

## ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 3/1999

Stangveiðifélag Reykjavíkur

gegn

samkeppnisráði

### I.

Með bréfi, dags. 12. febrúar 1999, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 15. febrúar s.á., hefur Helgi V. Jónsson, hrl., fyrir hönd Stangveiðifélags Reykjavíkur, kært [álit samkeppnisráðs nr. 1/1999](#), dags. 21. janúar 1999.

Í álitinu kemur fram að samkeppnisráð telji leika vafa á því að rekstur áfrýjanda uppfylli skilyrði 4. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt um undanþágu frá skattskyldu. Með álitinu beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til Skattstjórans í Reykjavík að hafa hliðsjón af fyrrgreindu álit samkeppnisráðs í túlkun embættisins á undanþáguákvæði 4. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt.

Áfrýjandi krefst þess að álit samkeppnisráðs nr.1/1999 verði fellt úr gildi. Til vara er þess krafist að áfrýjunarnefndin gefi samkeppnisráði fyrirmæli um afturköllun álitsins og beini því fremur til ráðherra eins og gert sé ráð fyrir í 19. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð krefst þess aðallega að kæru áfrýjanda verði vísað frá. Til vara er þess krafist að kröfum áfrýjanda verði hafnað.

### II.

Málavextir eru þeir að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 18. maí 1998, kvartaði Helgi Jóhannesson, hrl., fyrir hönd Lax-ár ehf., yfir ójafnri samkeppnisstöðu aðila er taki á leigu laxveiðiár og selji veiðileyfi. Hann kvað Lax-á ehf. stunda slíka starfsemi og að á sama markaði starfi áfrýjandi, Stangveiðifélag Reykjavíkur, sem taki á leigu laxveiðiár og leigi út til félagsmanna sinna og selji fleiri aðilum veiðileyfi.

Kvartandi benti á að áfrýjandi borgi ekki skatta af starfsemi sinni. Hann sitji því ekki við sama borð og áfrýjandi sem skekki samkeppni á umræddum markaði.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs 21. janúar 1999 var erindið tekið fyrir og afgreitt með álit nr. 1/1999.

Í lokakafla álitsins segir:

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

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

### III.

Áfrýjandi telur að líta beri á hið kærða álit sem kæranlega ákvörðun samkvæmt 9. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð hafi aðeins kosið að senda ákvarðanir sínar frá sér í formi álits. Áfrýjandi telur að þetta komi einkum fram í þeim hluta álitsins þar sem samkeppnisráð kemst að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi uppfylli ekki skilyrði 4. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt til að teljast undanþegið tekjuskatti og eignarskatti.

Að mati áfrýjanda er samkeppnisráð með álit þessu að fara út fyrir lagaheimildir sínar og inn á starfsvið skattyfirvalda. Ennfremur sé samkeppnisráð, með því að senda umrætt álit til Skattstjóra, að gerast sekt um valdþurrð og brot á rannsóknarskyldu sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Áfrýjandi telur að þessi ákvörðun samkeppnisráðs, þó að í álitsformi sé, hljóti að teljast óeðlileg íhlutun samkeppnisráðs í störf skattyfirvalda. Hann bendir á að samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar skuli skattamálum skipað með lögum og að sú krafa sé gerð til skattalaga að þau séu ótvíræð. Samkvæmt þeim lögum sé skattstjórum falið að ákvarða skattskyldu og ekki sé til þess ætlast að önnur stjórnvöld komi þar við sögu. Telji samkeppnisráð að ákvæði skattalaga stríði gegn markmiði samkeppnislaga beri ráðinu að vekja athygli ráðherra á því sbr. ákvæði 19. gr. samkeppnislaga.

Varakrafa áfrýjanda er að áfrýjunarnefndin gefi samkeppnisráði fyrirmæli um afturköllun álitsins og beini því fremur til ráðherra eins og gert sé ráð fyrir í 19. gr.

samkeppnislaga. Áfrýjandi telur að mál þetta hljóti að snerta fleiri veiðifélög, íþróttafélög og önnur félög. Sé það skoðun samkeppnisráðs að samkeppnislög eigi að ráða túlkun á lögum um tekjuskatt og eignarskatt hljóti það að kalla á mun víðtækari skoðun á skattlagningu slíkra félaga í fleiri skattumdæmum.

Þá gerir áfrýjandi efnislegar athugasemdir við nokkur atriði sem fram koma í hinu kærða álitu. Hann bendir m.a. á að tilgangur áfrýjanda, sem komi fram í 2. gr. laga félagsins, sé fyrst og fremst að vinna að því að stangaveiði sé unnt að stunda í anda íþróttu og umhverfisverndar.

Áfrýjandi kveður sölu veiðileyfa til utanfélagsmanna vera undantekningu og komi því aðeins til að eftirspurn félagsmanna eftir veiðileyfum sé ekki fyrir hendi. Því mótmælir áfrýjandi því að hann uppfylli ekki undanþáguskilyrði 6. tl. 4. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt vegna sölu sinnar til utanfélagsmanna.

Vegna umfjöllunar um undanþáguskilyrði 5. tl. 4. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt í hinu kærða álitu bendir áfrýjandi á að samkvæmt lögum félagsins geti allir orðið félagsmenn sem séu íslenskir ríkisborgarar eða eigi lögheimili hér og að við slit félagsins eigi enginn félagsmaður tilkall til hluta af eignum félagsins.

