

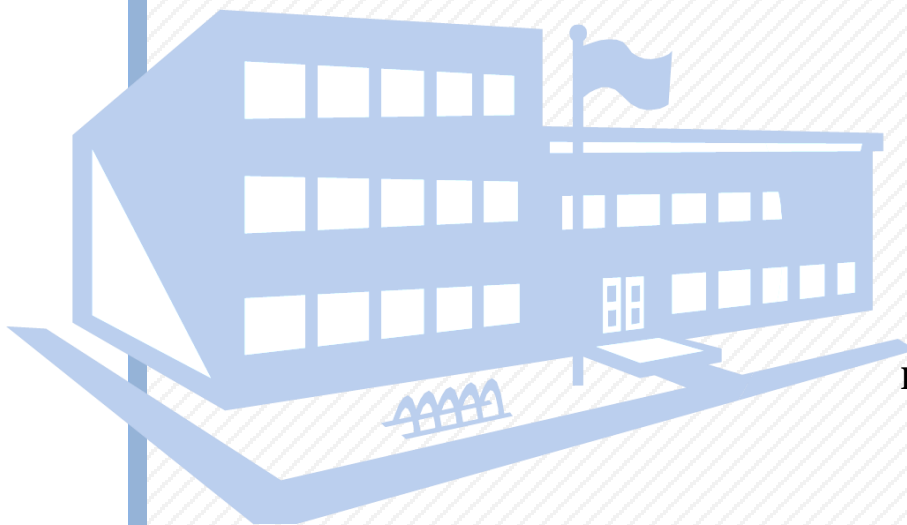
Lokaverkefni til BS gráðu í viðskiptalögfræði

Vormisseri 2010

# Málskotsréttur

## Samkeppniseftirlits til

### dómstóla



Höfundur: Bergþóra Ólafsdóttir  
Leiðbeinandi: Hjörtur Örn Eysteinnsson



---

Staðfesting lokaverkefnis  
til BS gráðu í viðskiptalögfræði

Lokaverkefnið:

**Málskotsréttur Samkeppniseftirlits til dómstóla**

Höfundur:

Bergþóra Ólafsdóttir kt. 290984-2629

Verkefnið hefur verið metið samkvæmt reglum og kröfum Háskólans á

Bifröst og hefur hlotið lokaekunnina: \_\_\_\_\_

Bifröst \_\_\_\_\_

---

Deildarforseti

---

Leiðbeinandi



# Málskotsréttur Samkeppniseftirlits til dómstóla

## Samkeppnis- og stjórnsýsluréttur

Höfundur: Bergþóra Ólafsdóttir

Leiðbeinandi: Hjörtur Örn Eysteinnsson



## Ágrip

Samkeppniseftirlitið á Íslandi fer með eftirlitshlutverk og starfar eftir lögum nr. 44/2005 en hvergi í lögnum er að finna ákvæði er heimilar Samkeppniseftirlitinu að sækja mál fyrir dómstólum. Þótti höfundur því áhugavert að kanna hvað lægi þar að baki og kanna hvort aðrar stofnanir innan stjórnarsýslunnar hefðu sambærilegar málskotsheimildir. Við vinnslu ritgerðarinnar var lagt frumvarp fyrir Alþingi um breytingar á samkeppnislögum nr. 44/2005. Tóku þær m. a. á umræddum málskotsrétti og mun höfundur leitast við að varpa ljósi á þær breytingartillögur sem lagðar voru fyrir Alþingi og hvaða þýðingu þær munu hafa fyrir Samkeppniseftirlitið nái frumvarpið samþykkt.

Til skoðunar voru tekin ákvæði III. kafla samkeppnislaga sem taka á stjórnarsýslu laganna. Einnig var reynt að skýra til hlítar hugtakið „aðili máls“ í skilningi bæði samkeppnis- og stjórnarsýslulaga. Skoðuð voru fræðirit, ákvarðanir og úrskurðir sem og litið var til dóma er tóku á efni skýrslunnar.



## Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni ritgerðarhöfundar í viðskiptalögfræði við Háskólann á Bifröst. Vægi lokaverkefnisins er 8 ECTS einingar. Vinnsla ritgerðarinnar fór fram vorið 2010.

Viðfangsefni ritgerðarinnar er á sviði samkeppnis- og stjórnsýsluréttar. Skoðaðar voru málskotsheimildir Samkeppniseftirlitsins til dómstóla og bornar saman heimildir sambærilegra stofnanna innan stjórnsýslunnar. Þá var einnig gerð grein fyrir nýju lagafrumvarpi er tekur á málskotsheimildum Samkeppniseftirlitsins.

Vill ritgerðarhöfundur koma fram þökkum til Hjartar Arnar Eysteinsonar hdl. lögfræðings fyrir gagnlega leiðsögn við vinnslu ritgerðarinnar.

Við ritgerðarskrif þessi hefur höfundur fylgt reglum Háskólans á Bifröst. Áhersla hefur verið lögð á vönduð vinnubrögð varðandi ritun texta og meðferð heimilda. Vísað er skilmerkilega til þeirra höfunda verka er vitnað er í.

Háskólinn á Bifröst

4. maí 2010

---

Bergþóra Ólafsdóttir



## Efnisyfirlit

Inngangur .....	1
Almennt um hugtakið samkeppni .....	2
Uppruni samkeppnisréttar .....	3
Samkeppnisréttur á Íslandi.....	5
Núverandi löggjöf nr. 44/2005.....	8
Stjórnsýsla.....	8
Helstu reglur samkeppnislaga.....	8
Stjórnvaldsákvarðanir .....	10
Samkeppniseftirlitið.....	12
Málsmeðferð samkeppnismála.....	14
Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu.....	14
Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.....	16
Málshöfðun fyrir dómstólum .....	16
Er málskotsheimild stjórnvalds á neðra stjórnsýslustigi eindæmi í stjórnsýslu ríkisins? .....	17
Breytingar í vændum?.....	21
Niðurstöður .....	22
Lokaorð .....	23
Heimildaskrá.....	24
Viðauki I .....	27



## Inngangur

„Hvers vegna eru lög og regla? söng Bubbi Morthens. Þó svo að svar söngvarans við spurningunni virðist einskorðast við einungis eina lögfræðilega skýringu á tilvist laga og reglna er hún samt sem áður rétt að vissu leiti. Í öllum samfélögum heims þrífast einstaklingar og lögaðilar í skjóli lagatóms og leitast við að skorast undan reglum til að fela hitt og þetta.

Á íslenskum viðskiptamarkaði ríkir samkeppni og gilda þar ákveðnar reglur lagðar af löggjafarvaldi ríkisins. Til þess að hafa eftirlit með að aðilar fylgi lögfestum reglum á samkeppnismarkaði og rannsaka meint brot á reglunum, starfar sjálfstæð ríkisstofnun, Samkeppniseftirlitið. Eitt helsta hlutverk hennar er að vernda þá lögvörðu almannahagsmuni sem felast í virkri samkeppni.

