningarstofnanir ríkisins séu mun lengra komnar í þess háttar samvinnu, svo sem Ríkissjónvarpið, Sinfóníuhljómsveitin og Listasafn Íslands.

Í lok bréfs Þjóðleikhússins segir m.a. svo: *„Mergurinn málsins er, að vinna þarf að verulegri hækkun framlaga opinberra aðila til hinna smærri leikhúsa*

og leikhópa án þess að það rýri þá menningarlegu stöðu og starfsöryggi atvinnumennsku, sem stóru atvinnuleikhúsin tvö hafa náð.“

3.

Umsögn menntamálaráðuneytisins og umbeðnar upplýsingar bárust með bréfi dags. 14. janúar 2000. Þar koma m.a. fram upplýsingar um árlegan stuðning á fjárlögum við leiklist og aðrar sviðslistir frá og með árinu 1990. Í eftirfarandi töflu eru þessar upplýsingar sýndar fyrir árin 1996-2001:

Stuðningur á fjárlögum við leiklist og aðrar sviðslistir 1996-2001 M.kr.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Þjóðleikhús	308,0	318,0	342,0	367,0	444,0*	387,0
Íslenska óperan	53,3	55,0	59,1	61,2	63,0	65,1
Íslenski dansflokkurinn	46,4	47,7	52,7	54,3	57,0	58,8
Leikfélag Reykjavíkur	0,5	10,0				
Leikfélag Akureyrar**	22,7	25,4	25,5	28,2	30,0	...
Starfsemi áhugaleikfélaga	14,0	14,0	15,2	16,2	17,2	17,2
Starfsemi atvinnuleikhópa	14,0	16,0	16,0	20,0	25,0	25,0
Bandalag íslenskra leikfélaga	3,0	3,0	3,0	3,0	5,5	5,5
Einstakir hópar (Listir, framlög)***	1,8	8,950	7,380	7,950

* Innifalin aukafjárveiting vegna lífeyrisskuldbindinga.

** Af fjárveitingu til samnings við Akureyrarbæ um menningarmál (frá og með árinu 1997).

*** Þessi fjárveiting er af safnliðum menntamálaráðuneytisins.

... Upplýsingar liggja ekki fyrir.

Að auki eiga leikhúslistamenn þess kost að sækja um starfslaun úr Listasjóði, sem starfar samkvæmt lögum um listamannalaun. Er árlega veitt sem svarar 100 mánaðarlaunum til leikhúslistamanna. Á árinu 1999 voru veittar samtals um 10,6 m.kr. í þessu skyni og um 15,1 m.kr. á árinu 2000.

Um stefnu og markmið ríkisvaldsins með fjárveitingum á þessu sviði og hvaða skyldur eða kvaðir eru lagðar á móttakendur er tekið fram að framlög úr ríkissjóði til stuðnings leiklistarstarfsemi byggist á leiklistarlögum nr. 138/1998. Markmið laganna er „að efla íslenska leiklist og aðrar sviðslistir og búa þeim hagstæð skilyrði“. Tilgangurinn með þeim fjárframlögum sem veitt eru á grundvelli laganna er hinn sami. Þá segir í bréfi menntamálaráðuneytisins: „Í II. kafla laganna, sem fjallar um Þjóðleikhúsið, er starfssvið leikhússins markað og því sett listræn markmið, en að öðru leyti er það frjálst að verkefnavali sínu. Lögin mæla fyrir um, að kostnaður við Þjóðleikhúsið greiðist úr ríkissjóði eftir því sem ákveðið er í fjárlögum og eigið aflafé leikhússins hrekkur ekki til. Hinn 30. desember 1999 var undirritaður svonefndur árangursstjórnarsamningur milli menntamálaráðuneytis og Þjóðleikhússins.

Í III. kafla laganna eru ákvæði um, að auk framlaga til Þjóðleikhússins veiti Alþingi árlega fé í fjárlögum til stuðnings annarri leiklistarstarfsemi, bæði atvinnumanna og áhugaleikfélaga. Slíkur stuðningur getur auk almennrar leiklistarstarfsemi tekið til barnleikhúss, brúðuleikhúss, óperustarfsemi og

listdans. Leiklistarráð (sbr. IV. kafla leiklistarlaga) gerir tillögur til menntamálaráðuneytisins um úthlutun fjár sem veitt er til stuðnings atvinnuleikhópum byggðar á faglegu mati á styrkumsóknum. Lögin mæla ekki fyrir um skyldur eða kvaðir, sem lagðar skuli á styrkþega. Hins vegar gerir ráðuneytið í ýmsum tilvikum samning við viðtakendur, þar sem m.a. kemur fram til hvaða verkefnis eða verkefna styrkur er veittur og kveðið á um tímamörk. Þegar um er að ræða tímabundna samninga um rekstrarstyrki, svo sem heimilt er að gera samkvæmt leiklistarlögum, er auk fjárhagsatriða kveðið á um markmið starfseminnar og umfang, t.d. viðmiðunar fjölda verkefna.“

Um það sjónarmið Bandalags sjálfstæðra leikhúsa, að mikils ósamræmis gæti í fjárveitingum ríkisvaldsins til opinberra eða hálfopinberra leikhúsa annars vegar og hins vegar til sjálfstæðra leikhúsa kemur eftirfarandi fram:

„Fjárveitingar til starfsemi atvinnuleikhópa hafa hækkað umtalsvert á síðustu árum, úr 14 m.kr. í fjárlögum 1996 í 25 m.kr. í fjárlögum 2000, auk þess sem veiting starfslauna til leikhópanna á grundvelli breytingar á lögum um listamannalaun, sem gerð var árið 1996, hefur styrkt starfsaðstæður þeirra. Hins vegar verður ekki litið fram hjá sérstökum skyldum ríkisins við Þjóðleikhúsið með hliðsjón af lögbundnu hlutverki þess í þágu leiklistar í landinu ...“.

Í fyrirspurn Samkeppnisstofnunar var spurt um heimildir stjórnenda Þjóðleikhússins til þess að ákveða miðaverð á leiksýningar án tillits til kostnaðar við þær svo og um hvort sömu aðilar hefðu frjálssar hendur um aðra markaðs- og fjáröflunarstarfsemi, t.d. heimild til að veita afslætti frá almennu miðaverði. Svar menntamálaráðuneytisins hljóðar svo:

„Samkvæmt leiklistarlögum stýrir þjóðleikhússtjóri Þjóðleikhúsinu samkvæmt samþykktri starfs- og fjárhagsáætlun og ber ábyrgð á rekstri þess, bæði listrænum og fjárhagslegum. Hefur menntamálaráðherra sett þjóðleikhússtjóra erindisbréf. Þjóðleikhúsráð er stjórnarnefnd leikhússins og skulu allar meiri háttar ákvarðanir um reksturinn bornar undir ráðið. Árleg starfs- og fjárhagsáætlun skal lögð fyrir þjóðleikhúsráð til samþykktar og ráðið hefur eftirlit með framkvæmd hennar. Ákvarðanir um miðaverð og aðra markaðs- og fjáröflunarstarfsemi eru í samræmi við þessi lagaákvæði á hendi stjórnenda leikhússins.“

Að síðustu er í bréfi menntamálaráðuneytisins að finna svar við fyrirspurn Samkeppnisstofnunar um það með hvaða hætti ríkissjóður hefur stutt við starfsemi Íslensku óperunnar. Svar ráðuneytisins hljóðar svo:

„Núgildandi samningur milli menntamálaráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs annars vegar og stjórnar Íslensku óperunnar og stjórnar Styrktarfélag Íslensku óperunnar hins vegar um að tryggja grundvöll

óperustarfsemi á Íslandi til næstu ára var undirritaður 27. janúar 1997 og gildir til ársloka 2000. [...] Samkvæmt 3. gr. samningsins greiðir ríkissjóður Íslensku óperunni á hverju ári fjárframlag og nemur það í fjárlögum ársins 2000 63 m.kr. Um annan stuðning ráðuneytisins við Íslensku óperuna er ekki að ræða.“

4.

Svar Reykjavíkurborgar barst með bréfi borgarlögmans dags. 17. janúar 2000.

