

Ályktun framkvæmdastjórnar Samtaka atvinnulífsins

Framkvæmdastjórn Samtaka atvinnulífsins samþykkir að beina því til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, að hún beiti sér fyrir sjálfstæðri athugun og skoðun á því að hvaða leyti íslensku samkeppnislögin, nr. 8. frá 1993, með áorðnum breytingum frá árinu 2000, sbr. lög nr. 107 frá 2000, séu frábrugðin viðkomandi EES-reglum og sambærilegum lagabálkum í öðrum löndum á Evrópska efnahagssvæðinu. Sérstaklega verði skoðaðir IV. og V. kafli laganna um bann við samkeppnishömlum og eftirlit, X. kafli laganna um upplýsingaskyldu og XI. og XIII. kaflar laganna um framkvæmd samkeppnisreglna o.fl. skv. reglum EES og um viðurlög.

Jafnframt er því beint til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis að hún beiti sér fyrir sjálfstæðri rannsókn og skoðun á því hvort verið geti að framganga og vinnuáferðir Samkeppnisstofnunar á Íslandi, t.d. við haldlagningu gagna, sbr. 40. gr. laganna, séu í veigamiklum atriðum frábrugðin þeim meginreglum sem í öðrum löndum á Evrópska efnahagssvæðinu þykir sjálfsagt og eðlilegt að fylgja.

GREINARGERÐ.

Inngangur

Samtök atvinnulífsins telja afar mikilvægt að markmiðum EES-samningsins um sömu samkeppnisskilyrði og sömu leikreglur á Evrópska efnahagssvæðinu sé fylgt eftir. Samkeppnisreglur gegna þar þýðingarmiklu hlutverki þar sem þeim er ætlað að tryggja að samkeppni raskist ekki. Forsenda þess er þó að sömu reglur gildi fyrir alla og þeim sé beitt og þær túlkaðar á sama hátt á öllu markaðssvæðinu. Þar telja samtökin að verulega skorti á. Íslensk samkeppnislög og beiting þeirra eru augljóslega ekki í samræmi við reglur Evrópuréttarins. Framkvæmd húsleita Samkeppnisstofnunar hefur ekki síst orðið til að beina sjónum að þessum mun. Þar blasir við að aðrar og vandaðri málsmeðferðarreglur, líkari því sem tíðkast í flestum Evrópulöndum, eins og t.d. Danmörku og Svíþjóð, hefðu gilt hefði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) framkvæmt þá vettvangsrannsókn.

Framkvæmd vettvangsrannsókna samkeppnisyfirvalda

Reglur samkeppnislaga eru í dag með þeim hætti að Samkeppnisstofnun getur við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstað fyrirtækis og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögnum eða ákvörðunum samkeppnisyfirvalda. Skal þá fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum, sbr. 40. gr. samkeppnislaga. Reglur um haldlagningu og leit sem þá er beitt eiga hins vegar illa við um húsleit í fyrirtækjum enda hafa verið settar sérstakar reglur um framkvæmd slíkra vettvangsrannsókna hjá Evrópusambandinu og þær teknar upp í bókun 4 með samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Samkvæmt þeim getur ESA í samvinnu við yfirvöld í viðkomandi EFTA-ríki framkvæmt vettvangsrannsókn í fyrirtækjum á grundvelli skriflegrar heimildar þar sem fram kemur hvað það er sem á að rannsaka og í hvaða skyni. Rannsóknarmenn eiga rétt á að fara inn í fyrirtækið, skoða bækur og skjöl, krefjast munnlegra skýringa á staðnum og taka afrit af skjölum. Óheimilt er að taka frumgögn

eins og íslensku reglurnar heimila. Það er því verulegur munur á þeim reglum sem gilda um heimildir ESA og Samkeppnisstofnunar að þessu leyti en samkvæmt 42. gr. samkeppnislaga skal fylgja þeim starfsreglum sem settar eru í fyrrgreindri bókun 4 við vettvangsskoðun ESA hjá íslenskum aðilum. Réttaröryggi fyrirtækja og sönnunargildi þeirra upplýsinga sem aflað er er betur tryggt með Evrópureglunum þar sem öll gögn sem finnast eru skráð á staðnum og tekið afrit af þeim þar.

Framkvæmd Samkeppnisstofnunar hefur með engum hætti tekið mið af fyrrgreindum verklagsreglum ESA. Leitarheimild hefur verið algjörlega opin. Frumgögn eru tekin og þau gögn sem hald hefur verið lagt á ekki verið skráð með fullnægjandi hætti þannig að bera meg saman hvað tekið er og hverju skilað. Hald hefur verið lagt á gögn þótt þau væru rannsókn ljóslega óviðkomandi auk persónulegra skjala starfsmanna án þess að persónuverndarsjónarmiða hafi verið gætt. Viðvera fulltrúa viðkomandi fyrirtækja hefur ekki í öllum tilvikum verið tryggð og tillitssemi við starfsmenn þeirra í sumum tilvikum verið ábótavant. Það er einnig umhugsunarvert að meðal leitarmanna hafa verið starfsmenn annarra stofnana en Samkeppnisstofnunar.

