

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Viðskiptaráðuneytið
Dagsetning: 19. apríl 2005
Málsnúmer: IVR04090092
Bréfalykill: 40.040

Efni: Frumvarp til samkeppnislaga, mál nr. 590

Meðfylgjandi eru viðbrögð viðskiptaráðuneytis vegna umsagna sem borist hafa efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis um frumvarp til samkeppnislaga, mál nr. 590. Einnig er í minnisblaði þessu að finna svör við spurningum þingmanna sem komið hafa fram við meðferð málsins hjá efnahags- og viðskiptanefnd.

Ráðuneytið vill taka fram að til grundvallar frumvarpinu liggur skýrsla nefndar viðskiptaráðherra um íslenskt viðskiptalíf frá september 2004. Drög að umræddu frumvarpi voru kynnt Samkeppnisstofnun í september 2004 og var stofnuninni gefinn kostur á að gera athugasemdir við drögin, áður en þau voru send til frekari kynningar. Þá óskaði ráðuneytið eftir ítarlegum upplýsingum frá stofnuninni, m.a. um fjárförf hennar. Samkeppnisstofnun gerði athugasemdir við drögin og gerði ráðuneytið talsverðar breytingar á frumvarpinu í kjölfarið. Þá kynnti ráðuneytið breytt drög á heimasíðu sinni síðast liðið haust. Viðamiklar umsagnir bárust og voru gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu með hliðsjón af þeim.

Í ljósi framangreinds gerir ráðuneytið ekki tillögur að viðamiklum breytingum nú, en gerir eftirfarandi athugasemdir við umsagnir:

1. Hlutverk stjórnar og forstjóra – 5. og 6. gr.

Í 3. mgr. 5. gr. frumvarps til samkeppnislaga er kveðið á um að hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins sé að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Þá skuli Samkeppniseftirlitið bera meiri háttar ákvarðanir undir stjórn til samþykktar eða synjunar.

Í umsögn Samkeppnisstofnunar kemur fram að fyrirhuguð staða og hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins verði í eðli sínu hið sama og hlutverk samkeppnisráðs hvað varðar ákvarðanatöku á fyrsta stjórnarsýslustigi í samkeppnismálum, þar sem stjórnin „mun hafa endanlegt ákvörðunarvald á fyrsta stjórnarsýslustigi.”

Skýrt kemur fram í frumvarpinu, sbr. 8. og 9. gr., að það er Samkeppniseftirlitið sem fer með ákvörðunarvald á neðra stjórnarsýslustigi, en ekki stjórn stofnunarinnar. Þannig eru Samkeppniseftirlitinu í frumvarpinu faldar þær heimildir til ákvarðanatöku sem samkeppnisráð hefur nú og aðeins kveðið á um að stofnunin skuli bera meiri háttar ákvarðanir undir stjórn stofnunarinnar til samþykktar eða synjunar. Samkeppnisstofnun virðist í umsögn sinni gera ráð fyrir að nær allar þær ákvarðanir sem Samkeppniseftirlitinu er ætlað að taka á grundvelli frumvarpsins teljist til meiri háttar ákvarðana í skilningi 3. mgr. 5. gr. Í umsögn FÍS annars vegar og Verslunarráðs hins vegar kemur einnig fram ábending um að nauðsynlegt sé að texti ákvæðisins sé skýr um það hvað teljist til meiri háttar ákvarðana sem Samkeppniseftirlitið eigi að bera undir stjórn stofnunarinnar. Í ljósi þessara athugasemda telur ráðuneytið að æskilegt geti verið að skýra orðalag síðari málsliðar 3. mgr. 5. gr. nánar, þannig að skýrt komi fram að Samkeppniseftirlitið þurfi aðeins að bera meiri háttar efnislegar

ákvarðanir undir stjórn stofnunarinnar, þ. e. meiri háttar ákvarðanir um efnislega niðurstöðu mála, en ekki t.d. ákvarðanir um hvort að hefja eigi rannsókn máls eða ákvarðanir um vettvangsrannsóknir.

Í umsögn sinni leggja Neytendasamtökin til að forstjóri Samkeppniseftirlits verði skipaður af ráðherra og að engin stjórn verði starfandi við stofnunina. Í umsögn Samkeppnisstofnunar segir að 5. gr. frumvarpsins hafi í för með sér allmiklar breytingar á sjálfstæði þeirrar stofnunar sem eftirlit hefur með samkeppni á fyrsta stjórnsýslustigi og telur Samkeppnisstofnun að í ljósi hlutverks stjórnar Samkeppniseftirlitsins muni stofnunin njóta „mun minna faglegs sjálfstæðis miðað við það sjálfstæði sem Samkeppnisstofnun nýtur í dag.”

Ef litið er á það skipulag stjórnsýslu sem lagt er til í frumvarpinu verður ekki séð að fullyrðingar Samkeppnisstofnunar séu á rökum reistar, né að Samkeppniseftirlitið verði sjálfstæðara ef yfir því er engin stjórn og ráðherra skipar forstjóra. Samkvæmt núgildandi lögum skipar ráðherra forstjóra til fimm ára í senn að fenginni umsögn samkeppnisráðs og skal forstjóri stjórna rekstri Samkeppnisstofnunar. Í frumvarpinu er lagt til að forstjóri verði ráðinn af stjórn stofnunarinnar, sem ákveður starfskjör hans. Skal forstjóri annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ráða starfsfólk til hennar. Samkvæmt núgildandi lögum skipar ráðherra fimm manna samkeppnisráð til fjögurra ára í senn, sem er aðal ákvörðunaraðili á neðra stjórnsýslustigi. Skipar ráðherra sérstaklega formann og varaformann. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra skipi þriggja manna stjórn Samkeppniseftirlitsins til fjögurra ára í senn og ákveði þóknun stjórnarmanna. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra skipi formann stjórnarinnar sérstaklega. Með frumvarpinu er þannig gert ráð fyrir að afskipti ráðherra af stofnuninni verði enn minni en er samkvæmt gildandi lögum, þar sem ráðherra er ætlað að skipa þriggja manna stjórn á fjögurra ára fresti í stað þess að ráðherra hefur nú það hlutverk að skipa forstjóra og fimm manna samkeppnisráð. Því er það mat ráðuneytisins að tillögur um breytt skipulag tryggi enn betur sjálfstæði samkeppnisyfirvalda en núgildandi lög.

Á fundum efnahags- og viðskiptanefndar 15. mars sl. var spurt um það hvort að dæmi væru um það í íslenski stjórnsýslu að stjórn væri skipuð yfir stofnun með líkum hætti og gert er ráð fyrir í frumvarpi til samkeppnislaga. Sem svar við spurningunni má benda á að nákvæmlega sama stjórnskipulag og lagt er til í frumvarpinu er nú hjá Fjármálaeftirlitinu.

2. Hæfi stjórnarmanna – 7. gr.

Í 1. mgr. 6. gr. gildandi samkeppnislaga nr. 8/1993 er kveðið á um að formaður og varaformaður samkeppnisráðs megi ekki hafa beinna og verulegra hagsmuna að gæta í atvinnustarfsemi sem lögin taka til. Ekki er kveðið á um hæfisskilyrði annarra sem sitja í samkeppnisráði. Í drögum að frumvarpi sem ráðuneytið sendi til kynningar sl. haust var kveðið á um að stjórnarmenn í Samkeppniseftirlitinu skyldu ekki eiga beinna og verulegra hagsmuna að gæta í atvinnustarfsemi. Í frumvarpi því sem nú er til umræðu í efnahags- og viðskiptanefnd er ekki sérstakt ákvæði um hæfi stjórnarmanna.

Þegar drög að frumvarpi til samkeppnislaga voru kynnt sl. haust, var framangreint ákvæði um hæfi stjórnarmanna í samkeppniseftirliti gagnrýnt. Bent var á að erfitt gæti reynst að finna fólk til að sitja í stjórn Samkeppniseftirlitsins sem hefði ekki beinna og verulegra hagsmuni að gæta í atvinnustarfsemi.

Í umsögn Samkeppnisstofnunar kemur fram að stofnunin telji veikingu á hæfisskilyrðum afar óheppilega. Leggur stofnunin til að 7. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að a.m.k. tveir af þremur stjórnarmönnum Samkeppniseftirlitsins megi ekki hafa beinna og verulegra hagsmuna að gæta í atvinnustarfsemi sem samkeppnislögin taka til.

Í frumvarpi því sem samþykkt var sem samkeppnislög, nr. 8/1993, var eftirfarandi ákvæði

í 1. mgr. 6. gr.: *Í samkeppnisráði eru fimm menn. Skipar ráðherra þrjá þeirra, þ.e. formann ráðsins án tilnefningar, einn samkvæmt tilnefningu Alþýðusambands Íslands og einn samkvæmt tilnefningu Vinnuveitendasambands Íslands. Hæstiréttur Íslands skipar tvo menn í ráðið sem skulu hafa þekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til. Efnahags- og viðskiptanefnd gerði eftirfarandi breytingatillögu á ákvæðinu: Ráðherra skipar fimm menn í samkeppnisráð og jafnmarga til vara. Skulu þeir hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til. Ráðherra skipar formann og varaformann ráðsins.* Var frumvarpið samþykkt, þannig breytt, sem lög nr. 8/1993.

Í álitinu frá 30. ágúst 1993 (mál nr. 806/1993) komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að þrír af fimm aðalmönnum samkeppnisráðs uppfylltu ekki það almenna hæfisskilyrði til setu í samkeppnisráði að vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem samkeppnislögin tóku til. Í álitinu beindi umboðsmaður því til viðskiptaráðherra að taka það til athugunar hvort leggja bæri til við Alþingi að endurskoða orðalag þessarar hæfisreglu. Viðskiptaráðherra ákvað að verða við þessum tilmælum. Í tilvitnuðu álitinu umboðsmanns Alþingis segir m.a.: „Almennar hæfisreglur, sem settar eru til að draga úr líkum á hagsmunaaárekstrum, geta verið mjög áhrifaríkar og stuðlað að auknu réttaröryggi. Hins vegar verður að gæta þess að sú hættu getur fylgt mjög ströngum hæfisskilyrðum að þeir sem mesta þekkingu og reynslu hafa á hlutaðeigandi sviði verði útilokaðir frá því að gegna opinberu starfi.” Ljóst þótti að hið stranga hæfisskilyrði 1. mgr. 6. gr. útilokaði fjölmarga hæfa og reynslumikla menn frá setu í samkeppnisráði. Því var lagt til að orðalagið „að vera óháður fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til” félli niður. Lagt var til að ákvæði 1. mgr. 6. gr. myndi hljóða svo: *Ráðherra skipar fimm menn í samkeppnisráð og jafnmarga til vara. Skulu þeir hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum. Ráðherra skipar formann og varaformann ráðsins. Samkeppnisráð setur sér reglur um málsmeðferð.* Efnahags- og viðskiptanefnd gerði breytingatillögu á ákvæðinu, svohljóðandi: *Ráðherra skipar fimm menn í samkeppnisráð og jafnmarga til vara. Skulu þeir hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum. Ráðherra skipar formann og varaformann ráðsins og skal þess gætt að þeir hafi ekki beinna og verulegra hagsmuna að gæta í atvinnustarfsemi sem lögin taka til. Samkeppnisráð setur sér reglur um málsmeðferð.* Frumvarpið var samþykkt svo breytt. Hafa ekki verið gerðar frekari breytingar á ákvæðinu.

Ljóst er af framangreindu að örðugt getur reynst að orða lagareglu um almennt hæfi svo, að hún takmarki ekki um of möguleika á að finna fólk til setu í stjórn Samkeppniseftirlitsins.

Í þessu sambandi bendir ráðuneytið einnig á að í 3. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, er kveðið á um að aðili sé vanhæfur til meðferðar máls ef hann sjálfur á sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta. Einnig telst aðili vanhæfur ef með réttu er unnt að draga óhlutdrægni hans í efa. Þá hefur verið talið að sú almenna neikvæða hæfisregla gildi að ekki skuli skipa aðila í stjórnsýslunefnd ef ljóst er að hann verði oft vanhæfur til meðferðar máls.

Í ljósi framangreinds mælir ráðuneytið með að ekki sé kveðið sérstaklega á um almennt neikvætt hæfi stjórnarmanna í Samkeppniseftirlitinu.

3. Skýrslur samkvæmt 8. gr.

Í 5. gr. núgildandi samkeppnislaga er kveðið á um hlutverk samkeppnisráðs. Er þar í e-lið 1. mgr. kveðið á um að ráðið skuli fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skuli þetta gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni.

Í 8. gr. frumvarpsins er lagt til að hlutverk Samkeppniseftirlitsins skuli vera sambærilegt

framangreindu, þó þannig að stofnunin skuli birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

Í umsögn Verslunarráðs er bent á að það sé of íþyngjandi fyrir Samkeppniseftirlitið að þurfa að gera skýrslur um athuganir sínar. Einnig gagnrýnir Samkeppnisstofnun samspil framangreindrar breytingatillögu og brottfalls nógildandi c-liðar 1. mgr. 17. gr. Viðbrögð ráðuneytisins vegna þessa koma fram undir 4. tölulið.

Umrædd breytingatillaga á rætur sínar að rekja til skýrslu nefndar viðskiptaráðherra um íslenskt viðskiptalíf. Taldi nefndin að ákvæði nógildandi laga væri of veikt, þ.e. ekki væri kveðið á um hvað gera ætti við þær upplýsingar sem fram kæmu vegna athuganna á þróun á einstökum mörkuðum. Rétt væri að kveða á um í lögum að stofnunin skyldi gera skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða ef það væri nauðsynlegt.

