

# Frumvarp til samkeppnislaga.

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

## I. KAFLI

### Markmið og gildissvið.

#### 1. gr.

Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að:

- vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,
- vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,
- auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

#### 2. gr.

Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.

Lögin taka ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum.

#### 3. gr.

Lög þessi taka til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða ætlað er að hafa áhrif hér á landi.

Lögin taka ekki til samninga, skilmála og athafna sem aðeins er ætlað að hafa áhrif utan Íslands, sbr. þó ákvæði VII. kafla og reglur um viðskipti á sameiginlegum markaði Evrópska efnahagssvæðisins.

Samkeppniseftirlitið skal aðstoða við framkvæmd samkeppnisreglna annarra ríkja og alþjóðastofnana í samræmi við gagnkvæmar skuldbindingar í milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að.

## II. KAFLI

### Orðskýringar.

#### 4. gr.

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

- Atvinnurekstur* er hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi.
- Fyrirtæki* er einstaklingur, félag, opinberir aðilar og aðrir sem stunda atvinnurekstur.
- Fyrirtækjasamstæða* er samband fyrirtækja með þannig eignaupbyggingu að eitt fyrirtæki á svo stóran hlut í öðru fyrirtæki eða fleiri fyrirtækjum að það fer með meiri hluta atkvæða. Það fyrirtæki skoðast því sem móðurfyrirtæki, en hitt eða hin fyrirtækin sem dótturfyrirtæki. Til fyrirtækjasamstæðu telst einnig fyrirtæki þar sem móðurfyrirtæki og

- dótturfyrirtæki eða eitt eða fleiri dótturfyrirtæki eiga saman svo mörg hlutabréf eða hluti að þau fara með meiri hluta atkvæða í þeim.
4. *Markaðsráðandi staða* er þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.
  5. *Markaður* er sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar.
  6. *Neytandi* er einstaklingur sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni.
  7. *Samruni* samkvæmt lögum þessum telst hafa átt sér stað þegar:
    - a. tvö eða fleiri fyrirtæki, sem áður störfuðu sjálfstætt, sameinast,
    - b. fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki,
    - c. eigendur með yfirlit í einu eða fleiri fyrirtækjum ná beinum eða óbeinum yfirlitum í einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar eða
    - d. fyrirtæki stofna fyrirtæki um sameiginlegt verkefni sem varir til frambúðar sem sjálfstæð efnahagseining og veldur því ekki að aðilar sem hlut eiga að máli samræmi samkeppni sín á milli eða milli sín og hins sameiginlega verkefnis.
  8. *Sölustig* framleiðsla ber að líta á sem eitt sölustig, heildsölu annað sölustig, smásölu hið þriðja o.s.frv.
  9. *Vara* er samkvæmt lögum þessum fasteignir og lausafé, þ.m.t. skip, loftför, lofttegundir, rafmagn og aðrir orkugjafar.
  10. *Verð* er andvirði vöru og þjónustu með virðisaukaskatti og öðrum opinberum gjöldum þar sem við á, þ.e. hvers konar endurgreiðsla án tillits til þess hvort notað er annað heiti, svo sem endurgjald, laun, þóknun, frakt, flutningsgjald, taxti, leiga eða því um líkt.
  11. *Yfirlit* samkvæmt lögum þessum eru yfirlit sem gera aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á rekstur og stjórnun fyrirtækis, annaðhvort sér í lagi eða sameiginlega með öðrum, hvort sem þau áhrif eru til komin vegna þess að hann getur:
    - a. haft áhrif á skipun stjórnar, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir fyrirtækisins eða
    - b. notað eða ráðstafað eignum eða hluta eigna fyrirtækis.
  12. *Þjónusta* er hvers konar fyrirgreiðsla, vinna eða þjónusta gegn endurgjaldi, nema launuð vinna í þjónustu annarra.

Rísi ágreiningur um hvað falla skuli undir hugtök þessi sker Samkeppniseftirlitið úr þeim ágreiningi.

### III. KAFLI Stjórnsýsla.

#### 5. gr.

Viðskiptaráðherra fer með framkvæmd laga þessara en í umboði hans annast sérstök stofnun, Samkeppniseftirlitið, eftirlit samkvæmt lögum þessum og daglega stjórnsýsla á því sviði sem lögin ná til.

Með yfirstjórn Samkeppniseftirlitsins fer þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Þrír varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann stjórnar og ákveður þóknun stjórnarmanna.

Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Samkeppniseftirlitsins. Meiri háttar ákvarðanir skal bera undir stjórn til samþykktar eða synjunar.

## 6. gr.

Forstjóri Samkeppniseftirlitsins skal ráðinn af stjórn stofnunarinnar. Forstjóri annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Stjórn stofnunarinnar ákveður starfskjör forstjóra.

Forstjóri ræður starfsmenn stofnunarinnar.

## 7. gr.

Stjórnarmenn skulu hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og menntun sem nýtist á þessu sviði.

Forstjóri skal hafa menntun á háskólastigi og búa yfir viðtækri þekkingu og reynslu á sviði samkeppnismála.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu vera lögráða og mega aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu. Þeir skulu 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.

Stjórnarmenn og forstjóri 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.

## 8. gr.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins er sem hér segir:

- a. að framfylgja boðum og bönnum laga þessara og leyfa undanþágur samkvæmt þeim,
- b. að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja,
- c. að 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,
- d. að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja; skal 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; stofnunin skal birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

Samkeppniseftirlitið setur sér reglur um málsmeðferð.

Samkeppniseftirlitið tekur ákvörðun um það hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Við afgreiðslu mála samkvæmt lögum þessum er Samkeppniseftirlitinu heimilt að raða málum í forgangs röð.

## 9. gr.

Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæta kæru til sérstakrar nefndar, áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Skrifleg kæra skal berast innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðunina. Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála skal liggja fyrir innan sex vikna frá málskoti.

Í áfrýjunarnefnd samkeppnismála sitja þrír menn og jafnmargir til vara, skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar. Formaður og varamaður hans, sem jafnframt er varaformaður, skulu uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara, en aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála.

Skipunartími áfrýjunarnefndar er hinn sami og skipunartími stjórnar Samkeppniseftirlitsins.

#### IV. KAFLI

##### **Bann við samkeppnishömlum.**

###### 10. gr.

Allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað eru bannaðar.

Bann þetta tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem:

- a. áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti,
- b. takmarka eða stýra framleiðslu, mörkuðum, tækniþróun eða fjárfestingu,
- c. skipta mörkuðum eða birgðalindum,
- d. mismuna viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og veikja þannig samkeppnisstöðu þeirra,
- e. setja sem skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

###### 11. gr.

Misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu er bönnuð.

Misnotkun skv. 1. mgr. getur m.a. falist í því að:

- a. beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir,
- b. settar séu takmarkanir á framleiðslu, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns,
- c. viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt,
- d. sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

###### 12. gr.

Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 16.–18. gr.

Bann þetta nær einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.

###### 13. gr.

Samningar milli fyrirtækja falla ekki undir bann skv. 10. gr. ef samanlögð markaðshlutdeild allra samstarfsfyrirtækja fer ekki á neinum markaði sem skiptir máli yfir:

- a. 5% viðmiðunarmörk, ef samningurinn er milli fyrirtækja sem starfa á sama framleiðslu- eða sölustigi (láréttur samningur),
- b. 10% viðmiðunarmörk, ef samningurinn er á milli fyrirtækja sem starfa á mismunandi framleiðslu- eða sölustigi (lóðréttur samningur).

Ef um sambland af láréttum og lóðréttum samningum er að ræða eða ef erfitt er að flokka samning annaðhvort sem láréttan eða lóðréttan gilda 5% viðmiðunarmörkin.

Samningar skv. 1. mgr. falla ekki undir bann skv. 10. gr. þrátt fyrir að markaðshlutdeild fari upp fyrir viðmiðunarmörk skv. 1. mgr. ef hlutdeildin fer ekki upp fyrir 5,5% í láréttum samningum eða 11% í lóðréttum samningum tvö fjárhagsár í röð.

Samstarfsfyrirtæki skv. 1. mgr. eru fyrirtæki sem eiga aðild að samningnum, fyrirtæki sem aðilar samningsins hafa bein eða óbein yferráð yfir eða fyrirtæki sem hafa bein eða óbein yferráð yfir aðilum samningsins.

Ákvæði þessarar greinar gilda einnig um samstilltar aðgerðir skv. 10. gr. og ákvarðanir samtaka fyrirtækja skv. 12. gr.

Ákvæði þessarar greinar gilda ekki ef samkeppni á viðkomandi markaði er takmörkuð af uppsöfnuðum áhrifum sambærilegra samninga á markaðnum.

#### 14. gr.

Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

#### 15. gr.

Samkeppniseftirlitið getur veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu. Samkeppniseftirlitið getur krafist þess að umsóknir um undanþágu skv. 1. mgr. verði settar fram á sérstöku eyðublaði.

Samkeppniseftirlitið getur dregið undanþágu til baka eða breytt skilyrðum hennar ef:

- a. forsendur sem lágu til grundvallar undanþágunni hafa breyst,
- b. undanþágan hefur verið veitt á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga eða
- c. fyrirtæki brýtur þau skilyrði sem sett voru fyrir undanþágunni.

Samkeppniseftirlitið setur reglur þar sem tilteknum tegundum samninga sem uppfylla skilyrði 1. mgr. er veitt undanþága frá ákvæðum 10. og 12. gr. (hópundanþága).

V. KAFLI  
**Eftirlit með samkeppnishömlum.**

16. gr.

Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn:

- a. samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr.,
- b. athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.

Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi, í hlutfalli við það brot sem framið hefur verið og nauðsynlegt telst til að stöðva það í reynd. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnarángursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að taka ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál ef:

- a. sennilegt þykir að sú háttsemi eða þær aðstæður sem til athugunar eru fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra eða ef athafnir opinberra aðila hafa skaðleg áhrif á samkeppni og
- b. líklegt er að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins leiði til röskunar á samkeppni sem verði afstýrt með endanlegri ákvörðun eða málið að öðru leyti þolir ekki bið.

Bráðabirgðaákvörðun skal gilda í tiltekinn tíma og má endurnýja hana ef það er talið nauðsynlegt.

17. gr.

Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist getur stofnunin ógilt samruna sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal Samkeppniseftirlitið taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnistöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opin og aðgangur að honum er hindraður.

Ákvæði 1. mgr. tekur einungis til samruna þar sem sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er 1 milljarður kr. eða meira. Telja skal með veltu móður- og dótturfélaga, fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu og fyrirtækja sem aðilar samrunans hafa bein eða óbein yfirráð yfir. 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.

Tilkynna skal Samkeppniseftirlitinu um samruna sem fellur undir 1. mgr. eigi síðar en einni viku eftir að samningi um hann er lokið eða tilkynnt er opinberlega um yfirtökuboð eða að tiltekinn aðili hafi náð yfirráðum í fyrirtæki. Frestur hefst þegar eitt af þessu hefur gerst. Í tilkynningunni skal veita upplýsingar um samrunann og um þau fyrirtæki sem honum tengjast. Samkeppniseftirlitið setur reglur þar sem nánar eru tilgreindar þær upplýsingar sem

fram verða að koma í tilkynningu, þar á meðal um markaði sem samruninn hefur áhrif á og um önnur nauðsynleg atriði við athugun á samkeppnislegum áhrifum hans.

Samkeppniseftirlitið skal tilkynna viðkomandi fyrirtækjum innan þrjátíu daga ef það telur ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Frestur þessi byrjar að líða þegar Samkeppniseftirlitinu berst tilkynning sem uppfyllir skilyrði 3. mgr. og reglna sem settar eru samkvæmt ákvæðinu. Berist tilkynning frá Samkeppniseftirlitinu skv. 1. másl. ekki innan tilskilins frests getur Samkeppniseftirlitið ekki ógilt samrunann. Ákvörðun um ógildingu skal taka eigi síðar en þremur mánuðum eftir að tilkynning skv. 1. másl. hefur verið send viðkomandi fyrirtækjum.

Til þess að tryggja að hugsanleg ákvörðun skv. 1. mgr. nái að fullu fram að ganga getur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar í samruna til bráðabirgða. Íhlutun getur falist í banni til bráðabirgða gegn því að láta samruna koma til framkvæmda þar til endanleg niðurstaða samkeppnisyfirvalda á athugun á samrunanum liggur fyrir eða öðrum ráðstöfunum sem hafa sömu áhrif.

Ákveði Samkeppniseftirlitið að ógilda samruna getur stofnunin, samhliða ákvörðun á grundvelli 1. mgr. eða með sérstakri ákvörðun, mælt fyrir um að fyrirtæki eða eignir sem sameinaðar hafa verið verði aðskildar eða sameiginlegri stjórn hætt eða að gripið verði til annarra viðeigandi aðgerða til að skapa að nýju skilyrði fyrir virkri samkeppni.

#### 18. gr.

Ef Samkeppniseftirlitið telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.

### VI. KAFLI Upplýsingaskylda.

#### 19. gr.

Samkeppniseftirlitið getur krafist einstök fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja, sem lög þessi taka til, um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála. Upplýsinga er hægt að krefjast munnlega eða skriflega og skulu þær gefnar innan hæfilegs frests sem stofnunin setur.

Samkeppniseftirlitið getur með sömu skilyrðum og í 1. mgr. krafist þess að fá gögn afhent til athugunar. Skulu þau afhent innan hæfilegs frests sem stofnunin setur.

Samkeppniseftirlitið getur í starfi sínu krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal frá skattyfirvöldum og tollyfirvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra.

Samkeppniseftirlitið getur einnig lagt skyldu á þá aðila sem um getur í 1. mgr., að upplýsa stofnunina reglulega um atriði sem máli skipta við framkvæmd laga þessara. Samkeppniseftirlitið getur gefið slík fyrirmæli með opinberri tilkynningu.

#### 20. gr.

Samkeppniseftirlitið getur við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstað fyrirtækis og samtaka fyrirtækja og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögum þessum eða ákvörðunum samkeppnisyfirvalda.

Við framkvæmd aðgerða skal fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum.

## VII. KAFLI

**Framkvæmd samkeppnisreglna o.fl. samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.**

## 21. gr.

Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála og íslenskir dómstólar skulu beita 53. og 54. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, eftir því sem kveðið er á um í lögum, m.a. 25.–28. gr. í lögum þessum. Við beitingu Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins á samkeppnisreglum EES-samningsins skal m.a. farið að ákvæðum þessa kafla.

Skylt er þeim sem um er beðinn að veita Eftirlitsstofnun EFTA og dómstóli EFTA þær upplýsingar sem þessum stofnunum er nauðsynlegt að afla sér til að unnt sé að framkvæma samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og samning EFTA-ríkja um eftirlitsstofnun og dómstól að því er varðar samkeppnismál. Sama gildir um framkvæmd fyriræla sem gefin eru með heimild í 32. gr.

Samkeppniseftirlitið getur krafist sömu upplýsinga og um getur í 2. mgr. og getur það sett skilafrest í því sambandi.

## 22. gr.

Eftirlitsstofnun EFTA er heimilt að framkvæma vettvangsskoðun hjá íslenskum aðilum enda sé fylgt þeim starfsreglum sem settar eru í bókun 3 og bókun 4 með samningnum um eftirlitsstofnun og dómstól EFTA um störf og valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkis- aðstoðar og samkeppni.

Fulltrúum Eftirlitsstofnunar EFTA og fulltrúum framkvæmdastjórnar EB, sem fjalla um samkeppnismál, er heimilt að vera viðstaddir og taka þátt í vettvangsrannsóknnum sem Samkeppniseftirlitið framkvæmir innan þeirra marka sem samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið og fylgisamningar hans setja. Sama gildir um rétt fulltrúa Samkeppniseftirlitsins og framkvæmdastjórnar EB þegar Eftirlitsstofnun EFTA framkvæmir vettvangsrannsóknir hér á landi.

Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA og Samkeppniseftirlitsins þess efnis að vettvangsrannsókn skuli fara fram má fullnægja með aðfarargerð.

