

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t Stefáns Árna Auðólfssonar, nefndarritara
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



Reykjavík, 7. apríl 2005.

Efni: Frumvarp til samkeppnislaga (590. mál).

Verslunarráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp. Verslunarráð veitti síðastliðið haust iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti umsögn um drög að því frumvarpi sem nú liggur fyrir nefndinni. Sýnist ráðinu sem eitthvert tillit hafi verið tekið til þeirra athugasemda sem fram komu í umsögn Verslunarráðs og annarra samtaka atvinnulífsins. Hins vegar eru enn nokkur atriði, misveigamikil, sem út af standa að mati ráðsins.

Verslunarráð fagnar vissulega ýmsum þeim tillögum sem koma fram í frumvarpinu. Þannig telur Verslunarráð það almennt til bóta að fella út úr samkeppnislögum kafla um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Verslunarráð getur tekið undir það sjónarmið sem að baki tillögunni liggur og lýtur að æ umfangsmeiri starfsemi sem fram hefur farið hjá samkeppnisstofnun. Málarekstur hefur tekið langan tíma en fyrirtæki mega illa við því að svo viðkvæm mál sem samkeppnismál eru dragist, jafnvel árum saman. Verslunarráð telur nauðsynlegt að hin eiginlegu samkeppnismál njóti forgangs við afgreiðslu hjá samkeppnisyfirvöldum. Gangi ofangreint frumvarp eftir má ætla að svo verði. Samkeppnismálum fer þó síst fækkandi. Verslunarráð telur því að full ástæða sé til þess að takmarka verkefni samkeppnisyfirvalda enn frekar. Það mætti gera með því að hækka þau mörk sem miðað er við þegar mál eru talin tæk til meðferðar samkeppnisyfirvalda. Viðmiðunarmörk 18. gr. þurfa því endurskoðunar við og síðar verður vikið að.

Hvað skipulag stjórnýslu samkeppnisyfirvalda varðar telur Verslunarráð löngu tímabært að fækka stjórnýslustigum og fagnar þeim hluta frumvarpsins. Rök viðskiptalífsins fyrir því sjónarmiði hafa verið þau að

milliliðalaus málarekstur hefur verið erfiður þar sem aðilar máls hafa ekki haft beinan aðgang að þeirri stjórnslu sem ákvörðunarvaldið hefur; nefnilega samkeppnisráði. Nú er lagt til að samkeppnisráð falli niður og Samkeppnisstofnun, sem mun nú kallast Samkeppniseftirlit, muni sjálf hafa ákvörðunarvald. Að öðru óbreyttu ættu aðilum máls þar með að vera tryggð tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum í málarekstri á framfæri við þá sem ákvörðun taka. Frumvarpið gerir hins vegar einnig ráð fyrir þriggja manna stjórn Samkeppniseftirlits sem virðist vera ætlað hlutverk við ákvörðun í mikilvægum málum. Verslunarráð varar við því að þetta leiði til þess að markmiðið um fækkun stjórnslustiga náist ekki.

Í frumvarpinu er áfram gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlit fylgist með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta á Íslandi og kanni stjórnunar- og eignatengsl. Nýmæli er hins vegar að gera stofnunni skylt að gefa reglulega út skýrslur um málið. Verslunarráð bendir á að eitt af markmiðum frumvarpsins er að gera samkeppnisyfirvöldum kleift að einbeita sér að afgreiðslu mála sem þeim berast.

Eitt helsta nýmæli frumvarpsins eru auknar heimildir samkeppnisyfirvalda til fyrirhugaðar skipulagsbreytingar hjá fyrirtækjum. Verslunarráð hefur miklar efasemdir um gildi þessarar breytingar og tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í sérálitinu í skýrslu nefndar um íslenskt viðskiptaumhverfi um þetta atriði. Ráðið telur einnig að um sé að ræða töluverða oftúlkun á þeirri reglugerð ESB sem ákvæðið vísar til. Verslunarráð telur þau rök sem fram koma í athugasemdum með frumvarpinu, um að þessi lagabreyting sé nauðsynleg í ljósi reglugerðar ESB, ekki sannfærandi.

Annars vegar er fullyrt um fyrirhugaða heimild Eftirlitsstofnunar EFTA og framkvæmdastjórnar ESB til þess að krefjast skipulagsbreytinga gagnvart íslenskum fyrirtækjum, í ljósi reglugerðar ESB nr. 1/2003. Í því sambandi telur Verslunarráð vert að hafa í huga að reglugerð ESB nr. 1/2003 hefur það að markmiði að tryggja samræmda beitingu 81. og 82. gr. Rómarsáttmálans (sbr. 53. og 54. gr. EES samningsins). En um leið er það markmið reglugerðarinnar að minnka miðstýringu af hálfu framkvæmdastjórnarinnar (sbr. Eftirlitsstofnunar EFTA) og má til marks um það vísa til yfirlýsingar framkvæmdastjórnarinnar (Commission Notice 2004/C 101/03) en í 14. mgr. 2. gr. yfirlýsingarinnar er við það miðað að framkvæmdastjórn láti mál til sín taka ef málsástæður hafa áhrif í fleiri en þremur löndum. Það er m.ö.o. ekki að finna neina ráðagerð af hálfu ESB (sbr. ESA) um að beita áhrifum sínum gagnvart íslenskum fyrirtækjum sem starfa einungis á íslenskum markaði. Með reglugerðinni er hins vegar áréttað að íslensk samkeppnisyfirvöld (og dómstólar) geta brugðist við athöfnum íslenskra fyrirtækja sem hafa áhrif (sannanleg áhrif) á EES svæðinu en utan Íslands en núgildandi samkeppnislög hafa þegar séð fyrir því.

Hins vegar er það sá skilningur sem lagður er í hugtakið skipulagsbreyting sem kemur fram í greinargerð við 16. gr. frumvarpsins. Í greinargerð með frumvarpinu er því slegið föstu að með skipulagsbreytingu geti verið um að ræða uppskiptingu á fyrirtæki og virðist stuðst við reglugerð ESB nr. 1/2003 um rökstuðning. Í reglugerðinni er hins vegar ekki veitt nein leiðbeining um hvað geti talist til skipulagsbreytinga (structural remedies). Í frumvarpi að nefndri reglugerð var hins vegar í aðfaraorðum minnst á að uppskipting fyrirtækja gæti verið nauðsynleg. Svo virðist sem sá texti hafi verið felldur út áður en reglugerðin var gefin út. Trúlega hefur þar haft áhrif ábendingar *European Economic and Social Committee* en sú nefnd benti á að slíkt úrræði væri afar kostnaðarsamt og ekki til þess fallið að auka hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta. Þá hefði ekki verið fjallað um úrræðið í Hvítbók sambandsins. Svo virðist því sem áhöld séu um hvað felist í úrræði um skipulagsbreytingar.

Að öðru leyti vill Verslunarráð gera athugasemdir um eftirfarandi greinar:

4. gr.

Hugtakið samruni hefur verið notað í samkeppnislögum hér á landi í lögfræðilegu merkingunni samfylking. Verslunarráð leggur til að stuðst sé við þau lagahugtök sem notuð eru í öðrum lagatextum, sbr. reglugerð ESB nr. 139/2004 um eftirlit með samfylkingu fyrirtækja þar sem samfylking er samheiti yfir þá þætti sem taldir eru upp í liðum a.-d., þ.á m. samruna. Í þessu sambandi bendir ráðið á að hugtakið samfylking er notað í 29. gr. frumvarpsins.

5. gr.

Verslunarráð fagnar þeirri skipulagsbreytingu sem að er stefnt með greininni. Af orðalagi 3. mgr. má gera ráð fyrir að þær ákvarðanir sem bera skuli undir stjórn Samkeppniseftirlits lúti að starfsemi og rekstri þess, sé m.ö.o. ekki efnisleg meðferð einstakra mála sem eftirlitið fjalli um. Þannig túlkað er ákvæðið jákvæð breyting að mati Verslunarráðs frá því sem nú er. Í greinargerð kemur hins vegar fram að í 3. mgr. felist að stjórnin skuli samþykkja eða synja ákvörðunum Samkeppniseftirlits í meiriháttar málum. Ummæli í greinargerð um þetta atriði eru óskýr. Þar er vísað í nokkuð löngu máli til starfshátta Fjármálaeftirlits en þó tekið fram að ekki sé verið að leggja til að eins fari með starfshætti Samkeppniseftirlits. Verslunarráð telur vangaveltur sem þessar og samanburð við alls óskyldar stofnanir óheppilegan í greinargerð. Nauðsynlegt er að skýrt komi fram í sjálfum lagatextanum til hvers sé ætlast af stjórn Samkeppniseftirlits.

Verslunarráð telur mikilvægt að ákvörðunarvald Samkeppniseftirlits sé hjá einum aðila og að aðilar máls eigi að honum greiðan aðgang með sjónarmið sín.

8. gr.

Verslunarráð hefur efasemdir um það nýmæli að gera Samkeppniseftirliti það að birta skýrslur um athuganir sínar á þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum. Þá eru ekki gefin nein fyrirmæli um hversu tíð slík útgáfa eigi að vera. Hingað til hafa verið birtar tvær skýrslur um þróun stjórnunar- og eignatengsla í íslensku atvinnulífi. Hafa þær haft litla raunhæfa þýðingu fyrir neytendur eða aðra áhugamenn um efnið. Breytingar á mörkuðum verða svo ört að upplýsingar sem aflað er í tengslum við skýrslur sem þessar eru orðnar úreltar áður en að útgáfu kemur. Verslunarráð telur ekki nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um skýrsluútgáfu í lögum. Samkeppniseftirliti yrði eftir sem áður í lófa lagið að gera opinberar kannanir sínar ef ástæða þykir til. Skylda til slíkrar útgáfu mun hins vegar án efa binda hendur starfsmanna stofnunarinnar og trúlega draga úr skilvirkni á öðrum mikilvægari sviðum stofnunarinnar, einkum með hliðsjón af fjárheimildum stofnunarinnar. Ástæðulaust er að hvetja til skrifræðis opinberra stofnana.

Verslunarráð leggur til lokamálsliður d. liðar falli niður.

13. gr.

Verslunarráð telur rétt að hækka viðmiðunarmörk verulega. Eins og nú horfir við fá samkeppnisyfirvöld ýmis konar mál til umfjöllunar sem sannanlega mætti kalla smámál. Hefur það án efa átt þátt í hinni hægu afgreiðslu mála.

Verslunarráð hvetur til þess mörk a. liðar hækki í 10% og mörk b.liðar í 20% og önnur ákvæði greinarinnar í samræmi við það.

14. gr.

Verslunarráð hefur áður lagt til að bann við ríkisstyrkjum verði tekið upp í samkeppnislöggjöf. Hér er það áréttað og lagt til að ákvæði þess efnis verði bætt við 14. gr. frumvarpsins.

16. gr., 2. másl. 2. mgr.

Í greinargerð kemur fram að með ákvæðinu sé leitast við að veita íslenskum samkeppnisyfirvöldum sambærilegar heimildir og Eftirlitsstofnun EFTA fær með reglugerð ESB nr. 1/2003. Verslunarráð áréttar það sem áður er komið fram að reglugerðin lýtur að málarekstri sem varðar fleiri en eitt ríki. Umfang slíkra mála er það mikið að þegar af þeirri ástæðu eru þau eðlisólík þeim málum sem einungis varða brot á innanlandsmarkaði. Engin rök leiða þess vegna til þess að innlend samkeppnisyfirvöld hafi sambærileg völd og ESA hefur í málum sem seint verða talin sambærileg þeim sem innlend samkeppnisyfirvöld fjalla um. Enda eru röksemdir í greinargerð rýrar hvað þetta varðar.

Þá telur Verslunarráð ákvæði um heimildir til skipulagsbreytinga kalla á frekari skýringar í lagatexta. Ráðið vísar í það sem áður segir um

hugtakaskilgreiningu að ESB rétti. Í skýrslu nefndar um stefnumótun viðskiptalífs er bent á efasemdir um hagkvæmni þess að grípa til svo viðamikils úrræðis sem uppskipting fyrirtækja er. Verslunarráð telur ekki liggja fyrir nægar upplýsingar um áhrif þess háttar úrræðis á efnahagslíf og þjóðfélagið í heild. Það eitt liggur þó fyrir að þar sem úrræðinu hefur verið beitt (aðallega í Bandaríkjunum) hefur verið um að ræða afar flókinn málarekstur og kostnaðarsaman (ekki bara fyrir aðila máls heldur þjóðfélagið allt) án þess að leiða til nokkurrar sjáanlegrar hagkvæmni, nema síður sé.

Samkeppnisyfirvöld hafa hingað til átt fullt í fangi með að beita þeim úrræðum sem þegar eru til staðar að lögum. Verslunarráð telur rétt að það reyni á nýtt skipulag samkeppnismála og að menn fái tækifæri til að meta afköst hins nýja eftirlits áður en ræddar séu hugmyndir um frekari valdheimildir þeim til handa.

Verslunarráð leggur til að 2. málsf. falli niður.

17. gr.

Nauðsynlegt er að mati Verslunarráðs að hækka þau viðmiðunarmörk sem koma fram í 2. mgr.. Reyndar er óheppilegt að viðmiðunarmörk sem þessi séu bundin í lög frekar en t.d. í reglugerð. Nauðsynlegt er að endurskoða umrædd veltumörk reglulega. Þá er ljóst að svo lág mörk sem þessi hafa mikil áhrif á hagræðingu hjá litlum fyrirtækjum. Mjög kostnaðarsamt getur nefnilega verið fyrir fyrirtæki að útbúa lögbundna samrunatilkynningu smkv. ákvæðinu. Samkeppniseftirlit má ekki verða til þess að hægja á eða koma jafnvel í veg fyrir nauðsynlega hagræðingu í atvinnulífi.

Verslunarráð leggur til að fjárhæðir 2. mgr. hækki verulega.

VII. kafli

Í kaflanum er margt sem orkar tvímælis m.a. í ljósi stjórnarskrárvarins sjálfstæðis dómstóla. Verslunarráð gerði athugasemd við frumvarp sem lagt var fram á Alþingi síðastliðið vor og var að efni til það sama og hér er lagt til. Það eru einkum 25. gr., 27. gr. og 28. gr. sem vekja upp efasemdir um að stjórnskipulega og réttarfarslega sé rétt að farið. Í greinargerð með 27. gr. er birtur útdráttur úr úttekt Davíðs Þórs Björgvinssonar fyrrverandi prófessors um framsal dómsvalds á grundvelli EES samningsins. Þvert á niðurstöðu frumvarpshöfunda telur Verslunarráð að athuganir Davíðs Þórs eigi einmitt að leiða til allt annarrar niðurstöðu en frumvarpshöfundar komast að. Davíð Þór bendir einmitt á að endurteknir árekstrar löggjafarvalds og dómsvalds leiði til þess að ekki sé mögulegt að spá fyrir um það hver afstaða íslenskra dómstóla kunni að verða til þess álitaefnis sem hér er tekist á við. Um leið bendir hann hins vegar á að í dómum Hæstaréttar hafi gætt tilhneigingar til að þrengja að valdheimildum löggjafans. Þá byggir Davíð Þór einnig á sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar sem á að fela í sér svigrúm fyrir löggjafann til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í

stjórnámálum í víðum skilningi. Hlýtur þetta að teljast afar framsækið lögskýringarsjónarmið sem Verslunarráð geldur varhug við.

Þá er í 28. gr. lögð til meginbreyting á íslensku réttarhari á þann hátt að samkeppniseftirlit, sem ekki er aðili máls, fær heimild til þess að koma að gögnum í dómsmáli. Þá eru þær skyldur lagðar á dómstóla að tryggja að eftirlitið fái aðgang að skjölum í málinu. Verslunarráð telur að þetta nýmæli sé heldur viðurhlutamikið fyrir ekki mikilvægari málaflökk en samkeppnismál eru.

37. gr.

Sektarákvæði greinarinnar hafa lengi valdið ruglingi. Orðalag 2. mgr., „frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira“ er óljóst og hefur gefið tilefni til ágreinings um túlkun. Þá telur Verslunarráð ekki heppilegt að miða við veltu fyrirtækja. Þarf ekki fara langt aftur í tímann til að sjá dæmi um fyrirtæki sem byggja miklu veltu á stórkostlegri innheimtu skatttekna fyrir ríkissjóð.

41. gr.

Af greininni má skilja að með úrræði smkv. 2. mgr. 16. gr. (skipulagsbreytingar) fari eins og önnur úrræði. Í ljósi þess skilning sem frumvarpshöfundar leggja í hugtakið er ótrúlegt að ekki skuli hafa verið lagt til að í þessari grein verði kveðið á um það að skjóti menn ákvörðun um uppskiptingu fyrirtækis til dómstóla þá fresti slík málshöfðun úrskurði áfrýjunarnefndar.

Virðingarfyllst,
f.h. Verslunarráðs Íslands,

Sigríður Á. Andersen.