Ekki verður séð að framangreind breytingatillaga sé mjög íþyngjandi fyrir samkeppnisyfirvöld. Þegar búið er að gera rannsóknir og athuganir er ekki mikil vinna fólgin í skýrslugerðinni sjálfri. Einnig má benda á að slíkar skýrslur geta haft varnaðaráhrif í sjálfu sér.

4. Brottfall nógildandi c-liðar 1. mgr. 17. gr.

Af c-lið 1. mgr. 17. gr. nógildandi samkeppnislaga leiðir að samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlit muni ekki hafa sambærilegar heimildir. Er það gagnrýnt af hálfu Samkeppnisstofnunar og Neytendasamtakanna. Samkeppnisstofnun bendir í því sambandi á að brottfall ákvæðisins sé „í hróplegri mótsögn við meintan tilgang með endurskoðun samkeppnislaganna. Ef þetta nær fram að ganga felur það í sér ótvíræða veikingu á samkeppnislögum og takmörkun á möguleikum samkeppnisyfirvalda til þess að bregðast við alvarlegum samkeppnishömlum sem m.a. stafa af aukinni samþjöppun í viðskiptalífinu.“ Hins vegar skal einnig haldið til haga að nokkrir umsagnaraðila hafa lýst ánægju með brottfall ákvæðisins.

Umræddu ákvæði var bætt við nógildandi samkeppnislög á árinu 1993 að tilstuðlan efnahags- og viðskiptanefndar, þar sem nefndin taldi að heimild til handa samkeppnisráði vantaði til að bregðast við, ekki vegna tiltekinna ákvarðana í fyrirtæki, ekki vegna samninga sem fyrirtæki hafa gert, ekki vegna skilmála eða athafna sem lögju fyrir, heldur vegna aðstæðna sem menn gætu staðið frammi fyrir og kölluðu á að gripið væri til aðgerða.

Ákvæðið er ekki í samræmi við samkeppnisreglur Evrópusambandsins. Ekkert liggur fyrir í lögskýringagögnum hvornig beri að túlka það, þ.e. hvað falli undir hugtakið aðstæður. Ákvæðinu hefur hvorki verið beitt af samkeppnisyfirvöldum né dómstólum, samkvæmt upplýsingum frá Samkeppnisstofnun. Því verður að telja að nokkur óvissa ríki um umfang ákvæðisins. Verður það að teljast bagalegt, í ljósi þess hversu víðtækar afleiðingar beiting þess getur haft. Hér verður sérstaklega að hafa í huga að í frumvarpinu er gerð tillaga að ákvæði sem mun heimila samkeppnisyfirvöldum að mæla fyrir um skipulagsbreytingar hjá fyrirtækjum, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sbr. 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins. Því yrði það íþyngjandi fyrir atvinnulífið að búa við óvissu um við hvaða aðstæður samkeppnisyfirvöldum væri heimilt að mæla fyrir um skipulagsbreytingar.

Samkeppnisstofnun bendir á í umsögn sinni að með því að fella á brott nógildandi c-lið 1. mgr. 17. gr. sé verið að vinna gegn markmiði þeirra breytinga sem lagðar eru til í 8. gr. frumvarpsins um að samkeppnisyfirvöld eigi að grípa til aðgerða til að stuðla að samkeppni, sbr. umfjöllun hér að ofan. Ráðuneytið telur að samkeppnisyfirvöld hafi nægileg úrræði til að stuðla að samkeppni, þó svo að c-liður 1. mgr. 17. gr. falli á brott. Eins og áður segir hefur evrópulöggjöfin ekki að geyma sambærilegt ákvæði við c-lið 1. mgr. 17. gr. Á þeim vettvangi hefur verið talið að atferli sé forsenda brota gegn samkeppnisreglunum, t. d. sé ekki

forsvaranlegt að banna fyrirtækjum að vera stórum, svo lengi sem þau misnota ekki markaðsráðandi stöðu sína. Því hafa bannákvæði samkeppnisréttarins verið talin fullnægjandi. Ekki verður séð að annað eigi við hér á landi.

5. Vettvangsrannsóknir á heimilum stjórnenda

Í drögum að frumvarpi til samkeppnislaga sem kynnt voru sl. haust voru ákvæði sem heimiluðu samkeppnisyfirvöldum að gera húsleit víðar en á starfsstöðvum fyrirtækja, m.a. á heimilum stjórnenda fyrirtækja. Voru þau ákvæði gagnrýnd mjög. Var því ákveðið að fella þau út úr frumvarpinu. Samkeppnisstofnun og Neytendasamtökin telja að til bóta væri að hafa slík ákvæði í samkeppnislöggjöfni.

Ákvæði um húsleit á heimilum stjórnenda snerta friðhelgi einkalífs og heimilis og takmarka þannig mannréttindi manna. Verður því að fara varlega í að setja slík ákvæði í lög. Bent hefur verið á að auðvelt sé að bregðast við ákvæðunum með því að geyma gögn á öðrum stöðum en þeim sem samkeppnisyfirvöld hefðu heimild til rannsókna. Ráðuneytið gerir því ekki tillögu að slíku ákvæði í frumvarpinu.

6. Samkeppniseftirlit hafi vald til að höfða mál

Í drögum að frumvarpi til samkeppnislaga sem kynnt voru sl. haust var lagt til að bætt yrði við 41. gr. ákvæði þar sem sérstaklega væri kveðið á um að Samkeppniseftirlitið skyldi teljast aðili í skilningi ákvæðisins og þannig hafa heimild til höfðunar dómsmáls til ógildingar úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í umsögnum sínum mótmæltu Samkeppnisstofnun og Neytendasamtökin því að ákvæðið væri ekki lengur að finna í frumvarpinu.

Í 56. gr. gildandi samkeppnislaga segir að aðilar sem ekki vilja una úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála geti höfðað mál til ógildingar hans fyrir dómstólum. Á árinu 1998 reyndi á skýringu ákvæðisins í máli sem samkeppnisráð höfðaði gegn Myllunni-Brauði hf., Mjólkursamsölunni í Reykjavík og áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Komst héraðsdómur að þeirri niðurstöðu að samkeppnisráði væri ekki heimilt að höfða mál til ógildingar á úrskurði áfrýjunarnefndarinnar, þar sem samkeppnisráð væri ekki aðili í skilningi 56. gr. samkeppnislaga. Hæstiréttur staðfesti úrskurð héraðsdóms um þetta atriði með þeim rökum að í 56. gr. fælist ekki heimild fyrir samkeppnisráð til að höfða mál, „enda hefði hann [samkeppnisráð] ekki lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurð stefnda [áfrýjunarnefndar samkeppnismála] felldan úr gildi“. Jafnframt sagði í dómi Hæstaréttar að ótvíræð málskotsheimild yrði að vera í lögum til að lægra sett stjórnvald geti hlutast til um að fá úrskurði æðra stjórnvalds hnekk.

