

Frumvarp til laga

um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum (undanþágur frá bannákvæðum, samrunar o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo:
Bann skv. 10. og 12. gr. gildir ekki ef samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja:
 - stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
 - veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
 - leggja ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
 - veita fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.
- Í stað 2. og 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Samkeppniseftirlitið skal gefa út leiðbeiningar um undanþágur skv. 1. mgr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

- C-liður 1. mgr. fellur brott.
1. málsl. 2. mgr. fellur brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 17. gr. a laganna:

- Í stað „2 milljarðar kr.“ í a-lið kemur: 3 milljarðar kr.
- Í stað „200 millj. kr.“ í b-lið kemur: 300 millj. kr.

4. gr.

1. málsl. 3. mgr. 17. gr. b laganna orðast svo: Telji Samkeppniseftirlitið verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. 17. gr. a, geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni er stofnuninni heimilt að krefja samrunaaðila um tilkynningu um samrunann, innan þriggja mánaða frá því að hann átti sér stað, ef sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er meiri en 3 milljarðar kr. á ári á Íslandi.

5. gr.

Við 17. gr. f laganna bætast tvær nýjar málsgreinar sem verða 2. og 3. mgr., svohljóðandi:

Ef Samkeppniseftirlitið hyggst taka ákvörðun um að brot á 10., 11. eða 12. gr. skuli stöðvað, eða hefur tekið til rannsóknar háttsemi sem fara kann eða hefur farið gegn nefndum ákvæðum, og hlutaðeigandi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja bjóðast til að taka á sig skuldbindingar sem Samkeppniseftirlitið metur að bindi enda á samkeppnistakmarkanirnar, er Samkeppniseftirlitinu heimilt að taka ákvörðun um að ljúka máli með sátt um þær skuldbindingar eða taka sérstaka ákvörðun þar sem slíkar skuldbindingar eru staðfestar. Heimilt er að samþykkja slíkt til tiltekins tíma. Samkeppniseftirlitið skal samhliða ákveða að ekki komi til frekari aðgerða af þess hálfu vegna hinna ætluðu samkeppnistakmarkana.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt, að fenginni beiðni eða að eigin frumkvæði, að hefja málsmeðferð að nýju vegna ákvörðunar á grundvelli 2. mgr.:

- ef verulegar breytingar hafa orðið á þeim málsatvikum sem liggja til grundvallar ákvörðun,
- ef hlutaðeigandi fyrirtæki efna ekki skuldbindingar sínar, eða
- ef ákvörðunin er byggð á ófullnægjandi, röngum eða villandi upplýsingum sem aðilarnir hafa látið í té.

6. gr.

Við 37. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Verði sekt felld niður eða lækkuð eftir að hún hefur verið greidd skal fjárhæðin eða mismunurinn endurgreiddur ásamt vöxtum sem skulu vera þeir sömu og Seðlabanki Íslands ákveður og birtir samkvæmt lögum um vexti og verðtryggingu, af því fé sem ofgreitt var frá þeim tíma sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fer fram. Hafí endurgreiðsla sektar og vaxta ekki farið fram innan mánaðar frá ákvörðun um niðurfellingu eða lækkun skal greiða dráttarvexti af fjárhæðinni frá þeim tíma.

7. gr.

Orðin „þ.m.t. Samkeppniseftirlitið“ í 1. málsl. 41. gr. laganna falla brott.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2017.

Um mál sem Samkeppniseftirlitið hefur tekið ákvörðun í fyrir gildistöku laga þessara og áfrýjað er til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. ákvæði 9. gr. laganna, skal fara eftir fyrirætlum eldri ákvæða laganna.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið af Andra Árnasyni hrl. að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum. Mikilvægt er að samkeppnislög séu endurskoðuð reglulega með tilliti til þarfa markaðarins og eftirlitsins sjálfs. Ekki hafa verið gerðar breytingar á samkeppnislögum síðan árið 2011, en ýmis atriði varðandi efnisákvæði þeirra hafa um nokkurt skeið verið til skoðunar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu samhliða skoðun á samþættingu verkefna Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og fjölmiðlanefndar. Í vinnu ráðuneytisins hefur verið haft að leiðarljósi að löggjöf hér á landi sé í sem bestu sam-

ræmi við það sem tíðkast í þeim löndum sem við berum okkur saman við að teknu tilliti til smæðar íslensks markaðar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem skipta má í þrjá flokka. Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar til samræmis við breyttar aðstæður í íslensku atvinnulífi, svo sem hvað varðar fjárhæðarmörk, og atriði tengd aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahags-svæðið. Í öðru lagi eru lagðar til breytingar út frá tillögum sem komið hafa frá fulltrúum atvinnulífsins, svo sem varðandi sættir í málum án þess að brot séu viðurkennd. Loks eru lagðar til breytingar á ákvæðum sem sættu töluverðum deilum þegar þau komu inn í samkeppnislöggjöfina árið 2011. Hér er um að ræða málshöfðunarrétt Samkeppniseftirlitsins á ákvörðunum áfrýjunarnefndar samkeppnismála og heimild þess til að grípa til aðgerða gegn fyrirtækjum vegna skipulags þeirra eða uppbyggingar án þess að fyrir liggi að brotið hafi verið gegn bannákvæðum samkeppnislaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið samkeppnislaga koma fram í 1. gr. þeirra en þau eru að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Aðgerðir sem miða að því að viðhalda og efla virka samkeppni eru til hagsbóta fyrir markaðinn og neytendur.

