



Efnahags- og viðskiptanefnd  
Nefndarsviði Alþingis  
Þórshamri v/ Templarasund

150 – REYKJAVÍK

AVS/AE

Rvk. 06.04.2000 ✓

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993.**

Samtökum atvinnulífsins hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á samkeppnislögum, nr. 8/1993, þskj. 770- 488. SA fagnar ýmsum breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu en telur það ótæka niðurstöðu fyrir atvinnulífið að það verði að lögum óbreytt.

Í frumvarpinu er ekki vikið einu orði að breytingum á stjórnáskilum samkeppnismála sem mikið hefur verið gagnrýnd. Ógildingarheimild samkeppnisyfirlýðinga á samruna fyrirtækja er hvorki felld út né þrengd eins og Samtök atvinnulífsins hafa lagt til, heldur eru samrunareglur hertar til muna. Við þetta hefur SA ýmislegt að athuga. Hafa verður í huga þær aðstæður hér á landi að víða starfa fá fyrirtæki á hverju sviði og ógilding á grundvelli markaðsráðandi stöðu án þess að um misbeitingu sé að ræða getur hæglega orðið til þess að hamla gegn aukinni framleiðni og bættum lífskjörum.

**Aðdragandi frumvarpsins**

Samtök atvinnulífsins höfðu ásamt Samtökum iðnaðarins og Verslunarráði Íslands, frumkvæði að því að sett yrði á fót nefnd til þess að endurskoða samkeppnislög. Viðskiptaráðherra skipaði nefnd í nóvember 1998 og lauk hún störfum í nóvember sl. Samtök atvinnulífsins telja því miður að nefndarstarfið hafi ekki ráðið miklu um efni frumvarpsins eins og látið er að liggja í athugasemdum með frumvarpinu.

Í frumvarpinu er ekki er tekið tillit til mjög alvarlegra athugasemda sem gerðar hafa verið við stjórnáskilum samkeppnislaga. Þær breytingar sem þó er lagt til að gerðar verði varðandi stjórnáskilum koma einkum til móts við óskir samkeppnisyfirlýðinga. Hér er aðallega átt við niðurfellingu á ákvæði um fyrirfram álit og lengingu á tímabrestum sem samkeppnisyfirlýðing hafa til að taka ákvörðun í samrunamálum. Hins vegar er ekki vikið einu orði að breytingum á stofnanabætti laganna sem fjölmargir nefndarmenn lögðu til. Af þeim 13 nefndarmönnum sem skiluðu inn tillögum vildu 7 endurskoða stjórnáskilum laganna með ákveðnum hætti og lögðu fram tillögur þess efnis. Tveir nefndarmanna til viðbótar tóku sérstaklega undir þessar ábendingar án þess þó að skila inn sérstökum tillögum.

Ekki þykir ástæða til að fara fleiri orðum um aðdraganda frumvarpsins en ástæða þykir til að taka það fram að tillögur SA í nefndinni hafa greinilega ekki verið hafðar til hliðsjónar við samningu frumvarpsins nema að mjög litlu leyti.

**Stjórnáskilum laganna**

Samtök atvinnulífsins telja nauðsynlegt að endurskoða hlutverk Samkeppnisstofnunar, samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Mjög mikilvægt er að réttaröryggi sé tryggt og að fullt traust ríki



í garð samkeppnisyfirvalda um málsmeðferðina. Bannreglan sem lögð er til í frumvarpinu kallar á nýja og vandaðri málsmeðferð.

Jafnræðissjónarmiða og andmælaréttar er ekki nægilega gætt við ákvarðanir á fyrsta stigi þessara mála. Mikilvægt er að sjónarmið aðila komist á framfæri á beinan hátt við þann aðila sem tekur ákvörðun hverju sinni. Eðlilegt er að Samkeppnisstofnun beri sjálfstætt ábyrgð á sínum ákvörðunum án þess að það gerist í skjóli samkeppnisráðs eins og nú er.

Í núgildandi kerfi geta þeir sem reka mál fyrir Samkeppnisstofnun ekki komið sjónarmiðum sínum á framfæri við samkeppnisráð án milligöngu stofnunarinnar. Þessu verður að breyta. Miða hugmyndir SA við það að Samkeppnisstofnun taki sjálfstæðar ákvarðanir sem hægt væri að kæra til sjálfstæðs úrskurðaraðila. Greina þarf alfarið á milli þessa sjálfstæða úrskurðaraðila og starfa stofnunarinnar til að gæta jafnræðis milli þeirra sem Samkeppnisstofnun rekur mál gegn og aðilanna sjálfra. Til að slíkar breytingar þjóni tilgangi sínum þarf jafnframt að tryggja úrskurðaraðilanum starfsaðstöðu og sérþekkingu til að vinna sín störf fljótt og örugglega. Þaðan færu málin til dómstóla ef svo bæri undir.

### Bannreglan

Breyting á 11. gr. laganna sem miðar að því að banna misnotkun á markaðsráðandi stöðu er almennt til bóta enda hefur talsverð óvissa ríkt um heimildir samkeppnisyfirvalda á grundvelli 17. gr. núgildandi samkeppnislaga. Það sama má segja um breytinguna sem felst í 3. gr. frumvarpsins. Telja verður að reglan verði fyrir vikið mun skýrari heldur en í núgildandi samkeppnislögum.

### Hópundanþágur

Ofangreindar breytingar hafa það í för með sér að nánar tilteknum athöfnum fyrirtækja sem eru fyrirfram bannaðar fjölgar. Stjórnvöld þurfa því lagaheimild til að setja hópundanþágur í formi reglugerða, þ.e. reglugerð þar sem sérstaklega er getið um þá samninga eða samningsákvæði sem eru undanþegnir banni laganna. Hér eru hafðar í huga hópundanþágureglugerðir sem gilda á sviði EES-réttar en í ákveðnum tilvikum getur samningur haft skaðleg áhrif á samkeppni en engu að síður verði leyfilegur á grundvelli EES-réttar vegna hópundanþágu sem gildir um þess háttar samninga. Í 8. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að samkeppnisráð geti sett hópundanþágur sambærilegar þeim sem gilda í EES-réttinum. SA telur nauðsynlegt að samkeppnisyfirvöldum verði gert skylt að setja slíkar hópundanþágur og að það verði gert innan ákveðins tíma.

### Samrunareglur

Grundvallarbreytingin sem í því felst að taka upp bannregluna í íslensk samkeppnislög er í samræmi við þær tillögur sem Samtök atvinnulífsins hafa lagt fram. Samhliða þeirri tillögu lagði SA til að felld yrði út heimild samkeppnisyfirvalda til ógildingar á samruna fyrirtækja eða gildissvið heimildarinnar þrengt verulega. SA hefur lagt til að samkeppnisyfirvöld skuli fyrst og fremst hafa eftirlit með ólögsmætu samráði fyrirtækja og eftirlit með misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækja.

Hafa verður í huga að þær aðstæður hér á landi að víða starfa fá fyrirtæki á hverju sviði. Ógilding samruna á grundvelli markaðsráðandi stöðu án þess að um misbeitingu sé að ræða getur hæglega orðið til þess að hamla gegn aukinni framleiðni og bættum lífskjörum.

Því leggur SA til að ógildingarheimild samkeppnisyfirvalda á samruna fyrirtækja verði felld niður enda er hún óþörf, sérstaklega í ljósi þess að lagt er til bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Ef ekki verður fallist á að fella ógildingarheimildina út úr frumvarpinu þarf að tryggja að gildissvið 18. gr. laganna verði þrengt verulega. SA leggur til að í 18. gr. laganna verði sett inn ákveðin skilyrði um lágmarksveltu þeirra fyrirtækja sem í hlut eiga. Er það í samræmi við það sem þekktist í öllum helstu ríkjum sem við miðum okkur við. Samruni sem er undir slíkum mörkum yrði því undanskilinn samrunaákvæðum laganna.

SA telur að þær breytingar sem frumvarpið gerir ráð fyrir varðandi efnisskilyrði um lögmæti samruna séu almennt til bóta. SA leggur til að hnykket verði enn frekar á þessum skilyrðum þannig að 3. ml. 1. mgr. 18. gr. laganna, sbr. 10. gr. frumvarpsins, hljóði svo: “Við mat á lögmæti samruna skal samkeppnisráð taka sérstakt tillit til þess að hvaða marki samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis á fjölbjóðlegum mörkuðum.”



SA telur einnig að undanþága vegna samruna móður- og dótturfélaga sé nauðsynleg í 18. gr. laganna verði ógildingarheimilidinn látinn halda sér. Þá er alfarið lagst gegn bráðabirgðahlutun á meðan á rannsókn stendur og lagt til að slík heimild verði felld út enda gildandi heimild í 8. gr. fullnægjandi.

### Tímafrestur í samrunamálum

Ef ekki verður fallist á að fella út úr frumvarpinu ógildingarheimild samkeppnisyfirvalda í samrunamálum telja Samtök atvinnulífsins að taka verði tímafresti, sbr. 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins, til endurskoðunar.

Skv. frumvarpinu er tímafrestur sem samkeppnisyfirvöld hafa til ákvörðunar í samrunamálum rýmkaður til muna. Allt að fjórir mánuðir geta liðið þar til samkeppnisyfirvöld taka fyrstu ákvörðun um það hvort þau telji samruna standast samkeppnislög eða ekki. Hér verður að hafa í huga að átt er við allt að fjögurra mánaða bið eftir fyrstu ákvörðun á stjórnarsýslustigi. Það gefur því auga leið að enn lengri bið er eftir ákvörðun áfrýjunarnefndar samkeppnismála og dómstólanna ef svo ber undir.

SA eru samþykkt þeirri reglu sem frumvarpið gerir ráð fyrir varðandi upphafstíma tímafrestsins þó þannig að tímafresturinn sjálfur verði styttr miðað við það sem frumvarpið gerir ráð fyrir. SA telur að það til mikilla bóta að samkeppnisyfirvöld hafi 30 daga frest til að tilkynna viðkomandi fyrirtækjum hvort þau telja ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samruna. Frestur til ógildingar ætti hins vegar að vera sá sami, þ.e. tveir mánuðir eftir að samkeppnisyfirvöldum hefur verið tilkynntur samruninn.

### Fyrirfram álit í samrunamálum

Ákvæði núgildandi samkeppnislaga gera ráð fyrir því að aðilar sem hyggja á samruna eða yfirtöku geti leitað álits samkeppnisráðs fyrir fram á því hvort samruninn eða yfirtakan brjóti gegn ákvæðum 1. mgr. 18. gr. laganna. Hafi samkeppnisráð ekki svarað slíkri fyrirspurn innan sex vikna frá því að samkeppnisyfirvöldum barst hún verður samruninn eða yfirtakan ekki ógilt nema samkeppnisráð hafi verið leynt upplýsingum sem máli skiptu við mat ráðsins á lögmæti athafnarinnar.

Það vekur sérstaka athygli að með frumvarpinu er lagt til að heimildin um fyrirfram álit í samrunamálum verði felld út úr samkeppnislögum. SA bregst mjög harkalega við þessari tillögu. Því er alfarið mótmælt sem segir í frumvarpinu að það sé heppilegast fyrir alla aðila að samkeppnisyfirvöld taki samruna til athugunar fyrst þegar hann hefur átt sér stað. Það kann að vera heppilegast fyrir samkeppnisyfirvöld en hagsmunir fyrirtækjanna eru ekki hafðir að leiðarljósi í þessum efnum. Engin haldbær rök eru fyrir því að fella heimildina út. Ekki þarf að fara mörgum orðum um þann gífurlega kostnað sem samrunaferli getur haft í för með sér og það hagræði sem fyrirfram álit getur leitt af sér. SA hefur áður lagt á það áherslu að það væri til mikilla bóta fyrir atvinnulífið að styrkja þessa leið og leggja því alfarið gegn því að hún verði útilokuð. Óformleg samtöl við starfsmenn samkeppnisyfirvalda eru ekki til neins hvað þetta varðar.

### Minniháttarreglan

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að svokölluð minniháttaregla verði lögfest. Þegar tillit hefur verið tekið til stærðar (öllu heldur smæðar) markaðarins hér á landi þá telur SA þær viðmiðanir sem lagður eru til með ákvæðinu séu allt of lágar. Leggur SA til að miðað verði við 20% vegna láréttra samninga og 30% vegna lóðréttara samninga.

### Um 17. gr. laganna, sbr. 9. gr. frumvarpsins

Eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins virðist vera að samræma íslensk samkeppnislög EES-réttinum. Skv. þeirri tillögu sem lögð er fram í 4. gr. frumvarpsins verður það nokkuð skýrt hvaða athafnir markaðsráðandi fyrirtækja eru bannaðar. Íhlutunarheimildin á af þeim sökum að takmarkast við þá upptalningu sem þar kemur fram. Því telur SA það óverjandi að samkeppnisyfirvöld hafi til viðbótar heimild til að bregðast við einhverjum óskilgreindum “aðstæðum” sbr. það sem c.liður 17. gr. laganna gerir ráð fyrir. SA leggur áherslu á það að a.m.k. c. liður 17. gr. laganna verði felldur út.

Í athugasemdum með frumvarpinu er látið að því liggja að tillaga að nýrri 17. gr. sé samskonar og gildir skv. EES-rétti. Er í því sambandi vísað til heimildar Eftirlitsstofnunar EFTA í 3. gr. bókunar 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Í þeirri grein eru ákvæði um



heimild samkeppnisyrivalda til aðgerða vegna brota gegn bannákvæðum EES samningsins. Sú efnisregla sem fram kemur í c. lið 17. gr. laganna, sbr. 9. gr. frumvarpsins, er ekki í áður nefndri grein. Með hliðsjón af ofangreindu leggur SA til að sama regla og vísað er til, þ.e. 3. gr. áður nefndarar bókunar 4, verði notuð í stað 17. gr. eins og hún kemur fram í frumvarpinu. Ákvæðið í bókun 4 hljóðar svo: “Komist Samkeppnisstofnun [gert er ráð fyrir að frumvarpinu verði breytt á þá lunda að ráðið verði fellt niður] að raun um að mál, sem vísað hefur verið til hennar eða hún hefur látið athuga að eigin frumkvæði, brjóti í bága við 10. eða 11. gr. getur hún tekið ákvörðun um að fyrirskipa fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja sem hlut eiga að máli að binda enda á brotið.”

### Ríkisstyrkir

Í ljósi þess að með frumvarpinu er verið að samræma íslensk samkeppnislög að verulegu leyti því sem gildir skv. EES-réttinum vekur það furðu að ekki sé tekið upp í frumvarpinu bann við ríkisstyrkjum, sbr. 61. gr. EES-samningsins. SA telur nauðsynlegt að slík regla verði tekin upp í íslensk lög en flestir nefndarmenn þeirrar nefndar sem getið er í frumvarpinu lögðu það til.

### Sektarákvæði frumvarpsins

Með frumvarpinu er lögð til grundvallarbreyting á sektarákvæðum laganna. SA telur þessa grundvallarbreytingu mjög varasama og leggst gegn þeirri orðalagsbreytingu sem lögð er til á 1. mgr. 52. gr. þannig að orðalagið verði áfram "getur lagt" en ekki "leggur", enda hafa samkeppnisyrivöld fullar heimildir til að leggja á sektir á grundvelli orðalags nógildandi laga.

### Um brottfall 1. mgr. 14. gr. laganna

Með 6. gr. frumvarpsins er lagt til að nógildandi ákvæði 1. mgr. 14. gr. laganna um samskipti móður og dótturfélaga falli brott. Ekki verður fallist á rök frumvarpshöfunda fyrir nauðsyn þess að fella þessa grein úr gildi. Þvert á móti standa góð og gild rök fyrir því að ákvæðið standi óbreytt. Þannig sagði í athugasemdum við 1. mgr. 14. gr. í frumvarpinu sem varð að samkeppnislögum nr. 8/1993 að tilgangur samkeppnisreglna væri einkum að hamla gegn því að þeir aðilar sem eru eða ættu að geta verið keppinautar á markaði dragi úr samkeppni sín á milli. Þá sagði orðrétt: “Fyrirtæki undir sömu eignaraðild geta vart talist keppinautar í ofangreindum skilningi og því er eðlilegt að undanþiggja þau banni samkvæmt ákvæðum 10. og 11. gr. en hins vegar er unnt að brjóta upp tengsl eignaraðildar í sumum tilvikum, sbr. 18. gr.”.

Í því frumvarpi sem nú liggur fyrir er lagt til að þessi einfalda regla sem er auðveld í framkvæmd falli niður og að við taki matskennd skýringarregla þar sem staðreyna þarf í hverju tilviki hvort hlutaðeigandi fyrirtæki myndi eina efnahagslega heild, sbr. ummæli í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins. Þar segir: “Í þessu fellst að eðli sambandsins milli móðurfyrirtækis og tengdra fyrirtækja ræður því hvort fyrirtækin falli undir bannreglu ákvæðisins.” Með öðrum orðum er lagt til að í stað hinnar skýru reglu 1. mgr. 14. gr. komi óljós og matskennd regla sem dregur stórlega úr réttaröryggi fyrirtækja á markaði. Með þessu er gengið þvert á annað meginmarkmið frumvarpsins, sem er einmitt að auka réttaröryggi fyrirtækja. Af þessum sökum er lagst gegn því að 1. mgr. 14. gr. falli niður.

### Um 15. gr. frumvarpsins

SA varar við heimild samkeppnisyrivalda til að afhenda gögn til útlanda eins og 15. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir. Í ákvæðinu sjálfu kemur að vísu fram að um sé að ræða afhendingu gagna sem nauðsynleg þykja við framkvæmd íslenskra eða erlendra samkeppnislaga í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. milliríkjasamningum. Athugasemdir við 15. gr. má hins vegar skilja á þann veg að ekki þurfi endilega að vera um skuldbindingar skv. milliríkjasamningum að ræða. SA telur að það þurfi að vera alveg ljóst að heimild Samkeppnisstofnunar skv. 15. gr. geti aðeins átt við ef íslensk samkeppnisyrivöld séu skuldbundin skv. milliríkjasamningi til að afhenda slík gögn.

### Greiðslukortakafli laganna

SA er sammála því að greiðslukortakafli nógildandi laga falli út. Ekki er ástæða til að ein tegund atvinnustarfsemi undir sérstöku faglegu eftirliti samkeppnisyrivalda. Samkeppnislegt eftirlit í þessari grein verður eftir sem áður á hendi samkeppnisyrivalda.



Samtök atvinnulífsins áskilja sér rétt til að koma að frekari athugasemdum á framfæri við efnahags- og viðskiptanefnd á síðari stigum málsins.

Virðingarfyllt,

Ari Edwald, framkvæmdastjóri SA.