

Nefndasvið Alþingis  
Stefán Árni Auðólfsson, nefndarritari  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. apríl 2005.

**Umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til samkeppnislaga.  
131. löggjafarþing 2004–2005. 590. mál.**

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til skoðunar og lætur í té eftirfarandi umsögn.

**1. Inngangur**

Frumvarpið er samið með hliðsjón af niðurstöðum nefndar um stefnumótum íslensk viðkiptamhverfis. Nefndin var skipuð í janúar 2004 af iðnaðar- og viðskiptaráðherra var m.a. ætlað að taka fyrir hvernig bregðast mætti við aukinni samþjöppun í íslensku viðkiptalífi og með hvaða hætti þróa ætti reglur þannig að viðskiptalífið væri skilvirkt og nyti trausts. Nefndin skilaði tillögum sínum í formi skýrslu sem birt var í september 2004 og fjallar m.a. um samkeppnismál. Helstu niðurstöður nefndarinnar hvað samkeppnismál varðar voru m.a. eftirfarandi:

- Skoðað var hvort setja þyrfti sérstök lög um hringamyndun, en svo var ekki talið. Var m.a. bent á að mörg ákvæði í samkeppnislögum væru þess eðils að tekið væri á hringamyndun.
- Til að bregðast við hringamyndun og samkeppnishömlum var talið nauðsynlegt að skerpa eftirlit með samkeppni á markaði, m.a. með því að gera skipulag sameppnisfirvalda skilvirkara og veita meira fjármagni til þeirra.
- Meirihluti nefndarinnar lagði til að íslenskum samkeppnisyfirvöldum yrði veitt heimild, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, til að krefjast þess að fyrirtæki, sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga eða skapa aðstæður sem hafa skaðleg áhrif á sameppni, breyti skipulagi sínu.
- Þá var lagt til að samkeppnisyfirvöldum yrðu veittar ríkari heimildir til vettvangsannsókna.

Í kjölfar niðurstöðu nefndarinnar lagði iðnaðar- og viðskiptaráðherra fram á Alþingi frumvarp til nýrra samkeppnislaga. Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu og skipta máli fyrir umhverfi fjárfestinga hér á landi eru:

- (1) Lagt er til að sérstök stofnun „Samkeppniseftirlitið“ verði sett á fót sem taki við sameppnislutverki Samkeppnisstofnunar. Lagðar eru til breytingar á skipulagi þeirrar stofnunar frá því sem nú gildir um Samkeppnisstofnun. Jafnframt er lagt til að þau verkfni sem nú heyra undir samkeppnisyfirvöld er lúta að eftirliti með óréttmætum

viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins verði ekki unnin í sömu stofnun og þau verkfni sem snúa sérstaklega að samkeppnismálum.

- (2) Lagt er til að Samkeppniseftirlitið frá skýrar lagaheimildir til að krefjast þess að fyriræki sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga breyti skipulagi sínu. Samhliða er lagt til að felld verði á brott heimild sem er í núgildandi lögum er veita samkeppnisáði heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.
- (3) Lagt er til ákvæði sem felur í sér að Samkeppniseftirlitið skuli birta skýrslur um atugnrir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.
- (4) Lagðar eru til breytingar er varða framkvæmd samkeppnisreglna og eftirlit með samylkngum fyrirtækja (samrunareglugerðin) samkvæmt EES-samningnum, sem miða að því að innleiða reglugerðir ESB um sama efni.

Hér að neðan verður fjallað um þá helstu þætti frumvarpsins sem laganefndin telur rétt að gera athugasemdir við.

## **2. Breyting á skipulagi samkeppnisyrvalda – Samkeppniseftirlitið**

Laganefndin telur að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu á skipulagi samkeppnismála séu að mörgu leyti til bóta.

Gert er ráð fyrir stofnuð verði sérstök stofnun, Samkeppniseftirlitið, er fari með eftirlit samkvæmt lögnum og daglega stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Samkeppniseftirlitinu verði ráðinn sérstakur forstjóri sem fari með daglegan rekstur, en sérstök þriggja manna stjórn verði skipuð sem fari með yfirstjórn eftirlitsins. Samkvæmt frumvarpinu skal bera allar meiriháttar ákvarðanir undir stjórn.

Laganefndin bendir á að fullnægjandi kann að vera að hafa einvörðungu forstjóra sem ber ábyrgð á ákvarðanatöku Samkeppniseftirlitsins. Ekki verður að séð að það aukalag sem til verður með því að skapa sérstaka stjórn sé nauðsynlegt, en það gæti hins vegar verið til þess fallið að flækja málsmeðferð og draga úr skilvirkni. Í ljósi þess að markmið breytinganna á skipulagi samkeppnisyrvalda miða að því að einfalda stjórnsýslu á sviði samkeppnismála, þá virðist sem að æskilegra hefði verið að leggja samkeppnisráð einfaldlega niður, en ekki endurskapa það í formi sérstakrar stjórnar.

Hvað varðar aðskilnað á eftirliti með samkeppnismálum og óréttmætum viðskiptaháttum, þá er rétt að hafa í huga að ástæður þess að eftirlit með þessum þáttum er í dag á höndum sömu stofnunar eru fyrst og fremst sögulegar, þ.e. að Samkeppnisstofnun tók við hlutverki Verðlagsráðs sem hafði þessi hlutverk á hendi.

