

Alþingi
Erindi nr. P 138/2462
komudagur 19.5.2010

**Efnahags- og
viðskiptaráðuneyti**

Minnisblað

Viðtakandi: Viðskiptanefnd
Sendandi: Efnahags- og viðskiptaráðuneytið
Dagsetning: 11.05.2010
Málsnúmer: EVR09120039
Bréfalykill: 7.1

Efni: Kynning á frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á samkeppnislögum.

Í fyrsta lagi er í 1. gr. frumvarpsins lagt til að með kærui til áfrýjunarnefndar samkeppnismála skuli fylgja kærugjald að upphæð 200.000.kr. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæta kærui til áfrýjunarnefndar samkeppnismála en í henni sitja þrjú nefndarmenn. Tilgangur þeirra breytinga sem hér eru lagðar til, er að stuðla að skilvirkni og tryggja að fyrirtæki taki þátt í þeim kostnaði sem fellur á ríkið vegna starfa nefndarinnar. Mál sem fara fyrir nefndina varða ávallt atvinnustarfsemi en af því leiðir að sjaldnast eru einstaklingar aðilar málsins. Einnig er eðlilegt að málum sé ekki skotið til áfrýjunarnefndarinnar nema viðkomandi hafi raunverulega hagsmuni af málskotinu, en málskotsgjald stuðlar að því. Þess má geta að svipað fyrirkomulag er í Danmörku en þar tekur áfrýjunarnefndin ekki mál til meðferðar nema málskotsgjald að upphæð 5.000 DKR hafi verið greitt.

Í öðru lagi eru lagðar til nokkrar breytingar á 16. gr. laganna þar sem fjallað er um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða.

Með a. lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað orðanna „10., 11. og 12. gr.“ komi „bannákvæði laga þessara, sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafa verið samkvæmt þessum lögum.“ Samkvæmt gildandi samkeppnislögum getur Samkeppniseftirlitið tekið stjórnvaldsákvörðun og beint fyrirmælum til fyrirtækja eða samtaka þeirra sem brotið hafa gegn bannreglum samkeppnislaga. Slik fyrirmæli getur einnig verið að finna í ákvörðunum sem teknar eru vegna samkeppnishamlandi samruna, eða í sáttum sem Samkeppniseftirlitið gerir við hlutaðeigandi fyrirtæki skv. 17. gr. f laganna.

Ljóst er að fyrirtæki geta brotið gegn fyrirmælum í ákvörðunum eða sáttum og varða slik brot stjórnvaldssektum. Hins vegar geta brotin verið þess eðlis að nauðsynlegt sé að breyta viðkomandi fyrirmælum til að vinna enn frekar gegn brotum og samkeppnishömlum.

Með b. lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málslíður bættist við 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er heimilar Samkeppniseftirlitinu að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni. Þessi heimild gerir Samkeppniseftirlitinu kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. að skipta upp markaðsráðandi fyrirtækjum, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga. Samkeppnishömlur geta í vissum tilvikum átt rót sína að rekja til annarra atriða en samruna eða brota fyrirtækja á bannreglum samkeppnislaga. Hugsanlegt er t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess, í óbreyttu formi, geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felst hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun

viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raskar samkeppni. Þá geta einkenni á markaði eða háttsemi tiltekinnna fyrirtækja dregið úr virkri samkeppni þrátt fyrir að þessi atriði falli ekki nauðsynlega undir bannreglur samkeppnisréttarins. Dæmi um það er háttsemi fyrirtækja á fákeppnismarkaði sem gerir þeim auðveldara að stunda þegjandi samhæfingu, án þess þó að í háttseminni felist samskipti milli viðkomandi fyrirtækja sem leiða til þess að hún falli undir bann við ólögumætu samráði. Sú röskun á samkeppni sem leitt getur af framangreindu, getur verið jafn alvarleg fyrir neytendur og sú takmörkun á samkeppni sem leiðir af broti á bannreglum samkeppnislaga.

Sökum þessa hafa ýmis ríki í samkeppnislögum sínum úrræði sem ætlað er vinna gegn samkeppnishömlum af þessum toga. Slík úrræði ganga mislangt en segja má að kjarni slíkra reglna felist í því að veitt er heimild til þess að breyta tilteknu ástandi eða háttsemi á markaðnum til frambúðar, í því skyni að bæta virkni viðkomandi markaðar og efla samkeppni, almenningi og atvinnulífínu til hagsbóta. Úrræði þessi eru þannig til viðbótar við bann- og samrunareglur samkeppnisréttarins og eru sett til þess að unnt sé bregðast við hvers konar háttsemi eða aðstæðum sem takmarka samkeppni og skaðar þar með kjör almennings. Dæmi um slíkar reglur má m.a. finna í norskum, bandarískum og breskum rétti.

