

## Frumvarp til laga

um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993, með síðari breytingum.

Flm.: Lúðvík Bergvinsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Einar Már Sigurðarson, Gísli S. Einarsson, Guðmundur Árni Stefánsson, Guðrún Ögmundsdóttir, Jóhann Ársælsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Kristján L. Möller, Margrét Frímansdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Sighvatur Björgvinsson, Sigríður Jóhannesdóttir, Svanfríður Jónasdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Össur Skarphéðinsson.

### 1. gr.

1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun annast daglega stjórnýslu á því sviði sem lögina ná til. Viðskiptaráðherra fer með framkvæmd laga þessara að öðru leyti.

### 2. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Samningar milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir fyrirtækja sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið er í veg fyrir samkeppni, hún takmörkuð eða henni raskað eru bannaðir þegar þeir lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á:

- a. verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti,
- b. takmörkun eða stýringu framleiðslu, markaða, tækniþróunar eða fjárfestingar,
- c. skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni,
- d. skiptingu birgðalinda,
- e. gerð skilmála sem mismuna öðrum viðskiptaaðilum í sams konar viðskiptum og veikja þannig samkeppnistöðu þeirra,
- f. gerð tilboða, t.d. með því að setja það skilyrði fyrir samningsgerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

### 3. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu er bönnuð. Slík misnotkun getur einkum falist í því að:

- a. beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir,
- b. settar séu takmarkanir á framleiðslu, markað eða tækniþróun, neytendum til tjóns,
- c. öðrum viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt,

- d. sett sé það skilyrði fyrir samningsgerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

## 4. gr.

Orðin „ákveða samkeppnishömlur eða“ í 12. gr. laganna falla brott.

## 5. gr.

15. gr. laganna orðast svo:

Bannákvæði 10. gr. tekur ekki til samninga og samþykktu um samkeppnishömlur sem rétt-hafi og nytjaleyfishafi hafa gert sín á milli um rétt til að nota skráð einkaleyfi eða mynstur á sviði iðnaðar.

## 6. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „leiði til markaðsyfirráða þess“ í 1. mgr. kemur: eða sé til þess fallin að styrkja markaðsráðandi stöðu þess.
- b. 2. mgr. orðast svo:  
Ákvörðun um ógildingu skal taka eigi síðar en sex mánuðum eftir að samkeppnisyf-  
völdum barst tilkynning um samrunann eða yfirtökuna og skal tilkynningu fylgja öll þau  
gögn er máli skipta varðandi samrunann eða yfirtökuna. Komi síðar í ljós að samkeppn-  
isráði hafi ekki borist fullnægjandi gögn byrjar framangreindur frestur ekki að líða fyrr  
en úr hefur verið bætt.

## 7. gr.

Við lögina bætist ný grein, 34. gr. a, sem orðast svo:

Samkeppnisstofnun skal hafa í aðgengilegu formi á hverjum tíma upplýsingar um stjórn-  
unar- og eignatengsl í íslensku atvinnu- og viðskiptalífi. Skulu upplýsingarnar uppfærðar á  
sex mánaða fresti.

## 8. gr.

Í stað orðanna „getur lagt“ í 1. mgr. 52. gr. laganna kemur: leggur.

## 9. gr.

2. og 3. másl. 54. gr. laganna falla brott.

## 10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

## I.

Markmið núgildandi samkeppnislaga, nr. 8 25 febrúar 1993, er að efla virka samkeppni  
í viðskiptum og vinna þannig að hagkvæmri nýtingu á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins sem  
leiða eiga til almennra efnahagslegra framfara. Þessu er lýst þannig í núverandi samkeppnis-  
lögum að þeim sé ætlað að:

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,

- b. vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,
- c. auðveldla aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Það eru gömul sannindi og ný að ekkert hefur reynst betur við að tryggja sem lægst vöruverð og besta þjónustu til handa neytendum en öflug og heilbrigð samkeppni, enda skrifaði Adam Smith árið 1776 að fjármagnseigendur gætu undir engum kringumstæðum komið saman, jafnvel þó tilefnið væri einungis til ánægju og skemmtunar, án þess að félagsskapurinn endaði í einhvers konar samsæri gegn almannaheill eða leynilegu samkomulagi um verðhækkanir. Heilbrigður markaður fær því hvorki þrífist né þróast nema leikreglurnar séu skýrar og gagnsæjar og eftirlit öflugt. Það er því nauðsynlegt að gildandi reglur séu skýrar og einfaldar ef koma á í veg fyrir fákeppni og einokun á markaði sem neytendur þurfa á endanum að greiða með hærra vöruverði og lélegri þjónustu.