Samkeppnisráð bendir á að samkvæmt ákvæði 9. gr. samkeppnislaga séu það ákvarðanir sem sæti kæru til áfrýjunarnefndar. Bent er á að í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/1995 hafi skýrt komið fram að átt sé við ákvarðanir sem bindandi séu að lögum.

Samkeppnisráð telur að sú röskun á samkeppni sem um sé rætt eigi að öllu leyti að rekja til framkvæmdar skattyfirvalda. Þar sem efnið heyrir undir lögsögu hliðsetts stjórnvalds hafi samkeppnisráð ekki lagaheimild til þess að grípa til íhlutunar. Þar sem ekki var lagaheimild til annars beindi samkeppnisráð tilmælum til Skattstjórans í Reykjavík. Í álitinu sé ekki kveðið á um rétt eða skyldu og því sé ekki um bindandi ákvörðun að ræða. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að vísa beri kæru áfrýjanda frá áfrýjunarnefnd.

Samkeppnisráð mótmælir því að um sé að ræða valdþurrð hjá ráðinu og brot á 10. gr. stjórnsýslulaga. Að mati samkeppnisráðs er það vilji löggjafans að samkeppnisyfirvöld vinni með öllum tiltækum ráðum gegn opinberum samkeppnishömlum. Annars vegar með bindandi ákvörðunum og hinsvegar með álitum á grundvelli d-liðar 5. gr. og/eða 19. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þessa og með hliðsjón af skýru orðalagi d-liðar 5. gr. telur samkeppnisráð sig hafa haft fulla heimild til að beina hinu kærða álitu til Skattstjórans í Reykjavík.

Að mati samkeppnisráðs er samkeppnisyfirvöldum heimilt að túlka önnur lög en samkeppnislög þegar um er að ræða röskun á samkeppni og meta þarf orsakir þess og ákveða form aðgerða.

Bent er á af hálfu samkeppnisráðs að í valdþurrð felist að stjórnvald taki ákvörðun um tiltekið atriði en ákvörðunarvald um það sé í hendi annars stjórnvalds eða dóms. Í þessu máli geti ekki verið um valdþurrð að ræða þar sem samkeppnisráð hafi ekki tekið stjórnvaldsákvörðun.

Samkeppnisráð bendir á að orsök samkeppnishamlanna í þessu máli sé ekki að finna í skattalögunum sjálfum heldur framkvæmd þeirra. Því eigi 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga við en ekki 19. gr. laganna.

Hvað viðkemur efnisatriði álitins bendir samkeppnisráð á að áfrýjandi sé stærsti veiðileyfissali á Íslandi. Þá kveður samkeppnisráð að af gögnum málsins megi ráða að áfrýjandi stundi beina markaðsstarfsemi gagnvart erlendum aðilum.

#### IV.

#### Niðurstöður.

Samkvæmt 9. gr. samkeppnislaga verða ákvarðanir samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar kærðar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og samkvæmt 55. gr. laganna verður ákvörðun samkeppnisráðs eða Samkeppnisstofnunar ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar liggur fyrir.

Eins og að framan er rakið er tilefni máls þessa erindi Lax-ár ehf. sem kvartaði yfir ójafnri samkeppnisaðstöðu að því er varðar leigu laxveiðiáa og sölu veiðileyfa. Benti fyrirtækið sérstaklega á áfrýjanda máls þessa sem nýtur undanþágu frá lögum um tekjuskatt og eignarskatt. Samkeppnisráð taldi vafasamt hvort starfsemi Stangveiðifélags Reykjavíkur uppfyllti skilyrði laga um tekjuskatt og eignarskatt um undanþágu frá skattskyldu. Ráðið beindi því þeim „tilmælum til Skattstjórans í Reykjavík að hafa hliðsjón af framangreindu álit í túlkun embættisins á undanþáguákvæði 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt“. Var það gert í samræmi við ákvæði 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga.

Með hugtakið ákvörðun í skilningi fyrrgreindra lagaákvæða samkeppnislaga er átt við niðurstöðu sem er bindandi að lögum. Fyrrgreind niðurstaða samkeppnisráðs getur að vísu haft tiltekin áhrif en hún er þó hvorki bindandi að lögum fyrir skattyfirvöld né þá aðila sem mál þetta tekur til enda brestur samkeppnisyfirvöld vald til að gefa slík fyrirmæli. Hlutverk samkeppnisyfirvalda er m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari. Telja verður að samkeppnisyfirvöld hafi víðtækt mat til þess að velja leiðir til að rækja þetta hlutverk og til að ná þeim markmiðum yfirleitt sem að er stefnt með samkeppnislögunum. Eitt þeirra úrræða sem samkeppnisyfirvöldum er heimilt að beita er að gefa út óbindandi álit eða lýsa skoðunum um samkeppnisatriði. Ekki verður talið skipta máli í þessu sambandi hvort slík afstaða samkeppnisyfirvalda er

til komin eftir frumkvæði einstaklings eða lögaðila eða hvort álitid varði einkum hagsmuni eins tiltekins aðila.

Af framansögðu leiðir að lagaskilyrði brestur til að kæra mál þetta til áfrýjunarnefndarinnar. Á það jafnt við um aðalkröfu sem varakröfu áfrýjanda. Ber því að vísa málinu frá áfrýjunarnefndinni.

## V.

### Úrskurðarorð.

Máli þessu er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Reykjavík, 30. mars 1999.

Stefán Már Stefánsson

Magnús H. Magnússon

Kirstín Flygenring