Samkeppniseftirlitið starfar eftir lögum nr. 44/2005 og er sjálfstætt stjórnvald í skilningi laganna. Það hefur rétt til að taka stjórnvaldsákvarðanir en hvergi í lögnum er að finna ákvæði er heimilar Samkeppniseftirlitinu að sækja mál fyrir dómstólum. Aftur á móti er heimilt að stefna Samkeppniseftirlitinu fyrir dómstólum.

Á þeim tíma er vinnsla skýrslunnar stóð sem hæst var lagt fram frumvarp á Alþingi um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005 er laut m.a. að málskotsrétti Samkeppniseftirlits til dómstóla. Með frumvarpinu var lagt til að Samkeppniseftirlitið gæti skotið úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla. Liggur nú frumvarpið fyrir Alþingi og sætir afgreiðslu.<sup>1</sup>

Markmið skýrslunnar er að leita skýringa á langvarandi heimildaleyssi Samkeppniseftirlitsins til málskots fyrir dómstólum og skoða þar sérstaklega 41. gr. núgildandi samkeppnislaga og bera saman málskotsréttindi sambærilegra stofnanna innan stjórnarsýslunnar. Þá er ætlunin að skoða hugtakið aðili máls með tilliti til samkeppnislaga og stjórnarsýslulaga og varpa ljósi á nýtt lagafrumvarp er heimilar Samkeppniseftirlitnu að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla verði það óbreytt að lögum. Ritgerðin hefst á umfjöllun um hugtakið samkeppni og er síðan fjallað um uppruna samkeppnisréttar og samkeppnisrétt á Íslandi í gegnum tíðina. Þá er núverandi löggjöf gerð skil og fjallað almennt um stjórnvaldsákvarðanir. Þá er Samkeppniseftirlitinu gerð ítarleg skil og málsmeðferð samkeppnismála. Þar á eftir er fjallað um aðila máls og hið nýja lagafrumvarp sem er í afgreiðslu hjá Alþingi við gerð ritgerðarinnar. Í niðurstöðum verða síðan dregnar saman helstu niðurstöður ritgerðarinnar og hvaða áhrif væntanleg löggjöf hefur á samkeppniseftirlit og almenning.

<sup>1</sup> Athugasemdir með frv. til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005 með síðari breytingum. Þskj. 963, 572. Mál. Alþ. 2009-2010. 138. lögþ.



## Almennt um hugtakið samkeppni

Í samkeppnislögum nr. 44/2005 er hvergi hugtakið samkeppni skilgreint en í bók Stefáns Mús Stefánssonar skilgreinir höfundur hugtakið samkeppni sem viðleitni stjórnenda fyrirtækja til að selja eða markaðssetja vörur eða þjónustu þegar svo stendur á að sala eins fyrirtækis getur haft áhrif á sölumöguleika annars.<sup>2</sup>

Virk samkeppni á að verða til þess að framleiðendur einskorði sig við að fullnægja þörfum neytenda á sem hagstæðasta verði og nýti framleiðsluþætti á sem hagkvæmasta máta. Virk samkeppni leiðir meðal annars til skilvirkni í dreifingu, skilvirkni í framleiðslu og aukinnar framtakssemi í þróun og uppfinningum. Ef samkeppni ríkir ekki á markaðssvæði ríkir svokölluð fákeppni eða einokun. Við það markaðsástand skaðast skilvirknin auk þess sem vöruverð hækkar og framleiðendur auðgast í óeðlilegu mæli á kostnað neytenda. Löggjafinn hefur því leitast við að viðhalda eðlilegri samkeppni og leiða þannig til aukinnar hagsældrar fyrir almenning.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Stefán Már Stefánsson. (1993). Bls. 13

<sup>3</sup> Ágúst Einarsson. (1999). Bls. 82





## Uppruni samkeppnisréttar

Samkeppnisréttur hefur rutt sér rúms víða um veröld á tiltölulega skömmum tíma og er afar ung réttarsvið innan lögfræðinnar en fyrstu samkeppnisreglurnar voru lögfestar í Bandaríkjunum um aldarmótin 1900.

Með hraðri iðnbyltingu komust rekstrarfjármunir Bandaríkjamanna á fárra manna hendur og var John D. Rockefeller einn þeirra. Rockefeller keypti olíuhreinsistöðvar, flutningsleiðslur og undirbauð flesta samkeppnisaðila sína sem á endanum urðu gjaldþrota. Rockefeller gerði samning við járnbrautarfélag um afslátt fyrir fyrirtæki sitt Standard Oil sem á endanum leiddi til 90% markaðshlutdeildar á olíuvörumarkaðnum í Bandaríkjunum. Á endanum gátu hvorki almenningur né löggjafinn sætt sig við regluleysið á samkeppnismarkaðnum og voru tvær grundvallarreglur lögfestar árið 1890 svokölluð Sherman Act lög:

1. gr.: *“...every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce ....., is...declared to be illegal.”*
2. gr.: *“Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce ....., shall be deemed guilty of a felony...”*

Fólu þessar tvær grundvallarreglur í sér bann við samkeppnishamlandi samningum og bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Í kjölfarið fylgdu svo önnur lög er tóku til afmarkaðra þátta samkeppnisreglnanna s.s. Clayton lögin árið 1914, reglur sem til að mynda vörðuðu samruna fyrirtækja og tiltekna tegundir lóðréttar samkeppnishamla og Federal Trade Commission Act lögin einnig frá 1914.<sup>4</sup>

Í Evrópu fékk samráð og einokun að viðgangast í viðskiptum rúmum fimmtíu árum lengur samanborið við Bandaríkin en fyrstu formlegu evrópsku samkeppnisreglurnar komu fram á sjónarsviðið um miðja 20.öld.<sup>5</sup>

Með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið var meginmál EES samningsins auk ákvæða í meðfylgjandi viðaukum og bókunum lögfest hér á landi. Í EES samningnum eru samkeppnisreglum gerð góð skil en segir þar að markmið samningsins sé að skapa jöfn samkeppnisskilyrði á Evrópska efnahagssvæðinu. Helstu samkeppnisreglurnar er að finna í 53. og 54. gr. EES samningsins.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Þskj. 583, 360. Mál, Alþ. 1994-1995, 118. lögþ.

<sup>5</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. 9. mál, þskj. 9. Alþ. 1992, 116. lögþ.

<sup>6</sup> Stefán Már Stefánsson. (2000). Bls. 808.



Samkeppnisreglur Evrópubandalagsins (EB)<sup>7</sup> og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) eru sambærilegar í meginatriðum og eiga rætur sínar að rekja til Rómarsáttmálans, stofnsamnings EB, sem undirritaður var í Róm 25. Mars 1957.<sup>8</sup> Eru samkeppnisreglur EB- og EES réttar að finna í 81. - 86. gr. sáttmálans og verður vikið að þeim síðar í skýrslunni.

Samkeppnisréttarreglur eru nú gildandi í yfir 100 ríkjum heimsins<sup>9</sup> og er haft eftirlit með samkeppni í yfir 90 þeirra.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Áður Efnahagsbandalagið (EEC) en var breytt í Evrópubandalagið með Maastrichsamningunum.