Mikilvægt er að samkeppnislög séu endurskoðuð reglulega til að ná fram markmiðum þeirra með tilliti til þarfa markaðarins og eftirlitsins sjálfs. Síðasta endurskoðun átti sér stað í umrútsástandi stuttu eftir hrun og bar óhjákvæmilega merki þess andrúmslofts sem þá var ríkjandi í þjóðfélaginu. Það er mat iðnaðar- og viðskiptaráðherra að tímabært sé að aðlaga löggjöfina að breyttum aðstæðum bæði hvað varðar fjárhagslegt, samfélagslegt og alþjóðlegt umhverfi íslensks markaðar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins skiptist í þrjá flokka. Í fyrsta lagi samræmi og uppfærsla, í öðru lagi ábendingar frá atvinnulífinu og í þriðja lagi atriði sem tekin voru upp í löggjöfina árið 2011 og hefur ekki verið beitt í framkvæmd.

3.1. Samræmi og uppfærsla.

Undanþágur frá bannákvæðum.

Í frumvarpinu er lagt til að í stað þess að Samkeppniseftirlitið veiti sérstaka undanþágu fyrir samstarfi fyrirtækja sé fyrirtækjum falið að meta það sjálf hvort skilyrði undanþágu eru uppfyllt. Þessi breyting færir framkvæmdina til samræmis við það sem almennt tíðkast á EES-svæðinu og hefur aukið skilvirkni umtalsvert þar sem málsmeðferð undanþágumála getur reynst mjög tímafrek. Ákvæði 15. gr. núgildandi samkeppnislaga heimilar Samkeppniseftirlitinu að veita undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. laganna. Þessi framkvæmd er ekki í samræmi við það sem tíðkast í Evrópu. Árið 2003 var afnumin skylda fyrirtækja til að leita eftir undanþágu hjá framkvæmdastjórn ESB fyrir samstarfi þeirra á milli og í staðinn var fyrirtækjum gert að meta hvort samstarfið uppfyllti nánar tilgreind skilyrði. Þetta hefur reynst vel og orðið til þess að auka verulega skilvirkni í samkeppnismálum.

Lagt er til að framkvæmd undanþága verði færð til samræmis við það sem tíðkast innan Evrópu og fyrirtækjum verði ekki lengur skylt að sækja um undanþágur til Samkeppniseftir-

litsins heldur taki þau ákvörðun um það sjálf hvort þau telji skilyrði samkeppnislaga uppfyllt.

Samrunamál.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á samrunaákvæðum samkeppnislaga. Einkennandi fyrir samrunaákvæðin er að þau eru í eðli sínu, umfram önnur ákvæði samkeppnislaga, fyrirbyggjandi á þann hátt að reynt er að koma í veg fyrir tilteknar markaðs- aðstæður sem geta átt sér stað í framtíðinni. Þar sem um er að ræða valdheimildir stjórnvalds til íþyngjandi íhlutunar vegna mögulegrar röskunar á samkeppni í framtíð verður að gjalda varhug við of umfangsmiklum íhlutunarheimildum. Verður jafnframt að gæta að því að markmið samkeppnislaga náist, þ.e. að efla virka samkeppni og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Með lögum nr. 107/2000 var samrunaákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993 breytt til samræmis við samrunareglugerð ráðsins (EBE) nr. 4064/89. Voru valdheimildum samkeppnisráðs settar skorður þar sem lögfest var ákvæði sem felur í sér að samrunaákvæði laganna taki aðeins til samruna þar sem sameiginleg heildarvelta samrunaðila er yfir ákveðinni viðmiðunarfjárhæð. Í þessu tilviki var miðað við að sameiginleg heildarvelta væri 1 milljarður kr. eða meira og ársvelta a.m.k. tveggja fyrirtækja sem aðild eiga að samruna 50 millj. kr. eða meira (Alþt. 1999–00, A-deild, bls. 4120 og Alþt. 2007–08, A-deild, bls. 3371–3372).

Á árinu 2005 tóku gildi nógildandi samkeppnislög, nr. 44/2005. Tilgangur hinna nýju laga var m.a. að innleiða samrunareglugerð ráðsins (EB) nr. 139/2004. Samrunareglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2004 frá 4. júní 2004 um breytingu á XIV. viðauka, bókun 21 og bókun 24 við EES-samninginn (Alþt. 2004–05, A-deild, bls. 4241–4242). Reglugerð (EB) nr. 139/2004 tekur til allra samruna fyrirtækja sem ná þeim veltumörkum sem þar eru tilgreind. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 44/2005 er sérstaklega fjallað um að framangreind veltumörk séu verulega há og því sé ólíklegt að Eftirlitsstofnun EFTA muni taka til meðferðar samrunamál sem tengjast Íslandi (Alþt. 2004–05, A-deild, bls. 4247–4248).

Með lögum nr. 94/2008 var samrunaákvæðum laga nr. 44/2005 breytt að verulegu leyti, sbr. ákvæði 17. gr., 17. gr. a og 17. gr. b. Við endurskoðun ákvæðanna var tekið mið af framkvæmd og þróun Evrópuréttar á þessu sviði. Voru til að mynda veltumörk laganna hækkuð frá því sem áður var en í lögunum er miðað við að sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja sé 2 milljarðar kr. eða meira á Íslandi og að í það minnsta tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafi a.m.k. 200 millj. kr. ársveltu á Íslandi hvert um sig. Með vísan til þess tíma sem liðinn er og þróunar atvinnulífsins er talið eðlilegt að endurskoða samrunaákvæðið reglubundið með tilliti til fjárhæða og er hér lagt til að umrædd viðmiðunarmörk verði hækkuð.

3.2. Ábendingar atvinnulífsins.

Ákvarðanir um skuldbindingar.

Frumvarp þetta felur í sér breytingar á nógildandi ákvæði laganna er snertir sáttameðferð í samkeppnismálum. Um er að ræða breytingar sem sækja stoð sína í 7. og 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna í 101. gr. og 102. gr. sáttmálans um starfshætti ESB sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 frá 24. september 2004 um breytingu á XIV. viðauka, bókun 21 og bókun 23 við EES-samninginn.

Ákvæði 17. gr. f nógildandi laga er nokkuð sambærilegt ákvæði 7. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 sem fjallar um ákvarðanir sem byggðar eru á því að eiginlegt brot hafi átt sér stað og að Samkeppniseftirlitið geti lokið máli með sátt. Samkeppniseftirlitið getur samkvæmt nógildandi ákvæði komið með tillögur að lausn (sátt) sem getur ýmist falið í sér skipulags- eða atferlisbreytingar viðkomandi aðila og eftir atvikum með greiðslu sektar. Á hinn bóginn verður ekki séð að heimild sé til þess í nógildandi lögum að leita sátta í málum þar sem Samkeppniseftirlitið hefur mál til rannsóknar en án þess að afstaða liggi fyrir um hvort um eiginlegt brot sé að ræða eða ekki, í samræmi við 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003. Meginmunur sátta eða ákvarðana skv. 7. gr. og skuldbindandi ákvarðana skv. 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 er að þegar um er að ræða ákvarðanir skv. 7. gr. er ákvörðunin byggð á því að eiginlegt brot hafi átt sér stað og að framkvæmdastjórn geti beitt ákvörðunum og sektum sem bindur enda á brot. Á hinn bóginn, þegar um er að ræða ákvarðanir á grundvelli 9. gr. reglugerðarinnar, er ekki tekin afstaða til þess hvort að brot hafi átt sér stað eða ekki.

Í 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 er heimild til handa fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja að bjóða fram sátt í formi skuldbindandi málsmeðferðar, sem er ætlað að taka á þeim samkeppnistakmörkunum sem framkvæmdastjórnin telur vera fyrir hendi. Fallist framkvæmdastjórnin á sáttatillögur aðila samþykkir hún þær og eru þær bindandi fyrir aðila. Í skuldbindingunni skal taka fram að framkvæmdastjórnin álykti sem svo að ekki sé lengur ástæða til aðgerða af hálfu hennar án tilgreiningar á því hvort um brot sé eða hafi verið að ræða eður ei. Hins vegar er aldrei skylt að beita ákvörðun um skuldbindandi málsmeðferð á grundvelli 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 í stað ákvörðunar skv. 7. gr. reglugerðarinnar. Þá kemur skuldbindandi ákvörðun ekki til greina í þeim málum þar sem fyrirhugað er að beita sektum.

Áður en lög nr. 52/2007, um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, voru samþykkt, var ekki í lögum heimild Samkeppniseftirlitsins til að ljúka málum með sátt, en eftirlitið gerði þó sáttir á grundvelli ólögfestrar heimildar fram að því. Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 52/2007 var kveðið á um að lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt stuðlaði að frekara gagnsæi og styrkingu þágildandi ólögfestrar heimildar. Nógildandi ákvæði kveður á um að ef fyrirtæki eða samtök fyrirtækja hafa gerst brotleg við ákvæði laganna, eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra, er Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka máli með sátt. Á hinn bóginn er ekki að finna í lögum ákvæði um sáttumleitanir án þess að komist sé að niðurstöðu um eiginlegt brot, líkt og kveðið er á um í 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003. Innleiðing slíkrar heimildar gefur Samkeppniseftirlitinu fleiri úrræði til að klára mál og eykur skilvirkni í samkeppnismálum. Slíku ákvæði er beitt í framkvæmd í evrópskum samkeppnisrétti og það hefur fært samkeppnisyfirvöldum aukinn sveigjanleika við að ná markmiðum samkeppnislaga. Sambærileg ákvæði verið tekin upp í samkeppnislög allra Norðurlanda að undanskildu Íslandi.

Greiðsla vaxta af endurgreiddum sektum.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 37. gr. laganna sem tryggja fyrirtækjum rétt til að fá greidda vexti af fjármunum sem þau fá endurgreidda ef sektir, sem þegar hafa verið greiddar, eru lækkaðar eða felldar niður. Í framkvæmd eru fjármunirnir endurgreiddir án nokkurra vaxta og þykir það nokkuð óeðlileg staða. Því er lagt til að réttur til að fá vexti af fjármunum í þessum tilfellum verði lögfestur.

3.3. Ákvæði sem tekin voru upp í löggjöfina árið 2011 og hefur ekki verið beitt í framkvæmd.

Heimildir til íhlutunar.

Samkvæmt núgildandi samkeppnislögum hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að gera breytingar á atferli og skipulagi fyrirtækja vegna aðstæðna eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni. Í ákvæðinu er tekið fram að Samkeppniseftirlitið hafi þessa heimild óháð því hvort viðkomandi fyrirtæki hafi brotið gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Sams konar heimild var að finna í samkeppnislögum frá árinu 1993 til ársins 2005. Hún var felld úr lögum með þeim rökstuðningi að ef hún stæði óbreytt hefði Samkeppniseftirlitið víðtækari heimildir til að krefjast hegðunar- og skipulagsbreytinga en framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Eftirlitsstofnun EFTA og norsk samkeppnisyfirkvæmd, þar sem heimildin hér til að krefjast skipulagsbreytinga væri ekki takmörkuð við það að fyrirtæki hefði brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Árið 2011 kom heimildin hins vegar aftur inn í lög in í núverandi mynd þrátt fyrir að engin breyting hefði orðið að þessu leyti til í Evrópu. Yfirkvæmd í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi hafa ekki þessa heimild til að breyta atferli og skipulagi fyrirtækja.

Samkeppniseftirlitið hefur ekki beitt umræddri heimild en það liggur hins vegar fyrir að tilvísað ákvæði kveður á um að eftirlitið hafi heimild til að grípa til þess að breyta atferli fyrirtækja eða skipulagi þeirra einhliða. Vegna þess hve almennt orðalag ákvæðisins er skapar það réttaróvissu. Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að heimildir Samkeppniseftirlitsins til beitingar úrræða, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga, verði felldar brott.

Um málshöfðunarrétt Samkeppniseftirlitsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla verði felld niður, en sú heimild var lögfest með lögum nr. 14/2011. Sú meginregla gildir í stjórnsluréli að lægra sett stjórnvald er bundið af úrskurðum æðra setts stjórnvalds. Ekki þykir rétt að víkja frá þeirri meginreglu í þessu tilviki, m.a. með tilliti til þeirra áhrifa sem slíkt hefur augljóslega á réttaröryggi þeirra fyrirtækja sem hafa sætt rannsókn Samkeppniseftirlitsins, og sem lokið hefur með íþyngjandi ákvörðun af einhverju tagi sem síðar hefur verið felld úr gildi af hálfu áfrýjunarnefndarinnar. Þá er og ljóst að málshöfðunarheimild Samkeppniseftirlitsins dregur óeðlilega úr vægi áfrýjunarnefndarinnar og er til þess fallin að lengja málsmeðferðartíma samkeppnismála. Með þessari tillögu er lagt til að framkvæmd verði því færð aftur í það horf sem hún hafði verið allt frá gildistöku samkeppnislaga nr. 8/1993 og þar til lögum var breytt árið 2011.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er ástæða til að ætla að efni frumvarpsins brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár eða alþjóðlegum skuldbindingum. Þær breytingar sem lagðar eru til á 15. gr. eru í samræmi við almenna framkvæmd í undanþágumálum á Evrópska efnahagssvæðinu. Sama á við um þær breytingar sem lagðar eru til á 17. gr. f. varðandi sáttameðferð í málum.

Í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994. Ákvæðið tekur samkvæmt efni sínu til annarra en stjórnvalda og því verður ekki talið að það brjóti gegn ákvæðinu að fella brott heimild Samkeppniseftirlitsins til sóknar fyrir dómstólum.

5. Samráð.

Við undirbúning framlagningar frumvarpsins var aflað sjónarmiða og viðhorfa Samkeppniseftirlitsins. Auk þess var tekið mið af ábendingum sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu höfðu borist frá atvinnulífínu.

6. Mat á áhrifum.

Búast má við því, verði frumvarpið samþykkt óbreytt, að verkefni Samkeppniseftirlitsins taki einhverjum breytingum sem sumar hafa í för með sér aukin útgjöld og aðrar lækkun útgjalda. Að teknu tilliti til þessara breytinga má búast við því að útgjöld verði í heildina svipuð og verið hefur. Verði ákvæði frumvarpsins um greiðslu vaxta af endurgreiddum sektum samþykkt óbreytt má búast við óverulegum áhrifum á vaxtagjöld ríkissjóðs, eða sem nemur allt að 10 m.kr. hækkun á ári. Að öðru leyti verður ekki séð að frumvarpið muni hafa fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um breytingu á undanþágureglu 15. gr. samkeppnislaga. Breytingin sem gerð er á 1. mgr. felur í sér að í stað þess að fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sæki um undanþágu frá 10. eða 12. gr. laganna til Samkeppniseftirlitsins er þeim falið að meta sjálf hvort skilyrði fyrir því að þau nýti sér undanþáguheimildina séu fyrir hendi. Hin efnislegu skilyrði fyrir því að undanþágunni sé beitt eru hins vegar óbreytt.

Undanþágureglan var innleidd með 8. gr. laga nr. 107/2000 um breytingu á þágildandi samkeppnislögum og var síðan lögfest efnislega óbreytt í 15. gr. gildandi samkeppnislaga. Um röksemdir fyrir undanþáguheimildinni vísast því til skýringa í greinargerð með tilvitnaðri 8. gr. laga nr. 107/2000, þar sem fram kemur að með breytingunni hafi ákvæðið verið fært meira til samræmis við sambærilegt ákvæði í EES-rétti.

Við lögfestingu gildandi samkeppnislaga var litið til þeirra áhrifa sem innleiðing reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna, sem mælt er fyrir um í 101. og 102. gr. sáttmálans um starfshætti ESB, hafði á innlenda samkeppnislöggjöf. Ákvæðin eru efnislega samsvarandi 10. og 11. gr. samkeppnislaga og 53. og 54. gr. EES-samningsins. Ein af meginbreytingum þeirrar reglugerðar var að afnema skyldu fyrirtækja til að leita eftir undanþágu hjá framkvæmdastjórn ESB fyrir samstarfi þeirra á milli og í staðinn var fyrirtækjunum gert að meta hvort skilyrði samstarfs væru uppfyllt skv. 3. mgr. 101. gr. ESB-sáttmálans. Ákvæði 3. mgr. 101. gr. sáttmálans er efnislega samsvarandi 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins og 15. gr. samkeppnislaga. Þessi breyting ásamt fleirum sem gerðar voru til að auka skilvirkni við framkvæmd samkeppniseftirlits á EES-svæðinu hafa verið taldar valda straumhvörfum í framkvæmd. Var tilgangurinn með því að leggja af undanþágufærlið hjá ESB ekki síst sá að framkvæmdastjórn sambandsins og eftirlitsstofnanir í einstökum ríkjum gætu varið dýrmætum tíma sínum í mikilvægari verkefni þar sem undanþágumál voru tímafrek auk þess sem löng bið fyrirtækja eftir niðurstöðu hamlaði framgangi markaðarins. Í yfirgnæfandi meiri hluta landa á EES-svæðinu gildir sú regla að fyrirtækin meta sjálf hvort skilyrði fyrir undanþágu eru uppfyllt. Einungis ein Norðurlandafjóð auk Íslands hefur enn þann háttinn á að leita þurfi heimildar eftirlitsstofnunar til að undanþágunni sé beitt.

Rétt er að taka fram að verði tillagan að lögum munu samkeppnisyfírvöld eftir sem áður hafa lögbundið vald til að meta hvort samningur um samstarf fyrirtækja uppfylli skilyrði 15.

gr. laganna. Mun það eflaust leiða til þess að í vafatilvikum muni aðilar leitast við að fá leiðsögn frá Samkeppniseftirlitinu í þessu tilliti.

Loks verður að telja að sú leið að haga lagasetningu að þessu leyti í samræmi við það sem almennt tíðkast á EES-svæðinu samræmist markmiðum um einsleitni og stuðli að meira samræmi við beitingu samkeppnisreglna eins og almennt tíðkast á EES-svæðinu.

Af framangreindri breytingartillögu leiðir að ákvæði 2. og 3. mgr. nógildandi 15. gr. eru felldar brott enda fjalla þær málsgreinar um skilyrði sem Samkeppniseftirlitið getur sett fyrir því að undanþága verði veitt og heimild Samkeppniseftirlitsins til að draga undanþágu til baka eða breyta skilyrðum fyrir henni.

Ákvæði 4. mgr. nógildandi 15. gr. um heimild Samkeppniseftirlitsins til að veita hóp-undanþágur helst óbreytt.

Í nýrri málsgrein er sú skylda lögð á Samkeppniseftirlitið að það gefi út leiðbeiningar um undanþágur skv. 1. mgr. Á vettvangi ESB og EFTA hafa verið settar samhljóða leiðbeiningar um hvernig undanþáguheimildinni er beitt. Nauðsynlegt verður að telja að slíkar leiðbeiningar verði settar svo að fyrirtæki eigi auðveldara með að gera sér grein fyrir því hvers konar samningar eða samstarf fellur undir undanþáguna. Með setningu slíkra reglna ætti því framkvæmd við beitingu undanþáguheimildar frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga að vera orðin áþekkt þeirri sem almennt tíðkast annars staðar á EES-svæðinu.

Um 2. gr.

Um a-lið.

Í greininni eru lagðar til breytingar á heimildum Samkeppniseftirlitsins til breytinga á atferli og skipulagi fyrirtækja. Af c-lið 1. mgr., sbr. 2. mgr., 16. gr. nógildandi laga leiðir að Samkeppniseftirlitið getur gripið til slíkra heimilda gagnvart einkaaðilum án tillits til þess hvort þeir hafi brotið gegn bannákvæðum laganna, sbr. einkum 10. og 11. gr. laganna um bann við ólögum samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, eða sáttum eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt lögnum.

Í c-lið 17. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993, var sams konar heimild fyrir Samkeppnisráð að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Með gildistöku samkeppnislaga nr. 44/2005 var ekki gert ráð fyrir sams konar heimild, meðal annars með eftirfarandi rökstuðningi: „Ákvæðið er ekki í samræmi við samkeppnisreglur Evrópusambandsins og ef það yrði haft óbreytt í lögnum ásamt þeim breytingum sem lagðar eru til í 2. mgr. þessarar greinar hefði Samkeppniseftirlitið viðtækari heimildir til að krefjast skipulagsbreytinga en t.d. framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Eftirlitsstofnun EFTA og norsk samkeppnisyfirkvöld þar sem heimildin til að krefjast skipulagsbreytinga yrði ekki takmörkuð við að fyrirtæki hefði brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga.“

Með breytingalögum nr. 14/2011 kom ákvæðið inn í þeirri mynd sem það er í dag. Eftirfarandi rökstuðning var meðal annars að finna í greinargerð með frumvarpinu: „Í þessu frumvarpi er hins vegar lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði veitt slík rýmri heimild sem gerir því kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga. Rétt er taka hér strax fram að ákvæði EES-samningsins koma ekki í veg fyrir að fyrirhuguð breyting sé lögfest í íslenskan samkeppnisrétt og sem dæmi má nefna að í Bretlandi, Frakklandi og Þýskalandi er að finna strangari samkeppnisreglur en í regluverki Evrópusambandsins. Þá má sérstaklega líta til þess að það leiðir af 2. mgr. 3. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 um framkvæmd

samkeppnisreglna (sem er hluti af EES-samningnum) að aðildarríki EES geti samþykkt og beitt á yfirráðasvæði sínu „strangari landslögum“ gagnvart markaðsráðandi fyrirtækjum.“

Heimildir Samkeppniseftirlitsins til úrræða gagnvart fyrirtækjum og þá ekki hvað síst í formi skipulagsbreytinga, sem geta t.d. lýst sér í uppskiptingu fyrirtækja, eru eðli málsins samkvæmt mjög íþyngjandi. Við beitingu slíkra ráðstafana þarf meðal annars að gæta að því að ekki sé brotið gegn stjórnarskrárvörðum eignarrétti þeirra sem í hlut eiga (sjá hér meðal annars til hliðsjónar Davíð Þór Björgvinsson: *Skipting fyrirtækja með opinberu valdboði*, Tímarit lögfræðinga 2002; 52 (2): s. 129–152). Þá þarf jafnframt, svo dæmi sé tekið, að gæta að meðalhófsreglu stjórnskipunar- og stjórnarfarsréttar, sbr. einnig 12. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, sem endurspeglar að nokkru í orðalagi 2. mgr. 16. gr. núgildandi laga. Raunar er vafa undirorpið að beiting íþyngjandi úrræða, og þá ekki hvað síst í formi skipulagsbreytinga, stæðist t.d. kröfur um meðalhóf ef ekkert lægi fyrir um brot gegn bannákvæðum laganna. Hér verður jafnframt að hafa í huga að slíkar breytingar geta leitt af sér óafturkræft tjón og kallað á skaðabótakröfur, þar á meðal á hendur íslenska ríkinu, frá þeim sem hafa hagsmuna að gæta.

Þá er og til þess að líta að heimildir, sambærilegar þeim sem Samkeppniseftirlitið hefur samkvæmt núgildandi lögum, eru viðtækari en EES-samningurinn, og afleidd löggjöf hans, gerir kröfu um. Má t.d. benda á að skv. 7. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 101. og 102. gr. sáttmálans um starfshætti ESB (53. og 54. gr. EES-samningsins), en reglugerðin telst jafnframt hluti af íslenskum rétti, eru heimildir framkvæmdastjórnarinnar bundnar við að brotið hafi verið gegn bannreglum sambandsréttar. Virðist raunar óvída, þar á meðal í rétti Norðurlandþjóða, vera að finna jafn viðtækar heimildir og samkeppnislögin ráðgera, og er sambærilegar heimildir t.d. ekki að finna í norskum rétti líkt og ætla mátti hins vegar af lögskýringargögnum er fylgdu breytingalögum nr. 14/2011, og eins og bent var á í álitu minni hluta viðskiptanefndar við meðferð frumvarpsins.

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að c-liður 1. mgr. 16. gr. núgildandi laga, um heimildir Samkeppniseftirlitsins til beitingar úrræða án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga, verði felldur brott.

Þó svo að skipulagsbreytingar geti, eftir atvikum, verið meira íþyngjandi en atferlisbreytingar, þá er ekki talin ástæða til að gera sérstakan greinarmun í þessu tilliti og heimildir Samkeppniseftirlitsins verða þar af leiðandi, hvort sem um er að ræða skipulags- eða atferlisbreytingu, háðar því að brotið hafi verið gegn bannreglum laganna. Er þá meðal annars haft í huga að skilin hér á milli eru ekki alltaf alls kostar skýr og viðbúið, ef greinarmunur væri gerður á þessu tvennu í þessu samhengi, að slíkt gæti kallað á réttaróvissu. Hér má og benda á að í reglugerð (EB) nr. 1/2003 er ekki gerður greinarmunur að þessu leyti.

Af breytingunni leiðir á hinn bóginn ekki að beiting úrræða Samkeppniseftirlitsins gagnvart athöfnum opinberra aðila sé háð því að brotið hafi verið gegn bannákvæðum laganna, sáttum eða ákvörðunum, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. laganna. Í þessu samhengi er meðal annars til þess að líta að þau rök sem vísað hefur verið til að framan gilda ekki jöfnum höndum um einkaaðila og opinbera aðila, enda allir þræðir á sömu hendi ef svo má segja þegar hið opinbera, í gegnum valdheimildir Samkeppniseftirlitsins, grípur til aðgerða gagnvart öðrum opinberum aðilum.

Um b-lið.

Lögð er til sú breyting á 2. mgr. að núgildandi 1. másl. um að „[a]ðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á

samkeppni“ verði felldur brott. Tilvísað orðalag er ekki alls kostar skýrt, hvað þá með hliðsjón af því að um íþyngjandi ráðstafanir er að ræða. Eðlilegt þykir að heimildir Samkeppniseftirlitsins samkvæmt ákvæðinu séu bundnar við skipulags- og atferlisbreytingar, og líkt og ákvæðið virðist raunar ráðgera að öðru leyti. Er því tæpast um efnisbreytingu að ræða að þessu leyti. Er framangreint og í samræmi við áður nefnda reglugerð (EB) nr. 1/2003.

Um 3. gr.

Lagt er til að veltumörk í 1. mgr. 17. gr. a laganna verði hækkuð. Þessi breyting á veltumörkum viðmiðunarreglunnar mun stuðla að auknum afköstum hjá Samkeppniseftirlitinu þar sem samrunamál hafa mikil áhrif á málshraða því þau njóta forgangs vegna skilgreindra og lögbundinna fresta í samkeppnislögum. Þá má ætla að tillaga þessi taki viðeigandi tillit til hagsmuna viðskiptalífsins án þess að komið sé í veg fyrir samkeppni eða að henni sé raskað með einhverjum hætti. Viðmiðunarmörk tilkynningarskylds samruna eru á öðrum Norðurlöndum og í Evrópurétti en þar eru þau öll mun hærri.

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2008 segir að þörf hafi verið á að hækka veltumörk tilkynningarskylds samruna þar sem gífurlegar breytingar hafi orðið á íslensku viðskiptalífi og að umsvif íslenskra fyrirtækja hafi aukist til muna. Jafnframt er tekið fram að viðmiðunarmörkin verði áfram með lægra móti þar sem markaðsaðstæður á Íslandi séu um margt sérstakar (Alþt. 2007–08, A-deild, bls. 3374–3375). Frá því að veltumörk voru færð í núverandi horf hefur enn meiri þróun orðið á viðskiptalífinu og umsvifum þess á Íslandi. Sífellt fleiri leita til að mynda út fyrir landsteinana til fjárfestinga. Fjöldi samruna sem eru tilkynningarskyldir til Samkeppniseftirlitsins eykst með hverju árinu með tilheyrandi kostnaði fyrir samrunaaðila og ríkið, án þess að Samkeppniseftirlitið geri athugasemdir við samruna að viðeigandi málsmeðferð lokinni.

Veltumörk eru mun hærri hjá öðrum Norðurlandþjóðum og í Evrópuréttinum. Þrátt fyrir smæð þjóðarinnar má ætla að of margir samrunar séu teknir til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu án þess að vera til þess fallnir að raska samkeppni. Í frumvarpi þessu er lagt til að veltumörkin verði hækkuð á þann veg að samrunaaðilum verði gert skylt að tilkynna samruna þegar sameiginleg heildarvelta þeirra er 3 milljarðar kr. eða meira á Íslandi og a.m.k. tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafi a.m.k. 300 millj. kr. ársveltu á Íslandi hvert um sig. Veltumörkin halda þó áfram að vera lægri en þekkist í fyrrgreindum nágrannaríkjum vegna þeirrar sérstöku hættu hér á landi á því að fákeppni skapist.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að í 3. mgr. 17. gr. b verði kveðið á um að ef Samkeppniseftirlitið telur verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. 17. gr. a, geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni sé stofnuninni heimilt að krefja samrunaaðila um tilkynningu um samrunann, innan þriggja mánaða frá því að hann átti sér stað, ef sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er meiri en þrjú milljarðar kr. á ári á Íslandi.

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að hafa afskipti af samruna sem ekki nær tilkynningarskyldum viðmiðum var innleidd með lögum nr. 94/2008 sem breyttu lögum nr. 44/2005. Í Noregi og Svíþjóð er slíkar heimildir að finna. Á hinn bóginn eru heimildir Samkeppniseftirlitsins hér á landi mjög rúmar og víðtækari en þekkist í fyrirnefndum nágrannalöndum Íslands. Í norskum rétti er hærra viðmið um veltu en er hér á landi og íhlutunarvaldi samkeppnisyfirvalda sett mörk þannig að þau geti aðeins fellt samruna í þennan lögbundna farveg ef það er gert innan þriggja mánaða frá því samningur um samruna átti sér stað. Í

Svíþjóð miðast heimildir samkeppnisyrvalda í þessum tilvikum við mun hærri viðmið en þekktist hér á landi. (Sjá til hliðsjónar, Norræn skýrsla: A vision for Competition – Competition Policy towards 2020. Samkeppniseftirlitið, Reykjavík 2013).

Til samræmis er lagt til að sett verði tímamörk sem miðast við að Samkeppniseftirlitið geti krafist samrunaaðila um tilkynningu um samrunann innan þriggja mánaða frá því að samruni átti sér stað, með sambærilegum hætti og t.d. í Noregi, að því gættu að sameiginleg velta þeirra fyrirtækja sem að honum standa nái veltuviðmiðum ákvæðisins, en einnig er lagt til að lágmarksþröskuldur fjárhæðar vegna slíkrar íhlutunar Samkeppniseftirlitsins verði færður í þrjá milljarða kr. í stað eins milljarðs kr.

Um 5. gr.

Ákvæði þetta sækir stoð sína í 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna í 101. gr. og 102. gr. sáttmálans um starfshætti ESB. Í ákvæðinu felst að Samkeppniseftirlitinu er heimilt að ljúka málsmeðferð gagnvart fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem sæta rannsókn gegn því að hlutaðeigandi bjóðist til að gangast við skuldbindingu um viðunandi úrbætur á atferli eða skipulagi sem Samkeppniseftirlitið metur að leysi þau samkeppnisvandamál sem talin eru fyrir hendi í því máli eða á þeim markaði sem um ræðir. Þegar um slíkar ákvarðanir ræðir er ekki tekin afstaða til þess hvort eiginlegt brot hafi átt sér stað eður ei.

Það eru fyrst og fremst skilvirknissjónarmið sem búa að baki þessari tillögu frumvarpsins. Samkeppniseftirlitinu er falið að meta hvort það þjóni tilgangi laganna að ljúka máli með því að fyrirtæki gangist við skuldbindingu um viðunandi úrbætur, ýmist á atferli eða skipulagi. Við vissar kringumstæður kann að vera réttlætanlegt að ljúka málsmeðferð hratt án þess að tekin verði ákvörðun sem kveður á um eiginlegt brot gegn samkeppnislögum. Við mat á slíku er nauðsynlegt að líta til eðlis og alvarleika hinna meintu samkeppnistakmarkana sem og þeirra skuldbindinga um breytt atferli og/eða skipulag sem lagðar hafa verið til með sátt og hve skilvirkar slíkar skuldbindingar eru. Beitingu ákvæðisins væri þannig ekki ætlað að ljúka málum í alvarlegustu tegundum af samkeppnisbrotum eins og verðsamráði keppnauta á sama sölustigi. Skuldbindingar samkvæmt ákvæði þessu er auk þess ekki viðeigandi í málum þar sem Samkeppniseftirlitið hyggst beita sektum.

Hagur aðila á markaði af því að ljúka máli með ákvörðun samkvæmt ákvæði þessu lýsir sér meðal annars í því að máli lýkur hraðar sem felur í sér að komist er hjá tímafrekri, kostnaðarsamri og umfangsmikilli málsmeðferð. Niðurstaða ákvörðunar sem felur í sér skuldbindingu af hálfu fyrirtækis getur jafnframt falið í sér betri niðurstöðu fyrir samkeppni á markaði en ákvörðun sem fæli í sér að brotið hefði verið gegn bannákvæðum laganna. Dæmi um það gæti t.d. verið ef fyrirtæki sem væri í markaðsráðandi stöðu á tilteknum markaði mundi skuldbinda sig til að selja tiltekna starfsemi frá sér eða veita aðgang að mikilvægum innviðum til þátttöku í samkeppni á viðkomandi markaði.

Í b-lið ákvæðisins er gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið geti endurskoðað ákvörðun sína ef verulegar breytingar hafa orðið á þeim málsatvikum sem liggja til grundvallar ákvörðun, ef hlutaðeigandi fyrirtæki efna ekki skuldbindingar sínar, eða ef ákvörðunin er byggð á ófullnægjandi, röngum eða villandi upplýsingum sem aðilar hafa látið í té.

Um 6. gr.