Ákvæðið, eins og það lá fyrir í drögum að frumvarpi sl. haust, var mjög gagnrýnt af umsagnaraðilum, m.a. á þeim grundvelli að ekki yrði séð að samkeppnisyfirvöld á lægra stjórnvaldstigi gætu haft lögvarða hagsmuni af því að skjóta úrskurðum æðra setts stjórnvalds til dómstóla og að það færi gegn öllum hefðum í íslenskum stjórnvaldsrétti að festa slíka heimild í lög. Þá var bent á það að lögfesting slíkrar heimildar gæti leitt til þess að fyrirtæki yrðu dregin fyrir dómstóla í mun fleiri málum en nú er og mundi það lengja málsmeðferð samkeppnismála enn frekar og draga úr áhrifum áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Loks var bent á það að ákvæðið gengi gegn markmiðum frumvarpsins um að leiða til skilvirkari meðferðar samkeppnismála. Í ljós þessa var ákveðið að fella ákvæðið úr frumvarpinu.

7. Skipulagsbreytingar – 16. gr.

Í 16. gr. er lagt til að sett verði í samkeppnislög skýr heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að krefjast þess að fyrirtæki breyti skipulagi sínu. Breytingarnar eru

lagðar til samkvæmt niðurstöðu meiri hluta nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis.

Í umsögnum Verslunarráðs og Samtaka atvinnulífsins er ákvæðið gagnrýnt. Verslunarráð telur ákvæðið óþarft, að það kalli á frekari skýringar í lagatexta og að ekki liggi fyrir nægilegar upplýsingar um áhrif úrræðisins á efnahagslíf og þjóðfélagið í heild. Samtök atvinnulífsins telja óvíst hvað felist í úrræðinu og gagnrýna að ekki hafi verið gerð ítarleg úttekt á mögulegum áhrifum af uppskiptingu fyrirtækja á íslenskt viðskiptaumhverfi.

Vegna þessa vill ráðuneytið áréttta að tillögurnar í 2. mgr. 16. gr. eru í samræmi við breytingar sem nýlega voru gerðar á samkeppnisreglum Evrópusambandsins og norskum samkeppnislögum. Þá gilda sambærileg ákvæði í Bretlandi og nú eru til meðferðar tillögur um að festa slík ákvæði í lög í Þýskalandi. Í greininni er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti gripið til allra nauðsynlegra ráðstafana til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna og bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, þ.m.t. krafist atferlis- og skipulagsbreytinga. Í greinargerð er síðan að finna dæmi um það hvað geti falist í atferlisbreytingum annars vegar og skipulagsbreytingum hins vegar. Loks er rétt að taka það fram að vegna reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003 og innleiðingar hennar í EES-rétt hafa framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnun EFTA vald til að beita úrræðum til skipulagsbreytinga gagnvart íslenskum fyrirtækjum sem brotið hafa gegn 53. og 54. gr. EES-samningsins, þ.e. ef um er að ræða samkeppnishindrun sem hefur áhrif á Evrópska efnahagssvæðinu eða í Evrópusambandinu. Telur ráðuneytið eðlilegt að íslensk samkeppnisyfirköld hafi sambærilega heimild gagnvart íslenskum fyrirtækjum sem brjóta gegn samkeppnislögum á íslenskum markaði.

Sá misskilningur kemur fram í umsögnunum að í greinargerð með frumvarpinu sé því haldið fram að þessi lagabreyting sé nauðsynleg vegna innleiðingar reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003. Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að íslenskur samkeppnisréttur sæki um margt fyrirmynd til samkeppnisreglna Evrópusambandsins. Þá segir í greinargerð að nauðsynlegt sé að gera breytingar á VII. kafla frumvarpsins vegna innleiðingar reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003. Því er hvergi haldið fram í frumvarpinu að nauðsynlegt sé að gera breytingar á 16. gr. vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu.

Í umsögn sinni benda Samtök atvinnulífsins einnig á að í frumvarpinu ætti að minnsta kosti að kveða á um að beiting úrræðis til skipulagsbreytinga komi ekki til framkvæmda fyrr en búið er að leysa úr ágreiningi fyrir dómstólum. Í skýrslu nefndar um íslenskt viðskiptaumhverfi kemur fram sú skoðun að skipulagsbreytingar skuli ekki koma til framkvæmda fyrr en leyst hefur verið úr ágreiningi sem rísa kann um réttmæti þeirra fyrir dómstólum. Í ljósi þessa telur ráðuneytið koma til greina að bæta ákvæði þessa efnis í frumvarpið.

8. Viðurlög og vettvangsrannsóknir

Í innkomnum umsögnum um frumvarpið eru nokkrar athugasemdir sem varða viðurlög og fyrirkomulag vettvangsrannsókna. Þannig telja Neytendasamtökin að bæta eigi í frumvarpið ákvæði um upptöku ólögmeats ávinnings. Verslunarráð og ASÍ benda á að sektarákvæði sé ruglingslegt og Samtök atvinnulífsins telja að gallar séu á núverandi fyrirkomulagi um vettvangsrannsókn.

Ráðuneytið tekur fram í þessu sambandi að umrætt frumvarp felur ekki í sér heildarendurskoðun á gildandi samkeppnislögum. Einungis er um að ræða tillögur að breytingum á gildandi samkeppnislögum sem leiða af niðurstöðum nefndar viðskiptaráðherra um íslenskt viðskiptalíf. Þar sem gerðar eru tillögur að breytingum á mörgum ákvæðum laganna, breytingar á stjórnsýslu samkeppnismála og lagt er til að mörg ákvæði laganna verði

færð í sérstök lög, var talið að óhjákvæmilegt væri að frumvarpið hefði að geyma tillögu að heildarlögum á sviði samkeppnismála. Umrædd nefnd fjallaði ekki um viðurlög við brotum á samkeppnislögum og er því ekki gerð tillaga að breytingum á þeim ákvæðum í frumvarpinu.

Af þessu tilefni vill ráðuneytið benda á að forsætisráðherra skipaði nefnd hinn 27. október 2004 um viðurlög við efnahagsbrotum. Nefndin skal annars vegar fjalla um stjórnvaldssektir við efnahagsbrotum og hins vegar önnur viðurlög. Þá skal nefndin fjalla um hlutverk eftirlitsaðila og verkaskiptingu þeirra á milli, þar á meðal skil á milli þeirra, sem heimilt er að beita stjórnvaldssektum og lögreglu og ákærvalds. Markmið tillagna nefndarinnar skal vera að eyða óvissu um verkaskiptingu og stuðla að virkum rannsóknarræðum til að uppræta efnahagsbrot. Í henni eiga sæti fulltrúar dómsmálaráðuneytisins, viðskiptaráðuneytisins, ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, Fjármálaeftirlitsins og Samkeppnisstofnunar, auk þess sem próf. Páll Hreinsson var skipaður formaður nefndarinnar. Nefndinni er ætlað að ljúka störfum 1. september nk.