<sup>8</sup> Stefán Már Stefánsson. (2000). Bls. 42.

<sup>9</sup> Wish, Richard. (2008). Bls. 1

<sup>10</sup> International Competition Network. (e.d.)



## Samkeppnisréttur á Íslandi

Upphaf samkeppnislöggjafarinnar á Íslandi má rekja til ársins 1978 en þá voru lög sett á Íslandi um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti nr. 56/1978. Fram að lögfestingu þeirra laga höfðu verðlagsyfirvöld, þ.e. Verðlagsstofnun, haft opinber afskipti af vöruverðmyndun á Íslandi án ágreinings milli almennings og hins opinbera.<sup>11</sup> Árið 1993 voru ný samkeppnislög nr. 8/1993 sett þar sem eldri löggjöfin þótti úr sér gengin samfara hraðri þjóðfélagsbreytingu og aukinni samkeppni á Íslandi. Helstu nýmæli í frumvarpinu voru þau að samkeppnisyfirvöldum var veitt heimild til að mæla fyrir um ógildingu á samruna eða yfirtöku fyrirtækja og einnig var samkeppnisráði<sup>12</sup> veitt heimild til þess að leggja á fésektir vegna brota á samkeppnislögum í takt við þróun samkeppnisréttar á norðurlöndunum. Vegna áformaðrar þátttöku Íslands í Evrópsku efnahagssvæði var þörf á að endurskoða samkeppnisreglurnar, samræma þær hinum evrópsku og treysta. Þá var þörf á skýrari reglum og aukinni örvun á samkeppni á markaðnum.<sup>13</sup>

Árið 2000 var lagt fram frumvarp um breytingu á lögum nr. 8/1993 með þeim markmiðum að efla samkeppnislögin og að auka réttaröryggi fyrirtækja í kjölfar breyttra samkeppnishátta og samkeppnishindrana. Hinar ýmsu breytingar höfðu átt sér stað í viðskiptalífinu á þeim 7 árum sem liðin voru frá gildistöku fyrstu samkeppnislaganna. Helstu tillögur að breytingum voru að bann samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samstarfi fyrirtækja var víkkað umtalsvert í takt við evrópskar samkeppnisreglur. Þá var lagt til bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og að samrunaákvæði laganna yrði styrkt.<sup>14</sup> Einnig var lagt til að samkeppnisráði yrði veitt heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir ef fyrirtæki brytu gegn banni eða fyrirmælum samkeppnisráðs í stað dagsekta. Þóttu dagsektarúrræði fyrri laga ekki henta í málum er tengdust óréttmætum viðskiptaháttum. Þá var samkeppnisráði gert að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta í íslensku viðskiptalífi t.a.m. með því markmiði að athuga hvort markaðsaðstæðum væru þannig háttað á einstökum mörkuðum að þær röskuðu samkeppni. Náði frumvarpið samþykkt og varð að lögum nr. 107/2000.<sup>15</sup>

Áður en kom til gildistöku þessara laga fóru samkeppnisyfirvöld einnig með eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Þau verkefni lúta nú að Neytendastofu.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 9, 9. mál, Alp. 1992. 116. lögþ.

<sup>12</sup> Fyrirrennari Samkeppniseftirlitsins

<sup>13</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 9, 9. mál, Alp. 1992. 116. lögþ.

<sup>14</sup> Ásgeir Einarsson og Jóna Björk Helgadóttir. (2001). Bls. 72

<sup>15</sup> Frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993 með síðari breytingum. Þskj. 770, 488. mál. Alp. 1999-2000. 125. lögþ.

<sup>16</sup> Samkeppniseftirlitið. (e.d.)



Þann 11. maí árið 2005 voru nágildandi samkeppnislög nr. 44/2005 lögfest á Alþingi en talsverðar breytingar voru gerðar frá fyrri samkeppnislögum. Samkeppnisreglur Evrópusambandsins höfðu breyst umtalsvert á fáeinum árum en eins og áður segir byggir íslenskur samkeppnisréttur að mörgu leyti á þeim. Með innleiðingu reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna, sem kemur fram í 81. og 82. gr. Rómarsáttmálans og er hluti af EES-samningnum og reglugerðar nr. 139/2004 er varðaði alla samruna fyrirtækja sem náðu tilteknum veltumörkum, þótti ekki tækt að gera breytingar á fyrri samkeppnislögum frá 1993. Þar sem reglugerðirnar tóku á flestum ákvæðum samkeppnislaganna var lagt fram frumvarp að nýjum samkeppnislögum. Eitt meginmarkmið frumvarpsins var að færa eftirlit með samkeppni á markaði til aðildarríkja Evrópusambandsins.<sup>17</sup>

Lög nr. 52/2007 um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005 voru lögfest þann 27. mars 2007 en með þeim voru gerðar breytingar á IX. kafla samkeppnislaganna sem fjallar um viðurlög við samkeppnisbrotum. Í fyrsta lagi var refsíábyrgð einstakling vegna brota á samkeppnislögum afmörkuð nánar þ.e. ákveðin samráðsbrot urðu refsiverð sbr. 10. og 12. gr. laganna. Í öðru lagi var sett ítarlegt ákvæði um heimildir Samkeppniseftirlitsins til þess að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja vegna brota á samkeppnisreglum. Í þriðja lagi voru brotum einstaklinga á samkeppnisreglum gert að sæta einungis opinberri rannsókn að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins til lögreglu. Í fjórða lagi voru niðurfellingarheimildir Samkeppniseftirlitsins gerðar ítarlegri. Í fimmta lagi var Samkeppniseftirlitinu gert kleift að ljúka málum með sátt. Í sjötta lagi var lögfest sú regla að ekki megi nota upplýsingar sem fyrirsvarmaður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu sem sönnunargagn í opinberu máli sem er höfðað geng honum vegna brota á samkeppnisreglum.<sup>18</sup>

Þá voru ákvæði laganna um sektir og fangelsi aðeins láta taka til einstaklinga en aftur á móti sætu fyrirtæki stjórnvaldssektum. Með breytingu á lögnum var einnig heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir á fyrirtæki látin falla niður sjö árum eftir að brotlega háttsemin lauk.<sup>19</sup>

Árið 2008 voru með lögum nr. 94/2008 gerðar breytingar á samrunaákvæðum laganna en þær miðuð að því að styrkja ákvæðin og færa nær reglum EB- og EES-réttarins.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 883, 590. mál. Alþ. 2004-2005 131. lögþ.

<sup>18</sup> Þskj. 1132., 522. mál. Alþ. 2006-2007, 133. lögþ.

<sup>19</sup> Athugasemdir með frv. til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005 með síðari breytingum. Þskj. 788, 522. mál. 2006-2007. 133. lögþ.

<sup>20</sup> Athugasemdir með frv. til breytinga á samkeppnislögum nr. 44/2005 með síðari breytingum. Þskj. 628, 384. mál. Alþ. 2007-2008. 135. lögþ.



Stjórnsýsla samkeppnismála hafði frá 1993 til 2004 verið í höndum Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs en þær stofnanir auk áfrýjunarnefndar samkeppnismála voru lagðar niður í kjölfar nýrrar samkeppnislöggjafar árið 2005.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 883, 590. mál. Alþ. 2004-2005 131. lögb.



## Núverandi löggjöf nr. 44/2005

### Stjórnsýsla

Í III. kafla samkeppnislaga er kveðið á um stjórnsýslu samkeppnismála. Efnahags og viðskiptaráðuneyti fer með mál er varða samkeppnismál sbr. reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 með síðari breytingum. Segir í 5. gr. laganna að efnahags- og viðskiptaráðherra fari með framkvæmd laganna en í umboði hans annist Samkeppniseftirlitið eftirlit og daglega stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til.<sup>22</sup> Fer því efnahags- og viðskiptaráðherra með æðsta vald í samkeppnismálum þó svo að hann komi ekki beint að málsmeðferð samkeppnismála. Þá er ráðherra ekki ætlað að hafa bein afskipti af stjórn Samkeppniseftirlitsins. Nánar verður fjallað um stjórn og starfsemi Samkeppniseftirlitsins síðar í skýrslunni.

### Helstu reglur samkeppnislaga

Íslensk samkeppnislög byggja á tveimur mismunandi reglum, það er bæði bannreglum og misbeitingareglum en þróunin hér á landi hin síðustu ár hefur þó verið í áttina að bannreglunum.

Með bannreglu er átt við þá meginreglu að nær allar samkeppnishömlur eru bannaðar svo sem samráð keppinauta um verð en með misbeitingarreglu er sú meginregla viðhöfð að viðkomandi háttsemi er ekki fyrirfram bönnuð nema sé hún er skaðleg fyrir markaðinn. Geta þá samkeppnisyfirvöld gripið inní samkeppnishömlur í þeim tilvikum.<sup>23</sup>

IV. kafli samkeppnislaganna nr. 44/2005 fjallar um bann við samkeppnishömlum og eru eftirfarandi ákvæði 10. gr. – 12. gr. þýðingarmestu samkeppnisreglurnar í íslenskri löggjöf. Þá kveða 17. gr. og 17. gr. a til 17. gr. e í V. kafla laganna á um samrunareglur laganna. Tekur 10. gr. samkeppnislaganna á banni við hvers konar samráði milli fyrirtækja, þ.e. samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir er koma í veg fyrir samkeppni, takmarka hana eða raska, eru bannaðar. Þá er misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu bönnuð sbr. 11. gr. laganna. Kveður 12. gr. á um að samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum eða brjóta í bága við ákvarðanir. Nær það bann einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.<sup>24</sup>

17. gr. og 17. gr. a – 17. gr. e taka á samrunareglum laganna eins og fyrr segir. Eru þær reglur mikilvægar í löggjöfinni þar sem þær hafa því hlutverki að gegna að koma í veg fyrir að samkeppni

<sup>22</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 883, 590. mál. Alþ. 2004-2005. 131. lögþ.

<sup>23</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 9, 9. mál, Alþ. 1992. 116. lögþ.

<sup>24</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 883, 590. mál. Alþ. 2004-2005. 131. lögþ.



hverfi eða skerðist við samruna eða yfirtöku. Mæla samrunareglurnar fyrir um tilkynningaskyldu á fyrirtæki sem standa að eða koma nálægt á einhvern hátt samruna eða yfirtöku að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.<sup>25</sup>

Brjótí aðgerðir aðila í bága við reglur samkeppnisréttarins er það í höndum Samkeppniseftirlits að ákvarða viðurlög á neðra stjórnarsýslustigi með stjórnvaldsákvörðun.

---

<sup>25</sup> Samkeppniseftirlitið. (e.d.)



## Stjórnvaldsákvarðanir

Hugtakið stjórnvaldsákvörðun er skilgreint á eftirfarandi máta af Páli Hreinssyni:

Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnvæluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli.<sup>26</sup>

Um stjórnvaldsákvarðanir gilda stjórnvæluvalög nr. 37/1993 er tóku gildi 1. janúar 2004. Í frumvarpi til stjórnvæluvalaganna kemur fram að lögin hafi verið sett til að auka réttaröryggi borgaranna og til að tryggja ákveðnar leikreglur í samskiptum stjórnvalda og borgara. Í frumvarpinu er ekki að finna jákvæða útlistun á því hvað felist efnislega í hugtakinu stjórnvaldsákvörðun heldur beri að líta til þess hvers eðlis ákvörðunin er en ekki einungis til þess hver tekur ákvörðunina eða hvers efnis hún er.<sup>27</sup>

Stjórnvaldsákvörðun er lögfræðileg athöfn og hefur réttaráhrif. Hægt er að flokka stjórnvaldssektir í lögbundnar stjórnvaldsákvarðanir og hins vegar ákvarðanir sem byggjast á frjálsum mati annars vegar en oft getur reynst erfitt að skilja þar á milli. Til að mynda getur stjórnvald tekið ákvörðun að uppfylltum ákveðnum lagalegum teygjanlegum skilyrðum. Með lögbundni stjórnvaldsákvörðun er átt við að skilyrði þeirra og flokkun er tilgreind á nákvæman hátt í lögnum. Stjórnvaldsákvarðanir eru langoftast einhliða ákvarðanir þ.e. sjaldnast er hægt að semja við stjórnvaldið um lyktir máls.<sup>28</sup>

Stjórnvaldsákvarðanir eru teknar af stjórnvöldum sem ber að fara eftir formsreglum þ.e. ákveðnum málsmeðferðarreglum við ákvörðunina. Það er grundvallarregla stjórnvæluvalréttar að aðilar stjórnvæluvalmáls eigi rétt á að tjá sig um efni máls áður en ákvörðun er tekin sbr. 13. gr. laganna. Nefnist hún andmælareglan stjórnvæluvalréttar. Þá ber stjórnvöldum að hlíta hinni svokölluðu rannsóknarreglu sem lögfest er í 10. gr. laganna en í henni felst að stjórnvöld skulu sjá til þess að mál séu nægjanlega upplýst áður en stjórnvaldsákvörðun er tekin. Leiðbeiningaregla stjórnvæluvalaganna segir til um að stjórnvaldi beri að veita þeim sem leita aðstoðar og leiðbeiningar um málefni sem snerta starfsvið þess sbr. 7. gr. laganna. Þá ber stjórnvöldum að gæta hófs í meðferð vald síns sbr. meðalhófsregluna sem lögfest er í 12. gr. laganna. Kveður jafnræðisregla stjórnvæluvalréttarins á um að

<sup>26</sup> Páll Sigurðsson. (2006). Bls. 123.

<sup>27</sup> Athugasemdir með frv. til stjórnvæluvalaga. Þskj. 505, 313. mál. Alþ. 1992-1993. 116. lögþ.

<sup>28</sup> Ólafur Jóhannes Einarsson: Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum. Bls.





stjórnvaldi sé skylt að afgreiða mál sem sambærileg eru í lagalegu tilliti með sams konar úrlausn en hún er lögfest 1. mgr. 11. gr. stjórnslulaga.<sup>29</sup>

Í 14. gr. stjórnarskrá Íslands segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Hefur það verið meginregla í stjórnskipunarrétti. Aftur á móti hefur verið heimilt fyrir löggjafann að ákveða með lögum að stofnun eða stjórnslunefnd skuli vera sjálfstæð stofnun og um leið undanskilin yfirstjórn ráðherra. Telst þá stjórnvaldið lægra sett gagnvart ráðherra er viðkomandi stjórnarmálefni heyra undir. Eitt megin einkenni stjórnsluákvarðana er að þeim er hægt að skjóta til æðra stjórnvalds nema að annað sé tekið fram í lögum en stundum er vikið frá meginreglunni um kærurétt til ráðherra og kveðið á um að ákvarðanir lægra setts stjórnvalds skuli kærðar til sérstakrar stjórnslunefndar.

Nokkrar sjálfstæðar ríkisstofnanir eru starfandi á Íslandi svo sem Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, Ríkisútvarpið, Seðlabanka Íslands og Samkeppniseftirlitið.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Páll Sigurðsson. (2006). Bls. 127-136.

<sup>30</sup> Páll Sigurðsson. (2006). Bls. 107-113.



## Samkeppniseftirlitið

Í III. kafla samkeppnislaga er tekið á stjórnýslu samkeppnislaganna en það er Samkeppniseftirlitið sem fer með framkvæmd lagananna, eftirlit og daglega stjórnýslu. Samkeppniseftirlitið tók til starfa þann 1. júlí 2005 með gildistöku nýju samkeppnislaganna og tók þar með við hlutverki Samkeppnisstofnun og samkeppnisráðs sem höfðu starfað frá árinu 1993.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins er í fyrsta lagi að framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaganna og leyfa undanþágur. Í öðru lagi þarf Samkeppniseftirlitið að ákveða aðgerðir vegna samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja. Í þriðja lagi ber því gæta þess að aðgerðir opinberra aðila hamli ekki samkeppni og benda því stjórnvöldum á leiðir til þess að örva samkeppni og gera nýjum samkeppnisaðilum auðveldari aðgang að markaði. Í fjórða lagi á Samkeppniseftirlitið að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptaháttum markaða í íslensku viðskiptalífi og athuga bæði stjórnunartengsl og eignatengsl á milli fyrirtækja sbr. 8. gr.

Það er í höndum forstjóra Samkeppniseftirlitsins að annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Stjórn stofnunarinnar ákveður starfskjör hans og setur honum starfslýsingu. Núverandi forstjóri Samkeppniseftirlitsins er Páll Gunnar Pálsson lögfræðingur.

Samkeppniseftirlitið er *sjálfstæð ríkisstofnun* en mælt er fyrir um í samkeppnislögum nr. 44/2005 um stjórnýslulega stöðu stofnunarinnar þ.e. að hún sé sjálfstæð en heyri þó stjórnarfarslega undir efnahags- og viðskiptaráðherra. Þó svo að ríkisstofnun teljist sjálfstæð kann ráðherra að hafa veigamiklar heimildir til að íhlutast um málefni stofnunarinnar sbr. heimild ráðherra til að skipa yfirstjórn Samkeppniseftirlitsins sem er að finna í 5. gr. laganna.

Yfirstjórn Samkeppniseftirlitsins er í höndum þriggja einstaklinga sem skipaðir eru af efnahags- og viðskiptaráðherra til fjögurra ára í senn. Með sama hætti eru skipaðir þrír varamenn. Ráðherra skipar einnig formann stjórnar og ákveður þóknun stjórnarmanna. Þá er hlutverk stjórnar að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Samkeppniseftirlitsins. Stjórnin vinnur eftir ákveðnum starfsreglum og þarf að synja eða neita meiri háttar ákvörðum sem þurfa þykir að séu bornar undir hana.<sup>31</sup>

Eins og fyrr segir er stjórnvaldsákvörðunum hægt að skjóta til æðra stjórnvalds en ákvörðun Samkeppniseftirlitsins á neðra stjórnýslustigi er hægt að skjóta til svokallaðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem er sjálfstæð stjórnýslunefnd.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Viðskiptaráðuneytið (e.d.)

<sup>32</sup> Páll Sigurðsson. (2006). Bls. 114.



Í ritgerð Friðgeirs Björnssonar sem forsætisráðuneytið gaf út árið 2005 er afar ítarlega fjallað um úrskurðarnefndir í stjórnslunni. Stjórnslunefndir skiptast annars vegar í sjálfstæðar stjórnslunefndir og hins vegar svonefndar verkefnanefndir sem eru ekki sjálfstæðar. Eru það nefndir sem er komið á fót fyrir tilstilli ráðherra að eigin frumkvæði eða af ákvæðum laga. Sjálfstæðar stjórnslunefndir fara með málefni á starfsviði ráðherra en er í raun skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyra undir yfirstjórn ráðherrans.<sup>33</sup> Ráðherra fer ekki með stjórnunar- eða eftirlitsheimildir yfir sjálfstæðum stjórnslunefndum og eru þær því sjálfstæðar í fyllstu merkingu. Þar af leiðandi getur ráðherra ekki gefið nefndunum bindandi fyriræli um framkvæmd stjórnslu án lagaheimildar. Þegar ráðherra hefur ekki úrskurðarvald í kærumálum fyrir tilstilli slíkrar nefndar rofnar einnig kærueimild til ráðherra. Nokkrar slíkar stjórnslunefndir eru starfræktar auk áfrýjunarnefndar samkeppnismála og má þar nefna kæruneft barnaverndarmála, úrskurðarneft almennatrygginga og yfirfasteignamatsneft.<sup>34</sup>

Um áfrýjunarneft samkeppnismála er fjallað í 9. gr. samkeppnislaga og er hún skipuð af þremur mönnum og jafnmargir til vara. Efnahags- og viðskiptaráðherra skipar í nefndina eftir tilnefningu Hæstaréttar en þurfa menn í nefndinni að hafa ítarlega þekkingu á sviði samkeppnismála og skulu formaður og varaformaður nefndarinnar uppfylla sömu skilyrði og dómara í Hæstarétti Íslands, sbr. lög nr. 15/1998 um dómstóla.<sup>35</sup>

Stjórnvaldsákvarðanir í kærumáli á efra stjórnslustigi nefnast úrskurðir og eru þeir endanlegir á efra stjórnslustigi og því ekki kærnlegir innan stjórnslunnar eins og vikið verður að síðar.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Friðgeir Björnsson. (2005).

<sup>34</sup> Páll Sigurðsson. (2006). Bls.113-114.

<sup>35</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 883, 590. mál. Alþ. 2004-2005. 131. lögþ.

<sup>36</sup> Jóna Björk Helgadóttir. (2000). Bls. 109



## Málsmeðferð samkeppnismála

### Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Á neðra stjórnisýslusviði samkeppnismála fer Samkeppniseftirlitið með ákvarðanir en ákveði Samkeppniseftirlitið að taka mál til meðferðar er það mögulegt með tvennum hætti þ. e. á grundvelli aðsendra erinda, hvort sem heldur munnlegra eða skriflegra, og að eigin frumkvæði, þ. e. vegna ábendinga, upplýsinga í fjölmiðlum eða vegna mats á samkeppnisskilyrðum á einstökum mörkuðum sbr. 4 gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Telji Samkeppniseftirlitið erindi sem berst frá aðila uppfylla skilyrði formlegs erindis ákveður stofnunin hvort erindið gefi nægt tilefni til að rannsaka það og hefja málsmeðferð. Mikilvægt er að erindi uppfylli skilyrðin vilji málshefjandi vera aðili máls við rannsókn á erindinu. Í viðauka við reglur um málsmeðferð samkeppnismála er að finna útlistun á skilyrðum þessum en eru þau m.a. að erindi þurfa að vera skrifleg og undirrituð. Þá þarf sendandi erindis að gera grein fyrir sjálfum sér eða starfsemi sinni ef um lögaðila er að ræða og jafnframt gera grein fyrir þeim lögvörðu hagsmunum er aðili hefur að gæta.<sup>37</sup>

Ákveði Samkeppniseftirlitið að taka mál til meðferðar ber því að fara eftir svonefndum formsreglum við málsmeðferð. Samkeppniseftirlitið stendur þá frammi fyrir formsákvörðunum, þ.e. ákvörðunum sem lúta að meðferð máls sem taka þarf s.s. ákvörðun hvenær Samkeppniseftirlitið telji að rannsóknarskyldu þess sé fullnægt. Þá getur Samkeppniseftirlitið þurft að taka ákvörðun um að víkja starfsmanni til hliðar við stjórnvaldsákvörðun. Formsákvörðanir eru ekki bindandi þ.e binda ekki endi á stjórnisýslumál og eru ekki kæránlegar fyrr en við lok máls á neðra stjórnisýslustigi.

Ákveði Samkeppniseftirlitið að taka mál til meðferðar ber því að skýra aðila sem málið beinist að frá efni þess og gera honum kleift að koma fram með athugasemdir og skýringar þó ekki ef þær kynnu að skaða rannsóknarhagsmuni. Þá skal málsmeðferð vera skrifleg.

Samkeppniseftirlitið leitast við að hafa málsmeðferð hraða en vel rökstudda og vandaða. Í ársriti Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2008 kemur fram að helmingur mála á árinu 2007 lauk á innan við þremur mánuðum eftir að mál var tekið til meðferðar.<sup>38</sup>

IV. kafli reglnanna fjallar um ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins en eru þær bindandi stjórnvaldsákvörðanir. Ákvörðunin þarf að vera tilkynnt aðilum máls eftir að máli er lokið og birt á

<sup>37</sup> Samkeppniseftirlitið. (e.d.)

<sup>38</sup> Samkeppniseftirlitið. (2008)



heimasíðu Samkeppniseftirlitsins eftir að hún hefur verið birt aðilum. Um meiri háttar ákvarðanir getur þó þurft að bera undir stjórn Samkeppniseftirlitsins. Uni aðilar máls ekki við ákvörðun Samkeppniseftirlits er þeim heimilt að kæra úrskurðinn og skjóta málinu á efra stjórnarsýslustig til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.<sup>39</sup>

Heimild er í samkeppnislögum fyrir Samkeppniseftirlitið að ljúka máli með sátt á öllum stigum málsmeðferðar. Sátt er bindandi fyrir málsaðila en í henni felst til dæmis að aðili máls viðurkennir brot sitt og fellst á að greiða stjórnvaldssekt. Þá lýkur máli einnig með sátt ef aðili máls fellst á breyta ákveðinni hegðun sinni, lúta að fyrirmælum eða skilyrðum til þess ætluð að vernda eða efla samkeppni á markaðnum. Kostir þess að ljúka máli með sátt eru styttri afgreiðslutími og gefst fyrir tími til að gera breytingar á starfsemi viðkomandi aðila, neytendum eða keppinautum til hagsbóta og má þar nefna stjórnvaldsektamál frá febrúar 2007 því til stuðnings. Samkeppniseftirlitið tók ákvörðun um samruna JPV útgáfu ehf. og Vegamóta ehf. (Edda) og leiddu viðræður milli samrunaaðila til þess að Forlagið gekkst undir sátt sem hafði að geyma í sér ákveðin skilyrði t.a.m. með því að Forlagið léti frá sér ákveðin útgáfuréttindi. Var þessi aðgerð talin nægjanleg til að eyða samkeppnislegum vandamálum sem hefðu skapast við samruna þessara tveggja fyrirtækja. Samruninn var því samþykktur að hálfu Samkeppniseftirlitsins að uppfylltum skilyrðum þessum.<sup>40</sup>

Í 3. og 4. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er einnig heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að taka bráðabirgðaákvarðanir í einstökum málum að uppfylltum tveimur skilyrðum. Í fyrsta lagi þarf að þykja sennilegt að sú háttsemi eða þær aðstæður sem til athugunar eru brjóti gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra eða ef athafnir opinberra aðila hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Í öðru lagi ef líklegt þykir að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins muni leiða til röskunar á samkeppni sem verði komist hjá með endanlegri ákvörðun eða að málið þolir bið.<sup>41</sup>

Á árinu 2009 tók Samkeppniseftirlitið bráðabirgðaákvarðun í kærumáli er varðaði tilboð er þótti brjóta gegn banni samkeppnislaga um misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Símann hf. bauð uppá svonefnt „3G netlykill og áskrift fyrir 0 kr. í allt sumar“ tilboð. Í því tilboði fólst þjónusta er varðaði hugsanlega tengingu á tölvum við Internet í gegnum 3G netlykil en í tilboðinu fólst einnig að áskrifendur myndu skuldbinda sig í sex mánuði og fá auk þess áskrift í þrjá mánuði án endurgjalds. Fjarskiptafyrirtækið Nova var fyrirtæki tiltölulega nýtt á markaðnum og með litla markaðshlutdeild en kærði það Símann hf. Þótti Samkeppniseftirlitinu nauðsynlegt að banna tilboð Símans hf. þar sem

<sup>39</sup> Samkeppniseftirlitið. (e.d.)

<sup>40</sup> Samruni JPV útgáfu ehf og Vegamóta ehf.

<sup>41</sup> Athugasemdir með frv. til samkeppnislaga. Þskj. 883, 590. mál. Alþ. 2004-2005. 131. lögþ.



sumarið væri sá tími árs er mikilla vaxta er að vænta á umræddum markaði og gaf út bráðabirgðaákvörðun.<sup>42</sup>

### Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála

Eins og fyrr greinir frá eru ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins áfrýjanlegar til sérstakrar nefndar, áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Geta báðir aðilar máls, þ.e. einnig Samkeppniseftirlitið skotið ákvörðunum til áfrýjunarnefndarinnar.