Telja verður að þær breytingar sem felast í því að færa eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og neytendavernd til sérstakrar stofnunar og aðskilja það frá samkeppniseftirliti sé til bóta. Með því geta samkeppnisyrvöld einbeitt sér að málum er fjalla um samkeppni og þar með sinnt þeim betur en nú er. Slíkt er til þess fallið að leiða til hagkvæmara og fljótvirkara eftirlits, sem er markaðnum til góða.

### 3. Heimildir til breytinga á skipulagi fyrirtækja.

Í 16. gr. frumvarpsins kemur fram það nýmæli að aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geti falið í sér breytingar á skipulagi fyrirtækja. Í frumvarpinu kemur fram að tillagan sé í samræmi við niðurstöðu meirihluta nefndar um stefnumótun íslensks atvinnulífs. Um rökstuðning fyrir tillögunni er vísað til þeirra sjónarmiða sem nefndin byggði tillögu sína á. Þau sjónarmið eru breytingar á reglum ESB, norsk samkeppnislög auk sambærilegra heimilda í nokkrum tilgreindum löndum.

Að mati laganefndarinnar eru þær röksemdir sem færðar eru fram fyrir tillögunni ekki nægjanlega ígrundaðar og æskilegt hefði verið, einkum með hliðsjón af því að um er að ræða verulega íþyngjandi ákvæði. Í því sambandi skal m.a. bent á eftirfarandi:

- Samkeppnisreglur ESB taka aðeins til fyrirtækja sem brotið hafa gegn ákvæðum EES-samningsins, þ.e. um er að ræða samninga eða atferli sem hafa áhrif á viðskipti á EES svæðinu. Engin skylda er á Íslandi að taka upp í landsrétt slík úrræði vegna brota gegn íslenskum samkeppnisreglum sem hafa ekki áhrif á EES svæðinu. Ljóst er að allskostar er óvist að sömu sjónarmið eigi við í samkeppnisrétti ESB og íslenskum, bæði hvað varðar efnisreglur og úrræði.
- Þegar um er að ræða jafn viðamikla breytingu á íslenskum lögum og um ræðir þarf að fara fram nákvæm greining á því hvort breytingin sé nauðsynlegt, út frá íslensku samkeppnisumhverfi og samkeppnisrétti. Slík greining hefur ekki farið fram eftir því sem best verður séð, en slíka greiningu eða rökstuðning er hvorki að finna í téðri skýrslu eða frumvarpi.
- Ekki verður séð að þau úrræði sem samkeppnisyfirvöld hafa skv. núgildandi lögum hafi reynst ófullnægjandi.
- Svo virðist sem að meirihluti þeirra landa sem Íslands ber sig almennt saman við hafi ekki slík úrræði í sínum rétti.
- Verði ákvæðið leitt í lög er fyrirséð að muni hafa í för með sér nokkra óvissu, en ekki er skýrt hvað felst í úrræðinu. Inntak skipulagsbreytinga hefur ekki verið skilgreint að Evrópurétti, og ekki er að sjá að það sé heldur skilgreint í norsku lögnum sem vísað er hvað varðar rökstuðning fyrir tillögunni. Þannig er ekki ljóst hversu langt samkeppnisyfirvöld geta gengið á grundvelli ákvæðisins, m.a. með hliðsjón af meðalhófsreglu og eignaréttarákvæði stjórnarskrár.

Í 16. gr. frumvarpinu kemur fram að einungis sé heimilt að beita úrræðinu til breytingar á skipulagi ef fullreynt þykir að ekki sé fyrir hendi jafnárangursrík úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnárangursrík úrræði til breytinga á atferli væru meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi. Ljóst er að það er í samræmi við meðalhófsreglu, en það er þó til bóta að áréttu þetta verði úrræðið á annaðborð leitt í lög.

### 4. Tímamörk til að skjóta úrskurðum til áfrýjunarnefndar

Laganefndin bendir á að fjórtán daga tímamörk til að skjóta úrskurðum samkeppnisyfirvalda til áfrýjunar eru mjög knöpp. Í ljósi þeirra viðurhlutamiklu úrræða sem samkeppnisyfirvöld hafa og þeirra úrræða sem þeim munu verða falin verði þetta frumvarp

að lögum, t.a.m. svonefndar skipulagsbreytingar, verður að gefa þeim sem slíkar íþyngjandi ákvarðanir beinast að rýmri tíma til að bregðast við.

#### 5. Ákvæði 27. gr. frumvarpsins

Laganefndin bendir á að í tilvitnaðri grein felst að íslenskir dómstólar verði bundnir af ákvörðun alþjóðastofnana í máli sem þeir annars eiga lögsögu í. Hér er því um að ræða framsal dómsvalds sem kann að höggva nærri stjórnarskrá. Það er ekki á færi nefndarinnar að gefa álit sitt á þessu álitaefni í ljósi þess skamma tíma sem gafst til að veita umsögn þessa. Verður látið við það sitja að benda á mikilvægi þess að álitaefnið verði gaumgæfilega íhugað í meðferð þingsins.

---

Að öðru leyti gerir laganefndin ekki athugasemdir við efni frumvarpsins og telur það almennt til bóta.

Virðingarfyllt,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

---

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður