



Reykjavík 3. desember 2002.

Alþingi, nefndasvið,
Austurstræti 8 - 10,
150 Reykjavík.

Við lestur frumvarpsins kemur í ljós að greinar þess snerta fyrirtæki og þegna þessa lands almennt að undanskilinni 1. greininni sem beinist sérstaklega að happdrættisrekstri. Umsögn frá Hapdrætti Háskóla Íslands verður því eingöngu um þá grein.

Kjarni breytingar þeirrar sem ætlunin er að gera á 3. tölulið A-liðar 1. mgr. 30. gr. 1. nr. 75/1981 er að sömu reglur um skattfrelsi muni gilda um happdrætti sem starfa samkvæmt leyfi útgefnu af stjórnvöldum á hinu Evrópska efnahagssvæði og gilda hér á landi. Til þess að svo megi verða þarf samkvæmt frumvarpinu allur hagnaður að renna til menningarmála, mannúðarmála eða kirkjulegrar starfsemi. Í öðru lagi er óheimilt að auglýsa skattfrelsi vinninga nema fyrir liggi staðfesting ríkisskattstjóra á því að skilyrðum skattfrelsis sé fullnægt.

Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að með hliðsjón af athugasemdum frá Eftirlitsstofnun EFTA sé gert ráð fyrir að kveðið sé skýrt á um að skattfrelsi vinninga gildi um öll happdrætti á hinu Evrópska efnahagssvæði að fullnægðum skilyrðum ákvæðisins. Þá segir í athugasemdunum að samkvæmt gildandi lögum sé staðfesting ríkisskattstjóra forsenda skattfrelsis. Hins vegar sé slíkt fyrirkomulag óhentugt þegar allt Evrópska efnahagssvæðið liggi undir. Eðlilegra þyki að um skattfrelsið gildi hlutlægar reglur og skattfrelsið sé óháð staðfestingu ríkisskattstjóra. Engu að síður þyki ekki óeðlilegt að ríkisskattstjóri gegni ákveðnu hlutverki í þessu samhengi. Þannig er lagt til að óheimilt sé að auglýsa skattfrelsi nema fyrir liggi staðfesting ríkisskattstjóra. Slík regla feli í sér neytendavernd.

U m s ö g n

1. Samkvæmt frumvarpinu er verið að tryggja happdrættum á Evrópska efnahagssvæðinu sams konar skattfrelsi á vinningum og ýmis íslensk happdrætti hafa. Það má vel vera að annað sé óhjákvæmilegt í ljósi samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Hins vegar er vert að huga að öðrum lögum í þessu samhengi. Í 2. gr. laga nr. 6/1926 um happdrætti (lotterí) og hlutaveltur (tombólur) segir:

"Það er bannað mönnum á Íslandi að versla þar með eða selja hluti fyrir erlend happdrætti eða önnur þvilík happspil, eða að hafa þar á hendi nokkur störf, er að þessu lúta."

Í 2. gr. laga nr. 13/1973 um Happdrætti Háskóla Íslands segir:

"Á meðan happdrættið starfar, er bannað að setja á stofn nokkurt annað peningahappdrætti hér á landi, svo og að versla með eða hafa á boðstólum miða erlendra happdrætta, auglýsa þá í innlendum blöðum eða hvetja menn til að kaupa þá. Þó getur ráðherra veitt undanþágu að því er kemur til happdrættis, sem stofnað er til í góðgerðarskyni einungis, og þá með skýrum takmörkum, t. d. fyrir eitt sveitarfélag, og aldrei nema um ákveðinn tíma, lengst eitt ár."

Samkvæmt þessum lagaákvæðum er bannað að selja erlend happdrætti á íslenska markaðinum. Lagasetning um skattfrelsi erlendra happdrætta ætti því að vera óþörf. Hins vegar verður ekki betur séð en að framkvæmdavaldið hafi látið líðast að gengið væri á svig við fyrrgreind lagaákvæði.

Í Evrópu eru til samtök ríkishappdrætta, European State Lotteries and Toto Association. Þau hafa haft á stefnuskrá sinni að happdrættin hvert um sig störfuðu aðeins innan síns eigin lands. Nær öll happdrættin hafa undirritað "Code of Conduct" þar sem þau skuldbinda sig til þess. Ástæðan fyrir þessu er auðvitað sú að hvert ríki vill halda ágóða happdrættanna innan sinna vébanda. Jafnframt má gera ráð fyrir að aukin samkeppni milli landa dragi úr hagnaði happdrættanna. Þar sem hagnaðinum er yfirleitt veitt til þjóðþrifamála mun skertur hagnaður happdrættanna auka eftirspurn eftir fé úr ríkissjóði. Happdrættismarkaðurinn er því annars eðlis en markaðir fyrir vöru og þjónustu þar sem áhersla er lögð á sem mesta samkeppni innan lands og milli landa til að halda vöruverði niðri. Sjónarmiðið um, að happdrættin haldi sig á heimamarkaði, hefur í reynd verið viðurkennt af Evrópudómstólnum (the European Court of Justice)

t. d. í máli sem kennt er við Läärä. Sú afstaða er merkileg í ljósi þess að einn af grundvallarþáttum í starfi Evrópusambandsins er frjálst vöruflæði milli þeirra landa sem eru í sambandinu. Þá má geta þess að alheimssamtök ríkishappdrætta (World Lottery Association) vinna að framgangi sömu hugsunar þ. e. að hvert og eitt happdrætti haldi sig við sinn heimamarkað.

Þótt flest ríkishappdrættanna séu í ofangreindum samtökum, þá eru mörg happdrætti, sem eru utan þeirra. Samþykktir samtakanna ná því ekki til þeirra. Sum virða engin landamæri. Nýjasta tækni í fjarskiptum hefur opnað fyrir flóðgáttir á happdrættismarkaðinum. Þar er átt við veðleiki á Netinu. Happdrætti getur t. d. verið valinn staður á eyju í Karabíska hafinu sem jafnframt er skattaparadís. Neytendavernd er að líkindum ekki mjög ofarlega á baugi hjá þeim sem reka slíka starfsemi og ekki verður fjármagn, sem þangað fer, notað til þjóðþrifamála hér á landi.

2. Í 1. gr. frumvarpsins segir: "Tekjur skv. 4. tölul. A-liðar 7. gr. sem skattfrjálsar eru samkvæmt sérlöglum eða vinninga í happdrættum sem fengið hafa leyfi dómsmálaráðuneytisins, enda sé öllum ágóða af þeim varið til menningarmála, mannúðarmála eða kirkjulegrar starfsemi. Sama gildir um happdrætti sem starfa samkvæmt leyfi útgefnu af stjórnvöldum á hinu Evrópska efnahagssvæði, að sömu skilyrðum fullnægðum." Í athugasemdum með frumvarpinu er sagt: "Meðal annars með hliðsjón af athugasemdum frá Eftirlitsstofnun EFTA er gert ráð fyrir að kveðið sé skýrt á um að skattfrelsi vinninga gildi um öll happdrætti á hinu Evrópska efnahagssvæði að fullnægðum skilyrðum ákvæðisins." Hér er ástæða til að spyrja til hvers sé verið að vísa með orðunum "að fullnægðum skilyrðum ákvæðisins"? Er með orðinu "ákvæðinu" átt við að hagnaði sé varið til menningarmála, mannúðarmála eða kirkjulegrar starfsemi. Ef svo er, þá er vert að huga að því, að það er alls ekki ljóst hvað felst í orðunum menningarmál, mannúðarmál og kirkjuleg starfsemi. Umræðan um hvort "súludans" sé listgrein, og þar með menningarlegt fyrirbæri eða ekki, ætti að færa mönnum heim sanninn um það. Þetta verður sérstaklega erfitt viðfangs ef og þegar á að semja almennar reglur um skattfrelsi eins og athugasemdir með 1. gr. bera með sér en þar stendur: "Eðlilegra þykir að um skattfrelsið gildi hlutlægar reglur og

skattfrelsið þannig óháð staðfestingu
ríkisskattstjóra.

3. Samkvæmt núverandi lögum geta vinningar verið skattfrjálsir ef það er tekið fram í sérlögum eða ef fengist hefur leyfi frá dómsmálaráðuneyti. Í athugasemdum með 1. gr. stendur: "Samkvæmt gildandi lögum er staðfesting ríkisskattstjóra forsenda skattfrelsis." Hér virðist það, sem stendur í athugasemdum með lagafrumvarpinu vera í ósamræmi við það, sem stendur í núverandi lögum og einnig í 1. gr. frumvarpsins.

4. Samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu virðist standa til að setja eigi almennar reglur um skattfrelsi happdrætta. Samkvæmt því þyrfti hvorki sérlög né heimild dómsmálaráðuneytis til þess að vinningar happdrættis væru skattfrjálsir. Hér að framan var bent á að mjög erfitt getur verið að semja slíkar almennar reglur sem ættu í raun að vera sjálfvirkar. Ekki verður séð að hjá því verði komist að einhver af hálfu hins opinbera túlki hvort einstakt happdrætti falli undir reglurnar eða ekki. Í athugasemdum með 1. gr. er látið að því liggja að veruleg breyting muni eiga sér stað. Almennar reglur muni gilda en ríkisskattstjóri hafi auga með að farið sé eftir gildandi reglum með því að staðfesta að vinningar happdrættis séu skattfrjálsir. Þar segir: "Engu að síður þykir ekki óeðlilegt að ríkisskattstjóri gegni áfram ákveðnu hlutverki í þessu samhengi. Þannig er lagt til að óheimilt sé að auglýsa skattfrelsi nema að fyrir liggi staðfesting ríkisskattstjóra."
Miðað við það sem áður sagði kemst ríkisskattstjóri ekki hjá því að leggja á það mat hvort ákveðið happdrætti falli undir reglurnar eða ekki. Áður var þessi starfi hjá Alþingi (sérlög) eða hjá dómsmálaráðuneyti. Það sem gerist er þá einfaldlega að verkefnið flyst til ríkisskattstjóra. Í ljósi þess að öll önnur mál happdrættanna eru hjá dómsmálaráðuneyti má velja því fyrir sér hvort ástæða sé til að flytja þennan þátt til annars stjórnvalds. Það er reyndar ekki gert því að þessi þáttur er óbreyttur í frumvarpinu frá því sem er í gildandi lögum sbr. lið 3 hér að framan.

5. Í athugasemd frumvarpsins við 1. gr. segir: "Þannig er lagt til að óheimilt sé að auglýsa

skattfrelsi nema að fyrir liggi staðfesting ríkisskattstjóra. Þessi regla felur í sér ákveðna neytendavernd, og er ætlað að tryggja að almenningur taki ekki þátt í happdrættum sem kynnt eru sem skattfrjáls, án þess að vera það." Rétt er að vekja athygli á að nauðsynlegt er að túlka orðið "auglýsa" afar vítt til að þetta ákvæði nái tilgangi sínum. Standi t. d. á happdrættismiðanum "skattfrjáls vinningur" er það þá auglýsing? Vandinn er sá að þetta einkenni "skattfrelsið" er hluti af vörunni sjálfri sem verið er að selja.

6. Skattfrelsi vinninga er mikilvægt atriði fyrir samkeppnisstöðu og afkomu fyrirtækjanna. Önnur atriði eru það einnig. Í því sambandi má nefna að Happdrætti Háskóla Íslands er krafði um einkaleyfisgjald eitt happdrætta á íslenska markaðinum. Ýmis önnur happdrætti hafa í raun einkaleyfi, án þess að þau þurfi að greiða fyrir það, vegna þess að í lögum um þau stendur, að enginn annar megi falbjóða sams konar vöru.

7. Samkvæmt frumvarpinu er verið að opna fyrir að sams konar skattfrelsi gildi hér á landi fyrir önnur happdrætti á Evrópska efnahagssvæðinu og hér gilda fyrir íslensk happdrætti. Því er treyst að með þessu sé ekki verið að gefa nokkurn ádrátt um, að heimilt sé að selja erlend happdrætti á Íslandi. Þá er einnig gengið út frá að engin leið sé að túlka 1. gr. frumvarpsins á þann veg að reglur á Evrópska efnahagssvæðinu eigi að gilda um íslensk happdrætti. Það gæti hugsanlega leitt til að skattfrelsi vinninga ýmissa íslenskra happdrætta yrði afnumið. Slíkt mundi kalla á allt annars konar greinargerð en þá sem hér hefur verið sett saman.

F. h. Happdrættis Háskóla Íslands,


Brynjólfur Sigurðsson,
starfandi forstjóri