



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
postur@anr.is

Sent inn á Samráðsgátt

Reykjavík, 8. nóvember 2019

Efni: Umsögn SI um frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum, mál nr. 261/2019.

Á Samráðsgátt er til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum (hér eftir „**samkeppnislög**“). Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á samkeppnislögum sem miða að því að bæta framkvæmd laganna og uppfæra hluta þeirra til samræmis við gildandi EES-rétt. Samtök iðnaðarins (hér eftir „**samtökin**“ eða „**SI**“) fagna framlagningu frumvarpsins og því markmiði þess að stefna að einföldun á framkvæmd þess regluverks sem gildir um meðferð samkeppnismála.

Atvinnulífið er mikilvægt tannhjól í viðamiklu gangverki samfélagsins en þar verða til störf og verðmæti sem síðan leggja grunn að velsæld þjóðarinnar. Það skiptir því sköpum að tryggja samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs sem starfar í harðri alþjóðlegri samkeppni. Er það í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar um þróttmikið efnahagslíf þar sem stefnt er m.a. að aukinni samkeppnishæfni atvinnulífsins.

Forsenda bættrar samkeppnishæfni er að starfsumhverfi fyrirtækja sé stöðugt, skilvirkt og hagkvæmt. Óþarflega íþyngjandi og óskilvirkar reglur skapa óþarfa kostnað hjá fyrirtækjum og stofnunum sem dregur úr samkeppnishæfni. Samtök iðnaðarins telja þannig mikilvægt að regluverk sé einfaldað og skilvirkni innan eftirlitskerfisins sé aukið, þá sér í lagi hjá Samkeppniseftirlitinu (hér eftir „**SKE**“) sem gegnir mikilvægu hlutverki við að stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi. Heilbrigð samkeppni byggist m.a. á skýrum leikreglum og skilvirku eftirlitskerfi þar sem endanleg úrlausn fæst í málum sem fyrst. Er þannig mikilvægt að leita leiða til að stytta málsmeðferðartíma að endanlegri úrlausn mála. Það er ekki síður mikilvægt að auka skýrleika reglnanna og þannig draga úr óvissu og auka möguleika fyrirtækja og einstaklinga til að fylgja settum reglum.

Umrætt frumvarp er að mati samtakanna til þess fallið að auka skilvirkni og einfalda regluverk á sviði samkeppnismála. Samtökin telja þó að ganga megi lengra og skoða skilvirkni samkeppniseftirlits í stærra samhengi, þar á meðal út frá stofnanaumgjörð og samkeppnisrekstri opinberra aðila.

Útlistaðar verða hér að neðan nánari athugasemdir samtakanna við fyrirbyggjandi frumvarp.



I. Krafa um beiðni um undanþágu felld niður

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 15. gr. samkeppnislaga sem felur það efnislega í sér að í stað þess að sækja um undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga til SKE, sem hefur í flestum tilvikum tekið töluverðan tíma í afgreiðslu, þá er fyrirtækjum gert að meta sjálf hvort skilyrði fyrir slíkri undanþágu séu fyrir hendi. Ljóst er að umrædd breyting, sem á að leiða af sér aukna einföldun og skilvirkni, leiðir ekki af sér auknar heimildir fyrirtækja til að brjóta gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Hér er verið að fela fyrirtækjum að meta sjálf hvort háttsemi þeirra, þ.e. samningar, samþykktir, samstillar aðgerðir eða ákvarðanir, falli að undanþáguákvæðum 15. greinar. Sé það mat hinsvegar rangt og háttsemi telst varða við bannákvæði samkeppnislaga þá hefur SKE almennar heimildir til að bregðast við því.

Samhliða umræddri breytingu þarf að gæta þess að samkeppnisreglur séu skýrar. Fyrirtæki vænta þess að allir aðilar starfi eftir sömu leikreglum enda er það ein forsenda heilbrigðs markaðar og frjálsrar samkeppni. Þar gegnir SKE mikilvægu hlutverki með útgáfu leiðbeininga. Er þetta leiðbeiningarhlutverk áréttað í greinargerð með frumvarpinu og þá ekki síst í tengslum við 1. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til breyting á markmiði laganna. Samtökin telja mikilvægt að samkeppnisyfirvöld gæti þess að skýra betur þær leikreglur sem gilda enda samkeppnislögin í grunninn mjög opin og matskennd. Samkeppniseftirlitið ber því að gefa út haldgóðar leiðbeiningar um túlkun samkeppnislaga.

Hvað varðar breytingu á 15. gr. laganna þá leggja samtökin áherslu á að þær leiðbeiningar sem um er getið í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins verði gefnar út hið fyrsta til að koma í veg fyrir óvissu. Ennfremur þarf að tilgreina hvernig fara skuli með gildandi ákvarðanir SKE um undanþágu. Engin umfjöllun er um það í greinargerð með frumvarpinu og þarf það að mati samtakanna að vera alveg ljóst.

II. Afnám heimildar til íhlutunar án brots / Samkeppnisrekstur opinberra aðila

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að c-liður 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga falli brott. Er þar með verið að afnema þá heimild SKE til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns án þess að sýna þarf fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga. Um er að ræða mjög opna og víðtæka heimild eftirlitsins til íhlutunar sem ekki hefur reynt á og í raun talið óljóst hvernig verði beitt. SI taka því undir áhyggjur frumvarpshöfunda um að beiting heimildarinnar geti leitt til óafturkræfs tjóns, þá bæði fyrir fyrirtækin og íslenska ríkið. Samtökin taka því undir þá tillögu frumvarpsins að fella brott umrædda heimild.

Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins er áréttað að heimildir SKE, til beita sér gagnvart athöfnum opinberra aðila þrátt fyrir að þeir hafi ekki brotið gegn bannákvæðum laganna, sáttum eða ákvörðunum, sbr. b-liður 1. mgr. 16. gr. laganna, raskast ekki. Samtökin vilja hér benda á mikilvægi þess að tryggja, bæði í forgangsröðun eftirlitsins og með lagaheimildum, að SKE beiti sér gagnvart samkeppnishamlandi háttsemi opinberra aðila. Núverandi heimildir samkeppnisyfirvalda til að hlutast til um samkeppnisrekstur opinberra aðila eru takmarkaðar og ljóst að þær heimildir þarf að styrkja. Skoða má í því samhengi ákvæði sænsku samkeppnislaganna um samkeppnishamlandi hegðun opinberra aðila („anti-competitive sales activities by public entities“).

III. Endurskoðun reglna varðandi samruna

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á reglum varðandi samruna sem fela m.a. í sér bættu málsmeðferð samrunamála og hækkun veltumarka tilkynningarskyldra samruna.



Samtökin telja það mikilvægt skref í átt að aukinni skilvirkni SKE að bæta það regluverk sem gildir um samruna enda fer mikill tími í afgreiðslu slíkra mála hjá SKE. Það er töluverður ávinningur fólgin í bættri skilvirkni í samrunamálum enda skapast þá svigrúm hjá SKE til að sinna betur öðrum málum, t.d. er varða meint brot á bannákvæðum samkeppnislaga eða útgáfu leiðbeininga til að draga úr óvissu um túlkun samkeppnislaga. Því fagna SI þeim umbótum sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Samtökin benda þó á að jafnframt þarf að endurskoða heimild SKE skv. 2. mgr. 17. gr. e samkeppnislaga til að taka samruna til skoðunar að nýju ef áfrýjunarnefnd eða dómstóll ógildir ákvörðun um höfnun samruna eða um setningu skilyrða fyrir samruna vegna formgalla á málsmeðferð. Getur ákvæðið leitt til þess að samrunamál séu lengd til muna með tilheyrandi tjóni og óhagræði fyrir samrunaaðila. Það á ekki að valda fyrirtækjum tjóni að SKE gæti ekki að formsatriðum í samrunamálum. Leggja SI til að umrædd heimild verði endurskoðuð með það fyrir augum að auka skilvirkni laganna enn frekar og tryggja það að endanleg niðurstaða í samrunamálum fái sem fyrst.

IV. Niðurfelling kærueimildar

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að heimild SKE í 41. gr. samkeppnislaga til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla verði felld brott. Umrædd lagaheimild er undanþága frá þeirri meginreglu stjórnáskiluréttar um að lægra sett stjórnvald þurfi að lúta ákvörðun æðra sett stjórnvalds og hefur ekki talist hafa lögvarða hagsmuni af áfrýjun niðurstöðum þess. Umrædd kærueimild, sem er að meginstefnu án takmarkana, er til þess fallin að lengja málsmeðferðartíma samkeppnismála umtalsvert, draga úr skilvirkni samkeppniseftirlits sem og minnka samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.

SI telja ótækt og standast fá rök að fyrirtæki þurfi að leggja út í áralangan málarekstur vegna ákvörðunar SKE að láta reyna á ákvörðun áfrýjunarnefndar samkeppnismála, byggt á þeirri einu forsendu að SKE sé með þeim málarekstri að gæta hagsmuna almennings. Hagsmunir almennings felast ekki síst í því að endanleg niðurstaða um meint brot á samkeppnislögum liggja fyrir sem fyrst. Ennfremur telja SI að áfrýjunarnefnd samkeppnismála sé fullfær um að gegna hlutverki sínu sem er að gæta hagsmuna almennings við meðferð stjórnáskiluráða enda fjölskipuð nefnd sérfræðinga á sviði samkeppnismála sem þurfa að uppfylla ströng hæfisskilyrði. Samtökin styðja því niðurfellingu kærueimildar Samkeppniseftirlitsins.

V. Forstjóri Samkeppniseftirlitsins

Í frumvarpinu er lagt til að takmarka skipunartíma forstjóra Samkeppniseftirlitsins. Sú grundvallarbreyting er að forstjóri sé skipaður tímabundið til fimm ára í senn í stað þess að vera ráðinn ótímabundið af stjórn. Samtökin mæla með því að tillagan nái fram að ganga enda til þess fallin að tryggja eðlilega endurnýjun innan SKE og færa skipan forstjóra nær því sem almennt gildir um skipan forstöðumanna annarra stofnana.

VI. Ganga þarf lengra

Eins og fyrr greinir þá fagna samtökin frumvarpi þessu en sakna þess að gengið sé enn lengra til að auka einföldun og skilvirkni við framkvæmd samkeppniseftirlits. Felst það ekki síður í bættri stofnanaumgjörð þar sem horft er til einföldunar en ekki síður til rekstrarhagræðingar og faglegs ávinnings. Til þess þarf að líta að útgjöld eftirlitsstofnana ríkisins hafa aukist umtalsvert frá árinu 2010, þ.e. um 7 ma.kr. Að mati SI á að leita leiða til að draga úr kostnaði vegna eftirlits og nýta þá frekar fjármagn m.a. til að létta álögur af fyrirtækjum í landinu og ráðast í nauðsynlegar umbætur á innviðum.



Töluverð vinna hefur verið lögð í að meta möguleika á sameiningu Póst- og fjarskiptastofnunar og SKE. Samkvæmt fýsileikagreiningu Capacent á sameiningu umræddra stofnana frá árinu 2015 er töluverður ávinningur, þar á meðal fjárhagslegur og faglegur, fólgin í sameiningu þeirra. Í ljósi þess leggja samtökin til að skoðað verði að nýju sameining SKE og Póst- og fjarskiptastofnunar.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðar stigum og lýsa sig jafnframt reiðubúin til að funda með ráðuneytinu um málið, sé þess óskað.

Virðingarfyllt,

A handwritten signature in black ink that reads 'Björg Á. Þórðardóttir'.

Björg Ásta Þórðardóttir,
lögfræðingur SI