Í samkeppnislögnum er stuttlega kveðið á um málsmeðferðarreglur áfrýjunarnefndarinnar en segir þar að skrifleg rökstudd kæra skal berast nefndinni innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt samkeppnislögnum skal úrskurður áfrýjunarnefndar liggja fyrir innan sex vikna frá áfrýjun. Áfrýjun frestar hins vegar ekki gildistöku ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sbr. 9. gr. laganna.

### Málshöfðun fyrir dómstólum

Þegar úrskurður áfrýjunarnefndarinnar liggur fyrir er heimilt fyrir aðila máls að höfða dómsmál til ógildingar úrskurðinum fyrir dómstólum og er þessi réttur tryggður aðilum í 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Er þetta þó frávik frá almennum reglum. Í núgildandi samkeppnislögnum er Samkeppniseftirlitinu ekki heimilt að skjóta úrskurðum til dómstóla. Teljast þeir ekki aðili máls í skilningi samkeppnislaga skv. Hrd. í máli nr. 297/1998 þar sem þáverandi samkeppnisráð höfðaði mál gegn Myllunni-Brauði, Mjólkursamsölunni í Reykjavík og áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafði fyrr ógilt ákvörðun samkeppnisráðs vegna brots á lögmatum fresti til að taka stjórnvaldsákvörðun. Í málinu komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að lægra settu stjórnvaldi væri einungis heimilt að skjóta máli til dómstóla væri hendi ótvíræð lagaheimild fyrir því en hana væri ekki að finna samkvæmt 56. gr. samkeppnislaga.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Meint brot Símans hf. með tilboði í 3G netlykil og áskrift.

<sup>43</sup> Núverandi 41. gr.



## **Er málskotsheimild stjórnvalds á neðra stjórnarsýslustigi eindæmi í stjórnarsýslu ríkisins?**

Í samkeppnislögum nr. 44/2005 er hvergi útskýrt hver séu skilyrði þess að geta verið aðili að dómsmáli en segir í 41. gr. laganna að aðila er kleift að höfða mál fyrir dómstólum til ógildingar úrskurði áfrýjunarnefndar.

Í stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 fer engum orðum um skilyrði þess að eiga aðild að dómsmáli líkt og í samkeppnislögum. Í greinargerð með frumvarpi stjórnarsýslulaganna er þó minnst nokkrum sinnum á hugtakið „aðili máls” en þar segir í V. kafla athugasemda við frumvarpið að hugtakið beri að skýra rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli, s.s. umsækjendur um byggingarleyfi eð opinbert starf, heldur geti einnig fallið undir það þeir sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta, s.s. nágrannar eða meðumsækjendur um starf. Það sé ómögulegt að gefa ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær maður teljist aðili máls og hvenær ekki, heldur fari það alfarið eftir málsatvikum á hverjum tíma fyrir sig. Hvort maður teljist hafa lögvarinna hagsmuna að gæta er það sem ræður úrslitum hvort maður teljist aðili máls en ræðst það m.a. af því um hvaða svið stjórnarsýslunnar er að ræða.

Samkvæmt núverandi samkeppnislöggjöf telst Samkeppniseftirlitið ekki vera aðili máls í þeim skilningi að það getur ekki höfðað mál fyrir dómstólum en aftur á móti getur því verið stefnt sbr. Hrd. nr. 63/1997 um Kirkjugarða Reykjavíkurprófastdæmis. Var þáverandi samkeppnisráð og áfrýjunarnefnd samkeppnismála stefnt af Kirkjugörðum Reykjavíkurprófastdæma. Komst Hæstiréttur af þeirri niðurstöðu að áfrýjunarnefnd samkeppnismála væri úrskurðaraðili á efra stjórnarsýslustigi og hefði enga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins sem gæti leitt til aðildar að nefndarinnar. Var því Samkeppniseftirlitinu einungis stefnt við efnismeðferð málsins.

Þykir ljóst af fyrrnefndri dómsniðurstöðu að mögulega getur sú staða komið upp að Samkeppniseftirlitið sé varnaraðili og þurfi að verja úrskurð æðra sett stjórnvalds þ.e. áfrýjunarnefndarinnar þó svo að úrskurðurinn brjóti í bága við ákvörðun Samkeppniseftirlitsins á neðra stjórnarsýslustigi.

Nokkuð hefur verið um óánægjuraddir í þjóðfélaginu undanfarið vegna óvandaðra starfshátta í stjórnarsýslunni. Til umboðsmanns Alþingis sem fer með eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga, er hægt að bera fram kvörtun telji aðili að stjórnvald eða einkaaðili sem fengið hefur stjórnarsýsluvald



Hefur umboðsmaður Alþingis bent á að honum berist helmingi fleiri mál til borðs í samanburði við umboðsmenn þinga á öðrum Norðurlöndum. Telur hann ástæður þess vera að nauðsynleg endurskipulagning á starfsháttum stjórnvalda hefur ekki farið fram, íslensk stjórnsýslu ekki eins traust og stjórnsýsla nágrannaþjóðanna og að lög séu oft óskýr um stöðu stofnana og embætta í stjórnsýslukerfinu.

Nokkrir tugir stjórnsýslunefnda eru starfandi á Íslandi, hvort sem heldur sjálfstæðar eður ei. Stjórnsýslunefndir ganga undir ýmsum nöfnum m.a. kærunefndir, málskotsnefndir, áfrýjunarnefndir og matsnefndir. Í 2. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaganna er kveðið á um að hafi ákvæði annarra laga strangari málsmeðferðarreglur en stjórnsýslulögin haldi þau gildi sínu. Eiga bæði lægra og æðra stjórnvald að lúta sömu reglum eftir því sem við getur átt. Verður nú varpað ljósi á nokkrar stjórnsýslunefndir, þær málsmeðferðarreglur sem þær lúta að og kannað málskotsheimildir þeirra til dómstóla.

*Persónuvernd* er sjálfstæð stjórnsýslunefnd og starfar eftir lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Hvorki í lögnum eða í neinum reglum er kveðið á um málsmeðferðarreglur sem varða þá úrskurði sem Persónuvernd kveður upp en ekki er vísað til stjórnsýslulaga. Persónuvernd fer með eftirlitshlutverk um framkvæmd laganna, heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðherra og verður ákvörðum stofnunarinnar ekki skotið til annars stjórnvalds samkvæmt lögnum.