Augljóst er því að úrbóta er þörf til að tryggja réttaröryggi fyrirtækja og starfsmanna þeirra. Það verður einnig að teljast mjög óeðlilegt að mismunandi reglur skuli gilda um framkvæmd vettvangsrannsókna í fyrirtæki eftir því hvor eftirlitsaðila samkeppnismála það er sem gerir slíka könnun. Rannsóknarhagsmunum Samkeppnisstofnunar er í engu raskað þótt stofnunin yrði bundin af samsvarandi framkvæmdarreglum og gilda að Evrópurétti og í öðrum ríkjum svo sem Danmörku og Svíþjóð.

Sektarheimildir samkeppnisyfirvalda

Í almennum skýringum með frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum sem afgreitt var frá Alþingi árið 2000 kemur fram að stefnt sé að því að gera sektarákvæði samkeppnislaga líkari sams konar ákvæðum í löggjöf EES og ESB. Raunin varð hins vegar sú að sektarákvæðin voru styrkt umfram það sem þessar reglur gera ráð fyrir.

Orðalagi 52. gr. laganna var breytt þannig að í stað „Samkeppnisráð **getur lagt** stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum laga þessara...“ kom „Samkeppnisráð **leggur** stjórnvaldssektir á fyrirtæki...“ Tilgangurinn var samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu að tryggja að meginreglan verði sú að stjórnvaldssektir verði lagðar á ef umrædd brot eiga sér stað. Þetta stuðli að því að markmið laganna nái fram að ganga því stjórnvaldssektum samkvæmt lögnum er ætlað með almennum og sérstökum varnaðaráhrifum að vinna gegn því að fyrirtæki brjóti lögin. Þá er vísað til þess í athugasemdunum að þáverandi efnisregla 52. gr. sé ekki að öllu leyti sambærileg við samkeppnisreglur EES-samningsins. Því sé lagt til að 2. mgr. 52. gr. verði breytt í samræmi við framangreindar fyrirmyndir. Sé í því sambandi sérstaklega höfð hliðsjón af 15. gr. bókunar 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Með þessari breytingu sé stuðlað að því að sektarákvarðanir hér á landi verði í samræmi við það sem tíðkast erlendis. Þá kemur fram í athugasemdunum að samkeppnisyfirvöld muni geta lagt á stjórnvaldssekt telji þau að undangenginni athugun á markaðnum og markaðsaðstæðum að yfirgnæfandi líkur séu á að um samstilltar ákvarðanir sé að ræða enda þótt engin skjalfest sönnun liggi fyrir.

Samkeppnisráð hefur vísað til ofangreindra athugasemda og byggt á því í ummælum við álagningu hárra stjórnvaldssekta að sektarákvæði samkeppnislaga hafi verið að fullu lagað að þeim reglum sem gilda samkvæmt EES-löggjöfinni og í EB. Þetta er

efnislega rangt. Í EES-rétti er reglugerð EB nr. 17/62 tekin upp og aðlöguð í bókun 4 við samning EFTA ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og skýtur stoð undir sektarvald ESA. Þar kemur fram að ESA geti lagt á stjórnvaldssektir, ekki að stofnunin eigi sem meginreglu að leggja á slíkar sektir. Þetta er lagastoðin í Evrópurétti fyrir sektarheimildum ESA. Hvergi er að finna vísbendingu um að til staðar sé einhvers konar meginregla eða skylda til að leggja á sektir. Þarna er einungis um heimildarákvæði að ræða, hliðstætt því sem samkeppnislögin geymdu fyrir breytinguna sem gerð var árið 2000. ESA hefur aldrei lagt á sektir og framkvæmdastjórnin beitir sektum afar sjaldan. Þannig er framkvæmdin.

Bann við samkeppnishömlum og eftirlit

Í ljósi reynslunnar telur SA ástæðu til að skoða hvort ákvæði IV. og V. kafla samkeppnislaga og framkvæmd þeirra, það er reglur um bann við samkeppnishömlum, heimildir Samkeppnisstofnunar til að grípa til aðgerða og um samruna fyrirtækja, séu í samræmi við EES-réttinn og meginreglur í löggjöf annara EES-ríkja.

Niðurstaða

Af framangreindu má ráða að samkeppnislög, túlkun þeirra og framkvæmd víkur verulega frá reglum EES-réttarins og því sem tíðkast í öðrum Evrópulöndum. Eðlilegt er að byggja á ESB-reglunum enda kemur fram í greinargerð með frumvarpinu til breytinga á samkeppnislögunum frá árinu 2000 að flest aðildarríkin sækja fyrirmyndir að sinni löggjöf þangað.

Brýnt er því að fram fari hlutlaus skoðun á reglum samkeppnislaga í samanburði við EES-reglur og löggjöf annara ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Það er skoðun Samtaka atvinnulífsins, að eðlilegast sé að sú vinna sé innt af höndum undir forystu efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis en ekki Samkeppnisstofnunar og viðskiptaráðuneytis.