Samkeppnisreglur vestrænna þjóða eru jafnan byggðar á tveimur mismunandi grundvallaratriðum eða aðferðum. Annars vegar banni og hins vegar misbeitingu. Þau lög sem byggjast á banni fela í sér þá meginreglu að nær allar samkeppnishömlur eru bannaðar. Þau lög sem byggjast á misbeitingu fela hins vegar ekki í sér að allar samkeppnishömlur séu bannaðar heldur byggjast þau á heimildum samkeppnisyfirvalda til að hindra samkeppnishömlur í einstökum tilvikum séu þær taldar skaðlegar. Bannið er lagt til grundvallar í löggjöf ESB og Bandaríkjanna. Þau fáu ríki sem hafa byggt á misbeitingaraðferðinni hafa smám saman verið að þróa löggjöfina í átt til bannsins. Á hinn bóginn er rétt að taka fram að hlutirnir eru ekki aðeins svartir eða hvítir því oft er í löggjöf skerpt á misbeitingunni með því að banna tiltekin atriði. Yfirleitt er bannaðferðin auðveldri í framkvæmd þar sem ákvæðin fela í sér hvað má og hvað ekki. Erfiðara getur reynst fyrir samkeppnisyfirvöld að þurfa jafnan að sýna fram á skaðsemi samkeppnishamla.

Mat flutningsmanna er að ef samkeppnislögin eiga að ná þeim markmiðum sem að er stefnt er nauðsynlegt að ráðast í þessar breytingar enda eru þær í samræmi við þróun sem átt hefur sér stað í samkeppnisrétti þjóða sem við viljum líta til. Reynslan hefur kennt að það hefur reynst samkeppnisyfirvöldum mun auðveldara að sinna hlutverki sínu ef löggjöfin er að meginstefnu byggð á bannreglunni. Sú stefna er í samræmi við reglur sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu og finna má í 53. og 54. gr. EES-samningsins.

Ekki þarf að orðalengja það að í íslensku viðskiptalífi hefur orðið vart samþjöppunar valds og áhrifa. Slík samþjöppun er líkleg til að leiða til fákeppni sem skaðar heilbrigða samkeppni. Breytingar sem hér eru lagðar til miða að því að samkeppnisyfirvöld verði betur í stakk búin til að takast á við þessa þróun og sporna gegn henni.

## II.

Í fyrsta lagi er með frumvarpinu reynt að víkka út reglur sem nú er að finna í 10. og 12. gr. samkeppnislaganna. Í þessu samhengi má benda á að Danir og Bretar hafa nýverið tekið upp reglur ESB á þessu sviði, en þær eru sambærilegar við þær efnisreglur sem fram koma í 53. gr. og 54. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Í öðru lagi er lagt til að 11. gr. verði breytt þannig að í stað þess að misnotkun á markaðsráðandi stöðu sé ekki bönnuð fyrir fram komi ný regla sem banni misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Núverandi fyrirkomulag leiðir til þess að ákvarða þarf í hverju máli fyrir sig hvort um misnotkun hafi verið að ræða og síðan banna hana. Þetta þýðir að markaðsráðandi fyrirtæki getur misnotað stöðu sína sér að skaðlausu þar til það hefur verið tekið fyrir. Víðast hvar erlendis er misnotkun bönnuð fyrir fram og getur varðað háum sektum. Hér er því lagt til að 54. gr. EES-samningsins verði tekin efnislega upp.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á 18. gr. laganna. Að mati flutningsmanna hefur greinin reynst nánast ónothæf. Ástæða þess er einkum sá skammti frestur sem samkeppnisyfirvöld hafa til að rannsaka mál og afgreiða þau, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í svokölluðu Myllumáli. Þar virðist túlkunin vera sú að samkeppnisyfirvöld hafi tvo mánuði til að rannsaka og afgreiða mál frá því að fréttir af samruna fyrirtækja birtast í fjölmiðlum. Þessi skammti tími er einsdæmi í hinum vestræna heimi. Má í því sambandi benda á að norsk samkeppnisyfirvöld hafa allt upp í eitt ár til að afgreiða sambærileg mál. ESB hefur allt að fimm mánuðum til að afgreiða mál og byrjar fresturinn að líða þegar tilkynning berst frá fyrirtækjunum studd fullum gögnum. Hér er lagt til að samkeppnisyfirvöld fái sex mánuði til að afgreiða samrunamál og að fresturinn byrji að líða þegar samkeppnisyfirvöld fá tilkynningu frá fyrirtækjunum um fyrirhugaðan samruna, studda gögnum þar um.

Þá er í fjórða lagi lagt til að fallið verði frá þeirri misbeitingaraðferð sem er að finna í núverandi 18. gr. samkeppnislaga þegar kemur að ógildingu á samruna fyrirtækja eða yfirtöku. Túlkun Hæstaréttar á 18. gr. samkeppnislaga í svokölluðu Flugleiðamáli bendir til þess að fyrirtæki sem hefur markaðsráðandi stöðu geti haldið áfram að auka við hana án þess að samkeppnisyfirvöld fái rönd við reist, þ.e. þegar fyrirtæki hefur einu sinni náð markaðsráðandi stöðu skiptir ekki máli í samkeppnislegu tilliti hvort það styrkir enn stöðu sína eða ekki. Flutningsmenn telja að slík niðurstaða sé ekki í samræmi við markmið samkeppnislaga og því nauðsynlegt að breyta núverandi reglu til samræmis við það sem tíðkast í öðrum vestrænum ríkjum. Því er lagt til að reglunni verði beitt þannig að ef samruni fyrirtækja eða yfirtaka á fyrirtæki leiðir til markaðsyfírráða eða styrkingu á þeirri stöðu sem skaðar samkeppni eða er andstæð markmiðum samkeppnislaga að öðru leyti geti samkeppnisráð ógilt samruna eða yfirtöku sem þegar hefur átt sér stað.

Í fimmta lagi er lagt til að í stað þess að í 52. gr. laganna segi að samkeppnisráð geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn lögum segir þar að samkeppnisráð leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja. Með því verður ljósara að meginreglan hlýtur að vera sú að slíkar sektir séu lagðar á ef brot eru framín.

Í sjötta lagi er lagt til að Samkeppnisstofnun verði varanlega fengið það hlutverk að halda skrá um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnu- og viðskiptalífi. Þessi skrá á sér fyrirmynd í skýrslu sem stofnunin sendi frá sér á árinu 1994. Hugmyndin með þessu er að skráin verði í aðgengilegu formi fyrir alla sem vilja kynna sér stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi og virðist einboðið að skrá af þessum toga yrði á netinu (internetinu) í það minnsta. Þessar upplýsingar skulu uppfærðar á sex mánaða fresti í samræmi við þær breytingar sem orðið hafa.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í 1. gr. er lagt til að orðalagi 5. gr. samkeppnislaga verði breytt og kveðið skýrt á um að viðskiptaráðherra hafi ekki íhlutunarrétt í störf samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar. Er þetta nauðsynlegt til að taka af allan vafa um stöðu ráðsins og stofnunarinnar. Þar sem í greininni er fjallað um daglega stjórnsýslu þykir ekki rétt að hafa áfrýjunarnefnd samkeppnismála með í upptalningu 5. gr. laganna, enda eru fullnægjandi ákvæði um hana í 9. gr. þeirra.

## Um 2. gr.

Hér er lagt til að í 10. gr. samkeppnislaga verði skýrar kveðið á um það en nú hvers konar samningar teljist takmarka eða koma í veg fyrir samkeppni. Er hún að mestu í samræmi við 53. gr. EES-samningsins. Er þar talið upp í fimm liðum að hverju samningar milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir fyrirtækja mega ekki lúta eða hafa áhrif á. Þó að listinn sé mun ítarlegri en í núgildandi lögum er hann ekki tæmandi.

## Um 3. gr.

Í 3. gr. er lagt til að ný grein komi í stað núgildandi 11. gr. þar sem kveðið verði á um að misnotkun á markaðsráðandi stöðu sé bönnuð. Samkvæmt núgildandi lögum geta samkeppnisyfirvöld einungis gripið inn í samninga, skilmála, athafnir og aðstæður sem leiða til að fyrirtæki ná, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína eftir að misnotkunin hefur átt sér stað. Með 3. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að slík misnotkun sé bönnuð fyrir fram.

## Um 4. gr.

Hér er lagt til að orðin „ákveða samkeppnishömlur“ í 12. gr. laganna falli brott. Með hliðsjón af þeim breytingum sem lagðar eru til á 10. gr. laganna í 2. gr. frumvarpsins er þessi breyting eðlileg.

## Um 5. gr.

Breyting sú sem lögð er til í 5. gr. tengist einnig breytingum á 10. gr. laganna, en lögð er til breyting á tilvísun til hennar.

## Um 6. gr.

Hér eru lagðar til tvær breytingar á 18. gr. laganna. Annars vegar er lögð til sú breyting á 1. mgr. greinarinnar að hún taki ekki einungis til samruna eða yfirtöku sem leiði til markaðsráðandi stöðu heldur einnig til samruna eða yfirtöku sem sé til þess fallin að styrkja markaðsráðandi stöðu sem þegar sé fyrir hendi. Hins vegar er lögð til sú breyting á 2. mgr. greinarinnar að frestur samkeppnisyfirvalda til að taka ákvörðun um ógildingu verði lengdur úr tveimur mánuðum í sex, auk þess sem fresturinn byrji ekki að líða fyrir en samkeppnisráði hafa borist fullnægjandi gögn um yfirtökuna eða samrunann. Eru þessar breytingar til þess fallnar að styrkja stöðu samkeppnisyfirvalda við störf sín.

## Um 7. gr.

Í 7. gr. er lagt til að ný grein bætist við lögin þar sem kveðið er á um að samkeppnisráð skuli halda skrá sem innihaldi upplýsingar um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnu- og viðskiptalífi. Er ljóst að slík skrá mundi auðvelda eftirlit með slíkum tengslum auk þess sem auðveldara væri fyrir almenning að fylgjast með þeim. Í bráðabirgðaákvæði með samkeppnislögum, nr. 8/1993, var kveðið á um að Samkeppnisstofnun skyldi gera úttekt á stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja er starfa á íslenskum markaði. Með því átti að kanna hvort finna mætti í íslensku viðskiptalífi alvarleg einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað gæti samkeppni eða hindrað frjálsa þróun viðskipta og skapað þar með hættu á brotum á samkeppnislögum. Í raun er því lagt til að þessi úttekt verði uppfærð til dagsins í dag og jafnframt að skýrslan verði uppfærð eftir það

á sex mánaða fresti. Flutningsmenn telja eðlilegt að skýrslan verði aðgengileg á netinu, t.d. á heimasíðu Samkeppnisstofnunar.

Um 8. gr.

Hér er lagt til að í stað þess að í 52. gr. laganna segi að samkeppnisráð geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn lögnum segi þar að samkeppnisráð leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja. Með því verður ljósara að meginreglan hlýtur að vera sú að slíkar sektir séu lagðar á ef brot eiga sér stað.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er lagt til að felld verði úr 54. gr. laganna ákvæði þess efnis að dagsektir sem samkeppnisráð ákveði reiknist ekki fyrir en eftir að áfrýjunarfrestur er liðinn og ekki fyrir en niðurstaða áfrýjunarnefndar liggur fyrir sé ákvörðuninni áfrýjað. Málskot til áfrýjunarnefndar frestar eftir sem áður aðför skv. 2. mgr. 58. gr.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.