Í bréfi borgarlögmans er lýst þátttöku Reykjavíkurborgar í rekstri Leikfélags Reykjavíkur (LR), samstarfi Reykjavíkurborgar og LR um byggingu Borgarleikhúss og gildandi samningum milli Reykjavíkurborgar og LR. Þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Leikfélag Reykjavíkur er elsta menningarstofnun í höfuðborginni. Segja má að það hafi orðið til fyrir tilstuðlan Reykjavíkurborgar og hefur á yfir 100 ára starfsferli notið mikillar sérstöðu og velvildar borgaryfirvalda og borgarbúa. Borgaryfirvöld hafa frá upphafi valið þann kostinn að styrkja LR til leiklistarstarfsemi í stað þess að reka eigið leikhús. Það hefur verið skoðun stjórnenda borgarinnar að rekstri þessum væri betur komið í höndum einkaaðila en undir opinberri forsjá. Rekstur leikhúss er ekki skylduverkefni sveitarfélaga en þeim er tvímælalaust heimilt að styrkja ýmsa starfsemi, þar á meðal menningarstarfsemi, sem til hagsbóta er fyrir íbúa sveitarfélagsins. Reykjavíkurborg rekur á eigin vegum ýmsar menningarstofnanir sem ekki teljast til skylduverkefna sveitarfélaga, má þar sem dæmi nefna Listasafn Reykjavíkur, Ljósmyndasafn Reykjavíkur og Menningarmiðstöðina í Gerðubergi. Einkaaðilar kunna að reka ámóta starfsemi og halda því fram að hún sé í samkeppni við rekstur borgarinnar. Menningarstarfsemi einkaaðila sem rísa á undir nafni er undantekningarlítið styrkt af ríki eða Reykjavíkurborg. [...]“

„Formlegt samband LR og borgarinnar allt fram til 1963 fólst einungis í árlegum styrk til rekstrar félagsins. [...] Árið 1963 varð sú breyting á þessu samstarfi að borgin lagði fram fé til lagfæringar á leikhúsi félagsins í Iðnó, styrkurinn til LR hækkaði umtalsvert og síðast en ekki síst tilnefndi borgin fulltrúa sinn í leikhúsráð LR. Með þessum breytingum varð leikfélaginu í fyrsta sinn kleift að setja á laggirnar leikhóp atvinnumanna og ráða starfsfólk í fasta vinnu. Fulltrúi borgarstjóra í leikhúsráði LR var fyrsta dæmið um beina stjórnunarlega þátttöku bæjaryfirvalda í listrænum rekstri.

Um árabíl var framlag borgarsjóðs miðað við launakostnað 42 starfsmanna, þar af 21 leikara. Styrkveitingin var miðuð við launagreiðslur opinberra starfsmanna í tilteknum launaflokkum. [...] Frá og með árinu 1997 hefur styrkurinn verið ákveðin fjárhæð án þess að taka mið af starfsmannafjölda í greinargerð með fjárhagsáætlun borgarsjóðs.“

„Húsnæðismál LR voru lengst af erfið. LR var leigjandi í Iðnó og deildi þar húsnæði og dagvist með margvíslegri annarri starfsemi. [...] Fljótlega urðu þær raddir háværar að reisa bæri hús yfir starfsemina. [...] Lyktir málsins urðu þær að borgarstjórn samþykkti að byggja leikhús yfir starfsemi LR á núverandi stað. Stofnskrá fyrir húsið var samþykkt árið 1975 og tæpum fimmtán árum síðar var Borgarleikhúsið vígt. Sú bygging er sameign borgarsjóðs og LR, og lætur nærri að eignarhluti borgarsjóðs sé um 93% en LR um 7%. [...]“

„Frá upphafi var Borgarleikhúsi ætlað að vera starfsvettvangur eins leikflokks, sem hefði tvö svið til starfseminnar. [...] Það var ætlunin frá upphafi að reka öflugt atvinnuleikhús í Borgarleikhúsi, leikhús sem starfaði af drjúgum listrænum metnaði og veitti Þjóðleikhúsinu verðuga samkeppni á jafnréttisgrundvelli. Reynsla LR af rekstri í Iðnó og síðar Austurbæjarbíói og Skemmuni hafði og leitt í ljós að markaður á höfuðborgarsvæðinu virtist geta borið tvö atvinnuleikhús með ágætum.“

„Reykjavíkurborg og Leikfélag Reykjavíkur hafa gert með sér tvo samninga um Borgarleikhúsið. Annars vegar er um að ræða stofnskrá fyrir Borgarleikhúsið í Reykjavík, samþykkt af borgarstjórn Reykjavíkur 15. maí 1975 og hins vegar samkomulag um rekstur Borgarleikhússins dags. 16. nóvember 1992.“

„Borgarleikhúsið er, eins og áður segir, sameign Reykjavíkurborgar og LR, aðilar stóðu sameiginlega að byggingu hússins og var jafnræði með þeim í byggingarnefnd þess.

Öll starfsemi í Borgarleikhúsinu er í höndum LR undir yfirstjórn leikhúsráðs félagsins, samkvæmt 10. gr. stofnskrárinnar. [...] LR og leikhúsráð félagsins ráða alfarið hvaða leiklistarstarfsemi fer fram í húsinu á skilgreindu leiktímabili, þ.e. væntanlega frá hausti til vors. Það er því alfarið í höndum LR/leikhúsráðs að ákveða hvort sjónleikjahald á þessu tímabili verði á vegum félagsins sjálfs eða annarra aðila á þess vegum. Þessi grein stofnskrárinnar gerir aðeins ráð fyrir að eignaraðilar geti orðið ásáttir um aðra ráðstöfun, þ.e. að aðrir hafi aðgang að Borgarleikhúsinu fyrir leiklistarstarfsemi utan leiktímabilsins, en til þess að svo geti orðið þarf samþykki LR/leikhúsráðs. Þrátt fyrir að LR hafi ákvörðunarvald um allt sjónleikjahald í húsinu hafa ýmsir gestaleikhópar fengið þar aðstöðu og er ljóst að LR hefur ekki hagnast af þeirri starfsemi. Þvert á móti hefur félagið haft af þessu kostnað.

Með samkomulaginu frá 16. nóvember 1992 er kveðið á um í 2. gr. að LR skuli hafa endurgjaldlaus afnot til æfinga og sýninga í Borgarleikhúsinu. [...] Samkomulagið ber með sér að ætlast er til að LR afli tekna af annarri starfsemi en leiklistarstarfsemi. Í 4. gr. samningsins er kveðið á um, að Leikfélag Reykjavíkur skuli auglýsa a.m.k. tvisvar á ári að salir og anddyri Borgarleikhússins séu leigð undir ráðstefnur, fundi, sýningar o.þ.h. Einnig er

kveðið á um að LR setji gjaldskrá fyrir útleigu sala og anddyris og öðlist hún gildi er borgarstjóri hefur staðfest hana f.h. borgarsjóðs. Tekjur af útleigu sala og anddyris hafa verið óverulegar frá því Borgarleikhúsið tók til starfa.“

Í svari borgarlögmanns er lögð áhersla á að Leikfélag Reykjavíkur sé sjálfseignarstofnun sem lúti ekki á neinn hátt stjórn Reykjavíkurborgar og að Borgarleikhúsið sé ekki opinbert leikhús, enda ekki rekið af Reykjavíkurborg. Á hinn bóginn kemur einnig fram að Reykjavíkurborg sé nánast eini styrktaraðili Leikfélags Reykjavíkur og hafi leikfélagið nánast verið byggt upp fyrir tilstuðlan borgarinnar.

Sem svar við fyrirspurn Samkeppnisstofnunar um það hvaða styrki eða fjárhagsaðstoð Reykjavíkurborg veiti til leiklistarstarfsemi, óperuflutnings eða annarrar sviðslistar kemur fram að fyrir árið 2000 var ráðgert að verja 966 m.kr. til menningarmála. Þessum framlögum er varið til lögbundinna verkefna, til verkefna sem ekki eru lögbundin en Reykjavíkurborg annast og til styrktar annarri menningarstarfsemi á vegum einkaaðila eða félagasamtaka. Bent er á að framlög Reykjavíkurborgar til menningarmála séu raunar nokkuð meiri en færð eru til gjalda sem menningarmál, þar sem ýmsar stofnanir borgarinnar verji hluta af framlögum sínum til menningarmála. Þá kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Á árinu 2000 mun Leikfélag Reykjavíkur fá 170 mkr. styrk. Lögbundið framlag borgarinnar til Sinfóníuhljómsveitar Íslands verður 47 mkr. Listahátíð í Reykjavík, Kvikmyndahátíð og Menningarnótt munu samtals fá 20,750 mkr. Menningarmálanefnd mun hafa 40 mkr. til að verja til starfslauna, styrkja til sérstakra menningarviðburða og verðlauna og víst er að hluti þess fjár mun fara til sviðslistar. Ýmsir aðilar njóta sérstakra framlaga í formi niðurfellingar fasteignaskatts og má sem dæmi nefna að Íslenska óperan fækk styrk á árinu 1999 að fjárhæð kr. 1.011.269,- og Leikfélagið Loftur með sama hætti kr. 372.000. Hlaðvarpinn hefur einnig fengið styrk kr. 630.596,- til greiðslu fasteignaskatts, en þar er m.a. Kaffileikhúsið til húsa. Reykjavíkurborg leigir lóð til annars vegar veitingastarfsemi og hins vegar menningar- og leiklistarstarfsemi, en leigugjald er einungis greitt vegna þess hluta hússins sem veitingastarfsemin hefur til afnota. Ef menningarstarfsemi í húsinu yrði gert að greiða sambærilega leigu og veitingareksturinn gerir má áætla að leigufjárhæðin næmi um 3,5 mkr. á ári. Rekstrarsamningur Íþróttá- og tómsundaráðs við Bandalag sjálfstæðra atvinnuleikhúsa vegna áranna 1999 og 2000 kveður á um að ÍTR greiði 2,650 mkr. á ári sem rekstrarfé til starfseminnar í húsinu. Í samningnum er kveðið á um að atvinnuleikhópar, leikfélög framhaldsskólanna og áhugaleikhópar í Reykjavík skuli hafa aðgang að Tjarnarbíói fyrir æfingar, sýningar og uppákomur samkvæmt ákvörðun Bandalags sjálfstæðra atvinnuleikhúsa á hverjum tíma. Reykjavíkurborg hefur því ráðstafað Tjarnarbíói til sviðslistar og hefur engar leigutekjur af húsinu.