## 23. gr.

Lögmælt þagnarskylda íslenskra yfirvalda skal ekki vera því til fyrirstöðu að þau gefi Eftirlitsstofnun EFTA eða fulltrúum framkvæmdastjórnar EB, sem fjalla um samkeppnismál, allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd samkeppnisreglna samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

## 24. gr.

Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólnum er heimilt að leggja sektir á fyrirtæki, samtök fyrirtækja eða einstaklinga fyrir brot af ásetningi eða gáleysi á 53., 54. eða 57. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, svo og á ákvæðum bókunar 4 með samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls eða á reglum sem settar eru með heimild í 32. gr. þessara laga.

Sama gildir um framkvæmdastjórn EB og dómstól EB í þeim tilvikum sem þessir aðilar fara með lögsögu máls samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.



Sömu aðilar geta einnig lagt á févítí til að tryggja að farið verði eftir ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli samkeppnisreglnanna, sbr. ákvæði 1. mgr.

Ákvarðanir um sektir og févítí samkvæmt framanskráðu eru aðfararhæfar.

#### 25. gr.

Samkeppniseftirlitið og áfrýjunarnefnd samkeppnismála skulu, með þeim takmörkunum sem leiðir af EES-samningnum, tryggja að ákvæði 53. og 54. gr. EES-samningsins séu virt. Gilda þá einnig ákvæði laga þessara eftir því sem við á.

Þegar Samkeppniseftirlitið og áfrýjunarnefnd samkeppnismála taka ákvörðun um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins, sem þegar hefur fjallað um í ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA í sama máli, er þeim ekki heimilt að taka ákvörðun sem gengur gegn þeirri ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin hefur samþykkt.

Samkeppniseftirlitið getur tekið ákvörðun um að hópundanþága á grundvelli 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins eigi ekki við gagnvart tilteknu fyrirtæki með þeim skilyrðum sem fram koma í EES-samningnum, samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og reglugerðum skv. 32. gr. laga þessara.

Telji Samkeppniseftirlitið að Eftirlitsstofnun EFTA skuli fjalla um mál skal það framsent Eftirlitsstofnuninni.

#### 26. gr.

Ef Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar beita ákvæðum laga þessara vegna samninga fyrirtækja, ákvarðana samtaka fyrirtækja eða samstilltra aðgerða í skilningi 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins, sem gætu haft áhrif á viðskipti milli aðila að EES-samningnum, skulu þau einnig beita 53. gr. EES-samningsins að því er varðar slíka samninga, ákvarðanir eða samstilltar aðgerðir.

Ef Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar beita ákvæðum laga þessara vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu sem bönnuð er skv. 54. gr. EES-samningsins skulu þau einnig beita 54. gr. EES-samningsins.

Samkeppniseftirlitið og áfrýjunarnefnd samkeppnismála skulu ekki banna samninga, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem gætu haft áhrif á viðskipti milli aðila að EES-samningnum, en hamlu ekki samkeppni í skilningi 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins, uppfylla skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins eða falla undir hópundanþágu um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Ákvæði þessarar málsgreinar koma ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið og áfrýjunarnefnd samkeppnismála geti beitt strangari löggjöf þar sem einhliða ákvarðanir fyrirtækja eru bannaðar eða heimil að leggja sektir á fyrirtæki fyrir slíkar ákvarðanir.

Með fyrirvara um almennar meginreglur og önnur ákvæði EES-samningsins gildir grein þessi hvorki þegar Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstólar beita 17. gr. laga þessara né heldur kemur það í veg fyrir beitingu ákvæða þar sem í meginatriðum eru ríkjandi önnur markmið en þau sem er að finna í 53. og 54. gr. EES-samningsins.

#### 27. gr.

Þegar dómstóll fjallar um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun. Enn fremur skal hann forðast að leysa úr máli á annan

veg en þann sem Eftirlitsstofnun EFTA kann að gera í máli sem hún hefur til meðferðar. Dómstóllinn getur í þessu skyni frestað meðferð málsins.

Ákvæði 1. mgr. hefur ekki áhrif á heimild dómstóls til að leita eftir ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins skv. 34. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

#### 28. gr.

Samkeppniseftirlitið getur að eigin frumkvæði komið að skriflegum athugasemdum í dómsmáli vegna beitingar 53. og 54. gr. EES-samningsins. Með samþykki dómstólsins getur Samkeppniseftirlitið þá einnig komið að munnlegum athugasemdum.

Þegar samræmd beiting 53. og 54. gr. EES-samningsins krefst þess getur Eftirlitsstofnun EFTA einnig að eigin frumkvæði komið að skriflegum athugasemdum. Með leyfi dómstólsins getur Eftirlitsstofnunin þá jafnframt komið að munnlegum athugasemdum.

Samkeppniseftirlitinu og Eftirlitsstofnun EFTA er heimilt, þó aðeins til undirbúnings athugasemdu sínum, að óska eftir að viðeigandi dómstóll sendi þeim eða tryggi sendingu skjala sem teljast nauðsynleg til að meta málið.

#### 29. gr.

Ákvæðum 17. gr. laga þessara verður beitt með þeim takmörkunum sem leiðir af ákvæðum EES-samningsins um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja, sbr. 57. gr. meginmáls samningsins, bókun 21 og 24 með honum og viðauka XIV við hann, svo og XIII. og XIV. kafla III. hluta bókunar 4 með samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

#### 30. gr.

Hafi ríkisaðstoð, sem 61. gr. EES-samningsins tekur til, verið tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA geta íslensk stjórnvöld ekki úrskurðað um það hvort aðstoðin sé í samræmi við leyfilegan opinberan fjárhagsstuðning fyrir en Eftirlitsstofnunin hefur tilkynnt um álit sitt á málinu. Sama gildir um fjárhagsaðstoð úr sveitarsjóði sem fallið getur undir 61. gr. samningsins.

#### 31. gr.

Sveitarfélag, sem hyggst veita fyrirtæki aðstoð af því tagi sem um getur í 61. gr. EES-samningsins, skal tilkynna Samkeppniseftirlitinu um hina fyrirhuguðu aðstoð.

Telji Eftirlitsstofnun EFTA að aðstoð, sem sveitarstjórn hefur tekið ákvörðun um að veita, brjóti gegn 61. gr. EES-samningsins skal Samkeppniseftirlitið tilkynna það sveitarstjórn. Samkeppniseftirlitið getur fylgt eftir framkvæmd slíks úrskurðar með álagningu févítis, sbr. 3. mgr. 24. gr.

Verði að afturkalla ákvörðun um ríkisaðstoð eða annan fjárhagsstuðning úr opinberum sjóðum vegna ákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið skulu stjórnvöld, að undan-genginni ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um endurgreiðslu, gera ráðstafanir til þess að endurheimta aðstoðina frá þiggjanda hennar. Þiggjanda aðstoðar ber að greiða vexti, sem Eftirlitsstofnun EFTA ákveður, af fjárhæð þeirri sem hann er endurkrafinn um. Vextir skulu reiknaðir frá þeim degi er þiggjanda var fengin aðstoðin til umráða og fram til þess dags að hún er endurgreidd. Afturköllun samkvæmt málsgrein þessari skapar sveitarfélagi eða ríkissjóði ekki skaðabótaskyldu gagnvart þeim sem ákvörðun beinist að eða telja sig að öðru leyti bíða tjón af afturkölluninni.

## 32. gr.

Ráðherra er heimilt að fenginni umsögn Samkeppniseftirlitsins að setja reglugerð um nánari framkvæmd samkeppnisreglna sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið og sammingsins um eftirlitsstofnun og dómstól EFTA. Fjármálaráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd reglna EES-sammingsins um ríkisaðstoð til aðila hér á landi.

## VIII. KAFLI

**Almenn ákvæði.**

## 33. gr.

Samningar, sem brjóta í bága við bannákvæði laga þessara, eru ógildir.

Samningsákvæði, sem teljast hafa efnislegt og efnanlegt sjálfstæði frá þeim ákvæðum sem brutu í bága við bannákvæði laga þessara, teljast þó gild. Ágreiningi varðandi þetta atriði má skjóta til Samkeppniseftirlitsins innan mánaðar frá því að samningur var ógiltur skv. 1. mgr.

## 34. gr.

Þeim sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd laga þessara er óheimilt að skýra frá þeim atriðum sem þeir verða áskynja um í starfi sínu og leynt eiga að fara. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

## 35. gr.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að afhenda samkeppnisyfirvöldum annarra ríkja upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við framkvæmd á íslenskum eða erlendum samkeppnislögum í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt milliríkjasamningum.

Við afhendingu upplýsinga og gagna til yfirvalda sem nefnd eru í 1. mgr. skal Samkeppniseftirlitið setja sem skilyrði að:

- a. farið verði með upplýsingarnar og gögnin sem trúnaðarmál hjá þeim sem við þeim tekur,
- b. upplýsingarnar og gögnin megi aðeins nota í því skyni sem kveðið er á um í viðkomandi milliríkjasamningi og
- c. upplýsingarnar og gögnin megi aðeins afhenda öðrum með samþykki Samkeppniseftirlitsins og í þeim tilgangi sem samþykkið kveður á um.

Viðskiptaráðherra getur sett nánari reglur um afhendingu Samkeppniseftirlitsins á gögnum og upplýsingum til yfirvalda og stofnana skv. 1. mgr.

## 36. gr.

Við framkvæmd þessara laga getur Samkeppniseftirlitið birt opinberlega upplýsingar um samninga, skilmála og athafnir sem hafa eða er ætlað að hafa þau áhrif að hamla samkeppni.

Tillit skal þó tekið til réttmætra hagsmuna fyrirtækja til að halda leyndum viðskiptalegum og tæknilegum upplýsingum.

## IX. KAFLI

**Viðurlög.**

## 37. gr.

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn 53. og 54. gr. EES-sammingsins eða bannákvæðum laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafla laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla

virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Sektirnar renna til ríkissjóðs.

Sektir geta numið frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærrí en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun fjárhæðar sektar getur Samkeppniseftirlitið m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um sektir má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

#### 38. gr.

Ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt þessum lögum getur Samkeppniseftirlitið ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðunin beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verður að henni. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréfléga á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að.

#### 39. gr.

Ákvörðun um dagsektir má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála innan fjórtán daga frá því að hún er kynnt þeim er hún beinist að. Dagsektir reiknast ekki fyrir en frestur er liðinn. Ef ákvörðun er skotið til áfrýjunarnefndar falla dagsektir ekki á fyrir en niðurstaða hennar liggur fyrir.

#### 40. gr.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins verður ekki borin undir dómstóla fyrir en úrskurður áfrýjunarnefndar liggur fyrir.

#### 41. gr.

Nú vill aðili ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hans fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um ákvörðun áfrýjunarnefndar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar samkvæmt honum.

#### 42. gr.

Brot gegn lögum þessum, reglum og fyrirmælum settum samkvæmt þeim varða fésektum eða fangelsi allt að tveimur árum en fangelsi allt að fjórum árum ef sakir eru miklar. Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og fésekt jafnframt fangelsi ef skilyrði 49. gr. almennra hegningarlaga eru fyrir hendi.

Sá sem gefur aðilum, sem annast framkvæmd laga þessara, rangar skýrslur skal sæta refsingu skv. XV. kafla almennra hegningarlaga.

Sektir samkvæmt lögum þessum má gera jafnt lögaðila sem einstaklingi. Lögaðila má ákvarða sekt án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á starfsmann lögaðilans. Hafi starfsmaður lögaðilans framið brot á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim má einnig gera lögaðila þessum sekt og sviptingu starfsréttinda, enda sé brotið drýgt til hagsbóta fyrir lögaðilann eða hann hefur notið hagnaðar af brotinu. Lögaðili ber ábyrgð á greiðslu sektar sem starfsmaður hans er dæmdur til að greiða vegna brota á lögum þessum enda séu brot tengd starfi hans hjá lögaðilanum.

Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga í máli er rís vegna brota á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

#### 43. gr.

Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins um að leggja stjórnvaldssektir eða dagsektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja eða mæla fyrir um ógildingu á samruna fyrirtækja, sbr. 17. gr., eru aðfararhæfar, svo og sakarkostnaður.

Málskot til áfrýjunarnefndar samkeppnismála frestar aðför en úrskurðir nefndarinnar eru aðfararhæfir.

Við aðför samkvæmt ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins eða áfrýjunarnefndar skal kveðja gerðarþola fyrir héraðsdóm og um málsmeðferð fara skv. 13. kafla aðfararlaga.

### X. KAFLI

#### Gildistaka.

#### 44. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2005. Frá sama tíma falla úr gildi samkeppnislög, nr. 8/1993, með síðari breytingum. Við gildistöku laganna skulu Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð lögð niður.

#### Ákvæði til bráðabirgða.

Við gildistöku laga þessara skal starfsmönnum Samkeppnisstofnunar boðið annað starf hjá þeim stofnunum er taka við verkefnum Samkeppnisstofnunar. Við ráðstöfun þeirra starfa þarf ekki að gæta 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

#### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið með hliðsjón af niðurstöðum nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis. Þá er að finna í frumvarpinu tvíþættar breytingartillögur sem leiðir af aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingar sem nauðsynlegt er að gera vegna innleiðingar á reglugerð ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans. Var reglugerð þessi tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 um breytingu á XIV. viðauka, bókun 21 og bókun 23 við EES-samninginn. Í öðru lagi er um að ræða breytingar sem nauðsynlegt er að gera vegna innleiðingar reglugerðar ráðsins (EB) nr. 139/2004 frá 20. janúar 2004 um eftirlit með samfylkingum (samrunareglugerðin). Samrunareglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2004 frá 8. júní 2004 um breytingu á XIV. viðauka, bókun 21 og bókun 24 við EES-samninginn. Samhliða upptöku þessara gerða í EES-samninginn gerðu EFTA-ríkin á milli sín samninga um breytingar á bókun 4 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls sem nauðsynlegt er talið að lögfesta. Frumvarp vegna innleiðingar reglugerðar ráðs Evrópusambandsins nr. 1/2003 var lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi, en varð ekki útrætt og hafa ákvæði þess verið felld inn í frumvarp þetta með nokkrum breytingum.

Miklar breytingar hafa orðið að undanfögnu á samkeppnisreglum Evrópusambandsins, en íslenskur samkeppnisréttur sækir um margt fyrirmynd þangað. Meginmarkmið þessara breytinga er að færa samkeppniseftirlit í auknum mæli heim til aðildarríkja sambandsins. Í kjölfar

breytinganna á samkeppnisreglum Evrópusambandsins hefur verið unnið að breytingu á innlendum samkeppnisrétti í mörgum ríkjum Evrópu. Þannig hefur verið gerð heildarendurskoðun á norskum samkeppnislögum, auk þess sem Svíar og Finnar hafa gert breytingar á samkeppnislögum sínum til samræmis við breytingar þær sem orðið hafa á Evrópurétti. Í frumvarpi þessu eru ekki gerðar tillögur um heildarendurskoðun samkeppnislaga heldur eru aðeins lagðar til breytingar sem leiðir af tillögum nefndar um stefnumótun íslensks viðskipta- umhverfis og þær lágmarksbreytingar sem nauðsynlegt er að gera vegna innleiðingar reglugerða Evrópusambandsins á sviði samkeppnisréttar nr. 1/2003 og 139/2004. Breytingar þær sem lagðar eru til snerta flest ákvæði samkeppnislaga, auk þess sem lagt er til að þrjú kaflar laganna verði felldir brott og settir í sérstök lög. Í ljósi þessa er talið eðlilegt að leggja fram frumvarp til nýrra laga í stað þess að leggja til breytingar við gildandi lög.

Viðskiptaráðherra skipaði nefnd um stefnumótun íslensks viðskipta- umhverfis með bréfi, dags. 27. janúar 2004. Í nefndinni áttu sæti Gylfi Magnússon, dósent við Háskóla Íslands, formaður, Guðrún Helga Brynleifsdóttir, hdl. og rekstrarhagfræðingur, Illugi Gunnarsson, aðstoðarmaður forsætisráðherra, Orri Hauksson framkvæmdastjóri, Páll Magnússon, aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi, og Þórdís Sigurðardóttir, framkvæmdastjóri stjórnendaskóla Háskólans í Reykjavík. Starfsmenn nefndarinnar voru Áslaug Árnadóttir lögfræðingur og Hreinn Hrafnkelsson, stjórn mála- og viðskiptafræðingur. Þá starfaði Benedikt Árnason skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu með nefndinni.

