

## Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

1. Við bætast eftirfarandi orðskýringar í rétttri stafrófsröð:

Samruni samkvæmt lögum þessum telst hafa átt sér stað þegar:

- a. tvö eða fleiri fyrirtæki, sem áður störfuðu sjálfstætt, sameinast,
- b. fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki,
- c. eigendur með yfirlát í einu eða fleiri fyrirtækjum ná beinum eða óbeinum yfirlátum í einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar eða
- d. fyrirtæki stofna fyrirtæki um sameiginlegt verkefni sem varir til frambúðar sem sjálfstæð efnahagseining og veldur því ekki að aðilar sem hlut eiga að máli samræmi samkeppni sín á milli eða milli sín og hins sameiginlega verkefnis.

Yfirlát samkvæmt lögum þessum eru yfirlát sem gera aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á rekstur og stjórnun fyrirtækis, annaðhvort sér í lagi eða sameiginlega með öðrum, hvort sem þau áhrif eru til komin vegna þess að hann getur:

- a. haft áhrif á skipun stjórnar, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir fyrirtækisins eða
- b. notað eða ráðstafað eignum eða hluta eigna fyrirtækis.

2. Orðskýring á orðunum „Virk yfirlát“ fellur brott.

### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

1. Við 2. mgr. bætist nýr stafliður sem orðast svo: að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skal þetta gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna alvarleg einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasamþjöppunar sem takmarkað geta samkeppni.

2. Við bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Við afgreiðslu mála samkvæmt lögum þessum er samkeppnisráði heimilt að raða málum í forgangs röð.

### 3. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað eru bannaðar.

Bann þetta tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem:

- a. áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti,
- b. takmarka eða stýra framleiðslu, mörkuðum, tækniþróun eða fjárfestingu,
- c. skipta mörkuðum eða birgðalindum,
- d. mismuna viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og veikja þannig samkeppnisstöðu þeirra,
- e. setja sem skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

## 4. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu er bönnuð.

Misnotkun skv. 1. mgr. getur m.a. 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, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns,
- c. viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt,
- d. sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

## 5. gr.

13. gr. laganna orðast svo:

Samningar milli fyrirtækja falla ekki undir bann skv. 10. gr. ef samanlögð markaðshlutdeild allra samstarfsfyrirtækja fer ekki á neinum markaði sem skiptir máli yfir:

- a. 5% viðmiðunarmörk, ef samningurinn er milli fyrirtækja sem starfa á sama framleiðslu- eða sölustigi (láréttur samningur),
- b. 10% viðmiðunarmörk, ef samningurinn er á milli fyrirtækja sem starfa á mismunandi framleiðslu- eða sölustigi (lóðréttur samningur).

Ef um sambland af láréttum og lóðréttum samningum er að ræða eða ef erfitt er að flokka samning annaðhvort sem láréttan eða lóðréttan gilda 5% viðmiðunarmörkin.

Samningar skv. 1. mgr. falla ekki undir bann skv. 10. gr. þrátt fyrir að markaðshlutdeild fari upp fyrir viðmiðunarmörk skv. 1. mgr. ef hlutdeildin fer ekki upp fyrir 5,5% í láréttum samningum eða 11% í lóðréttum samningum tvö fjárhagsár í röð.

Samstarfsfyrirtæki skv. 1. mgr. eru fyrirtæki sem eiga aðild að samningnum, fyrirtæki sem aðilar samningsins hafa bein eða óbein yfirráð yfir eða fyrirtæki sem hafa bein eða óbein yfirráð yfir aðilum samningsins.

Ákvæði þessarar greinar gilda einnig um samstilltar aðgerðir skv. 10. gr. og ákvarðanir samtaka fyrirtækja skv. 12. gr.

Ákvæði þessarar greinar gilda ekki ef samkeppni á viðkomandi markaði er takmörkuð af uppsöfnuðum áhrifum sambærilegra samninga á markaðnum.

## 6. gr.

1. mgr. 14. gr. laganna fellur brott.

## 7. gr.

15. gr. laganna fellur brott.

## 8. gr.

16. gr. laganna orðast svo:

Samkeppnisráð getur veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflri tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu. Samkeppnisráð getur krafist þess að umsóknir um undanþágu skv. 1. mgr. verði settar fram á sérstöku eyðublaði.

Samkeppnisráð getur dregið undanþágu til baka eða breytt skilyrðum hennar ef:

- a. forsendur sem lágu til grundvallar undanþágunnar hafa breyst,
- b. undanþágan hefur verið veitt á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga eða
- c. fyrirtæki brýtur þau skilyrði sem sett voru fyrir undanþágunnar.

Samkeppnisráð getur sett reglur þar sem tilteknum tegundum samninga sem uppfylla skilyrði 1. mgr. er veitt undanþága frá ákvæðum 10. og 12. gr. (hópundanþága).

## 9. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn:

- a. samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr.,
- b. athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna,
- c. aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Aðgerðir samkeppnisráðs geta falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Aðgerðir geta m.a. falið í sér að samkeppnisráð gripi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.

## 10. gr.

18. gr. laganna orðast svo:

Telji samkeppnisráð að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist getur ráðið ógilt samruna sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppnisráð getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal samkeppnisráð taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opin eða aðgangur að honum er hindraður.

Ákveði samkeppnisyfirvöld að taka samruna til athugunar skulu þau tilkynna viðkomandi fyrirtækjum um það innan þrjátíu daga ef þau telja ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Frestur þessi byrjar að líða þegar samkeppnisyfirvöldum berast eftirfarandi gögn frá viðkomandi fyrirtækjum:

- a. afrit af öllum samningum og öðrum gerningum sem liggja til grundvallar samrunanum,
- b. ársreikningar fyrirtækjanna, síðustu þrjú árin fyrir samrunann,
- c. lýsing fyrirtækjanna á þeim markaði sem samruninn hefur áhrif á,
- d. gögn sem sýna fram á eignarhlut fyrirtækjanna í öðrum fyrirtækjum og
- e. lýsing á aðdraganda og markmiði samrunans.

Berist tilkynning skv. 1. málsl. ekki frá samkeppnisyfirvöldum innan tilskilins frests geta þau ekki ógilt samrunann. Ákvörðun um ógildingu skal taka eigi síðar en þremur mánuðum eftir að tilkynning skv. 1. málsl. hefur verið send viðkomandi fyrirtækjum.

Til þess að tryggja að hugsanleg ákvörðun skv. 1. mgr. nái að fullu fram að ganga getur samkeppnisráð gripið til íhlutunar í samruna til bráðabirgða. Íhlutun getur falist í banni til bráðabirgða gegn því að láta samruna koma til framkvæmda þar til endanleg niðurstaða samkeppnisyfirvalda á athugun á samrunanum liggur fyrir eða öðrum ráðstöfunum sem hafa sömu áhrif.

Ákveði samkeppnisráð að ógilda samruna getur ráðið, samhliða ákvörðun á grundvelli 1. mgr. eða með sérstakri ákvörðun, mælt fyrir um að fyrirtæki eða eignir sem sameinaðar hafa verið verði aðskildar eða sameiginlegri stjórn hætt eða að gripið verði til annarra viðeigandi aðgerða til að skapa að nýju skilyrði fyrir virkri samkeppni.

#### 11. gr.

Á eftir 20. gr. laganna kemur ný grein, 20. gr. a, sem orðast svo:

Samanburðarauglýsingar eru allar þær auglýsingar þar sem beint eða óbeint er vísað til keppinautar eða vöru eða þjónustu sem keppinautur býður.

Samanburðarauglýsingar skulu, að því er samanburð varðar, leyfðar að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- a. að þær séu ekki villandi,
- b. að samanburðurinn taki til vöru eða þjónustu sem fullnægir sömu þörfum eða er ætluð til sömu nota,
- c. að gerður sé samanburður á einum eða fleiri áþreifanlegum, viðeigandi, sannreynanlegum og dæmigerðum eiginleika eða eiginleikum vöru eða þjónustu, að meðtöldu verði ef vill,
- d. að á markaðinum verði ekki villst á auglýsanda og keppinauti hans eða á vörumerkjum eða vöruheitum auglýsanda og keppinautar, öðrum auðkennum, vöru- eða þjónustutegundum,
- e. að ekki sé kastað rýrð á vörumerki, vöruheiti, önnur auðkenni, vöru, þjónustu, starfsemi eða aðstæður keppinautar, eða þeim synd lítilsvirðing,
- f. að ef um er að ræða vöru með upprunatáknum skuli í öllum tilvikum bera saman vörur með sömu táknum,
- g. að ekki sé með ósanngjörnum hætti hagnýttur orðstír vörumerkis, vöruheitis eða annarra auðkenna keppinautar eða upprunatáknunar samkeppnisvöru,
- h. að vara eða þjónusta sé ekki kynnt sem eftirlíking eða eftirgerð vöru eða þjónustu sem ber verndað vörumerki eða vöruheiti.

Sé getið um sértílbod í samanburði skal tiltaka skýrt og ótvírætt á hvaða degi sértílbodinu ljúki eða, þar sem við á, að sértílbodið sé háð framboði á vörunni eða þjónustunni og, hafi sértílbodið enn ekki tekið gildi, á hvaða degi byrjað verði að bjóða sérstakt verð eða önnur sérkjör.

## 12. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 23. gr. laganna:

1. Á eftir orðunum „að veita fullnægjandi“ í 1. mgr. kemur: skriflegar.
2. 2. másl. 1. mgr. orðast svo: Leiðbeiningarnar skulu vera á íslensku, ensku eða Norðurlandamáli, öðru en finnsku, og miðaðar við tegund og gerð viðkomandi vöru, þjónustu eða annars þess sem í té er látið.

## 13. gr.

Við 30. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn athöfnum sem brjóta í bága við ákvæði 20., 20. gr. a, 21. og 22. gr. laga þessara. Aðgerðir samkeppnisráðs geta falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

## 14. gr.

VIII. kafli laganna fellur brott.

## 15. gr.

Á eftir 50. gr. laganna kemur ný grein, 50. gr. a, sem orðast svo:

Samkeppnisstofnun er heimilt að afhenda samkeppnisyfirvöldum annarra ríkja upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við framkvæmd á íslenskum eða erlendum samkeppnislögum í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt milliríkjasamningum.

Við afhendingu upplýsinga og gagna til yfirvalda sem nefnd eru í 2. mgr. skal Samkeppnisstofnun setja sem skilyrði að:

- a. farið verði með upplýsingarnar og gögnin sem trúnaðarmál hjá þeim sem við þeim tekur,
- b. upplýsingarnar og gögnin megi aðeins nota í því skyni sem kveðið er á um í viðkomandi milliríkjasamningi og
- c. upplýsingarnar og gögnin megi aðeins afhenda öðrum með samþykki Samkeppnisstofnunar og í þeim tilgangi sem samþykkið kveður á um.

Viðskiptaráðherra getur sett nánari reglur um afhendingu Samkeppnisstofnunar á gögnum og upplýsingum til yfirvalda og stofnana skv. 1. mgr.

## 16. gr.

51. gr. laganna orðast svo:

Samkeppnisráð getur lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn ákvörðunum skv. 2. mgr. 30. gr., ákvæðum 31. og 32. gr. eða reglum eða fyrirmælum settum samkvæmt þeim. Sektir geta numið allt að 10 millj. kr.

## 17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 52. gr. laganna:

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

Sektir geta numið frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærri en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun fjárhæðar sektar getur samkeppnisráð m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis.

18. gr.

Orðin „sbr. 39., 40. og 41. gr.“ í 1. mgr. 58. gr. laganna falla brott.

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi sex mánuðum eftir birtingu.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

#### I.

Með samkeppnislögum, nr. 8/1993, var í aðalatriðum horfið frá verðlagsafskiptum af atvinnulífinu og fest í lög sú meginregla að virk samkeppni væri best til þess fallin að stuðla að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþáttanna og efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Lögin voru þannig sett til þess að efla samkeppni á innlendum mörkuðum. Einnig þótti nauðsynlegt að samræma samkeppnisreglur hér á landi, eftir því sem ástæða var talin til, þeim reglum sem giltu annars staðar í Evrópu, með hliðsjón af aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu, sem þá var að verða til. Almennt má segja að reynslan af samkeppnislögum hafi verið góð. Lögin hafa stuðlað að aukinni samkeppni milli fyrirtækja með tilheyrandi ávinningi fyrir neytendur og þjóðfélagið allt. Lögin hafa leitt til jafnari samkeppnisskilyrða á mörkuðum, t.d. með því að vinna gegn því að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af almannafé. Einnig hafa þau haft í för með sér að aukið tillit er tekið til samkeppnissjónarmiða við setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla og í aðgerðum opinberra aðila. Nokkur veigamikil atriði leiða hins vegar til þess að nauðsynlegt er að breyta samkeppnislögum og því er frumvarp þetta lagt fyrir Alþingi.