Fjölmargir hópar njóta aðstöðu í borgarhúsnæði til æfinga og sýninga endurgjaldslaust eða gegn vægu gjaldi.

Samkomulag varð milli menntamálaráðherra og borgarstjóra árið 1991 að ríkið tæki alfarið á sig að styrkja rekstur Íslensku óperunnar, en á móti hætti ríkið að styrkja Leikfélag Reykjavíkur en Reykjavíkurborg hækkaði framlag sitt til LR sem nam styrk ríkisins. Leikfélag Reykjavíkur var ekki aðili að þessu samkomulagi.“

Með bréfi borgarlögmans fylgdi auk þess yfirlit um styrkveitingar menningarmálanefndar Reykjavíkurborgar árin 1995-1999 ásamt sundurliðunum með ársreikningum borgarsjóðs fyrir árin 1995-1998.

Í greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar fyrir árið 2000 segir m.a. um stefnu og markmið með fjárveitingum til leiklistar og menningarmála: *„Það er markmið Reykjavíkurborgar að skapa skilyrði fyrir gróskumikla og fjölþætta menningarstarfsemi, þar sem annars vegar er lögð áhersla á að örva listræna sköpun og hins vegar að gefa almenningi tækifæri til að njóta listar og menningar.“*

Um skyldur eða kvaðir sem Reykjavíkurborg leggur á móttakendur styrkja til leiklistar segir að framlög séu ákveðin við afgreiðslu fjárhagsáætlunar ár hvert til árs í senn. Menningarmálanefnd fylgist með þeim styrkjum sem hún hefur úthlutað. Borgarstjóri tilnefni fulltrúa sinn í leikhúsráð LR. Þá sé starfandi sérstakur menningarmálastjóri Reykjavíkurborgar sem er tengiliður borgarinnar og þeirra aðila sem stunda listastarfsemi í borginni.

Til skýringar á ákvörðunum um miðaverð á leiksýningar kemur eftirfarandi fram í svari borgarlögmans: *„Samkvæmt 10. gr. stofnskrár fyrir Borgarleikhúsið er starfsemi í Borgarleikhúsinu í höndum Leikfélags Reykjavíkur undir yfirstjórn leikhúsráðs félagsins. Það er því leikhúsráðið sem ákveður miðaverð. Borgarstjóri tilnefnir einn fulltrúa í leikhúsráðið og tekur hann því þátt í stjórn leikhússins. Reykjavíkurborg gerir þá kröfu til leikhúsráðsins að það hagi rekstri sínum þannig að Borgarleikhúsið hafi upp á að bjóða fjölbreytt leikritaval til þess að framlag borgarsjóðs nýtist öllum þjóðfélagshópum. Áður en tekin er ákvörðun um uppfærslu leikverks er gerð fjárhagsáætlun fyrir verkið þar sem reynt er að meta kostnað og hugsanlega aðsókn. Áætlanir um kostnað hafa oftast staðist en sama gildir ekki um áætlanir um aðsókn. Í sumum tilvikum hafa leikverk gengið mun betur en við var búist í öðrum tilvikum hafa leikverk sem gert var ráð fyrir að skiluðu góðum hagnaði verið rekin með tapi.“*

Sem svar við fyrirspurn Samkeppnisstofnunar um útleigu Borgarleikhússins til annarra aðila en LR og hvernig leigugjald er ákvarðað er m.a. eftirfarandi tekið fram: *„10. gr. stofnskrár Borgarleikhússins kveður á um að aðild leikfélagsins að starfsemi hússins taki jafnt til leiksýninga á þess vegum og til gestaleikja og annarrar leiklistarstarfsemi, sem fram fer utan venjulegs leiktímabils, nema*

eignaraðilar verði ásáttir um aðra ráðstöfun á hinu síðarnefnda. Gestaleikhópar sem sett hafa upp leikverk í Borgarleikhúsinu hafa allir verið á vegum LR en ekki Reykjavíkurborgar. Leikfélag Reykjavíkur hefur samið við þessa hópa um sýningartíma og ýmsa þjónustu og þegið á móti endurgjald, sem oftast en ekki hefur verið minna en kostnaður LR.“

Þess skal getið að þann 11. janúar 2001 var undirritaður samningur um breytt rekstrarfyrirkomulag og eignarhald Borgarleikhússins. Í honum fólst m.a. að Reykjavíkurborg kaupir eignarhlut Leikfélags Reykjavíkur í Borgarleikhúsinu á 195,1 m.kr. LR mun áfram hafa endurgjaldslaus afnot til æfinga og sýninga í leikhúsinu til ársloka 2012. Samkvæmt samkomulaginu mun LR láta innrétta nýjan sal í Borgarleikhúsinu, milli leikhússins og Kringlunnar, en Reykjavíkurborg endurgreiðir LR kostnað við verkið. Reykjavíkurborg mun áfram veita LR árlegan styrk til reksturs félagsins og Borgarleikhússins, og er stefnt að því að styrkurinn verði 180 m.kr. árið 2001. Í samkomulaginu er ennfremur m.a. kveðið á um að LR setji upp a.m.k. sjö leikverk á ári hverju og tryggi a.m.k. tveimur öðrum leikflokkum endurgjaldslaus afnot af húsnæði Borgarleikhússins til æfinga og sýninga eins verkefnis á hverju ári.

Þá hefur borgarráð samþykkt tillögu borgarstjóra um að „fela menningarstjóra í samvinnu við menningarmálanefnd að vinna að 2-3 starfssamningum við sjálfstæð leikhús eða sviðslistahópa í borginni til þriggja ára. Til starfssamninganna verði varið 6 milljónum króna árið 2001, 12 milljónum króna árið 2002 og 15 milljónum króna árið 2003.“ Af hálfu borgarstjóra hefur komið fram að tillaga þessi sé svar borgaryfirvalda við aukinni grósku í starfi sjálfstæðra leikhópa í borginni.

5.

Með bréfi dags. 31. janúar 2000 var Bandalagi sjálfstæðra leikhúsa sent afrit af umsögnum menntamálaráðuneytis, Reykjavíkurborgar og Þjóðleikhúss. Sendi bandalagið Samkeppnisstofnun athugasemdir með bréfi dags. 11. febrúar 2000.

Varðandi sjónarmið menntamálaráðuneytisins bendir Bandalag sjálfstæðra leikhúsa m.a. á að styrkir til Þjóðleikhússins séu mun meiri en felist í árlegum framlögum á fjárlögum, ef tekið yrði tillit til þess að Þjóðleikhúsið greiði enga húsaleigu fyrir afnot af þeirri byggingu sem það starfar í. Þá telur bandalagið að svar ráðuneytisins sýni að engar kvaðir séu lagðar á Þjóðleikhúsið varðandi verkefnaval. Einu kvaðirnar séu þær sem felist í leiklistarlögum, en þau lög séu bæði rúm og teygjanleg. Að öðru leyti sé Þjóðleikhúsinu heimilt að rádstafa fjármunum að eigin geðþótta stjórnenda þess. Á hinn bóginn krefjist ráðuneytið þess að í umsóknum sínum um styrki geri sjálfstæðu leikhúsin grein fyrir hugmyndum sínum um verkefnaval og starfsmenn. Samkvæmt lögum eigi Þjóðleikhúsið að styrkja leiklistarlíf í landinu, en skýrari reglur skorti um það hvernig það skuli gert. Í krafti styrkja hafi Þjóðleikhúsið yfirburðastöðu á leikhúsmarkaðnum. „Nýleg viðbrögð Þjóðleikhússtjóra lýsa því best hvernig

vald þetta getur virkað, þegar hann lokaði á alla þjónustu sem sjálfstæðu leikhúsin hafa notið gegnum árin og vísaði hann þá til þess að þar sem Samkeppnisstofnun væri með erindi til skoðunar frá sjálfstæðu leikhúsunum, yrði ekki um frekari samvinnu að ræða í bili. Þarna sést að það er háð duttlungum Þjóðleikhússtjóra hverju sinni hvernig eða hvort hann framfylgi umræddu ákvæði um stuðning við m.a. sjálfstæðu leikhúsin.“

Bandalagið nefnir að í svari menntamálaráðuneytisins komi fram að framlög ríkisins til sjálfstæðu leikhúsanna hafi hækkað umtalsvert frá árinu 1996. Það sé vissulega rétt að framlögin hafi á þessu tímabili hækkað mikið hlutfallslega, en hér þurfi hins vegar að hafa í huga úr hverju framlögin hefðu hækkað. Á tímabilinu 1996 til 2000 hefði framlag til sjálfstæðu leikhúsanna hækkað um 11 m.kr., en á sama tímabili hefði hækkun til Þjóðleikhússins numið 83 m.kr. Á þessum sama tíma hafi sjálfstæðu leikhúsin vaxið gífurlega, bæði hvað varði fjölda sýninga og fjölda gesta.

Þá telur bandalagið að í svari menntamálaráðuneytisins felist að Þjóðleikhúsið hafi algjörlega frjálssar hendur varðandi miðaverð og fjáröflunarstarfsemi. Þá sé Íslensku óperunni frjálst að haga útleigu á húsnæði eftir eigin geðþótta.

Varðandi sjónarmið Þjóðleikhússins telur bandalagið að það sé ekki alls kostar rétt, sem haldið sé fram í bréfi þess, að þær hugmyndir sem búi að baki rekstri Þjóðleikhússins séu menningarlegar, félagslegar og uppeldislegar en ekki viðskiptalegar. Auglýsinga- og söluherferðir leikhússins vitni um annað. Þá sé í árangursstjórnunarsamningi menntamálaráðuneytisins og Þjóðleikhússins að finna viðskiptaleg markmið, þar sem m.a. kemur fram að stefnt skuli að því að ekki færri en 70 þúsund gestir sæki leikhúsið ár hvert. Ennfremur telur bandalagið algjörlega óviðeigandi að Þjóðleikhúsið leggi að jöfnu viðleitni sjálfstæðu leikhúsanna til kynningar á sýningum sínum með hagstæðu miðaverði við það þegar opinberu leikhúsin bjóði „tveir fyrir einn“. Þarna séu bornar saman markaðsaðgerðir leikhúss, sem nýtur 378 m.kr. árlegs ríkisstyrks, auk sjálfsaflafjár, við tilburði leikhúsa sem njóta lítilla eða engra styrkja.

Loks er vikið að því að í athugasemdum Þjóðleikhússins komi fram að menntamálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið óski eftir að Þjóðleikhúsið auki sjálfsaflafé sitt með svokallaðri kostun. *„Þetta teljum við afar viðkvæmt og alvarlegt. Sjálfstæðu leikhúsin hafa margoft fengið stuðning frá einkafyrirtækjum við verkefni sín. Okkar skoðun er sú að Þjóðleikhúsinu hljóti að nægja þær 378 milljónir sem það fær á ári hverju til rekstrarins og það sé siðferðilega rangt ef því er stýrt inná þetta svið í beinni samkeppni við sjálfstæðu leikhúsin um fjármagn.“*

Bandalagið undrar sig á því að á þeim tíma þegar sjónarmið aðila voru kynnt fyrir því hafi engin svör borist frá Leikfélagi Reykjavíkur. *„Bendir það til þess að LR álíti sig í fullum rétti til að fara fram að eigin vild í markaðsmálum og*

miðaverði og nota til þess opinbert fé eins og því sýnist. Frá því að erindi þetta var lagt inn til Samkeppnisstofnunar hefur LR haldið áfram á sömu braut. Leikhúsmiðar hafa verið boðnir á langt undir 1.000 kr. og í mörgum tilvikum hefur heilu fyrirtækjunum verið boðið ókeypis í leikhús. Þetta virðist vera gert í því skyni að halda uppi aðsóknartölum á opinberum vettvangi.“ Telur bandalagið að háttsemi LR feli í sér að verið sé að „gengisfella“ leikhús almennt og hafi hún skaðað sjálfstæðu leikhúsin, t.d. með því að hópasala þeirra hafi dregist saman.

Í athugasemdum Bandalags sjálfstæðra leikhúsa segir loks um svör Reykjavíkurborgar til Samkeppnisstofnunar: „Svarið er að hluta til þæfingur um allt og ekkert og augljós er sá tilgangur að drepa málinu á dreif.“ Svör Reykjavíkurborgar staðfesti að engar skyldur eða kvaðir séu lagðar á LR vegna styrkveitinga til þess, ráðstöfun fjármuna sé alfarið í höndum LR og LR megi nota hvaða aðferð sem er til að fá fólk til að sækja sýningar þess. Þá telur bandalagið undrun sæta að í bréfi borgarlögmans séu framlög til LR skilgreind sem viðbótarframlög til menningarmála og sagt að ef framlag til LR yrði aflagt, kæmi það ekki til úthlutunar til annarrar menningarstarfsemi. Í þessu felist lítt dulbúin hótun embættismanns borgarinnar til sjálfstæðu leikhúsanna.

Auk framangreinds bréfs hefur Bandalag sjálfstæðra leikhúsa síðar ítrekað sjónarmið sín, með skriflegum og munnlegum hætti, og bent á frekari dæmi þess að Leikfélag Reykjavíkur og Þjóðleikhúsið hafi boðið leikhúsmiða með miklum afslætti.

6.

Með bréfum Samkeppnisstofnunar dags. 18. febrúar 2000 var menntamálaráðuneytinu, Reykjavíkurborg og Þjóðleikhúsinu sent afrit af bréfi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa og þeim boðið að koma að frekari sjónarmiðum sínum.

Í bréfi menntamálaráðuneytisins dags. 2. mars 2000 er áréttuð lögbundin sérstaða Þjóðleikhússins. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til bréfs síns dags. 14. janúar 2000.

Í bréfi borgarlögmans dags. 6. mars 2000 er tekið fram að Bandalag sjálfstæðra leikhúsa hafi engar efnislegar athugasemdir gert við svör Reykjavíkurborgar til Samkeppnisstofnunar. Minnt er á að Leikfélag Reykjavíkur sé sjálfseignarstofnun, sem lúti ekki stjórn borgarinnar. „Ítrekað skal að Leikfélag Reykjavíkur hefur byggst upp í skjóli Reykjavíkurborgar og sameiginlega hafa þessir aðilar byggt Borgarleikhúsið. Sú húsbýgging leggur ákveðnar skyldur á Reykjavíkurborg gagnvart Leikfélagi Reykjavíkur og eru þær skilgreindar í stofnsamningi Borgarleikhússins. Á Reykjavíkurborg hvíla ekki sambærilegar skyldur gagnvart öðrum listflytjendum í borginni. Borgaryfirvöld hafa samt sem áður veitt fjölmörgum listamönnum, jafnt

einstaklingum sem félögum, styrki til menningarmála og reynt með því að stuðla að fjölbreyttu menningarlífi í borginni.“ Í lok bréfsins er tekið fram að Reykjavíkurborg hafi m.a. með styrkveitingum sýnt velvilja sinn til sjálfstæðra leikhúsa í borginni. Jafnframt sé það álit Reykjavíkurborgar að með styrkveitingum til LR og annarra leikfélaga og listflytjenda hafi ákvæði samkeppnislaga ekki verið brotin.

Frekari athugasemdir bárust frá Þjóðleikhúsinu með bréfi dags. 5. mars 2000. Þar er því m.a. haldið fram að forsvarsmenn Bandalags sjálfstæðra leikhúsa skorti skilning á þeirri staðreynd að Þjóðleikhúsið sé ríkisstofnun og rekið samkvæmt lögum þar um, eitt íslenskra leikhúsa. Bent er á að skv. 3. gr. leiklistarlaga sé Þjóðleikhúsið eign íslensku þjóðarinnar. Leikhúsið starfi því í eigin húsnæði en ekki leiguhúsnæði. Því sé rangt að reikna því húsaleigu. Þá er ítrekað að gagnstætt því sem bandalagið haldi fram séu samkvæmt leiklistarlögum lagðar kvaðir á Þjóðleikhúsið um verkefnaval. Varðandi aðstoð Þjóðleikhússins við önnur leikhús og leikhópa er tekið fram að ekkert í leiklistarlögum skyldi Þjóðleikhúsið til þess að „þjóna“ öðrum leikhúsum eða leikhópum. Skv. 10. gr. leiklistarlaga skal Þjóðleikhúsið kosta kapps um hagkvæmt samstarf, en að álit Þjóðleikhússtjóra felur það í sér að það sé Þjóðleikhússins að meta hvenær og hvort slíkt samstarf við önnur leikhús er hagkvæmt og æskilegt. Þá er tekið fram að það sé ósannindi að samstarfi Þjóðleikhússins við hina ýmsu leikhópa og sjálfstæðu leikhús hafi verið hætt og er bent á dæmi því til staðfestingar. Í lok bréfs Þjóðleikhússins er bent á að spurningar varðandi verð á aðgöngumiðum hafi að einhverju leyti verið upphaf erindis bandalagsins. Er ítrekað að „undirboð“ á miðaverði tíðkist ekki í Þjóðleikhúsinu.