Ráðuneytið telur rétt að bíða eftir niðurstöðum nefndarinnar áður en breytingar eru gerðar á viðurlagaákvæðum samkeppnislaga og ákvæðum er varða fyrirkomulag vettvangsrannsókna.

9. Dómstólar - 27. gr.

Í 27. gr. frumvarpsins er kveðið á um að þegar dómstóll fellir úrskurð eða kveður upp dóm um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrskurður hans eða dómur ekki brjóta í bága við þá ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin hefur tekið. Hann skal enn fremur forðast að fella úrskurð eða kveða upp dóma sem stangast á við ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin kann að taka í máli sem hún hefur tekið til meðferðar.

Með þessu ákvæði er lagt til að innleidd verði skuldbinding er leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 og samningi EFTA-ríkjana um breytingu á framkvæmd samkeppnisreglna EES-samningsins.

Réttarfarsnefnd hefur sent umsögn um frumvarpið þar sem fram kemur að 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins „fái vart staðist” stjórnarskrá. Laganefnd LMFÍ hafa tekið undir umsögnina. Þá gerir réttarfarsnefnd þá tillögu að í stað orðanna: “má úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun” komi: “skal hann taka réttmætt tillit til þeirrar ákvörðunar.”

Af þessu tilefni bendir ráðuneytið á eftirfarandi:

- Fyrirliggjandi er lögfræðialit eftir Davíð Þór Björgvinsson, fyrrv. prófessor, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að það „framsal eða takmörkun á sjálfstæði dómsvaldsins, sem í 27. gr. frumvarpsins verður talið felast, geti rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur samkvæmt þeirri reglu sem talin er gilda hér á landi” (8. tölul. í niðurstöðu álitsins). Þær aðferðir sem beitt er í álitinu eru sambærilegar við þær sem beitt var við mat á sams konar álitafni við lögfestingu EES-samningsins (skýrsla fjórmeninganefndar frá 6. júlí 1992) og þátttöku í Schengen-samstarfinu (álitsgerð frá 31. mars 1999). Á þann hátt er tryggt að ákveðið samræmi fæst í mat löggjafans á inntaki valdheimilda sinna að þessu leyti.
- Meginmarkmið reglugerðar (EB) nr. 1/2003 um breytingar á framkvæmd samkeppnisreglna Evrópusambandsins er að draga úr miðstýringu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á þessu sviði og auka hlutdeild dómstóla í aðildarríkjunum í beitingu þeirra samkeppnisreglna, sem hingað til hefur eingöngu verið á færi framkvæmdastjórnarinnar að beita. Á sama hátt miðar upptaka þessarar gerðar með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 og viðeigandi breytingu á samningi EFTA-ríkjana um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls að því að færa lögsögu í sömu málum til samkeppnisyfivalda og dómstóla í

EFTA-ríkjunum, en hingað til hefur Eftirlitsstofnun EFTA ein fjallað um þau mál. Í því felst að innlendum aðilum er í reynd fært vald, sem að gildandi lögum hefur eingöngu verið á hendi Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins. Að þessu leyti er því gengið umtalsvert skemur í framsali ríkisvalds en nú gildir. Þó er eftir sem áður gert ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA geti áfram tekið ákvörðun í slíkum málum. Því er sá möguleiki fræðilega fyrir hendi að sama mál reki bæði á fjörur Eftirlitsstofnunar EFTA annars vegar og innlendra samkeppnisyfirvalda og dómstóla hins vegar. Ákvæði 1. mgr. 16. gr. EB-reglugerðarinnar, sbr. 1. mgr. 16. gr. samnings EFTA-ríkjanna og 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins, er ætlað að koma í veg fyrir að þessir aðilar, þ.e. innlendir dómstólar annars vegar og Eftirlitsstofnun EFTA hins vegar, komist að ólíkum niðurstöðum í slíkum tilvikum.

- Ákvæði 1. mgr. 27. gr. hefur takmarkað gildissvið. Í fyrsta lagi þurfa innlendir dómstólar einungis að fara eftir ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA þegar hún hefur tekið (eða er væntanlegt að hún taki) ákvörðun í sama máli og er fyrir innlendum dómstólum. Með því er átt við að sömu aðilar séu að málunum og að þau varði sama sakarefni. Í öðru lagi vegna þess að á hana reynir einungis í málum er varða 53. og 54. gr. EES-samningsins, sem fjalla um samkeppnismál sem hafa áhrif á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu.
- Í framangreindri álitserð Davíðs Þórs Björgvinssonar er lagt til grundvallar að til sé að íslenskum rétti regla er heimilar löggjafanum að framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar í takmörkuðum mæli og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Á hinn bóginn er ekki dregin dul á að vafi ríki um inntak slíkrar reglu og að ytri mörk heimils framsals séu alls ekki skýr. Sé hins vegar tekið mið af sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar feli þau í sér allmikið svigrúm fyrir hinn almenna löggjafa til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í stjórnárum í viðum skilningi, almenna þjóðfélagsþróun og þróun alþjóðasamskipta. Ef þessi sjónarmið eru lögð til grundvallar megi færa fyrir því veigamikil rök að löggjafanum sé játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem lagt er til í frumvarpinu. Þess vegna hljóti það að vera Alþingis sem æðsta handhafa löggjafarvalds og valdamestu stofnunar ríkisins að áskilja sér svigrúm til að móta inntak samskipta við aðrar þjóðir og fjölþjóðlegar stofnanir í framkvæmd og beita þeirri reglu sem hér hefur verið talin gilda um framsal ríkisvalds á þann hátt að íslenska ríkið geti áfram verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi.
- Norðmenn hafa komist að þeirri niðurstöðu að innleiðing reglugerðar nr. 1/2003 feli í sér takmarkað framsal fullveldis og falli því innan ákvæðis stjórnarskrár þeirra sem kveður á um að minniháttar framsal fullveldis sé heimilt, án þess að til þurfi að koma stjórnarskrárbreyting eða aukinn meirihluti þings.

Þá leikur verulegur vafi á að breytingartillaga próf. Stefáns Más Stefánssonar dugir með hliðsjón af texta 1. mgr. 16. gr. samnings EFTA-ríkjanna, sbr. 16. gr. reglugerðar nr. 1/2003, til að hafa þau áhrif sem fullnægjandi innleiðingu er ætlað, enda heldur hann því ekki fram sjálfur. Kemur það bæði til af því að orðalagið er þekkt úr öðru samhengi þar sem því eru ætluð önnur áhrif, auk þess sem orðalag sama efnis var á síðasta ári borið undir framkvæmdastjórn EB sem sérstök aðlögun fyrir Íslendinga vegna reglugerðarinnar, en þá hafnað sem ósamræmanlegu því einsleita evrópska efnahagssvæði sem aðilar samningsins hafa einsett sér að viðhalda.