#### **Samkeppnislegar ástæður fyrir skarpari samkeppnislöggjöf.**

Líta verður til þess að á síðustu 10–20 árum hafa orðið miklar breytingar á samkeppnisstefnu einstakra þjóða og ríkjabandalaga. Að baki þeim breytingum liggja þau almennu hagfræðilegu sannindi að samkeppni í viðskiptum efli hagvöxt. Dregið hefur verið úr hindrunum í milliríkjavíðskiptum og markaðssvæði hafa verið stækkuð. Aukin milliríkjavæslun og örar tæknibreytingar hafa verið drifkrafturinn í þeirri samfélagsþróun sem átt hefur sér stað í kjölfarið. Alþjóðavæðing í tengslum við aukin viðskiptaleg samskipti þjóða á milli hefur leitt til meiri samkeppni. Aukin samkeppni í alþjóðavíðskiptum hefur ýtt undir að reynt er að stækka fyrirtæki til að gera þau betur samkeppnishæf. Stækkun fyrirtækja og samþjöppun á mörkuðum hefur síðan haft mikil áhrif á það í hvaða átt samkeppnisstefna þjóða og ríkjabandalaga hefur þróast.

Breytt viðskiptaumhverfi, ný upplýsingatækni, lækkandi flutningskostnaður og alþjóðavæðing í framhaldi þess hafa haft áhrif á viðskiptamáta fyrirtækja. Við þetta hafa aðrir samkeppnishættir orðið til og samkeppnishindranir breytt um form. Til að takast á við ný samkeppnisleg vandamál sem skapast hafa af breyttum aðstæðum hefur samkeppnisreglum flestra þjóða verið fjölgað á síðari árum, þær eldri verið skerptar og framkvæmd samkeppnisreglna samræmd og styrkt.

Ör þróun í viðskiptum og umhverfi þeirra hefur haft veruleg áhrif hér á landi á allra síðustu árum. Þátttaka Íslands í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og setning samkeppnislaga eru meðal áhrifavalda. Leiða má að því líkur að aukin alþjóðleg samkeppni hafi ýtt undir viðbrögð íslenskra fyrirtækja sem eiga í samkeppni á útflutningsmörkuðum og fyrirtækja sem keppa við erlendan innflutning. Breytingar á viðskiptaumhverfinu innan lands og efnahagslegur samdráttur á fyrri hluta áratugarins stuðluðu og að aukinni samkeppni á innanlandsmörkuðum. Til að takast á við aukna samkeppni þurftu fyrirtæki að mæta kostnaðarhækkunum án þess að hækka söluverð til samræmis. Fyrirtæki voru misvel búin undir aukna samkeppni. Ýmsum tókst að gera reksturinn hagkvæmari og eflast af þeim sökum, önnur runnu saman í stærri einingar á meðan sum fyrirtæki hurfu úr rekstri. Afleiðing þessara breytinga er sú að allnokkur samþjöppun hefur orðið á ýmsum mikilvægum mörkuðum. Jafnvel hafa orðið til fákeppnismarkaðir þar sem áður ríkti blómleg samkeppni. Má þar sérstaklega nefna matvörumarkaðinn, byggingavörumarkaðinn og fjölmiðlamarkaðinn. Á mörgum öðrum mörkuðum er og hefur verið fákeppni hér á landi. Ýmsar greinar samgangna, fjarskipti, olíuviðskipti og fjármálamarkaðurinn eru dæmi þar um. Þegar keppinautum fækkar og markaðsráðandi staða verður til eða þegar fákeppni ríkir er samkeppninni hættu búin. Fyrirtæki hafa ekki lengur sama vilja og getu til að keppa eða þau taka gagnkvæmt tillit hvert til annars. Til að örva samkeppni og koma í veg fyrir samkeppnishömlur við þá stöðu sem að framan er lýst þarf skörp samkeppnislög sem færa samkeppnisyfirvöldum nauðsynlegar heimildir til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppræta hömlurnar. Annars fer þjóðarþúið á mis við þann ávinning sem hlýst af virkri samkeppni.

Eðli máls samkvæmt er meiri hættu á fákeppni á mörkuðum eins og þeim íslenska, bæði vegna smæðar þjóðarinnar og landfræðilegrar einangrunar. Gildandi samkeppnislög eru ekki það verkfæri sem dugar til að sporna við samkeppnishömlum markaðsráðandi fyrirtækja eða þróun í átt til fákeppni á mikilvægum sviðum markaðarins. Við þær aðstæður sem nú ríkjá í efnahagslífi Íslendinga er því þörf á að breyta samkeppnislögum til samræmis við lög og reglur sem virkastar eru til að taka á þeim vanda sem aukin samþjöppun getur haft í för með sér. Frumvarp þetta hefur þann tilgang að bæta úr þessu með því að þeim ráðum sem unnt er að beita gegn samkeppnishindrunum er fjölgað, þau ákvæði sem nú gilda eru gerð skilmerkilegri og lögin að öðru leyti skýrari. Lagafrumvarpið hefur með öðrum orðum annars vegar það markmið að efla samkeppnislögin og hins vegar að auka réttaröryggi fyrirtækja.

### **Tillögur nefndar viðskiptaráðherra.**

Viðskiptaráðherra skipaði nefnd 11. nóvember 1998 sem ætlað var að meta hvort breytingar á viðskiptaumhverfi íslensks atvinnulífs frá því að gildandi samkeppnislög tóku gildi kalli á endurskoðun á samkeppnisákvæðum samkeppnislaga. Nefndin var þannig skipuð:

Atli Freyr Guðmundsson, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneyti, formaður, Andri Sigurðsson lögfræðingur, Vinnuveitendasamband Íslands, Ari Skúlason, framkvæmdastjóri Alþýðusambands Íslands, Guðmundur Sigurðsson, forstöðumaður samkeppnissviðs Samkeppnistofnunar, Guðrún Ásta Sigurðardóttir lögfræðingur, Samtökum verslunarinnar, Gunnar Sturluson hdl., fyrir samgönguráðuneyti, Jóhannes Gunnarsson, formaður Neytendasamtakanna, Jón Sigurðsson, framkvæmdastjóri Vinnuálagssambandsins, Jón Steindór Valdimarsson, aðstoðarframkvæmdastjóri Samtaka iðnaðarins, Rannveig Sigurðardóttir hagfræðingur, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Sigríður Ásthildur Andersen lögfræðingur, Verslunarráði Íslands, Sigurður Jónsson, framkvæmdastjóri Kaupmannasamtakanna, Steingrímur J. Sigfússon alþingismaður og Þórólfur Matthíasson dósent.

Nefndin lauk störfum 1. nóvember 1999 og skilaði viðskiptaráðherra greinargerð þar sem fram koma tillögur nefndarmanna. Unnt er að draga þær saman á eftirfarandi hátt:

- Allir nefndarmenn eru þeirrar skoðunar að þörf sé á að endurskoða samkeppnislögin.
- Þeir sem tjá sig um núgildandi bannákvæði samkeppnislaga telja þörf á að skýra þau og skerpa. Er í því sambandi t.d. bent á 53. gr. EES-samningsins.
- Flestir nefndarmenn telja þörf á að skerpa ákvæði samkeppnislaga sem taka á misbeitingu á markaðsyfirráðum. Flestir sem koma með beinar tillögur um þessi atriði telja þörf á því að taka upp bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Hvað þetta atriði áhrærir er m.a. bent á 54. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og sambærilegt ákvæði í dönsku samkeppnislögunum.
- Nefndarmenn skiptast í tvo hópa hvað varðar hugmyndir um eftirlit með samruna fyrirtækja. Annar hópurinn vill fella heimild til íhlutunar í samruna úr gildi eða draga mjög úr heimildunum. Aðrir gera tillögur um að bæta og styrkja heimild samkeppnisyrivalda til íhlutunar í samruna.
- Ýmsir nefndarmenn leggja til að tekið verði upp ákvæði í samkeppnislög sem taki á ríkisstyrkjum.
- Hluti nefndarmanna leggur til að Samkeppnisstofnun taki ákvarðanir á fyrsta stjórnisýslustigi en ákvarðanir stofnunarinnar megi kæra til samkeppnisráðs eða áfrýjunarnefndar. Annaðhvort samkeppnisráð eða áfrýjunarnefnd verði þá lögð niður. Aðrir nefndarmenn gera ekki tillögu um breytta skipan stjórnisýslu í samkeppnislögum.

Við samningu frumvarps þessa hefur verið höfð hliðsjón af tillögum nefndarmanna.

### **Erlend þróun.**

Þróun samkeppnisréttarins erlendis hefur áhrif hér á landi. Í þessu sambandi verður fyrst að hafa í huga að samkeppnisreglur eru byggðar á tveimur mismunandi grundvallaraðferðum, annars vegar á svokallaðri bannreglu en hins vegar á því sem kölluð hefur verið misbeitingarregla. Þau lög sem byggjast á fyrir fram banni fela í sér þá meginreglu að nær allar samkeppnishömlur eru bannaðar. Þau lög sem byggjast á eftirliti með misbeitingu fela hins vegar ekki í sér að samkeppnishömlur séu fyrir fram bannaðar heldur á möguleikum til að grípa inn í samkeppnishömlur í einstökum tilvikum séu þær taldar skaðlegar.

Segja má að núgildandi samkeppnislög hér á landi feli í sér sambland bannreglu og misbeitingarreglu en þó með mun meiri áherslu á misbeitingaraðferðina. Í lögunum eru ferns konar samkeppnishömlur bannaðar fyrir fram en almenn heimild veitt til þess að banna aðrar samkeppnishömlur eftir á. Í flestum vestrænum ríkjum er byggt á bannreglum og þær þjóðir sem ekki byggja á bannaðferðinni eru að taka hana upp. Samkeppnisreglur sem gilda í ESB og á EES-svæðinu byggjast á fyrir fram banni. Sama á við um samkeppnisreglur í einstökum löndum, t.d. Svíþjóð, Finnlandi, Frakklandi, Þýskalandi, Spáni, Ítalíu, Bandaríkjunum og Kanada. Danir og Hollendingar hafa horfið frá misbeitingarreglunni og nýlega sett sér samkeppnislög sem sækja fyrirmynd sína til samkeppnisreglna ESB, þ.e. bannreglunnar. Bretar hafa einnig sett sér ný samkeppnislög sem byggjast á ESB-reglunum. Í Noregi er umræða um að fara sömu leið.

Framangreind þróun þýðir að íslensku samkeppnislögin eru frábrugðin og mun veikari en samkeppnislög sem gilda í nær öllum vestrænum ríkjum. Það er ekki í samræmi við markmið löggjafans með setningu samkeppnislaganna um að samræma íslenskar samkeppnisreglur þeim reglum sem giltu erlendis. Í frumvarpinu er því lagt til að fylgt verði nýlegu fordæmi Dana, Hollendinga og Breta og tekið upp fyrir fram bann við samkeppnishamlandi samstarfi



fyrirtækja og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Einnig verði samrunareglur samkeppnislaga gerðar líkari þeim reglum sem gilda annars staðar.

## II. HELSTU BREYTINGAR Á GILDANDI LÖGUM

### **Bann við samkeppnishamlandi samstarfi fyrirtækja.**

Í núgildandi samkeppnislögum er tiltölulega takmarkað bann lagt við samkeppnishamlandi samstarfi milli fyrirtækja. Þannig er fyrirtækjum bannað að hafa með sér samráð um verð, skiptingu markaða og gerð tilboða (lárétt samráð). Jafnframt er fyrirtækjum bannað að hafa áhrif á verð er gilda skal við endursölu vöru á næsta sölustigi (lóðrétt samráð). Annað samkeppnishamlandi samstarf fyrirtækja geta samkeppnisfyrivöld einungis bannað eftir á, þegar þau hafa sýnt fram á að það sé skaðlegt og andstætt samkeppnislögum. Til þess að efla samkeppni er í frumvarpinu gert ráð fyrir mun viðtækara banni við samstarfi og samráði fyrirtækja. Þetta þýðir að hvers konar samstarf milli fyrirtækja sem raskað getur samkeppni verður bannað. Hins vegar geta fyrirtæki fengið undanþágu frá banninu að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Hið nýja bannákvæði er byggt á 53. gr. EES-samningsins og er einnig sambærilegt ákvæðum í t.d. danskri, sænskri, breskri og hollenskri löggjöf.

### **Bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.**

Samkvæmt gildandi lögum er misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu ekki bönnuð. Samkeppnisfyrivöld geta einungis bannað háttsemi eða hegðun sem felur í sér misbeitingu á markaðsyferráðum eftir á, eftir að þau hafa sýnt fram á að hún hafi verið skaðleg í tilteknu tilviki. Þetta þýðir að íslensk markaðsráðandi fyrirtæki geta misnotað stöðu sína gagnvart keppinautum og/eða neytendum án þess að um brot á samkeppnislögum sé að ræða þangað til samkeppnisfyrivöld grípa inn í, t.d. með því að banna tiltekna háttsemi. Í frumvarpinu er lagt til að misnotkun á markaðsyferráðum verði bönnuð fyrir fram. Þetta er til þess fallið að efla samkeppni og auka réttaröryggi fyrirtækja þar sem þau eiga að vita í hvers konar háttsemi er fólgin misnotkun og geta áttað sig á því að misnotkun þeirra á markaðsstöðu sinni getur varðað viðurlögum. Hið nýja bannákvæði er byggt á 54. gr. EES-samningsins og er einnig sambærilegt ákvæðum í t.d. danskri, sænskri, finnskri, breskri og hollenskri löggjöf.

