

Nefndarálit

um frv. til samkeppnislaga.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Jónínu S. Lárusdóttur, Áslaugu Árnadóttur, Benedikt Árnason og Hrein Hrafnkelsson frá viðskiptaráðuneyti, Stefán M. Stefánsson prófessor, Sigurð Tómas Magnússon frá dómstólaráði og Jóhannes Rúnar Jóhannsson frá Lögmannafélagi Íslands, Ólaf Darra Andrason frá ASÍ, Hrafnhildi Stefánsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Andrés Magnússon frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Jóhannes Gunnarsson og Írisi Ösp Ingjaldsdóttur frá Neytendasamtökunum, Jón Steindór Valdimarsson frá Samtökum iðnaðarins, Sigríði Á. Andersen frá Verslunarráði, Tryggva Axelsson og Snæbjörn Kristjánsson frá Löggildingarstofu og Georg Ólafsson, Guðmund Sigurðsson, Önnu Birnu Halldórsdóttur, Steingrím Ægisson, Arnar Óðin Arnþórsson og Ásgeir Einarsson frá Samkeppnisstofnun.

Fjallað var um málið samhliða máli nr. 591, frumvarpi til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, og máli 592, frumvarpi til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda. Í þessum þremur frumvörpum er lögð til breyting á skipulagi opinbers eftirlits með samkeppni og markaðsmálum hér á landi. Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins er klofið frá eftirliti með samkeppnishamlandi aðgerðum og tengslum aðila á markaði og það falið nýrri stofnun, Neytendastofu. Neytendastofa tekur við þessu eftirliti ásamt núverandi verkefnum Löggildingarstofu auk þess sem þar verður hýst nýtt embætti talsmanns neytenda. Löggildingarstofa verður lögð niður. Samkeppniseftirliti sem stjórnad er af forstjóra og stjórn verður falið allt annað eftirlit með samkeppnismálum á grundvelli samkeppnislaga og Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð verða lögð niður. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins munu sæta kærur til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Tillögur að breyttu skipulagi eftirlitsins byggjast m.a. á niðurstöðum nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis og miða að því að einfalda stjórnsýslu á sviði samkeppnismála. Nefndin var skipuð af viðskiptaráðherra í janúar 2004 og skilaði hún álitinu sínu í ágúst sama ár.

Í frumvarpinu eru Samkeppniseftirliti veittar heimildir sem Samkeppnisstofnun hefur ekki í dag. Þar má nefna að stofnunin fær skýrar lagaheimildir til þess að krefjast þess að fyrirtæki sem brotið hafa gegn ákvæðum samkeppnislaga breyti skipulagi sínu en c-liður 17. gr. gildandi samkeppnislaga, sem veitir samkeppnisráði heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni, er ekki tekinn upp í frumvarpinu. Þá er Samkeppniseftirliti gert að birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

Einnig eru lagðar til nokkrar efnislegar breytingar frá gildandi samkeppnislögum um framkvæmd samkeppnisreglna o.fl. samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið 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 og vegna inn-

leiðingar reglugerðar Evrópusambandsins nr. 139/2004, um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja (samrunareglugerðin).

Það er álit meiri hlutans að með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu og framangreindum fylgifrúmvörpum þess sé verið að efla hlut samkeppnismála og neytenda-verndar bæði með bættingum reglum og eflingu stofnana.

Við meðferð frumvarpsins í nefndinni hlaut VIII. kafli þess, um framkvæmd samkeppnisreglna o.fl. samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, mikla umfjöllun og þá sérstaklega 27. gr. Þar er kveðið á um að þegar dómstóll fellir úrskurð eða kveður upp dóm um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur þegar tekið ákvörðun í má úrskurður hans eða dómur ekki brjóta í bága við þá ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin hefur tekið. Hann skal enn fremur forðast að fella úrskurði eða kveða upp dóma sem stangast á við ákvörðun sem Eftirlitsstofnunin kann að taka í máli sem hún hefur tekið til meðferðar. Þetta byggist m.a. á markmiði aðildarríkja EES-samningsins um samræmda framkvæmd samkeppnisreglna.

Með þessu ákvæði er lagt til að innleidd verði skuldbinding er leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 og samningi EFTA-ríkjanna um breytingu á framkvæmd samkeppnisreglna EES-samningsins. Nefndin hefur ákveðið að leggja til að ákvæðið verði lögfest óbreytt og bendir á eftirfarandi í því sambandi:

Það er meginmarkmið reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 um breytingar á framkvæmd samkeppnisreglna Evrópusambandsins að draga úr miðstýringu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á þessu sviði og auka hlutdeild dómstóla í aðildarríkjunum í beitingu þeirra samkeppnisreglna, sem hingað til hefur eingöngu verið á færi framkvæmdastjórnarinnar að beita. Á sama hátt miðar upptaka þessarar gerðar með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 og viðeigandi breytingu á samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls að því að færa lögsögu í sömu málum til samkeppnisyfivalda og dómstóla í EFTA-ríkjunum, en hingað til hefur Eftirlitsstofnun EFTA ein fjallað um þau mál. Í því felst að innlendum dómstólum er í reynd fært vald sem að gildandi rétti hefur eingöngu verið á hendi Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins. Að þessu leyti er því gengið töluvert skemur í framsali ríkisvalds en nú gildir. Þó er eftir sem áður gert ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA geti áfram tekið ákvörðun í slíkum málum. Því er sá möguleiki fræðilega fyrir hendi að sama mál reki bæði á fjórum Eftirlitsstofnunar EFTA annars vegar og innlendra samkeppnisyfivalda og dómstóla hins vegar. Ákvæði 1. mgr. 16. gr. EB-reglugerðarinnar, sbr. 1. mgr. 16. gr. samnings EFTA-ríkjanna og 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins, er ætlað að koma í veg fyrir að þessir aðilar, þ.e. innlendir dómstólar annars vegar og Eftirlitsstofnun EFTA hins vegar, komist að ólíkum niðurstöðum í slíkum tilvikum.

Ákvæði 1. mgr. 27. gr. hefur takmarkað gildissvið. Í fyrsta lagi takmarkast gildissvið hennar af því að innlendir dómstólar þurfa einungis að fara eftir ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA þegar hún hefur tekið ákvörðun í sama máli og er fyrir innlendum dómstólum. Hafi Eftirlitsstofnunin ekki lokið meðferð máls þegar því er stefnt fyrir innlendan dómstól ber honum á sama hátt að forðast að leysa úr því á annan hátt en Eftirlitsstofnunin mundi gera. Líklegra er þó að dómstóll fresti frekar meðferð málsins. Með sama máli er átt við að málsaðilar séu þeir sömu og að það varði sama sakarefni. Í öðru lagi takmarkar það gildissvið ákvæðisins að á það reynir einungis í málum er varða 53. og 54. gr. EES-samningsins, þ.e. þegar fjallað er um brot á samkeppnisreglum EES-samningsins sem hafa áhrif á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu. Má við þetta bæta að á þeim rúma áratug sem liðinn er frá gildistöku EES-samningsins hefur Eftirlitsstofnun EFTA ekki tekið neina ákvörðun sem

beinist að meintum brotum íslenskra fyrirtækja á þessum tilteknu ákvæðum EES-samningsins. Innlendum dómstólum er færð lögsaga í þessum afmörkuðu samkeppnismálum þó hún sé áfram takmörkuð hvað varðar mál sem Eftirlitsstofnun EFTA eða dómstóllinn hafa haft til meðferðar.

Fyrirliggjandi er lögfræðialit Davíðs Þórs Björgvinssonar, fyrrv. prófessors, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að það „framsal eða takmörkun á sjálfstæði dómsvaldsins, sem í 27. gr. frumvarpsins verður talið felast, geti rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur samkvæmt þeirri reglu sem talin er gilda hér á landi“. Í álitinu er lagt til grundvallar að til sé að íslenskum rétti regla er heimilar löggjafanum framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar í takmörkuðum mæli og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Á hinn bóginn er ekki dregin dul á að vafi ríki um inntak slíkrar reglu og að ytri mörk heimildarinnar séu alls ekki skýr. Sé hins vegar tekið mið af sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar fela þau 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. Ef þessi sjónarmið eru lögð til grundvallar telur nefndin að færa meggi fyrir því veigamikil rök að löggjafanum sé játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem lagt er til í frumvarpinu. Samkvæmt því hlýtur það að vera Alþingis sem æðsta handhafa löggjafarvalds og valdamestu stofnunar ríkisins að áskilja sér svigrúm til að móta inntak samskipta við aðrar þjóðir og fjölþjóðlegar stofnanir í framkvæmd og beita þeirri reglu sem hér hefur verið talin gilda um framsal ríkisvalds á þann hátt að íslenska ríkið geti áfram verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi.

Meiri hlutinn leggur til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

1. Orðalagi 10. tölul. 4. gr. verði verði breytt til samræmis við ákvæði gildandi samkeppnislaga og fyrirliggjandi frumvarps um óréttmæta viðskiptahætti og gagnsæi markaðarins.
2. Ákvæði 5. gr. um hlutverk stjórnar verði breytt og það gert skýrara að aðeins þurfi að bera undir stjórn meiri háttar efnislegar ákvarðanir í einstökum málum eins og niðurstöður mála en ekki ákvarðanir varðandi framkvæmd í einstökum málum, svo sem hvort hefja eigi rannsókn einstakra mála eða ráðast í rannsóknaraðgerð. Einnig er lagt til að stjórn verði gert að setja sér starfsreglur sem skuli birtar en með því vill nefndin tryggja að fylgt verði góðum stjórnsýsluháttum í störfum hennar.
3. Stjórn setji forstjóra starfslýsingu m.a. í þeim tilgangi að tryggja forstjóra ákveðið sjálfstæði og eðlileg samskipti milli hans og stjórnarinnar. Ljóst er að undir stjórn forstjóra munu oft vera vandasöm og viðkvæm mál og þá nauðsynlegt að staða hans og valdmörk séu skýr.
4. Málshöfðun fresti réttaráhrifum ákvörðunar um breytingu á skipulagi en ljóst er að verði slík ákvörðun dæmd ógild er vandasamt eða ómögulegt að leiðrétta hana og vandkvæðum bundið að ákvarða bætur. Því telur nefndin rétt að málshöfðun fresti áhrifum slíkrar ákvörðunar.
5. Ráðherra verði heimilað að skipa stjórn Samkeppniseftirlitsins fyrir 1. júlí þegar sú stofnun tekur til starfa, m.a. svo að stjórn gefist tími til að ráða fólk frá Samkeppnisstofnun.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð hefur verið grein fyrir og gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 29. apríl 2005.

Pétur H. Blöndal,
form., frsm.

Dagný Jónsdóttir.

Birgir Ármannsson.

Gunnar Birgisson.

Una María Óskarsdóttir.