

Reykjavík, 4. maí 2020

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum (Mál nr. 610)

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til að veita frumvarpinu umsögn. Viðskiptaráð fagnaði því þegar stjórnvöld tilkynntu í stuðningi sínum við Lífskjarasamningana síðastliðið vor að samkeppnislöggjöfin yrði tekin til endurskoðunar með það að markmiði að gera hana skilvirkari og endurskoða þau atriði er tekin eru fyrir í frumvarpinu. Viðskiptaráð hefur lengi talað fyrir breytingu á samkeppnislöggjöfinni og að hún sé færð í átt til þess sem gengur og gerist í okkar nágrannalöndum og Evrópu. Í íslenskum samkeppnislögum er að finna íþyngjandi ákvæði sem samkeppnislöggjöf okkar nágrannalanda geyma ekki, og stendur nú til að afleggja hluta þeirra ákvæða. Það er framför sem mun koma til með að auka skilvirkni samkeppniseftirlits á Íslandi.

Helstu atriði sem Viðskiptaráð vill koma á framfæri eru eftirfarandi:

- **Atriði er koma fram í frumvarpinu**
 - Rétt er að takmarka skipunartíma forstjóra líkt og tíðkast hjá öðrum ríkisstofnunum.
 - Það er fagnaðarefni að fallið verði frá kröfu um undanþágu frá Samkeppniseftirlitinu frá ákvæðum 10. og 12. gr. laganna, sem leggja bann við ólögumætu samráði fyrirtækja og samkeppnishömlum samtaka fyrirtækja. Ví telur þó afar mikilvægt að lagaákvæðið taki gildi eins fljótt og unnt er, og bindur vonir við að það geti verið fyrir en frumvarpið ráðgerir.
 - Rétt er að afnema heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar án brots gegn ákvæðum samkeppnislaga.
 - Löngu tímabært er að uppfæra veltumörk tilkynningarskylds samruna til hækkunar líkt og lagt er til í frumvarpinu en á sama tíma er mikilvægt að taka undantekningarheimild eftirlitsins til skoðunar.
 - Einföldun á styttri samrunatilkynningum mun stuðla að frekari skilvirkni í samrunamálum
 - Gjalda þarf varhug við lengingu fresta í samrunamálum en ekki verður annað séð en að breytingin lengi fresti eftirlitsins án þess að hugað sé að raunverulegri skilvirkni í framkvæmd.
 - Lögfesting ákvæðis um skuldbindandi sáttir óháð tilkynningu um brot á samkeppnisreglum er jákvætt skref.

- Heimild Samkeppniseftirlitsins til að bera úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála undir dómstóla ætti að fella burt eða þrengja – en VÍ telur þó skref í rétta átt að gera úrskurð áfrýjunarnefndarinnar valkvæðan.
- Mikilvægt er að leiðbeiningarhlutverk Samkeppniseftirlitsins verði skýrt.

- **Tillögur til úrbóta á samkeppnislögum**

- Bæta þarf réttarstöðu fyrirtækja við rannsókn samkeppnismála.
- Samkeppniseftirlitinu ætti að vera gert skylt með lögum að setja sér og birta viðmið um það hvernig forgangsráða skuli málum og á hvaða grundvelli.
- Breyta þarf fyrirkomulagi endurgreiddra fjármuna til fyrirtækja.
- VÍ gagnrýnir heimild eftirlitsins til að taka samruna til skoðunar að nýju þegar ákvörðun eftirlitsins hefur verið ógild vegna formgalla á málsmeðferð.
- Samkeppniseftirlitinu ætti að vera veitt heimild til útgáfu bindandi álita.
- Mikilvægt er að verkefni um sameiningu stofnana sé tekið upp að nýju

Efnisyfirlit

1. Skipunartími forstjóra	6
2. Undanþágur frá bannákvæðum	7
3. Heimild til íhlutunar án brots	9
4. Veltumörk tilkynningarskylda samruna	10
4.1. Undantekningarheimild Samkeppniseftirlitsins í samrunamálum.....	11
5. Stytttri samrunatilkynningar	12
6. Málsmeðferð samrunamála	12
7. Sáttir	12
8. Málshöfðunarheimild Samkeppniseftirlitsins	13
8.1. Breytingar á frumvarpinu í ljósi athugasemda.....	14
10. Leiðbeiningarskylda	15
11. Réttarstaða fyrirtækja við rannsókn mála sé bætt	17
12. Forgangsröðun	18
13. Vextir af endurgreiddum fjármunum.....	19
14. Formgalli á málsmeðferð	19
15. Bindandi álit	20
16. Sameining stofnana.....	20
Að lokum	23

Inngangur

Virki samkeppni skiptir höfuðmáli í markaðshagkerfum. Hún eykur framleiðni og þar með verðmætasköpun, sem um leið eykur velsæld. Nauðsynlegt er að um markaði gildi reglur sem stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi. Þó ber að gjalda varhug við að ganga of langt í slíkri reglusetningu, þar sem slíkt getur hækkað kostnað og rýrt samkeppnishæfni fyrirtækja, sem bitnar ekki aðeins á atvinnulífinu, heldur einnig á neytendum.

Þar sem íslenskur markaður er sérstaklega smár og háður ýmsum séreinkennum felst ein stærsta áskorun samkeppnisyfirvalda í því að tryggja rétt jafnvægi á milli stærðarhagkvæmni og virkrar samkeppni. Samkeppnislöggjöfin þarf þannig að lágmarka takmarkandi áhrif smæðar hagkerfisins á vöxt fyrirtækja. Að vissu leyti er samkeppnislöggjöfin hérlendis strangari en á Norðurlöndunum og í Evrópu. Íslensk fyrirtæki eiga því erfiðara með að ná fram stærðarhagkvæmni í sama mæli og erlendir keppinautar sem getur rýrt samkeppnishæfni Íslands sem heild.

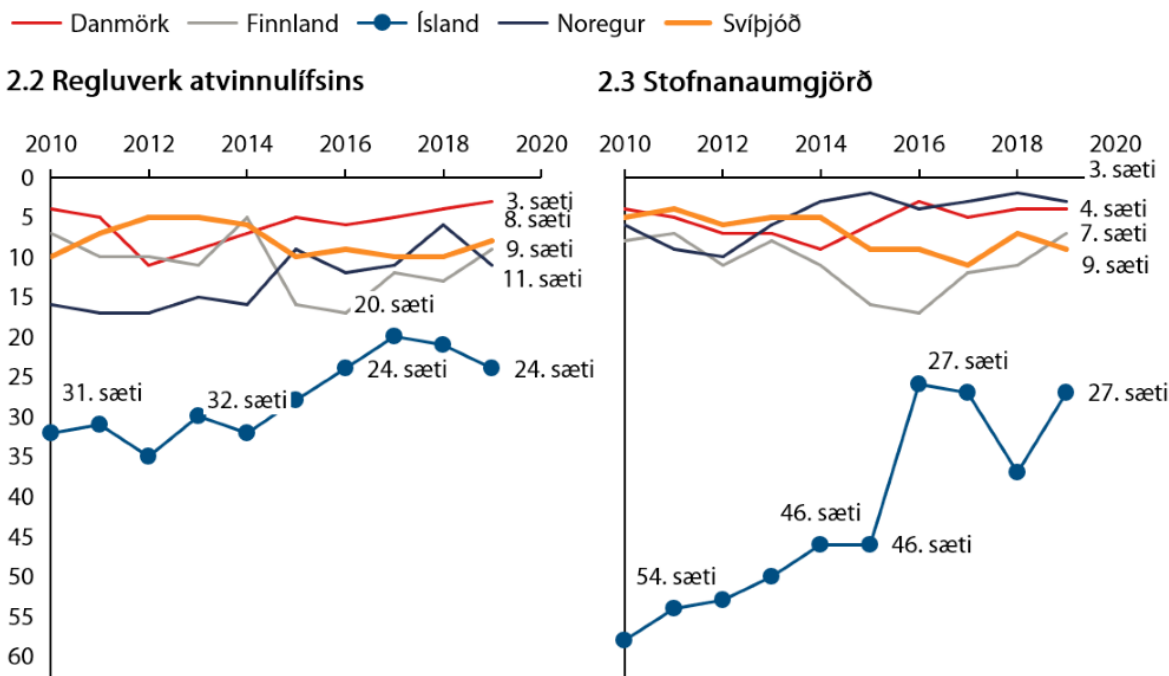
Samkeppnislöggjöfin er hluti af stærri heildarmynd sem gott er að hafa í huga og snýr að stofnanaumgjörð á Íslandi og því regluverki sem atvinnulífið býr við hér á landi og hefur bein áhrif á samkeppnishæfni landsins. Þegar almennt er litið til regluverks og stofnanaumgjörðar má sjá að Ísland er eftirbátur annarra Norðurlanda í úttekt IMD á þessum þáttum samkeppnishæfninnar.¹

¹ Sjá nánar um úttekt á samkeppnishæfni hér:

https://www.vi.is/files/%C3%BAtg%C3%A1fa/sk%C3%BDrslur/2019_05_29%20samkeppnish%C3%A6fni%20%C3%ADslands%202019.pdf

Mynd 1

Samanburður á regluverki og stofnanaumgjörð á Norðurlöndunum Sæti í undirþáttum á mati IMD á samkeppnishæfni



Heimild: Samkeppnishæfni IMD

Samkeppniseftirlitið hefur haldið því fram, og þá sérstaklega í umsögn við frumvarp þetta er það lá fyrir í samráðsgátt stjórnvalda að málf lutningur Viðskiptaráðs, um að samkeppnisreglur hér á landi séu strangari en í nágrannalöndum, eigi í meginatriðum ekki við rök að styðjast. Þá hefur Samkeppniseftirlitið haldið því sjónarmiði á lofti að samkeppnislög og heimildir samkeppnisyfivalda feli ekki í sér reglubyrði og að „veiking“ á samkeppnislögum eða heimildum samkeppnisyfivalda verði ekki með réttu rökstudd með þeim hætti að þær feli í sér æskilega einföldun eða minnkun á reglubyrði.

Hér síðar verður sýnt fram á það með skýrum hætti að samkeppnislög héraðs eru strangari en víða annars staðar. Þá er ljóst að í samkeppnislögum felast byrðar fyrir fyrirtæki á Íslandi eins og mælingar á samkeppnishæfni sýna glöggst eins og í OECD Economic Survey 2019². Í skýrslunni var Íslandi ráðlagt að endurskoða regluverkið þannig að efling samkeppni yrði í forgangi, að íslenskum og erlendum fyrirtækum yrði gert jafn hátt undir höfði og reynt yrði að laða að erlenda fjárfesta.

Í þessu samhengi, óskaði eftirlitið svara Dr. Frédéric Jenny, formanns samkeppnisnefndar OECD, um það hvort almennar samkeppnisreglur og valdheimildir samkeppnisyfivalda, sem nánar voru útlistaðar í bréfinu, skilgreindust sem reglubyrði að hans mati. Þá var spurt hvort áformaðar lagabreytingar samræmdust bestu starfsvenjum við endurbætur á regluverki. Svarið var á þá leið að almennar

² Sjá OECD Economic Survey 2019 hér: <https://www.oecd.org/economy/iceland-economic-snapshot/>

samkeppnisreglur og valdheimildir samkeppnisyfirvalda teldust ekki til reglubyrða og að þær ætti ekki að afnema á þeim grunni. Eitt þeirra atriða sem ekki kemur fram í umsögn Samkeppniseftirlitsins, en um er fjallað í bréfi formannsins, er sú skoðun formannsins að mörg lög, reglugerðir og aðrir tálmar af hálfu hins opinbera, hamli mörkuðum að óþörfu. Með því að fjarlægja óþarfa tálmanir úr regluverkinu megi bæta markaðsaðstæður fyrir bæði fyrirtæki og neytendur.

Líkt og fram kemur að framan er nauðsynlegt að um markaði gildi tiltekna reglur. Það er aftur á móti staðreynd að samkeppnislöggjöfin hérlendis er strangari en í löndunum í kringum okkur. Þrátt fyrir staðhæfingar eftirlitsins að samkeppnislöggjöf sé ekki íþyngjandi regluverk, er augljóst að strangari samkeppnislöggjöf hérlendis en í löndunum í kringum okkur skerðir samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja gagnvart þeim sem erlendis eru og í þessu felst byrði fyrir íslensk fyrirtæki. Það hlýtur því að teljast eðlilegt að allir sitji við sama borð og löggjöfin verði færð til samræmis við það sem gengur og gerist í þeim löndum sem Ísland ber sig saman við.

Viðskiptaráð tekur undir það sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins að vísbendingar bendi til þess að „*margar atvinnugreinar hér á landi starfi samkvæmt of stífu regluverki sem hamli samkeppni og feli í sér óþarfa reglubyrði*“. Fram kemur í greingargerðinni að forsenda þess að draga megi úr reglubyrði tiltekinn atvinnugreina sé að þverlægar reglur á borð við samkeppnislög séu öflug og eftirlit með þeim sé skilvirkt og öflugt enda sé þá þeim reglum ætlað að grípa til þar sem löggjöf um tiltekna atvinnugreinar sleppir. Viðskiptaráð fagnar því að skilvirkni sé höfð að leiðarljósi við mótun löggjafarinnar og áréttar að öflug samkeppnislög hljóti að vera hvort í senn einföld og skýr.

Viðskiptalífið hefur lengi kallað eftir úrbótum á samkeppnislögum og framkvæmd þeirra. Slíkt er ekki að undra. Skilvirkt samkeppniseftirlit er gríðarlega mikilvægt til að tryggja skjóta framkvæmd samkeppnismála. Málsmeðferðartími Samkeppniseftirlitsins hefur verið gagnrýndur umtalsvert af hálfu viðskiptalífsins á síðustu árum en staðreyndin er sú að algengt er að mál séu til meðferðar hjá samkeppnisyfirvöldum svo árum skipti. Þetta er með ólíkindum og nauðsynlegt að breyta. Langur málsmeðferðartími dregur auk þess úr getu Samkeppniseftirlitsins til að sinna hlutverki sínu.

Ef samkeppnislögin eiga að ná markmiði sínu, sem að tryggja hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta með eflingu virkrar samkeppni, þá er brýnasta verkefni löggjafans að búa svo um að Samkeppniseftirlitið geti lokið þeim rannsóknum og athugunum sem lögin krefjast og geti tekið ákvarðanir í málum sem varða bannreglur laganna á sem skilvirkastan máta. Sömuleiðis er mikilvægt að samkeppnisreglur séu ekki of íþyngjandi og leggi ekki óþarfa höft á fyrirtæki auk þess að gera þeim erfitt að leita réttar síns. Sé það ekki gert er unnið gegn markmiðum laganna.

Því telur Viðskiptaráð til bóta að atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra hafi lagt fram frumvarp sem einfalda eigi samkeppnislög með það að markmiði að gera framkvæmdina skilvirkari. Viðskiptaráð gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

1. Skipunartími forstjóra

Í frumvarpinu er lagðar til breytingar á skipunartíma forstjóra Samkeppniseftirlitsins þannig að forstjóri skuli ráðinn af stjórn til fimm ára í senn og aðeins sé hægt að ráða sama einstakling tvisvar. Viðskiptaráð styður þá tillögu þar sem núverandi fyrirkomulag er frávik frá því sem almennt gildir um skipun

forstöðumanna ríkisstofnana. Ráðið telur að um Samkeppniseftirlitið ættu ekki að gilda sérstakar reglur hvað þetta varðar. Tillagan tryggir jafnframt sjálfstæði stofnunarinnar og er nauðsynlegt aðhald fólgið í því að takmarka skipunartíma þegar um sjálfstæð stjórnvöld er að ræða, sér í lagi stjórnvald sem hefur svo víðtækar rannsóknar- og íhlutunarheimildir líkt og Samkeppniseftirlitið.

2. Undanþágur frá bannákvæðum

Breytingar eru lagðar til á undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. laganna, sem leggja bann við ólögmætu samráði fyrirtækja og samkeppnishömlum samtaka fyrirtækja. Með breytingunni verður horfið frá því fyrirkomulagi að Samkeppniseftirlitið sé leyfisveitingaraðili og lagt til að eftirlitið taki á móti tilkynningum um samstarf fyrirtækja og hafi að sjálfsögðu eftirlit með því, eftir sem áður. Aðilar leggja þannig sjálfir mat á samstarfið, þ.e.a.s. hvort að skilyrði undanþágu eru uppfyllt. Viðskiptaráð styður þessa breytingu þar sem hún færir framkvæmdina til samræmis við það sem almennt tíðkast í okkar nágrannalöndum, t.a.m. á Norðurlöndunum auk þess sem hún eykur skilvirkni í samkeppniseftirliti, þar sem málsmeðferð þessara mála getur reynst mjög tímafrek.

Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu var fyrirkomulaginu við framkvæmd undanþága breytt í Evrópu árið 2003 með gildistöku reglugerðar ESB nr. 1/2003 á þann veg að fyrirtækin sjálf meta hvort að háttsemi þeirra við samstarf falli innan eða utan þeirra skilyrða sem sett eru fyrir undanþágu í reglugerðinni. Ætlunin var að auka skilvirkni í framkvæmd þannig að framkvæmdastjórn sambandsins og eftirlitsstofnanir í einstökum ríkjum gætu þannig varið tíma sínum í ríkari mæli í önnur verkefni þar sem undanþágumál voru tímafrek auk þess sem löng bið fyrirtækja eftir niðurstöðu hamlaði framþróun markaðarins. Fyrirkomulagið hefur reynst vel í framkvæmd og skilað aukinni skilvirkni en um leið stuðlað að frekari nýsköpun og framförum í formi samstarfs fyrirtækja sem ekki er víst að hefði orðið að veruleika annars.³ Í yfirgnæfandi meirihluta landa á EES-svæðinu gildir nú sú regla að fyrirtækin meta sjálf hvort skilyrði fyrir undanþágunni eru uppfyllt og eru önnur Norðurlönd þar á meðal.

Núverandi framkvæmd þar sem íslensk fyrirtæki, sem sjá hag sinn í samstarfi sem skilað getur bæði neytendum og fyrirtækjum ávinningi, þurfa að sækja um undanþágu til samstarfsins, getur falið í sér umtalsvert óhagræði fyrir fyrirtæki þar sem umsókn um undanþágu og afgreiðsla þeirra hefur tekið gríðarlega langan tíma undanfarin ár. Málsmeðferðartími undanþága hefur verið mislangur, allt frá nokkrum mánuðum upp í rúm tvö ár. Þannig sóttu til að mynda Vodafone og Nova um undanþágu vegna samstarfs um rekstur dreifikerfis þann 19. nóvember 2013 og heimilaði Samkeppniseftirlitið samstarfið þann 18. febrúar 2015. Málið var því á borði eftirlitsins í eitt ár og þrjá mánuði, án þess að umrætt samstarf hefði hafist. Samstarfið sneri að gagnkvæmri samnýtingu dreifikerfis sem skapaði mikil tækifæri til stækkunar og hagræðis í fjárfestingum og rekstri, til hagsbóta fyrir neytendur, auk þess sem fyrirtækin sáu fram á mun hraðari uppbyggingu kerfisins væri samstarfi náð.⁴ Þá má einnig nefna sem dæmi ákvörðun

³ Sjá skýrslu European Commission: Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspective. <https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/regulations.html>

⁴ Samkeppniseftirlitsins heimilar Fjarskiptum hf. (Vodafone) og Nova ehf. að hafa með sér samstarf um rekstur dreifikerfis fyrir farsímaþjónustu gegn tilteknum skilyrðum: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2479> og: Vodafone og Nova fá að vinna saman að rekstri dreifikerfis: <https://kjarinn.is/frettir/vodafone-og-nova-advinna-saman-ad-rekstri-dreifikerfis/>

Samkeppniseftirlitsins um ósk umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sem sótti um undanþágu þann 17. maí 2011 vegna samstarfs seljenda smurolíu um söfnun og förgun úrgangsolíu. Undanþágan var veitt tveimur árum og fimm mánuðum síðar án þess að samstarfið hefði hafist. Samkeppniseftirlitið gaf þá þessar skýringar í ákvörðuninni: „*Vinnsla þessa máls hefur tafist hjá Samkeppniseftirlitinu vegna anna í öðrum verkefnum*“.⁵

Þá má ætla að langur málsmeðferðartími í þessum málum hafi letjandi áhrif á fyrirtæki til þess að sækjast eftir samstarfi, en slík niðurstaða getur komið í veg fyrir þann ábata sem kann að vera af mögulegu samstarfi fyrirtækja og er til þess fallin að veikja samkeppnishæfni fyrirtækja. Til þess getur jafnframt komið að umsókn um undanþágu eigi ekki lengur við þegar undanþágan var veitt vegna þróunar sem átt hefur sér stað á þeim langa tíma meðan undanþágan var til skoðunar hjá eftirlitinu. Viðskiptaráð tekur undir það sem fram kemur í greinargerðinni um að fyrirtækjum og ráðgjöfum þeirra sé fyllilega treystandi til þess að meta hvort skilyrði til undanþágu séu fyrir hendi.

Fyrirkomulagið sem lagt er til með frumvarpinu væri því ekki aðeins jákvætt fyrir þau fyrirtæki sem sækjast eftir undanþágunni, heldur einnig fyrir neytendur, þar sem samstarf fyrirtækjanna á grundvelli slíkra undanþága er til þess fallið að auka hagsæld neytenda með lægri kostnaði. Þá myndi styttri málsmeðferðartími í undanþágumálum síðast en ekki síst koma SKE sjálfu vel þar sem eftirlitið hefur þá aukið svigrúm til að sinna öðrum málum líkt og dæmin sanna.

Mikilvægt er að áréttu það að verði tillagan samþykkt munu samkeppnisyfirvöld eftir sem áður hafa lögbundið vald til að meta hvort samningur um samstarf fyrirtækja uppfylli skilyrði 15. gr. laganna, og breytingin hefur jafnframt ekki í för með sér neina breytingu á þeim skilyrðum. Ekki er verið að slaka á þeim kröfum sem gerðar eru til fyrirtækja, en annað hefur verið gefið í skyn af ýmsum aðilum í umræðu í tengslum við frumvarpið. Samkeppniseftirlitið tekur fram í umsögn sinni dagsettri 8. nóvember 2019, að „*ráða [mætti] af ummælum forsvarsmanna Samtaka atvinnulífsins og Viðskiptaráðs Íslands að þeir dragi þá ályktun að heimildir til samstarfs verði rýmri eftir breytinguna og samkeppnislögin minna íþyngjandi*“. Það er fjarri lagi að ummæli forsvarsmanna Viðskiptaráðs Íslands hafi falið í sér slíka túlkun. Viðskiptaráð hefur öllu heldur lagt mikla áherslu á að breytingin um undanþágu til samstarfs feli ekki í sér tilslökun á þeim kröfum sem fyrirtæki þurfa að uppfylla. Viðskiptaráð leggur til í ljósi ofangreinds að tillagan nái fram að ganga.

Þá telur ráðið mikilvægt að ákvæðið öðlist gildi sem allra fyrst, en ekki 1. janúar 2021 líkt og 14. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að lagt sé til að beðið sé með gildistöku ákvæðisins svo Samkeppniseftirlitið hafi tíma til þess að vinna þær leiðbeiningar sem ákvæðið felur í sér. Nú þegar eru til leiðbeiningar á vegum Evrópusambandsins og leiðbeiningar í öðrum löndum sem fjalla um framkvæmd slíks sjálfsmats sem ákvæðið felur í sér. Viðskiptaráð gerir sér grein fyrir því að vissulega þarf að aðlaga slíkar leiðbeiningar að aðstæðum hérlandis, en telur mikilvægt að ákvæðið taki gildi sem fyrst þá sérstaklega í ljósi þeirra aðstæðna er uppi eru í þjóðfélaginu núna. Í ljósi þessa sé of langur tími að bíða til áramóta með gildistöku ákvæðisins. Röksemdarfærsla greinargerðarinnar um að

⁵ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 18. október 2013:

https://www.samkeppni.is/media/akvardanir2013/akvordun_2413_Osk_Umhverfis_og_audlindaraduneytis_um_undanthagu.pdf

einnig sé æskilegt að eftirlitinu gefist tími til að ljúka meðferð umsókna um undanþágur sem nú þegar eru til meðferðar, svo ekki sé um að ræða tvöfalt kerfi, sýnir svart á hvítu hversu mikil þörf er á breytingu á þessu fyrirkomulagi ef málsmeðferðartími reynist svo langur að eftirlitið þurfi til næstu áramóta til þess að afgreiða þær undanþágur sem nú þegar eru til afgreiðslu hjá eftirlitinu.

Viðskiptaráð hvetur því til þess að ákvæðið nái fram að ganga en verði látið taka gildi fyrr.

3. Heimild til íhlutunar án brots

Lagt er til að heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar í fyrirtæki óháð broti á samkeppnislögum verði felld brott. Viðskiptaráð styður þessa tillögu heilshugar. Heimildir stofnunarinnar skv. c-lið 1. mgr. 16. gr. eru víðtækar og fela meðal annars í sér úrræði til að breyta starfsemi fyrirtækja og skipulagi. Þegar heimildin var felld úr lögum árið 2005 var það gert með þeim rökum að ef hún stæði óbreytt hefði Samkeppniseftirlitið víðtækari heimildir til að krefjast hegðunar- og skipulagsbreytinga en framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Eftirlitsstofnun EFTA og norsk samkeppnisyfirvöld, þar sem heimildin væri ekki takmörkuð við brot gegn ákvæðum laganna. Þau rök standa enn.

Samkeppniseftirlitið hefur ekki beitt umræddri heimild en fyrir liggur að eftirlitið hefur ítrekað vísað til þess í sáttaviðræðum að því sé heimilt að grípa til þess að breyta atferli fyrirtækja eða skipulagi einhliða. Vegna þess hve almennt orðalag ákvæðisins er skapar það fyrirtækjum mikla réttaróvissu. Heimild þessi felur í sér inngrip í fyrirtæki þótt ekki liggi fyrir að nein brot hafi átt sér stað gegn ákvæðum laganna, heldur aðeins að aðstæður geti verið uppi þar sem ætla megi að samkeppni sé ekki fullkomlega virk. Mikilvægt er að skýrt sé í lögum hvenær opinberum aðilum er heimilt að grípa til slíkra íþyngjandi úrræða, en þvert á móti er ákvæðið mjög matskennt á sama tíma og það felur í sér víðtæka íhlutunarheimild. Þá tekur Viðskiptaráð undir þau sjónarmið í greinargerðinni að rétt sé að horfa til lagaframkvæmdar annars staðar í Evrópu við mótun íslenskrar löggjafar, en samkeppniseftirlit í okkar nágrannalöndum búa ekki yfir þessari heimild.

Í greinargerð með breytingu á samkeppnislögum árið 2011 var þeim rökum teft fram að samkeppniseftirlit tveggja annarra landa, Bretlands og Noregs, geymdu samskonar heimild. Þá fjallar Samkeppniseftirlitið um heimildir Noregs í umsögn sinni og fylgiskjölum dags. 8. nóvember 2019. Í því samhengi verður að taka fram að sú heimild er fjallað var um í frumvarpinu 2011 og nú aftur í tengslum við fyrirliggjandi frumvarp er ekki sambærileg þeirri heimild sem er hér til umfjöllunar. Heimildin í norsku lögunum er, líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, heimild til setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem fela í sér bann við tiltekinni háttsemi eða samningum, en ekki heimild til að breyta skipulagi einstakra fyrirtækja.⁶ Ákvæðið felur því ekki í sér sambærilega beina heimild eftirlitsins til að grípa til aðgerða. Þannig er ekkert samkeppniseftirlita á Norðurlöndunum með sömu heimild og Samkeppniseftirlitið á Íslandi hefur, til að grípa til íhlutunar í fyrirtæki óháð broti á samkeppnislögum. Heimildin í Bretlandi er þá mun ítarlegri en heimildin í íslenskum samkeppnislögum og eru henni settar ítarlegar skorður.⁷

⁶ Sjá 14. gr. norsku samkeppnislaganna, Konkurrenceloven: § 14. Konkurransfremmende tiltak: Dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene, kan Kongen ved forskrift gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.

⁷ Heimildina má finna í 131. – 184. gr. af Enterprise Act og er þar að finna skýr og ítarleg ákvæði utan um framkvæmd hennar. Eftirlitinu eru þá settar vissar skorður varðandi rannsókn og tímamörk er snúa að heimildinni.

Í umsögn sinni á samráðsgátt stjórnvalda fjallar Samkeppniseftirlitið um heimildina og birtir í þeim kafla landakort með yfirliti þeirra landa sem hafa heimild til að rannsaka einstaka markaði eða svið atvinnulífsins í einu lagi. Í því samhengi telur Viðskiptaráð mikilvægt að áréttu að munur er á því að framkvæma markaðsrannsókn eða grípa til bindandi íhlutunar á grundvelli þeirra rannsókna. Líkt og sjá má á umræddu landakorti frá Samkeppniseftirlitinu búa öll nágrannaríki okkar yfir heimild til að rannsaka markaði. Viðskiptaráð dregur ekki slíka heimild í efa enda má finna þá heimild Samkeppniseftirlitsins í 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og er hún óháð heimild eftirlitsins til íhlutunar á markaði.

Rétt er að taka það fram að án íhlutunarheimildar c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga hefur Samkeppniseftirlitið eftir sem áður sterkar heimildir til að grípa til víðtækra úrræða gegn brotum fyrirtækja á samkeppnislögum eða ákvörðunum eftirlitsins. Þær heimildir hafa ítrekað verið notaðar í framkvæmd, en eins og kom fram hér að ofan hefur þessi tiltekna heimild aldrei verið notuð af hálfu eftirlitsins. Sú röksemdarfærsla að með því að nema þessa heimild á brott sé verið að svipta eftirlitið mikilvægu tóli til að tryggja virka samkeppni á markaði verður að teljast ansi varhugaverð í ljósi þess að samkeppniseftirlit í okkar nágrannalöndum og víða annars staðar búa ekki yfir heimild af þessum toga en hafa samt sem áður staðið sig vel í að tryggja virka samkeppni.

Er frumvarp til breytinga á samkeppnislögum lá fyrir árið 2011 settu fræðimenn fyrirvara við að lagaákvæði þetta stæðist ákvæði stjórnarskrár Íslands sem verndar eignarrétt. Í umsögn við það frumvarp kom eftirfarandi fram:

„Hafa verður í huga að fyrirtæki geta náð mikilli markaðshlutdeild eða sterkri markaðsstöðu í huga neytenda með aðgerðum og háttsemi sem er fyllilega lögmæt og eðlileg. Það liggur í eðli samkeppninnar að ekki gengur öllum jafnvel að mæta þörfum viðskiptavina og neytenda og hlutdeild fyrirtækja á markaði breytist eðlilega í samræmi við slíkt. [...]. Galopin og matskennd heimild af þessu tagi þar sem ofurtrú er lögð á óskeikulleikaa stjórnvalds og þar sem útilokað er að gera sér grein fyrir því, með lestri lagatextans, hvenær beitt verður er alls ekki í anda þess réttaröryggis og þeirrar festu sem ríkja þarf um eignarréttindi manna eins og þau eru vernduð í stjórnarskrá“.⁸

Viðskiptaráð tekur undir ofangreind sjónarmið sérfræðinga á þessu sviði og styður þá tillögu frumvarpsins að umrædd heimild falli brott úr samkeppnislögum.

4. Veltumörk tilkynningarskylda samruna

Í frumvarpinu er lagt til að veltumörk tilkynningarskyldra samruna hækki úr tveggja milljarða króna samanlagðrar ársveltu allra fyrirtækja sem vilja sameinast í þrjá milljarða og úr 200 milljón króna heildarveltu hvors fyrirtækis í 300 milljón krónur. Veltuviðmiðin hafa haldist óbreytt frá 2008 þrátt fyrir að verðlag hafi hækkað, hagkerfið stækkað og fyrirtækin með. Veltuviðmiðin hafa því í raun lækkað um nærri helming að raunvirði án þess að tekin hafi verið ákvörðun um það. Þannig má einnig segja að sú hækkun sem liggur fyrir núna feli ekki í sér neina efnisbreytingu frá þeim veltumörkum sem ákveðin voru 2008.

⁸ Umsögn Harðar Felix Harðarsonar hrl. og Heimis Arnar Herbertssonar hrl.: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/139/139-1177.pdf>

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins til Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) frá 2018 kemur fram að stór hluti af tíma eftirlitsins fari í samrunamál þar sem þau eru lögbundin forgangsmál hjá eftirlitinu. Þannig var 40% af tíma Samkeppniseftirlitsins varið í samruna árið 2018, en árið 2011 var þessi prósentu aftur á móti um helmingi lægri, þar sem 21% af tíma eftirlitsins fór í samruna það árið.⁹ Hækkun á veltuviðmiðum væri þá til þess fallin að draga úr áherslu á smærri samrunamál og gæti þannig stýtt málsmeðferðartíma, öllum aðilum til hagsbóta.

Viðskiptaráð styður því þá hækkun sem 5. gr. frumvarpsdraganna felur í sér en telur jafnframt mikilvægt að viðmiðin muni hækka áfram samhliða aukningu á nafnvirði landsframleiðslu, sem endurspeglar bæði verðbólgu og stækkun atvinnulífsins og þar með markaða. Sé litið til annarra Evrópulanda er ljóst að veltumörk þeirra samkeppnislaga eru endurskoðuð með reglulegu millibili og uppfærð með tilliti til umfangs viðskipta og aukningu sem hefur skilað sér út í hagkerfið.¹⁰ Sama fyrirkomulag ætti að mati Viðskiptaráðs að eiga við héraðis og mætti því að mati Viðskiptaráðs bæta inn í lögina að slík endurskoðun eigi sér stað reglulega.

4.1. Undantekningarheimild Samkeppniseftirlitsins í samrunamálum

Þá vill Viðskiptaráð gera nokkrar athugasemdir við heimild Samkeppniseftirlitsins í b-lið 3. mgr. 17. gr sem fjallað er um í 7. gr. frumvarpsdraganna.

Sú heimild felur í sér að ef SKE telur verulegar líkur á að samruni sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrðin sem fjallað er um hér að ofan geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni, geti SKE krafist samrunaaðila um tilkynningu um samrunann, sé sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja meiri en 1 milljarður á ári. Breytingin sem frumvarpið leggur til er að hækka þessi mörk úr 1 milljarði króna í 1,5 milljarða.

Of íhluðamikil samrunaákvæði geta unnið gegn hagsmunum atvinnulífsins og markmiðum samkeppnislaga að tryggja hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta. Endurskipulagning fyrirtækja er þannig mikilvæg fyrir samfélagið og hvata fyrirtækja til að ráðast í slíka endurskipulagningu má ekki afnema með of harðri löggjöf á þessu sviði. Samrunar eru oft á tíðum fremur til þess fallnir að efla viðskiptalífið en hið gagnstæða, t.d. getur samruni leitt til hagræðingar í rekstri og orðið til þess að fyrirtæki hafi raunhæf tækifæri til útgöngu af markaði.

Viðskiptaráð geldur varhug við tilvist þessarar heimildar þar sem hún skapar mikla óvissu í samrunamálum undir veltumörkum. Þá verður að telja það sérlega bagalegt í ljósi þess að mörkin eru ekki sett á sama hátt og með tilkynningarskylda samruna. Þannig á heimildin við um alla samruna fyrirtækja með yfir eins og hálf milljarðs veltu, óháð stærð gagnaðilans. Það verður því að ætla eðlilegt að þessi heimild sé byggð á sama hátt og tilkynningarskyldan og verði henni þannig ekki beitt nema heildarvelta samrunaaðila sé yfir einum og hálfum milljarði króna og velta beggja samrunaaðila yfir 150 milljónum króna.

⁹ Sjá skýrslur fyrir árin 2011 og 2018 á síðu Samkeppniseftirlitsins:

<https://www.samkeppni.is/media/skyrslur2019/ICELAND-ANNUAL-REPORT-2018-OECD.pdf>

<https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2011/OECD-ICAAnnual-Report-2011.pdf>

¹⁰ Sjá til að mynda samanburð á mælikvörðum í skýrslu sænska Samkeppniseftirlitsins:

<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/troskelvardenfor-koncentrationsprovningar---battre-omsattningranser-for-anmalan-av-foretagskoncentrationer.pdf>

5. Stytttri samrunatilkynningar

Með frumvarpinu er stefnt að því að einfalda styttri samrunatilkynningar og draga úr þeim kröfum sem til staðar eru svo aðilum sé gert kleift að tilkynna samruna með styttri samrunatilkynningu. Viðskiptaráð styður þá einföldun þar sem hún er líkleg til að stuðla að frekari skilvirkni í samrunamálum og sparnaði fyrir samrunaaðila sem uppfylla skilyrðin.

6. Málsmeðferð samrunamála

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á tímafrestum sem gilda um meðferð samrunamála. Þannig er lagt til að ef samrunaaðilar setja fram tillögur að skilyrðum fyrir samrunanum á 55. virka degi rannsóknar eða síðar, þá framlengist frestur SKE til rannsóknar sjálfkrafa um 15 virka daga.

Viðskiptaráð geldur varhug við lengingu þessa fresta. Frestir til íhlutunar í samrunamálum teljast nú þegar fremur langir héraendis, en ef frestir eru fullnýttir tekur um 6 mánuði að fá niðurstöðu eftirlitsins í samrunamálum. Tilgangurinn með þessari breytingu er skv. greinargerð með frumvarpinu að bæta málsmeðferð samrunaaðila og hvetja þannig aðila til þess að leggja fram skilyrði fyrir samruna tímanlega. Í framkvæmd reynist það þó erfitt, og í raun er ekki raunhæft fyrir aðila að leggja fram tillögur til skilyrða fyrir samrunanum án þess að frummat Samkeppniseftirlitsins á samrunanum liggi fyrir og hvaða mótbárur eftirlitið hefur gegn samrunanum. Slíkar röksemdir koma oftast en ekki fram í svonefndu andmælaskjali og geta aðilar þá brugðist við fyrrnefndu skjali með því að leggja fram tillögur að skilyrðum fyrir samrunanum.

Andmælaskjal þetta kemur oftast en ekki fram á seinni stigum í ferlinu, og getur það reynst orsök þess að aðilar leggi ekki fram tillögur að skilyrðum fyrr en seint í ferlinu. Það er hins vegar engan frest að finna, hvorki í lögnum né í frumvarpinu, á birtingu andmælaskjals af hálfu eftirlitsins. Viðskiptaráð telur mikilvægt að settur verði frestur á birtingu andmælaskjals. Verði ekki breyting á birtingu þess er erfitt að sjá hvernig aðilar eiga að leggja fram tillögur að skilyrðum á fyrri stigum. Þannig er með umræddri breytingu eingöngu verið að lengja fresti eftirlitsins án þess að huga að raunverulegri skilvirkni í framkvæmd.

Í greinargerð er fjallað um að verði frumvarpið óbreytt að lögum hefur Samkeppniseftirlitið áformað að endurskoða reglur um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum.

7. Sáttir

Í frumvarpinu er lagt til ákvæði um skuldbindandi sáttir sem sækir fyrirmynd til 9. gr. reglugerðar EB nr. 1/2003 sem veitir framkvæmdastjórn ESB heimild til að ljúka málum með skuldbindandi sátt án þess að tilgreint sé hvort brotið hafi verið gegn bannreglum eða ekki, en lagt er til að Samkeppniseftirlitið fái samsvarandi heimild. Núverandi ákvæði sækir fyrirmynd í 7. gr. reglugerðar ráðsins þar sem ákvörðun er byggð á því að eiginlegt brot hafi átt sér stað en þegar um er að ræða ákvarðanir á grundvelli 9. gr. er ekki tekin afstaða til þess hvort brot hafi átt sér stað eða ekki. Líkt og fjallað er um í greinargerðinni hefur Samkeppniseftirlitið beitt skuldbindandi sáttum í málum, og miða breytingarnar í frumvarpinu að því að festa þá framkvæmd í sessi.

Hagur aðila á markaði af því að ljúka máli með þessum hætti lýsir sér meðal annars í því að máli lýkur með skjótari hætti sem felur í sér að komist er hjá tímafrekri, kostnaðarsamri og umfangsmikilli málsmeðferð.

Niðurstaða ákvörðunar sem felur í sér skuldbindingu af hálfu fyrirtækis getur jafnframt falið í sér betri niðurstöðu fyrir samkeppni á markaði heldur en ákvörðun sem fæli í sér að brotið hefði verið gegn bannákvæðum laganna.

Viðskiptaráð styður umrædda lagabreytingu, þar sem í núverandi framkvæmd er ekki lögfest úrræði um sáttumleitanir án þess að komist sé að niðurstöðu um eiginlegt brot þrátt fyrir að slíkt hafi tíðkast í framkvæmd. Þá hafa sambærileg ákvæði verið tekin upp í samkeppnislög allra Norðurlanda að undanskildu Íslandi.

8. Málshöfðunarheimild Samkeppniseftirlitsins

Í 41. gr. samkeppnislaga er Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að bera úrskurði áfrýjunarnefndar undir dómstóla. Málskotsheimild þessi er ekki í samræmi við þá meginreglu íslensks réttar að úrlausn æðra setts stjórnvalds sé bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Það er óvenjulegt að slíkt frávik gangi út á það að lögaðila sé stefnt fyrir dómi til þess að verja ákvörðun áfrýjunarnefndar sem komið er á fót af hálfu ríkisins, en stefnandi málsins sé eftirlitsstofnun, annar angi ríkisvaldsins. Með því að víkja frá meginreglunni er dregið úr vægi áfrýjunarnefndarinnar og réttaröryggi fyrirtækja skert. Þá hefur heimildin í för með sér mikla töf á meðferð samkeppnismála þegar mál fer í gegnum tvö stjórnslustig og svo eftir atvikum þrjú dómstig, með tilheyrandi kostnaði fyrir fyrirtæki og að sjálfsgöðu kostnaði fyrir eftirlitið sjálft. Réttast væri að fella þessa heimild úr lögum, sem væri í samræmi við hefðbundna uppbyggingu íslenskrar stjórnslu.

Í tilviki samkeppnislaga er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins og áfrýjunarnefndar samkeppnismála, komi til áfrýjunar, að fylgja efnisákvæðum samkeppnislöggjafar. Það er því ekki síður hlutverk áfrýjunarnefndarinnar frekar en Samkeppniseftirlitsins að tryggja markmið samkeppnislaga. Nefndin er því jafnframt gæslumaður almannahagsmuna rétt eins og Samkeppniseftirlitið, og hefur sama hlutverk og Samkeppniseftirlitið í þeim skilningi að tryggja rétta framkvæmd samkeppnislaga. Nefndin er bundin af öllum málsmeðferðarreglum stjórnsluréttar sem tryggja eiga réttarvernd við meðferð stjórnslumála. Þá er einnig vert að árétta að afnám málskotsheimildar eftirlitsins dregur ekki úr möguleikum stofnunarinnar til að verja hagsmuni almennings eða eftirlitið fyrir dómstólum þegar svo háttar í fullu samræmi við meginreglu í íslenski stjórnslu.

Nefndarmönnum áfrýjunarnefndar eru sett ströng hæfisskilyrði. Formaður og varaformaður nefndarinnar þurfa að uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara og aðrir nefndarmenn þurfa að hafa fagþekkingu á samkeppni- og viðskiptamálum. Þá er einnig vert að taka það fram að áfrýjunarnefndin getur ákveðið að munnlegur málflutningur fari fram sé mál óvenju flókið eða umfangsmikið og getur þá nefndin meðal annars kallað umsagnaraðila til telji hún þess þörf. Ekki verður séð að nefndin, hið æðra setta stjórnvald, sé verr í stakk búin til að gæta hagsmuna almennings en Samkeppniseftirlitið, hið lægra setta stjórnvald, þegar um framkvæmd þeirra gilda sömu reglur og bæði fylgja sama markmiði, að tryggja markmið samkeppnislaga og rétta framkvæmd þeirra.

Þá hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað bent á það að sé þessi heimild afnumin sé verið að svipta gæslumann almannahagsmuna þeim möguleika að bera úrskurði nefndarinnar undir dómstóla. Það skal því sérstaklega tekið fram í þessu samhengi að telji aðilar á sér brotið hafa þeir fullan rétt á því að leita til dómstóla og óska úrlausnar þeirra. Telji því einstaklingar eða fyrirtæki að samkeppnislög hafi verið brotin

og þeir hlotið skaða af slíku broti geta þeir byggt á því fyrir dómstólum og farið fram á skaðabætur vegna þessa.

Málshöfðunarheimild eftirlitsins kom inn í lögin árið 2011 og hljóðar svo: „Nú vill aðili, þ.m.t. Samkeppniseftirlitið, ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hans fyrir dómstólum“. Í ákvæðinu er ekki gerð krafa um að sérstök sjónarmið þurfi að vera fyrir hendi, svo sem umfang máls, almannahagsmunir eða fordæmisgildi, heldur nægir einfaldlega að eftirlitið uni ekki úrskurði nefndarinnar, og geti í kjölfarið nýtt sér þessa heimild.

8.1. Breytingar á frumvarpinu í ljósi athugasemda

Þegar frumvarp þetta var fyrst birt í Samráðsgátt stjórnvalda var lagt til að málskotsréttur Samkeppniseftirlitsins yrði felldur brott. Í ljósi ofangreinds studdi Viðskiptaráð þá breytingu heilshugar. Þau áform breyttust þó í ljósi athugasemda sem fram komu í samráði um að niðurfelling málskotsréttarins kynni að brjóta gegn skuldbindingum Íslands skv. EES-samningsnum. Frumvarpinu var því breytt á þá leið að ekki er lengur skilyrði að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála liggi fyrir áður en mál er höfðað fyrir dómstólum vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins. Með breytingunni geta þá aðilar máls metið sjálfir hvort ákvörðun eftirlitsins verði kærð til áfrýjunarnefndar samkeppnismála eða hvort leitað verði beint til dómstóla. Þó að Viðskiptaráð telji þetta skref í rétta átt, með því að fækka stigum í málsmeðferðarferlinu hvetur ráðið til þess að þetta verði endurskoðað.

Þær athugasemdir sem bárust í umsögn Samkeppniseftirlitsins voru á þá leið að afnám málskotsréttarins væri andstætt tilskipun ESB 2019/1. Tilskipun þessi hefur verið samþykkt af Evrópusambandinu, en hún fjallar um styrkingu samkeppnisyrivalda aðildarríkja til þess að efla framkvæmd og tryggja fullnægjandi virkni innri markaðarins.¹¹ Tilskipunin er merkt þannig að hún hafi þýðingu fyrir EES-samninginn en hefur aftur á móti ekki verið tekin upp í samninginn.

Tilskipunin sem vísað er til er hvorki að finna í viðauka við EES-samninginn, né í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Íslenska ríkinu ber því ekki skylda til að aðlaga löggjöf sína að texta tilskipunarinnar að svo stöddu enda er hvergi kveðið á um skyldu EFTA-ríkja innan ESB til að aðlaga löggjöf sína að gerðum sem verða teknar upp í EES-samninginn í framtíðinni. Jafnframt kemur fram í EES-gagnagrunni Stjórnarráðs Íslands að tilskipunin sé í skoðun hjá EFTA-ríkjunum innan EES, en af því leiðir að drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hafa ekki enn komið til skoðunar meðal ríkjanna þriggja.

Með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar eru gerðir ESB teknar upp í EES-samninginn, en í umræddum ákvörðunum kunna jafnframt að vera aðlaganir á viðkomandi gerð að aðstæðum hvers og eins EFTA-ríkis innan EES, sem og tilfallandi orðalagsbreytingar sem nauðsynlegar eru áður en gerðin er tekin upp í EES-samninginn. Þar sem upptaka tilskipunar 2019/1 í EES-samninginn er enn í skoðun meðal EFTA-ríkjanna innan EES, liggur ekki fyrir nákvæmlega hvaða skyldur verða lagðar á íslenska ríkið eða hvort EFTA-ríkin munu t.a.m. sækjast eftir aðlögun á texta tilskipunarinnar að einhverju leyti. Þá er óljóst hvenær

¹¹ Á ensku: Directive (EU) 2019/1 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market

tilskipunin verður tekin upp í EES-samninginn. Íslenska ríkinu er því ekki skylt að aðlaga samkeppnislög að umræddri tilskipun.

Þá vill Viðskiptaráð einnig áréttta nokkur atriði er varða tilskipunina og túlkun hennar.

Í 30. gr. tilskipunarinnar er fjallað um hlutverk samkeppnisyfirvalda fyrir dómstólum, að samkeppnisyfirvöldum, skuli tryggðar heimildir til aðildar að samkeppnismálum fyrir dómstólum í ákveðnum tilvikum og hafi rétt til áfrýjunar mála til æðra dómstigs. Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að sú túlkun að tilskipunin leggi þá skyldu að samkeppnisyfirvöldum sé tryggð málskotsheimild vegna ákvarðana áfrýjunarnefndar samkeppnismála gengur út frá því að áfrýjunarnefndir teljist „national court“ í skilningi tilskipunarinnar. Hugtakið dómstóll í skilningi Evrópuréttarins og EES-réttar hefur annað inntak en hefðbundið er í landslögum hér á landi og ekki hefur verið skorið nákvæmlega úr um túlkun hugtaksins þegar kemur að áfrýjunarnefnd samkeppnismála héraendis.

Þá er einnig mikilvægt að hafa í huga að ákvæðið tekur aðeins til 101. og 102. gr. TFEU (sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins), sem samsvarar 53. og 54. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn). Ákvæðið í tilskipuninni tekur því ekki til samrunamála eða mála þar sem ákvæði 10. gr. eða 11. gr. samkeppnislaga er beitt. Því eru engin efni til þess að SKE hafi málskotsheimild vegna úrskurða áfrýjunarnefndar í samrunamálum eða mála er varða íslensk samkeppnislög en ekki 53. og 54. gr. EES-samningsins. Jafnvel þótt ákvæðið sé túlkað svo að rétt sé að viðhalda málskotsrétti Samkeppniseftirlitsins vegna tilskipunarinnar, ætti í öllu falli að að þrengja málskotsréttinn svo hann eigi aðeins við þau mál er varði 53. og 54. gr. EES-samningsins.

Í ljósi ofangreinds skal það árétttað að þótt það sé skref í rétta átt að gera úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála valkvæðan telur Viðskiptaráð að ganga eigi lengra og afnema málskotsrétt Samkeppniseftirlitsins eða í öllu falli þrengja hann á þá leið að hann eigi bara við þau mál er snúa að 53. og 54. gr. EES-samningsins.

10. Leiðbeiningarskylda

Lagt er til að bætt verði við markmiðsákvæði laganna að markmiðinu sé náð með því að „stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur“. Samkvæmt greinargerð á breytingin að hnykkja á leiðbeiningar- og upplýsingahlutverki Samkeppniseftirlitsins.

Það er engum vafa undir orpið að hnykkja þurfi á leiðbeiningar- og upplýsingahlutverki Samkeppniseftirlitsins. Viðskiptalífið hefur lengi kallað eftir slíkum leiðbeiningum af hálfu Samkeppniseftirlitsins og hafði frumkvæði að því að gefa út leiðbeiningar um samkeppnislög í apríl 2018, í samstarfi við Samtök atvinnulífsins og Lögmannafélag Íslands.¹² Þrátt fyrir að ætlunin sé að efla leiðbeiningar- og upplýsingarhlutverki eftirlitsins þarf slíkt að koma skýrt fram, en ofangreindar breytingar gera það ekki nægilega vel. Þannig mætti tilgreina sérstaklega í lögnum að eftirlitinu sé skylt að gefa reglulega út leiðbeiningar um markaði, mat á stöðu á markaði og hvað fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu beri að varast. Norsku samkeppnislögin hafa til að mynda að geyma ákvæði um leiðbeiningarskyldu norska

¹² Hollráð um heilbrigða samkeppni, sjá hér: <https://vi.is/%C3%9Atg%C3%A1fa/annad/hollrad-samkeppni-1-utgafa.pdf>

samkeppniseftirlitsins, en í greinargerð með frumvarpinu segir að ekki verði séð að það ákvæði gangi að neinu leyti lengra en leiðbeiningarskylda stjórnvalda skv. 7. gr. stjórnsýslulaga. Viðskiptaráð telur þó mikilvægt að áréttu að í ljósi þess hve matskennd samkeppnislög eru sé nauðsynlegt að skilgreina leiðbeiningarskyldu eftirlits sem beitir þessum matskenndu reglum á skýran og skilmerkilegan hátt í lögunum sjálfum. Þetta er mikilvægt sér í lagi vegna skorts á leiðbeiningum frá eftirlitinu. Viðskiptaráð hvetur því til þess að viðlíka ákvæði og í norsku samkeppnislögunum verði bætt í íslensk samkeppnislög.¹³

¹³ Sjá 9. gr. norsku samkeppnislaganna, Konkurranseloven: „Konkurransetilsynet plikter å veilede foretak vedrørende forståelse av denne lov, lovens rekkevidde og dens anvendelse i enkeltsaker“.

Önnur atriði samkeppnislaga

Viðskiptaráð sér ástæðu til að koma á framfæri athugasemdum við önnur atriði samkeppnislaga sem ráðið telur brýnt að ráðist sé í breytingar á, þó að frumvarpið feli ekki í sér slíkar breytingar.

11. Réttarstaða fyrirtækja við rannsókn mála sé bætt

Samkeppniseftirlitið hefur víðtækar heimildir við rannsókn mála meintra brota á samkeppnislögum. Í samkeppnislögum er þó ekki að finna ákvæði um þau rannsóknarræði sem Samkeppniseftirlitið hefur við rannsókn þessara mála eða um réttarstöðu þeirra fyrirtækja sem í hlut eiga heldur er aðeins vísað til laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Viðskiptaráð telur mikilvægt að þessu sé breytt til samræmis við samkeppnislög annarra Norðurlanda. Í samkeppnislögum allra annarra Norðurlanda er að finna ítarleg ákvæði um húsleitir og framkvæmd slíkra aðgerða og ekki þekkist að vísað sé til laga um meðferð sakamála í þessu samhengi. Lagaumgjörð Íslands hvað þetta varðar er því töluvert frábrugðin því sem þekkist á öðrum Norðurlöndum og í Evrópu. Viðskiptaráð leggur því til að sambærilegum ákvæðum og tíðkast á Norðurlöndunum verði bætt við íslensk samkeppnislög en slíkt er til þess fallið að stuðla að gagnsæi í framkvæmd samkeppnismála hérlendis.

Þetta telur Viðskiptaráð sérstaklega mikilvægt í ljósi þeirra athugasemda er bárust í umsögn LOGOS lögmannsstofu við frumvarpið er það lá fyrir í samráðsgátt. Þar er fjallað um að í framkvæmd húsleita Samkeppniseftirlitsins sé í mörgum tilfellum lagt hald á öll rafræn gögn viðkomandi fyrirtækis, þar á meðal er pósthjónn fyrirtækja í heild sinni gjarnan afritaður. Þar segir að fyrirtæki sem slíku úrræði sæta hafa litla sem enga möguleika til að leita til dómstóla um rétt sinn, t.a.m. ef þau telja að hald hafi verið lagt á gögn úr hófi eða heimild hafi ekki staðið til húsleitar, og að þetta sé þvert á þá framkvæmd sem tíðkast víða hvar erlendis. LOGOS bendir á að framkvæmdin hafi verið sú að í kjölfar húsleitar hafi fulltrúa viðkomandi fyrirtækis verið gefinn kostur á að vera viðstaddur skoðun rafrænna gagna í húsakynnum SKE, en síðari tíma framkvæmd bendi til þess að fulltrúum fyrirtækis sé ekki lengur gefinn kostur á að vera viðstaddur slíka skoðun rafrænna gagna. Þannig sé enginn vegur fyrir þau fyrirtæki sem húsleit sæta að gæta réttinda sinna, þ.m.t. hvort skoðuð séu samskipti sem ólögmeitt er að leggja hald á. Koma má í veg fyrir þessa stöðu með því að kveða skýrt á um fyrirkomulag í samkeppnislögum, líkt og gert er í fjölmörgum okkar nágrannalöndum.

Viðskiptaráð leggur sérstaka áherslu á að heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja hald á gögn sem innihalda samskipti við lögmennt sé takmörkuð með skýrum hætti við innanhúslögmennt. Í núgildandi samkeppnislögum er, eins og gert var grein fyrir að ofan, vísað í að fylgja skuli lögum um meðferð sakamála en í 1. mgr. 68. gr. þeirra laga kemur fram að óheimilt sé að leggja hald á muni ef þeir hafa að geyma upplýsingar um það sem sakborningi og verjanda hans hefur farið á milli. Ætti þetta ákvæði því einnig að gilda um haldlagningu Samkeppniseftirlitsins á slíkum gögnum. Ekkert er þó fjallað um þetta í samkeppnislögum, þannig er óljóst hvort leggja megi hald á samskipti við innanhússlögmennt sem starfa hjá fyrirtæki sem sætir rannsókn. Flest öll Evrópuríki taka fyrir það að hald sé lagt á samskipti við lögmennt aðra en innanhússlögmennt. Í finnsku samkeppnislögum er kveðið á um að undanþága frá haldlagningu gagna eigi einungis við um lögmennt sem starfa ekki hjá fyrirtækinu.¹⁴ Í norsku samkeppnislögum er

¹⁴ Sjá 3. mgr. 38. gr. finnsku samkeppnislaganna.

kveðið á um það að þegar samkeppnisyfirvöld rannsaki haldlögð gögn skuli fulltrúi viðkomandi fyrirtækis vera viðstaddur m.a. til að ganga úr skugga um að ekki sé þar að finna gögn sem feli í sér samskipti við lögmann.¹⁵ Þetta þarf að mati Viðskiptaráðs einnig að koma skýrt fram í íslenskum samkeppnislögum til að tryggja réttarstöðu fyrirtækja við húsleit.

Ofangreind atriði eru sérlega mikilvæg í ljósi þeirrar breytingar sem frumvarpið kveður á um að Samkeppniseftirlitinu verði veitt heimild til að framkvæma húsleitir að beiðni samkeppnisyrvalda á Norðurlöndunum.

12. Forgangsröðun

Í núgildandi samkeppnislögum er kveðið á um að við afgreiðslu mála sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að forgangsráða. Ef Samkeppniseftirlitið ákveði á einhverju stigi máls að nýta heimild til forgangsröðunar mála, skuli aðilum þess máls sem tefst í meðferð vegna þessa, tilkynnt um hina fyrirsjáanlegu töf og þeim greint frá því hvenær ákvörðunar megi vænta sbr. reglur samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 um málsmeðferð.

Í greinargerð kemur fram að við forgangsröðun verkefna samkeppniseftirlitsins varði 9. gr. málsmeðferðarreglnanna. Þau almennu sjónarmið sem þar koma fram eiga við um mat á því hvort tilefni sé til rannsóknar yfir höfuð, en ekki forgangsröðun þeirra verkefna sem SKE hefur þegar á borði sínu sem hér er kallað eftir. Í greinargerðinni segir að beiting forgangsröðunarheimilda byggji óhjákvæmilega á mati hverju sinni að slíkar heimildir þurfi að vera nægilega opnar og sveigjanlegar til að þjóna tilgangi sínum. Of fastmótaðar reglur um forgangsröðun mála geti enda haft „áhrif á samskipti fyrirtækja við Samkeppniseftirlitið.“ Ekki er fullljóst hvað við er átt með þessu.

Í ljósi fjölda þeirra erinda sem berast Samkeppniseftirlitinu er eðlilegt að stofnunin geti forgangsráðað verkefnum svo að störf hennar verði markvissari. Hins vegar er hvergi að finna leiðbeiningar um það hvernig og á hvaða grundvelli Samkeppniseftirlitið skuli forgangsráða málum. Einhverja leiðsögn er finna um það á heimasíðu eftirlitsins og í reglum um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins en hvergi er þó að finna þau sjónarmið sem Samkeppniseftirlitið lítur til við forgangsröðun mála.

Mikilvægt er að auka gagnsæi um það hvernig málum er forgangsráðað hjá samkeppnisyfirvöldum. Óskýrleiki um þetta eykur hættu á að málum sé mögulega forgangsráðað handahófskennt og/eða eftir geðþóttu. Einnig verður að telja það mjög bagalegt fyrir málsaðila að Samkeppniseftirlitið geti ákveðið að hreyfa ekki við máli í mörg ár því það telur það ekki í forgangi. Þegar mál er loks tekið fyrir kemur síðan í ljós að eftirlitið telur háttsemina fela í sér stórfellt brot á samkeppnislögum. Færa má rök fyrir því að málsaðilar hafi réttmætar væntingar til þess að þegar mál þeirra er ekki sett í forgang sé málið ekki líklegt til að leiða af sér ákvörðun um stórfellt brot á samkeppnislögum og að háar sektir séu lagðar á fyrirtækið. Mörg Samkeppniseftirlit innan Evrópu hafa gert stefnu sína um forgangsröðun mála opinbera með einhverjum hætti.

Viðskiptaráð hvetur því til þess að Samkeppniseftirlitinu verði gert skylt með lögum að birta viðmið um það hvernig forgangsráða skuli málum og á hvaða grundvelli. Við þetta má bæta að löggjafinn hefur þegar

¹⁵ Sjá 25. gr. norsku samkeppnislagna.

tekið af skarið með samrunamál og sett afgreiðslu slíkra mála tímamörk í lögum með þeim afleiðingum að slík mál eru efst í forgangs röð stofnunarinnar. Viðskiptaráð leggur til að í öllu falli verði athugað hvort afgreiðslu fleiri mála megi setja slík tímamörk, þannig óvissa um málalok fyrir aðila samkeppnismála minnki.

13. Vextir af endurgreiddum fjármunum

Viðskiptaráð leggur einnig til að fyrirkomulag á endurgreiðslu fjármuna til fyrirtækja verði breytt. Þegar áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar lækka sektir sem Samkeppniseftirlitið hefur lagt á fyrirtæki ber Samkeppniseftirlitinu að endurgreiða það sem fyrirtækið sem í hlut á hefur ofgreitt. Í núgildandi framkvæmd er þessi mismunur endurgreiddur án nokkurra vaxta. Þetta á jafnvel við þó langur tími hafi liðið frá greiðslu sektarinnar og þangað til hún er lækkuð af æðra stjórnvaldi eða dómstólum. Þannig geta fyrirtæki sem lenda í slíkri stöðu ekki ávaxtað fjármuni sína og fá engar bætur nema þau geti sýnt fram á að viðkomandi stjórnvald hafi gerst brotlegt við lög þegar sektarfjárhæð var ákvörðuð. Hæstiréttur hefur einnig komist að þeirri niðurstöðu að lögum um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda nr. 29/1995 verði ekki beitt með lögjöfnun í slíkum tilvikum, sbr. dómur Hæstaréttar í máli nr. 52/2013 frá 30. maí 2013. Ef stjórnvaldssekt er hins vegar ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar.

Þar sem að langur tími getur liðið frá því að sekt er ákvörðuð og þar til æðra stjórnvald eða dómstóll lækkar sekt er eðlilegt að það fyrirtæki sem í hlut á fái þá fjármuni endurgreidda ásamt vöxtum. Ef ekki, verður fyrirtækið fyrir tjóni. Í greinargerð með frumvarpinu kemur nú fram að ekki standi rök til þess að taka samkeppnislaga brot sérstaklega fyrir þar sem háar stjórnvaldssektir geta verið lagðar á fyrirtæki á grundvelli annarra laga og almenna stefnumótun þyrfti hér til sem næði til allra stjórnvaldssekta. Viðskiptaráð telur brýna þörf á að breyta þessu fyrirkomulagi og ef löggjafinn metur svo að ekki sé tilefni til þess að breyta þessu eingöngu þegar kemur að samkeppnislögum sé mikilvægt að skoða málið heildstætt og grípa til breytinga á fyrirkomulagi stjórnvaldssekta þannig að fyrirtæki eigi rétt á vöxtum af þeim fjármunum sem þau fá endurgreitt þegar sektir eru lækkaðar.

14. Formgalli á málsmeðferð

Viðskiptaráð telur rétt að koma á framfæri athugasemdum við e- lið 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga. Málsgreinin heimilar Samkeppniseftirlitinu að taka samruna til skoðunar að nýju þegar áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstóll ógildir ákvörðun um höfnun samruna eða setningu skilyrða fyrir samruna vegna formgalla á málsmeðferð. Heimildin kom inn í lög in árið 2008 en slík ákvæði er ekki að finna á öðrum Norðurlöndum.

Eðlilegt er að leggja þá skyldu á Samkeppniseftirlitið að stofnunin fylgi formreglum stjórnsýsluréttarins. Málsmeðferð vegna samrunamála er íþyngjandi en í ljósi þess er rétt að leggja þá skyldu á stofnunina að framfylgja formreglum stjórnsýsluréttarins og samkeppniseréttarins til hins ýtrasta. Óeðlilegt verður að teljast að láta fyrirtæki sem eiga mál til meðferðar hjá eftirlitinu bera hallann af því ef eftirlitið fer ekki að settum lögum og reglum í málsmeðferð.

Séu allir frestir nýttir getur samrunamál tekið allt að hálf t ár hjá eftirlitinu. Telji fyrirtæki að á því hafi verið brotið við málsmeðferðina, að formgalli sé á henni, geta fyrirtæki byggt á því fyrir áfrýjunarnefnd

Samkeppnismála og eftir atvikum dómstólum og fengið úr því skorið. Þrátt fyrir að fá þann úrskurð standa fyrirtæki í kjölfarið á byrjunarreit eftir að hafa gengið í gegnum ofangreint ferli sem getur tekið verulega langan tíma, verið kostnaðarsamt og hefur því lítið upp á sig fyrir fyrirtæki að byggja á því fyrir áfrýjunarnefnd eða dómstólum að brotið hafi verið á rétti þess við málsmeðferðina, jafnvel þó að fyrirtæki telji að brotið hafi verið gróft.

Sú hugsun er liggur að baki þessu ákvæði er að vissu leyti skiljanleg; að skaðlegir samrunar fari ekki í gegn vegna formgalla á málsmeðferð hjá eftirlitinu, en hér verður að mati Viðskiptaráðs að tryggja hagsmuni fyrirtækja og sjá til þess að þeim séu tryggð þau lágmarksréttindi sem stjórnarsýslulögin eiga að tryggja. Viðskiptaráð telur því mikilvægt að þessu verði breytt og að fundin verði leið til að réttlæta þessi sjónarmið, en ráðið telur mikilvægt að ávallt sé gætt að þeim lágmarksréttindum sem stjórnarsýslulögum sé ætlað að tryggja fólki og fyrirtækjum þessa lands.

15. Bindandi álit

Viðskiptaráð leggur til að Samkeppniseftirlitinu verði veitt heimild til að gefa út bindandi álit um afmörkuð álitamál sem falla undir starfssvið stofnunarinnar. Fyrirmyndir um slík álit má finna hvort tveggja hjá öðrum ríkjum og hjá íslenskum stjórnvöldum á öðrum málefnasviðum.

Ætla má að bindandi álit séu sérlega hentug fyrir smáríki til þess að skapa réttarvissu á hagkvæman hátt án þess þó að draga úr virkni og öryggi regluverksins. Bindandi álit tíðkast til að mynda í skattamálum, sbr. lög nr. 91/1998. Þau lög kveða á um að Ríkisskattstjóri skuli láta uppi bindandi álit í skattamálum eftir því sem nánar er kveðið á um í lögnum, enda geti málið varðað verulega hagsmuni þess sem eftir slíku álitu leitar. Niðurstaðan er bindandi fyrir skattayfirvöld en álitsbeiðandi ræður því hvort hann taki mið af álitinu eða ekki. Þá hefur tollstjóri einnig heimild til að gefa út bindandi álit um tollflokkan vöru, sbr. tollalög nr. 88/2005.

Ákvæði samkeppnislaga eru opin og matskennd og oft ríkir töluverð óvissa um framkvæmd þeirra. Með útgáfu bindandi álita um afmörkuð álitamál gætu fyrirtæki fengið álit Samkeppniseftirlitsins á tilteknum atriðum sem geta dregið úr þessari réttaróvissu. Þetta er auk þess til þess fallið að fækka málum sem koma til kasta eftirlitsins.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að á sama tíma og Viðskiptaráð styðji þá breytingu að Samkeppniseftirlitið hætti að veita undanþágur frá 10. og 12. gr. skl, geti ráðið ekki aðhylltst að eftirlitið veiti bindandi álit. Ráðið telur mikilvægt að áréttu að þessi atriði eru ekki sambærileg. Með bindandi álitu geta fyrirtæki beint ákveðnu álitaefni til eftirlitsins og fengið svar sem er ekki breytilegt yfir ákveðinn tíma. Slík álit tryggja fyrirsjáanleika í samkeppnismálum og eiga sér fyrirmyndir í öðrum ríkjum.

16. Sameining stofnana

Örríki eins og Ísland ber hærri hlutfallslegan kostnað af því að halda uppi stofnanakerfi en fjölmennari ríki. Hlutfallslegur kostnaður skattgreiðanda af rekstri hinna ýmsu stofnana er þannig mun meiri á Íslandi en í fjölmennari ríkjum. Það er þó mikilvægt í þessu samhengi að skilja á milli umræðu um hagkvæmni annars vegar og umfang þjónustu hins vegar enda er ekki verið að draga í efa það gríðarlega mikilvæga hlutverk sem margar ríkisstofnanir sinna. Þó er ljóst að fórnarkostnaður smæðarinnar felst í þessum aukna kostnaði skattgreiðenda.

Með sameiningum smærri stofnana í stærri rekstrareiningar má vinna gegn þessum áhrifum, en ávinningur sameininga kom skýrt fram í úttekt Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á íslenska stofnanaumhverfinu. Þar sýndu gögn um íslenskar stofnanir að umtalsvert lægra hlutfall útgjalda fer í stoðþjónustu í stærri stofnunum. Þannig nýtast fjármunir í meiri mæli til að sinna þeim kjarnaverkefnum sem stofnunum er falið.

Ýmis rök mæla með því að ríkisstofnanir séu sameinaðar. Þó er misjafnt eftir ríkjum hvaða fyrirkomulag er best í þessu samhengi. Alþjóðleg þróun og nýlegar breytingar á fyrirkomulagi eftirlitsstofnana í hinum ýmsu ríkjum í Evrópu styðja þá niðurstöðu að eitt og sama stjórnvaldið geti farið með marga málaflokka. Þróunin í mörgum ríkjum Evrópu er í átt til sameiningar verkefna með fækkun og stækkun stofnana og má þar nefna t.a.m. Finnland og Danmörk, sem eru lönd sem við berum okkur ítrekað saman við, en þar eru Neytendastofa og Samkeppniseftirlit starfrækt undir einni og sömu stofnuninni.

Reynslan sýnir að rétt útfærðar sameiningar skila margvíslegum ávinningi, ekki síður faglegum en fjárhagslegum. Þegar lögregluembætti voru sameinuð árið 2007 jókst hlutfall upplýstra mála um 29%, eignaspjöllum fækkaði um 40% og ánægja með störf lögreglunnar jókst um 5%. Sameining skattembætta úr tíu í eitt árið 2010 skilaði einnig faglegum ávinningi: afgreiðslutími kæra styttist um 50%, afgreiðslutími erinda styttist um 62% og 98% starfsfólks voru ánægð með sameininguna. Þessi árangur náðist á sama tíma og fjárframlög til beggja stofnana drógust saman. Sameiningar snúast því ekki síður um að bæta þjónustu en að auka hagkvæmni.

Kostir fjölþættra stofnana fyrir minni ríki

Hægt er að færa rök með og á móti sameiningu stofnana og fræðimönnum ber ekki saman um kosti og galla sameininga. Viðskiptaráð telur í því samhengi tilefni til að vísa í skrif Frederic Jenny, sem er prófessor í hagfræði hjá ESSEC Business School í París og formaður OECD Competition Committee. Samkeppniseftirlitið vísaði ítrekað í téðan Frederic í umsögn sinni við breytingu á samkeppnislögum í samráðsgátt stjórnvalda og þá hefur eftirlitið ítrekað vísað til OECD og starfs OECD Competition Committee í andsvörum sínum við hugmyndum um sameiningu stofnana þegar þær voru hafðar uppi árið 2016.

Í grein sinni „The institutional design of Competition Authorities: Debates and Trends“, fjallar Jenny um kosti og galla sameiningar samkeppniseftirlits og sérfræðieftirlita og segir Jenny m.a. :

„The optimal arrangement when it comes to whether one should entrust sectoral regulatory functions to the competition authority may differ depending on the size of the country. Indeed smaller countries may have difficulties supporting separate institutions given their public resource constraints and the important weight attributed to possible economies of scope or economies of scale in those countries may tip the balance of advantages and costs in favour of multi-function agencies.“

Viðskiptaráð telur að Ísland sé einmitt gott dæmi um lítið land þar sem þessi rök Jenny eigi að fullu við. Þá segir Jenny:

„Similarly the contribution of Spain to the OECD debate on institutional changes makes the point that the regulatory model for energy and telecommunications based on specialized regulators had been designed at the beginning of the liberalization process but that, as competition developed in both sectors and as

the frontier between telecommunication and the digital economy became more blurred, the need for better coordination among sectoral regulators, on the one hand, and between sectoral regulators and competition law enforcers, on the other hand, required a different and more integrated regulatory system which led in 2013 to the creation of the new Spanish National Authority for Markets and Competition.”

Að mati Viðskiptaráðs eiga ofangreind rök að fullu við um stöðuna hérlendis. Langt er síðan að virk samkeppni myndaðist á fjarskiptamarkaði og við þær aðstæður taka almennar samkeppnisreglur við af sértækum reglum og því ekki ástæða til þess að sértækar samkeppnisreglur gildi umfram hinar almennu. Þegar þannig stendur á eru rök til sameiningar stofnana enn sterkari. Ljóst er að töluverð skörun er á verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar og annarra stofnana, Samkeppniseftirlitsins, og Neytendastofu. Þetta hafa fyrirtæki bent á sem lúta eftirliti þessa stofnana og hafa mál þeirra jafnvel hafa velkst á milli þeirra í stað þess að það sé skoðað af einu og sama stjórnvaldinu, sem myndi tryggja skjóta og skilvirka meðferð mála sem að öðrum kosti geta haft neikvæð áhrif á uppbyggingu markaðarins.¹⁶

Fyrirætlanir um sameiningu

Árið 2013 voru birtar tillögur Hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar þar sem hvatt var til þess að valdmörk og verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins yrðu skoðuð með hugsanlegri sameiningu embættanna.¹⁷ Þá var lögmannsstofan Juris (Páll Ásgrímsson hdl.) fengin til að vinna minnisblað fyrir innanríkisráðuneytið þar sem hugsanlegar sameiningar voru skoðaðar og í kjölfarið framkvæmdi Capacent fýsileikagreiningu á sameiningunni.¹⁸ Lítið hefur þó farið fyrir umræðu um málið síðan þá.

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar var lagt til að unnið yrði að sameiningu Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og Orkustofnunar. Jafnframt var lagt til að eftirlit með ákvæðum fjölmiðlalaga, yrði fært til hinnar sameinuðu stofnunar í heild eða að hluta og að þau verkefni Neytendastofu sem lúta eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðar færist á síðari stigum til sameinaðrar stofnunar. Þá var komist að þeirri niðurstöðu í fýsileikagreiningu Capacent að ákjósanlegt væri að sameina Samkeppniseftirlitið, Póst- og fjarskiptastofnun, Fjölmiðlanefnd og raforkueftirliti Orkustofnunar í eina stofnun.

Árið 2016 var hins vegar fallið frá áformum um að skoða frekar sameiningar ofangreindra stofnana. Í viðtali við Ríkissjónvarpið var Ragnheiður Elín Árnadóttir, þá iðnaðar- og viðskiptaráðherra spurð að því hvers vegna hætt hefði verið við áform um sameiningu stofnana. Hún svaraði því að um flókið mál væri um að ræða, utanaðkomandi ráðgjafar kæmu að málinu og vanda þyrfti til verka. Í ljósi þess að kjörtímabilið hefði styst væri ekki talið rétt að fara af stað með svo viðamikla vinnu að sameina stofnanirnar á lokametrum

¹⁶ Sjá til að mynda umsagnir Sýnar hf. og Símans við drög að breytingum á fjarskiptalögum:

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2562](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2562)

¹⁷ Sjá tillögur hagræðingarhópsins hér: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir2/tillogur-hagraedingarhops-11-nov.pdf>

¹⁸ Sjá fýsileikagreiningu Capacent hér: <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/capacent-2015-fysileikagreining-se-pfs.pdf> og tillögur hagræðingarhópsins hér: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir2/tillogur-hagraedingarhops-11-nov.pdf>

kjörtímabilisins. Þannig er ljóst að ekki var fallið frá málinu á þeim grunni að óskynsamlegt væri að sameina umræddar stofnanir. Allar staðreyndir benda aftur á móti til hins gagnstæða, að fýsilegt sé að ráðast í hugmyndir á borð við þá er iðnaðar- og viðskiptaráðherra lagði fram árið 2016.

Viðskiptaráð telur mikilvægt að þessari vinnu sé nú fram haldið, ekki síst með þá efnahagskrísu í huga sem vofir yfir vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Skynsamlegt sé að taka upp þráðinn þar sem frá var horfið fyrir örfáum árum síðan, en mikið starf er þegar unnið hvað sameiningu stofnana varðar. Þar að auki samræmast hugmyndirnar stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar auk þess sem atvinnulífið hefur lengi kallað eftir aukinni skilvirkni og minni tvíverknaði í opinberu eftirliti.

Að lokum


Brýn þörf er á breytingu á samkeppnislögum. Viðskiptaráð telur það frumvarp er nú liggur fyrir vera skref í rétta átt þar sem hraðari og skilvirkari meðferð samkeppnismála er nauðsynleg fyrir viðskiptalífið og neytendur. Það er jákvætt að heimildir samkeppnisyfirvalda séu færðar nær því sem almennt gengur og gerist í okkar nágrennlöndum, verði frumvarp þetta að lögum.

Viðskiptaráð leggur því til að frumvarpið nái fram að ganga, en bindur vonir við að ofangreindar athugasemdir verði teknar til skoðunar og hafðar að leiðarljósi við breytingar á frumvarpinu. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og er reiðubúið að skýra þessa umsögn nánar sé þess óskað.

Virðingarfyllst,



Ari Fenger
formaður Viðskiptaráðs Íslands



Ásta S. Fjeldsted
framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands