

Reykjavík, 8. nóvember 2019

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti  
Skúlagötu 4  
150 Reykjavík  
anr@anr.is

**Efni: Umsögn Samtaka verslunar og þjónustu (SVP) um drög að frumvarpi um breytingu á samkeppnislögum.**

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið birti drög að frumvarpi til laga um breytingar á samkeppnislögum, nr. 44/2005, á samráðsgátt stjórnvalda hinn 21. október sl. Frumvarpsdrögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi SVP og af því tilefni telja samtökin rétt að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Meðal aðildarfyrirtækja SVP eru fjölmörg fyrirtæki sem teljast stór á íslenskan mælikvarða. Langstærstur hluti aðildarfyrirtækjanna eru þó lítil eða meðalstór á hinn sama mælikvarða.

Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi virkrar samkeppni fyrir neytendur og íslenskt atvinnulíf, en öflugt samkeppnisumhverfi kemur öllum til góða. Heilbrigð samkeppni er sá aflvaki sem hvetur fyrirtæki einna helst til að gera betur, þ.e. standa sig betur en keppinauturinn. Í því ljósi stuðlar heilbrigð samkeppni að lægra vöru- og þjónustuverði, betri vörugæðum, fjölbreyttara úrvali og bættri þjónustu. Í því ljósi krefst virk samkeppni þess t.d. að fyrirtæki sinni rannsóknum, nýsköpun og tækniþróun. Þegar upp er staðið njóta neytendur góðs af. Samkeppnislög eru sett í þessum anda og ákvæði þeirra beinast einkum að háttsemi sem hefur eða getur haft skaðleg áhrif á og aðstæður þar sem samkeppni þrífst. Grundvallarskilaboð laganna eru einföld, það á ekki að borga sig að tálma samkeppni. Til að tryggja að skilaboðin nái eyrum fyrirtækja eru ákvæði laganna að mörgu leyti verulega íþyngjandi.

Í frumvarpinu eru ekki í grundvallaratriðum lagðar til breytingar á þeim efnisákvæðum samkeppnislaga sem snúa að samkeppnistálmunum og má því segja að ekki standi til að breyta framangreindum grundvallarskilaboðum laganna. Hins vegar snerta breytingarnar hvað helst lagaákvæði sem snúa að stjórnslu Samkeppniseftirlitsins, málsmeðferðarreglum og einni

íhlotunarheimild. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins eiga tillögur þessar rót sína að rekja til Lífskjarasamningsins, Hvítbókar um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið, þarfar fyrir bættu lagaframkvæmd og samræmingu við gildandi EES-rétt og sjónarmiða um aukna skilvirkni og gagnsæi.

Gildandi samkeppnislög eru frá árinu 2005 en ákvæði þeirra eiga þó mörg hver lengri sögu. Reynsla af framkvæmd þeirra eykst með hverju árinu og að mati SVÞ er afar mikilvægt að hún verði nýtt til þess að gera þær úrbætur sem þurfa þykir. Frá sjónarhóli samtakanna skiptir öllu máli að framkvæmd samkeppnislöggjafarinnar þræði gullinn meðalveg, þ.e. að svo sé búið um hnútana að atvinnulífinu séu settar skýrar og auðframkvæmanlegar reglur en jafnframt sé neytendum, stjórnvöldum og fyrirtækjum almennt veitt nauðsynleg vörn gegn óæskilegri háttsemi í atvinnurekstri.

Ísland er aðili að innri markaði EES-svæðisins og íslensk fyrirtæki eiga í samkeppni við önnur fyrirtæki á svæðinu. Íslensk samkeppnislög grundvallast á samkeppnislöggjöf Evrópusambandsins sem stuðla á að virkri samkeppni á innri markaðnum. Í því samhengi er afar brýnt að sem mest samræmi ríki í samkeppnislöggjöf EES-ríkjanna. Í því ljósi er ekki síður mikilvægt að búa svo um hnútana að ákvæði samkeppnislöggjafar hér á landi sé í sem mestu samræmi við löggjöf helstu viðskiptalanda okkar. Á þeim aldarfjórðungi sem liðin er síðan EES-samningurinn tók gildi, hafa orðið gífurlegar breytingar í öllu starfsumhverfi fyrirtækja og á það ekki hvað síst við um starfsumhverfi fyrirtækja í verslun og þjónustu. Nær öll fyrirtæki á þeim markaði búa nú við ríkari alþjóðlega samkeppni en áður hefur þekkt. Sífelld stærri hluti viðskipta neytenda fer fram eftir rafrænum leiðum og eru því óháð hefðbundum landamærum. Ekki er annað fyrirsjáanlegt en að alþjóðleg samkeppni fyrirtækja muni aukast hröðum skrefum á næstu árum. Hlúa þarf að stöðu íslenskra fyrirtækja á þeim vettvangi og m.a. gæta að því að fyrirtæki hér á landi búi ekki við stjórnsýslubyrði sem keppinautar erlendis þurfa ekki að takast á við.

