

Reykjavík, 8. október 2004.

Efni: Frumvörp til breytinga á skipulagi samkeppnisyrvalda og neytendamála.

Með vísan til upplýsinga á heimasíðu ráðuneytisins sendir Verslunarráð hér með umsögn um drög að frumvarpi til samkeppnislaga, frumvarpi til laga um neytendastofu og frumvarpi til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum.

Verslunarráð fagnar ýmsum þeim tillögum sem koma fram í frumvarpinu. Þannig telur Verslunarráð það almennt til bóta að fella út úr samkeppnislögum kafla um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Verslunarráð getur tekið undir það sjónarmið sem að baki tillögunni liggur og lýtur að æ umfangsmeiri starfsemi sem fram hefur farið hjá samkeppnisstofnun. Málarekstur hefur tekið langan tíma en fyrirtæki mega illa við því að svo viðkvæm mál sem samkeppnismál eru dragist, jafnvel árum saman. Verslunarráð telur nauðsynlegt að hin eiginlegu samkeppnismál njóti forgangs við afgreiðslu hjá samkeppnisyrvaldum. Gangi ofangreind tillaga eftir má ætla að svo verði. Samkeppnismál fara þó síst fækkandi. Verslunarráð telur því að full ástæða sé til þess að takmarka verkefni samkeppnisyrvalda enn frekar. Það mætti gera með því að hækka þau mörk sem miðað er við þegar mál eru talin tæk til meðferðar samkeppnisyrvalda. Viðmiðunarmörk 18. gr. þurfa því endurskoðunar við.

Hvað skipulag stjórnýslu samkeppnisyrvalda varðar telur Verslunarráð löngu tímabært að fækka stjórnýslustigum. Rök viðskiptalífsins fyrir því hafa verið þau að milliliðalaus málarekstur hefur verið erfiður þar sem aðilar máls hafa ekki haft beinan aðgang að þeirri stjórnýslu sem hefur ákvörðunarvaldið; samkeppnisráði. Nú er lagt til að samkeppnisráð falli niður, og Samkeppnisstofnun, sem mun heita Samkeppniseftirlit, muni sjálf hafa ákvörðunarvald. Að öðru óbreyttu ættu aðilum máls þar með að vera tryggð tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum í málarekstri á framfæri við þá sem ákvörðun taka. Frumvarpið gerir hins vegar einnig ráð fyrir þriggja manna stjórn Samkeppniseftirlits sem virðist vera ætlað hlutverk við ákvörðun í mikilvægum málum. Verslunarráð varar við því að þetta leiði til þess að markmiðið um fækkun stjórnýslustiga glatist.

Í frumvarpinu er áfram gert ráð fyrir að Samkeppnieftirlit fylgist með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta á Íslandi og kanni stjórnunar- og eignatengsl. Nýmæli er hins vegar að gera stofnunni skylt að gefa reglulega út skýrslur um málið. Verslunarráð bendir á að eitt af markmiðum frumvarpsins er að gera samkeppnisyfirvöldum kleyft að einbeita sér að afgreiðslu mála sem þeim berast.

Annað tveggja helstu nýmæla frumvarpsins eru auknar heimildir samkeppnisyfirvalda til fyrirmæla um skipulagsbreytingar hjá fyrirtækjum. Verslunarráð hefur miklar efasemdir um gildi þessarar breytingar og tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í séráliti í skýrslu nefnda um íslenskt viðskiptaumhverfi og vitnað er í til í greinargerð. Ráðið telur um einnig að um sé að ræða töluverða oftúlkun á umræddri reglugerð ESB. Verslunarráð telur þau rök sem fram koma í athugasemdum með frumvarpinu, um að þessi lagabreyting sé nauðsynleg í ljósi reglugerðar ESB, ekki sannfærandi.

Annars vegar er fullyrt um fyrirhugaða heimild Eftirlitsstofnunar EFTA og framkvæmdastjórnar ESB til þess að krefjast skipulagsbreytinga gagnvart íslenskum fyrirtækjum, í ljósi reglugerðar ESB nr. 1/2003. Í því sambandi telur Verslunarráð vert að hafa í huga að reglugerð ESB nr. 1/2003 hefur það að markmiði að tryggja samræmda beitingu 81. og 82. gr. Rómarsáttmálans (sbr. 53. og 54. gr. EES samningsins). En um leið er það markmið reglugerðarinnar að minnka miðstýringu af hálfu framkvæmdastjórnarinnar (sbr. Eftirlitsstofnunar EFTA) og má til marks um það vísa til yfirlýsingar framkvæmdastjórnarinnar (Commission Notice 2004/C 101/03) en í 14. mgr. 2. gr. yfirlýsingarinnar er við það miðað að framkvæmdastjórn láti mál til sín taka ef málsástæður hafa áhrif í fleiri en þremur löndum. Það er m.ö.o. ekki að finna neina ráðagerð af hálfu ESB (sbr. ESA) um að beita áhrifum sínum gagnvart íslenskum fyrirtækjum sem starfa einungis á íslenskum markaði. Með reglugerðinni er hins vegar áréttað að íslensk samkeppnisyfirvöld (og dómstólar) geta brugðist við athöfnum íslenskra fyrirtækja sem hafa áhrif (sannanleg áhrif) á EES svæðinu en utan Íslands en nógildandi samkeppnislög hafa þegar séð fyrir því.

Hins vegar er það sá skilningur sem lagður er í hugtakið skipulagsbreyting sem kemur fram í greinargerð við 16. gr. frumvarpsins. Í greinargerð með frumvarpinu er því slegið föstu að með skipulagsbreytingu geti verið um að ræða uppskiptingu á fyrirtæki og er vísað til reglugerðar ESB nr. 1/2003 um rökstuðning. Í reglugerðinni er hins vegar ekki veitt nein leiðbeining um hvað geti talist til skipulagsbreytinga (structural remedies). Í frumvarpi að nefndri reglugerð var hins vegar í aðfaraorðum minnst á að uppskipting fyrirtækja gæti verið nauðsynleg. Svo virðist sem sá texti hafi verið felldur út áður en reglugerðin var gefin út. Trúlega hefur þar haft áhrif ábendingar *European Economic and Social Committee* en sú nefnd benti á að slíkt úrræði væri afar kostnaðarsamt og ekki til þess fallið að auka hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta. Þá hefði ekki verið fjallað um úrræðið í Hvítbók sambandsins. Svo virðist því sem áhöld séu um hvað felist í úrræði um skipulagsbreytingar.

Hin tillagan sem hlýtur að teljast til veigameiri nýmæla eru auknar heimildir samkeppnisyfirvalda til vettvangsrannsókna, þ.m.t. til húsleitar á heimilum stjórnarmanna, stjórnenda og jafnvel annarra starfsmanna fyrirtækis. Hér er að mati Verslunarráðs gengið allt of langt en nauðsynlegt er í ljósi íslensks veruleika. Í kjölfar húsleitar samkeppnisyfirvalda hjá olíufélögunum árið 2002 kynnti Verslunarráð almennar viðmiðanir Verslunarráðs um húsleit og með bréfi til iðnaðar- og viðskiptaráðherra voru kynntar leiðbeiningar Alþjóðaverslunarráðsins. Í ljósi framkvæmdar samkeppnisyfirvalda telur Verslunarráð nauðsynlegt að fjalla um og afmarka betur heimildir þeirra til húsleitar. Víðtækari heimildir eru hins vegar ekki til þess fallnar að gera úrræðið skilvirkara.

Hvað varðar aðrar breytingar sem frumvarpið felur í sér, fyrirmæli til dómstóla, og rökstuddar eru með innleiðingu reglugerðar ESB nr. 1/2003 í EES samninginn þá telur Verslunarráð afar langt seilst í afsali á sjálfstæði íslenskra dómstóla. Verslunarráð fær ekki séð hvernig umrædd ákvæði frumvarpsins fái samrýmst íslensku stjórnarskránni.

Að öðru leyti vill Verslunarráð fjalla um eftirfarandi greinar:

4. gr.

Hugtakið samruni hefur verið notað í samkeppnislögum hér á landi í lögfræðilegri merkingunni samfylking. Verslunarráð leggur til að stuðst sé við þau lagahugtök sem notuð eru í öðrum lagatextum, sbr. reglugerð ESB nr. 139/2004 um eftirlit með samfylkingu fyrirtækja þar sem samfylking er samheiti yfir þá þætti sem taldir eru upp í liðum a.-d., þ.á m. samruna.

5. gr.

Verslunarráð fagnar þeirri skipulagsbreytingu sem að er stefnt með greininni. Af orðalagi 3. mgr. má gera ráð fyrir að þær ákvarðanir sem bera skuli undir stjórn Samkeppniseftirlits lúti að starfsemi og rekstri þess, sé m.ö.o. ekki efnisleg meðferð einstakra mála sem eftirlitið fjalli um. Þannig túlkað er ákvæðið jákvæð breyting að mati Verslunarráðs frá því sem nú er. Í greinargerð kemur hins vegar fram að í 3. mgr. felist að stjórnin skuli samþykkja eða synja ákvörðunum Samkeppniseftirlits í meiriháttar málum. Ummæli í greinargerð um þetta atriði eru óskýr. Þar er vísað í nokkuð löngu máli til starfshátta Fjármálaeftirlits en þó tekið fram að ekki sé verið að leggja til að eins fari með starfshætti Samkeppniseftirlits. Verslunarráð telur vangaveltur sem þessar og samanburð við alls óskyldar stofnanir óheppilegan í greinargerð. Nauðsynlegt er að skýrt komi fram í sjálfum lagatextanum til hvers sé ætlast af stjórn Samkeppniseftirlits.

Verslunarráð telur mikilvægt að ákvörðunarvald Samkeppniseftirlits sé hjá einum aðila og að aðilar máls eigi að honum greiðan aðgang með sjónarmið sín.

7. gr.

Af orðalagi 1. mgr., ...,hagsmuna að gæta í atvinnustarfsemi sem lögin taka til“, mætti draga þá ályktun að stjórnarmenn geti ekki verið þátttakendur í atvinnulífinu. Verslunarráð telur mikilvægt að stjórn Samkeppniseftirlits sé skipuð mönnum með þekkingu á viðskiptalífi, ekki bara fræðilega heldur einnig raunverulega. Ofangreint ákvæði er líklega sett fram til að tryggja hæfi stjórnar til að fjalla um einstök mál sem eftirlitið þarf að taka ákvörðun um. Þetta rennir enn frekari stoðum undir það sjónarmið Verslunarráðs að mikilvægt sé að verkefni stjórnar Samkeppniseftirlits einskorðist við rekstur stofnunarinnar en séu ekki einnig á sviði ákvarðanatöku í einstökum málum. Með þetta hlutverk að leiðarljósi þarf stjórn Samkeppniseftirlits að búa yfir sérþekkingu, fræðilegri og raunverulegri, á samkeppnis- og viðskiptamálum. Þá er rétt að hafa í huga smæð íslensks þjóðfélags sem leiðir til þess að erfitt getur verið að finna menn sem uppfylla það skilyrði að koma ekki nálægt atvinnurekstri. Það er ekki heppilegt að sífellt sé leitað til sömu manna innan raða háskólasamfélagsins svo dæmi sé tekið.

Verslunarráð leggur til að seinni máls. 1. mgr. falli niður.

8. gr.

Verslunarráð hefur efasemdir um það nýmæli að gera Samkeppniseftirliti það að birta skýrslur um athuganir sínar á þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum. Þá eru ekki gefin nein fyrirmæli um hversu ör slík útgáfa eigi að vera. Hingað til hafa verið birtar tvær skýrslur um þróun stjórnunar- og eignatengsla í íslensku atvinnulífi. Hafa þær haft litla raunhæfa þýðingu fyrir neytendur eða aðra áhugamenn um efnið. Breytingar á mörkuðum verða svo ört að upplýsingar sem aflað er í tengslum við skýrslur sem þessar eru orðnar úreldar áður en að útgáfu kemur. Verslunarráð telur ekki nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um skýrsluútgáfu í lögum. Samkeppniseftirliti yrði eftir sem áður í lófa lagið að gera opinberar kannanir sínar ef ástæða þykir til. Skylda til slíkrar útgáfu mun hins vegar án efa binda hendur starfsmanna stofnunarinnar og trúlega draga úr skilvirkni á öðrum mikilvægari sviðum stofnunarinnar, einkum með hliðsjón af fjárheimildum stofnunarinnar. Ástæðulaust er að hvetja til skrifræðis opinberra stofnana.

Verslunarráð leggur til lokamáls. d. liðar falli niður.

9. gr.

