

Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Samkeppniseftirlitið.

Með bréfi, dags. 16. ágúst 2022, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um Samkeppniseftirlitið – samrunaeftilrit og árangur til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður úttektar Ríkisendurskoðunar á eftirliti og framkvæmd samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Fyrir nefndina komu Guðmundur Björgvin Helgason ríkisendurskoðandi, Jarþrúður Hanna Jóhannsdóttir og Jakob G. Rúnarsson frá Ríkisendurskoðun, Skúli Eggert Þórðarson ráðuneytisstjóri og Heimir Skarphéðinsson frá menningar- og viðskiptaráðuneyti, Sveinn Agnarsson og Páll Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu og Heimir Örn Herbertsson.

Meginniðurstöður skýrslunnar.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar byggist á skýrslubeiðni frá Alþingi samþykktri 19. maí 2021. Í beiðninni var óskað eftir að dregið yrði fram mat á árangri af eftirlitshlutverki Samkeppniseftirlitsins og kannað hvernig framkvæmd samrunamála hefði verið á árunum 2018, 2019 og 2020. Í beiðninni var óskað eftir að níu nánar sundurliðuð atriði yrðu skoðuð eftir því sem við ætti.

Við vinnslu úttektarinnar aflaði Ríkisendurskoðun gagna frá Samkeppniseftirlitinu, stjórn stofnunarinnar sem og þáverandi ráðuneyti samkeppnismála, atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti, nú menningar- og viðskiptaráðuneyti. Ríkisendurskoðun fundaði með fulltrúum stofnunarinnar og stjórnar hennar, ráðuneyti, fulltrúum samtaka atvinnulífs og samtaka neytenda og fleiri aðilum. Á grundvelli þeirrar úttektar fær Ríkisendurskoðun ekki séð að málsmeðferðartími Samkeppniseftirlitsins í samrunamálum sé óeðlilega langur eða að fyrir hendi séu viðvarandi veikleikar í afgreiðslu þeirra. Þó hafa komið upp erfið mál og ýmis tækifæri til úrbóta eru fyrir hendi. Hagaðilar tóku almennt undir að þróun málsmeðferðar Samkeppniseftirlitsins hafi verið jákvæð en bæta megi gagnsæi og fyrirsjáanleika í málsmeðferð.

Ríkisendurskoðun bendir jafnframt á mikilvægi þess að möguleg brot samrunaaðila við upplýsingagjöf í samrunatilkynningum séu tekin til ítarlegrar skoðunar. Annir hjá Samkeppniseftirlitinu hafi staðið slíku fyrir þrifum. Þá þarf menningar- og viðskiptaráðuneyti í samstarfi við Samkeppniseftirlitið að greina með ítarlegri hætti áhrif af breytingum á veltumörk í samrunamálum. Þá þurfi stofnunin að útfæra starfsreglur stjórnar Samkeppniseftirlitsins með ítarlegri hætti ásamt því að taka málsmeðferðarreglur sínar til endurskoðunar í ljósi markverðra breytinga sem orðið hafa á samkeppnislöggjöfinni og stjórnsýslu, ásamt áherslum og ytra umhverfi.

Á grundvelli úttektarinnar setur Ríkisendurskoðun fram sex tillögur til úrbóta. Fjalla þær um að formfesta þurfi betur skipulag innra eftirlits og innleiða innri endurskoðun, leggja þurfi áframhaldandi áherslu á leiðbeiningar og fræðslu, ljúka þurfi endurskoðun málsmeð-

ferðar- og verklagsreglna, bæta þurfi árangursmat og efla gagnasöfnun, greining á áhrifum breyttra veltumarka þurfi að vera ítarlegri og að samrunagjald verði endurskoðað.

Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Samkeppniseftirlitið gegnir mikilvægu hlutverki í íslensku samfélagi. Eitt af verkefnum stofnunarinnar er að hafa eftirlit með samruna fyrirtækja. Slíkum samruna er almennt ætlað að stuðla að hagræðingu og aukinni hagkvæmni hjá viðkomandi fyrirtækjum og geta bæði atvinnulíf og neytendur haft hag af því. Samruni fyrirtækja getur þó leitt til þess að samkeppni minnkar á markaði eða hverfur jafnvel alveg. Þannig geta við samruna orðið til fyrirtæki sem hafa markaðsráðandi stöðu eða jafnvel einokun á markaði. Við þessu er samruna- eftirliti Samkeppniseftirlitsins ætlað að sporna. Eftirlit með samruna fyrirtækja er í eðli sínu fyrirbyggjandi eftirlit og inngrip og af því leiðir að gæta þarf meðalhófs og skilvirkni við framkvæmd þess.

Líkt og áður er rakið er það mat Ríkisendurskoðunar að málsmeðferðartími samrunamála hafi ekki verið óeðlilega langur eða að viðvarandi veikleikar í afgreiðslu þeirra hafi grafið undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar. Þeir hagaðilar sem Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá tóku almennt undir að þróun málsmeðferðar Samkeppniseftirlitsins undanfarin ár hefði verið jákvæð en bæta mætti leiðbeiningar og fræðslu. Að mati Ríkisendurskoðunar séu fyrir hendi tækifæri til úrbóta af hálfu Samkeppniseftirlitsins enda er allra hagur að samrunaaðilar vinni frá upphafi af heilum hug að því að standa við skilyrði sátta. Tekur meiri hlutinn undir það sjónarmið Ríkisendurskoðunar. Fyrir nefndinni kom fram að Samkeppniseftirlitið hafi verið framarlega í að miðla upplýsingum og almennu efni um samkeppnismál. Meiri hlutinn hvetur því Samkeppniseftirlitið til að leggja áframhaldandi áherslu á fræðslu til fyrirtækja og annarra hagaðila og vinna að þróun aðgengilegra leiðbeininga og hagnýtra upplýsinga um samkeppnismál.

Fyrir nefndinni voru reifuð sjónarmið um að tækifæri sem fælust í svokölluðum forviðræðum hagaðila og Samkeppniseftirlitsins væru vannýtt. Forviðræður gætu stuðlað að því að stytta málsmeðferðartíma en í slíkum viðræðum væri hægt að reifa helstu álitamál sem upp kunna að koma í tengslum við samrunamál. Meiri hlutinn hvetur ráðuneytið og Samkeppniseftirlitið til að kanna hvornig útfæra megi slíkar forviðræður með aukna skilvirkni rannsókna að leiðarljósi. Meiri hlutinn tekur þó undir með ráðuneytinu og Samkeppniseftirlitinu að mikilvægt sé að í slíku samtali felist ekki bindandi álit eða fyrir fram sértækar leiðbeiningar um einstök málefni enda er það á ábyrgð fyrirtækjanna að meta háttsemi sína sem kann síðan að koma til endurskoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram það mat Ríkisendurskoðunar að menningar- og viðskiptaráðuneyti í samstarfi við Samkeppniseftirlitið þurfi að greina með ítarlegri hætti áhrif af breytingum á veltumörkum í samrunamálum. Menningar- og viðskiptaráðuneytið og Samkeppniseftirlitið tóku undir þá tillögu og hyggjast hrinda henni í framkvæmd. Að mati þeirra er mikilvægt að lagt verði mat á reynsluna af hækkun veltumarka sem gerðar voru með lögum nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum. Bæði ráðuneytið og Samkeppniseftirlitið taka þó fram að slík greining þurfi ávallt að taka mið af verndarhagsmunum samkeppnislaga en ekki aðeins áhrifum veltumarka á starfsemi Samkeppniseftirlitsins og tekur meiri hlutinn undir það sjónarmið.

Ríkisendurskoðun vakti sérstaka athygli á því að einn varamanna í stjórn Samkeppniseftirlitsins væri að jafnaði starfsmaður ráðuneytis samkeppnismála sem hafi sérþekkingu á samkeppnismálum. Fyrir nefndinni voru reifuð sjónarmið með og á móti því fyrirkomulagi. Fram kom að með þessu fyrirkomulagi væri tryggt að ráðuneytið viðhélldi fullnægjandi þekk-

ingu á framkvæmd samkeppnismála. Á móti kæmi að stjórnarmenn hafa mikla aðkomu að einstökum málum sem koma til kasta stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar kann það að vera vafa undirorpið hvort rétt sé að varamaður stjórnar sé starfsmaður ráðuneytis samkeppnismála. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að ráðuneyti viðhaldi fullnægjandi þekkingu á samkeppnismálum. Rík áhersla er þó lögð á sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins og því mikilvægt að aðkoma starfsmanns ráðuneytisins að stjórn sé ekki til þess fallin að bera brígdur á sjálfstæði stofnunarinnar. Standi vilji ráðuneytisins og Samkeppniseftirlitsins til að viðhalda óbreyttu fyrirkomulagi telur meiri hlutinn að í boðaðri endurskoðun starfsreglna stjórnar verði kveðið skýrlega á um hlutverk og aðkomu stjórnar að ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins svo að sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart ráðuneytinu sé hafið yfir vafa.

Í skýrslunni kemur fram að hvergi í íslenskum lögum eða reglugerðum sé fjallað með beinum hætti um skipun eftirlitsaðila í samrunamálum. Ríkisendurskoðun leggur til að Samkeppniseftirlitið í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti kanni hvernig megi skýra heimild fyrir skipun eftirlitsaðila vegna sáttá á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga. Í ljósi þeirrar rúmu lagaheimildar sem skipun eftirlitsaðila byggist á er það mat Ríkisendurskoðunar að það myndi vera til þess fallið að styrkja framkvæmdina. Samkeppniseftirlitið þurfi jafnframt að útfæra nánar verklagsreglur um eftirlitsaðila. Að mati ráðuneytisins þarfnast umrætt ákvæði samkeppnislaga um skipun eftirlitsaðila ekki frekari skýringa. Þó að ekki sé minnst á skipun eftirlitsaðila með skilyrðum sáttar í samkeppnislögum lítur ráðuneytið svo á að slík heimild leiði ótvírætt af 17. gr. f samkeppnislaga og telur ekki þörf á að skýra heimildina nánar í lögum eða reglum enda gæti það skapað óþarfa réttaróvissu að taka eitt skilyrði fyrir sérstaklega og fjalla um það í lögum eða reglum en önnur skilyrði sáttar.

Að mati meiri hlutans fellur það utan við verksvið hennar að kanna hvort ákvæði 17. gr. f samkeppnislaga sé nægilega skýrt hvað varðar skipun eftirlitsaðila. Að mati ráðuneytisins fara skilyrði um sátt eftir aðstæðum hverju sinni og því sé ógjörningur að tiltaka þau með nákvæmum hætti í lögum eða reglum. Ríkisendurskoðun bendir þó á að skipun eftirlitsmanna sé annars eðlis en önnur skilyrði. Þá bendir Ríkisendurskoðun einnig á að setja mætti formfastari ramma um mat á hæfni og óhæði eftirlitsaðila, kveða skýrar á um við hvaða aðstæður Samkeppniseftirlitið geti hlutast til um að breytingar séu gerðar á eftirlitsaðila sáttá og setja fram skýrari viðmið um eftirlit og eftirfylgni stofnunarinnar með störfum eftirlitsaðila í þágu viðkomandi sáttar, m.a. hvað snýr að reglulegri upplýsingagiöf. Samkeppniseftirlitið hefur tekið undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar og hefur boðað endurskoðun verklagsreglna um skipan og störf eftirlitsaðila. Meiri hlutinn telur því ljóst að þó að ákvæði 17. gr. f samkeppnislaga kunni að vera viðunandi þá þurfi að útfæra mikilvæg atriði um eftirlitsaðila nánar. Hvetur meiri hlutinn því Samkeppniseftirlitið til að halda áfram boðaðri endurskoðun.

Þegar Ríkisendurskoðun gaf út skýrslu sína um Samkeppniseftirlitið var birt á heimasíðu Stjórnarráðsins frétt um að menningar- og viðskiptaráðherra hefði skipað starfshóp sem falið hefði verið að skoða leiðir til að skapa eftirliti samkeppnis- og neytendamála nýja stjórn-sýslulega stöðu innan stofnanakerfis ríkisins. Meginmarkmiðið væri að styrkja samkeppni innan lands, tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi viðskipta og efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Fyrir nefndinni kom fram að starfshópurinn hefði þegar hafið störf og útlit væri fyrir að hann myndi skila tillögum sínum fyrir 1. febrúar 2023. Meiri hlutinn beinir því til menningar- og viðskiptaráðuneytis að hafa skýrsluna til hliðsjónar við úrvinnslu þeirra tillagna. Fyrir nefndinni var reifað það sjónarmið að mikilvægt sé að tryggja að Samkeppniseftirlitið sé ekki háð sjónarmiðum eða umsögnum annarra opinberra aðila um stöðu tiltekinna markaða. Þessir aðilar kunna að hafa hagsmuna að gæta og því mikilvægt að

Samkeppniseftirlitið hafi burði til að leggja sjálfstætt mat á þeirra sjónarmið. Meiri hlutinn vekur athygli menningar- og viðskiptaráðuneytisins á þessu sjónarmiði.

Að lokum vill meiri hlutinn lýsa ánægju sinni með framtak Samkeppniseftirlitsins í kjölfar útgáfu skýrslunnar. Samkeppniseftirlitið hefur opnað sérstaka upplýsingasíðu þar sem haldið er til haga upplýsingum um úttektina, niðurstöður hennar og framvindu úrbóta sem af henni leiðir. Þá hefur stofnunin tekið saman verkefnaáætlun fyrir verkefni eftirlitsins sem tengjast úttektinni. Að mati nefndarinnar eru þessi viðbrögð Samkeppniseftirlitsins til fyrirmyndar.

Meiri hlutinn tekur að öðru leyti undir þær ábendingar sem fram koma í skýrslu Ríkis-endurskoðunar.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid með heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 21. nóvember 2022.

Sigmar Guðmundsson,
2. varaform.

Arndís Anna Kristínardóttir
Gunnarsdóttir.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Berglind Ósk Guðmundsdóttir. Halla Signý Kristjánsdóttir. Helga Vala Helgadóttir.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Orri Páll Jóhannsson.