

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um breyt. á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin fjallaði að nýju um málið eftir 2. umræðu þess í þinginu. Á fund nefndarinnar komu Elías Blöndal frá Bændasamtökunum, Þóra Hjaltsted og Valgerður Rún Bjarnadóttir frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Arnór Snæbjörnsson frá sjávarútvegs- og landbúnaðaráðuneyti og lögmennirnir Heimir Örn Herbertsson og Hörður Felix Harðarson.

Það kom einkum til umræðu í umfjöllun nefndarinnar um málið hvort heimild b-liðar 2. gr. frumvarpsins bryti í bága við 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins. Jafnframt var fjallað um skýrleika sömu greinar. Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til nokkrar breytingar á 16. gr. laganna þar sem kveðið er á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða. Verði frumvarpið að lögum verða þær heimildir auknar. Í b-lið 2. gr., sbr. breytingartillögu meiri hluta viðskiptanefndar, er lagt til að við lögum bætist heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem komi í veg fyrir, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Í greininni felst m.a. heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að skipta fyrirtækjum upp án þess að sýnt hafi verið fram á að hlutaðeigandi fyrirtæki hafi brotið gegn bannreglum samkeppnislaga.

Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið geta samkeppnishömlur einatt átt rót sína að rekja til annarra atriða en samruna eða brota fyrirtækja á samkeppnislögum. Samkeppnishömlur geta því falist í því að fyrirtæki nýtur slíkrar yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess takmarkar eða kemur algerlega í veg fyrir virka samkeppni.

Ljóst er að fyrirtæki og eignarhlutir í þeim njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar en það haggar þó ekki heimildum löggjafans til að setja eignarréttindum almenn takmörk. Löggjafinn getur skert eignarréttindi upp að vissu marki án þess að stofnist til bótaskyldu. Með frumvarpinu eru lagðar til almennar reglur um starfsemi og starfsskilyrði fyrirtækja. Hafa ber í huga að ef eiganda eða eigendum fyrirtækis, sem er í yfirburðastöðu á markaði, er t.d. gert að selja hluta þess þá fær hann eða þeir endurgjald fyrir þær eignir sem hafa verið látnar af hendi.

Samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar þarf að uppfylla tvö skilyrði svo að unnt sé að takmarka þau réttindi sem það tryggir. Annars vegar þarf að mæla fyrir um slíkar heimildir í almennum lögum og hins vegar þurfa almannahagsmunir að krefjast slíkrar takmörkunar. Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði almenn heimild til að skipta upp fyrirtækjum sem stöðu sinnar vegna koma í veg fyrir eða raska samkeppni. Í þessu lagaákvæði felast almennar takmarkanir á eignarrétti sem ná til eigenda allra fyrirtækja sem eftir atvikum komast í slíka stöðu.

Með hliðsjón af þeirri meginreglu, að ákvarðanir stjórnvalds skulu að meginstefnu eiga sér stoð í lögum og að ákvarðanir stjórnvalds mega hvorki ganga gegn lögum né stjórnvaldsfyrirmælum, eru gerðar ákveðnar kröfur til Samkeppniseftirlitsins sem er það stjórnvald sem getur beitt valdheimildinni, verði frumvarpið að lögum. Þannig verður Samkeppnis-

eftirlitið í fyrsta lagi að sanna að skipulag eða uppbygging fyrirtækis komi í veg fyrir, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Í öðru lagi verður eftirlitið að sanna að uppskipting fyrirtækis sé í réttu hlutfalli við þær samkeppnishömlur sem stafa af stöðu þess á markaði og að vægari aðgerðir en uppskipting geti ekki náð sama árangri (meðalhóf). Með hliðsjón af þessu síðarnefnda má benda á breytingartillögu meiri hluta viðskiptanefndar þess efnis að úrræði sem Samkeppniseftirlitið kann að beita skuli vera í réttu hlutfalli við það brot sem hefur verið framið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir (þskj. 428). Í þessu sambandi minnir nefndin á að ákvæði stjórnsýslulaga gilda í málum af þessu tagi, svo sem rannsóknarregla 10. gr., ákvæði um upplýsinga- og andmælarétt og meðalhófsreglan. Meiri hlutinn leggur ríka áherslu á að við beitingu heimildarinnar sé gætt að meðalhófi.

Hvað varðar þá almannahagsmuni sem vísað er til í 72. gr. stjórnarskrárinnar er venjulega talið að löggjafinn eigi mat á því hvort skilyrði greinarinnar teljist uppfyllt. Löggjafinn hefur um langa hríð talið að í því felist mikilsverðir almannahagsmunir að hér á landi ríki virk samkeppni í viðskiptum og í því skyni þurfi að vera í gildi víðtækar samkeppnisreglur. Landfræðileg einangrun landsins, fámenni og tilhneiging til myndunar fákeppnismarkaða fela í sér sterk rök fyrir því að hér á landi gildi mjög öflug samkeppnislög.

Það liggur í augum uppi að það er mikill kostur að reglur séu byggðar upp á þann veg að innihald þeirra sé fastmótað enda getur framkvæmd matskenndra reglna verið ófyrirsjáanleg. Hins vegar ber á það að líta að ómögulegt er í nútímasamfélagi að sjá fyrir öll þau margbreytilegu tilvik sem geta komið upp og því kann að vera nauðsynlegt að hafa lagaákvæði matskennd.

Við umfjöllun nefndarinnar var einnig rætt um heimildir afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að gera samninga sín á milli um verðfærslu tiltekinna afurða þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga, sbr. ákvæði búvörlulaga, nr. 99/1993, sbr. lög nr. 85/2004, um breytingu á þeim. Samkvæmt sömu lögum er þeim einnig heimilt að sameinast eða eiga með sér samstarf um verkaskiptingu, án þess að það heyri undir samkeppnislög. Í nefndinni kom til umræðu hvort frumvarpið raskaði þessum heimildum á einhvern hátt. Með hliðsjón af viðteknum lögskýringarreglum telur meiri hlutinn að búvörlög víki áfram til hliðar vissum ákvæðum samkeppnislaga. Frumvarpið mun því engin áhrif hafa á greindar sérheimildir afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Eygló Harðardóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 3. febr. 2011.

Lilja Mósesdóttir,
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Árni Þór Sigurðsson.

Valgerður Bjarnadóttir.

Margrét Tryggvadóttir.