Þegar áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar lækka sektir sem Samkeppniseftirlitið hefur lagt á fyrirtæki ber Samkeppniseftirlitinu að endurgreiða það sem fyrirtækið sem í hlut á hefur ofgreitt. Í nágildandi framkvæmd mun þessi fjárhæð hafa verið endur-

greidd án nokkurra vaxta. Þetta mun jafnvel eiga við þótt langur tími hafi liðið frá greiðslu sektar og þangað til hún er lækkuð af æðra stjórnvaldi eða dómstólum. Þannig geta fyrirtæki sem lenda í slíkri stöðu ekki ávaxtað fjármuni sína eðlilega og fá í raun engar bætur nema þau geti sýnt fram á að viðkomandi stjórnvald hafi gerst brotlegt við lög þegar sektarfjárhæð var ákvörðuð. Hæstiréttur hefur í dómum sínum lagt til grundvallar að ekki stofnist til skaðabótaábyrgðar nema viðkomandi fyrirtæki hafi orðið fyrir tjóni sem rakið verði til saknæmrar háttsemi stjórnvaldsins. Hæstiréttur hefur einnig komist að þeirri niðurstöðu að lögum um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995, verði ekki beitt með lögjöfnun í slíkum tilvikum, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. maí 2013 í máli nr. 52/2013. Ef stjórnvaldssekt er hins vegar ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar.

Verði sekt felld niður eða lækkuð eftir að hún hefur verið greidd skal fjárhæðin eða mismunurinn endurgreiddur ásamt vöxtum sem skulu vera þeir sömu og Seðlabanki Íslands ákveður og birtir skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, af því fé sem ofgreitt var frá þeim tíma sem greiðslan átti sér stað og þar til endurgreiðsla fer fram. Eru umræddir vextir þeir sömu og kveðið er á um í lögum nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Hafi endurgreiðsla síðan ekki farið fram innan mánaðar frá ákvörðun um lækkingu eða niðurfellingu sektar skal greiða dráttarvexti af fjárhæðinni frá þeim tíma.

Um 7. gr.

Í þessu ákvæði frumvarpsins er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla verði felld niður.

Það er meginregla í stjórnsýslurétti að úrlausn æðra setts stjórnvalds er bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Byggist sú niðurstaða á því að lægra sett stjórnvald getur ekki talist aðili máls þar sem það á ekki lögvarða hagsmuni í skilningi stjórnsýsluréttar. Af því leiðir að hið lægra setta stjórnvald getur ekki skotið úrskurði æðra setts stjórnvalds til dómstóla nema hafa til þess sérstaka lagaheimild. Þótt dæmi séu um slíkar lagaheimildir víkja þær frá meginreglunni sem að framan er nefnd. Um þetta má m.a. vísa til rits dr. Páls Hreinssonar, Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð, 2013, bls. 180–182.

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla var lögfest með lögum nr. 14/2011. Í skýringum í greinargerð með ákvæðinu var breytingin studd þeim rökum að skortur á málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins takmarkaði möguleika þess til að gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum. Mikilvægt væri að eftirlitið gæti, eftir atvikum, varið fyrir dómstólum niðurstöðu ákvarðana sinna sem áfrýjunarnefndin hefur ógilt eða breytt. Slíkt leiddi til jafnræðis og stuðlaði að vandaðri málsmeðferð áfrýjunarnefndar. Þar sem oft væri um að ræða mikilvæg stefnumarkandi mál væri málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins fyrst og fremst ætlað að stuðla að aukinni samkeppni neytendum til hagsbóta.

Æðra sett stjórnvald hefur víðtækt endurskoðunarvald á ákvörðunum lægra setts stjórnvalds og er bundið af öllum málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar sem tryggja eiga réttarvernd við meðferð stjórnsýslumála. Er hinu æðra stjórnvaldi líkt og því lægra ætlað að gæta hagsmuna almennings við meðferð stjórnsýslumála og leggja mat á þau mál sem eru til umfjöllunar á grundvelli samkeppnislaga. Gerðar eru ítarlegar kröfur um sérþekkingu nefndarmanna sem skulu hafa fagþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála er ekki síst ætlað að tryggja réttaröryggissjónarmið og réttláta málsmeðferð á lægra stjórnsýslustigi líkt og fram kom í skýringum í greinargerð með samkeppnislögum nr.

8/1993. Með því að hið lægra setta stjórnvald geti skotið úrskurðum áfrýjunarnefndar til dómstóla er dregið úr þessari vernd auk þess sem málskotsheimild er til þess fallin að minnka vægi nefndarinnar þar sem lægra setta stjórnvaldið getur ávallt skotið úrskurði til dómstóla ef það er ekki sammála endurmati æðra setta stjórnvaldsins.

Fleiri sjónarmið standa gegn röksemdum fyrir málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins. Málskot Samkeppniseftirlitsins gerir málsmeðferð í málum lengri og kostnaðarsamari. Samkvæmt ársskýrslu Samkeppniseftirlitsins árin 2010 og 2011 hefur fjöldi og umfang mála fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum mikil áhrif á málshraða innan stofnunarinnar. Með því þarf Samkeppniseftirlitið að eyða dýrmætum tíma og fjármunum í málarekstur fyrir dómstólum sem kemur niður á málshraða í málum sem eru til meðferðar hverju sinni. Kann það að vinna gegn hagsmunum neytenda. Með því að afnema heimildina er því stuðlað að því að málshraði mála hjá Samkeppniseftirlitinu aukist sem er til hagsbóta fyrir alla. Rök eru því talin standa til þess að hverfa aftur til þess fyrirkomulags sem var í gildi frá setningu samkeppnislaga á árinu 1993 þar til því var breytt á árinu 2011. Það fyrirkomulag tryggir best það jafnvægi sem þarf að vera á milli Samkeppniseftirlitsins, áfrýjunarnefndarinnar, hagsmuna neytenda og fyrirtækja, sem eru aðilar máls, auk þess sem það stuðlar að skilvirkari framkvæmd samkeppnismála að telja verður.

Um 8. gr.

Ákvæðinu er ætlað að taka af allan vafa um það að úr máli sem áfrýjað er til áfrýjunarnefndar samkeppnismála fyrir gildistöku laganna skal leyst samkvæmt ákvæðum eldri ákvæða laganna. Ákvæði hinna nýju laga koma þannig ekki til álita við meðferð og úrlausn slíkra mála.