

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: Utanríkismálanefnd
Sendandi: Viðskiptaráðuneytið
Dagsetning: 22. apríl 2005
Málsnúmer: IVR04090092
Bréfalykill: 40.040

Efni: 617. mál. Tillaga til þingsályktunar.

Með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar sem þingsályktunartillagan snýst um var tilvísun til reglugerðar ráðsins (EB) 1/2003 felld inn í EES-samninginn. Jafnframt gerðu EFTA-ríkin með sér samning um breytingu á bókun 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Reglugerð nr. 1/2003.

Reglugerðin hefur að geyma málsmeðferðarreglur um beitingu samkeppnisreglna 81. og 82. gr. stofnsáttmála Evrópubandalagsins. Ákvæði 53. og 54. gr. EES-samningsins eru sambærileg þessum ákvæðum.

Fram til gildistöku reglugerðarinnar þann 1. maí 2004 fór framkvæmdastjórn Evrópusambandsins með öll samkeppnismál innan Evrópusambandsins. Við gildistöku reglugerðarinnar voru aðildarlöndunum falin ákveðin verkefni á sviði samkeppnismála. Reglugerðin byggir á því að framkvæmdastjórnin og samkeppnisyfirvöld aðildarríkjanna fari samhliða með heimildir til beitingar á 81. og 82. gr. Rómarsamningsins og myndi net opinberra yfirvalda sem hafa náið samstarf um að beita samkeppnisreglum Evrópusambandsins. Þó er áfram gert ráð fyrir að framkvæmdastjórnin fari með forystuhlutverk við beitingu samkeppnisreglnanna og er samkeppnisyfirvöldum í aðildarríkjunum heimilt að hafa samráð við framkvæmdastjórnina vegna sérhvers máls sem felur í sér beitingu laga Evrópusambandsins. Vegna þessa er í reglugerðinni að finna ákvæði sem miða að því að tryggja samræmda beitingu samkeppnisreglna Evrópusambandsins.

EFTA-ríkin eru ekki skuldbundin til að innleiða reglugerð 1/2003 í heild sinni. Þeim er hins vegar skylt að gera nauðsynlegar breytingar á bókun 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (ESE-samningsins) til að tryggja að Eftirlitsstofnun EFTA sé falið sambærilegt valdsvið og svipuð störf og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er falið með reglugerð 1/2003. Þær breytingar voru gerðar með samningi EFTA-ríkjanna frá 24. september 2004.

Innleiðing reglugerðarinnar hefur þær breytingar helstar í för með sér að samkeppnisyfirvöld og dómstólar í EFTA-ríkjunum fá heimild til að beita ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins fullum fetum, en nú hafa aðeins Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins heimild til að beita ákvæðunum. Á grundvelli þessara ákvæða verður íslenskum samkeppnisyfirvöldum heimilt og skylt að afgreiða ákveðin mál á grundvelli ákvæða 53. og 54. gr. Þá leiðir af reglugerðinni að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnun EFTA fá víðtækari heimildir til vettvangsrannsókna hér á landi en stofnanirnar hafa hingað til haft.

Ef litið er til þeirra mála sem samkeppnisyfirvöld hafa haft til meðferðar á síðastliðnum tíu árum er ekki fyrirjáanlegt að 53. og 54. gr. verði oft beitt í framkvæmd.

Lagabreytingar sem leiða af innleiðingunni.

Í frumvarpi til samkeppnislaga, 590. mál, sem nú liggur fyrir Alþingi eru lagðar til breytingar á íslenskum samkeppnislögum til að innleiða framangreind ákvæði reglugerðar 139/2004. Breytingarnar eru allar í VII. kafla frumvarpsins.

Í 21. gr. samkeppnislagafrumvarpsins er fjallað um beitingu samkeppnisreglna EES-samningsins og upplýsingagjöf til Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins. Í ákvæðinu kemur fram hvaða aðilar hafa heimild samkvæmt frumvarpinu til að beita samkeppnisreglum EES-samningsins, þ.e. Eftirlitsstofnun EFTA, EFTA-dómstóllinn og innlend samkeppnisyfirvöld og dómstólar.

Í 22. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimildir Eftirlitsstofnunar EFTA til að framkvæma vettvangsskoðun hjá íslenskum aðilum. Með ákvæðinu eru innleidd ákvæði sem leiðir af bæði reglugerð 1/2003 og reglugerð 139/2004, sbr. 614. mál þingsins. Í greininni er kveðið á um að Eftirlitsstofnun EFTA sé heimilt að framkvæma vettvangsskoðun hjá íslenskum aðilum enda sé fylgt þeim starfsreglum sem settar eru í bókun 3 og bókun 4 með samningnum um eftirlitsstofnun og dómstól EFTA um störf og valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar og samkeppni. Þá segir að fulltrúum Samkeppniseftirlitsins og framkvæmdastjórnar EB sé heimilt að vera viðstaddir og taka þátt í vettvangsrannsóknnum sem Eftirlitsstofnun EFTA framkvæmir á Íslandi. Í greinargerð er skýrt nánar hvað felst í þessu.