7.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 3. ágúst 2000 var erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa á ný sent Leikfélagi Reykjavíkur og óskað eftir umsögn þess. Jafnframt var erindið sent Íslensku óperunni og óskað umsagnar hennar um þann þátt er snýr að útleigu á sýningarhúsnæði og hugsanlegum áhrifum opinberra styrkja í því sambandi.

Samkeppnisstofnun hefur ekki borist svar frá Íslensku óperunni. Hins vegar barst svar frá Leikfélagi Reykjavíkur með bréfi dags. 30. ágúst 2000. Er þar m.a. stuttlega fjallað um valdsvið Samkeppnisstofnunar og tekið fram að brýnt sé að samkeppnisyfírvöld taki ágreiningsefni eða kærur því aðeins til umfjöllunar og úrskurðar að haldbær og skýr rök liggi að baki. Í erindi kæranda séu ekki tilgreind nein sérstök ákvæði samkeppnislaga sem Leikfélag Reykjavíkur hafi brotið, og í bréfum Samkeppnisstofnunar séu slík atriði heldur ekki tilgreind.

Leikfélag Reykjavíkur gerir ýmsar athugasemdir við erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa. Í erindinu sé ranglega gefið í skyn að gerbylting hafi orðið í tilkomu nýrra leikhópa. Sjálfstæðir leikhópar hafi hins vegar starfað lengstan hluta síðustu aldar, með mjög markverðum hætti, og eru rakin dæmi þessa. Þá segir í bréfi LR:

„Allir hóparnir eru biðstöð fyrir þá sem vilja starfa við leiklist og komast í fasta viðvarandi atvinnu í sinni grein. Þeir byggja á skammtímaráðningum, takmörkuðum launum fyrir æfingartíma og kvöldkaupi. Þeir þrífast á offramboði listrænna krafta á markaði sem fyrir er nær mettaður en geta í góðu ári stækkað hóp áhorfenda verulega. Það er aðeins hin síðari ár að þessir hópar hafa tekið sér kennitölu og haldið bókhald með löglegum hætti. Það er reynsla Leikfélags Reykjavíkur af samstarfi við nokkra leikhópa á liðnum árum að fæstir þeirra eigi sér nokkurn rekstrargrundvöll sem atvinnufyrirtæki, heldur öllu frekar sem starfsemi áhugamanna.

Leikfélagið hefur um langt árabil styrkt starfsemi frjálsra leikhópa með ýmsum hætti: veitt fastráðnum starfsmönnum sínum leyfi til samstarfs við þá, lánað þeim búnað, tæki og aðstöðu. Leikfélag Íslands sleit barnskónum í Borgarleikhúsinu, Frú Emelía og Hermóður og Háðvör höfðu um langt skeið stóla fyrir áhorfendur að láni frá Leikfélaginu, Flugfélagið Loftur ýtti úr vör með rétt á verki sem Leikfélagið gaf félaginu eftir. Svo nokkuð sé nefnt. Það eru því talsverð vonbrigði að forráðamenn þessara hópa skuli telja það þarfast í umhverfi leiklistar í landinu að bera félagið stórum sökum og alvarlegum.“

Í málflutningi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa sé mikið gert úr aðsóknartölum. Þjóðleikhúsið og Leikfélag Reykjavíkur séu stofnanir með opið bókhald, sem geri höfundum sínum og rétthöfum fulla grein fyrir aðsókn sinni og tekjum. Vandinn sé hins vegar sá að birtar tölur annarra svokallaðra sjálfstæðra leikhúsa að sýningum sínum hafi oft reynst stórlega ýktar og ósannar, en í fæstum tilvikum sé unnt að færa sönnur á hið rétta, þar sem leikhúsin hafi ekki falið óháðum aðila eftirlit með aðsókn, líkt og dagblöð og kvikmyndahús gera. „Forsendan fyrir kröfum sjálfstæðra leikhópa um aukna styrki frá sveitarfélögum og ríki er aðsókn að sýningum þeirra. Það verður ekki hægt að byggja á slíkum tölum fyrr en þær má sannreyna með ábyggilegum hætti af þriðja aðila.“

Leikfélag Reykjavíkur gerir athugasemdir við ýmis önnur atriði í málflutningi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa, án þess að þau verði sérstaklega tíunduð hér.

Leikfélag Reykjavíkur telur að í svari borgarlögmanns til Samkeppnisstofnunar hafi á skýran og ítarlegan hátt verið gerð grein fyrir samstarfi Leikfélags Reykjavíkur og Reykjavíkurborgar, og sé þar litlu við að bæta. Leikfélaginu þykir þó rétt að fjalla sérstaklega um tvö atriði sem beint var til borgaryfirvalda. Í bréfi Samkeppnisstofnunar til borgarstjórans í Reykjavík var

spurt hvort fjárframlög til Leikfélags Reykjavíkur og/eða reksturs Borgarleikhússins væru óháð verkefnavali eða hvort skilyrði væru um að fjárveitingar stæðu aðeins undir verkefnum sem ólíklegt væri talið að yrðu sýnd án styrkja frá opinberum aðilum. Að mati LR ber þessi spurning með sér nokkra vanþekkingu á rekstri leikhúsa á Íslandi og í nágrannalöndunum. Í raun sé afar lítil hluti af leikhúsrekstri í hinum vestræna heimi rekinn án opinberra styrkja. Einungis sé þar um að ræða takmarkaðan hluta leiksýninga á Broadway í New York og West End í London. Meginforsenda fyrir slíkum rekstri sé stærð markaðar. Varðandi styrkveitingar opinberra aðila, góðgerðastofnana og einkafyrirtækja sé það meginregla að ekki séu höfð afskipti af inntaki þeirrar starfsemi sem styrkt er. Styrkþeginn sé talinn verðugur vegna frammistöðu sinnar á fyrri tíð og vegna þess hlutverks sem hann gegnir í menningarlífi borga og þjóða. Í hinum vestræna heimi sé sú hugsun framandi að pólitískt kjörnir fulltrúar eða embættismenn setji listrænum stofnunum fyrir eða hafi afskipti af innra starfi þeirra. „*Styrkur Borgarsjóðs til Leikfélags Reykjavíkur er skilyrðislaus. Fulltrúi Borgarstjóra í Leikhúsráði hefur umsagnarrétt og atkvæðisrétt um allar ákvarðanir ráðsins. Hlutverk hans er að vinna af heilindum að því að Leikfélagið bjóði uppá sýningar stóran hluta ársins sem eiga erindi við borgarbúa og alla þjóðina, sýningar sem hitti hana í hjartastað, gleðji hana og þroski.*“

Í annan stað er í bréfi Leikfélagsins fjallað um það hvaða reglur og fyrirkomulag gildi um útleigu Borgarleikhússins og afnot annarra aðila en LR af húsnæðinu, en þessari spurningu var beint til borgaryfirvalda. Með bréfi LR fylgja upplýsingar um gildandi leigutaxta ásamt yfirliti um útleigu 1999-2000. Þá kemur eftirfarandi m.a. fram í athugasemdum LR um þetta efni: „*Eins og yður mun kunnugt af gögnum um rekstur hússins undanfarin ár hefur Leikfélag Reykjavíkur haft húsið til umráða undir starfsemi sína tíu mánuði á ári. Það er fyrst 1995 að borgaryfirvöld heimila að sýningar verði í húsinu að sumarlagi. Fram að því hafði Borgarsjóður húsið til ráðstöfunar yfir sumarmánuðina. Ástæða þess var sú að Borgarsjóður hugðist nýta húsið sem ráðstefnu hús yfir sumarmánuðina en minna varð úr þeim áætlunum en efni stóðu til. Enn í dag eru samningar Leikfélags Reykjavíkur við fagfélög leikara og rafiðnaðarmanna á þann veg að torvelt er að halda úti sýningum að sumarlagi. Það hefur þó verið gert nokkrum sinnum: í tvígang á vegum Leikfélagsins, einu sinni á vegum Leikfélags Íslands og einu sinni á vegum hóps er var laustengdur félaginu. Þá hafa smærri hópar nýtt sér aðstöðu á Litla sviði frá lokum vetrar til hausts þegar Leikfélagið hefur ekki haldið þar út fullri starfsemi. Borgarleikhúsið er til leigu hverjum þeim aðila sem vill taka það á leigu, en starfsemi Leikfélags Reykjavíkur hefur þar forgang. Í Borgarleikhúsið koma á hverju ári fjöldi aðila sem leigja húsið um lengri eða skemmri tíma. Íslenski Dansflokkurinn er fastur leigjandi í húsinu.*“

Nefnd eru ýmis dæmi um að leikhópar hafi leigt aðstöðu í Borgarleikhúsinu, og að í sumum tilvikum hafi niðurstaðan orðið samstarfsverkefni LR og leigutaka.

„Í mjög mörgum tilvikum hafa leikhópar ekki haft upp í leigu og Leikfélagið átt þann kost að ganga að ábyrgðarmönnum eða bera tap af þessari uppbyggingu leiklistarstarfs í borginni. Reyndar hefur á síðustu misserum ræst mjög úr nýrri leikaðstöðu í borginni, m.a. fyrir atbeina borgaryfirvalda. Bæði Tjarnarbíó, Iðnó og Héðinshúsið hafa bætt mjög úr aðstöðu leikhópa til sýningahalds. Fyrri húsin tvö eru raunar í eigu Borgarsjóðs.“

Með hliðsjón af því umkvörtunarefni Bandalags sjálfstæðra leikhúsa að opinber leikhús keppi við sjálfstæðu leikhúsin um útleigu á sýningarhúsnæði bendir LR á að Iðnó sé í opinberri eigu Borgarsjóðs og félagasamtaka og Tjarnarbíó í eigu Borgarsjóðs, en bæði þessi hús séu nú í rekstrarleigu til aðila innan Bandalags sjálfstæðra leikhúsa. *„Syrja má hvort rekstrarleigan sé háð skilmálum um leigu til annarra hópa en tilheyra Bandalaginu, hvernig leigukjörum er háttað, hvort húsnæðið er auglýst til leigu og eftir hvaða reglum útleiga fer fram, hvernig leiguverðið samræmist almennum markaði í samkomuhúsum í eigu annarra sveitarfélaga í nágrenninu eða félagasamtaka, hvernig háttað er tekjum af leigunni og hverjum hún kemur til góða?“*

Samkvæmt beiðni Samkeppnisstofnunar sendi Leikfélag Reykjavíkur ársreikninga sína fyrir leikárin 1997-98 og 1998-99 og gefur auk þess ýmsar skýringar á þeim. Í þessum gögnum kemur m.a. eftirfarandi fram:

Úr ársreikningum Leikfélags Reykjavíkur

	1997-1998	1998-1999
Rekstrartekjur alls	106,9	211,2
þar af: aðgöngumiðasala	78,6	162,7
vöru- og veitingasala	20,7	26,7
húsaleigutekjur o.fl.	6,6	14,0
Rekstrargjöld alls	252,2	370,4
Styrkir alls	153,0	161,6
þar af: frá Reykjavíkurborg	140,0	157,5
Rekstrarhagnaður að meðtöldum styrkjum	7,7	2,5

Þá eru í bréfi LR upplýsingar um að á leikárinu 1998-1999 voru á vegum félagsins 14 uppsetningar, 264 sýningar og sýningargestir alls 102.920. Á leikárinu 1999-2000 voru 13 uppsetningar, 250 sýningar og gestir alls 74.107.

Um það hvaða stefnu LR fylgi við ákvörðun miðaverðs og veitingu afslátta segir svo í bréfi félagsins:

„Samkvæmt lögum Leikfélagsins er það leikhúsráðs að ákveða miðaverð sem lagt er til grundvallar tekjuáætlun ár hvert. Rétt er að ítreka að miðaverð hefur breyst mjög hratt á undanförunum áratug og þó einkum á síðustu fimm árum. Það skýrist að hluta til af auknu framboði leiksýninga á höfuðborgarsvæðinu og fjölbreytilegri leiklist.

Almennt miðaverð gildir um hefðbundnar leiksýningar, söngleikir hafa um langan aldur verið seldir á hærra verði og þá hafa barnasýningar verið seldar á sérstöku verði í þeim tilgangi að veita fjölskyldum möguleika á að sækja slíkar sýningar. Þetta er hin almenna regla.

Fyrir nokkrum áratugum tók Leikfélag Reykjavíkur uppá að bjóða uppá áskrift að tilteknum fjölda sviðsetningar ár hvert og varð það öðrum leikhúsum í borginni til eftirbreytni. Afsláttur í slíkum pökkum hefur verið nokkuð á reiki og farið eftir verkefnavali ár hvert. Þá hefur um nokkurn tíma tíðkast að bjóða ellilífeyrisþegum og skólanemendum afslátt á miðum. Magnafsláttur er veittur hópum og fer það eftir stærð hópanna hver afsláttur er. Undanfarin ár hefur meðal miðaverð í Borgarleikhúsinu verið um 1400 krónur.

Það hefur verið stjórn Leikfélagsins áhyggjuefni um langt árabíl að ásókn í mjög rúm kjör á aðgöngumiðum hefur aukist. Tengiliðir fyrirtækja hafa sóst talsvert eftir boðsmiðum. Hópur boðsgesta embættismanna borgar og ríkis, fjölmiðla og fagfélaga listamanna hefur stækkað úr hófi. Því hefur stjórn félagsins ítrekað endurskoðað reglur um þessi efni og reynt að tryggja að tekjur verði sem mestar af aðgöngumiðasölu. Það er því brýnna að undanfarin ár hafa komið upp tilvik þar sem miðar hafa verið í boði í skólum og fyrirtækjum á yfir 50% afslætti. Þar eiga í hlut bæði einkarekin leikhús og Þjóðleikhúsið. Þess eru jafnvel dæmi að smærri leikhópar hafi gripið til þess

ráðs að keyra sýningar tímabundið alfarið á boðsmiðum til að koma þeim í gang. Um leið og hægt er að hneykslast á slíku framferði og telja það siðlaust og [skaðlegt]¹ í viðskiptaumhverfi er þó stjórninni ljóst að til slíkra örþrifaráða grípa menn vegna þess að viðkomandi verkefni fá engan hljómgrunn. Verð á aðgöngumiðum á Íslandi er frjálst og á markaði þar sem offramboð getur ríkt tímabundið kallar starfsemin á athygli og umtal og betra er að gefa miða í slíkum tilvikum og reyna til þrautar en gefast upp. Það er athyglisvert að samfara auknu sætaframboði með nýjum virkum leiksölum þá eru sýningar áhugamanna – einkum skólafólks – farnar að draga til sín stóra hópa leikhúsgesta.

Stefna Leikfélagsins er þannig sú að hámarka tekjur af aðgöngumiðasölu. Félagið stendur í mjög kostnaðarsömum rekstri og hefur eitt þriggja leikhúsa í landinu stóran hóp fastráðinna starfsmanna á sínum snærum allt árið. Rekstrarsaga þess sýnir svo ekki má um deila að oftast hefur það spennt bogann of hátt í framleiðslu sinni. Oftast hefur það í hundrað og þriggja ára sögu sinni rétt úr kútnum. [...].“

Spurningu um það hvort ákvarðanir um miðaverð tengist áætluðum kostnaði við uppfærslu og sýningar svarar LR á þann veg að hærra miðaverð gildi um sýningar sem séu dýrar í framleiðslu og sýningarkostnaði heldur en aðrar leiksýningar. Óhjákvæmilegt sé þó að verk sem eru dýr í framleiðslu og fáir vilja sjá taki til sín hærra hlutfall af styrktarfé en önnur. „*Hamlet sem kostar 40 milljónir og 4.000 gestir sjá kostar meira en Hárið sem kostar 15 milljónir og 30.000 gestir koma að sjá.*“ Það sé þó sameiginlegt hagsmunamál alls leikhúsfólks í landinu að í leikhúsunum finni allir eitthvað við sitt hæfi árið um kring og fari sem oftast í leikhús.

Um það hvaða áhrif styrkveitingar Reykjavíkurborgar og annarra aðila hafi á miðaverð og afslætti segir í bréfi LR að styrkur Borgarsjóðs geri félaginu kleift að halda úti nauðsynlegum starfshóp til að reka leikhúsið frá degi til dags, æfa verk, sýna þau og selja. Kostnaður við að reka Borgarleikhúsið fyrir alla sem vildu nota það aðra en leikara og listræna stjórnendur er verulegur, og hefur hann verið áætlaður um 40 m.kr. á ári. Reykjavíkurborg sé nánast eini styrktaraðili Leikfélagsins, en ríkið hafi látið af styrk til þess eftir 90 ára styrktímabil. Styrkur Borgarsjóðs er því talinn hafa áhrif á allt miðaverð, og sé hann forsenda fyrir starfi í leikhúsinu.