Hér eiga við sömu sjónarmið og Verslunarráð kynnti varðandi 7. gr. Ráðið telur eðlilegt að áfrýjunarnefnd einskorðist ekki við hina svokölluðu faglegu þekkingu. Mest um vert er að menn hafi raunverulega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur ekki, og á ekki að hafa, sambærilega stöðu og dómstólar. Hjá áfrýjunarnefnd er einmitt mikilvægt að þau sjónarmið heyrast sem hugsanlega væru fyrir borð borin hjá dómstólum. Veruleikinn er gjarnan annar en fræðin boða, einkum í viðskiptalífinu. Þess vegna telur Verslunarráð mikilvægt að áfrýjunarnefndin sé ekki endilega eingöngu skipuð fagaðilum.

Verslunarráð leggur til að „faglega“ falli niður í lokamáls. 2. mgr.

13. gr.

Verslunarráð telur rétt að hækka viðmiðunarmörk verulega. Eins og nú horfir við fá samkeppnisyfirvöld ýmis konar mál til umfjöllunar sem sannanlega mætti kalla smámál. Hefur það án efa átt þátt í hinni hægu afgreiðslu mála.

Verslunarráð hvetur til þess mörk a. liðar hækki í 10% og mörk b.liðar í 20% og önnur ákvæði greinarinnar í samræmi við það.

14. gr.

Verslunarráð hefur áður lagt til að bann við ríkisstyrkjum verði tekið upp í samkeppnislöggjöf. Hér er það áréttað og lagt til að ákvæði þess efnis bætist við 14. gr. frumvarpsins.

16. gr., 2. másl. 2. mgr.

Í greinargerð kemur fram að með ákvæðinu sé leitast við að veita íslenskum samkeppnisyfirvöldum sambærilegar heimildir og Eftirlitsstofnun EFTA fær með reglugerð ESB nr. 1/2003. Verslunarráð áréttar það sem áður er komið fram að reglugerðin lýtur að málarekstri sem varðar fleiri en eitt ríki. Umfang slíkra mála er það mikið að þegar af þeirri ástæðu eru þau eðlisólík þeim málum sem einungis varða brot á innanlandsmarkaði. Engin rök leiða þess vegna til þess að innlend samkeppnisyfirvöld hafi sambærileg völd og ESA hefur í málum sem seint verða talin sambærileg þeim sem innlend samkeppnisyfirvöld fjalla um. Enda eru ummæli í greinargerð rýr hvað röksemdarfærslu varðar.

Þá telur Verslunarráð ákvæði um heimildir til skipulagsbreytingar kalla á frekari skýringar í lagatexta. Ráðið vísar í það sem áður segir um hugtakaskilgreiningu að ESB rétti. En ef markmiðið er að veita heimild til uppskiptingar fyrirtækja, burt séð frá þróun ESB réttar, svo sem ummæli í greinargerð veita vísbendingu um, þá leggst Verslunarráð gegn því. Í skýrslu nefndar um stefnumótun viðskiptalífs er bent á efasemdir um hagkvæmni þess að grípa til svo viðamikils úrræðis sem uppskipting fyrirtækja er. Verslunarráð telur ekki liggja fyrir nægar upplýsingar um áhrif þess háttar úrræðis á efnahagslíf og þjóðfélagið í heild. Það eitt liggur þó fyrir að þar sem úrræðinu hefur verið beitt (aðallega í Bandaríkjunum) hefur verið um að ræða afar flókinn málarekstur og kostnaðarsaman (ekki bara fyrir aðila máls heldur þjóðfélagið allt) án þess að leiða til nokkurrar sjáanlegrar hagkvæmni, nema síður sé.

Samkeppnisyfirvöld hafa hingað til átt fullt í fangi með að beita þeim úrræðum sem þegar eru til staðar að lögum. Verslunarráð telur rétt að það reyni á nýtt skipulag samkeppnismála og að menn fái tækifæri til að meta afköst hins nýja eftirlits áður en ræddar séu hugmyndir um frekari valdheimildir þeim til handa.

Verslunarráð leggur til að 2. másl. falli niður.

17. gr.

Nauðsynlegt er að mati Verslunarráðs að hækka þau viðmiðunarmörk sem koma fram í 2. mgr.. Reyndar er óheppilegt að viðmiðunarmörk sem þessi séu í bundin í lög frekar en t.d. í reglugerð. Nauðsynlegt er að endurskoða umrædd veltumörk reglulega. Þá er ljóst að svo lág mörk sem þessi hafa mikil áhrif á hagræðingu

hjá litlum fyrirtækjum. Mjög kostnaðarsamt getur nefnilega verið fyrir fyrirtæki að útbúa lögbundna samrunatilkynningu smkv. ákvæðinu. Samkeppniseftirlit má ekki verða til þess að hægja á eða koma jafnvel í veg fyrir nauðsynlega hagræðingu í atvinnulífi.

Verslunarráð leggur til að fjárhæðir 2. mgr. hækki verulega.

20. gr. 2. mgr.

Í greinargerð er þessi aukna heimild til húsleitar rökstudd með reglugerð ESB nr. 1/2003. Aftur vísar Verslunarráð til þess sem áður segir um eðlismun mála sem falla undir ESA og mála sem heyra undir innlend samkeppnisyfirvöld.

Þá er orðalag greinarinnar alltof opið að mati Verslunarráðs. Í ljósi óásættanlegrar framkvæmdar húsleitar hjá olúfélögunum árið 2002 telur Verslunarráð að miklu frekar sé nauðsynlegt að afmarka valdsvið samkeppnisyfirvalda, t.a.m. með útlistun á því hvað teljast geti til gagna. Í umræddri húsleit var t.d. ekki við það miðað að gögn þyrftu að lúta að rekstri fyrirtækjanna heldur var lagt hald á allt sem hönd á festi.

Verslunarráð leggur áherslu á að húsleit fari alltaf fram í samræmi við lög um meðferð opinberra mála (oml.) og að lögregla hafi yfirumsjón með húsleit og hafi raunverulega stjórn á leitinni. Þá leiðir það af oml. að húsleit verður ekki gerð án undangengnum dómsúrskurði.

Verslunarráð telur að felli bera niður 2. mgr.

VII. kafli

Í kaflanum er margt sem orkar tvímælis m.a. í ljósi stjórnarskrárvarins sjálfstæðis dómstóla. Verslunarráð gerði athugasemd við frumvarp sem lagt var fram á Alþingi í vor og var að efni til það sama og hér er lagt til (27. gr. o.fl.). Verslunarráð gerir ekki nú athugasemdir við einstakar greinar kaflans en mun gera það á síðari stigum ef þörf þykir.

41. gr.

Af greininni má skilja að með úrræði smkv. 2. mgr. 16. gr. (skipulagsbreytingar) fari eins og önnur úrræði. Í ljósi þess skilning sem frumvarpshöfundar leggja í hugtakið er ótrúlegt að ekki skuli hafa verið lagt til að í þessari grein verði kveðið á um það að skjóti menn ákvörðun um uppskiptingu fyrirtækis til dómstóla þá fresti slík málshöfðun úrskurði áfrýjunarnefndar.

Með greininni er svo lagt til að Samkeppniseftirlitið sjálft hafi einnig heimild til málshöfðunar. Það er nýmæli, ekki bara í samkeppnislögum heldur einnig í íslenskum réttarhari og stjórnsýslu. Verslunarráð telur það afar óeðlilegt að lægra sett stjórnvald hafi heimild til þess að efna til málarekstur gegn herra settu stjórnvaldi. Í raun er um að ræða málshöfðun ríkisins á hendur sjálfu sér. Verslunarráð telur þetta til marks um varhugaverða þróun, þar sem opinberar stofnanir líti á sig sem sjálfstæða einingu sem starfi á eigin forsendum.

Verslunarráð leggur til að „...þar með talið Samkeppniseftirlitið...“ falli niður.

Um frumvarp til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins vill Verslunarráð ítreka að það fagnar því að þau verkefni sem lögin fjalla um fari frá samkeppnisyfirvöldum. Í frumvarpinu eru hins vegar nokkur ákvæði sem vert er skoða hvort ekki betur heima í öðrum lögum, t.d í lögum um neytendakaup. Sem dæmi má nefna 9., 10. og 11. gr. frumvarpsins.

Þá telur Verslunarráð vanta í frumvarp til laga um Neytendastofu ákvæði sem gefur stofnunni tækifæri til þess að fela einkaaðilum verkefni á sínum vegum. Sem dæmi um slík verkefni er framkvæmd laga um vog, mál og faggildingu.

Verslunarráð mun að öðru leyti koma sjónarmiðum sínum á framfæri á síðari stigum málsins en þakkar ráðuneytinu fyrir það tækifæri að fá að kynna ofangreind sjónarmið sín nú.

Virðingarfyllst,
f.h. Verslunarráðs Íslands,

Þór Sigfússon.