Dómstólaráð hefur einnig bent á að í greinargerð með frumvarpinu komi fram að íslenskir dómstólar geti einnig verið bundnir af ákvörðunum framkvæmdstjórnar ESB og EB-dómstólsins. Hefur ráðið haldið fram þeirri skoðun að rétt sé að frumvarpstextinn endurspegli þennan skilning. Í tilefni af þessu vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 er reglugerð 1/2003 ekki felld í heild sinni undir viðauka XIV. (samkeppni) við EES-samningsins. Hins vegar er reglugerðin felld undir bókun 21 við EES-samninginn í heild sinni. Ástæða þessa fyrirkomulags er sú að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins lagðist gegn því að samkeppnisyfirvöld og dómstólar í EFTA-ríkjunum yrði fengin heimild til að beita samkeppnisákvæðum EES-samningsins í þeim málum sem falla undir valdsvið framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt 56. gr. EES-samningsins. Hins vegar var samstaða um að samkeppnisyfirvöld og dómstólar í EFTA-ríkjunum yrði fengin slík heimild í þeim málum sem falla undir valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) samkvæmt ákvæði 56. gr. Sú viðleitni að draga úr miðstýrðu samkeppniseftirliti og færa það í auknum mæli heim í hérað (e. decentralisation) nær því ekki til svonefndra blandaðra samkeppnismála, þ.e.a.s mála sem hafa áhrif á viðskipti á milli EFTA-ríkjana og Evrópusambandsins. Slík mál munu áfram verða í höndum hinna sameiginlegu eftirlitsstofnanna sem ætlað er sjá um framkvæmd samkeppnisákvæða EES-samningsins samkvæmt þeirri verka-skiptingu þeirra á milli sem mælt er fyrir um í 56. gr. EES-samningsins. Hróflar ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 því ekki við þeirri verkaskiptingu.

Af þeim sökum felst í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 að EFTA-ríkin eru ekki skuldbundin til að innleiða reglugerð 1/2003 í heild sinni. Þeim er hins vegar skylt að gera nauðsynlegar breytingar á bókun 4 við samning EFTA-ríkjana um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (ESE-samningsins) til að tryggja að Eftirlitsstofnun EFTA sé falið sambærilegt valdsvið og svipuð störf og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er falið með reglugerð 1/2003. Þær breytingar voru gerðar með samningi EFTA-ríkjana frá 24. september 2004.

Með hliðsjón af ofangreindu er því ekkert í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 né samningi EFTA-ríkjana frá 24. september sl. um breytingu á bókun 4 við samning EFTA-ríkjana um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls sem skuldbindur EFTA-ríkin til þess að innleiða í löggjöf sína ákvæði um að dómstólum þeirra sé ekki heimilt að fella úrskurði um hvort tilteknir samninga, ákvarðanir eða aðgerðir fyrirtækja samræmist ákvæðum 53. eða 54. gr. EES-samningsins sem gengur gegn ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í sama máli. Á EFTA-ríkjunum hvílir eingöngu sú skylda að innleiða með fullnægjandi hætti ákvæði 16. gr. samnings þeirra frá 24. september 2004 og það ákvæði vísar einvörðungu til ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA í þessu samhengi.

Rétt er þó að vekja athygli á því að ekki verður með öllu útilokað að innlendir dómstóll í EFTA-ríki kunni að fá til úrlausnar mál sem varða beitingu ákvæða 1. mgr. 53. gr. eða 54. gr. EES-samningsins gagnvart tilteknum samningum, ákvörðunum eða aðgerðum fyrirtækja sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur þegar úrskurðað um. Í því tilkviki yrði hins vegar ekki leyst úr málinu á grundvelli 27. gr. frumvarpsins til samkeppnislaga heldur er hér um að ræða sjálfstætt úrlausnarefni. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að ákvæði meginmáls EES-samningsins hafa verið lögfest hér á landi og kann því að reyna á beitingu framangreinda ákvæða EES-samningsins í dómsmálum fyrir íslenskum dómstólum. Í slíkum tilfellum yrði viðkomandi dómstóll að leysa úr því hvaða gildi ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hefur fyrir dómsniðurstöðu sína varðandi beitingu ákvæða EES-samningsins um þá samninga, ákvarðanir eða aðgerðir sem fjallað er um í viðkomandi dómsmáli og framkvæmdastjórnin hefur þegar fjallað um. Hvort sem viðkomandi dómstóll myndi leysa úr þessari spurningu sjálfur eða ákveða að afla ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins má leiða líkur að því að fordæmi EB-dómstólsins í svonefndum *Delimitis* og *Masterfoods* málum og ákvæði 3. gr. EES-samningsins um trúnaðarskyldu samningsaðila myndi skipta talsverðu máli um niðurstöðuna. Þetta haggar þó ekki þeirri niðurstöðu að innleiðing á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 og ákvæðum samnings

EFTA-ríkjanna frá 24. september um breytingu á bókun 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls kallar ekki sérstaka tilvísun til ákvarðana framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í ákvæði 27. gr. frumvarps til samkeppnislaga.

10. Viðmiðunarmörk í 13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um að samningar milli fyrirtækja falli ekki undir bann skv. 10. gr. ef samanlögð markaðshlutdeild allra samstarfsfyrirtækja fer ekki á neinum markaði sem skiptir máli yfir 5% viðmiðunarmörk ef um láréttan samning er að ræða og 10% viðmiðunarmörk ef um lóðréttan samning er að ræða.

Verslunarráð og Samtök atvinnulífsins gagnrýna þetta ákvæði og telja að það beri að hækka tilgreind viðmiðunarmörk.

Ráðuneytið ítrekar í þessu sambandi að umrætt frumvarp felur ekki í sér heildarendurskoðun á gildandi samkeppnislögum. Einungis er um að ræða tillögur að breytingum á gildandi samkeppnislögum sem leiða af niðurstöðum nefndar viðskiptaráðherra um íslenskt viðskiptalíf. Nefnd viðskiptaráðherra um íslenskt viðskiptalíf gerði ekki tillögu að breytingum á ákvæði 13. gr. gildandi laga, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Því eru ekki gerðar tillögu að breytingu á því ákvæði í frumvarpinu.

Ákvæði 13. gr. gildandi laga var lögfest á árinu 2000, sbr. lög nr. 107/2000. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2000 kemur fram að með ákvæðinu verði svokallaðri minniháttarreglu breytt til samræmis við þá reglu sem gildir í EES-samkeppnisrétti.

Ráðuneytið telur að ekki séu komin fram rök sem sýna fram á að önnur viðmiðunarmörk eigi að gilda hér á landi en í EES-samkeppnisrétti. Ráðuneytið telur mikilvægt að innlend samkeppnislöggjöf sé sem líkust EES-samkeppnisrétti til að tryggja einsleitni. Því eru ekki gerðar tillögur að breytingum á ákvæði 13. gr. frumvarpsins.

11. Hækka ber mörkin varðandi samruna 17. gr.

Í 17. gr. frumvarpsins er fjallað um samruna fyrirtækja. Í 1. mgr. 17. gr. er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti ógilt samruna eða sett skilyrði fyrir honum, telji það að samruninn muni hindra virka samkeppni. Í 2. mgr. 17. gr. er kveðið á um að ákvæðið taki einungis til samruna þar sem sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er 1 milljarður kr. eða meira. Þá skulu a.m.k. tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafa a.m.k. 50 millj. kr. ársveltu hvert um sig til að 1. mgr. taki til hans.

Verslunarráð og Samtök atvinnulífsins gagnrýna þetta ákvæði og telja að það beri að hækka tilgreind viðmiðunarmörk. Bent er á að viðmiðin séu lægri hér á landi en á hinum Norðurlöndunum.

Ráðuneytið ítrekar í þessu sambandi að umrætt frumvarp felur ekki í sér heildarendurskoðun á gildandi samkeppnislögum. Einungis er um að ræða tillögur að breytingum á gildandi samkeppnislögum sem leiða af niðurstöðum nefndar viðskiptaráðherra um íslenskt viðskiptalíf frá síðastliðnu hausti. Nefnd viðskiptaráðherra um íslenskt viðskiptalíf gerði ekki tillögu að breytingum á ákvæði 18. gr. gildandi laga, sbr. 17. gr. frumvarpsins. Því eru ekki gerðar tillögur að breytingu á því ákvæði í frumvarpinu.

Ákvæði 18. gr. gildandi laga var lögfest á árinu 2000, sbr. lög nr. 107/2000. Umrædd viðmiðunarmörk voru lögfest að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar. Ekki var gert ráð fyrir að slík viðmiðunarmörk yrðu sett í frumvarpi viðskiptaráðherra. Stjórnarandstaðan gagnrýndi ákvæði þetta harðlega.

Ráðuneytið telur að ekki séu komin fram rök sem sýna fram á að hækka beri viðmiðunarmörkin hér á landi. Tilgangur með því frumvarpi sem til umræðu er, eins og

tilgangur með nefnd viðskiptaráherra um íslenskt viðskiptalíf, að stemma stigu við fákeppni hér á landi. Það væri í mótsögn við þann tilgang að fækka tilkynningaskyldum samrunum. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppnisstofnun eru samrunamál fá hér á landi og íþyngja stofnuninni ekki. Í ljósi þessa eru ekki gerðar tillögur að breytingum á ákvæði 17. gr. frumvarpsins.

12. Ákvæði til bráðabirgða um ráðningu starfsmanna Samkeppnisstofnunar og Löggildingarstofu til Samkeppniseftirlits og Neytendastofu

Þegar ríkisstofnanir hafa verið lagðar niður á undanförunum árum og nýjar stofnaðar í staðinn hafa að meginsteftnu verið farnar tvær leiðir:

- Annars vegar hefur verið hafður sami háttur á og gert er í frumvarpi til samkeppnislaga og frumvarpi til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda, þ.e. að kveða á um það í ákvæði til bráðabirgða að bjóða skuli starfsmönnum þeirrar stofnunar sem leggja á niður starf í stofnun þeirri sem tekur við verkefnum stofnunarinnar sem lögð er niður og að þegar það sé gert þurfi ekki að auglýsa störf, sbr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sem dæmi um þetta má nefna að við stofnun Umhverfisstofnunar var kveðið á um það að starfsmenn stofnana sem sinnt hefðu þeim verkefnum heyra undir Umhverfisstofnun skyldu eiga forgangsrétt til starfa þar á fyrsta starfsári stofnunarinnar. Þá var kveðið á um það í lögum að starfsmönnum Þjóðhagsstofnunar skyldi við niðurlagningu stofnunarinnar boðið annað starf hjá þeim stofnunum sem tóku við verkefnum stofnunarinnar.
- Hins vegar hefur verið farin sú leið að kveða ekki á um rétt starfsmanna á starfi hjá nýrri stofnun í lögum. Sem dæmi um þetta má nefna að þegar Húsnæðisstofnun ríkisins var lögð niður var ekki kveðið á um það að bjóða skyldi starfsmönnum stofnunarinnar störf hjá Íbúðalánasjóði.

Þannig hefur það ekki tíðkast að kveða á um það í lögum að bjóða skuli starfsmönnum sambærilegt starf hjá nýrri stofnun. Rétt er að taka það fram að ef að starfsmönnum er ekki boðið starf sem telst sambærilegt fyrra starfi starfsmannsins geta þeir átt réttindi á greiðslum á grundvelli laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Einnig bendir ráðuneytið á að þegar um er að ræða svo viðamiklar skipulagsbreytingar eins og í frumvarpinu er kveðið á um er illfrankvæmanlegt að bjóða öllum starfsmönnum sambærilegt starf. Starfsmönnum sem ekki er boðið sambærilegt starf geta hins vegar átt rétt á biðlaunum sé ekki kveðið á um skyldu til að bjóða sambærilegt starf í lögum. Getur forstjóri þá ákveðið að þeim skuli greidd biðlaun. Ef hins vegar er kveðið á um það í lögum að starfsmönnum skuli boðið sambærilegt starf og þeir halda því fram að það hafi ekki verið gert verða þeir að fara fyrir dómstóla með kröfu sína.

Breytingatillögur:

Við 4. gr.

10. tölul. 1. mgr. orðist svo:

Verð er andvirði vöru og þjónustu, þ.e. hvers konar endurgreiðsla án tillits til þess hvort notað er annað heiti, svo sem endurgjald, laun, þóknun, frakt, flutningsgjald, taxi, leiga eða því um líkt.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við þá tillögu sem fram kemur í umsögn Samkeppnisstofnunar að skilgreiningu á hugtakinu verð í 4. gr. verði breytt í það horf sem hún er í í núgildandi samkeppnislögum. Breytingin var lögð til að frumkvæði Samkeppnisstofnunar til samræmis við breytingu á skilgreiningu á sama hugtaki í frumvarpi til laga um óréttmæta viðskiptahætti og gagnsæi markaðarins.

Verslunarráð leggur til að skilgreiningu í 4. gr. á hugtakinu samruni verði breytt til samræmis við orðanotkun í 29. gr. og hugtakið samfylking notað í staðinn. Rétt er að hugtakið samfylking er notuð í sömu merkingu og samruni í Evrópurétti. Í gildandi samkeppnislögum er hugtakið samruni notað og gerir frumvarpið ráð fyrir óbreyttri hugtakanotkun. Ástæðan fyrir því að orðið samfylking kemur fyrir í 29. gr. er að þar er vísað til ákvæða EES-samningsins um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja. Því bendir ráðuneytið á að ef efnahags- og viðskiptanefnd hyggst fara að tillögum Verslunarráðs verði gerðar breytingar á 17. og 43. gr. frumvarpsins til samræmis.

Við 5. gr.

Á eftir orðunum „Meiri háttar” í síðari másl. 3. mgr. kemur: efnislegar.