Í 25. gr. samkeppnisfrumvarpsins er kveðið á um hvernig Samkeppniseftirlitið og áfrýjunarnefnd samkeppnismála skuli beita 53. og 54. gr. EES-samningsins. Geta innlend samkeppnisyfirvöld ekki beitt 53. og 54. gr. hafi Eftirlitsstofnun EFTA hafið málsmeðferð í sama máli. Er 53. og 54. gr. aðeins beitt í þeim tilfellum þar sem áhrifa gætir á Evrópska efnahagssvæðinu. Í 2. mgr. greinarinnar er ákvæði sem ætlað er að koma í veg fyrir að íslensk samkeppnisyfirvöld taki ákvarðanir sem ganga gegn ákvörðunum Eftirlitsstofnunarinnar í sama máli. Ákvæðið er samsvarandi 2. mgr. 16. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003.

Í 26. gr. frumvarpsins er fjallað um samspil samkeppnislaga og samkeppnisreglna EES-samningsins. Ef áhrifa af aðgerðum fyrirtækja gætir á Evrópska efnahagssvæðinu og hér á landi þannig að 53. og 54. gr. samningsins eiga við, svo og 10. eða 11. gr. samkeppnislaga, skal báðum bálkum beitt. Samhliða beiting getur haft í för með sér ólíkar niðurstöður eftir því hvort regluverkið er lagt til grundvallar. Ef ákvæðin stangast á skal innlendir samkeppnisréttur víkja. Þar sem 53. og 54. gr. EES-samningsins eru nær samhljóða 10. og 11. gr. samkeppnislaga er lítil hætt á að beiting ákvæðanna skarist.

Ákvæði 27. gr. eru í samræmi við 1. mgr. 16. gr. bókunar 4 með samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 1/2003. Í greininni er kveðið á um að þegar dómstóll fellir úrskurð eða kveður upp dóm um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrskurður hans eða dómur ekki brjóta í bága við þá ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin hefur tekið. Hann skal ennfremur forðast að fella úrskurð eða kveða upp dóma sem stangast á við ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin kann að taka í máli sem hún hefur tekið til meðferðar.

Í 28. gr. er kveðið á um rétt Samkeppniseftirlitsins til að leggja fram skriflegar athugasemdir í dómsmáli er varðar beitingu 53. og 54. gr. EES-samningsins. Með leyfi dómsins er Samkeppniseftirlitinu jafnframt heimilt að koma að munnlegum athugasemdum. Eftirlitsstofnun EFTA hefur sama rétt á grundvelli þessa ákvæðis. Á grundvelli greinarinnar geta Samkeppniseftirlitið og Eftirlitsstofnun EFTA einnig óskað eftir því að þeim séu send öll gögn sem nauðsynleg eru til að koma að athugasemdum.

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: **Utanríkismálanefnd**
Sendandi: **Viðskiptaráðuneytið**
Dagsetning: **22. apríl 2005**
Málsnúmer: **IVR04090092**
Bréfalykill: **40.040**

Efni: Útdráttur úr minnisblaði viðskiptaráðuneytisins til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis dags. 19. apríl sl. um 27. gr. frumvarps til samkeppnislaga og umsögn réttarfarsnefndar.

Í 27. gr. frumvarpsins er kveðið á um að þegar dómstóll fellir úrskurð eða kveður upp dóm um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrskurður hans eða dómur ekki brjóta í bága við þá ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin hefur tekið. Hann skal ennfremur forðast að fella úrskurð eða kveða upp dóma sem stangast á við ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin kann að taka í máli sem hún hefur tekið til meðferðar.

Með þessu ákvæði er lagt til að innleidd verði skuldbinding er leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 og samningi EFTA-ríkjanna um breytingu á framkvæmd samkeppnisreglna EES-samningsins.

Réttarfarsnefnd hefur sent umsögn um frumvarpið þar sem fram kemur að 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins „fái vart staðist” stjórnarskrá. Þá gerir réttarfarsnefnd þá tillögu að í stað orðanna: “má úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun” komi: “skal hann taka réttmætt tillit til þeirrar ákvörðunar.”

Af þessu tilefni bendir ráðuneytið á eftirfarandi:

- Fyrirliggjandi er lögfræðialit eftir Davíð Þór Björgvinsson, fyrrv. prófessor, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að það „framsal eða takmörkun á sjálfstæði dómsvaldsins, sem í 27. gr. frumvarpsins verður talið felast, geti rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur samkvæmt þeirri reglu sem talin er gilda hér á landi” (8. tölul. í niðurstöðu álitsins). Þær aðferðir sem beitt er í álitinu eru sambærilegar við þær sem beitt var við mat á sams konar álitafni við lögfestingu EES-samningsins (skýrsla fjórmeninganefndar frá 6. júlí 1992) og þátttöku í Schengen-samstarfinu (álitsgerð frá 31. mars 1999). Á þann hátt er tryggt að ákveðið samræmi fæst í mat löggjafans á inntaki valdheimilda sinna að þessu leyti.
- Meginmarkmið reglugerðar (EB) nr. 1/2003 um breytingar á framkvæmd samkeppnisreglna Evrópusambandsins er að draga úr miðstýringu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á þessu sviði og auka hlutdeild dómstóla í aðildarríkjunum í beitingu þeirra samkeppnisreglna, sem hingað til hefur eingöngu verið á færi framkvæmdastjórnarinnar að beita. Á sama hátt miðar upptaka þessarar gerðar með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 og viðeigandi breytingu á samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls að því að færa lögsögu í sömu málum til samkeppnisyfirvalda og dómsstóla í EFTA-ríkjunum, en hingað til hefur Eftirlitsstofnun EFTA ein fjallað um þau mál. Í því felst að innlendum aðilum er í reynd fært vald, sem að gildandi lögum hefur eingöngu verið á hendi Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins. Að þessu leyti

er því gengið umtalsvert skemur í framsali ríkisvalds en nú gildir. Þó er eftir sem áður gert ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA geti áfram tekið ákvörðun í slíkum málum. Því er sá möguleiki fræðilega fyrir hendi að sama mál reki bæði á fjörur Eftirlitsstofnunar EFTA annars vegar og innlendra samkeppnisyrvalda og dómstóla hins vegar. Ákvæði 1. mgr. 16. gr. EB-reglugerðarinnar, sbr. 1. mgr. 16. gr. samnings EFTA-ríkjanna og 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins, er ætlað að koma í veg fyrir að þessir aðilar, þ.e. innlendir dómstólar annars vegar og Eftirlitsstofnun EFTA hins vegar, komist að ólíkum niðurstöðum í slíkum tilvikum.

- Ákvæði 1. mgr. 27. gr. hefur takmarkað gildissvið. Í fyrsta lagi þurfa innlendir dómstólar einungis að fara eftir ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA þegar hún hefur tekið (eða er væntanlegt að hún taki) ákvörðun í sama máli og er fyrir innlendum dómstólum. Með því er átt við að sömu aðilar séu að málunum og að þau varði sama sakarefni. Í öðru lagi vegna þess að á hana reynir einungis í málum er varða 53. og 54. gr. EES-samningsins, sem fjalla um samkeppnismál sem hafa áhrif á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu.
- Í framangreindri álitserð Davíðs Þórs Björgvinssonar er lagt til grundvallar að til sé að íslenskum rétti regla er heimilar löggjafanum að framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar í takmörkuðum mæli og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Á hinn bóginn er ekki dregin dul á að vafi ríki um inntak slíkrar reglu og að ytri mörk heimils framsals séu alls ekki skýr. Sé hins vegar tekið mið af sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar feli þau í sér allmikið svigrúm fyrir hinn almenna löggjafa til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í stjórnálmálum í víðum skilningi, almenna þjóðfélagsþróun og þróun alþjóðasamskipta. Ef þessi sjónarmið eru lögð til grundvallar megi færa fyrir því veigamikil rök að löggjafanum sé játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem lagt er til í frumvarpinu. Þess vegna hljóti það að vera Alþingis sem æðsta handhafa löggjafarvalds og valdamestu stofnunar ríkisins að áskilja sér svigrúm til að móta inntak samskipta við aðrar þjóðir og fjölþjóðlegar stofnanir í framkvæmd og beita þeirri reglu sem hér hefur verið talin gilda um framsal ríkisvalds á þann hátt að íslenska ríkið geti áfram verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi.
- Norðmenn hafa komist að þeirri niðurstöðu að innleiðing reglugerðar nr. 1/2003 feli í sér takmarkað framsal fullveldis og falli því innan ákvæðis stjórnarskrár þeirra sem kveður á um að minniháttar framsal fullveldis sé heimilt, án þess að til þurfi að koma stjórnarskrárbreyting eða aukinn meirihluti þings.

Þá leikur verulegur vafi á að breytingartillaga próf. Stefáns Más Stefánssonar dugir með hliðsjón af texta 1. mgr. 16. gr. samnings EFTA-ríkjanna, sbr. 16. gr. reglugerðar nr. 1/2003, til að hafa þau áhrif sem fullnægjandi innleiðingu er ætlað, enda heldur hann því ekki fram sjálfur. Kemur það bæði til af því að orðalagið er þekkt úr öðru samhengi þar sem því eru ætluð önnur áhrif, auk þess sem orðalag sama efnis var á síðasta ári borið undir framkvæmdastjórn EB sem sérstök aðlögun fyrir Íslendinga vegna reglugerðarinnar, en þá hafnað sem ósamræmanlegu því einsleita evrópska efnahagssvæði sem aðilar samningsins hafa einsett sér að viðhalda.