Við þær aðstæður sem nú ríkja og einnig þær sem fyrirsjáanlegar eru, er því mjög aðkallandi að sú löggjöf sem atvinnulífinu er gert að starfa samkvæmt sé skýr og skilvirk og skekki ekki samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja í alþjóðlegri samkeppni. Þetta er sérstaklega áriðandi í tilviki þeirrar mikilvægu löggjafar sem samkeppnislögin eru. Slíkt verður aldrei mikilvægara en nú, þegar fyrirtækin, bæði stór og smá, takast á við fordæmalausar áskoranir í daglegum rekstri vegna hinnar stafrænu byltingar. Í fararbroddi byltingarinnar eru risavaxin alþjóðleg fyrirtæki sem sífelld virðast verða stærri gerendur í heimsviðskiptunum.

Hér á eftir fara atriði sem SVÞ telja sérstakt tilefni til að vekja athygli á í samhengi við fyrirliggjandi frumvarpsdrög:

### **a. Ráðning forstjóra Samkeppniseftirlitsins**

Samkvæmt frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir breytingu á fyrirkomulagi ráðningar forstjóra Samkeppniseftirlitsins. Gerð er tillaga um að hann verði ráðinn til fimm ára í senn og að ekki verði heimilt að ráða sama einstakling í starfið oftari en tvisvar sinnum. SVP eru hlynt þessari tillögu enda er afar mikilvægt að engin vafi ríki um, hvorki í raun né í ásýnd, að kjarnastarfsemi stofnunarinnar sé ávallt í forgrunni. Samkeppnisréttur er flókið réttarsvið og það er afar mikilvægt að nýjasta þekking og reynsla liggi til grundvallar rekstri Samkeppniseftirlitsins. Forstjórastaða eftirlitsins er í raun mesta ábyrgðarstaða stjórnkerfisins í samkeppnismálum. Samtökin telja að það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu muni efla hvata manna til þess að leggja það á sig að afla þekkingar og reynslu í samkeppnisrétti. Fari svo ætti fyrirkomulagið að efla getu samkeppniseftirlits á Íslandi.

### **b. Íhlutunarheimild án brots**

Ákvæði sem veitir Samkeppniseftirlitinu heimild til íhlutunar í starfsemi fyrirtækis, án þess að um brot á bannreglum samkeppnislögunanna hafi verið framið, kom inn með lagabreytingu árið 2011. Heimild þessi gerir Samkeppniseftirlitinu kleift að gera margskonar breytingar á skipulagi og starfsemi fyrirtækja, án þess að brot hafi verið framið. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að í samkeppnislögum er ekki lagt bann við markaðsráðandi stöðu fyrirtækja en misnotkun á slíkri stöðu er hins vegar með öllu óheimil. Þetta er raunar ein undirstöðureglan í samkeppnisrétti og gengur íhlutunarheimildin sem hér um ræðir mjög á svig við þessa meginreglu. SVP eru fylgjandi því að heimildin verði felld brott úr lögum. Ákvæði c-liðar 16. gr. samkeppnislögunanna eru í senn óskýr og opin og í því ljósi skapa þau óvissu í rekstri fyrirtækja. Í ljósi þeirra geta íslensk fyrirtæki þurft að takast á við strangari íhlutun samkeppnisyfirlits en víða annarsstaðar.

### **c. Málskotsheimild**

Það er mikil réttarbót fyrir fyrirtæki þegar sá möguleiki er fyrir hendi að fá stjórnisýslumál endurskoðuð með málskoti til úrskurðarnefndar á stjórnisýslustigi. Með því skapast bæði það hagræði að fá niðurstöðu í deilumálum fyrr en ella og með mun minni tilkostnaði en fylgir því að reka mál fyrir dómstólum. En deilumálum þarf að vera unnt að ljúka. Þegar sjálfstæð úrskurðarnefnd hefur tekið sína ákvörðun hafa málalok á stjórnisýslustigi fengist. Í 60. gr. stjórnarskrár er borgurunum tryggður réttur til að leita til dómstóla vegna ákvarðana stjórnvalda. Ástæða þeirrar

verndar er sú að borgararnir eru jafnan í afar veikri stöðu gagnvart stjórnvöldum sem búa bæði yfir þekkingu og fjármunum og ríku aðgengi að löggjafanum eða jafnvel framseldu löggjafarvaldi. Grunnröksemdir stjórnarskrárákvæðisins eiga hins vegar í engu við um opinberar eftirlitsstofnanir sem hluta af faglegu og stigskiptu stjórnsýslukerfi. Í þessu samhengi fá SVP t.d. ekki séð að barnaverndarnefndir geti stefnt úrskurðarnefnd velferðarmála til ógildingar á ákvörðunum hennar. Og ástæðan er einföld, aðili stjórnsýslumáls á fá að njóta þess að stjórnsýslumál séu vönduð og þeim ljúki. SVP er því fylgjandi, að heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að skjóta niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla, verði felld úr samkeppnislögum.

#### **d. Undanþágur frá bannákvæðum laganna**

Eins helsta gagnrýnin sem komið hefur fram á starfsemi Samkeppniseftirlitsins er hversu seinvirkt það er. Það er ljóst að það tekur eftirlitið verulegan tíma að meta umsóknir um undanþágu frá bannákvæðum laganna, tíma sem að margra áliti væri betur varið við að sinna öðrum og mikilvægari verkefnum. Heimildina til að veita undanþágu frá bannákvæðum laganna er að finna í 15. gr. núgildandi samkeppnislaga. Fyrirliggjandi frumvarpsdrög gera ráð fyrir að hér verði gerð grundvallarbreyting á, þannig að framvegis meti fyrirtæki það sjálf hvort skilyrði fyrir undanþágum sé uppfyllt. Í þessu sambandi er vert að benda á að í könnun sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gerði fyrir nokkrum árum kom fram að mikill meirihluti aðildarríkja sambandsins hafði breytt samkeppnislögum sínum á sama veg og hér er lagt til, þ.e. að það er lagt í hendur fyrirtækjanna að meta lögmæti samninga þeirra og þar með hvort skilyrði fyrir undanþágum sé uppfyllt. Eins og bent hefur verið á af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, hefur þessi breyting haft í för með sér það hagræði fyrir samkeppnisyfirvöld, að þau geta betur nýtt tímann til eftirlits með alvarlegum brotum gegn samkeppnislögum. SVP eru eindregið þeirrar skoðunar að sömu sjónarmið eigi við hér á landi og eru því fylgjandi umræddri lagabreytingartillögu.

#### **e. Leiðbeinandi tilmæli**

Mjög hefur skort á að Samkeppniseftirlitið sinni leiðbeiningarskyldu, m.a. skv. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Úr þessu á að bæta samkvæmt frumvarpsdrögunum, en skv. 3. gr. 3. mgr. þeirra er lögð sú kvöð á Samkeppniseftirlitið að gefa út leiðbeiningar um undanþágur. SVP telja að hér sé um mikið framfaraspor að ræða, en sambærileg ákvæði hafa verið í norsku samkeppnislögum og er reynslan af slíku ákvæði góð þar í landi,

enda samskipti atvinnulífs og samkeppnisyfirvalda með allt öðrum og betri brag þar í landi, en reyndin hefur verið hér á landi.


SVP telja, að þegar á heildina er litið séu þær breytingar sem lagðar eru til á samkeppnislögum og hér hafa verið nefndar mikið framfaraspor og leggja til að þær verið samþykktar. Í því sambandi finnst samtökunum ástæða til að taka fram, að sá kurr sem verið hefur víða í atvinnulífinu gagnvart samkeppnisyfirvöldum mörg undanfarin ár, hefur víða leitt af sér tortryggni í samskiptum aðila. Að mati samtakanna er það ástand bæði óviðunandi og óþarft og mikils um vert að bót verði ráðin á. Verði þær breytingar sem frumvarpsdrögin leggja til lögfestar, eru verulegar líkur á að breyting verði á í þeim efnum.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



*Jón Ólafur Halldórsson*  
formaður



*Andrés Magnússon*  
framkvæmdastjóri