### **Samruni fyrirtækja.**

- Í frumvarpinu eru samrunaákvæði samkeppnislaga styrkt til muna. Þetta felst í eftirfarandi:
- Tryggt er að samrunareglur taki til styrkingar á markaðsráðandi stöðu ásamt því að unnt verður, eins og samkvæmt gildandi lögum, að beita reglunum þegar markaðsráðandi staða verður til við samruna.
  - Unnt verður að grípa til íhlutunar í samruna ef hann leiðir til svonefndrar fákeppnismarkaðsráðandi stöðu (oligopolistic dominance). Í því felst að fækkun keppinauta við samruna leiðir til fákeppni þar eð fyrirtækin sem eftir verða á markaðinum taka gagnkvæmt tillit hvert til annars og hætta að keppa. Heimild af þessum toga tryggir samkeppnisfyrivöldum möguleika til að sporna gegn myndun skaðlegrar fákeppni hér á landi.
  - Ákvæði um frest til ákvörðunar í samrunamálum verður gert skýrara og frestur rýmkaður. Lagt er til að samkeppnisráð tilkynni fyrirtækjum um það innan eins mánuðar frá því að ráðið fær gögn frá þeim hvort samruni verði tekinn til nánari athugunar. Geri sam-

keppnisráð það hefur ráðið þrjá mánuði til viðbótar til að ákveða hvort ógilda beri samruna. Þessi breyting er nauðsynleg til að tryggja vandaða málsmeðferð í samrunamálum. Núverandi skipan mála gerir samkeppnisyfirvöldum nánast ókleift að fjalla um samruna.

- Samkeppnisráði verður veitt heimild til að fresta samruna meðan á rannsókn stendur og koma þannig í veg fyrir samkeppnislega röskun vegna ólögmeðs samruna.

### **Samanburðarauglýsingar.**

Vegna skuldbindinga EES-samningsins er lagt til að lögfest verði efni tilskipunar ESB um samanburðarauglýsingar.

### **Sektarákvæði.**

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að sektarákvæði samkeppnislaga verði skýrð og styrkt. Stefnt er að því að gera þau líkari sams konar ákvæðum í löggjöf EES og ESB.

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

##### Um 1. gr.

Til einföldunar á ákvæðum 18. gr. laganna er lagt til að við orðskýringar laganna bætist skilgreining á hugtakinu samruni. Hugtakið samruni verður því almennt hugtak í lögnum um þær tegundir aðgerða fyrirtækja sem falla undir 18. gr. Einnig er lagt til að skilgreining á hugtakinu yfirráð verði gerð skýrari. Skilgreiningar þessar taka að nokkru leyti mið af samrunareglugerð ráðsins (EB) nr. 4064/89, með síðari breytingum. Reglugerð þessi er hluti af EES-samningnum.

##### Um 2. gr.

Lagt er til að nýr staflíður bætist við 2. mgr. 5. gr. laganna þar sem hlutverk samkeppnisráðs er skilgreint. Í breytingunni felst að samkeppnisráði verður á skýran hátt falið það verkefni að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta í íslensku viðskiptalífi. Er tekið fram að þetta skuli m.a. gera í því skyni að kanna hvort tilteknar aðstæður séu á einstökum mörkuðum sem raskað geta samkeppni. Mikilvægt er að samkeppnisyfirvöld framkvæmi slíkar athuganir og hafi til þess skýra heimild. Slíkar athuganir geta leitt til þess að samkeppnisráð birti skýrslur um athuganir á mörkuðum sem verði öllum aðgengilegar og geti stuðlað að opinberri umræðu um samkeppnismál. Einnig geta slíkar athuganir leitt til þess að samkeppnisyfirvöld grípi til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni. Ákvæði 39. gr. laganna um upplýsingaskyldu fyrirtækja veita samkeppnisyfirvöldum fullnægjandi heimildir til að afla gagna til að sinna þessu hlutverki.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein við 5. gr. laganna þar sem tekið er fram að samkeppnisráði sé heimilt að ráða málum í forgangsröð. Samkeppnisráð er eftirlitsstjórnvald sem er ætlað að efla samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist. Þannig er aðalhlutverk samkeppnisráðs fólgið í því að framfylgja þeirri stefnu sem mörkuð er með samkeppnislögum, en ekki fyrst og fremst að leysa úr deilumálum. Til þess að framfylgja stefnu laganna og sinna eftirliti sem samkeppnisyfirvöldum er falið er nauðsynlegt að þau geti í aðalatriðum stýrt sjálf nýtingu þess mannafla sem þau hafa yfir að ráða til þess að sinna verkefnum sem brýnast þykir að sinna í því skyni að efla samkeppni og stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum. Ákvæði þetta sækir að nokkru leyti fyrirmynd sína til evrópsks samkeppnisréttar þar sem

m.a. Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn ESB hafa heimild til að forgangsraða málum.

#### Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að reglur samkeppnislaga um bann við samráði og samkeppnishamlandi samstarfi milli fyrirtækja verði færðar til samræmis við reglur sem gilda í EES-samkeppnisrétti. Er gerð tillaga um að í 10. gr. samkeppnislaga sé lagt bann við öllum samkeppnishamlandi samningum, samþykktum og samstilltum aðgerðum milli fyrirtækja á sama hátt og gert er í 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Önnur ákvæði frumvarpsins og gildandi samkeppnislaga geta þó haft þau áhrif að samningar, samþykktir eða samstilltar aðgerðir falli ekki undir bann ákvæðis 10. gr. Má þar nefna:

- samninga fyrirtækja sem eru undir viðmiðunarmörkum 13. gr. laganna,
- samninga sem fengið hafa undanþágu á grundvelli 16. gr. laganna.

Í gildandi samkeppnislögum er lagt bann við svokölluðum láréttum samkeppnishömlum í 10. gr. laganna, þ.e. samkeppnishamlandi samstarfi milli fyrirtækja á sama sölustigi. Í 11. gr. gildandi laga er verðsamráð fyrirtækja á mismunandi sölustigi bannað (lóðréttar samkeppnishömlur). Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að allir samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir sem takmarka samkeppni séu bönnuð. Bann ákvæðisins tekur þannig bæði til láréttra og lóðréttra samninga milli fyrirtækja og bann við lóðréttu samstarfi er ekki lengur eingöngu bundið við samráð um verð. Fyrirmynd ákvæðisins er sótt til 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins og er framkvæmd Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins, auk dómstóla EB og framkvæmdastjórnar ESB, leiðbeinandi við túlkun ákvæðisins eftir því sem við á um markaðsaðstæður hér á landi. Um hugtakið fyrirtæki vísast til orðskýringa í 4. gr. gildandi laga.

Í gildandi samkeppnislögum er það sérstakt brot skv. 12. gr. laganna ef samtök fyrirtækja taka þátt í broti á bannreglum þeirra. Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að 12. gr. laganna standi óbreytt. Af því leiðir að brot samtaka fyrirtækja á hinum nýju bannreglum 3. og 4. gr. frumvarpsins, um samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, fer gegn ákvæðum 12. gr. gildandi laga.

Ákvæðið leggur í fyrsta lagi bann við samkeppnishamlandi samningum og hefur samningshugtakið í þessu samhengi almennt verið túlkað rúmt í samkeppnisrétti. Ekki eru gerðar kröfur um að samningur sé skriflegur eða undirritaður til þess að hann falli undir samningshugtak ákvæðisins og hann þarf ekki að hafa bindandi réttaráhrif. Til dæmis hefur svokallað „heiðursmannasamkomulag“ verið talið falla undir samningshugtakið. Í reynd er ekki nauðsynlegt að skilgreina nákvæmlega samningshugtakið í þessu ákvæði þar sem hugtakið samstilltar aðgerðir sem einnig er notað í ákvæðinu er víðtækt og tæki í flestum tilvikum til þess samstarfs sem vafi léki á að félli undir samningshugtakið.

Með samstilltum aðgerðum er átt við að tvö eða fleiri fyrirtæki samræmi aðgerðir sínar, án þess að eiginlegur samningur sé gerður þar um. Það verður þó að teljast skilyrði að fyrirtækin sem um ræðir hafi átt með sér einhvers konar bein eða óbein samskipti, t.d. í formi fundahalda eða með því að skiptast á upplýsingum. Erfitt kann að vera í einstökum tilvikum að greina annars vegar á milli samræmdra eða samstilltra aðgerða fyrirtækja, sem þau meðvit að taka þátt í til þess að takmarka samkeppni, og hins vegar þegar fyrirtæki haga sér eins eða líkt á markaði vegna samkeppninnar. Sem dæmi um hið síðarnefnda má nefna fákeppnismarkað þar sem fyrirtæki á slíkum markaði hafa sífellt í huga hver viðbrögð keppinautanna á markaðnum verða við tiltekinni markaðshæðun, t.d. verðlækkun. Yfirleitt á þó athugun á markaðnum og markaðsaðstæðum að geta leitt í ljós hvort um samstilltar aðgerðir er að ræða.

Á grundvelli slíkra athugana taka samkeppnisyfirvöld ákvörðun um viðeigandi ráðstafanir. Þannig munu samkeppnisyfirvöld geta lagt á stjórnvaldssekt telji þau að undangenginni slíkri athugun að yfirgnæfandi líkur séu á að um samstilltar aðgerðir sé að ræða, enda þótt engin skjalfest sönnun liggi fyrir. Skýra ber hugtakið samstilltar aðgerðir rúmt og í samræmi við evrópskan samkeppnisrétt á þann hátt að hugtakið taki til sérhverra beinna eða óbeinna samskipta milli fyrirtækja, sem hafa þann tilgang að hafa áhrif á samkeppni eða hafa slík áhrif í reynd. Í þessu getur m.a. falist að fyrirtæki skiptist á upplýsingum um verð eða framleiðslumagn eða öðrum slíkum viðskiptaupplýsingum og af því leiði samræmd markaðshegðun. Með því að tilgreina einnig samstilltar aðgerðir í ákvæðinu má segja að ekki skipti máli hver grundvöllurinn að hinum ólögum samkeppnishömlum er, þ.e. hvort þær byggjast á samningi, samþykkt eða þegjandi samkomulagi sem lýsir sér í samstilltum aðgerðum. Liggi fyrir að markmið aðgerðanna sé að takmarka samkeppni eða hún sé í raun takmörkuð af aðgerðum fyrirtækja sem leiðir af samanteknum ráðum er um að ræða brot á þessari grein.

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins tekur almennt ekki til einhliða samkeppnishamlandi aðgerða fyrirtækis heldur eingöngu til þess ef tvö eða fleiri fyrirtæki gera með sér samning eða eiga í einhvers konar samstarfi um samkeppnishamlandi aðgerðir. Þó er ekki hægt að útiloka að aðgerðir sem í fyrstu sýnast einhliða geti flokkast sem samningur eða samstilltar aðgerðir, t.d. ef um er að ræða þegjandi samþykki eða athugasemdalaus notkun á samningsskilmálum.

Á sama hátt og í EES-samkeppnisrétti er við það miðað að bann ákvæðisins taki til samninga eða samstilltra aðgerða milli tengdra fyrirtækja, t.d. móður- og dótturfyrirtækis eða fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu, nema viðkomandi fyrirtæki myndi eina efnahagslega einingu (e. *single economic unit*, d. *ökonomisk einhed*), sbr. t.d. dóm dómstóls EB frá 24. október 1996 í máli nr. C-73/95P, *Viho Europe BV gegn framkvæmdastjórninni*. Um slíka einingu er að ræða þegar dótturfyrirtæki eða fyrirtæki innan sömu fyrirtækjasamstæðu hefur ekki raunverulegt frelsi til þess að ákveða aðgerðir sínar á markaði. Í þessu felst að eðli sambandsins milli móðurfyrirtækis og tengdra fyrirtækja ræður því hvort fyrirtækin falla undir bannreglu ákvæðisins. Ef samband t.d. dótturfyrirtækis við móðurfyrirtæki er þannig að móðurfélagið hefur boðvald yfir dótturfélaginu og það er í raun ígildi deildar innan móðurfélagsins er um eina efnahagslega einingu að ræða. Í skilningi samkeppnisréttarins eru samningar milli þessara aðila ekki samningar milli sjálfstæðra keppinauta heldur frekar innri ráðstafanir sama fyrirtækis. Ef dótturfélag á hinn bóginn nýtur raunverulegs sjálfstæðis í markaðsstarfi sínu getur samstarf þess við móðurfélagið fallið undir bannregluna. Um slíkt sjálfstæði getur t.d. verið að ræða þegar minnihlutaeigandi að dótturfélaginu hefur sameiginleg yfirráð yfir því með móðurfyrirtækinu á grundvelli t.d. neitunarvalds um mikilvægar ráðstafanir. Þegar móður- og dótturfyrirtæki mynda eina efnahagslega einingu geta aðgerðir þeirra fallið undir ákvæði laganna um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Hvers konar samkeppnishamlandi samráð milli fyrirtækja er bannað samkvæmt ákvæði 3. gr. frumvarpsins og á það við hvort sem hin samanteknu ráð koma í veg fyrir samkeppni, takmarka hana eða raska á annan hátt. Ákvæðið tekur til samráðs sem annaðhvort hefur það að markmiði eða af því leiðir að samkeppni er takmörkuð. Þannig tekur bannið bæði til samstarfs sem hefur þann tilgang að takmarka samkeppni, þrátt fyrir að það markmið náist ekki, sem og samstarfs sem hefur slík áhrif í raun, óháð því hvert markmið þess var. Þannig gerir ákvæðið ekki þá kröfu að hið ólögum samstarf hafi í raun haft áhrif á samkeppnina.

Í 2. efnismgr. 3. gr. frumvarpsins eru talin upp nokkur dæmi um samkeppnishamlandi samstarf. Upptalningin er í dæmaskyni og er því ekki tæmandi.

*Um a-lið.*

Svipuð ákvæði er að finna í gildandi lögum en ljóst er að vart er að finna alvarlegri samkeppnistakmarkanir en þegar fyrirtæki koma sér saman um aðgerðir sem hafa áhrif á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör. Slíkt samstarf, sem fjallað er um í þessum staflíð, getur komið í veg fyrir verðsamkeppni eða takmarkað hana verulega. Getur verið um að ræða t.d. samstarf um verð, afslætti eða álagningu milli tveggja eða fleiri framleiðenda, milli framleiðanda og dreifingaraðila eða á milli dreifingaraðila og smásala, t.d. um verð í endursölu. Þessi staflíður tekur m.a. einnig til samstarfs fyrirtækja innan sömu starfsstéttar um gjaldskrár, eftir atvikum innan vébanda samtaka fyrirtækja, sbr. 12. gr. gildandi laga. Undir hugtakið önnur viðskiptakjör geta m.a. fallið ýmis samkeppnishamlandi skilyrði, t.d. fyrir ábyrgð, afslætti eða skilyrði varðandi greiðslukjör.

*Um b-lið.*

Samkvæmt b-lið er samstarf sem takmarkar eða stýrir framleiðslu, mörkuðum, tækniþróun eða fjárfestingu bannað. Liðurinn getur m.a. tekið til samstarfs sem felur í sér takmörkun á framboði vöru eða þjónustu í því skyni að halda uppi verði. Samantekin ráð fyrirtækja um að útiloka tiltekinn aðila frá markaði mundu einnig vera bönnuð samkvæmt þessum staflíð, auk þess sem samkeppnishamlandi ákvæði samninga er tengjast samruna gætu fallið hér undir ef gengið er lengra en eðlilegt þykir. Ekki hafa þó allir samkeppnishamlandi samningar sem falla undir b-lið ákvæðisins eingöngu neikvæð áhrif. Til dæmis má nefna samninga um sérhæfingu, rannsóknir og þróun og samninga um samkeppnishömlur sem rétthafi og nytjaleyfishafi hafa gert sín á milli um rétt til að nota skráð einkaleyfi eða mynstur á sviði iðnaðar o.fl. Slíkum samningum er unnt að veita undanþágu frá banni ákvæðisins á grundvelli undanþáguákvæðis 16. gr., ýmist í formi einstakrar undanþágu eða svokallaðrar hópundanþágu.

*Um c-lið.*

Undir c-lið ákvæðisins heyra m.a. samningar milli fyrirtækja á sama sölustigi um skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni. Einnig falla hér undir lóðréttir samningar um markaðsskiptingu, t.d. á milli framleiðenda og dreifingaraðila, um landfræðilega afmörkuð sölusvæði, skiptingu eftir viðskiptavinum o.s.frv.

*Um d-lið.*

Í d-lið er lagt bann við því að fyrirtæki taki sig saman um að mismuna viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og veikja þannig samkeppnisstöðu þeirra. Dæmigert atvik sem félli undir þennan staflíð eru lóðréttir samkeppnishamlandi samningar, t.d. um verð, afslátt o.þ.h., sem mismuna kaupendum eða hópum kaupenda. Láréttir samningar um afslátt falla hins vegar undir a-lið ákvæðisins, þar sem samningar sem gerðir eru milli keppinauta og varða afslátt fela í reynd í sér óbeina verðstýringu. Hegðun einstaks fyrirtækis sem felur í sér mismunun viðskiptaaðila í sams konar viðskiptum fellur hins vegar ekki innan ramma þessa ákvæðis frumvarpsins þar sem þá er ekki um að ræða samninga eða samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja í skilningi 1. efnismgr. ákvæðisins. Slík hegðun getur hins vegar komið til skoðunar samkvæmt ákvæði 4. gr. frumvarpsins, hafi umrætt fyrirtæki markaðsráðandi stöðu.

Almennt hefur verið litið á það sem meginreglu að afslættir sem byggjast á kostnaðarlegum forsendum, þ.e. grundvallast á lægri kostnaði seljandans við umrædd viðskipti, hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni heldur geti þvert á móti haft samkeppnishvetjandi áhrif, séu þeir hlutlægir og sanngjarnir og kaupendum kunnir. Á hinn bóginn geta afslættir sem ekki byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum haft áhrif á samkeppni milli fyrirtækja

og þar með skaðleg áhrif á aðganginn að markaðinum. Á þetta sérstaklega við um afslætti sem eru til þess fallnir að koma í veg fyrir að tilteknir viðskiptavinir leiti annað með viðskipti sín (t.d. svokallaðir tryggðarafslættir).

*Um e-lið.*

Hér er lagt bann við samstilltum aðgerðum fyrirtækja um að setja það sem skilyrði fyrir samningagerð að viðsemjendur taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju. Þetta ákvæði tekur fyrst og fremst til þeirra aðstæðna þegar fyrirtæki býr yfir eftirsóknarverðri vöru eða þjónustu, sem fyrirtækið hyggst eingöngu selja ef kaupandinn kaupir jafnframt aðrar vörur eða aðra þjónustubætti af umræddu fyrirtæki, þrátt fyrir að þeir þættir kunni að fást með hagkvæmari hætti annars staðar.

Brjótí samstarf gegn ákvæðum 3. gr. frumvarpsins getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn því skv. a-lið 1. mgr. 17. gr. laganna. Skv. 2. mgr. 17. gr. getur íhlutun m.a. falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Einnig getur brot á bannreglum frumvarpsins leitt til viðurlaga skv. XIII. kafla samkeppnislaga. Skv. 49. gr. gildandi samkeppnislaga eru samningar sem brjóta í bága við bannákvæði laganna sjálfkrafa ógildir og eru ekki lagðar til breytingar á því ákvæði í frumvarpinu.

Um 4. gr.

Samkvæmt gildandi lögum er misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu ekki bönnuð fyrir fram. Samkeppnisyfirvöld geta einungis bannað háttsemi eða hegðun sem felur í sér misbeitingu á markaðsyfirráðum eftir á, þegar þau hafa sýnt fram á að hún hafi verið skaðleg í tilteknu tilviki. Þetta þýðir að íslensk markaðsráðandi fyrirtæki geta misnotað stöðu sína gagnvart keppinautum og/eða neytendum án þess að um brot á samkeppnislögum sé að ræða, þangað til samkeppnisyfirvöld grípa inn í, t.d. með því að banna tiltekna háttsemi. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að misnotkun á markaðsyfirráðum verði bönnuð fyrir fram og er nýja bannákvæðið byggt á 54. gr. EES-samningsins og efnislega sambærilegt ákvæðum í t.d. danski, sænski, finnski, breski og hollenski löggjöf. Undir bannið fellur misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu. Af þessu er ljóst að svokölluð fákeppnis- eða sameiginleg markaðsráðandi staða fellur undir ákvæðið. Með því er átt við að tvö eða fleiri sjálfstæð fyrirtæki, sem hvert um sig hefur ekki markaðsráðandi stöðu, geta sameiginlega haft slíka stöðu ef það eru efnahagsleg tengsl á milli þeirra sem leitt geta til þess að fyrirtækin hegða sér í aðalatriðum eins og eitt markaðsráðandi fyrirtæki. Samstarf viðkomandi fyrirtækja getur eftir atvikum einnig fallið undir 10. gr. laganna.

Vert er að benda á að ákvæði 4. gr. frumvarpsins taka einnig til þeirra tilfella þar sem opinber aðili misnotar markaðsráðandi stöðu sína, þrátt fyrir að markaðsráðandi stöðu megi t.d. rekja til lögbundins einkaréttar.

Þetta ákvæði getur einnig tekið til þess að t.d. flutnings- eða fjarskiptafyrirtæki (opinbert eða einkarekið) sem býður þjónustu sína á samkeppnismarkaði misnotar stöðu sína með því að hamla aðgangi annarra fyrirtækja að nauðsynlegri aðstöðu fyrirtækisins.

Hugtakið markaðsráðandi staða er í orðskýringum 4. gr. gildandi laga skilgreint sem sú staða að fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Þegar staða fyrirtækis á markaði er metin hefur markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis verið talin mikilvæg vísbending um það hvort um markaðsyfirráð er að ræða. Nauðsynlegt er þó einnig að líta til annarra þátta, eins og gerð viðkom-

andi markaðar og aðgangs að honum, yfirráða yfir hráefnum, tækniþekkingu, hversu lengi markaðsyfirráð hafa varað og margt fleira.

Til þess að unnt sé að staðreyna hvaða stöðu fyrirtæki hefur á markaði er nauðsynlegt að afmarka þann markað sem um er að ræða og skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkað annars vegar og hinn landfræðilega markað hins vegar. Við skilgreiningu á vöru- eða þjónustumarkaði ræður innbyrðis staðganga vara eða þjónustu því hvort þær teljist til sama vöru- eða þjónustumarkaðar. Til þess að meta staðgöngu er almennt talið að m.a. verði að hafa hliðsjón af eiginleikum vöru, eða þjónustu, verði hennar og til hvaða nota hún er ætluð. Við skilgreiningu á landfræðilegum markaði sem viðskipti viðkomandi fyrirtækis taka til hefur m.a. verið litið til tegundar umræddrar vöru eða þjónustu og eðlis hennar, neysluvenja o.fl.

Í 2. efnismgr. 4. gr. frumvarpsins eru nefnd dæmi um nokkrar tegundir misbeitingar og er upptalningin ekki tæmandi heldur eingöngu sett fram í dæmaskyni.

*Um a-lið.*

Í a-lið ákvæðisins er tekið dæmi um misnotkun sem er bönnuð og felst í því að markaðsráðandi fyrirtæki krefst beint eða óbeint ósanngjarns kaup- eða söluverðs, eða setur aðra ósanngjarna viðskiptaskilmála. Þegar metið er hvort kaup- eða söluverð telst ósanngjarnt hefur almennt verið talið að líta verði til þess kostnaðar sem hlýst af framleiðslu umræddrar vöru eða veitingu tiltekinnar þjónustu og bera þann kostnað saman við söluverðið sem til skoðunar er. Á þennan hátt má skoða hlutfallið milli þess kostnaðar sem í raun hlýst af umræddri vöru eða þjónustu og þess verðs sem krafist er. Viðmiðið sem gengið er út frá er það verð sem væri á sambærilegri vöru eða þjónustu í virkri samkeppni. Ósanngjarnt verð getur bæði verið of lágt og of hátt.

Vöruverð er einn veigamesti samkeppnishvatinn í viðskiptum og fyrirtæki telja lágt vöruverð, auk gæða og góðrar þjónustu, almennt einna mikilvægasta þáttinn til þess að vinna hlutdeild á markaði. Meginreglan er sú að út frá hagsmunum samkeppninnar er verðsamkeppni á markaði æskileg og lágt verð, sem afleiðing af hagkvæmum rekstri vegna stærðar hans eða vegna annarrar hagræðingar í kostnaði, telst almennt í fullu samræmi við markmið samkeppnislaga. Hins vegar getur markaðsráðandi fyrirtæki misbeitt markaðsyfirráðum sínum með óeðlilega lágu verði eða undirverðlagningu sem byggist á efnahagslegum styrk en ekki á kostnaðarlegum forsendum og bælir niður minni keppinauta sem ekki geta boðið sambærilegt verð. Almennt er slík hegðun talin gefa vísbendingar um að verð hins markaðsráðandi fyrirtækis muni hækka þegar samkeppni hefur verið takmörkuð eða henni útrýmt af markaðinum.

*Um b-lið.*

Undir þennan staflíð heyrir m.a. ef markaðsráðandi fyrirtæki takmarkar framboð á vöru eða þjónustu í því skyni að halda uppi verði. Einnig mundi heyra hér undir að markaðsráðandi fyrirtæki gerir kröfu um ákveðið lágmarksverð á tiltekinni vöru í endursölu og takmarkar þar með samkeppni á næsta sölustigi. Þetta á við hvort heldur um er að ræða slíkt ákvæði í samningum sem gilda almennt gagnvart endurseljendum eða í samningum gagnvart einstökum fyrirtækjum. Þá getur þessi staflíður átt við um sölusynjun, þegar markaðsráðandi fyrirtæki neitar að selja tilteknum aðila vöru sína eða þjónustu. Meginreglan er sú að fyrirtækjum er frjálst að velja viðsemjendum sína. Þegar um markaðsráðandi fyrirtæki er að ræða er hins vegar nauðsynlegt að meta hagsmuni þess fyrirtækis sem vill kaupa gagnvart hagsmunum markaðsráðandi fyrirtækis af því að stjórna sjálfst viðskiptasamningum sínum. Almennt er talið að í þessu samhengi verði að líta til þess hversu mikilvæg sú vara eða þjónusta sem um ræðir er fyrir þann sem óskar eftir viðskiptum, stöðu þess er synjar sölu á umræddum mark-

aði, auk þess sem það er talið hafa þýðingu hvort hlutlægar og málefnalegar forsendur liggja að baki sölusynjuninni.

*Um c-lið.*

Þessi staflíður tekur t.d. til misnotkunar sem felst í því að fyrirtæki býður sumum af viðsemjendum sínum afslætti sem ekki bjóðast öðrum sem eiga við það sams konar viðskipti. Almennt er afsláttarfyrirkomulag sem byggist á kostnaðarlegum forsendum, þ.e. verðlækkun sem grundvallast á lægri kostnaði, ekki talið hafa skaðleg áhrif á samkeppni, heldur er þvert á móti talið geta eftir virka samkeppni, byggist það á hlutlægum og sanngjörnum forsendum sem kaupendur þekkja. Afsláttur, eða verðlækkun, sem ekki byggist á slíkum sjónarmiðum, t.d. svokallaðir tryggðarafslættir, geta hins vegar haft áhrif á samkeppni milli fyrirtækja og þar með á aðgang að markaðinum. Þetta á sérstaklega við þar sem samkeppni er þegar takmörkuð, t.d. vegna markaðsráðandi fyrirtækis á viðkomandi markaði. Nauðsynlegt er að kanna í hverju einstöku tilfelli fyrir sig hvenær aðilum er mismunað með ólíkum skilmálum í skilningi ákvæðisins.

*Um d-lið.*

Hér undir heyrir m.a. ef fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir eina vöru eða þjónustu gerir það að skilyrði fyrir kaupum á þeirri vöru eða þjónustu að keypt sé önnur vara eða þjónusta sem fyrirtækið býður einnig upp á í samkeppni við aðra (e. „tying“/„tie-in“).

Brjótí fyrirtæki bannið við misnotkun á markaðsráðandi stöðu í 4. gr. frumvarpsins getur samkeppnisráð gripið til íhlutunar skv. a-lið 1. mgr. 17. gr. laganna. Skv. 2. mgr. 17. gr. getur íhlutun m.a. falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Einnig getur brot gegn banni 4. gr. frumvarpsins leitt til viðurlaga skv. XIII. kafla samkeppnislaga. Skv. 49. gr. gildandi samkeppnislaga eru samningar sem brjóta í bága við bannákvæði laganna ógildir og eru ekki lagðar til breytingar á því ákvæði í frumvarpinu.

Um 5. gr.

Ákvæði þetta felur í sér að núgildandi „minni háttar“ regla laganna verði að nokkru leyti breytt til samræmis við þá reglu sem gildir í EES-samkeppnisrétti. Er í því sambandi höfð hliðsjón af tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA frá 1998 um minni háttar samninga sem falla utan gildissviðs 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Meginbreytingin er sú að sett verða sérstök viðmiðunarmörk sem miðast við markaðshlutdeild og ráða því hvort samningar milli tiltekinna fyrirtækja, sem í sjálfu sér falla undir bann 10. gr., teljast hafa minni háttar áhrif á samkeppni og falla því ekki undir bannreglu 10. gr. Með þessari breytingu verður fyrirtækjum betur ljóst undir hvaða kringumstæðum samningar þeirra í milli hafa óveruleg áhrif á samkeppni og falla utan bannsins í 10. gr. Í ljósi þess að tekin eru upp föst viðmiðunarmörk þykir eðlilegt að fella á brott ákvæði 13. gr. núgildandi laga sem mæla fyrir um að fyrirtæki geti sent tilkynningu og óskað eftir afstöðu samkeppnisyrvalda til tiltekinna samninga. Rétt er, miðað við þessa breytingu, að fyrirtækin eigi um það mat sjálf á fyrsta stigi hvort samningar þeirra falli undir „minni háttar“ regluna. Þetta útilokar hins vegar ekki að fyrirtæki geti í vafatilvikum leitað álits samkeppnisyrvalda.

Í 1. efnismgr. koma fram tvær reglur varðandi samninga sem hafa óveruleg áhrif á samkeppni. Annars vegar falla ekki undir ákvæði 10. gr. samningar milli fyrirtækja sem starfa á sama stigi markaðarins (láréttur samningur) ef samanlögð markaðshlutdeild allra viðkomandi fyrirtækja er ekki meiri en 5%. Ef hins vegar um er að ræða samning milli fyrirtækja sem starfa á mismunandi stigum markaðarins (lóðréttur samningur) er miðað við 10% hlutdeild viðkomandi fyrirtækja. Ástæða þess að miðað er við lægri markaðshlutdeild þegar um



er að ræða lárétta samninga er sú að slíkir samningar fela að öllu jöfnu í sér alvarlegri samkeppnishömlur en lóðréttir samningar. Til þess að ákvarða hlutdeild viðkomandi fyrirtækja verður að skilgreina þann markað sem við á. Í þessu felst að skilgreina verður bæði vöru- eða þjónustumarkaðinn og landfræðilega markaðinn.

Í 3. efnismgr. er reynt að tryggja að samningur sem fellur undir viðmiðunarmörk 1. mgr. falli ekki utan undanþáguákvæðisins og þar með undir bannreglu 10. gr. þótt smávægileg tímabundin aukning verði á samanlagðri markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja. Er ákvæðið að þessu marki gert sveigjanlegt. Í ákvæðinu felst að uppfylli samningur skilyrði 1. mgr. nýtur hann undanþágu frá 10. gr. þrátt fyrir að markaðshlutdeild fyrirtækjanna aukist um allt að 10% tvö fjárhagsár í röð, þ.e. í 5,5% ef um lárétta samninga er að ræða en í 11% ef um lóðréttá samninga er að ræða.

Í 4. efnismgr. er skilgreint hvaða fyrirtæki teljist til samstarfsfyrirtækja í skilningi 1. mgr. Samstarfsfyrirtæki eru fyrirtæki sem eru aðilar að samningnum, fyrirtæki sem aðilar samningsins hafa bein eða óbein yfirráð yfir eða fyrirtæki sem hafa bein eða óbein yfirráð yfir aðilum samningsins. Tilgangur þessarar reglu er að tryggja að talin séu með öll tengd fyrirtæki þegar markaðshlutdeild er metin. Ella er hætta á því að fyrirtæki með hærri markaðshlutdeild noti fyrirtæki sem þau hafa yfirráð yfir til að komast undan banni 10. gr. Um hugtakið yfirráð vísast til orðskýringa frumvarpsins. Frekari leiðbeiningar um hvað teljist vera samstarfsfyrirtæki má finna í áðurnefndri tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA. Þar segir að samstarfsfyrirtæki séu:

- a. fyrirtæki sem eiga aðild að samningnum,
- b. fyrirtæki þar sem aðili að samningnum beint eða óbeint,
  1. á meira en helminginn af eigin fé eða rekstrarfjármunum,
  2. ræður meira en helmingi atkvæða,
  3. getur tilnefnt meira en helming þeirra sem eiga sæti í yfirstjórninni, framkvæmdastjórninni eða stofnunum sem eru löglegir forsvarsmenn fyrirtækjanna eða
  4. hefur rétt til að stjórna viðskiptum fyrirtækisins,
- c. fyrirtæki sem beint eða óbeint hafa þau réttindi eða völd sem talin eru upp í b-lið yfir aðila að samningnum,
- d. fyrirtæki þar sem fyrirtæki sem um getur í c-lið hefur beint eða óbeint þau réttindi eða völd sem talin eru upp í b-lið.

Fyrirtæki þar sem nokkur fyrirtæki sem um getur í a–d-lið hafa sameiginlega, beint eða óbeint, þau réttindi eða völd sem talin eru upp í b-lið skulu einnig talin samstarfsfyrirtæki.

Í 6. efnismgr. er mælt fyrir um undanþágu frá 1. mgr. Samkvæmt ákvæðinu getur samningur sem fellur undir 1. mgr. verið talinn skaðlegur samkeppni ef önnur fyrirtæki á sama markaði notast við sams konar samninga. Það eru samanlögð áhrif af öllum sambærilegum samningum sem leiða til þess að viðkomandi samningur getur fallið utan „minni háttar“ reglunnar. Dæmi um þetta væri ef allir framleiðendur á tilteknum markaði væru með einkasölu-samninga við smásala. Þetta mundi þýða að nýr framleiðandi á markaðinum ætti erfitt með að koma vörum sínum á markað. Þegar ákvæði þetta á við verður að meta hvaða samkeppnislegu áhrif net sambærilega samninga hefur á viðkomandi markað og hvaða áhrif sá samningur sem til skoðunar er hefur til viðbótar á markaðnum. Ef net annarra samninga raskar samkeppni og samningurinn sem er til skoðunar eykur þá röskun mundi hann falla utan 1. mgr.

## Um 6. gr.

Í ákvæðinu felst að nógildandi ákvæði 1. mgr. 14. gr. laganna um samskipti móður- og dótturfélaga fellur brott. Er þetta í samræmi við þá stefnu frumvarpsins að laga íslenska samkeppnislöggjöf að löggjöf sem gildir í EES-rétti. Nógildandi regla laganna er víðtækari en í EES-samkeppnisrétti og leyfir móðurfyrirtæki og tengdum fyrirtækjum meira samráð. Breytingin felur í sér að móður- og dótturfyrirtæki og fyrirtæki innan sömu fyrirtækjasamtæðu njóta ekki lengur óskilyrtrar undanþágu frá banni 10. gr. laganna. Gerð er grein fyrir því með hvaða hætti bannregla 10. gr. laganna tekur til samninga eða samstarfs móður- og dótturfyrirtækja í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins.

## Um 7. gr.

Í ákvæðinu felst að nógildandi ákvæði 15. gr. laganna fellur brott. Er þetta í samræmi við þá meginstefnu frumvarpsins að laga íslenska samkeppnislöggjöf að löggjöf sem gildir í EES-samningnum. Í samkeppnisreglum meginmáls EES-samningsins er ekki að finna ákvæði sambærilegt 15. gr. laganna. Þess í stað er ýmiss konar samningum sem tengjast hugverkarrétti veitt undanþága frá bannreglu 53. gr. með hópundanþágu. Sama á við í samkeppnisrétti ýmissa aðildarríkja samningsins, t.d. í Danmörku. Gert er ráð fyrir að sama fyrirkomulag gildi hér á landi og samkeppnisráð setji hópundanþágur sambærilegar þeim sem gilda í EES-réttinum.

## Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um heimildir samkeppnisráðs til þess að veita undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við samkeppnishamlandi samvinnu fyrirtækja og samtaka fyrirtækja. Undanþága frá ákvæðum 10. og 12. gr. þarf að vera í samræmi við markmið laganna eins og það er skilgreint í 1. gr. þeirra. Skv. 49. gr. gildandi samkeppnislaga eru samningar sem brjóta í bága við bannákvæði laganna, þar á meðal 10. og 12. gr., ógildir, en af ákvæðum 8. gr. frumvarpsins leiðir að slíkir samningar verða á ný gildir hafi þeim verið veitt undanþága á grundvelli laganna.

Samkvæmt 16. gr. gildandi samkeppnislaga er samkeppnisráði heimilt að veita undanþágu frá banni laganna við samkeppnishömlum. Í 8. gr. frumvarpsins er lagt til að orðalag ákvæðis 16. gr. sé fært meira til samræmis við sambærilegt ákvæði í EES-samkeppnisrétti, en fyrirmynd ákvæðisins er sótt til 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Í a–d-liðum 1. efnismgr. 8. gr. frumvarpsins eru þau skilyrði talin upp sem samningur, sem fellur undir 10. eða 12. gr. laganna, þarf að uppfylla svo að veiting undanþágu komi til greina. Uppfylla þarf öll skilyrðin. Í a- og b-lið kemur fram að annars vegar þurfi umræddur samningur eða samstarf að fela í sér ávinning sem felist í bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða í eflingu tæknilegra og efnahagslegra framfara. Hins vegar þurfi hann að veita neytendum sanngjarna hlutdeild í þessum ávinningi. Auk þessa þarf samningur eða samstarf að uppfylla skilyrði c- og d-liðar ákvæðisins þar sem fram kemur að samningurinn megi ekki leggja óþarfa höft á hlutaðeigandi fyrirtæki, né heldur megi hann veita viðkomandi fyrirtækjum færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta þeirra vara eða þjónustu sem um er ræða. Ljóst er að þessi skilyrði veita nokkurt svigrúm til mats af hálfu samkeppnisráðs á því hvenær skilyrðunum er fullnægt. Við það mat getur framkvæmd í EES-samkeppnisrétti verið til leiðbeiningar.

*Um a-lið.*

Samkvæmt þessu ákvæði er það skilyrði undanþágu að samkeppnishamlandi samstarf stuðli annaðhvort að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir. Þegar skilyrði þessa staflíðar eru metin skal ekki eingöngu litið til rekstrarlegrar hagkvæmni heldur ekki sist til þjóðhagslegrar hagkvæmni í samræmi við markmið samkeppnislaga skv. 1. gr. þeirra. Viðkomandi fyrirtæki þarf að geta sýnt fram á hvernig samstarfið komi til með að stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu eða hvernig það efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir.

Í evrópskum samkeppnisrétti hafa t.d. samningar um sérhæfingu verið taldir geta haft í för með sér bættu framleiðslu eða dreifingu, t.d. ef framleiðslukostnaður lækkar eða vöruúrval eða gæði aukast. Þannig eru nokkrar tegundir samninga taldar geta haft í för með sér þann ávinning sem nefndur er í a-lið ákvæðisins.

*Um b-lið.*

Viðkomandi fyrirtæki verða samkvæmt þessum staflíð að sýna fram á að sanngjörn hlutdeild í þeim ávinningi sem hlýst af samningnum eða samstarfinu skili sér til neytenda. Hugtakið neytandi verður hér að túlka víðtækt. Ekki eingöngu átt við endanlegan neytanda heldur einnig t.d. milliliði í dreifingarferlinu. Ávinningur neytenda getur m.a. falist í bættri dreifingu, betri þjónustu eða jafnvel meiri gæðum, a.m.k. að því marki sem slíkt á sér stað án verðhækkunar.

Mat á því hvort samstarf muni veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningnum sem af því hlýst tengist óhjákvæmilega þeirri spurningu hvort nægilega virk samkeppni eða yfirvofandi samkeppni sé á viðkomandi markaði. Sé virk samkeppni á umræddum markaði eða nægilega sterk ógnun af hugsanlegri samkeppni ættu viðkomandi fyrirtæki ekki að komast hjá því að láta neytendur njóta þess ávinnings sem hlýst af t.d. bættu dreifikerfi eða lægri kostnaði.

*Um c-lið.*

Samkvæmt c-lið eru það eingöngu nauðsynlegar samkeppnishömlur sem geta fengið undanþágu á grundvelli ákvæðisins. Gerð er krafa um að samningsaðilarnir geti ekki náð settu markmiði með vægari úrræðum, þ.e. úrræðum sem fela í sér minni samkeppnishömlur. Það nægir því ekki til undanþágu að unnt sé að sýna fram á að samkeppnishamlandi samstarf hafi í för með sér ávinning skv. a-lið ákvæðisins heldur eru takmarkanirnar á samkeppni einnig nauðsynlegar til þess að samstarfið geti leitt af sér þann ávinning. Uppfylli samstarf ekki skilyrði þessa staflíðs getur undanþágu verið hafnað, en einnig getur komið til greina að breyta samningnum eða samstarfinu á þann hátt að dregið verði úr samkeppnishömlum, að því leyti sem þær hafa verið taldar víðtækari en nauðsyn ber til.

*Um d-lið.*

Síðasta skilyrðið sem uppfylla þarf til þess að unnt sé að veita undanþágu samkvæmt þessu ákvæði er að ákveðin lágmarkssamkeppni verði á umræddum markaði. Þegar metið er hvort samkeppnishamlandi samstarf komi í veg fyrir samkeppni þarf bæði að taka tillit til þess að hve miklu leyti samstarfið komi í veg fyrir samkeppni á milli sjálfra aðila samstarfsins og einnig til þess hvaða samkeppni megi vænta frá öðrum aðilum á viðkomandi markaði. Komi samstarfið að verulegu leyti í veg fyrir samkeppni milli samstarfsaðilanna er einungis unnt að veita undanþágu ef vænta má kröftugrar samkeppni frá öðrum fyrirtækjum á markaði. Ef samstarfið verður hins vegar aðeins talið takmarka óverulega samkeppni milli samstarfsfyrirtækjanna mun mikil markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja ekki koma ein og sér í veg fyrir undanþágu fyrir slíkt samstarf. Eftir því sem samstarfið hefur áhrif á stærri hluta framleiðslu-

varanna eða þjónustunnar sem í hlut á því minni líkur eru á því að samningurinn geti uppfyllt skilyrði d-liðar ákvæðisins.

Í 3. efnismgr. ákvæðisins er að finna ákvæði um afturköllun undanþágu. Undanþága skv. 8. gr. frumvarpsins er veitt á grundvelli upplýsinga sem liggja fyrir þegar hún er veitt, t.d. um markaðsaðstæður og samstarf fyrirtækjanna. Hins vegar geta komið upp sérstakar aðstæður sem valda því að nauðsynlegt getur verið að afturkalla undanþágu eða breyta henni. Undanþága frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga er ívilnandi stjórnsluákvörðun sem viðkomandi fyrirtæki byggir rétt sinn á. Með vísan til réttaröryggissjónarmiða þykir rétt að afmarka þær ástæður sem legið geta því til grundvallar að samkeppnisráð dragi undanþágu til baka eða breyti skilyrðum hennar.

*Um a-lið.*

Samkvæmt a-lið getur samkeppnisráð dregið undanþágu til baka eða breytt skilyrðum hennar ef forsendur sem lágu til grundvallar undanþágunnar hafa breyst. Tekur þessi staflíður aðallega til forsendna sem ekki mátti sjá fyrir þegar undanþágan var veitt. Hér getur eingöngu verið um að ræða forsendu sem raunverulega hefur haft áhrif á veitingu undanþágunnar og ættu minni háttar breytingar ekki að valda afturköllun undanþágu, sérstaklega ekki ef undanþágan hefur verið veitt í skamman tíma. Hafi undanþágan verið veitt til lengri tíma og breytingar, t.d. á markaðsaðstæðum, leiða til þess að undanþágan hefur verulega skaðleg áhrif á samkeppnina getur afturköllun þó verið nauðsynleg. Minni háttar breytingar á aðstæðum geta frekar réttlætt breytingar á skilyrðum undanþágu, en beita verður þessari heimild af varkárni. Ef nauðsynlegt þykir að draga undanþágu til baka eða breyta skilyrðum hennar getur verið nauðsynlegt að veita þeim fyrirtækjum sem í hlut eiga tiltekinn frest til aðlögunar.

*Um b-lið.*

Hafi undanþágan grundvallast á villandi eða röngum upplýsingum frá fyrirtækjunum afturkallar samkeppnisráð hana á grundvelli b-liðar.

*Um c-lið.*

Samkvæmt þessum staflíð getur ráðið dregið undanþágu til baka eða breytt henni ef fyrirtæki brýtur þau skilyrði sem sett voru fyrir henni. Af meðalhófsreglu stjórnslulaga er ljóst að minni háttar brot á skilyrðum undanþágu réttlæta síður að undanþága verði dregin til baka.

Í 4. efnismgr. ákvæðisins er fjallað um heimild samkeppnisráðs til þess að setja reglur um hópundanþágur. Í 1. efnismgr. er fjallað um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til þess að einstakir samningar eða samstarf milli fyrirtækja geti notið undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. laganna. Skv. 4. efnismgr. er ráðinu heimilt að veita tilteknum tegundum samninga, sem uppfylla skilyrði 1. mgr., undanþágu frá 10. og 12. gr., svokallaða hópundanþágu. Samþærilegar reglur um hópundanþágur er að finna í evrópskum samkeppnisrétti. Grundvöllur reglna um hópundanþágur er að vissar tegundir samkeppnishamlandi samninga eða samstarfs hafa einnig í för með sér ýmiss konar jákvæð áhrif sem oft vega þyngra en ókostir við samkeppnishömlurnar.

Um 9. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að í meginatriðum verði horfið frá blönduðu kerfi bann- og misbeitingarreglna og teknar upp bannreglur í samræmi við erlendar fyrirmyndir. Sökum þessa verður að gera viðeigandi breytingar á 17. gr. laganna. Í breytingunum felst í fyrsta lagi að almenn heimild skv. 17. gr. til íhlutunar vegna samninga og athafna fyrirtækja sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni er felld brott. Þess í stað er samkeppnisráði í a-lið ákvæðisins veitt almenn heimild til þess að stöðva hegðun sem brýtur í bága við bannreglur laganna og grípa

til viðeigandi aðgerða til að skapa á ný skilyrði fyrir virka samkeppni. Slík almenn heimild til aðgerða er nauðsynleg til að tryggja að markmið laganna nái fram að ganga. Samkeppnis-yfirvöld víða um heim sem framfylgja bannreglum hafa yfirleitt sams konar heimild til aðgerða, sbr. t.d. heimild Eftirlitsstofnunar EFTA í 3. gr. bókunar 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Til að tryggja að breytingin á 17. gr. takmarki ekki möguleika samkeppnisyfivalda samkvæmt gildandi lögum til íhlutunar vegna samkeppnishindrana opinberra aðila er lagt til í b-lið að lögfest verði sú regla sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur mótað um slík tilvik, sbr. t.d. úrskurð nefndarinnar nr. 4/1997.

Í meðförum Alþingis á frumvarpi til gildandi samkeppnislaga var 17. gr. breytt. Innan efnahags- og viðskiptanefndar var samstaða um að bæta orðinu „aðstæður“ inn í ákvæðið. Rökkin fyrir þessari breytingu koma m.a. fram í ræðu Steingríms J. Sigfússonar í 2. umræðu um frumvarp til samkeppnislaga á 68. fundi 2. desember 1992, sbr. og andsvar Vilhjálm Egilssonar. Nefndin taldi vanta „heimild til handa samkeppnisráði til að bregðast við, ekki vegna einhverra sérstakra tiltekinna ákvarðana í fyrirtæki, ekki vegna samninga sem fyrirtæki hafa gert, ekki vegna einhverra skilmála eða athafna sem lægju fyrir og hægt væri að vísa í, heldur einfaldlega vegna aðstæðna sem menn gætu staðið frammi fyrir og kölluðu á að gripið væri til aðgerða“. Sökum þessa er í c-lið miðað við að þrátt fyrir þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði á 17. gr. hafi samkeppnisráð eftir sem áður möguleika til að grípa inn í aðstæður sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

#### Um 10. gr.

Í þessu ákvæði eru samrunareglur laganna styrktar. Segja má að samkeppnisreglur vestrænna ríkja skiptist í aðalatriðum í tvo höfuðflokkka. Annars vegar reglur sem ætlað er að koma í veg fyrir að fyrirtæki raski samkeppni með hegðun sinni á markaði og hins vegar reglur sem ætlað er að koma í veg fyrir að fyrirtæki breyti gerð markaðarins og dragi úr samkeppni með samruna eða yfirtöku. Samrunareglur eru þannig einn af hornsteinum samkeppnisréttarins og gegna því mikilvæga hlutverki að koma í veg fyrir að samkeppnislegri gerð markaða sé breytt, með samruna eða yfirtöku, á þann hátt að samkeppni hverfi eða minnki til muna. Í þessu sambandi verður að líta til þess að fyrir fram bann við mistnotkun á markaðsráðandi stöðu kemur ekki í veg fyrir samkeppnishömlur sem stafa af samruna. Í samruna felst að einn eða fleiri keppinautar hverfa af markaðinum. Það dregur ekki úr þeirri takmörkun á samkeppni sem verður við það að keppinautum fækkar þó að hinu sameinaða fyrirtæki sé bannað að misnota stöðu sína. Til vitnis um þetta má benda á að fram kemur í nýlegum til-mælum OECD að aðildarríkjum beri að framfylgja samkeppnislögum „af krafti þegar ólög-mætt samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu eða samruni sem beint er gegn samkeppni geta unnið gegn umbótum“. Nær öll vestræn ríki hafa ákvæði í samkeppnisreglum sínum sem veita heimildir til að vera með íhlutun í samruna og þau ríki sem ekki hafa haft slík ákvæði hafa tekið þau upp. Þannig voru t.d. nýlega tekin upp samrunaákvæði í samkeppnislög í Finnlandi og Hollandi. Danir hafa ekki haft samrunaákvæði í lögum en fyrir liggur að stjórnarfrumvarp verður lagt fyrir danska þingið á næstunni sem miðar að því að taka upp samrunaákvæði í danskan rétt. Gangi það eftir eru öll Norðurlöndin og öll aðildarríki ESB, að einu undanskildu, með samrunaákvæði í landsrétti sínum. Með setningu samkeppnislaga var samrunaákvæði í fyrsta sinn tekið upp í íslenskan rétt. Í ræðu framsögumanns efnahags- og viðskiptanefndar á 116. löggjafarþingi kom fram að samrunaákvæðið í 18. gr. væri lykilgrein og það sem væri ef til vill mesta nýmælið í lagasetningunni.

Þróun mála eftir setningu samkeppnislaga hefur orðið sú að nauðsynlegt er að breyta 18. gr. samkeppnislaga. Eftir dóm Hæstarrettar í máli nr. 500/1997, *Flugleiðir hf. gegn samkeppnisráði*, er óljóst að hvaða leyti er unnt að beita 18. gr. þegar markaðsráðandi fyrirtæki eykur markaðsfirráð sín með því að taka yfir keppinaut. Á grundvelli þessarar óvissu taldi samkeppnisráð í ákvörðun nr. 18/1999 ekki vera lagalegar forsendur til að hafa afskipti af yfirtöku Baugs á Vöruveltunni (10/11-matvörubúðirnar). Þessi staða mála leiðir til hættu á því að markaðsráðandi fyrirtæki geti eytt samkeppni með því að taka yfir minni keppinauta sína, hvern á fætur öðrum, svo fremi sem ekki er um að ræða verulega aukningu á markaðsfirráðum í hverju tilviki.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 6/1998, *Mjólkursamsalan í Reykjavík og Myllan-Braud hf. gegn samkeppnisráði*, var niðurstaðan að tveggja mánaða frestur 18. gr. byrji að líða þegar samkeppnisfyrvöldum verður kunnugt um samruna vegna fréttáflutnings í fjölmiðlum. Á þessum tveimur mánuðum verða samkeppnisfyrvöld að afla gagna, yfirfara þau og draga ályktanir. Jafnframt verður að gefa málsaðilum grein fyrir frumafstöðu samkeppnisfirvalda til samrunans og gefa þeim færi á að koma að athugasemdum sínum. Enn fremur þurfa samkeppnisfyrvöld að komast að endanlegri niðurstöðu og taka ákvarðanir innan hins knappa frests. Þessi skammti frestur gerir samkeppnisfyrvöldum nánast ókleift að fjalla á fullnægjandi hátt um flókin samrunamál. Frestur íslenskra samkeppnisfirvalda til að komast að niðurstöðu í samrunamálum er sá allra stysti sem fyrirfinnst í vestrænum ríkjum. Til samanburðar má hafa í huga að í flestum ríkjum byrjar frestur í samrunamálum ekki að líða fyrr en samkeppnisfyrvöldum berast tilkynningar sem studdar eru fullnægjandi gögnum og upplýsingum. Nefna má að t.d. finnsk, sænsk, þýsk og írsk samkeppnisfyrvöld hafa allt að fjórum mánuðum til að afgreiða samrunamál. Norsk samkeppnisfyrvöld hafa allt að einu ári til að fjalla um slík mál og framkvæmdastjórn ESB allt að fimm mánuðum eftir að þeim berast fullnægjandi gögn. Í bandarískum lögum gilda engar tímatakmarkanir varðandi aðgerðir samkeppnisfirvalda í samrunamálum. Framangreind atriði valda því að íslensk samrunaákvæði eru mjög veik og ekki í samræmi við það sem tíðkast í samanburðarríkjum. Styrkja verður ákvæðin til að tryggja að unnt sé að ná fram þeim markmiðum sem lágu til grundvallar því að samrunareglur voru settar í samkeppnislögin þegar í upphafi.

Í 1. efnismgr. 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til tvær meginbreytingar frá gildandi lögum. Í fyrsta lagi er tekið skýrt fram að heimilt sé að ógilda eða setja samruna skilyrði þegar hann leiðir til þess að markaðsráðandi staða fyrirtækis styrkist. Markmið þessarar breytingar er að veita samkeppnisfyrvöldum skýrar heimildir til þess að vinna gegn samkeppnishömlum sem geta falist í því að markaðsráðandi fyrirtæki styrkir stöðu sína með því að taka yfir eða renna saman við keppinaut sinn. Í því sambandi verður að hafa í huga að samkeppni er þegar takmörkuð af þeirri ástæðu að fyrirtæki er markaðsráðandi. Öll samþjöppun til viðbótar með fækkun keppinauta á viðkomandi markaði er til þess fallin að raska samkeppni enn frekar og valda neytendum tjóni. Með breytingunni er 18. gr. að þessu leyti samræmd þeim samrunareglum sem gilda í aðildarríkjum EES-samningsins og víðar. Í öðru lagi er tekið fram að unnt sé að beita ákvæðinu þegar svo kölluð fákeppnis- eða sameiginleg markaðsráðandi staða (e. *oligopolistic* eða *joint dominance*) verður til við samruna eða þegar slík staða styrkist. Er þetta gert með því að taka fram í ákvæðinu að um geti verið að ræða markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja. Á sama hátt og sameiginleg markaðsráðandi staða fellur undir ákvæðið um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu er eðlilegt að slík staða falli undir 18. gr. Er þetta einnig í samræmi við samrunareglur EES-samningsins, sbr. dóm dómstóls EB frá 31. mars 1998 í máli nr. C-68/94, *Frakkland og aðrir gegn framkvæmdastjórninni*, og

dóm undirréttar EB frá 25. mars 1999 í máli nr. T-102/96, *Gencor Ltd. gegn framkvæmdastjórninni*. Jafnframt fellur sameiginleg markaðsráðandi staða undir samrunareglur í Finnlandi, Svíþjóð, Bretlandi, Frakklandi, Þýskalandi, Bandaríkjunum, Kanada og víðar.

Við mat á því hvort sameiginleg markaðsráðandi staða verður til við samruna verður að athuga hvernig líklegt er að viðkomandi markaður þróist. Í því sambandi verður að taka til athugunar hvort samruninn sem um ræðir leiðir til þess að samkeppni á markaðnum verði raskað af samrunafyrirtækjunum auk eins eða fleiri fyrirtækja til viðbótar. Þetta getur orðið við það að efnahagsleg tengsl myndist á milli fyrirtækjanna sem gera þeim kleift að móta sameiginlega eða samræmda markaðsstefnu og starfa að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda. Þar sem mikil samþjöppun er á tilteknum mörkuðum getur orðið töluverð hættu á því að fyrirtæki taki gagnkvæmt tillit hvert til annars og fákeppni, markaðurinn er t.d. gagnsær og vörurnar eða þjónustan sem boðin er á viðkomandi markaði er einsleit. Fyrirtækin geta m.a. við þær aðstæður vitað með nokkurri vissu hver viðbrögð keppinauta verða við tilteknum markaðsaðgerðum. Þetta hefur þau áhrif að fyrirtækin hafa ekki lengur nauðsynlegt samkeppnislegt aðhald heldur leiða markaðsaðstæður til þess að þau verða samstíga í markaðshæðun, t.d. takmarka þau framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshæðun leiði til hámarkunar sameiginlegs hagnaðar. Hér liggur til grundvallar sú kenning hagfræðinnar að tengsl séu á milli annars vegar stærðar og fjölda fyrirtækja á markaðinum og hins vegar þess hvaða líkur eru á samstilltum aðgerðum milli fyrirtækja, án þess að endilega sé um að ræða ólöglegt samráð, t.d. um verðhækkningar. Er þessari breytingu ætlað að vinna gegn frekari myndun fákeppnismarkaða hér á landi.

Í 2. efnismgr. eru gerðar breytingar á ákvæði 18. gr. sem kveður á um að taka skuli ákvörðun um ógilding samruna innan tiltekins tíma. Hér að framan var nefnt að núverandi túlkun á frestsákvæði 18. gr. gerir samkeppnisyfirvöldum nánast ókleift að fjalla á fullnægjandi hátt um samruna og að frestur ákvæðisins sé sá stysti sem þekkist. Að nokkru leyti má rekja þetta til þess að ekki voru gerðar nauðsynlegar lagfæringar í tengslum við breytingar sem gerðar voru á 18. gr. í meðförum Alþingis. Þegar upphaflegt frumvarp til samkeppnislaga var lagt fyrir Alþingi var miðað við að samrunaefirlit hér á landi skyldi byggjast á tilkynningarskyldu fyrirtækja, a.m.k. á mörkuðum þar sem slík skylda yrði lögð á. Samkvæmt upphaflega frumvarpinu var því ljóst að samkeppnisyfirvöldum yrði „kunnugt“ um samruna þegar tilkynning bærst um hann. Þessu ákvæði var breytt og tilkynningarskyldan felld út. Hins vegar var ekki gerð breyting á þeirri reglu ákvæðisins að frestur byrjaði að líða þegar samkeppnisyfirvöldum yrði kunnugt um samruna. Þetta þýðir að ekki er ákveðin viðmiðun í 18. gr. um það hvenær samkeppnisyfirvöldum verður kunnugt um samruna í skilningi ákvæðisins. Hefur þetta leitt til þeirrar óheppilegu niðurstöðu að frestur í samrunamálum byrjar að líða þegar fréttir birtast í fjölmiðlum, óháð því hvort samkeppnisyfirvöld hafi raunverulega nokkrar upplýsingar um samrunann.

Samkvæmt 2. efnismgr. hafa samkeppnisyfirvöld þrjátíu daga til að ákveða hvort tiltekinn samruni gefi tilefni til þess að hann sé tekinn til nánari skoðunar. Byrjar frestur þessi að líða þegar samkeppnisyfirvöldum berast þau gögn frá fyrirtækjunum sem standa að samrunanum sem tilgreind eru í staflíðum ákvæðisins. Þetta þýðir að samrunamálið hefst þegar samkeppnisyfirvöld skrifa viðkomandi fyrirtækjum og óska eftir þessum gögnum sem gera þeim kleift að leggja frummat á samrunann. Þegar þessi gögn berast samkeppnisyfirvöldum byrjar þrjátíu daga fresturinn að líða. Telji samkeppnisyfirvöld samrunann kunna að raska samkeppni og því ástæðu til að athuga hann frekar verða þau að tilkynna viðkomandi fyrirtækjum það innan

frestsins. Annars geta þau ekki ógilt samruna. Sé slík tilkynning send hafa samkeppnisyfirvöld allt að þrjá mánuði eftir að tilkynningin var send til að ógilda samruna.

Lagt er til að fellt verði niður ákvæði 18. gr. um fyrir fram álit í samrunamálum. Ákvæði þetta þykir ekki hafa reynst vel. Þegar leitað hefur verið fyrir fram álits ríkir oft mikil leynd um fyrirhugaðan samruna. Sú nauðsynlega leynd getur gert það að verkum að samkeppnisyfirvöld geta ekki aflað nauðsynlegra upplýsinga til að leggja mat á væntanleg áhrif fyrirhugaðs samruna. Því hafa samkeppnisyfirvöld í sumum tilvikum ekki getað veitt álit. Heppilegra er því fyrir alla aðila að samkeppnisyfirvöld taki samruna til athugunar þegar hann hefur átt sér stað. Skammur frestur sem samkeppnisyfirvöld hafa til þess að ákveða hvort samruni þurfi frekari athugunar við dregur mjög úr óvissu fyrirtækja um afstöðu samkeppnisfirvalda til tiltekins samruna. Þessi breyting girðir hins vegar ekki fyrir það að fyrirtæki sem hyggja á samruna geti leitað óformlega til samkeppnisfirvalda og óskað eftir mati þeirra.

Í 3. og 4. efnismgr. er samkeppnisráði veitt heimild til að grípa til aðgerða, bæði meðan á rannsókn stendur og í tengslum við afgreiðslu málsins, til þess að tryggja það að markmið 1. efnismgr. og laganna nái fram að ganga. Er slík heimild nauðsynleg þar sem mjög erfitt getur verið að aðskilja fyrirtæki sem hafa að öllu leyti verið sameinuð. Er þessi heimild í samræmi við erlendan samkeppnisrétt.

#### Um 11. gr.

Vegna skuldbindinga EES-samningsins er lagt til að lögfest verði efni tilskipunar Evrópu-sambandsins nr. 97/55/EB frá 6. október 1997 um samanburðarauglýsingar.

Í inngangi að tilskipuninni er m.a. bent á að auglýsingar séu mikilvæg aðferð við að skapa raunhæfa markaði fyrir allar vörur og þjónustugreinar. Rétt þykir því að grundvallarákvæði um form og efni samanburðarauglýsinga séu þau sömu innan Evrópska efnahagssvæðisins og að skilyrði fyrir notkun samanburðarauglýsinga verði samhæfð. Sé slíkum skilyrðum fullnægt verður hægara um vik að sýna fram á kosti ýmissa sambærilegra vörutegunda á óhlutdrægan hátt. Samanburðarauglýsingar geta einnig örvað samkeppni milli þeirra sem bjóða vöru og þjónustu þannig að neytandinn njóti góðs af.

Í greininni er hugtakið samanburðarauglýsing skilgreint ásamt upptalningu á því hvenær heimilt er að nota samanburð við vörur eða þjónustu sem keppinautur býður. Hugtakið samanburðarauglýsing er skilgreint rúmt svo að allar tegundir samanburðarauglýsinga heyra undir hugtakið. Þannig má segja að allar auglýsingar þar sem auglýsandi fullyrðir að vara hans eða þjónusta sé best, ódýrust, sterkust o.s.frv. feli í sér óbeinan samanburð við vöru keppinauta.

Aðeins er leyfður samanburður á tegundum vöru og þjónustu sem eiga í innbyrðis samkeppni og fullnægja sömu þörfum eða eru ætlaðar til sömu nota, svo að komið verði í veg fyrir samkeppnishamlandi og ósanngjarna notkun samanburðarauglýsinga.

Í 5. gr. fyrstu tilskipunar ráðsins 89/104/EBE frá 21. desember 1988 um samræmingu á lögum aðildarríkja um vörumerki er kveðið á um einkarétt rétthafa skrásetts vörumerkis á notkun þess og þar með heimild til að banna þriðja aðila að nota í atvinnuskyni tákn sem er eins og vörumerkið eða líkt því til að auðkenna vörur eða þjónustu sem eru eins og eða líkar þeim sem skrásetta vörumerkið auðkennir, einnig aðrar vörur ef svo ber undir. Eigi samanburðarauglýsing að þjóna tilgangi sínum getur eigi að síður verið nauðsynlegt að tilgreina vörur eða þjónustu keppinautar og vísa til vörumerkis eða vöruheitis sem hann er rétthafi að. Slík notkun á vörumerki, vöruheiti eða öðrum auðkennum annars brýtur ekki í bága við slíkan einkarétt ef hún stenst skilyrðin sem kveðið er á um í grein þessari þar sem eina mark-



miðið er að greina á milli vörutegunda og vekja á óhlutdræguan hátt athygli á mismuninum á þeim.

Með þessari grein er farin sama leið og annars staðar á Norðurlöndum, þ.e. sett í lög sérstakt ákvæði sem byggist á áður nefndri tilskipun.

#### Um 12. gr.

Breytingin sem lögð er til á 23. gr. laganna skyldar seljendur til þess að veita skriflegar leiðbeiningar með vöru og þjónustu á íslensku, ensku eða Norðurlandamáli, öðru en finnsku. Árið 1994 var tekið upp það skilyrði í þessari grein laganna að almennir skilmálar þjónustuaðila skuli vera á íslensku en náði það ákvæði ekki til leiðbeininga. Ákvæði þessu er ætlað að styrkja stöðu neytenda þar sem greinargóðar leiðbeiningar eru nú nauðsynlegar með flestum vörum. Leiðbeiningar sem fylgja með vöru eða þjónustu og eru á tungumálum sem fáir skilja nýtast neytendum ekki til fullnustu. Ákvæði þetta er einnig til samræmingar því að við merkingar á matvælum er krafist íslensku, ensku eða Norðurlandamáls, annars en finnsku.

#### Um 13. gr.

Í ákvæði þessu er gerð sú breyting að heimild samkeppnisráðs til að grípa til aðgerða gegn óréttmætum viðskiptaháttum og villandi auglýsingum er færð úr 51. gr. laganna, þar sem hún á illa heima, í lokaákvæði VI. kafla laganna. Jafnframt er lagt til að samkeppnisráð geti beint fyrirmælum til fyrirtækja sem brotið hafa gegn 20., 20. gr. a, 21. og 22. gr. laganna. Slík fyrirmæli gætu t.d. falist í því að viðkomandi fyrirtæki grípi til ráðstafana sem eyða skaðlegum áhrifum óréttmætra viðskiptahátta.

#### Um 14. gr.

Ekki þykir lengur ástæða til að hafa í samkeppnislögum sérstök ákvæði um eftirlit með greiðslukortastarfsemi. Ákvæði þessi voru á sínum tíma felld inn í frumvarp til samkeppnislaga aðallega í því skyni að tryggja hag neytenda. Ákvæðin veita hins vegar samkeppnisyfirvöldum ekki að neinu marki heimildir til að tryggja hag neytenda umfram almennar heimildir samkeppnislaga. Þykir því horfa til einföldunar að fella VIII. kafla laganna á brott. Tilgangur þessarar breytingar er hins vegar ekki að draga úr vernd neytenda eða takmarka möguleika samkeppnisyfirvalda til afskipta af greiðslukortafyrirtækjum vegna óréttmætra viðskiptahátta, t.d. gagnvart greiðsluviðtakendum. Er við það miðað að almenn ákvæði samkeppnislaga, t.d. um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, veiti í þessu skyni fullnægjandi heimildir.

#### Um 15. gr.

Þar sem viðskipti ná í síauknum mæli út yfir landamæri einstakra ríkja þykir nauðsynlegt að samvinna og upplýsingamiðlun á milli samkeppnisyfirvalda einstakra landa aukist.

Samkvæmt 43. gr. samkeppnislaga skal lögbundin þagnarskylda íslenskra samkeppnisyfirvalda ekki vera því til fyrirstöðu að þau gefi Eftirlitsstofnun EFTA og fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB, sem fjalla um samkeppnismál, allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við framkvæmd samkeppnisreglna samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Nú hefur framkvæmdastjórn ESB komið fram með óskir um að samkeppnisyfirvöld einstakra aðildarríkja framfylgi í auknum mæli samkeppnisreglum ESB gagnvart fyrirtækjum. Talið er að þetta muni leiða til aukinnar samvinnu samkeppnisyfirvalda einstakra ríkja. Þetta kemur m.a. fram í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar um samvinnu milli samkeppn-

isyfirvalda framkvæmdastjórnarinnar og meðlimaþjóðanna við meðferð mála sem heyra undir 85. og 86. gr. Rómarsáttmálans (nú 81. og 82. gr.) [EFT 1997 C 313/3]. Þetta mun væntanlega leiða til þess að framkvæmd samkeppnisfirvalda einstakra þjóða á 81. og 82. gr. Rómarsáttmálans og/eða 53. og 54. gr. EES-samningsins verði felld inn í ákvæði um framkvæmd viðkomandi sáttmála/samnings.

Auk framangreinds hefur OECD tvívegis beint tilmælum til aðildarþjóða um samvinnu á milli samkeppnisfirvalda einstakra ríkja og í því sambandi beint því til ríkjanna að koma málum fyrir á þann veg að samkeppnisfirvöld geti skipst á trúnaðarupplýsingum. [C(95)130/final og C(98)35/final].

Loks má geta þess að unnið hefur verið að því að meta þörf norrænna samkeppnisfirvalda fyrir aukna samvinnu þeirra. Endanleg skýrsla um mat samkeppnisfirvalda kemur út í desember nk. Þar munu koma fram tillögur um aukið samstarf, einkum í málum sem varða ólögmeitt samráð fyrirtækja og samruna. Í skýrslunni mun einnig koma fram að þörf fyrir aukna miðlun trúnaðarupplýsinga sé fyrir hendi. Til þess eð unnt verði að sinna henni þarf formlega samninga á milli þjóðanna og breytingar á lagaákvæðum um trúnað.

Til þess að tryggja framkvæmd samkeppnisreglna einstakra þjóða á Evrópska efnahagssvæðinu og til þess að fara að tilmælum OECD um aukið samstarf samkeppnisfirvalda aðildarþjóða og jafnframt til að standa við hugsanlega samninga um aukið samstarf norrænna samkeppnisfirvalda við lausn alvarlegra samkeppnishindrana sem ná til fleiri en eins lands er nauðsynlegt að samkeppnisfirvöldum hér á landi verði tryggð lagaheimild til að afla trúnaðargagna og -upplýsinga og afhenda þau einstökum samkeppnisfirvöldum annarra landa.

#### Um 16. gr.

Í ákvæðinu felst að samkeppnisráði verði veitt heimild til þess að leggja á stjórnvaldssektir ef fyrirtæki brjóta gegn banni eða fyrirmælum samkeppnisráðs skv. 2. mgr. 30. gr. Reynslan hefur sýnt að dagsektauurræði gildandi laga eiga ekki alltaf vel við í málum sem tengjast óréttmætum viðskiptaháttum og villandi auglýsingum. Oft getur verið álitamál við hvaða tíma-mark eigi að miða þegar til greina kemur að beita dagsektum vegna t.d. villandi auglýsinga sem birtast í sjónvarpi eða útvarpi. Breytingin er því gerð til þess að styrkja þau ákvæði laganna sem vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum og villandi auglýsingum. Sama á við um heimildina til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæðum laganna um gagnsæi markaðarins. Ef við á er hins vegar unnt að beita almennri dagsektaheimild 53. gr. vegna þessara mála.

#### Um 17. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að orðið „leggur“ verði tekið upp í stað orðanna „getur lagt“ til þess að tryggja að meginreglan verði sú að stjórnvaldssektir verði lagðar á ef umrædd brot eiga sér stað. Stuðlar þetta að því að markmið laganna nái fram að ganga því stjórnvaldssektum samkvæmt lögunum er ætlað með almennum og sérstökum varnaðaráhrifum að vinna gegn því að fyrirtæki brjóti lögin.

Í athugasemdum við frumvarp til gildandi samkeppnislaga sagði að stjórnvaldssektar-ákvæði laganna væri sniðið að EES-löggjöfinni og þeim reglum sem gilda í EB. Þrátt fyrir þetta er efnisregla 52. gr. ekki að öllu leyti sambærileg við samkeppnisreglur EES-samningsins. Því er lagt til að 2. mgr. 52. gr. verði breytt í samræmi við framangreindar fyrirmyndir. Er í því sambandi sérstaklega höfð hliðsjón af 15. gr. bókunar 4 við samning EFTA-ríkjanna

um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Með þessari breytingu er stuðlað að því að sektar-ákvarðanir hér á landi verði í samræmi við það sem tíðkast erlendis.

Lagt er til að tekið verði fram í ákvæðinu að samkeppnisráð geti við ákvörðun fjárhæðar sektar haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis. Með þessu móti er tryggt að ráðið geti m.a. við álagningu sekta lagt til grundvallar svipuð sjónarmið og fram koma í tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA frá 4. júní 1997 um að leggja ekki á eða lækka sektir í málum er varða einokunarhringi (97/EES/39/01). Í tilkynningunni kemur fram að fyrirtækjum verður umbunað ef þau gefa sig fram og upplýsa um þátttöku sína í ólögmaetu samráði og afhenda sönnunargögn. Sams konar fyrirkomulag hefur gilt í bandarískum samkeppnisrétti frá árinu 1978. Hefur það skilað umtalsverðum árangri og t.d. leitt til þess að fjöldi fyrirtækja hefur tilkynnt bandarískum samkeppnisyfirvöldum um þátttöku sína í samráði til að komast undan viðurlögum.

#### Um 18. gr.

Hér er lagt til að tilvísanir í 39., 40. og 41. gr. laganna falli niður. Tilvísun í þessi ákvæði er ekki rökrétt með tilliti til ákvæða laganna og þess sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpi því sem síðar varð að samkeppnislögum.

Í upphaflegu frumvarpi til samkeppnislaga sem lagt var fram á 115. löggjafarþingi var í 49. gr. frumvarpsins, sem er sambærileg við 58. gr. samkeppnislaga, mælt fyrir um að ákvarðanir samkeppnisyfirvalda um stjórnvaldssektir og dagsektir skyldu vera aðfararhæfar og var vísað til þriggja ákvæða í viðurlagakafla frumvarpsins. Á 116. löggjafarþingi var frumvarpið lagt fram í breyttri mynd. Höfðu þá bæst við kaflar um eftirlit með greiðslukortastarfsemi og framkvæmd samkeppnisreglna samkvæmt samningnum um Evrópska efnahags-svæðið. Í sama ákvæði, sem nú var í 61. gr. frumvarpsins vegna greindra viðbótarkafla, var gengið út frá því að nefndar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda væru aðfararhæfar en vísað var til ákvæða utan viðurlagakafla frumvarpsins. Þau ákvæði sem vísað var til höfðu hins vegar sömu greinanúmer og þau viðurlagaákvæði sem vísað var til í upphaflega frumvarpinu. Á hinn bóginn var í athugasemdum með 61. gr. vísað til rétttra viðurlagaákvæða. Af þessu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að láðst hafi að breyta tilvísun í sjálfum texta frumvarpsins, sem var nauðsynlegt þar sem greinanúmer höfðu riðlast. Mistökin uppgötvuðust ekki við meðferð frumvarpsins á Alþingi og standa þau því óleiðrétt í samkeppnislögum.

Til þess að taka af öll tvímæli um aðfararhæfni ákvarðana samkeppnisyfirvalda þykir rétt að fella hinar röngu tilvísanir á brott. Hins vegar er ekki talin þörf á því að taka upp nýjar tilvísanir þar sem þær hafa ekki sjálfstæða þýðingu.

#### Um 19. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum,  
nr. 8/1993, með síðari breytingum.**

Með frumvarpinu er verið að samræma samkeppnisreglur hér á landi þeim reglum sem almennt gilda í helstu viðskiptalöndum okkur.

Ef frumvarpið verður óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að það hafi í för með sér 13,3 m.kr. kostnaðarauka fyrir árið 2000, þar af eru 2,1 m.kr. tímabundinn kostnaður. Kostnaður á hverju ári eftir það er áætlaður 22,3 m.kr.

Af áætluðum kostnaði vegur þyngst ráðning fjögurra sérfræðinga til að sinna víðtækri starfsemi og svara fyrirspurnum stjórnvalda, fjölmiðla og almennings. Einnig er kostnaðaraukning vegna húsaleigu, tækja og búnaðar, útgáfu og kynningarstarfsemi, sem og samskipta við erlend samkeppnisyrkjavöld.