Í lokaorðum bréfs LR kemur m.a. fram að erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa hafi vakið spurningar meðal veitenda og þiggjenda um jafnræði með þeim sem fá styrki til listrænnar starfsemi og hinum sem ekki fá styrki. „*Sú skoðun, að hvaða starfsemi sem er skuli vera lögð til jafns við þá sem fyrir er og njóta skilyrðislaust jöfnuðar án þess að litið sé til sögulegra hefða, árangurs og fullgildra samninga millum lögaðila, er ný af nálinni og styður sig við*

¹ Í bréfi LR segir „skaðlaust“, sem væntanlega er misritun.

jafnræðisreglu og samkeppnislög. Ef ein lúðrasveit nýtur styrks frá sveitarfélagi skulu þá allar aðrar lúðrasveitir njóta hans líka?“

Þá segir: „Það hefur tekið listamenn langan tíma að vinna þeirri skoðun stuðning að hið opinbera skuli styðja listir og menningarstarfsemi. Sú barátta er samofin tilurð þess nútímalega menningarsamfélags sem við búum í. Þess Leikfélagsins er ekkert heilagur í því samfélagi. Það nýtur verka sinna og sögu, keppir við ótal aðra afþreyingu og ekki gengur alltaf sem skyldi. En það er hluti af menningarlífi borgarinnar og verður það meðan borgarþátttakendur og fulltrúar þeirra vilja ekki annað. Leikfélagið skóp á sínum tíma þá atvinnumennsku sem ríkir í leiklist hér á landi og mun standa vörð um hana.“

Að lokum segir í bréfi Leikfélags Reykjavíkur: *„Það er skoðun stjórnar Leikfélags Reykjavíkur að fyrrgreint erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa sé illa grundað og órökstutt. Tílefni umkvartana í því sé ónógt til að Samkeppnisstofnun hafi frekari afskipti af frjálsum leikhúslífi í landinu. Stjórn Leikfélags Reykjavíkur leggur því til að erindi Bandalags sjálfstæðra leikhópa verði vísað frá.“*

III. Niðurstöður

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 5. mars 2001, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

2.

Í máli þessu óskar Bandalag sjálfstæðra leikhúsa eftir því að samkeppnisyfyrirvald hlutist til um samkeppnisskilyrði á leikhúsmarkaði, sem bandalagið telur vera umbjóðendum sínum mjög í óhag. Er óskað eftir því að rannsakað verði hvort Leikfélag Reykjavíkur og Þjóðleikhúsið hafi brotið samkeppnislög með því að nýta opinbera styrki til undirboða á verði leikhúsmiða. Því er haldið fram að fjárveitingar ríkisvaldsins og Reykjavíkurborgar feli í sér að aðilum í leikhúsrekstri sé mismunað, og er óskað eftir íhlutun samkeppnisyfyrivalda til þess að jafna samkeppnisstöðuna. Þá er því haldið fram að Leikfélag Reykjavíkur, Þjóðleikhúsið og Íslenska óperan noti opinbera styrki til þess að undirbjóða útleigu á leiguhúsnæði til leiksýninga, og raski það samkeppnisstöðu annarra aðila á þeim markaði. Málshefjandi bendir á nokkrar leiðir til þess að skapa jafnari samkeppnisskilyrði á leikhúsmarkaði, s.s. að sjálfstæðum leikhúsum verði tryggt ákveðið lágmarkshlutfall af styrkjum til opinberra leikhúsa, t.d. 30%,

opinberum leikhúsum verði bannað að nota styrki til niðurgreiðslu á leikhúsmiðum umfram ákveðið hlutfall af kostnaði, t.d. 15% og að þeim sem leigja út húsnæði fyrir leik- og óperusýningar og njóta opinberra styrkja verði óheimilt að láta slíka styrki standa undir kostnaði við útleiguna. Ennfremur er bent á að skilgreina þurfi betur listrænt hlutverk opinberra leikhúsa og að samræmi verði í raunverulegum skyldum sem á þeim hvíla við val á verkefnum o.fl. og opinberum fjárframlögum sem til þeirra er veitt.

3.

Í umsögn menntamálaráðuneytisins kemur fram að fjárstuðningur ríkisins, bæði við Þjóðleikhúsið og aðra leiklistarstarfsemi, styðjist við leiklistarlög og sé ákveðinn á fjárlögum ár hvert. Markmið leiklistarlaga sé að efla íslenska leiklist og aðrar sviðslistir og búa þeim hagstæð skilyrði. Jafnframt leggur ráðuneytið áherslu á að ríkið hafi sérstakar skyldur við Þjóðleikhúsið með hliðsjón af lögbundnu hlutverki þess í þágu leiklistar í landinu. Ákvarðanir um miðaverð, markaðsstarfsemi o.fl. séu á hendi stjórnenda Þjóðleikhússins, þ.e. þjóðleikhússtjóra og þjóðleikhúsráðs.

Í athugasemdum Þjóðleikhússins er m.a. lögð áhersla á menningarlegt undirstöðuhlutverk þess. Rekstur Þjóðleikhússins grundvallist ekki á viðskiptalegum forsendum heldur menningarlegum og uppeldislegum. Þjóðleikhúsið sé eina leikhúsið hér á landi sem starfi samkvæmt sérstakri löggjöf. Lögin leggi á það ýmsar skyldur, auk þess sem Þjóðleikhúsið hafi sem ríkisstofnun skyldur vegna fastráðninga og kjarasamninga. Rekstrarforsendur þess séu því allt aðrar en sjálfstæðra leikhúsa. Þá er staðhæft að Þjóðleikhúsið hafi ekki stundað undirboð á leikhúsmiðum. Ákvarðanir Þjóðleikhússins um miðaverð séu í föstum skorðum og sérstök tilboð heyri til undantekninga. Tekið er fram að framlag ríkisins nemi um 70% af rekstrarkostnaði Þjóðleikhússins. Hafi því alla tíð verið ljóst að verð aðgöngumiða sé niðurgreitt. Ásökun um niðurgreiðslu á útleigu sýningarhúsnæðis eigi ekki við um Þjóðleikhúsið. Þjóðleikhúsið hafi litið á sjálfstæðu leikhúsin sem samvinnu- og samstarfsaðila en ekki samkeppnisaðila. Það hafi átt samvinnu við sjálfstæðu leikhúsin, að því marki sem forráðamenn Þjóðleikhússins hafi talið hagkvæmt og æskilegt, og veitt þeim ómetanlegan styrk með því að lána þeim húsnæði, tæknaðstöðu, leikara og leikstjóra. Þjóðleikhúsið telur að auka þurfi fjárframlög til sjálfstæðra leikhúsa, án þess að það komi niður á framlögum til Þjóðleikhússins.

Í greinargerð borgarlögmans kemur m.a. fram að rekstur leikhúsa falli ekki undir skylduverkefni sveitarfélaga, en hins vegar sé þeim tvímælalaust heimilt að styðja við slíka menningarstarfsemi. Á árinu 2000 ráðgerði borgin að verja 966 m.kr. til menningarmála, þar af 170 m.kr. til Leikfélags Reykjavíkur. Önnur leikhús og leikhópar njóti aðstoðar frá borginni í formi niðurfellingar fasteignaskatts eða aðstöðu í borgarhúsnæði til æfinga og sýninga gegn vægu eða engu gjaldi. Markmið Reykjavíkurborgar með fjárveitingum til leiklistar-

og menningarmála sé að skapa skilyrði til gróskumikillar og fjölþættrar menningarstarfsemi, með áherslu á að örva listsköpun og veita almenningi færi á að njóta listar og menningar. Leikfélag Reykjavíkur sé elsta menningarstofnun höfuðborgarinnar, sem hafi á löngum starfsferli notið mikillar sérstöðu og velvildar borgaryfirvalda. Hins vegar sé Leikfélagið sjálfseignarstofnun sem lúti ekki stjórn Reykjavíkurborgar, en frá árinu 1963 hafi borgin tilnefnt einn fulltrúa í leikhúsráð LR. Þá sé Borgarleikhúsið ekki opinbert leikhús, heldur sameign Leikfélagsins og Reykjavíkurborgar. Öll starfsemi í Borgarleikhúsinu sé undir yfirstjórn leikhúsráðs LR. Leikhúsráðið ákveði t.d. miðaverð á sýningar. Leikfélagið og leikhúsráð þess ráði alfarið hvaða leiklistarstarfsemi fer fram í húsinu á hverju leiktímabili, þ.e. frá hausti til vors.

Leikfélag Reykjavíkur er sammála upplýsingum borgarlögmans um samstarf Leikfélagsins og Reykjavíkurborgar. Þá er ítrekað að Leikfélagið hafi með ýmsum hætti styrkt starfsemi frjálsra leikhópa. LR gerir hins vegar ýmsar athugasemdir við málflutning Bandalags sjálfstæðra leikhúsa. Telur það erindi þess vera illa grundað og órökstutt og leggur til að samkeppnisyfirvöld vísi því frá.

4.

Samkvæmt 2. gr. samkeppnislaga taka lögin 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. Enda þótt leikhús hafi ekki síst menningarleg markmið, er ljóst að starfsemi atvinnuleikhúsa felur í sér kaup og sölu á þjónustu og er því atvinnustarfsemi í skilningi laganna. Þá hefur samkeppnisráð áður komist að þeirri niðurstöðu að leikhúsmarkaðurinn sé samkeppnismarkaður þar sem leikhúsin keppi hvert við annað um áhorfendur, sbr. álit nr. 12/1997, *Kvörtun Brynju Benediktsdóttur, leikstjóra vegna úthlutunar fjárveitinga til starfsemi atvinnuleikhópa*. Liggur því fyrir að starfsemi atvinnuleikhúsa fellur undir gildissvið samkeppnislaga.

Í erindi sínu tilgreinir Bandalag sjálfstæðra leikhúsa engin sérstök ákvæði samkeppnislaga sem það telur að Leikfélag Reykjavíkur, Þjóðleikhúsið eða aðrir þeir sem erindið beinist að hafi brotið eða sem réttlæti íhlutun samkeppnisyfirvalda í þessu máli. Af þeim aðstæðum og atvikum sem þar er lýst er þó ljóst að bandalagið telur að undirrót að samkeppnisröskun á leikhúsmarkaði felist í misræmi í opinberri aðstoð við leiklistarstarfsemi, eða m.ö.o. að gildandi fyrirkomulag ríkisaðstoðar² við leikhúsrekstur raski samkeppni á markaðnum. Ákvörðunarvald samkeppnisyfirvalda um ríkisaðstoð takmarkast þó m.a. af valdsviði Eftirlitsstofnunar EFTA, sbr. 46. gr. samkeppnislaga, en öll ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins

² Sbr. skilgreiningu í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins á ríkisaðstoð, sem er víðtæk og tekur m.a. jafnt til aðstoðar ríkis og sveitarfélaga.

er tilkynningarskyld til Eftirlitsstofnunarinnar, og hún hefur ein heimild til þess að beita undanþáguákvæðum frá almennu banni samningsins við ríkisaðstoð.³

Helsta ákvæði íslenskra samkeppnislaga sem veitt gæti samkeppnisyfirvöldum heimild til íhlutunar í þessu máli er í 14. gr. laganna, en hún heimilar samkeppnisráði að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar þess hluta rekstrar opinbers fyrirtækis eða fyrirtækis sem starfar í skjóli opinbers 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.

Til þess að unnt sé að beita ákvæði 14. gr. samkeppnislaga verða tvö skilyrði að vera uppfyllt. Annars vegar þarf viðkomandi fyrirtæki að vera opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Hins vegar þarf fyrirtækið að stunda rekstur sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Leikfélag Reykjavíkur og Íslenska óperan, sem erindi kvartanda beinist að nokkru leyti að, eru ekki opinber fyrirtæki heldur sjálfseignarstofnanir. Þá er ekki um það að ræða að þessar stofnanir starfi í skjóli opinbers einkaleyfis. Jafnframt er vafasamt að unnt sé að aðgreina starfsemi leikhúsa eftir því hvort reksturinn er í frjálstri samkeppni við aðra aðila eða ekki. Erindi kvartanda veitir engar skýrar vísbendingar um hvort eða hvernig slík skipting gæti átt við, enda felst ekki í því að lagt sé til að opinberri aðstoð við leikhúsrekstur eða tiltekna tegundir leiksýninga verði hætt, heldur að meiri jöfnuði verði komið á í skiptingu þess fjár milli sjálfstæðra leikhúsa og þeirra leikhúsa sem fram til þessa hafa notið mests opinbers fjárstuðnings. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að ekki sé lagaheimild fyrir íhlutun þess á grundvelli 14. greinar samkeppnislaga.

Þá telur samkeppnisráð að ekki eigi við að beita ákvæðum 11. eða 17. greinar samkeppnislaga í þessu máli. Er hér í fyrsta lagi vísað til þess sem áður hefur komið fram, þ.m.t. að kvartandi hefur ekki sérstaklega leitt líkum að því að þessar lagagreinar eigi við. Í annan stað skal á það bent að fjárveitingar ríkisins til leikhúsmála styðjast við leiklistarlög nr. 138/1998. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð ekki gripið til aðgerða gegn

³ Þess má geta að á vegum framkvæmdastjórnar ESB og Eftirlitsstofnunar EFTA hafa komið fram áform um að setja túlkunarreglur um beitingu ríkisstyrkjaákvæða Rómarsamnings og EES-samnings gagnvart atvinnustarfsemi á sviði framleiðslu, fjölmiðlunar og lista tengdum hljóð- og sjónlist (e. *audio-visual sector*). Þessar stofnanir, ásamt dómstól Evrópubandalagsins, hafa fjallað um einstök mál af þessum toga. Hefur dómstóllinn hvatt framkvæmdastjórnina til þess að skýra betur stefnu sína á þessu sviði. Kemur þar m.a. til álita að hvaða marki hugsanlega geti átt við þröng undanþága í 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins og samsvarandi ákvæði í 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Í þessu ljósi kynnti framkvæmdastjórnin fyrir aðildarlöndum ESB uppkast að reglum um þetta efni á árinu 1996, og hið sama gerði Eftirlitsstofnun EFTA gagnvart EFTA-löndunum. Áttu þessar reglur m.a. að taka til ríkisaðstoðar við rekstur leikhúsa, enda taldi framkvæmdastjórnin að slík aðstoð gæti fallið undir ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 87. gr. Rómarsamningsins og 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Skiptar skoðanir urðu um þessi drög, og var horfið frá setningu reglna á grundvelli þeirra. Ráðgert var að ný tillaga yrði kynnt á árinu 2000, en af því hefur hins vegar ekki ennþá orðið.

athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni þegar þær styðjast við sérlæg sem heimila slíkar athafnir. Er því ljóst að samkeppnisyfirvöld hafa ekki heimild til íhlutunar um fjárframlög ríkisins sem byggjast á leiklistarlögum.

Varðandi heimildir samkeppnisyfirvalda til íhlutunar um fjárstuðning sveitarfélaga til leikhúsrekstrar skal í fyrsta lagi bent á að í 14. – 16. gr. leiklistarlaga er gengið út frá því að sveitarfélög veiti fé til stuðnings leiklistarstarfsemi. Fram hefur komið að menntamálaráðuneytið og Reykjavíkurborg hafa gert samkomulag um að borgin styrki Leikfélag Reykjavíkur gegn því að ríkið styðji við Íslensku óperuna. Þá hafa á grundvelli 16. gr. leiklistarlaga verið gerðir tímabundnir þríhliða samningar milli ríkisins, rekstraraðila atvinnuleikhúsa og sveitarfélaga, þ.e. við Akureyrarbæ annars vegar og við Hafnarfjarðarbæ hins vegar, um fjárstuðning við hlutaðeigandi leikhús, þar sem fjárframlög koma bæði frá ríki og bæjarfélagi. Ennfremur hafa ýmis önnur stærri sveitarfélög veitt styrki til sjálfstæðra leikhúsa og leikhópa. Í annan stað skal vísað til ákvæða sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, en í 7. gr. þeirra um almennar skyldur sveitarfélaga segir m.a. svo: „*Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.*“ Samkvæmt þessu fellur stuðningur við leiklist og aðrar listir ekki undir skylduverkefni sveitarfélaga, en hins vegar eru þeim slíkar styrkveitingar ótvírætt heimilar, og leiklistarlög gera beinlínis ráð fyrir þeim. Samkeppnisyfirvöld hafa áður fjallað um samspil samkeppnislaga og sveitarstjórnarlaga, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1996, *Kvörtun yfir auglýsingum um ókeypis tjaldstæði í Grindavík*, og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/1996, *Grindavíkurbær gegn samkeppnisráði*. Í síðarnefnda málinu felldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála úr gildi ákvörðun samkeppnisráðs um fjárhagslegan aðskilnað á rekstri tjaldstæða frá öðrum rekstri sveitarfélagsins, þar sem talið var að rekstur tjaldstæða gæti fallið undir lögbundið verkefni sveitarfélagsins skv. 6. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Í ljósi alls þessa telur samkeppnisráð að ekki séu skilyrði til íhlutunar í máli þessu á grundvelli 11. eða 17. greinar samkeppnislaga, hvorki gagnvart fjárstuðningi ríkis né sveitarfélaga.

Samkeppnisráð telur af sömu ástæðum og að framan er getið að ekki eigi við að grípa til íhlutunar á grundvelli 14. eða 17. greinar samkeppnislaga gagnvart leigu Íslensku óperunnar, Leikfélags Reykjavíkur og Þjóðleikhússins á húsnæði til utanaðkomandi aðila.

Um þann þátt í erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa sem lýtur að því hvort íslenska ríkið mismuni þeim sem stunda leikhúsrekstur er fjallað í álitni samkeppnisráðs nr. 01/2001 *Erindi Bandalags sjálfstæðra leikhúsa um samkeppnisskilyrði á leikhúsmarkaði.*

**IV.
Ákvörðunarorð:**

„Ekki er tilefni til íhlutunar samkeppnisráðs í þessu máli.“