Fyrirgreindar breytingar leiða til þess að Samkeppniseftirlitinu verður m.a. heimilt að skipta upp markaðsráðandi fyrirtækjum ef það getur sýnt fram á það með fullnægjandi rökum að staða þeirra á markaðnum feli í sér alvarlega röskun á samkeppni. Verður Samkeppniseftirlitið í því samhengi að skilgreina viðkomandi markað og leiða í ljós með skýrum hætti þær samkeppnishömlur sem um er að tefla. Í slíkum breytingum á skipulagi fyrirtækja felast ekki óeðlileg afskipti af eignarréttindum heldur er um að ræða nauðsynlega aðgerð til þess að vernda mikilvæga almannahagsmunum. Ekkert fyrirtæki getur átt réttmæta kröfu til þess að vera til frambúðar í yfirburðastöðu sem hindrar með alvarlegum hætti virka samkeppni.

Ljóst er hins vegar að aðeins verður gripið til slíkra aðgerða í undantekningartilvikum og uppfylla verður ákvæði 3. málsl. 2. mgr. um að ekki sé fyrir hendi jafnárangursríkt úrræði sem er minna þyngjandi. Þá ber að hafa í huga að viðkomandi fyrirtæki geta skotið ákvörðun um breytingu á skipulagi til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og eftir atvikum til dómstóla. Í slíkum málum gildir sú undantekningarregla til hagsbótar fyrir viðkomandi fyrirtæki að málskot til dómstóla frestar réttaráhrifum úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála um breytingar á skipulagi þess, sbr. 41. gr. samkeppnislaga. Tryggir þetta réttaröryggi viðkomandi fyrirtækja og möguleika til að láta reyna á lögumæti kröfu samkeppnisyfirvalda um breytingar á skipulagi þeirra.

Með þeirri breytingu sem lögð er til á 16. gr. munu möguleikar Samkeppniseftirlitsins til að vinna gegn hamlandi stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja hér á landi einnig aukast. Eins verður að telja það sérstaklega mikilvægt að eftirlitið hafi slíkar heimildir í því ástandi sem ríkir á mörkuðum í dag þar sem mörg fyrirtæki hafa verið yfirtekin af fjármálafyrirtækjum í kjölfar efnahagshrunsins, en það getur haft veruleg áhrif á helstu samkeppnismarkaði hér á landi.

Í þriðja lagi er lagt til að innheimt verði sérstakt gjald, samrunagjald, sem greiða skal við hvern samruna sem tilkynntur er Samkeppniseftirlitinu. Það er því miklum erfiðleikum háð að áætla kostnað við meðferð hvers samruna fyrir sig. Í ljósi þess er lagt til að innheimt verði flatt samrunagjald, að upphæð 250.000kr, sem greiða skal við afhendingu samrunatilkynningar, óháð stærð þeirra fyrirtækja sem að samrunanum koma, eða þeirri vinnu sem Samkeppniseftirlitið lætur í té vegna hans.

Samrunagjald er nýmæli hér á landi en ekkert annarra Norðurlandanna hefur lögfest ákvæði þar um. Hins vegar er samrunagjald þekkt í ýmsum öðrum Evrópulöndum, t.d. í Austurríki, Þýskalandi, Bretlandi og Spáni.

Í fjórða lagi er í 4. gr. frumvarpsins lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði veitt heimild til að skjóta

úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla en eftirlitið hefur ekki slíka heimild samkvæmt gildandi lögum.

Samkvæmt meginreglu stjórnsluréttar er úrlausn æðra setts stjórnvalds um skýringu á lögum bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Getur hið lægra setta stjórnvald því aðeins hlutast til um að fá úrskurði æðra setts stjórnvalds hnekkt, að til staðar sé ótvíræð lagaheimild fyrir það að skjóta deiluefninu til dómstóla, enda er almennt ekki talið að lægra sett stjórnvöld hafi lögvarða hagsmuni af því að geta borið mál undir dómstóla. Undantekningu frá meginreglunni er þó að finna í lögum um almannatryggingar, lögum um yfirskattanefnd, lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, upplýsingalögum og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun.

Sú staðreynd að Samkeppniseftirlitið hefur ekki málskotsrétt til dómstóla takmarkar möguleika eftirlitsins til þess að gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum. Hlutverk eftirlitsins er meðal annars að vernda þá lögvörðu almannahagsmuni sem felast í virkri samkeppni og því óeðlilegt að það geti ekki gætt almannahagsmuna til sóknar fyrir dómstólum. Mikilvægt er að eftirlitið geti, eftir atvikum, varið fyrir dómstólum niðurstöðu ákvarðana sinna sem áfrýjunarnefndin hefur ógilt eða breytt. Slíkt leiðir til jafnræðis aðila máls og einnig er hægt að leiða líkur að því að það leiði til ennþá vandaðri málsmeðferðar hjá áfrýjunarnefndinni. Oft er um að ræða stór og mikilvæg mál sem eru stefnumarkandi á markaði og er fyrst og fremst ætlað að stuðla að aukinni samkeppni neytendum til hagsbóta. Því er ljóst að mikilvægt er að eftirlitið geti borið úrskurði áfrýjunarnefndarinnar undir dómstóla.