Samkvæmt skipunarbréfi var nefndinni meðal annars ætlað að taka fyrir hvernig bregðast mætti við aukinni samþjöppun í íslensku viðskiptalífi og með hvaða hætti þróa ætti reglur þannig að viðskiptalífið væri skilvirk og nyti trausts.

Nefndin fjallaði m.a. um skipulag samkeppnisyfirvalda og hvernig eftirliti með samkeppnishömlum yrði best fyrir komið. Þá ræddi nefndin um heimildir samkeppnisyfirvalda til að bregðast við brotum á samkeppnislögum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Nefndin fjallaði einnig um fyrirkomulag rannsókna á samkeppnis- og viðskiptaháttum, eignatengsl fyrirtækja og hringamyndun.

Við ákvörðun um skipan sérstaks eftirlits á vegum hins opinbera með starfsemi einstaklinga og fyrirtækja ber að fara eftir ákvæðum laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur, og reglugerð nr. 812/1999 sem sett er með heimild í þeim lögum. Frumvarp þetta kallar ekki á miklar breytingar á umfangi samkeppniseftirlits, en heimildir til samkeppniseftirlits eru nú í samkeppnislögum, nr. 8/1993, með síðari breytingum. Þó er í frumvarpinu sú nýjung að lagt er til að fest verði í samkeppnislög heimild þess efnis að Samkeppniseftirlitið geti krafist þess að fyrirtæki sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga eða skapa aðstæður sem hafa skaðleg áhrif á samkeppnina breyti skipulagi sínu, en ákvæði gildandi laga eru ekki talin veita samkeppnisyfirvöldum nægilega skýrar heimildir til að krefjast skipulagsbreytinga.

### **Helstu niðurstöður nefndar um stefnumótun íslensks viðskipta- umhverfis.**

Helstu niðurstöður nefndarinnar að því er varðar samkeppnismál voru eftirfarandi:

- Að nauðsynlegt sé að efla eftirlit með samkeppnishömlum á markaði. Var það niðurstaða nefndarinnar að þetta yrði m.a. gert með því að gera störf samkeppnisyfirvalda skilvirkari og veita meira fjármagn til þeirra. Jafnframt lagði nefndin til að þau verkefni er lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins verði ekki unnin í sömu stofnun og þau verkefni sem snúa sérstaklega að samkeppnismálum.

- Að samkeppnisyfirvöld nýti sér þá heimild sem er að finna í gildandi samkeppnislögum þess efnis að þeim beri að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni. Þá leggur nefndin til að samkeppnisyfirvöld birti skýrslur um athuganir sínar og grípi á grundvelli þeirra til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það þykir nauðsynlegt.
- Nefndin klotnaði í afstöðu sinni til þess hvort veita skyldi samkeppnisyfirvöldum heimild til að krefjast þess að fyrirtæki, sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga eða skapa aðstæður sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni, breyti skipulagi sínu. Skilaði einn nefndarmaður, Þórdís Sigurðardóttir, séráliti þar sem hún taldi ekki rétt að veita samkeppnisyfirvöldum slíkar heimildir. Meiri hluti nefndarinnar lagði hins vegar til að lögfestar yrðu skýrar heimildir samkeppnisyfirvöldum til handa til þess að krefjast þess að fyrirtæki sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga eða skapa aðstæður sem hafa skaðleg áhrif á samkeppnina breyti skipulagi sínu.
- Að samkeppnisyfirvöldum verði veittar ríkari heimildir til vettvangsrannsókna, þar á meðal á heimilum, landsvæðum eða flutningatækjum í eigu stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og annarra starfsmanna hlutaðeigandi fyrirtækis og samtaka fyrirtækja. Nefndin leggur þó áherslu á það að vettvangsrannsóknir megi ekki framkvæma nema fyrir liggja dómsúrskurður, sem og að fundin verði leið til að lögreglan komi að vettvangsrannsókn á heimilum.
- Nefndin lagði ekki til að settar yrðu neinar frekari skorður við því með hvaða hætti fyrirtæki geta átt samstarf eða hvernig eignatengslum þeirra eða samstarfi eigenda má vera háttáð umfram þær sem þegar eru í lögum eða þær sem snúa að tillögum nefndarinnar um yfirtökuskyldu.

### **Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu.**

Við samningu frumvarpsins var tekið mið af niðurstöðum nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis, en breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu eru þó ekki að öllu leyti í samræmi við tillögur nefndarinnar. Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu eru eftirfarandi:

- Lagt er til að þau verkefni sem nú heyra undir samkeppnisyfirvöld er lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins verði ekki unnin í sömu stofnun og þau verkefni sem snúa sérstaklega að samkeppnismálum.
- Lagt er til að Samkeppniseftirlitið fái skýrar lagaheimildir til þess að krefjast þess að fyrirtæki sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga breyti skipulagi sínu. Jafnframt er lagt til að c-liður 17. gr. gildandi samkeppnislaga sem veitir samkeppnisráði heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni verði felldur brott þar sem talið er að ef ákvæðið yrði óbreytt í lögum yrðu heimildir Samkeppniseftirlitsins til að krefjast skipulagsbreytinga hjá fyrirtækjum of víðtækar.
- Lagt er til að bætt verði við d-lið 1. mgr. 8. gr. málslið þess efnis að Samkeppniseftirlitið skuli birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.
- Lagðar eru til nokkrar breytingar á VII. kafla frumvarpsins um framkvæmd samkeppnis-

reglna o.fl. samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið sem nauðsynlegt er að gera vegna innleiðingar reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans.

- Þá eru lagðar til nokkrar breytingar á VII. kafla frumvarpsins vegna innleiðingar reglugerðar Evrópusambandsins nr. 139/2004, um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja (samrunareglugerðin).

### **Þróun eftirlits með samkeppnishömlum og skipulag samkeppnisyrvalda.**

Sjaldan eða aldrei hafa orðið örari breytingar á íslensku viðskiptalífi en undanfarin ár. Á mörgum mörkuðum hefur samkeppni blómstrað þar sem hún var áður heft, þótt á öðrum mörkuðum hafi hún minnkað. Vægi verslanakeðja í hagkerfinu hefur aukist umtalsvert, fjármálamarkaðurinn tekið stakkaskiptum, stór skref verið tekin í einkavæðingu og svipuð viðmið tekin upp í samkeppnismálum og í nágrannalöndum okkar.

Samkeppniseftirlit á Íslandi er ungt, en Samkeppnisstofnun var stofnuð 1. mars 1993 á grunni Verðlagsstofnunar þegar samkeppnislög nr. 8/1993 tóku við af lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, nr. 56/1978. Fyrirkomulag eftirlits með samkeppnishömlum og skipulag samkeppnisyrvalda ber starfsháttum og skipulagi fyrirrennara síns enn glögg merki. Þannig var í grunninn haldið í heildarskipulag Verðlagsstofnunar við stofnun Samkeppnisstofnunar. Fyrir gildistöku samkeppnislaga var kveðið á um það í lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti að framkvæmd þeirra væri í höndum verðlagsráðs, þriggja manna nefndar og Verðlagsstofnunar. Fjallaði verðlagsráð um mál þau er féllu undir lögin og hafði ákvörðunarvald í þeim. Þriggja manna nefndin undirbjó mál sem lögð voru fyrir verðlagsráð, en gat tekið bráðabirgðaáávarðanir um einstök mál sem þurftu skjótrar úrlausnar, og Verðlagsstofnun annaðist dagleg störf verðlagsráðs. Við gildistöku samkeppnislaga á árinu 1993 má segja að Samkeppnisstofnun hafi tekið yfir hlutverk Verðlagsstofnunar og að nafni verðlagsráðs hafi verið breytt í samkeppnisráð, auk þess sem skipan ráðsins var breytt nokkuð. Þá var stofnuð áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Í greinargerð með samkeppnislögunum frá 1993 er ekki að finna sérstaka umfjöllun eða rökstuðning fyrir skipulagi samkeppnisyrvalda, heldur virðist gengið út frá því að stuðst sé við sömu uppbyggingu og var hjá Verðlagseftirlitinu.

Í núgildandi samkeppnislögum er samkeppnisyrvaldum falið, auk eftirlits með samkeppnishömlum, eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum var fyrst fellt undir löggjöfina um verðlag og samkeppnishömlur á árinu 1978. Segir í greinargerð með frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, að gert sé ráð fyrir að Verðlagsstofnun hafi eftirlit með framkvæmd laga um óréttmæta viðskiptahætti og neytendavernd og í því skyni sé ætlunin að stofnuð verði sérstök neytendamáladeild við stofnunina. Segir í greinargerðinni að þetta nýmæli sé tekið upp þar sem engin sérstök neytendastofnun starfi hér á landi. Þá segir í greinargerðinni að ætlunin sé að verðlagsstjóri geti að ákveðnu leyti komið fram gagnvart kaupsýslumönnum og fjölmiðlum eins og umboðsmenn neytenda á Norðurlöndunum. Loks segir í greinargerðinni: „Ekki tíðkast erlendis að steypa saman í eina löggjöf ákvæðum, sem fjalla um verðlag og samkeppnishömlur annars vegar og reglum um óréttmæta viðskiptahætti og neytendavernd hins vegar. Málefni þessi eru samt sem áður eðlisskyld og tengjast með ýmsum hætti. Ekkert er því athugavert við að fella þau saman í einni löggjöf og láta sömu aðila annast framkvæmd allra þessara málaflokka. Helgast þetta enn fremur af aðstæðum héraðs og þeirri nauðsyn að sporna gegn fjölgun stofnana.“



Í greinargerð með samkeppnislögum, nr. 8/1993, segir um þetta að ástæðan fyrir því að eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum hafi verið fellt undir löggjöfina um verðlag og samkeppnishömlur hafi á sínum tíma fyrst og fremst verið smæð markaðarins og að of kostnaðarsamt þótti að koma á fót sérstakri stofnun til að fylgjast með óréttmætum viðskiptaháttum. Segir jafnframt í greinargerðinni að aðstæður hafi ekki breyst að þessu leyti enda henti að mörgu leyti vel að þessir málaflókkar, sem stefna að sama markmiði, séu áfram undir sömu stofnun.

Nú eru liðin rúmlega ellefu ár frá gildistöku samkeppnislaga, nr. 8/1993, og er því komin nokkur reynsla á það skipulag á starfi og eftirliti samkeppnisyfirvalda sem þar er mælt fyrir um. Hefur það sýnt sig að samkeppnisyfirvöld geta ekki við óbreyttar aðstæður sinnt nauðsynlegum verkefnum. Kemur fram í ársskýrslu Samkeppnisstofnunar fyrir árið 2003 að 80–90 samkeppnismál biðu úrlausnar hjá Samkeppnisstofnun í byrjun árs 2003, en á því ári var tekin upp formleg forgangsröðun mála hjá samkeppnissviði Samkeppnisstofnunar í samræmi við heimild samkeppnislaga. Var það gert þar sem fyrirséð var að dráttur yrði á að ljúka vinnslu fyrirbyggjandi mála innan æskilegs tíma vegna umfangsmikillar vinnu við rannsókn stórra mála. Leiddi þetta til þess að aðilar gátu þurft að bíða í allt að eitt ár áður en málsmeðferð vegna kvartana þeirra gat hafist. Þá segir í skýrslunni að ljóst sé að samkeppnisyfirvöld komist að óbreyttu illa yfir að sinna nauðsynlegum verkefnum og að reynslan sýni að sökum mannfæðar fari reglubundin starfsemi Samkeppnisstofnunar úr skorðum þegar tekist sé á við fleiri en eitt umfangsmikið verkefni í einu.

Í ljósi þessa er nauðsynlegt að gera breytingar á fyrirkomulagi samkeppniseftirlits. Því eru lagðar til tvíþættar breytingar á starfssemi samkeppnisyfirvalda. Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar á skipulagi og stjórnarsýslu samkeppnisyfirvalda. Í öðru lagi er lagt til að þau verkefni er lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins verði færð frá samkeppnisyfirvöldum og til stofnunar sem fer með neytendamál og er frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda lagt fram samhliða frumvarpi þessu. Jafnframt er lagt til að ákvæði um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og eftirlit með gagnsæi markaðarins auk ákvæða um verðstöðvun verði felld brott úr samkeppnislögum og sett um þau sérstök lög og er frumvarp um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins lagt fram samhliða þessu frumvarpi.

Þær tillögur um breytingar sem lúta að skipulagi og stjórnarsýslu samkeppnisyfirvalda miða að því að einfalda stjórnarsýsluna á sviði samkeppnismála. Nú annast samkeppnisráð, Samkeppnisstofnun og áfrýjunarnefnd samkeppnismála daglega stjórnarsýslu á því sviði sem samkeppnislögin taka til. Gegnir samkeppnisráð lykilhlutverki í stjórnarsýslu samkeppnismála, en það er aðalúrskurðaraðilinn á neðra stjórnarsýslustigi. Samkeppnisstofnun undirbýr mál sem lögð eru fyrir samkeppnisráð og ráðgjafarnefndir þess og annast dagleg störf ráðsins. Þrátt fyrir að samkeppnisráð sé aðalúrskurðaraðilinn á neðra stjórnarsýslustiginu sér Samkeppnisstofnun að mestu um málsmeðferð þar til ákvörðun er tekin í málinu. Þannig aflar Samkeppnisstofnun gagna, gefur aðilum máls kost á að tjá sig og veita umsögn um málið o.s.frv. Þá getur Samkeppnisstofnun tekið bráðabirgðaákvæðanir í ákveðnum tilvikum auk þess sem stofnunin fer með ákvörðunarvald á afmörkuðum sviðum samkvæmt nánari reglum sem samkeppnisráð setur. Ákvæðanir samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar sæta kærui til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Framangreint fyrirkomulag þykir óþarflega flókið, en eins og áður kemur fram var ekki að finna sérstakan rökstuðning í lögskýringargögnum fyrir því við setningu samkeppnislaga. Hin nýju samkeppnisyfirvöld voru einfaldlega steipt í mót þáverandi verðlagsyfirvalda. Í

Danmörku er þó svipað skipulag við lýði, en þar eiga mun fleiri, eða alls 19 manns, sæti í samkeppnisráði og eru þeir að hluta til tilnefndir af hagsmunaaðilum.

Lagt er til að ný stofnun, Samkeppniseftirlitið, verði sett á fót og er henni ætlað að taka við verkefnum Samkeppnisstofnunar og stórum hluta verkefna samkeppnisráðs. Þá er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði skipuð þriggja manna stjórn sem að nokkru leyti er ætlað að yfirtaka verkefni samkeppnisráðs. Mun hlutverk stjórnarinnar verða að móta áherslur í starfi þess og fylgjast með starfsemi og rekstri þess. Þá er einnig lagt til að áður en Samkeppniseftirlitið tekur meiri háttar ákvarðanir skuli þær bornar undir stjórnina til samþykktar eða synjunar. Með því er ætlunin að tryggja enn frekar að meðalhófs sé gætt í öllum aðgerðum stofnunarinnar. Stjórninni er ætlað að móta samskipti sín við forstjóra og starfsmenn Samkeppniseftirlitsins og skilgreina þannig nánar hvers konar ákvarðanir bera skal undir stjórnina. Á fram er gert ráð fyrir að ákvörðunum neðra stjórnsýslustigs verði áfrýjað til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og að meðlimir áfrýjunarnefndar og varamenn þeirra verði skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar.

Þar sem sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins gagnvart viðskiptaráðherra er mikilvægt er lagt til að forstjóri þess verði ráðinn af stjórn stofnunarinnar og að hann beri ábyrgð gagnvart henni. Gert er ráð fyrir að forstjóri annist daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ráði starfsmenn hennar.

Síðari tillagan sem miðar að því að efla eftirlit með samkeppnishömlum og gera samkeppnisyfirvöld skilvirkari snýr að því að fækka verkefnum samkeppnisyfirvalda. Samkvæmt gildandi samkeppnislögum gegna samkeppnisyfirvöld mjög fjölbættu hlutverki og í nágrannalöndum okkar eru hluti þeirra verkefna sem þeim hafa verið falin í höndum annarra stofnana en þeirra sem fara með eftirlit með samkeppnishömlum. Þannig fara neytendastofnunin Konsumentverket og umboðsmaður neytenda með eftirlit með ólögum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins í Svíþjóð. Meðal málefna sem heyra undir Konsumentverket eru öryggi vöru og þjónustu, verðupplýsingar, gæði og umhverfisáhrif, auglýsingar og samningsskilmálar auk upplýsinga til neytenda. Meðal þeirra lagabálka sem Konsumentverket sér um að framfylgja eru lög um markaðssetningu, lög um samningsskilmála, lög um öryggi vöru, lög um neytendakaup, lög um þjónustu við neytendur, lög um neytendalán, lög um neytendavátryggingar, lög um verðupplýsingar, lög um húsgöngu- og fjarsölu og lög um fjármálaráðgjöf. Í Danmörku heyra málefni er varða neytendavernd, verðmerkingar, markaðssetningu og auglýsingar, þjónustu í upplýsingasamfélaginu og ákveðna greiðslumiðla undir neytendastofnunina Forbrugerstyrelsen, kærunefnd neytendamála og umboðsmann neytenda. Meðal lagabálka sem heyra undir þau stjórnvöld sem fara með neytendamál eru lög um kærur neytenda, lög um verðupplýsingar og verðmerkingar, lög um ákveðna greiðslumiðla, lög um markaðssetningu og lög um þjónustu í upplýsingasamfélaginu. Í Noregi fer neytendastofnunin Forbrukerombudet með neytendamál ásamt kærunefnd neytendamála og umboðsmanni neytenda. Eftirlit með að lögum um markaðssetningu sé fylgt heyrir undir Forbrukerombudet, en í þeim lögum er bæði kveðið á um auglýsingar og verðmerkingar. Samkeppnisyfirvöld í Noregi hafa þó ákveðnar heimildir til afskipta af verðlagningu og verðmerkingum. Þá eru ekki almenn ákvæði um eftirlit með ólögum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins í sænskum, finnskum, norskum eða dönskum samkeppnislögum, heldur fjalla þau einungis um samkeppnismál, að undanskildum dönskum samkeppnislögum þar sem einnig er kveðið á um útboð og ríkisstyrki.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins verður samkvæmt þessu í fyrsta lagi að framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga og leyfa undanþágur samkvæmt þeim, í öðru lagi að ákveða að-

gerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja, í þriðja lagi að 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 og í fjórða lagi að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skal 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. Samkeppniseftirlit skal birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

### **Skýrslur og athuganir.**

Í gildandi samkeppnislögum er að finna heimild þess efnis að samkeppnisyfirvöldum beri að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja, m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni.

Þegar samkeppnislögum var breytt árið 2000 kom fram í greinargerð með frumvarpinu að með breytingunni væri samkeppnisráði á skýran hátt falið það verkefni að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta í íslensku viðskiptalífi, m.a. í því skyni að kanna hvort tilteknar aðstæður væru á einstökum mörkuðum sem raskað gætu samkeppni. Í greinargerðinni var einnig fjallað um mikilvægi þess að samkeppnisyfirvöld framkvæmdu slíkar athuganir og hefðu til þess skýra heimild. Þá sagði að slíkar athuganir gætu leitt til þess að samkeppnisráð birti skýrslur um athuganir á mörkuðum sem yrðu öllum aðgengilegar og gætu stuðlað að opinberri umræðu um samkeppnismál. Þá gætu slíkar athuganir leitt til þess að samkeppnisyfirvöld gripu til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni. Þrátt fyrir þetta er aðeins kveðið á um það í ákvæðinu sjálfu að samkeppnisráð skuli „fylgjast með“ og „kanna“, en ekki er kveðið á um það hvað gera skal við upplýsingarnar. Því er það lagt til að bætt verði við ákvæðið málslið þess efnis að samkeppniseftirlit skuli birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

### **Heimildir samkeppnisyfirvalda til að krefjast skipulagsbreytinga.**

Í samræmi við niðurstöðu meiri hluta nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis er lagt til að fest verði í samkeppnislög heimild þess efnis að Samkeppniseftirlitið geti krafist þess að fyrirtæki sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga breyti skipulagi sínu, en ákvæði gildandi laga eru ekki talin veita samkeppnisyfirvöldum nægilega skýrar heimildir til að krefjast skipulagsbreytinga. Tillagan er í samræmi við breytingar sem nýlega voru gerðar á samkeppnisreglum Evrópusambandsins, sbr. reglugerð nr. 1/2003, og norskum samkeppnislögum og í samræmi við heimildir sem Eftirlitsstofnun EFTA mun fá þegar reglugerð Evrópusambandsins nr. 1/2003 hefur verið tekin inn í EES-samninginn að því er varðar brot á 53. og 54. gr. EES-samningsins. Sambærilegar heimildir er einnig að finna í fleiri löndum, m.a. Bretlandi, Írlandi og Bandaríkjunum, auk þess sem fyrir liggja tillögur um slíka löggjöf í Þýskalandi. Þá er tillagan einnig í samræmi við þær heimildir sem Samkeppnisstofnun hefur nú þegar skv. 14. gr. samkeppnislaga og hefur iðulega beitt til að krefjast skipulagsbreytinga hjá opinberum stofnunum sem stunda samkeppnisrekstur.

Lagt er til að Samkeppniseftirlitið geti beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi í hlutfalli við það brot sem framið hefur verið og nauðsynlegt telst til að stöðva það í

reynd. Þó er gert ráð fyrir að einungis verði heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef fullreynt þykir að ekki sé fyrir hendi jafnarángursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnarángursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi.

### **Breytingar vegna innleiðingar reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003.**

Með lögum nr. 2/1993 öðlaðist meginmál samningsins um Evrópska efnahagssvæðið laga-gildi hér á landi. Kveðið er á um samkeppnisreglur fyrirtækja í 53.–60. gr. samningsins, en aðrar samkeppnisreglur samningsins eru í bókun 21–25 við samninginn og viðauka XIV við hann. Þá hefur samningurinn milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (ESA-samningurinn) að geyma ákvæði er lúta að samkeppni, sbr. bókun 4 við þann samning. Í 3. gr. EES-samningsins um efnaskyldu kemur m.a. fram að samningsaðilar skuli gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuld-bindingar sem af samningnum leiðir.

Vegna innleiðingar reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans, sem er hluti af EES-samningnum, sbr. ákvörðun sameiginlegru EES-nefndarinnar nr. 130/2004 frá 24. september 2004, er nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á ákvæðum samkeppnislaga, sbr. VII. kafla frumvarpsins. Innleiðing gerðarinnar hefur einnig í för með sér efnislegar breytingar á bókun 4 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls sem einnig er nauðsynlegt að lögfesta.

Innleiðing reglugerðarinnar hefur þær breytingar helstar í för með sér að samkeppnis-yfirvöld og dómstólar í EFTA-ríkjunum fá heimild til að beita ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins fullum fetum, en samkvæmt gildandi lögum hafa aðeins Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins heimild til að beita ákvæðunum, sbr. 56. gr. EES-samningsins. Nánari útfærsla á beitingu 53. og 54. gr. kemur fram í bókun 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Á grundvelli þessarar breytingar verður íslenskum samkeppnis-yfirvöldum heimilt og skylt að afgreiða ákveðin mál á grundvelli ákvæða 53. og 54. gr. EES-samningsins hér á landi. Tilgangurinn með því að skylda samkeppnis-yfirvöld aðildarríkjanna til beitingar ákvæðanna er að tryggja samræmda málsmeðferð á öllum stigum máls.

Þessar breytingar eru liður í þeirri stefnumörkun Evrópusambandsins að draga úr miðstýrðu samkeppniseftirliti og færa það í auknum mæli heim í hérað (e. decentralisation). Af hálfu EFTA-ríkjanna var lögð áhersla á að reglugerð nr. 1/2003 yrði tekin upp í EES-samninginn til að tryggja einsleitni við framkvæmd og beitingu samkeppnisreglna EES-samningsins á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Af hálfu Evrópusambandsins var hins vegar ekki fallist á að reglugerðin yrði tekin upp í viðauka XIV (samkeppni) við EES-samninginn í heild sinni en hins vegar var fallist á að reglugerðin yrði tekin upp í bókun 21 (um framkvæmd samkeppnisreglna sem gilda um fyrirtæki) við EES-samninginn. Það leiðir af ákvæðum bókunar 21 að samþykki Evrópusambandið breytingar á þeim gerðum sem mæla fyrir um valdsvið og störf framkvæmdastjórnarinnar á sviði samkeppnismála skulu EFTA-ríkin gera samsvarandi breytingar á samningi sínum um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls til að tryggja að Eftirlitsstofnun EFTA hafi sambærileg valdsvið og störf á þessu sviði og framkvæmdastjórnin. Uppataka reglugerðarinnar í bókun 21 leiðir því til þess að EFTA-ríkin skuldbinda sig til að gera breytingar á bókun 4 við samning þeirra um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Af þeim sökum fá yfirvöld og dómstólar í EFTA-ríkjunum heimild til að beita 53. og

54. gr. EES-samningsins í þeim málum sem Eftirlitsstofnun EFTA skal fjalla um samkvæmt 56. gr. EES-samningsins. Ekki er hins vegar um sambærilega heimild að ræða í þeim málum sem framkvæmdastjórnin fer með skv. 56. gr. samningsins.

Heimildir framkvæmdastjórnarinnar og Eftirlitsstofnunar EFTA til að beita ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins falla því ekki niður. Til að tryggja fullt samræmi í framkvæmd þessara reglna er þess vegna mælt svo fyrir í 16. gr. reglugerðar nr. 1/2003 að ákvarðanir innlendra samkeppnisyfirvalda eða dómstóla megi ekki brjóta í bága við þær ákvarðanir sem framkvæmdastjórnin hefur tekið í sömu málum. Af EES-samningnum leiðir að sama á við um Eftirlitsstofnun EFTA. Enda þótt segja megi að það sé að vissu marki í samræmi við viðteknar venjur við skýringu landsréttar til samræmis við þjóðarétt varð skuldbinding um að taka sérstakt ákvæði um það í lög tilefni til að leita eftir áliti prófessors Davíðs Þórs Björgvinssonar prófessors á því hvort það rúmaðist innan valdheimilda löggjafans. Nánari grein er gerð fyrir niðurstöðum hans í athugasemdum við 27. gr. frumvarpsins.

Ef litið er til þeirra mála sem samkeppnisyfirvöld hafa haft til meðferðar síðastliðin tíu ár er ekki fyrirsjáanlegt að 53. og 54. gr. EES-samningsins verði oft beitt í framkvæmd.

#### **Breytingar vegna innleiðingar reglugerðar Evrópusambandsins nr. 139/2004.**

Reglugerð Evrópusambandsins nr. 139/2004 er í eðli sínu hluti af EES-regluverkinu og hefur þar af leiðandi verið talin EES-tæk. Önnur efnisákvæði bókunar 4 með framangreindum samningi verða tekin upp í reglugerð á grundvelli 32. gr. samkeppnislaga. Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu nefndarinnar nr. 78 og 79 frá 8. júní 2004. Ákvörðun nr. 78/2004 snertir þær greinar reglugerðarinnar sem innleiddar verða í innlendan rétt með reglugerð. Ákvörðun nr. 79/2004 snertir 22. gr. reglugerðarinnar sem innleiða verður í innlendan rétt með lögum en sú ákvörðun tekur gildi þegar stjórnskipunarleg skilyrði eru uppfyllt í EFTA- ríkjunum. Jafnframt eru nýju málsmeðferðarreglurnar teknar upp í ESA-samninginn með tveimur ákvörðunum fastanefndar EFTA frá 4. júní 2004 um breytingar á bókun 4 með ESA-samningnum.

Reglugerð 139/2004 varðandi samruna tekur til allra samruna fyrirtækja sem ná þeim veltumörkum er þar koma fram. Þau veltumörk ráða einnig skiptingu samrunamála milli Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og framkvæmdastjórnar EB. Vegna þess hve umrædd veltumörk eru há er harla ólíklegt að ESA taki nokkurn tímann til meðferðar samrunamál sem fellur undir reglugerðina. Ákvæðum EES-samningsins um samruna verður því í raun aðeins beitt af framkvæmdastjórn EB. Sé nauðsynlegt fyrir framkvæmdastjórnina að afla gagna hjá EFTA-ríki skal slík gagnaöflun framkvæmd af Eftirlitsstofnun EFTA f.h. framkvæmdastjórnarinnar, sbr. 4.–6. mgr. 8. gr. bókunar 24 með EES-samningnum.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er gerð grein fyrir markmiðum samkeppnislaga, en þau eru að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluáttar þjóðfélagsins. Ákvæðið er að mestu óbreytt frá núgildandi samkeppnislögum, að því undanskildu að fellt er brott úr lögnum að markmiðum þeirra skuli ná með því að vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum. Breytinguna leiðir af þeirri ákvörðun að fella ákvæði um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum úr samkeppnislögum og setja í sérstök lög.

## Um 2. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um gildissvið samkeppnislaga. Ákvæðið er óbreytt frá núgildandi lögum. Annars vegar er kveðið á um það í 1. mgr. að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi en í 2. mgr. er tekið af skarið um það að lögin taki ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum.

## Um 3. gr.

Í greininni er gildissvið laganna afmarkað enn frekar en gert er í 2. gr. Í ákvæðinu, sem er óbreytt frá núgildandi lögum, er kveðið á um það að lögin eigi við um alla samninga, skilmála og athafnir sem ætlað er að hafa áhrif hér á landi. Þá er kveðið á um að lögin taki ekki til samninga skilmála og athafna sem aðeins er ætlað að hafa áhrif utan Íslands, sbr. þó ákvæði VII. kafla og reglur um viðskipti á sameiginlegum markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Loks er í ákvæðinu kveðið á um að Samkeppniseftirlitið skuli aðstoða við framkvæmd samkeppnisreglna annarra ríkja og alþjóðastofnana í samræmi við gagnkvæmar skuldbindingar í milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að.

## Um 4. gr.

Í greininni er að finna skýringar á merkingu einstakra orða í samkeppnislögum. Þau orð sem skýrð eru í ákvæðinu eru atvinnurekstur, fyrirtæki, fyrirtækjasamstæða, markaðsráðandi staða, markaður, neytandi, samruni, sölustig, vara, verð, yferráð og þjónusta.

Skýringarnar í ákvæðinu eru samhljóða skýringum á sömu hugtökum í gildandi samkeppnislögum, að undanskilinni skilgreiningu á verði, en skýringu á orðinu hefur verið breytt í þá veru að tekin eru af öll tvímæli um að uppgengið verð á vöru og þjónustu skuli ávallt fela í sér öll tilheyrandi gjöld. Þetta er gert í ljósi þess að fjöldi mála hefur komið upp hjá Samkeppnisstofnun þar sem neytendum eru gefnar rangar og villandi verðupplýsingar þar sem skattar og gjöld hafa ekki verið innifalin í verði. Það sem átt er við með að taka fram að opinber gjöld skuli innifalin „þar sem við á“ er að í lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, eru ákveðnar þjónustugreinar undanþegnar virðisaukaskatti sbr. 2. gr. laganna.

## Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um hvornig stjórnarsýslu samkeppnismála skuli háttað. Lagt er til að samkeppnisráð verði lagt niður og verkefni þess flutt til Samkeppniseftirlitsins og þriggja manna stjórnar sem lagt er til að stofnuninni verði skipuð.

Í ákvæðinu er í fyrsta lagi kveðið á um að viðskiptaráðherra fari með framkvæmd samkeppnislaga, en að Samkeppniseftirlitið annist daglega stjórnarsýslu á gildissviði laganna í umboði ráðherra.

Þó að viðskiptaráðherra fari með yfirstjórn samkeppnismála er honum ekki ætlað að hafa bein afskipti af stjórn Samkeppniseftirlitsins og er því talið nauðsynlegt að sérstök stjórn fari með yfirstjórn stofnunarinnar og hafi eftirlit með starfsemi.

Lagt er til að viðskiptaráðherra skipi þrjá aðalmenn og þrjá varamenn í stjórn Samkeppniseftirlitsins til fjögurra ára í senn. Þá er einnig lagt til að það verði í höndum ráðherra að skipa formann stjórnar og ákveða þóknun stjórnarmanna.

Lagt er til að það verði hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins að móta áherslur í starfi stofnunarinnar og fylgjast með starfsemi og rekstri hennar. Þá er einnig lagt til að áður en Samkeppniseftirlitið tekur meiri háttar ákvarðanir skuli þær bornar undir stjórnina til samþykktar eða synjunar. Með því er ætlunin að tryggja enn frekar að meðalhófs sé gætt í öllum

aðgerðum stofnunarinnar. Stjórninni er ætlað að móta samskipti sín við stofnunina, forstjóra og starfsmenn hennar og skilgreina þannig nánar hvers konar ákvarðanir bera skal undir stjórnina.

Áhersla er lögð á það að tillagan felur í sér að Samkeppniseftirlitinu er ætlað að taka ákvarðanir í öllum málum, þó þannig að stofnuninni ber að bera meiri háttar ákvarðanir undir stjórn stofnunarinnar til samþykktar eða synjunar. Þrátt fyrir að ákvörðun í einstöku máli hafi verið borin undir stjórnina er það samt sem áður Samkeppniseftirlitið sem er úrskurðaraðilinn.

Stjórnskipulag þetta er sambærilegt skipulagi Fjármálaeftirlitsins, en þar fer þriggja manna stjórn með yfirstjórn stofnunarinnar og hefur hún sama hlutverk og lagt er til að stjórn Samkeppniseftirlitsins hafi. Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur sett sér reglur um störf stjórnar þar sem nánar er kveðið á um verkaskiptingu stjórnar og forstjóra stofnunarinnar, eftirlit stjórnarinnar með rekstri stofnunarinnar, mótun áherslna og eftirlit með starfsemi stofnunarinnar og viðmið um það hvaða mál skuli bera undir stjórnina til samþykktar eða synjunar. Sem dæmi um mál sem stjórn Fjármálaeftirlitsins telur til meiri háttar ákvarðana sem bera þurfi undir stjórnina til samþykktar eða synjunar eru ákvarðanir um dagsektir eða féviti og ákvarðanir um að leggja til afturköllun starfsleyfis eftirlitsskylds aðila. Ekki er þó ætlunin að þau viðmið sem stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur sett verði lögð til grundvallar við mótun samskipta Samkeppniseftirlitsins og stjórnar stofnunarinnar, enda er það stjórnar Samkeppniseftirlitsins að taka ákvörðun um það hvers konar ákvarðanir stofnunin skal bera undir stjórnina með hliðsjón af eðli þeirra mála sem þar verða til meðferðar.

#### Um 6. gr.

Í 6. gr. er að finna nýmæli, en þar er kveðið á um ráðningu og starfssvið forstjóra Samkeppniseftirlitsins.

Í ákvæðinu er kveðið á um hlutverk forstjóra Samkeppniseftirlitsins, en samkvæmt ákvæðinu skal hann annast daglegan rekstur og stjórnun stofnunarinnar undir yfirumsjón stjórnarinnar. Þá er það hlutverk forstjóra að ráða starfsmenn stofnunarinnar. Starf forstjóra Samkeppniseftirlitsins verður í eðli sínu ólíkt starfi forstjóra Samkeppnisstofnunar, enda umfang starfsemi stofnunarinnar annað þegar málefni er varða eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og þau verkefni sem Samkeppnisstofnun vann á grundvelli ákvæða sérlaga hafa verið flutt til annarrar stofnunar. Þá breytir það eðli starfa forstjóra mikið að lagt er til að samkeppnisráð verði fellt niður og öll ákvarðanatataka færð í hendur Samkeppniseftirlitinu.

Í ljósi þess að Samkeppniseftirlitinu er ætlað að vera eini úrskurðaraðilinn á neðra stjórnsýslustigi er enn mikilvægara en áður að Samkeppniseftirlitið sé faglega sjálfstætt gagnvart viðskiptaráðherra. Því er lagt til að forstjóri sé ráðinn af stjórn stofnunarinnar og að hann beri ábyrgð gagnvart henni. Þá er lagt til að stjórn Samkeppniseftirlitsins ákveði starfskjör forstjóra hennar og er því litið svo á að forstjóri sé ekki embættismaður í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

#### Um 7. gr.

Í ákvæðinu, sem er nýmæli, er kveðið á um hæfi stjórnarmanna og forstjóra Samkeppniseftirlitsins, en slíkar reglur eru taldar nauðsynlegar til að tryggja trúverðuleika stofnunarinnar.

Í 1. mgr. er lagt til að þeir einir geti setið í stjórn stofnunarinnar sem hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum.

Í 2. mgr. er kveðið á um það að forstjóri Samkeppniseftirlitsins skuli hafa menntun á háskólastigi og búa yfir viðtækri þekkingu og reynslu á sviði samkeppnismála.

Í 3. mgr. er kveðið á um almennt hæfi stjórnarmanna og forstjóra til starfa. Er lagt til að stjórnarmenn og forstjóri skuli vera lögráða og mega þeir aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu. Þá skulu þeir hafa óflekkað mannorð og mega ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga eða gjaldþrot í tengslum við atvinnurekstur. Þykir nauðsynlegt að hafa ákvæði um almennt hæfi í lögum þar sem mikilvægt er að stjórnarmenn og forstjóri njóti trausts og séu hlutlægir.

Í 4. mgr. er loks að finna ákvæði um sérstakt hæfi stjórnarmanna og forstjóra stofnunarinnar. Þar er kveðið á um að stjórnarmönnum og forstjóra sé óheimilt að taka þátt í meðferð einstakra mála ef þeir eiga verulegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu málsins eða ef málið varðar aðila sem eru tengdir þeim persónulega eða fjárhagslega.

#### Um 8. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um hlutverk og málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Í 1. mgr. er að finna ákvæði um hlutverk Samkeppniseftirlitsins og er ákvæðið að nokkru leyti hliðstætt ákvæði 2. mgr. 5. gr. núgildandi laga þar sem kveðið er á um hlutverk samkeppnisráðs, enda er Samkeppniseftirlitinu ætlað að taka yfir verkefni ráðsins að flestu leyti. Þær breytingar sem lagðar eru til eru annars vegar breytingar sem leiðir af því að lagt er til að felld verði brott úr lögnum ákvæði um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og ákvæði um eftirlit með gegnsæi markaðarins og hins vegar breytingar sem miða að því að skýra síðasta staflíð málsgreinarinnar og gera hann markvissari.

Í 1. mgr. 8. gr. núgildandi samkeppnislaga er fjallað um hlutverk Samkeppnisstofnunar, en samkvæmt ákvæðinu felst það í því að undirbúa mál sem lögð eru fyrir samkeppnisráð og ráðgjafarnefndir þess og annast dagleg störf ráðsins. Jafnframt er stofnuninni heimilað í ákvæðinu að taka bráðabirgðaákvæðanir um einstök mál sem síðar skulu lagðar fyrir samkeppnisráð. Í ákvæðinu er einnig kveðið á um það að samkeppnisráð geti falið Samkeppnisstofnun ákvörðunarvald sitt á afmörkuðum sviðum. Hefur ráðið gert það í reglum um málsmeðferð samkeppnisyrivalda nr. 922/2001. Í frumvarpinu er lagt til að Samkeppniseftirlitið hafi það hlutverk sem Samkeppnisstofnun hefur haft með höndum við vinnslu og undirbúning mála. Samkeppniseftirlitinu er samkvæmt frumvarpinu einnig falið það hlutverk, sem áður var í höndum samkeppnisráðs, að kveða upp úrskurði á neðra stjórnsýslustigi. Ákvæði um heimildir Samkeppniseftirlits til að taka bráðabirgðaákvæðanir hafa hins vegar verið færð í lokamálsgrein 16. gr. frumvarpsins, en þau þykja eiga betur heima í kaflanum um eftirlit með samkeppnishömlum en í stjórnsýslukaflanum.

Samkvæmt ákvæðinu er hlutverk Samkeppniseftirlitsins í fyrsta lagi að framfylgja samkeppnislögum og veita undanþágur samkvæmt þeim. Í öðru lagi skal stofnunin ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja. Í þriðja lagi er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og skal stofnunin benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Loks er lagt til að það verði hlutverk Samkeppniseftirlitsins, eins og það er nú hlutverk samkeppnisráðs, að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eigna-



tengsl á milli fyrirtækja. Skal 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. Síðasta staflíð 1. mgr. var bætt við núgildandi samkeppnislög á árinu 2000, sbr. lög nr. 107/2000. Kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að með breytingunni væri samkeppnisráði á skýran hátt falið það verkefni að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta í íslensku viðskiptalífi, m.a. í því skyni að kanna hvort tilteknar aðstæður séu á einstökum mörkuðum sem raskað geta samkeppni. Þá segir í greinargerðinni: „Mikilvægt er að samkeppnisfyrirvöld framkvæmi slíkar athuganir og hafi til þess skýra heimild. Slíkar athuganir geta leitt til þess að samkeppnisráð birti skýrslur um athuganir á mörkuðum sem verði öllum aðgengilegar og geti stuðlað að opinberri umræðu um samkeppnismál. Einnig geta slíkar athuganir leitt til þess að samkeppnisfyrirvöld grípi til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni.“ Þrátt fyrir það að í greinargerðinni komi fram að athuganirnar geti leitt til skýrslubirtinga eða aðgerða af hálfu samkeppnisfyrivalda er aðeins kveðið á um það í ákvæðinu sjálfu að samkeppnisráð skuli „fylgjast með“ og „kanna“, en ekki er kveðið á um það hvað gera skal við upplýsingarnar. Því er lagt til að bætt verði við ákvæðið líð þess efnis að Samkeppniseftirlitið skuli birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

Í 2. mgr. er kveðið á um það að Samkeppniseftirlitið skuli setja sér reglur um málsmeðferð. Ákvæðið er í samræmi við ákvæði 1. mgr. 6. gr. núgildandi laga þar sem kveðið er á um að samkeppnisráð skuli setja sér málsmeðferðarreglur. Eðlilegt er að Samkeppniseftirlitið geri slíkt hið sama þegar stofnunin tekur að mestu við hlutverki samkeppnisráðs.

Í 3. mgr. er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að ákveða hvaða mál eru rannsökuð og í hvaða röð er fjallað um þau hjá stofnuninni, en til að stofnuninni sé unnt að sinna því eftirliti sem henni er falið samkvæmt frumvarpi þessu er mikilvægt að yfirstjórn hennar sé gert kleift að taka ákvarðanir um að sinna fyrst og fremst þeim verkefnum sem brýnast þykir að sinna í því skyni að efla samkeppni.

Í 1. másl. 3. mgr. er að finna nýmæli, en þar er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið skuli taka ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Ákvæðið er í samræmi við ákvæði danskra samkeppnislaga en í ljósi þess fjölda erinda sem berast samkeppnisfyrirvöldum á ári hverju þykir eðlilegt að stofnuninni verði veitt skýr heimild í lögum til að ákveða hvort ástæða er til að rannsaka mál í kjölfar erindis eða ábendingar. Í 2. másl. 3. mgr. er kveðið á um það að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að raða málum í forgangs röð við afgreiðslu þeirra. Ákvæðið er í samræmi við ákvæði 3. mgr. 5. gr. núgildandi samkeppnislaga þar sem samkeppnisráði er veitt sambærileg heimild.

#### Um 9. gr.

Í greininni er fjallað um áfrýjunarnefnd samkeppnismála og heimild til að skjóta ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndarinnar.

Ákvæðið er óbreytt frá gildandi lögum að öðru leyti en því að tilvísanir til samkeppnisráðs hafa verið felldar brott og í stað þess að kveða á um að skipunartími áfrýjunarnefndarinnar sé hinn sami og skipunartími samkeppnisráðs er lagt til að skipunartími áfrýjunarnefndarinnar miðist við skipunartíma stjórnar Samkeppniseftirlitsins.

#### Um 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem er samhljóða 10. gr. gildandi samkeppnislaga. Í ákvæðinu er lagt bann við öllum samkeppnishamlandi samningum, samþykktum og

samstilltum aðgerðum milli fyrirtækja og er ákvæðið í samræmi við 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins og 81. gr. Rómarsamningsins. Önnur ákvæði frumvarpsins geta þó haft þau áhrif að samningar, samþykktir eða samstilltar aðgerðir falli ekki undir bann ákvæðis 10. gr.

Um 11. gr.

Ákvæðið er samhljóða 11. gr. gildandi samkeppnislaga, en í því er lagt bann við misnotkun á markaðsyfirráðum. Ákvæðið er í samræmi við 54. gr. EES-samningsins og 82. gr. Rómarsamningsins.

Um 12. gr.

Í þessari grein er kveðið á um að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir samkeppnisyfirvalda. Nær bannið einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna. Ákvæðið er samhljóða ákvæði 12. gr. núgildandi samkeppnislaga.

Um 13. gr.

13. gr. frumvarpsins er samhljóða 13. gr. núgildandi laga. Í ákvæðinu er kveðið á um það hvaða samningar eru undanþegnir bannákvæði 10. gr. frumvarpsins, en viðmiðunarmörk ákvæðisins miðast við markaðshlutdeild.

Um 14. gr.

Lagt er til að 14. gr. verði óbreytt frá 14. gr. núgildandi samkeppnislaga, að öðru leyti en því að lagt er til að Samkeppniseftirlitinu verði falin þau verkefni sem samkeppnisráð á að sinna samkvæmt núgildandi ákvæði. Í greininni er kveðið á um heimild Samkeppniseftirlitsins til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá opinberum fyrirtækjum eða fyrirtækjum sem starfa að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur verndar annars vegar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni.

Um 15. gr.

Í greininni er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til þess að veita undanþágur frá ákvæðum 10. og 12. gr. um bann við samkeppnishamlandi samvinnu fyrirtækja og samtaka fyrirtækja. Ákvæðið er samhljóða 16. gr. núgildandi samkeppnislaga, að öðru leyti en því að lagt er til að Samkeppniseftirlitinu verði falin þau verkefni sem samkeppnisráð sinnir samkvæmt núgildandi ákvæði.

Um 16. gr.

Ákvæði 16. gr. frumvarpsins hefur sama tilgang og ákvæði 17. gr. núgildandi samkeppnislaga. Þá er lagt til að í 16. gr. verði kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að taka bráðabirgðaákvarðanir.

Lagt er til að a- og b-liðir 1. mgr. verði sambærilegir a- og b-liðum 1. mgr. 17. gr. núgildandi laga að öðru leyti en því að lagt er til að Samkeppniseftirlitinu verði falin þau verkefni sem áður voru í höndum samkeppnisráðs. Í a- og b-liðum málsgreinarinnar er kveðið á um þær aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið getur gripið til gegn brotum á ákvæðum 10., 11. og 12. gr. og athöfnum opinberra aðila sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hins vegar er lagt

til að c-liður 1. mgr. núgildandi 17. gr. samkeppnislaga falli brott, en þar er kveðið á um að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ákvæðið kom inn í samkeppnislög árið 1993 að tilstuðlan efnahags- og viðskiptanefndar og koma rökin fyrir breytingunni m.a. fram í ræðu Steingríms J. Sigfússonar í 2. umræðu um frumvarp til samkeppnislaga á 68. fundi 2. desember 1992, sbr. og andsvar Vilhjálms Egilssonar. Nefndin taldi vanta „heimild til handa samkeppnisráði til að bregðast við, ekki vegna einhverra sérstakra tiltekinna ákvarðana í fyrirtæki, ekki vegna samninga sem fyrirtæki hafa gert, ekki vegna einhverra skilmála eða athafna sem lægju fyrir og hægt væri að visa í, heldur einfaldlega vegna aðstæðna sem menn gætu staðið frammi fyrir og kölluðu á að gripið væri til aðgerða“. Ákvæðið er ekki í samræmi við samkeppnisreglur Evrópusambandsins og ef það yrði haft óbreytt í lögunum ásamt þeim breytingum sem lagðar eru til í 2. mgr. þessarar greinar hefði Samkeppniseftirlitið víðtækari heimildir til að krefjast skipulagsbreytinga en t.d. framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Eftirlitsstofnun EFTA og norsk samkeppnisyfirvöld þar sem heimildin til að krefjast skipulagsbreytinga yrði ekki takmörkuð við að fyrirtæki hefði brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga.

Í 2. mgr. er kveðið á um það hvað falist getur í aðgerðum Samkeppniseftirlitsins í því skyni að stöðva brot gegn ákvæðum laganna eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og er ákvæðið nokkuð frábrugðið 2. mgr. 17. gr. núgildandi laga. Samkvæmt gildandi lögum geta aðgerðir samkeppnisráðs gegn brotum á lögunum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Í greininni segir einnig að aðgerðir geti m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein. Ákvæðið er nokkuð víðtækt og gerir samkeppnisráði kleift að beita ýmsum úrræðum. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/1998 kemur fram að samkeppnisráð telji að skv. 17. gr. hafi það heimildir til að grípa til hvers konar ráðstafana sem unnt sé að sýna fram á með rökum að séu nauðsynlegar til að tryggja virka samkeppni, nema skýr ákvæði sérлага eða ákvæði stjórnarskrár mæli fyrir um annað. Þá kemur fram í ákvörðun ráðsins að það telji að það hafi ótvíræða heimild til að mæla fyrir um að skipta skuli upp fyrirtæki eða að fyrirtæki skuli stofna sérstakt fyrirtæki um hluta starfsemi sinnar ef markmiðum samkeppnislaga verði ekki náð með öðru og vægara móti. Þegar þessari ákvörðun samkeppnisráðs var skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála fjallaði nefndin ekki efnislega um þessi viðhorf samkeppnisráðs. Þá hefur ekki reynt á þessi viðhorf fyrir íslenskum dómstólum og hafa komið fram efasemdir hjá fræðimönnum á sviði lögfræði um að heimildir samkeppnislaga séu nægilega skýrar til að samkeppnisyfirvöld geti mælt fyrir um slíkar skipulagsbreytingar. Í ljósi þessa 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 og eru þær í samræmi við breytingar sem nýlega voru gerðar á samkeppnisreglum Evrópusambandsins og norskum samkeppnislögum. Hinn 1. maí sl. tók gildi innan Evrópusambandsins ný reglugerð nr. 1/2003 sem leysir af hólmi reglugerð nr. 17/62. Í 7. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um heimildir framkvæmdastjórnarinnar þegar hún hefur komist að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn samkeppnisákvæðum í 81. og 82. gr Rómarsáttmálans. Samkvæmt ákvæðinu getur framkvæmdastjórnin krafist þess að þau fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brotið hafa ákvæðin láti af brotinu. Í því skyni að stöðva brotin er framkvæmdastjórninni heimilt að beita úrræðum til breytingar á atferli eða skipulagi

í hlutfalli við það brot sem framið hefur verið og nauðsynlegt reynist til að stöðva það í reynd. Í ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að heimilt sé að beita úrræðum til breytinga á skipulagi ef sýnt þyki að ekki séu fyrir hendi árangursrík úrræði til breytingar á atferli hins brotlega aðila eða þar sem jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki en úrræði til breytinga á skipulagi.

Í mars sl. voru samþykkt í Noregi ný samkeppnislög sem tóku gildi 1. maí. Nokkur nýmæli eru í lögnum og byggjast þau m.a. á reglugerð Evrópusambandsins nr. 1/2003. Í 10. gr. norsku laganna er ákvæði sem er sambærilegt 10. gr. gildandi samkeppnislaga og 10. gr. frumvarps þessa, en það bannar alla samninga og samþykktir milli fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni. 11. gr. norsku laganna, sem er sambærileg 11. gr. núgildandi samkeppnislaga og 11. gr. frumvarps þessa, kveður á um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Í 12. gr. norsku laganna er síðan kveðið á um vald samkeppnisyfirvalda til að krefjast þess að fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn 10. eða 11. gr. láti af brotum sínum. Í því skyni að stöðva brot er samkeppnisyfirvöldum heimilt að beita hverjum þeim aðgerðum sem nauðsynlegar eru. Af því leiðir að norsk samkeppnisyfirvöld geta kveðið á um bæði atferlis- og skipulagsbreytingar. Þó kemur fram í ákvæðinu að ekki skuli mæla fyrir um skipulagsbreytingar nema ekki séu fyrir hendi árangursrík úrræði til breytingar á atferli hins brotlega aðila eða þar sem jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki en úrræði til breytinga á skipulagi. Ákvæðið er nýmæli í norskum lögum og byggist það á 7. gr. reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003.

Í frumvarpi þessu er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði veittar sambærilegar heimildir og norsk samkeppnisyfirvöld hafa auk framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnunar EFTA, en þær hafa 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. Í ljósi þessa verður að teljast eðlilegt að lögfesta heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að krefjast úrræða til skipulagsbreytinga gagnvart íslenskum fyrirtækjum sem brjóta gegn samkeppnislögum á íslenskum markaði.

Samkvæmt frumvarpinu munu aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geti falið í sér allar ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna og bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið getur beitt til atferlisbreytinga bæði samkvæmt núgildandi lögum og samkvæmt frumvarpi þessu geta m.a. falið í sér að kveðið sé á um bann við ákveðnum samningum eða samningsskilyrðum, fyrirmæli um að samningum skuli slitið eða samningsskilyrðum breytt. Þá geta samkeppnisyfirvöld heimilað samninga með ákveðnum skilyrðum og ákvarðað um verð eða viðskiptakjör fyrirtækja og fyrirtækjahópa.

Sem dæmi um aðgerðir sem lagt er til að Samkeppniseftirlitið geti beitt til skipulagsbreytinga má nefna kröfu um að fyrirtæki sé skipt upp í tvö eða fleiri fyrirtæki. Eins felst í heimild til að krefjast skipulagsbreytinga að Samkeppniseftirlitið geti krafist þess að fyrirtæki skilji ákveðna starfsemi frá annarri starfsemi og komi henni fyrir í sérstöku fyrirtæki.

Tillögur frumvarpsins fela þó ekki í sér að Samkeppniseftirlitinu verði veittar algjörlega frjálssar hendur við beitingu úrræðanna, heldur er að finna í ákvæðinu ákveðin skilyrði fyrir beitingu þeirra. Þannig er tekið fram að Samkeppniseftirlitið skuli beita úrræðum bæði til breytinga á atferli og skipulagi í hlutfalli við það brot sem framið hefur verið og nauðsynlegt telst til að stöðva það í reynd. Þá er lagt til að einungis verði heimilt að beita úrræðum til

breytinga á skipulagi ef að ekki er fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytinga á atferli eða í þeim tilvikum þar sem að jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi. Því er ljóst að ákvæðum um breytingar á skipulagi verður aðeins beitt þegar önnur úrræði þrýtur og að breytingar á skipulagi fyrirtækis teljast aðeins í réttu hlutfalli við brotið ef veruleg hætta er talin á því að óbreytt skipulag fyrirtækis leiði af sér langvarandi eða endurtekin brot. Það er ljóst að úrræði til skipulagsbreytinga geta verið meira íþyngjandi en úrræði til atferlisbreytinga. Því ber samkeppnisyfirvöldum að gæta þess að beita ekki í einstökum málum úrræðum sem eru óþarflega íþyngjandi fyrir viðkomandi fyrirtæki. Þrátt fyrir þetta verður að telja nauðsynlegt að samkeppnisyfirvöld hafi heimild til að kveða á um skipulagsbreytingar til að stöðva brot endanlega, t.d. þar sem mikil hætta er á að fyrirtæki brjóti stöðugt eða ítrekað gegn ákvæðum samkeppnislaga vegna skipulags starfseminnar.

Í 3. og 4. mgr. er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði veittar heimildir til að taka ákvarðanir til bráðabirgða í einstökum málum, en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heimild til töku bráðabirgðaákvarðana sem er í 8. gr. samkeppnislaga falli brott. Lagt er til að 3. mgr. 16. gr. verði að mestu í samræmi við 1. mgr. 4. gr. reglna samkeppnisráðs nr. 922/2001, þannig að kveðið verði á um að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að taka bráðabirgðaákvarðanir um einstök mál að uppfylltum tveimur skilyrðum. Annars vegar verður að þykja sennilegt að háttsemi eða aðstæður sem eru til athugunar fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra eða ef athafnir opinberra aðila hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hins vegar verður að vera líklegt að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins leiði til röskunar á samkeppni sem verði afstýrt með endanlegri ákvörðun eða málið að öðru leyti þolir ekki bið. Í 4. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að bráðabirgðaákvarðanir skuli gilda í tiltekinn tíma og að unnt sé að endurnýja þær ef það er talið nauðsynlegt.

Um 17. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um samrunareglur og er það samhljóða 18. gr. núgildandi samkeppnislaga að öðru leyti en því að lagt er til að Samkeppniseftirlitinu verði falin þau verkfni sem samkeppnisráð sinnir samkvæmt núgildandi ákvæði.

Um 18. gr.

Samkvæmt greininni skal Samkeppniseftirlitið, ef það telur ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum, vekja athygli ráðherra á því. Einnig ber stofnuninni að birta álitid almenningi eftir að það hefur verið kynnt ráðherra. Ákvæðið er sambærilegt ákvæði 19. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að þar hvílir skyldan á samkeppnisráði og Samkeppnisstofnun.

Um 19. gr.

Hér er kveðið á um heimildir samkeppnisyfirvalda til aðgangs að upplýsingum og upplýsingagjöf. Ákvæðið er samhljóða 39. gr. að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið taki við hlutverki Samkeppnisstofnunar.

Um 20. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að gera athuganir á starfsstöðvum fyrirtækja að uppfylltum ákveðnum skilyrðum við rannsókn máls.

1. mgr. ákvæðisins er nær óbreytt frá 1. mgr. 40. gr. núgildandi laga. Þar er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstað fyrirtækis og lagt hald á gögn í þeim tilvikum þar sem ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn samkeppnislögum eða ákvörðunum samkeppnisyfirvalda.

2. mgr. ákvæðisins er sambærileg við ákvæði 2. mgr. 40. gr. núgildandi laga, en þar er kveðið á um að við framkvæmd aðgerða skuli fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum. Hefur ákvæðið verið túlkað svo í framkvæmd að nauðsynlegt sé að afla dómsúrskurðar áður en vettvangsrannsókn er gerð.

#### Um 21. gr.

Í ákvæðinu er annars vegar fjallað um beitingu samkeppnisreglna EES-samningsins og hins vegar um upplýsingagjöf til Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins.

Ákvæði 1. mgr. eru nýmæli, en þar kemur fram hvaða aðilar hafa heimild samkvæmt frumvarpinu til að beita samkeppnisreglum EES-samningsins. Þeir eru annars vegar Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn og hins vegar innlend yfirvöld, þ.e. samkeppnisyfirvöld og dómstólar. Jafnframt er í greininni kveðið á um hvaða reglur gildi um beitingu samkeppnisreglna samningsins.

Lögfesting ákvæðisins er nauðsynleg vegna innleiðingar reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003 sem verður hluti af EES-samningnum.

Ákvæði 2. og 3. mgr. eru að mestu samhljóða ákvæðum 41. gr. núgildandi samkeppnislaga.

#### Um 22. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um heimildir Eftirlitsstofnunar EFTA til að framkvæma vettvangsskoðun hjá íslenskum aðilum. Lögð er til nokkur breyting á ákvæðinu sem er nú í 42. gr. samkeppnislaga.

Lagt er til að Eftirlitsstofnun EFTA geti framkvæmt vettvangsskoðun á grundvelli bókunar 4 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (ESA-samninginn). Leiðir þetta til þess að Eftirlitsstofnun EFTA fær víðtækari leitarheimildir en hún hefur haft áður.

Í 2. mgr. 20. gr. bókunar 4 er fjallað um húsleitarheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA. Þar kemur fram að starfsmenn Eftirlitsstofnunarinnar skuli hafa aðgang að fasteign, landi og farartækjum fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja. Einnig hafa starfsmenn stofnunarinnar heimild til að skoða og taka afrit af bókum og öðrum gögnum tengdum fyrirtækinu, óháð því í hvaða formi þau eru geymd. Jafnframt geta starfsmenn Eftirlitsstofnunar EFTA innsiglað fasteignir eða gögn í þann tíma sem nauðsynlegt er meðan á rannsókn stendur og loks geta starfsmenn Eftirlitsstofnunarinnar óskað eftir skýringum starfsmanna fyrirtækis á staðreyndum eða gögnum er varða efni rannsóknarinnar og bókað svörin.

Samkvæmt 3. mgr. 20. gr. bókunar 4 skulu starfsmenn Eftirlitsstofnunar EFTA við upphaf húsleitar sýna skriflega leitarheimild þar sem fram kemur tilgangur og efni leitar, svo og viðurlög ef samstarfsörðugleikar koma upp. Fyrirtæki geta kært ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um leit til EFTA-dómstólsins. Sé fyrirtæki ósamvinnuþýtt skulu samkeppnisyfirvöld, þar sem leit fer fram, veita nauðsynlega aðstoð, svo sem varðandi húsleitarheimild dómstóls eða aðstoð lögreglu. Ef aðili sem húsleit beinist gegn leggst gegn leitinni skal leita húsleitarheimildar dómstóls fyrir fram í samræmi við innlendar reglur og aðeins gripið til hennar ef nauðsyn krefur, sbr. 7. mgr. 20. gr. bókunar 4. Dómstóll mun þá ganga úr skugga um að

ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um húsleit sé hvorki gerræðisleg né óhófleg í ljósi tilefnis leitarinnar. Við eftirlitið getur dómstóll óskað eftir ítarlegum útskýringum, m.a. um hvað liggja til grundvallar grunur um ætluð brot á 53. og 54. gr. EES-samningsins, svo og alvarleika ætlaðs brots og um hlutdeild viðkomandi fyrirtækis í ætluðu broti. Dómstólnum er óheimilt að vefengja nauðsyn rannsóknarinnar, svo og að óska eftir öllum gögnum Eftirlitsstofnunar EFTA um málið. Lögmæti ákvörðunar Eftirlitsstofnunarinnar um húsleit verður aðeins endurskoðað af EFTA-dómstólum. Slík takmörkun er einnig í gildandi lögum.

Í 21. gr. bókunar 4 kemur fram að sé fyrir hendi rökstuddur grunur um að bækur eða önnur gögn, sem varða efni rannsóknarinnar og geta sannað alvarlegt brot á 53. og 54. gr. EES-samningsins, séu geymd á öðrum stað, svo sem á heimilum stjórnenda, framkvæmdastjóra eða annarra starfsmanna, getur Eftirlitsstofnun EFTA tekið ákvörðun um að leita þar. Slíka ákvörðun má þó ekki framkvæma nema fyrir liggja leitarheimild innlands dómstóls. Dómstóll skal ganga úr skugga um að þau úrræði sem gripið hafi verið til séu hvorki gerræðisleg né óhófleg í ljósi alvarleika meints brots, mikilvægis þeirra sönnunargagna sem verið er að leita að og líkinda á því að gögn séu á þeim stað sem húsleitarheimildin nær til. Dómstóll getur spurt Eftirlitsstofnun EFTA beint eða fyrir milligöngu Samkeppniseftirlitsins eftir nákvæmum útskýringum á þeim atriðum þar sem frekari skýringa er þörf til þess að framfylgja þessu eftirliti. Eins og í gildandi lögum er dómstólnum aftur á móti óheimilt að vefengja nauðsyn á húsleitinni eða krefjast allra málgagna Eftirlitsstofnunar EFTA. Lögmæti ákvörðunar Eftirlitsstofnunarinnar um húsleit getur aðeins EFTA-dómstóllinn endurskoðað.

Ákvæði bókunar 4 eru í samræmi við ákvæði 20. og 21. gr. reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003 þar sem fjallað er um heimildir framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til vettvangsrannsókna.

#### Um 23. gr.

Ákvæði 23. gr. frumvarpsins eru samhljóða ákvæðum 43. gr. núgildandi samkeppnislaga, en þar er kveðið á um að lögmælt þagnarskylda íslenskra yfirvalda sé því ekki til fyrirstöðu að þau gefi Eftirlitsstofnun EFTA eða fulltrúum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem fjalla um samkeppnismál nauðsynlegar upplýsingar.

#### Um 24. gr.

Í greininni er kveðið á um heimildir Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins annars vegar og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og Evrópudómstólsins hins vegar til að leggja á sektir vegna brota á samkeppnisreglum EES-samningsins, ákvæðum bókunar 4 með samningi milli EFTA-rikkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls eða á reglum sem settar eru á grundvelli íslenskra samkeppnislaga. Ákvæðið er óbreytt frá 44. gr. núgildandi laga.

#### Um 25. gr.

Ákvæði 25. gr. eru nýmæli, en jafnframt er lagt til að ákvæði 45. gr. gildandi laga, þess efnis að ákvæði í 1.–3. gr. í bókun 25 við EES-samninginn um samkeppni varðandi verslun með kol og stál skuli hafa lagagildi hér á landi, falli brott enda er lagt til að almennar samkeppnisreglur gildi um viðskipti með þessar vörur.

Í 1. mgr. er kveðið á um það hvernig Samkeppniseftirlitið og áfrýjunarnefnd samkeppnimála skuli beita 53. og 54. gr. EES-samningsins. Vegna takmarkana í EES-samningnum geta innlend samkeppnisyfirköld ekki beitt 53. og 54. gr. hafi ESA hafið málsmeðferð í sama

máli. Er 53. og 54. gr. aðeins beitt í þeim tilfellum þar sem áhrifa gætir á Evrópska efnahagssvæðinu. Það á einnig við um beitingu Samkeppniseftirlitsins og áfrýjunarnefndarinnar á ákvæðinu. Dómar EFTA-dómstólsins og EB-dómstólsins eru fordæmisgefandi við mat á því hvort áhrifa gætir á svæðinu.

Ákvæði 2. mgr. taka til ákvarðana Samkeppniseftirlitsins og áfrýjunarnefndar samkeppnismála ef Eftirlitsstofnun EFTA hefur tekið ákvörðun í sama máli. Með þessu ákvæði er reynt að tryggja samræmda og einsleita beitingu á 53. og 54. gr. EES-samningsins milli Samkeppniseftirlitsins og áfrýjunarnefndar samkeppnismála og Eftirlitsstofnunar EFTA. Ákvæðið á að koma í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið og áfrýjunarnefnd samkeppnismála taki ákvarðanir sem gangi í berhögg við ákvarðanir Eftirlitsstofnunarinnar í sama máli. Ákvæðið er samsvarandi 2. mgr. 16. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003.

Ákvæði 3. mgr. fjallar um ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins um að draga til baka hópundanþágureglugerð. Slíkar ákvarðanir eru teknar samkvæmt málsmeðferðarreglum stofnunarinnar. Aðilum máls er þá tryggður andmælaréttur áður en ákvörðun er tekin.

Ákvæði 4. mgr. fjallar um framsendingu mála til ESA. Þegar slíkt kemur til er andmælaréttur aðila takmarkaðri en fram kemur í málsmeðferðarreglum Samkeppniseftirlitsins.

#### Um 26. gr.

Í ákvæðinu, sem er nýmæli, er fjallað um samspil samkeppnislaga og samkeppnisreglna EES-samningsins. Ef áhrifa af aðgerðum fyrirtækja gætir á Evrópska efnahagssvæðinu og hér á landi þannig að 53. og 54. gr. samningsins eiga við, svo og 10. eða 11. gr. samkeppnislaga, skal báðum bálkum beitt. Samhliða beiting getur haft í för með sér ólíkar niðurstöður eftir því hvort regluverkið er lagt til grundvallar. Ef ákvæðin stangast á skal innlendur samkeppnisréttur víkja. EES-rétturinn takmarkar því að vissu marki beitingu innlendra samkeppnislaga þegar 53. eða 54. gr. eiga við. Þar af leiðandi er skilyrði fyrir samhliða beitingu samkeppnislaga í þessum tilvikum að þau takmarki ekki og hamli ekki samhliða beitingu EES-samkeppnisreglna.

Í 1.–2. mgr. er áréttað að hafi tiltekin athöfn fyrirtækis áhrif á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. 53. og 54. gr. EES-samningsins, auk þess að hafa áhrif á Íslandi, fellur sú athöfn innan beggja kerfa. Þeim er með öðrum orðum beitt samtímis. Ef skilyrðið um áhrif á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu er ekki uppfyllt verður 53. og 54. gr. ekki beitt heldur aðeins samkeppnislögum. Þar eð 53. og 54. gr. eru samhljóða 10. og 11. gr. samkeppnislaga er lítil hættá á að beiting ákvæðanna skarist.

Í 4. mgr. kemur skýrt fram að gildissvið 1.–3. mgr. greinar þessarar tekur ekki til beitingar 17. gr. samkeppnislaga um eftirlit með samfylkingum eða annarra ákvæða samkeppnislaga sem hafa aðallega annan tilgang en 53. og 54. gr. EES-samningsins enda sé eigi kveðið á um annað í EES-rétti.

#### Um 27. gr.

Ákvæði þessarar greinar eru í samræmi við 1. mgr. 16. gr. bókunar 4 með samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, svo og 1. mgr. 16. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. Rómarsáttmálans, sbr. 53. og 54. gr. EES-samningsins, og eru sett til að tryggja samræmi í beitingu þeirra alls staðar á Evrópska efnahagssvæðinu.

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. Dómstóll getur í þessu skyni ákveðið að fresta meðferð málsins fyrir dóminum. Ákvæði greinarinnar taka ekki til almennra lögskýringa Eftirlitsstofnunarinnar heldur einungis ákvörðunarorða hennar í viðkomandi máli. Dómstóll getur þó, meðan á málsmeðferð stendur, beðið um ráðgefandi álit hjá EFTA-dómstólnum á grundvelli 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Ákvæði greinarinnar gera ráð fyrir að dómstólum sé við ákveðnar aðstæður rétt að gera ákvarðanir Eftirlitsstofnunar EFTA að sínum. Er ákvæðinu er ætlað að innleiða í íslenskan rétt þær skuldbindingar sem leiðir af samningi EFTA-ríkjanna um breytingu á bókun 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Í 16. gr. endurskoðaðrar bókunar 4 er samkvæmt orðanna hljóðan aðeins vísað til ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA. Tekur orðalag frumvarpsins því mið af orðalagi þess ákvæðis. Í þessu sambandi er eigi að síður rétt að hafa í huga að 56. gr. EES-samningsins gerir einnig ráð fyrir að framkvæmdastjórn EB geti átt lögsögu í málum þar sem reynir á beitingu 53. og 54. gr. EES-samningsins. Þótt gert sé ráð fyrir að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fari áfram ein með þau mál sem falla undir valdsvið hennar skv. 56. gr. EES-samningsins er ekki loku fyrir það skotið að íslenskir dómstólar gætu fengið til meðferðar mál þar sem reyndi á 53. og 54. gr. EES-samningsins og féllu undir valdsvið framkvæmdastjórnarinnar skv. 56. gr. samningsins. Með hliðsjón af 3. gr. EES-samningsins, sem og niðurstöðu Evrópudómstólsins í svonefndum *Delimitis-* og *Masterfoods*-málum<sup>1</sup>, má gera ráð fyrir að dómstólum geti á hliðstæðan hátt verið skylt að byggja á ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar þegar svo ber undir.

Þá er einnig rétt að vekja athygli á því að skv. b-lið 2. mgr. 108. gr. EES-samningsins er unnt að skjóta ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði samkeppni til EFTA-dómstólsins. Samsvarandi gildir um heimild til að skjóta ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar til Evrópudómstólsins. Með hliðsjón af þessu er einnig edlilegt að skýra þessa grein svo að niðurstöðu þessara dómstóla í slíkum málum beri að hafa sömu áhrif á innlenda dómstóla og 27. gr. ætlar ákvörðunum Eftirlitsstofnunarinnar að hafa og eftir atvikum framkvæmdastjórnarinnar. Sami fyrirvari hlýtur og að eiga við um niðurstöður í málum sem þessir dómstólar hafa til meðferðar en er ekki lokið þegar innlendir dómstóll fær sama mál til meðferðar. Þetta verður einnig ráðið af ákvæðum VII. kafla frumvarpsins í heild sem hefur m.a. að geyma ákvæði um framkvæmd samkeppnisreglna samkvæmt EES-samningnum, sbr. einkum ákvæði 24. gr. frumvarpsins þar sem skýrlega er gert ráð fyrir þessu.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ákvæði 1. mgr. hafi ekki áhrif á heimild dómstóla skv. 34. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls til að leita ráðgefandi álits hjá EFTA-dómstólnum. Álitid er ekki bindandi fyrir þann dómstól sem eftir því leitar. Á hinn bóginn væri honum alltaf rétt að leggja niðurstöðu EFTA-dómstólsins til grundvallar ef ósamræmi er á milli hennar og ákvörðunar Eftirlitsstofnunar EFTA. Ákvæðið byggist á 16. gr. bókunar fjögur með samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls sem á sér að breyttu breytanda fyrirmynd í orðalagi 16. gr. reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003.

Svo sem fram kom í almennum athugasemdum hér að framan urðu skuldbindingar samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1/2003 stjórnvöldum tilefni til að leita eftir lagalegu áliti á því

<sup>1</sup> Mál C-234/89 *Delimitis* [1991] ECR I-935 og mál C-344/98 *Masterfoods* [2000] ECR I-11369.

hvort það rúmaðist innan valdheimilda löggjafans að hafa framangreind áhrif á meðferð dómvalds hér á landi. Í viðamikilli úttekt prófessors Davíðs Þórs Björgvinssonar frá 30. október sl. eru niðurstöður hans dregnar saman á eftirfarandi hátt:

„1. Færð eru rök fyrir því að ákvæði 27. gr. frumvarpsins hafi talsverða sérstöðu sem geri það að verkum að framsal dómvalds sem í því verður talið felast rúmast ekki sjálfkrafa innan þess framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana sem þegar hefur verið talið heimilt á grundvelli EES-samningsins, sem löggjafinn samþykkti með lögum nr. 2/1993, og álit nefndar utanríkisráðherra frá 1992 fjallar um. Sérstaða 27. gr. frumvarpsins felst m.a. í því að ekki eru dæmi þess að íslenskir dómstólar hafi áður verið bundnir af ákvörðunum alþjóðlegra stofnana við úrlausn mála sem þeir annars eiga lögsögu í. Þessu verður ekki jafnað til þess þegar erlendum úrlausnum, þ.m.t. úrlausnum alþjóðlegra stofnana, er veitt aðfararhæfi hér á landi, né heldur verða þær taldar felast í þeim, enda hafa slíkar fullnustuheimildir aldrei verið skýrðar svo að þær takmarki eða skerði sjálfstæði innlendra dómstóla. Ákvæði 27. gr. frumvarpsins gerir það aftur á móti óneitanlega, þótt í takmörkuðum mæli sé, og skerðir með beinum hætti sjálfstæði dómvaldsins, þar sem dómari verður, þegar tiltekin skilyrði eru fyrir hendi, bundinn af ákvörðun annars aðila (eftirlitsstofnunar EFTA, EFTA-dómstólsins, framkvæmdastjórnar EB eða dómstóls EB) þegar hann kveður upp sinn dóm. Í áliti nefndar utanríkisráðherra frá 1992 er lögð sérstök áhersla á að ákvæði EES-samningsins eða fylgisamninga hans hefðu ekki þessi eða sambærileg áhrif á sjálfstæði íslenskra dómstóla og voru það talin mikilvæg rök þegar komist var að þeirri niðurstöðu að lögfesta mætti EES-samninginn að óbreyttum stjórnalögum. Sú tegund framsals sem í ákvæðinu felst er því nýmæli í íslenskum lögum. Með því er þó í sjálfu sér ekki tekin afstaða til þess hvort ákvæðið gengur lengra eða skemmra í framsali ríkisvalds til alþjóðastofnana en áður hefur verið talið rúmast innan stjórnarskrárinnar. Því er aftur á móti haldið fram að ekki verði hjá því komist að meta sérstaklega hvort það framsal sem í ákvæðinu felst rúmist innan þeirra heimilda sem hinn almenni löggjafi verður talinn hafa í þessu efni.

2. Í álitgerð þessari er byggt á þeirri forsendu að í íslenskum rétti gildi venjuhelguð regla um að hinum almenna löggjafa sé að uppfylltum ákveðnum skilyrðum heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana. Í álitgerðinni er rökstutt í alllöngu máli að slík óskráð regla gildi að íslenskum rétti án þess að hún sé orðuð í stjórnarskránni. Þótt þessi regla verði álitin í gildi er óhjákvæmilegt að halda því til haga að ekki hefur með beinum hætti reynt á gildi hennar fyrir íslenskum dómstólum. Auk þess er nánara inntak hennar óljóst og ytri mörk heimils framsals ekki skýr. Af þeim sökum felst ákveðin áhætta í því að byggja framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana á þessari reglu. Sé tekið mið af sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar, sem fela í sér allmikið svigrúm fyrir hinn almenna löggjafa til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í stjórnámálum í viðum skilningi, almenna þjóðfélagsþróun og þróun alþjóðasamskipta, má þó færa veigamikil rök fyrir því að löggjafanum sé játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem þessi regla setur. Slíkt fyrirkomulag er haganlegt og skynsamlegt, ef tekið er mið af þróun mála í alþjóðasamskiptum og alþjóðaviðskiptum. Í því sambandi er mikilvægt að löggjafinn hafi möguleika á að tryggja réttarstöðu íslenskra þátttakenda í slíkum viðskiptum og tryggja þeim nauðsynlega réttarvernd á þeim vettvangi, sem eðlilegastan má telja, þegar eðli alþjóðlegra viðskipta er haft í huga. Á hinn bóginn hefur í dómum Hæstaréttar undanfarinn áratug eða svo gætt vissrar tilhneigingar til að þrengja að valdheimildum löggjafans umfram það sem ætla mætti að fælist í hinum hefðbundnu sjónarmiðum, m.a. þegar löggjöf varðar efnahagsleg og félagsleg réttindi sem getið er í stjórnarskrá. Hafa niðurstöður þeirra

í sumum tilvikum komið bæði stjórnámálönnum og fræðimönnum í lögfræði nokkuð á óvart sé tekið mið af hefðbundnum sjónarmiðum um skýringu stjórnarskrárinnar. Endurteknir árekstrar löggjafarvalds og dómssvalds af þessu tagi leiða til þess að ekki er mögulegt að spá fyrir um það með neinni vissu hver afstaða íslenskra dómstóla kann að verða til þess álítafnis sem hér er tekist á við.

3. Framangreind óskráð regla er á því reist að í lagaframkvæmd og fræðikenningum hafi verið við það miðað að heimilt sé í takmörkuðum mæli að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana. Skýrasta dæmið um þetta er EES-samningurinn sjálfur. Mikilvæg réttarpólitísk og lögfræðileg rök hníga til þess að löggjafanum sé játað svigrúm til þess að mæla fyrir um takmarkað framsal einstakra valdheimilda ríkisins til slíkra stofnana til að greiða fyrir alþjóðasamskiptum og þá ekki síður til að tryggja réttarvernd og réttarstöðu Íslendinga og íslenskra fyrirtækja sem taka þátt í alþjóðlegum viðskiptum. Alþingi er valdamesta stofnun íslenska ríkisins og þingmenn sæta pólitískri ábyrgð. Við mat á svigrúmi sínu til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnunar getur Alþingi því gert að sínum þau réttarpólitísku og lögfræðilegu rök, sem rakin eru í álitserð þessari. Þessi réttarpólitísku og lögfræðilegu rök eru jafngild og hafa sambærilegt vægi þótt heimilt sé að breyta stjórnarskrá og mæla fyrir um heimild til framsals ríkisvalds í henni, enda vandséð að slík heimild yrði nokkurn tímann orðuð þannig að hún leysi í eitt skipti fyrir öll úr þeim vafamálum sem upp geta komið við framsal ríkisvalds. Að því leyti skipta þessi rök einnig máli við þær aðstæður og löggjafinn gæti staðið með svipuðum hætti frammi fyrir því að taka afstöðu til þeirra við beitingu slíks ákvæðis.

4. Í álitserðinni er því haldið fram að sú forsenda, sem stjórnarskráin verður talin byggjast á, að Ísland sé fullvalda ríki, komi ekki í veg fyrir að löggjafanum sé í takmörkuðum mæli heimilt að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana. Við mat á þýðingu fullveldishugtaksins í þessu sambandi, og þeim skorðum sem það kann að setja mögulegum heimildum löggjafans, ber að leggja áherslu á þann lagalega skilning á hugtakinu, að réttur ríkis til fullveldis miði að því treysta rétt þess til að standa vörð um hagsæld, mannréttindi og frelsi þegna sinna á eigin forsendum, um leið og það er frá pólitísku sjónarmiði umgjörð um þjóðernisleg og menningarleg samkenningu þjóðar. Af þessu sjónarmiði leiðir m.a. að framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar má ekki leiða til þess að takmörkuð verði réttindi þegnanna þannig að í bága fari við stjórnarskrárbundin grundvallarréttindi þeirra. Þá felst einnig í fullveldisrétti ríkisins, að valdheimildir, sem framseldar hafa verið, eru ávallt afturkallanlegar.

5. Þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem helst koma til skoðunar varðandi framsal eða takmörkun á sjálfstæði dómssvaldsins eru í 1., 2. og 60. gr. hennar. Að því er varðar 2. gr. stjórnarskrárinnar er bent á að viðurkennd hafi verið mörg frávík frá þeim reglum, sem í ákvæðinu verða taldar felast, m.a. að því er varðar meðferð dómssvalds. Mörg þessara frávíka eru löngu venjuhelguð og styðjast við málefnaleg rök, þótt ekkert þeirra sé fyllilega sambærilegt við það sem lagt er til í 27. gr. frumvarps til nýrra samkeppnislaga. Þótt möguleg frávík frá ákvæðum 2. gr. stjórnarskrárinnar sæti vissulega takmörkunum hefur í dómaframkvæmd verið viðurkennt að löggjafinn hafi ákveðið svigrúm í þessu efni. Lagaframkvæmd á Íslandi vitnar enn fremur um það viðhorf að löggjafinn hafi talsvert svigrúm til að mæla fyrir um frávík frá 2. gr. þótt skráðum heimildum til þess sé ekki fyrir að fara í stjórnarskránni. Rök standa til þess að líta svo á að sambærilegt svigrúm sé fyrir hendi þegar kemur að heimildum til að fela alþjóðlegum stofnunum valdheimildir á afmörkuðum sviðum, og við nánar tilgreindar aðstæður, sem annars væru á hendi ríkisins.

6. Með vísan til þeirra réttarpólítísku og lögfræðilegu röksemda, sem raktar hafa verið, og lagaframkvæmdir og fræðikenninga, sbr. og 2. tl. hér að framan, er því haldið fram hér að samkvæmt íslenskum rétti gildi nú þegar regla sem heimilar hinum almenna löggjafa framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í takmörkuðum mæli. Regluna má orða svo:

Framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er að vissu marki heimilt að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum: (i) að framsalið sé byggt á lögum, (ii) það sé afmarkað og vel skilgreint, (iii) það sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegnana, (iv) það sé byggt á samningi sem kveði á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mæli fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja, (v) að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnsýslu, (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara, (vii) framsalið má ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá, (viii) framsalið sé afturkallanlegt.

7. Í álitserðinni eru færð fyrir því rök að það framsal eða takmörkun á sjálfstæði dómvaldsins, 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 og gerð er grein fyrir hér að framan. Það er þó undir því komið að fallist sé á að löggjafinn hafi að óbreyttum stjórnlögum heimild til að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og að inntak þeirrar heimildar sé með þeim hætti sem lýst hefur verið. Um þetta hvorutveggja hefur verið og er ágreiningur meðal stjórnámálanna og fræðimanna í lögum.

8. Við hið lögfræðilega mat skiptir máli að skerðing á sjálfstæði dómvaldsins og framsal dómvalds til alþjóðastofnunar er samkvæmt 27. gr. frumvarpsins er mjög takmarkað við ákveðnar ástæður og á eingöngu við þegar íslenskir dómstólar beita tilteknum ákvæðum EES-samningsins. Þótt það sé ekki lögfræðilegt sjónarmið að öllu leyti er einnig ástæða til að benda á að líklegt er að þýðing 27. gr. eigi í reynd eftir að verða afar lítil.

9. Að lokum er nauðsynlegt að áréttu enn og aftur að forsendan fyrir því að 27. gr. frumvarpsins standist gagnvart stjórnarskrá er að fallist sé á að í íslenskum rétti gildi venjuhjelguð regla um að hinn almenni löggjafi hafi heimild til að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, án sérstakrar heimildar til þess í stjórnarskránni. Ennfremur verður að leggja áherslu á að ekki hefur með beinum hætti reynt á gildi þessarar reglu fyrir dómstólum. Alþingi, sem æðsti handhafi löggjafarvalds og valdamesta stofnun ríkisins, hefur byggt á slíkri reglu í framkvæmd. Það er einnig á ábyrgð Alþingis að áskilja sér svigrúm til að móta inntak þessarar reglu nánar í framkvæmd og beita henni í því tilviki sem hér um ræðir, m.a. með það að markmiði að stuðla því að íslenska ríkið geti verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi.“

#### Um 28. gr.

Greinin, sem er nýmæli, er samhljóða 3. mgr. 15. gr. bókunar 4 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og fjallar um rétt Samkeppniseftirlitsins til að leggja fram skriflegar athugasemdir í dómsmáli er varðar beitingu 53. og 54. gr. EES-samningsins. Með leyfi dómsins er Samkeppniseftirlitinu jafnframt heimilt að koma að munnlegum athugasemdum. Eftirlitsstofnun EFTA hefur sama rétt á grundvelli þessa ákvæðis.

Í 3. mgr. kemur fram að Samkeppniseftirlitið og Eftirlitsstofnun EFTA geta óskað eftir að dómstóll sendi eða sjái til þess að þeim séu send öll gögn sem nauðsynleg eru til að koma að athugasemdum. Skilyrði er að Samkeppniseftirlitið eða Eftirlitsstofnun EFTA þurfi slík gögn til að koma að athugasemdum skv. 1. og 2. mgr.

#### Um 29. gr.

Greinin er nýmæli og leiðir hana af því að reglugerð ráðsins (EB) nr. 139/2004 um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Það að gerðin hafi verið tekin upp í EES-samninginn hefur m.a. í för með sér efnislegar breytingar á bókun 4 með samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Í greininni er kveðið á um að ákvæðum 17. gr. laganna um samrunareglur verði beitt með þeim takmörkunum sem leiðir af ákvæðum EES-samningsins um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja, sbr. 57. gr. meginmáls samningsins, bókun 21 og 24 með honum og viðauka XIV við hann, svo og XIII. og XIV. kafla III. hluta bókunar 4 með samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Reglugerð ráðsins (EB) nr. 139/2004 um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja (samrunareglugerðin) setur skýrar reglur um það hvernig háttá skuli skiptingu mála milli framkvæmdastjórnarinnar og innlendra stjórnvalda. Framkvæmdastjórnin skal fjalla um samruna samkvæmt veltumörkum þeim sem tilgreind eru í reglugerðinni. Í samrunamálum getur þó verið nauðsynlegt að heimila ákveðinn sveigjanleika til að tryggja að það stjórnvald, sem best er til þess fallið, fái málið til meðferðar. Reglugerð ráðsins (EB) 4064/89, sbr. reglugerð ráðsins nr. 1310/97, sem er hluti EES-samningsins og hefur verið tekin upp í íslenskan rétt með reglugerðum nr. 594/1993 og nr. 349/1998, heimilar flutning samrunamála frá framkvæmdastjórninni til innlendra stjórnvalda og frá innlendum stjórnvöldum til framkvæmdastjórnarinnar, sbr. 9. og 22. gr. reglugerðar Evrópusambandsins nr. 139/2004 og III. hluta bókunar 4 með ESA-samningnum. Með samrunareglugerðinni er slík framsending samrunamála milli stjórnvalda auðvelduð og hún gerð markvissari. Ákvæði 22. gr. hennar fjalla um framsendingu slíkra mála frá aðildarríki til framkvæmdastjórnarinnar. Í greininni koma fram þau skilyrði sem eitt eða fleiri aðildarríki, sem bær eru samkvæmt innlendum lögum til að fjalla um samruna, þurfa að uppfylla til að framsenda mál til framkvæmdastjórnarinnar. Framkvæmdastjórnin er aðeins bær til að fjalla um samruna gagnvart þeim ríkjum sem óskað hafa eftir því. Þau ríki, sem hafa ekki óskað eftir að framkvæmdastjórnin fjalli um samrunamál, eru áfram bær til að beita innlendum reglum um samruna í viðkomandi samrunamáli.

Ákvæði 22. gr. reglugerðar nr. 139/2004 kveða á um samspil reglugerðarinnar og innlends réttar. Óski eitt eða fleiri aðildarríki samkvæmt greininni eftir því að framkvæmdastjórnin fjalli um samruna stöðvast allir innlendir tímafrestir um málsmeðferð samrunans þar til ákveðið hefur verið hvort framkvæmdastjórnin fallist á að hann til meðferðar. Tímafrestir byrja að líða á nýjan leik þegar ríki hefur tilkynnt framkvæmdastjórninni að það muni ekki taka þátt í beiðni um slíka framsendingu. Í 3. mgr. 22. gr. er kveðið á um að þeim ríkjum, sem óskað hafa eftir framsendingu samrunamáls, sé óheimilt að beita innlendum samkeppnisreglum gagnvart viðkomandi samruna þegar framkvæmdastjórnin fellst á að taka mál til meðferðar.

Heimild til að framsenda samrunamál frá EFTA-ríki til framkvæmdastjórnarinnar hefur ekki verið möguleg á grundvelli EES-samningsins. Aftur á móti er mögulegt fyrir EFTA-ríki að framsenda samrunamál til Eftirlitsstofnunar EFTA. Sá möguleiki hefur þó aldrei verið nýttur.

Í 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið skuli taka til meðferðar samruna sem uppfyllir skilyrði 2. mgr. greinarinnar. Samkeppniseftirlitið getur því ekki látið hjá líða að taka samruna til skoðunar séu skilyrði laganna uppfyllt. Innleiðing 3. mgr. 22. gr. reglugerðar 139/2004 í íslenskan rétt veldur því að ekki er mögulegt að beita innlendum samkeppnislögum um samruna viðkomandi fyrirtækja hafi verið óskað eftir að framkvæmdastjórnin fjalli um samrunann. Því er nauðsynlegt að lögfesta ákvæði 29. gr. frumvarpsins.

Rétt er að áréttta að í EES-samningnum er skýr verkaskipting milli Eftirlitsstofnunar EFTA og innlendra samkeppnisyfirvalda. Innlendum samkeppnislögum verður ekki beitt gagnvart samruna sem fellur undir gildissvið samningsins. Þessi verkaskipting var tekin upp í íslensk- an rétt með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, þar sem meginmál EES- samningsins var lögfest, sbr. 57. gr. samningsins.

#### Um 30. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um það að hafi ríkisaðstoð eða fjárhagsaðstoð úr sveitarsjóði sem 61. gr. EES-samningsins tekur til verið tilkynnt til Eftirlitsstofnunar EFTA geti íslensk stjórnvöld ekki úrskurðað um það hvort aðstoðin sé í samræmi við leyfilegan opinberan fjárstuðning fyrir en Eftirlitsstofnunin hefur tilkynnt um álit sitt á málinu. Greinin er samhljóða 46. gr. gildandi samkeppnislaga.

#### Um 31. gr.

Í ákvæðinu koma fram nánari reglur um ríkisaðstoð, sbr. 61.–64. gr. EES-samningsins. Ákvæðið er samhljóða 47. gr. núgildandi samkeppnislaga.

#### Um 32. gr.

Hér er kveðið á um heimild ráðherra, að fenginni umsögn Samkeppniseftirlitsins, til að setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd samkeppnisreglna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og samningsins um Eftirlitsstofnun og dómstól EFTA. Þá felur ákvæðið einnig í sér heimild fyrir fjármálaráðherra til að setja nánari reglur um framkvæmd reglna EES-samningsins um ríkisaðstoð til aðila hér á landi. Ákvæðið er sambærilegt ákvæði 48. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að lagt er til að Samkeppniseftirlitið veiti umsögn um reglugerðir þær er ráðherra setur.

#### Um 33. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að samningar, sem brjóta í bága við ákvæði laganna, séu ógildir. Þó eru undanskilin samningsákvæði sem teljast hafa efnislegt og efnalegt sjálfstæði frá ákvæðum sem brjóta í bága við bannákvæði samkeppnislaga. Ákvæðið er samhljóða 49. gr. gildandi laga.

#### Um 34. gr.

Í greininni er kveðið á um þagnarskyldu starfsmanna samkeppnisyfirvalda. Ákvæðið er óbreytt frá 50. gr. gildandi laga.

#### Um 35. gr.

Í greininni er kveðið á um afhendingu Samkeppniseftirlitsins á upplýsingum til samkeppnisyfirvalda annarra ríkja. Greinin er sambærileg 50. gr. a í núgildandi lögum.

## Um 36. gr.

Í ákvæðinu er Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að birta opinberlega upplýsingar um samninga, skilmála og athafnir sem hafa eða er ætlað að hafa þau áhrif að hamla samkeppni. Þó skal við birtinguna taka tillit til hagsmuna fyrirtækja af því að halda viðskiptalegum og tæknilegum upplýsingum leyndum. Ákvæðið er sambærilegt ákvæði sem nú er í 33. gr. samkeppnislaga.

## Um 37. gr.

Hér er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum samkvæmt þeim. Greinin er að mestu sambærileg 52. gr. gildandi samkeppnislaga. Þó er lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimildir til að leggja á sektir í stað samkeppnisráðs. Þá hefur einnig verið bætt í ákvæðið heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að leggja á sektir vegna brota á 53. og 54. gr. EES-samningsins. Leiðir breytinguna af innleiðingu reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003.

## Um 38. gr.

Í 38. gr. er kveðið á um álagningu dagsekta. Ákvæðið er samhljóða 53. gr. gildandi laga um annað en það að hér er Samkeppniseftirlitinu falið að ákveða dagsektir í stað samkeppnisráðs.

## Um 39. gr.

Ákvæðið er samhljóða 54. gr. gildandi laga, en þar er kveðið á um að unnt sé að skjóta ákvörðun um dagsektir til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

## Um 40. gr.

Í greininni kemur fram sú regla að ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins verði ekki skotið til dómstóla fyrir en úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála liggur fyrir. Ákvæðið er efnislega sambærilegt 55. gr. gildandi samkeppnislaga.

## Um 41. gr.

Ákvæðið hefur að geyma fyrirmæli um hvernig haga skuli málshöfðun til ógildingar úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Greinin er samhljóða 56. gr. gildandi laga.

## Um 42. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um viðurlög við brotum gegn ákvæðum laganna og reglum settum samkvæmt þeim. Ákvæðið er samhljóða 57. gr. núgildandi laga.

## Um 43. gr.

Hér er kveðið á um aðfararhæfi ákvarðana Samkeppniseftirlitsins um álagningu stjórnvaldssekta eða dagsekta og ógildingu samruna. Greinin er efnislega samhljóða ákvæði 58. gr. gildandi laga.

## Um 44. gr.

Gert er ráð fyrir að undirbúningi að stofnun Samkeppniseftirlits og flutningi verkefna Samkeppnisstofnunar til nýrra stofnana verði lokið 1. júlí 2005. Því er lagt til að lögín öðlist gildi á þeim degi og jafnframt að starfsemi Samkeppnisstofnunar verði lögð niður.

## Um ákvæði til bráðabirgða.

Öllum starfsmönnum Samkeppnisstofnunar verða boðin störf hjá þeim stofnunum sem verkefni stofnunarinnar færast til, þ.e. annaðhvort hjá Samkeppniseftirlitinu eða Neytendastofu. Þar verður leitast við að bjóða starfsmönnum að sinna svipuðum verkefnum og þeir hafa áður sinnt þar sem jafnframt verði þó höfð hliðsjón af óhjákvæmilegum breytingum sem fylgja breytttri verkefnaskipan. Með ákvæðinu er tryggt að ekki þurfi að auglýsa þau störf sem þessir starfsmenn verða ráðnir í. Að öðru leyti fer um réttindi þeirra samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til samkeppnislaga.**

Lög þessi hafa það að markmiði að efla eftirlit og samkeppni í viðskiptum á markaði. Í frumvarpinu felst innleiðing á reglugerðum Evrópusambandsins nr. 1/2003 og 139/2004. Jafnframt falla úr gildi samkeppnislög, nr. 8/1993. Samkvæmt kostnaðarmati mun efling Samkeppniseftirlitsins kosta um 60 m.kr. Í því felst að sérfræðingum fjölgi um 7, úr 10 í 17, á tveimur árum. Í núverandi fjárlagafrumvarpi liggur nú þegar fyrir tillaga um 20 m.kr. framlag til eflingar samkeppnissviði Samkeppnisstofnunar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að kostnaður aukist samtals um 60 m.kr. sem skiptist á árin 2005 og 2006 eftir því hvenær ný stofnun tekur til starfa og breytingar verða gerðar á rekstri hennar.