Sjá athugasemdir við 5. gr. í 1. tölulið hér að framan.

Við 1. mgr. 41. gr. bætist nýr máslíður svohljóðandi: Þó skal málshöfðun fyrir dómstólum fresta réttaráhrifum úrskurðum áfrýjunarnefndar um breytingar á skipulagi, sbr. 2. mgr. 16. gr.

Sjá umfjöllun um 16. gr. í 7. tölul. hér að framan. Rétt er að áréttu að átt er við að frestun réttaráhrifa vísi til þess hluta úrskurðar áfrýjunarnefndar sem mælir fyrir um breytingar á skipulagi. Ef úrskurður áfrýjunarnefndar hefur mælt fyrir um önnur viðurlög skal málshöfðun ekki fresta réttaráhrifum hans að því er þau varðar.

Við ákvæði til bráðabirgða:

Við ákvæði til bráðabirga bætist nýr máslíður svohljóðandi: Við samþykkt laga þessara skipar viðskiptaráðherra stjórn Samkeppniseftirlitsins. Skal stjórnin undibúa gildistöku laganna, þ. m. t. ráða starfsmenn, þar til forstjóri Samkeppniseftirlitsins hefur verið ráðinn.

Ljóst er að skammur tími er til stefnu til að ráða forstjóra og bjóða starfsmönnum Samkeppniseftirlitsins ný störf eftir að frumvarpið hefur verið samþykkt. Því leggur ráðuneytið til að ráðherra geti skipað stjórn strax og lögin hafa verið samþykkt og að hún hafi þá umboð til að undirbúa gildistöku laganna, þ. m. t. sinna starfsmannamálum þangað til forstjóri hefur verið ráðinn.



stjorn vs samkeppnisrad.c

SKIPULAG SAMKEPPNISYFIRVALDA

SKIPULAG SAMKEPPNISYFIRVALDA SAMKVÆMT NÚGILDANDI LÖGUM	SKIPULAG SAMKEPPNISYFIRVALDA SAMKVÆMT FRUMVARPI
<p style="text-align: center;"><i>Ákvarðanataka á neðra stjórnisýslustigi</i></p> <p><i>Samkeppnisráð</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aðalákvörðunaraðili á neðra stjórnisýslustigi <p><i>Samkeppnisstofnun</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tekur ákvarðanir í einföldum málum - Getur tekið bráðabirgðaákvarðanir 	<p style="text-align: center;"><i>Ákvarðanataka á neðra stjórnisýslustigi</i></p> <p>Samkeppniseftirlitið</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eini ákvörðunaraðilinn á neðra stjórnisýslustigi
<p style="text-align: center;"><i>Samkeppnisráð</i></p> <p>Skipan</p> <p>5 menn og 5 varamenn</p> <p>Skipaðir af ráðherra til fjögurra ára í senn</p> <p>Ráðherra skipar formann og varaformann</p>	<p style="text-align: center;"><i>Stjórn Samkeppniseftirlits</i></p> <p>Skipan</p> <p>3 menn og 3 varamenn</p> <p>Skipaðir af ráðherra til fjögurra ára í senn</p> <p>Ráðherra skipar formann</p> <p>Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna</p>
<p style="text-align: center;"><i>Samkeppnisráð</i></p> <p>Hlutverk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Framfylgja boðum og bönum samkeppnislaga og heimila undanþágur - Ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja og óréttmætum viðskiptaháttum - Stuðla að auknu gagnsæi markaðarins - Gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði - Fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja - Veitir ráðherra umsögn um skipun forstjóra Samkeppnisstofnunar 	<p style="text-align: center;"><i>Stjórn Samkeppniseftirlits</i></p> <p>Hlutverk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Móta áherslur í starfi Samkeppniseftirlits - Fylgjast með starfsemi og rekstri Samkeppniseftirlits - Taka afstöðu til meiri háttar ákvarðana Samkeppniseftirlits - Ráðning forstjóra Samkeppniseftirlits

<p style="text-align: center;">Samkeppnisráð</p> <p>Hæfi <i>Almennt hæfi</i> - Sérþekking á samkeppnis- og viðskiptamálum - Formaður og varaformaður skulu ekki hafa beinna og verulegra hagsmuna að gæta í atvinnustarfsemi sem samkeppnislögin taka til</p> <p><i>Sérstakt hæfi</i> - Almennar reglur stjórnarsýslulaga og íslensks réttar</p>	<p style="text-align: center;">Stjórn Samkeppniseftirlits</p> <p>Hæfi <i>Almennt hæfi</i> - Sérþekking á samkeppnis- og viðskiptamálum - Menntun sem nýttist á sviði samkeppnismála - Skulu vera lögráða og mega aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu, hafa óflekkað mannorð og mega ekki í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga eða gjaldþrot eða samkeppnislögum - Almennar reglur stjórnarsýslulaga og íslensks réttar</p> <p><i>Sérstakt hæfi</i> - Skulu hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga verulegra hagsmuna að gæta né mála er varða aðila sem eru þeim tengdir persónulega eða fjárhagslega - Almennar reglur stjórnarsýslulaga og íslensks réttar</p>
<p style="text-align: center;">Samkeppnisstofnun</p> <p>Hlutverk - Undirbýr mál sem lögð eru fyrir samkeppnisráð og ráðgjafarnefndir þess og annast dagleg störf ráðsins - Heimilt að taka ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál, sem síðan eru lagðar fyrir samkeppnisráð á næsta fundi ráðsins - Samkeppnisráð getur falið Samkeppnisstofnun ákvörðunarvald sitt á afmörkuðum sviðum samkvæmt nánari reglum sem ráðið setur</p>	<p style="text-align: center;">Samkeppniseftirlit</p> <p>Hlutverk - Framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga og leyfa undanþágur - Ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja - Gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði - Fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja og birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt</p>
<p style="text-align: center;">Forstjóri Samkeppnisstofnunar</p> <p>- Ráðherra skipar forstjóra til fimm ára í senn að fenginni umsögn samkeppnisráðs - Forstjóri stjórnar rekstri Samkeppnisstofnunar - Forstjóri situr fundi samkeppnisráðs með málfrelsi og tillögurétt</p>	<p style="text-align: center;">Forstjóri Samkeppniseftirlits</p> <p>- Forstjóri er ráðinn af stjórn stofnunarinnar - Forstjóri annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar - Stjórn stofnunarinnar ákveður starfskjör forstjóra. - Forstjóri ræður starfsmenn stofnunarinnar.</p>

Ákvarðanatáka á efra stjórnsýslustigi

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála

- 3 menn og 3 varamenn
- Skipaðir til fjögurra ára í senn
- Skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar
- Formaður og varamaður hans skulu uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara
- Aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála

Ákvarðanataka á efra stjórnarsýslustigi

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála

- 3 menn og 3 varamenn
- Skipaðir til fjögurra ára í senn
- Skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar
- Formaður og varamaður hans skulu uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara
- Aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála