

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum (almenn endurskoðun og norrænn samstarfssamningur).

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Heimi Skarphéðinsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Gylfa Magnússon dósent í hagfræði, Breka Karlsson frá Neytendasamtökunum, Ólaf Stephensen og Pál Rúnar M. Kristinsson frá Félagi atvinnurekenda, Pál Gunnar Pálsson og Kristínu Haraldsdóttur frá Samkeppniseftirlitinu, Davíð Þorláksson og Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins og Öglu Eir Vilhjálmadóttur frá Viðskiptaráði Íslands. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Félagi atvinnurekenda, Gylfa Magnússyni, Neytendasamtökunum, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Viðskiptaráði Íslands auk umsagnar frá Viðskiptaráði og Samtökum atvinnulífsins sameiginlega. Þá bárust nefndinni minnisblöð sem vörðuðu málið frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og frá Samkeppniseftirlitinu.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til umtalsverðar breytingar á samkeppnislögum. Í fyrsta lagi er lagt til að við upptalningu 1. gr. laganna, um hvernig ná skuli markmiði þeirra, bætist að stuðla skuli að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.

Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á 6. gr. laganna, sem fjallar um forstjóra Samkeppniseftirlits, þannig að ráðning forstjóra verði framvegis ekki ótímabundin eins og hingað til heldur til fimm ára í senn. Þá verði kveðið á um að sama einstakling megi ekki ráða forstjóra oft en tvisvar. Breytingin nær til ráðninga sem fram fara eftir gildistöku laganna.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á 15. gr. laganna um undanþágur frá banni við samkeppnishömlum skv. 10. og 12. gr. Samkvæmt gildandi fyrirkomulagi getur Samkeppniseftirlitið veitt slíkar undanþágur að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að í lögnum verði tekið fram að bann skv. 10. og 12. gr. gildi ekki ef skilyrðin sem talin eru upp í 1. mgr. 15. gr. gildandi laga eru uppfyllt. Þannig verði fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja gert að meta hvort ráðstafanir, sem ella mundu falla undir bannákvæði 10. eða 12. gr. laganna, uppfylli umrædd skilyrði og séu þar með heimilar. Samkeppniseftirlitið gefi út leiðbeiningar um undanþágur samkvæmt ákvæðinu.

Í fjórða lagi er lagt til að c-liður 1. mgr. 16. gr. laganna falli brott. Í ákvæðinu er kveðið á um heimild Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns, án þess þó að brotið hafi verið gegn bannákvæðum laganna (íhlutun án brots).

Í fimmta lagi eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna um samruna. Lagðar eru til hækkunir á veltumörkum tilkynningarskyldra samruna og á skilyrðum og efni styttri samrunatilkynninga skv. 17. gr. a laganna. Jafnframt er lögð til hækkun á veltumörkum samruna

þar sem Samkeppniseftirlitið getur krafist tilkynningar eftir á skv. 3. mgr. 17. gr. b. Þá eru lagðar til breytingar á tímafrestum í málsmeðferð samrunamála skv. 17. gr. d og á gjaldtöku fyrir samrunatilkynningar skv. 17. gr. g.

Í sjötta lagi er lögð til breyting á 17. gr. f laganna um heimild til að ljúka máli með sátt og til að hefja málsmeðferð að nýju.

Í sjöunda lagi eru lagðar til breytingar á 19., 20. og 35. gr. laganna sem snúa að upplýsingagjöf Samkeppniseftirlitsins til samkeppnisyfirvalda annarra ríkja og heimild stofnunarinnar til að framkvæma athuganir hér á landi samkvæmt beiðni erlendis frá. Breytingarnar eru tilkomnar vegna nýs samnings um norrænt samstarf í rannsóknnum samkeppnismála.

Loks er lagt til að felld verði brott ákvæði 40. gr. samkeppnislaga um að leita þurfi úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála áður en dómsmál er höfðað um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Þannig verði aðila að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins mögulegt að leita beint til dómstóla kjósi hann það en frjálst að bera ákvörðunina undir áfrýjunarnefndina.

Um fjöllum nefndarinnar.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Líkt og bent er á í greinargerð með frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar er sjálfstæði samkeppnisyfirvalda frá öðrum stjórnvöldum mikilvægur þáttur í framkvæmd samkeppnislaga. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 14/2011, um breytingu á samkeppnislögum, var heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla rökstudd þannig að án hennar takmörkuðust möguleikar stofnunarinnar til „þess að gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum. Hlutverk eftirlitsins er meðal annars að vernda þá lögvörðu almannahagsmuni sem felast í virkri samkeppni og því óeðlilegt að það geti ekki gætt almannahagsmuna til sóknar fyrir dómstólum. Mikilvægt er að eftirlitið geti, eftir atvikum, varið fyrir dómstólum niðurstöðu ákvarðana sinna sem áfrýjunarnefndin hefur ógilt eða breytt. Slíkt leiðir til jafnræðis aðila máls og einnig er hægt að leiða líkur að því að það leiði til ennþá vandaðri málsmeðferðar hjá áfrýjunarnefndinni.“

Frá því heimildin var lögfest árið 2011 hefur Samkeppniseftirlitið höfðað þrjú dómsmál til ógildingar á úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins er ekki í samræmi við þá meginreglu að úrlausn æðra setts stjórnvalds sé bindandi fyrir lægra sett stjórnvald og endanleg á stjórnsýslustigi. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála er æðra sett stjórnvald gagnvart Samkeppniseftirlitinu. Stjórnsýslukæra er almennt frjálst og aðili máls getur jafnan valið á milli þess að óska eftir endurupptöku máls fyrir sama stjórnvaldi, leita úrskurðar æðra setts stjórnvalds ef því er fyrir að fara eða höfða mál fyrir dómstólum.

Við umfjöllun nefndarinnar komu fram áhyggjur af því að réttarfarsleg óvissa gæti skapast ef aðilar máls, sem sætta sig ekki við ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, fá heimild til að skjóta máli sínu beint til dómstóla, líkt og lagt er til með 13. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn hefur skilning á þessu sjónarmiði en telur að önnur atriði vegi þyngra, ekki síst rétturinn til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, sbr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að gæta sérstakrar varúðar við því að setja skorður við rétt manna til að leita úrlausnar sinna mála fyrir dómstólum. Skilyrði um að ekki sé heimilt að höfða mál fyrir dómstólum fyrr en kæruleiðir á stjórnsýslustigi séu tæmdar verður að mati meiri hlutans að byggjast á þeirri meginreglu að ákvörðun æðra setts stjórnvalds sé endanleg á stjórnsýslustigi.

Frá því að Samkeppniseftirlitið fékk heimild til að bera niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála undir dómstóla hafa orðið grundvallarbreytingar á skipan dómsmála með tilkomu Landsréttar. Eftir þá breytingu er mögulegt að um samkeppnismál sé fjallað á tveimur stjórnarsýslustigum og þremur dómstigum. Það er löng málsmeðferð.

Pótt nauðsynlegt sé að tryggja vandaða og ítarlega málsmeðferð getur ekki síður verið mikilvægt að tryggja skjóta málsmeðferð í samkeppnismálum. Í því felast miklir hagsmunir, jafnt fyrir þá sem eiga beina aðild að máli og fyrir almenning og atvinnulífið í heild sinni enda getur málsmeðferð sem dregst mjög á langinn valdið viðvarandi réttaróvissu. Ördugt getur reynst að tryggja hvort tveggja, vandaða og skjóta málsmeðferð, einkum í ljósi þess að ágreiningsmál í samkeppnisrétti eru oft og tíðum flókin og réttarsviðið efnismikið. Hið sama á við um ýmis önnur ágreiningsmál er tengjast viðskiptaháttum og starfsemi á markaði.

Með hliðsjón af þessu beinir meiri hlutinn því til ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðherra, fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, að gerð verði fýsileikakönnun þar sem kannaðir verði kostir og gallar þess að settur verði á fót sérstakur dómstóll sem leysi af hólmi ýmsar áfrýjunar- og úrskurðarnefndir á sviði viðskipta- og neytendamála. Könnunina þarf að vinna þvert á ráðuneyti og hafa náð samráð, m.a. við eftirlitsstofnanir, sérfræðinga og haghafa á viðkomandi sviði. Meðal þeirra stjórnarsýslunefnda sem til greina kæmi að slíkur dómstóll leysti af hólmi eru áfrýjunarnefnd samkeppnismála, áfrýjunarnefnd neytendamála, kærunefnd útboðsmála, áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda, úrskurðarnefnd raforkumála og úrskurðarnefnd fjar-skipta- og póstmála.

Með stofnun sérhæfðs dómstóls um framangreind málefni yrði annars vegar stuðlað að vandaðri og skjótri málsmeðferð og hins vegar að því að tryggja sem best að til staðar verði sú sérhæfing og þekking sem nauðsynleg er á sífellt flóknari réttarsviðum viðskiptalífsins. Takist vel til stuðlar hvort tveggja að auknu réttaröryggi.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Íhlutun án brots (4. gr.).

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að c-liður 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, um heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar án brots, falli brott. Sambærilega heimild var að finna í eldri samkeppnislögum en við gildistöku samkeppnislaga, nr. 44/2005, féll hún úr lögum. Með lögum nr. 14/2011 var ákvæði c-liðar 1. mgr. 16. gr. bætt við samkeppnislög á ný.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að Samkeppniseftirlitið hafi ekki beitt umræddri heimild þó ein markaðsrannsókn hafi verið framkvæmd sem ólíklegt sé að muni leiða til beitingar hennar. Vegna þess hve almennt ákvæðið sé og beiting þess ófyrirsjáanleg megi halda því fram að það skapi fyrirtækjum hér á landi réttaróvissu. Þá hafi samkeppnisyfirvöld á Evrópska efnahagssvæðinu almennt ekki samsvarandi heimild til inngripa í starfsemi fyrirtækja án sakar enda sé slík heimild ekki hluti af EES-samkeppnisrétti.

Við umfjöllun nefndarinnar um málið sættu áform um brottfall heimildar til íhlutunar án brots talsverðri gagnrýni. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins til nefndarinnar kom m.a. fram að afar brýnt væri að Samkeppniseftirlitið hefði slíka heimild til þess að bæta virkni markaða. Heimildin gæti m.a. haft mikla þýðingu í þeim verkefnum sem væru fram undan við endur-reisn íslensks efnahags í kjölfar efnahagslægðar af völdum heimsfaraldurs kórónuveiru. Sambærileg rök hefðu verið fyrir hendi þegar gildandi ákvæði var bætt við lögum nr. 14/2011 og sjónarmið um að ekki væri lengur þörf á heimildinni því efnahagslíf hefði breyst til batnaðar á undanförunum árum ættu ekki lengur við. Þá tindi Samkeppniseftirlitið til fleiri rök um að tilvist heimildarinnar hefði mikla þýðingu þrátt fyrir varfærnislega beitingu. Að auki sendi stofnunin nefndinni minnisblað dags. 10. júní sl. um að framkvæmdastjórn Evr-

ópusambandsins hefði sett af stað samráðsferli um þá fyrirætlan að leggja fram tillögu fyrir lok þessa árs um að bæta sambærilegri heimild og er að finna í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga við löggjöf Evrópusambandsins.

Meiri hlutinn telur ekki rétt að fella brott heimild Samkeppniseftirlits til íhlotunar án brots og leggur til breytingar á frumvarpinu vegna þess. Til grundvallar þeirri afstöðu liggja almannahagsmunir enda geta samkeppnishindranir sem leiðir af samsetningu markaða án þess að brotið sé gegn lögum haft jafnalvarlegar afleiðingar fyrir almenning og brot gegn bannreglum. Fram hjá því verður ekki litið að fákeppni og þegjandi samráð er líklegri á litlum mörkuðum eins og hér á landi en á stærri mörkuðum þar sem leikendur eru fjölmargir. Þá geta alvarlegar viðskiptahindranir falist í takmörkuðu aðgengi að nauðsynlegum innviðum og þar með dregið úr samkeppni á markaði. Meiri hlutinn bendir einnig á að lítil fyrirtæki á samkeppnismarkaði veita stórum og rótgrónum fyrirtækjum mikilvægt aðhald. Meiri hlutinn telur að hagsmunir minni fyrirtækja séu betur tryggðir með því að halda heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlotunar án brots inni í lögum.

Meiri hlutinn telur aftur á móti að marka þurfi beitingu heimildarinnar skýrari ramma í lögum. Ljóst er að beiting hennar, einkum ef hún felst í breytingum á skipulagi þess aðila sem í hlut á, getur verið afar íþyngjandi. Leiðir m.a. af reglum stjórnsluréttar að heimildinni verður aðeins beitt að undangenginni rannsókn á viðkomandi markaði og að gættum andmælarétti hlutaðeigandi aðila.

Meiri hlutinn leggur til að hugtakið *markaðsrannsókn* verði skilgreint sérstaklega í 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga þannig að átt sé við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samkeppnisumhverfi á tilteknum markaði til að meta hvort aðstæður eða háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila komi í veg fyrir, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni, almenningi til tjóns, á þeim markaði. Í markaðsrannsókn felst fyrst og fremst skoðun og greining á samkeppnisumhverfi á skilgreindum markaði, eða eftir atvikum hluta markaðar, með það að leiðarljósi að samkeppnisyfirvöld öðlist heildarsýn yfir samkeppnisaðstæður markaðarins. Leiði markaðsrannsókn í ljós að aðstæður séu til þess fallnar að koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni, almenningi til tjóns, má leiða líkur að því að íhlotun af hálfu samkeppnisyfirvalda sé réttlætanager, þó þannig að meðalhófs sé gætt og vægasta úrræðið til að ná því markmiði sem að er stefnt valið. Til aðstæðna eða háttsemi samkvæmt skilgreiningunni, sem draga úr skilvirkni markaða, geta t.d. talist miklar hindranir fyrir því að nýir keppnautar geti hafið atvinnustarfsemi eða að lítil fyrirtæki í samkeppni við stærri aðila geti eflt stöðu sína. Með skilgreiningunni er jafnframt skýrt að ekki einungis aðstæður eða háttsemi fyrirtækja í eigu einkaaðila komi til skoðunar við framkvæmd markaðsrannsóknar heldur einnig aðstæður eða háttsemi opinberra aðila og aðila sem eru að hluta til eða að öllu leyti í eigu hins opinbera.

Jafnframt leggur meiri hlutinn til að við 16. gr. samkeppnislaga bætist ákvæði um að Samkeppniseftirlitið geti aðeins ákveðið að beita íhlotun án brots að undangenginni markaðsrannsókn sem grundvallist á rannsóknaráætlun sem staðfest hefur verið af stjórn stofnunarinnar. Stjórn ber þannig m.a. að meta hvort áætlun Samkeppniseftirlitsins um rannsókn sé þannig úr garði gerð að meðalhófs sé gætt og að rannsóknin sé líkleg til að skila þeim árangri sem að er stefnt. Jafnframt skuli haft samráð um rannsóknaráætlunina sem að lágmarki skuli snúa að aðilum málsins sem þar fái sanngjarnt tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Gera má ráð fyrir að rannsóknaráætlun birtist jafnan opinberlega í opnu samráðsferli nema sérstakar ástæður séu til annars.

Með þessum breytingum er ætlun meiri hlutans að skapa meiri fyrirsjáanleika um beitingu heimildarinnar, leggja skýrari grundvöll að hlutlægum og vönduðum undirbúningi og marka þannig framkvæmd hennar skýrari farveg en verið hefur í lögum hingað til.

Málshöfðunarfrestur (nýtt ákvæði).

Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að fellt verði brott ákvæði 40. gr. samkeppnislaga um að leita þurfi úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála áður en dómsmál er höfðað um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Í 41. gr. laganna er m.a. kveðið á um málshöfðunarfrest fyrir dómstólum þegar úrskurður áfrýjunarnefndar er borinn undir dóm. Meiri hlutinn leggur til að við ákvæðið bætist ný málsgrein um að sami málshöfðunarfrestur eigi við þegar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er skotið beint til dómstóla.

Ársskýrslur Samkeppniseftirlitsins (nýtt ákvæði).

Meiri hlutinn leggur til að við 8. gr. samkeppnislaga, sem fjallar um hlutverk Samkeppniseftirlitsins, bætist ákvæði um að stofnunin skuli gefa út ársskýrslu um störf sín. Samkeppniseftirlitið hefur gefið út ársskýrslur án þess að slík skylda kæmi fram í lögum en misbrestur hefur orðið á því á undanförunum missirum. Meiri hlutinn telur rétt að í samkeppnislögum verði kveðið á um útgáfu ársskýrslna um starfsemi Samkeppniseftirlitsins enda geti skýrslurnar verið mikilvægt innlegg í umræðu um samkeppnismál hér á landi og haft jákvæð áhrif á meðvitund almennings um mikilvægi virkrar samkeppni og eftirlits með samkeppnismarkaði. Telur meiri hlutinn að í ársskýrslu um störf Samkeppniseftirlitsins verði, auk yfirlits yfir starfsemi stofnunarinnar á undangengnu ári, að finna upplýsingar um það sem efst er á baugi í samkeppnismálum, héraendis og á alþjóðavísu, auk fleiri þátta sem haft geti fræðslugildi. Þá telur meiri hlutinn tilefni til að í kjölfar útgáfu ársskýrslu verði Samkeppniseftirlitið boðað á fund nefndarinnar þar sem skýrslunni verði fylgt eftir og hún rædd.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir 1. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
 7. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna orðast svo og kemur á viðeigandi stað í stafrófsröð: *Markaðsrannsókn* er rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samkeppnisumhverfi á tilteknum markaði til að meta hvort aðstæður eða háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila komi í veg fyrir, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni, almennings til tjóns, á þeim markaði.
2. Á eftir 2. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
 - Við 8. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Samkeppniseftirlitið skal gefa út ársskýrslu um störf sín.
3. 4. gr. orðist svo:
 - Við 16. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Áður en Samkeppniseftirlitið grípur til aðgerða skv. c-lið 1. mgr. skal það framkvæma markaðsrannsókn á grundvelli sérstakrar rannsóknaráætlunar sem staðfest skal af stjórn að undangengnu samráðsferli þar sem að lágmarki skal haft samráð við aðila máls. Samkeppniseftirlitið setur reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.
4. Í stað tilvísunarinnar „a–d-liða 7. mgr.“ í 5. tölul. 5. gr. komi: a–d-liðar 8. mgr. :

5. Á eftir 13. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Við 41. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Beri aðili ákvörðun Samkeppniseftirlitsins undir dómstóla án þess að úrskurður áfrýjunarnefndar liggi fyrir skal mál höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um ákvörðunina.

6. Í stað orðanna „Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting“ í 15. gr. komi: Eftirfarandi breyting verður.

Alþingi, 16. júní 2020.

Óli Björn Kárason,
form., frsm.

Brynjar Nielsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Willum Þór Þórsson.