

Alþingi
Erindi nr. P 138/268
komudagur 2.6.2010

Nefndasvið Alþingis
Viðskiptanefnd
b.l. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

ICELANDAIR
GROUP

Reykjavík, 2. júní 2010

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum (372. mál)

Icelandair Group hf. þakkar nefndinni fyrir það tekið tillit til að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem fellur er að herða samkeppnislög nr. 44/2005.

Viðleitni stjórnvalds til að herða reglur á samkeppnismarkaði með auknum veldheimildum Samkeppniseftirlitsins eru að mörgu leyti varhugaverðar. Það er hlutverk samkeppnislaga að tryggja að frjálð samkeppni fái þrífist. Aftur á móti hefur almennri verð talið að afskipið samkeppnisyrivalda af markaði skuli vera sem minnst og að inngríp skuli einungis eiga sér stað þegar samkeppnismarkaður hefur verið brenglaður, t.d. með samráði fyrirtækja um að minnka samkeppni. Icelandair Group hf., leggur því til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpi

Málakotsgjald

Í l. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að tekjið verði upp málskotsgjald að fjárhæð 200.000 kr. Þegar koert er til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Ekkert er hins vegar mælt fyrir um endurgreiðslu gjaldsins ef málið vinnst fyrir nefndinni. Samberilegt ákveði er í dönsku samkeppnislögunum en þar er mælt fyrir um að endurgreiðsla sé heimil ef málið vinnst. Sú megánægja gildir einnig í íslensku réttarhari að aðili skuli ekki bera málskotsmál ef mál hans vinnst að öllu leyti þegar málshöfðun 4 sér stað.

Heimildir til að grípa til aðgerða vegna sáta og ákvarðana

Í a-lið 2. gr. frumvarpsins er Samkeppnisstíðlinnu veitt heimild til að grípa til aðgerða vegna samninga, skilmála og hvers konar ahafta sem brjóta í bága við bannákvæði laganna og sáttir eða ávarðanir sem teknar hafa verið samkvæmt lögunum. Aðgerðir þessar geta verið hverjar

þær ráðstafanir sem Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegar til að efla samkeppni og kunna þær því að verða mjög íþyngjandi fyrir viðkomandi fyrirtæki.

Skv. lögmatísreglu stjórnisýslunnar verður stjórnisýslan í athöfnum sínum að styðjast við heimild í settum lögum. Þeim mun tilfínnanlegri sem íngrip stjórnisýslunnar eru þeim mun ótvíráðari lagaheimild þarf til að koma og dugar því ekki að vísa almennt til sáttá og ákváðana sem innihalda heimildir til íngripa sem rúmast ekki innan ramma laganna sjálfra. Þetta kemur m.a. fram í dómi Hæstaréttar nr. 634/2007 þar sem segir að íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun verði að byggja á skýrri lagaheimild. Umrætt ákvæði er því ekki í samræmi við lögmatísreglu stjórnisýsluréttar.

Auknar heimildir Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni. Er með aðstæðum m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Er hér um mjög almenna heimild að ræða fyrir Samkeppniseftirlitið til að grípa til íþyngjandi aðgerða enda er ekki tæmandi talið hvað þurfi að felast í téðum aðstæðum og þau atriði sem talin eru upp eru mjög almenns eðlis. Það er mikilvægt að settur sé skýr lagarammi utan um starfsemi Samkeppniseftirlitsins svo komið verði í veg fyrir að fyrirtækjum verði gert að sæta refsingu vegna geðþóttaákváðana hverju sinni sem sækja stoð sína í almennar lagaheimildir. Það felst enda í réttarríkishugtakinu að einstaklingum og lögaðilum verður að vera kleift að átta sig á hvers konar háttsemi sé óheimil á hverjum tíma og því þurfa lögin að vera skýr.

Í 3. málsli. b-liðar 2. gr. segir að með háttsemi sé átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt raskar samkeppni á markaði *þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna*. Varðandi þetta atriði vísast til þess sem að ofan sagði um lögmatísreglu stjórnisýsluréttar enda verður traúðla séð að umræddur málsliður samræmist umræddri reglu.

B-liður 2. gr. yrði nýmæli í samkeppnislögum sem veitir Samkeppniseftirlitinu mun rýmri heimildir til að grípa til aðgerða, á borð við uppskiptingu fyrirtækja, án þess að slík fyrirtæki hafi gerst brotleg við bannreglur samkeppnislaga. Þetta er ekki í samræmi við ákvæði EES samningsins og myndi gera það að verkum að ísland byggji við mun strangari samkeppnislög heldur en önnur aðildarríki EES. Ekki hefur verið bent á nein rök sem sýna fram á að þetta



nýmæli sé mikilvægt í íslenskum samkeppnisrétti. Sambærilegt ákvæði var enda fellt úr lögnum árið 2005 og sagði um það í athugasemdum greinargerðar:

Lagt er til að Samkeppniseftirlitið fái skýrara lagaheimildir til þess að krefjast þess að fyrirtæki sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga breyti skipulagi sínu. Jafnframt er lagt til að c-liður 17. gr. gildandi samkeppnislaga sem veitir samkeppnisráði heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni verði felldur brott þar sem talið er að ef ákvæðið yrði óbreytt í lögum yrðu heimildir Samkeppniseftirlitsins til að krefjast skipulagsbreytinga hjá fyrirtækjum of viðtækar.

Hér verður sérstaklega að líta til þess að fjölmörg íslensk fyrirtæki eru virkir þátttakendur í alþjóðlegri samkeppni, svo sem Icelandair. Samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja gagnvart hinum erlendu veikist til muna ef þeim einum verður gert að búa við strangara lagaumhverfi. Slíkt gæti leitt til þess að Ísland yrði af mikilvægum skatt- og gjaldeyriskjóm.

Þær röksemdir, er koma fram í greinargerð með frumvarpinu, að strangari samkeppnisreglur sé að finna í Bretlandi, Frakklandi og Þýskalandi en í regluverki Evrópusambandsins og að ákvæði EES samningsins komi ekki í veg fyrir fyrirhugaðar breytingar voru til staðar þegar lögnum var breytt árið 2005. Síðan þá hafa engar stórtækar breytingar átt sér stað í samkeppnisrétti umræddra landa og því vekja fyrirhugaðar breytingar furðu.

Því er einnig haldið fram í greinargerðinni að norsk samkeppnislög hafi að geyma sambærileg ákvæði. Aftur á móti hafa norsku samkeppnislögin ekki að geyma neina heimild til uppskiptingar eða skipulagsbreytinga án þess að brotið sé gegn bannákvæðum laganna. Ákvæði norsku laganna var hins vegar haft til hliðsjónar þegar 16. gr. *núverandi* samkeppnislaga var sett og er hún í raun samhljóða 12. gr. norsku laganna.

Samrunagjald

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að samrunagjald að fjárhæð 250.000 kr. verði lagt á þau fyrirtæki sem taka þátt í samruna til þess að standa undir kostnaði við samrunaefirlit. Eins og staðan er í dag felst oft aukið hagræði í því að samruni fyrirtækja eigi sér stað og fylgja samrunar gjarnan í kjölfar fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja. Samrunagjaldið hamlar því gegn hagræðingu í rekstri fyrirtækja en nærtækara væri að hvetja fyrirtæki frekar til hagræðingar í rekstri sínum. Icelandair Group hf. vinnur nú að fjárhagslegri endurskipulagningu samsteypunnar og gæti samrunagjaldið því lagst þungt á samsteypuna ef margir samrunar munu eiga sér stað. Þar að

auki mun gjaldið óvallt nema lágmark 500.000 kr. þar sem ljóst er að minnst tvö fyrirtæki standa að hverjum samruna. Verður gjaldið því að teljast varhugavert enda stuðlar það gegn því að skapað sé rekstrarvænna umhverfi fyrir fyrirtæki.

Málkotsheimild

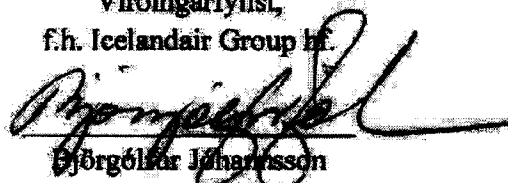
Í 4. gr. frumvarpsins er Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla. Það er meginregla í stjórnsýslurétti að úrlausn æðra settis stjórnvalds um skýringu á lögum sé bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Er enda almennt talið að lægra sett stjórnvöld hafi enga lögvarða hagsmuni af því að geta borið mál undir dómstóla og það verður ekki séð að mikilvægt sé að vika frá þessari meginreglu hvað Samkeppniseftirlitið varðar, nema síður sé, enda myndi það gera það að verkum að fyrirtæki þyrftu að velkjast í vafa um réttarstöðu sína lengur en nauðsynlegt er.

Í greinargerð með frumvarpi þessu segir til rökstuðnings þessari breytingu: „Sú staðreynd að Samkeppniseftirlitið hefur ekki málskotsrétt til dómstóla takmarkar möguleika eftirlitsins til þess að gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum.“ Ekki verður annað talið en að áfrýjunarnefnd samkeppnismála muni gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum þegar hún kveður upp úrskurði sína og því er aðkomu Samkeppniseftirlitsins að því loknu óþörf.

Í ljósi þess sem að ofan greinir eru breytingartillögur Icelandair Group hf. eftirfarandi:

1. Dætt verði við 2. mgr. 1. gr. nýjum málslið sem segir að endurgreiða skuli aðila málskotsgjaldið ef mál hans vinnst að öllu leyti.
2. Orðin „sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafa verið samkvæmt þessum lögum“ verði felld út úr a-lið 2. gr. frumvarpsins.
3. B-liður 2. gr. frumvarpsins verði felldur niður.
4. 3. gr. frumvarpsins verði felld niður.
5. 4. gr. frumvarpsins verði felld niður.

Virðingarfyllst,
f.h. Icelandair Group hf.


Björgólfur Jónhannsson
forstjóri