



Alþingi
Erindi nr. P 131/1264
komudagur 12.4.2005

SAMKEPPNISSTOFNUN

Málsnúmer/bréfalykill

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. apríl 2005

Af hálfu efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis hefur þess verið farið á leit við Samkeppnisstofnun að gefin verði umsögn um frumvarp til samkeppnislaga (590. mál), frumvarp til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins (591. mál) og frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda (592. mál). Samkeppnisstofnun vill í þessu sambandi taka eftirfarandi fram:

bks
25-27

1. Inngangur

Í janúar 2004 skipaði viðskiptaráðherra nefnd sem m.a. fékk það verkefni að móta stefnu um íslenskt viðskiptaumhverfi. Var nefndinni ætlað að kanna og meta hvernig bregðast mætti við aukinni samþjöppun í íslensku viðskiptalífi. Í nefndaráliti sínu sem birt var undir heitinu Íslenskt viðskiptaumhverfi í september 2004 fjallar nefndin m.a. um samkeppnismál. Helstu tillögur hennar um þann málaflokk lúta að skipulagi samkeppnisyfirvalda og ákvæðum sem ætlað er að efla eftirlit með samkeppnishömlum sem stafa af aukinni samþjöppun í viðskiptalífinu. Tillögur nefndarinnar byggja á því að samkeppniseftirlit verði öflugra og skilvirkara.

Samkeppnisstofnun lýsir yfir ánægju með þann tón sem sleginn er í nefndarálitinu og mati nefndarinnar á mikilvægi traustra samkeppnisreglna og skilvirkra samkeppnisyfirvalda. Þá er að mati Samkeppnisstofnunar mikilvægur skilningur nefndarinnar á þeim aðstæðum sem samkeppnisyfirvöld búa nú við þannig að þau geti ekki að óbreyttum aðstæðum sinnt nauðsynlegum verkefnum. Í því samhengi tekur stofnunin undir tillögu nefndarinnar um að veita meira fjármagni til samkeppnisyfirvalda. Samkeppnisstofnun er almennt sammála því mati nefndarinnar að rétt sé að auka heimildir samkeppnisyfirvalda til að taka á samkeppnislagabrotum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þá er stofnunin einnig sammála tillögum nefndarinnar um að samkeppnisyfirvöld fái auknar heimildir til vettvangsrannsókna til samræmis við heimildir sem t.d. framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eftirlitsstofnun EFTA og samkeppnisyfirvöld í Noregi hafa. Samkeppnisstofnun er hins vegar ekki sammála forsendum nefndarinnar fyrir þeim tillögum að breytingum á stjórnslu samkeppnismála sem hún setur fram í áliti sínu en virðir það að tillögurnar eru settar fram í því skyni að efla samkeppnisyfirvöld m.a.

Rauðarárstígur 10
Pósthólf 5120
125 Reykjavík
Sími: 552 7422
Bréfasími: 562 7442
www.samkeppni.is
samkeppni@samkeppni.is
Kt. 680269-5569



yfirskattanefnd. Engir slíkir möguleikar eru fyrir hendi í samkeppnismálum. Ef slík heimild væri nú lögfest gætu samkeppnisyfirvöld t.d. látið á það reyna fyrir dómstólum hvort lækkun áfrýjunarnefndar á sektum vegna hinna alvarlegu samkeppnisbrota olíufélaganna ætti við full rök að styðjast.

Hér ber og að líta til þess að áfrýjunarnefnd samkeppnismála er sérstök úrskurðarnefnd á málskotsstigi innan stjórnáskrárinnar. Sjálfstæð stjórnáskrárinnar sem hefur ekki ósvipað hlutverk og dómstólar. Í því sambandi má t.d. benda á að öfugt við önnur samkeppnisyfirvöld er nefndin öll skipuð skv. tilnefningu Hæstaréttar, sbr. 2. mgr. 9. gr. samkeppnislaga og staðfestir það sérstöðu hennar. Hún verður ekki í hefðbundnu stjórnáskrársambandi við Samkeppniseftirlitið heldur er eina hlutverk hennar að kveða upp úrskurði í kærumálum. Ef áfrýjunarnefnd samkeppnismála væri hefðbundið æðra sett stjórnvald hefði væntanlega verið talið að það væri nefndarinnar að taka til varna í samkeppnismálum fyrir dómstólum. Svo er ekki og hefur Hæstiréttur talið að það sé hlutverk samkeppnisráðs, sbr. dóm Hæstaréttar frá 17. febrúar 1997 í máli nr. 63/1997. Af þessu leiðir að ekkert er óeðlilegt við það að lögum verði breytt og samkeppnisyfirvöldum heimilað að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar til dómstóla. Leggur Samkeppnisstofnun til að þessi breyting verði gerð í því skyni að auka möguleika samkeppnisyfirvalda til að efla virka samkeppni.

X

4. Um frumvarp til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins hafi frá árinu 1978 verið fellt undir Verðlagsstofnun og síðan Samkeppnisstofnun þar sem of kostnaðarsamt hafi þótt að koma á sérstakri neytendastofnun. Þá segir að sökum breyttra aðstæðna og þess að verkefnum samkeppnissviðs Samkeppnisstofnunar hafi fjölgað mjög hafi það sýnt sig að samkeppnisyfirvöld geti ekki sinnt nauðsynlegum verkefnum og því sé lagt til að færa verkefnið sem lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins frá samkeppnisyfirvöldum og til Neytendastofu. Af þessu tilefni vill Samkeppnisstofnun taka fram að aukin verkefni samkeppnissviðs á síðustu árum hafa ekki haft áhrif á álag eða framkvæmd eftirlits með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins eða öfugt, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2 hér að framan. Mikill verkefnafjöldi á sviði samkeppnismála hefur því ekki haft áhrif á vinnu starfsmanna á markaðsmálasviði né á sviði gagnsæis markaðarins. Sú forsenda sem gefin er í greinargerðinni um að sökum þess að málafjöldi samkeppnissviðs sé það mikill þá verði að flytja málaflokkinn frá stofnuninni er því ekki rétt. Þvert á móti má frekar segja að mismunandi svið stofnunarinnar hafi stutt hvert við annað.

4.1. Um 4. gr. frumvarpsins

Í 4. gr. frumvarpsins er m.a. lagt til að unnt verði að skjóta ákvörðunum Neytendastofu til sérstakrar áfrýjunarnefndar. Ekki er hins vegar fjallað um málsskot til dómstóla í frumvarpinu eða í frumvarpi til laga um Neytendastofu. Í samkeppnislögum er í 55. og 56. gr. fjallað um að ákvarðanir samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar verði ekki bornar undir dómstóla fyrr en að fengnum úrskurði áfrýjunarnefndar. Samkeppnisstofnun telur að rétt sé að sama fyrirkomulag gildi áfram um höfðun dómsmála vegna ákvarðana Neytendastofu og áfrýjunarnefndar neytendamála.



4.2. Um 12. gr. frumvarpsins

Ákvæði 12. gr. frumvarpsins samsvarar 25. gr. samkeppnislaga og er þar fjallað um firmanöfn og önnur auðkenni fyrirtækja. Í greininni felst almenn samkeppnisregla um vernd auðkenna og er hún m.a. til fyllingar á vörumerkjavernd. Þannig er lagt almennt bann við því að nota t.d. firmanafn og vörumerki sem annar á. Einnig er réttur til að nota eigin auðkenni takmarkaður á þann veg að ekki má nota auðkennið þannig að það geti leitt til þess að villst verði á því og auðkenni sem annað fyrirtæki notar. Á síðustu árum hefur fjölgað mjög málum hjá samkeppnisyfirvöldum sem varða þessa grein, m.a. vegna deilna fyrirtækja um nöfn á lénom.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með því að færa verkefni er lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins frá samkeppnisyfirvöldum til Neytendastofu sé ætlunin að efla starf að neytendavernd. Þetta stenst ekki þar sem 12. gr. frumvarpsins fjallar ekki um neytendavernd heldur tekur hún á deilum fyrirtækja þar sem beinir hagsmunir neytenda koma hvergi nærri. Að mati Samkeppnisstofnunar, og að teknu tilliti til þeirra mála sem að undanfögnu hafa verið afgreidd af samkeppnisyfirvöldum á grundvelli þessarar greinar, á eftirlit með 12. gr. frumvarpsins ekki heima hjá Neytendastofu.

Í markaðsfærslulögum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er að finna greinar sambærilegar 12. gr. frumvarpsins. Aftur á móti hafa neytendayfirvöld landanna ekki beitt viðkomandi greinum. Gera má ráð fyrir því að þarlend neytendayfirvöld hafi ekki séð ástæðu til afskipta af þessum málum og fyrirtæki snúi sér ekki til neytendayfirvalda til að fá úrskurð í deilu sem ekki varðar beina hagsmuni neytenda. Með vísan til þessa leggur Samkeppnisstofnun til að þetta ákvæði verði fellt á brott úr frumvarpinu.

4.3. Um 13. gr. frumvarpsins

Ákvæði 13. gr. frumvarpsins tekur til atvinnuleyndarmála og samsvarar 27. gr. samkeppnislaga. Eins og 12. gr. frumvarpsins þá tekur 13. gr. ekki til neytendaverndar heldur snýst eingöngu um hagsmuni fyrirtækja. Fá mál hafa komið til kasta samkeppnisyfirvalda um atvinnuleyndarmál. Að mati Samkeppnisstofnunar á eftirlit með 13. gr. frumvarpsins ekki undir verksvið Neytendastofu.

Í markaðsfærslulögum í Danmörku og í Noregi er að finna greinar sambærilegar 13. gr. frumvarpsins. Á sama hátt og með 12. gr. frumvarpsins þá hafa neytendayfirvöld landanna ekki beitt viðkomandi greinum. Með vísan til þessa leggur Samkeppnisstofnun til að þetta ákvæði verði fellt á brott úr frumvarpinu.

4.4. Um 22. gr. frumvarpsins

Í d-lið 22. gr. frumvarpsins er nauðsynlegt að bæta inn að hægt sé að beita viðurlögum við brotum á reglum settum af Neytendastofu, ekki eingöngu fyrirmælum, en samsvarandi heimild er í nógildandi samkeppnislögum.

4.5. Um kostnað við frumvarpið

Í umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarpið kemur fram að verði það óbreytt að lögum verði ekki séð að það hafi aukinn kostnað í för með sér fyrir rikissjóð.

Samkeppnisstofnun tekur fram að allt frá 1979 hefur stofnuninni og áður Verðlagsstofnun verið falið eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Til



málaflokksins var á sínum tíma heimiluð ákveðin fjárveiting af hálfu viðskiptaráðuneytisins. Ekki hefur orðið breyting á fjárveitingum ráðuneytisins til málaflokksins síðan.

Frá gildistöku sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið hafa Samkeppnisstofnun verið falin fjöldi nýrra verkefna á sviði óréttmætra viðskiptahátta samanber eftirfarandi upptalningu:

- Frá árinu 1993, lög um neytendalán – engin fjárveiting var veitt til verksins.
- Frá árinu 1994, lög um alferðir – engin fjárveiting var veitt til verksins.
- Frá árinu 2000, lög um húsgöngu- og fjarsölu – engin fjárveiting var veitt til verksins.
- Frá árinu 2002, lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu – fjárveiting sem samsvarar ¼ úr stöðugildi var veitt til verksins.

Verkefni á sviði óréttmætra viðskiptahátta hafa undanfarin ár verið meiri en unnt hefur verið að sinna með góðum hætti. Þannig hefur málsmeðferðartími lengst verulega og færri mál hafa verið tekin upp að eigin frumkvæði samkeppnisyfirvalda. Í ljósi þess að samkvæmt frumvarpinu á að leggja meiri áherslu á neytendavernd en áður telur Samkeppnisstofnun nauðsynlegt að auknum fjármunum verði jafnframt úthlutað til málaflokksins því með flutningi hans til Neytendastofu sé eingöngu verið að færa vandamálin annað. Þannig liggur ekkert fyrir um að annað fyrirkomulag muni gilda í Neytendastofu en hjá Samkeppnisstofnun í dag, t.d. í þá veru að eingöngu verði tekin upp mál að eigin frumkvæði eða að erindi fyrirtækja verði ekki tekin til meðferðar. Þá þarf ekki síst að hafa í huga að þau stöðugildi sem sinnt hafa óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins verða samkvæmt frumvarpi til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda einnig að sinna störfum fyrir talsmann neytenda.

5. Um frumvarp um Neytendastofu og talsmann neytenda

Samkeppnisstofnun er sammála því sem fram kemur í frumvarpi um Neytendastofu og talsmann neytenda að efla eigi starf að neytendamálum og auka áherslu á neytendavernd. Stofnunin vísar jafnframt til þess sem fram kemur í kafla 2 hér að framan um þær breytingar á stjórnsýslu sem lögð er til. Verði það aftur á móti niðurstaðan að þær verði framkvæmdar hefur Samkeppnisstofnun uppi verulegar efasemdir um að þeir málaflokkar sem falla eiga undir Neytendastofu eigi yfirhöfuð saman eða séu í öllum tilvikum bein neytendamál og að breytingin verði ekki til hagsbóta fyrir neytendur.

Þá telur Samkeppnisstofnun rétt að í stað þess að skipa sérstakan talsmann neytenda verði farin sú leið sem er við líði í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi að forstjóri neytendastofnananna er jafnframt umboðsmaður neytenda. Að mati Samkeppnisstofnunar er slíkt skref raunhæfara fyrir íslenskt samfélag og leiðir til hagkvæmari nýtingar fjármagns.

5.1. Um 1. og 2. gr. frumvarpsins

Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að undir Neytendastofu komi til með að heyra mál sem öll snerti hagsmuni neytenda með einum eða öðrum hætti. Jafnframt hefur komið fram að með nýrri skipan mála verði neytendamálum komið í það horf sem almennt gerist á Norðurlöndum. Meðal þeirra málaflokka sem samkvæmt