*Kærunefnd barnaverndarmála* er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem úrskurðar í kærumálum er berast á borð þeirra fyrir tilstilli barnaverndarnefnda eða Barnaverndarstofu. Barnaverndarstofa er stjórnsýslustofnun og fer með eftirlitshlutverki gagnvart starfandi barnaverndarnefndum. Barnaverndarnefndir eru stjórnvald, heyra undir félagsmálaráðherra og starfa eftir barnaverndarlögum nr. 80/2002. Í XI. kafla barnalaganna sem fjallar um meðferð mála fyrir dómi skv. 27. gr. og 28. gr. er sérstaklega kveðið á um aðildarhæfi barnaverndarnefndar fyrir dómi en segir þar í 1. mgr. 62. gr.:

*Í málum samkvæmt þessum kafla er barnaverndarnefnd sóknaraðili ef hún krefst úrlausnar héraðsdóms en varnaraðilar eru foreldrar og barn sem náð hefur 15 ára aldri. Þegar foreldrar eða barn leita úrlausnar teljast þau sóknaraðilar en barnaverndarnefnd varnaraðili.*

<sup>44</sup> Athugasemdir við frv. til umboðsmann Alþingis nr. 85/1997. Þskj. 381, 244. mál. Alþ. 1996. 121. lögþ.





Í þessu ákvæði felst því heimild fyrir barnaverndarnefndir til að skjóta úrskurði um vistun barns utan heimilis þess til dómstóla. Reyndar er svo farið í tilfellum þessum að úrskurði barnaverndarnefndar er ekki skotið til æðra stjórnvalds áður en leitað er til dómstóla.<sup>45</sup>

*Yfirskattanefnd* er æðsti úrskurðaraðili í skattamálum á stjórnarsýslustigi. Hún er sérstök stofnun og óháð skattyfirvöldum og fjármálaráðherra í störfum sínum. Yfirskattanefnd er í sérflokki hvað varðar venjulegar stjórnarsýslunefndir en um hana gilda sérstök lög nr. 30/1992. Í 1. gr. laganna segir að ágreiningsmál um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, þar með talin rekstrartöp, skuli úrskurðuð af sérstakri óháðri nefnd, yfirskattanefnd. Í lögnum segir að í yfirskattanefndinni sitji sex menn og hafa fjórir nefndarmenn starfið að aðalstarfi. Þá skipar fjármálaráðherra formann og varaformann nefndarinnar úr hópi þeirra sem hafa nefndarsetuna að aðalstarfi. Formaður yfirskattanefndar fer með yfirstjórn hennar og sér um útbýtingu mála til nefndarmanna. Fer hann með hlutverk sem svipar mjög til hlutverks dómstjóra í héraðsdómi.

Þeir sem teljast aðilar fyrir yfirskattanefnd eru þeir aðilar sem ekki vilja una úrskurði eða ákvörðun skattstjóra eða ríkisskattstjóra. Einnig er ríkisskattstjóra og viðkomandi sveitarfélagi þegar við á heimilt að kæra úrskurði skattstjóra til yfirskattanefndarinnar líkt og skattaðilar séu sambærileg skilyrði uppfyllt. Kemur þá ríkisskattstjóri fram fyrir hönd gjaldkrefjanda en skattrannsóknarstjóri sem kröfuaðili. Svipar þessu fyrirkomulagi mjög til þeirra ákvæða sem gilda um málatilbúnað í almennu einkamáli en þó ekki eins ítarleg. Úrskurður Yfirskattanefndar er fullnaðarúrskurður um skattfjárhæð og ekki hægt að bera undir dómstóla. Aftur á móti er ágreining um skattskyldu og skattstofna heimilt að bera undir dómstóla og getur Fjármálaráðherra einnig skotið slíku máli til dómstóla.<sup>46</sup>

Í frumvarpi um breyting á lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, með síðari breytingum er fjallað um heimild fjármálaráðherra til að skjóta úrskurði til dómstóla en þar er einnig útskýrt hvað liggur að baki þeirri löggjöf. Úrræðið snýr að þeim tilvikum þegar niðurstaða yfirskattanefndar hefur fallið skattaðila í vil en fjármálaráðherra telur úrskurð nefndarinnar óviðunandi og andstæðan lögum. Fram kemur í nefndu áliti umboðsmanns Alþingis að í slíkum tilvikum geti skattframkvæmd raskast bagalega og sérstaklega þegar tiltekinni skattframkvæmd hefur verið hnekkt með úrskurði.<sup>47</sup>

*Úrskurðarnefnd almannatrygginga* er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd og starfar eftir lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar. Hefur nefndin það hlutverk að úrskurða í ágreiningsmálum er kunna að rísa

<sup>45</sup> Athugasemdir við frv. til barnalaga nr. 80/2002. Þskj. 403, 318. mál. Alþ. 2001-2002. 127. lögþ.

<sup>46</sup> Friðgeir Björnsson. (2005).

<sup>47</sup> Athugasemdir við frv. til breytinga á lögum nr. 30/1992 um yfirskattanefnd með síðari breytingum. Þskj. 1104, 641. Mál. Alþ. 1997-1998. 122. lögþ.



m.a. um félagslega aðstoð, ágreining um endurkröfurétt, ofgreiðslur og innheimtu. Úrskurðarnefndin er úrskurðaraðili á efra stjórnarsýslustigi en á neðra stjórnarsýslustigi gefur Tryggingastofnun ríkisins út ákvarðanir. I. kafla laganna er fjallar um skipulag og stjórn segir þar í 3. mgr. 9. gr. laganna:

*Tryggingastofnun ríkisins [eða eftir atvikum sjúkratryggingastofnunin] getur höfðað dómsmál til að fá hnekkt úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga.*

Þetta ákvæði er eitt af fáum dæmum í stjórnarsýslunni sem heimildar lægra settu stjórnvaldi að kæra úrskurð æðra sett stjórnvalds til dómstóla en sambærileg ákvæði eru að finna í lögum um úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem og í lögum um yfirskattanefnd.

Í upplýsingalögum nr. 50/1996 er kveðið á um samskonar málskotsheimild stjórnvalds til dómstóla en segir þar í 18. gr. laganna:

*Að kröfu stjórnvalds getur úrskurðarnefnd um upplýsingamál ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til þess. Krafa þess efnis skal gerð ekki síðar en þremur dögum frá birtingu úrskurðar. ...<sup>1)</sup>*

*[Skal frestun á réttaráhrifum bundin því skilyrði að stjórnvald beri málið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu ákvörðunar um frestun réttaráhrifa úrskurðar og óski eftir að það hljóti flýtimeðferð. Nú er beiðni um flýtimeðferð synjað og skal þá mál höfðað innan sjö daga frá því að beiðni um það er synjað.]*

Séu skoðuð athugasemdir við frumvarp til upplýsingalaga nr. 50/1996 sem og athugasemdir við frumvarp til laga nr. 60/1999 um breytingar á lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 er ekkert sem skýrir þessi heimild ítarlega. Einungis er kveðið á um að ákvæðinu skuli vera beitt í undantekningartilfellum.



## Breytingar í vændum?

Á núverandi löggjafarþingi var lagt fram frumvarp fyrir Alþingi til breytinga á samkeppnislöggjöfnni og þann 27. apríl síðastliðinn fór fram fyrsta umræða. Bíður frumvarpið nú annarrar umræðu.

Frumvarp þetta hefur að geyma fjórþættar tillögur að breytingum. Í fyrsta lagi er lagt til að leggja á svonefnt kærugjald sem skuli fylgja með kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála að upphæð 200.000. Þá er í öðru lagi lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi er kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni. Í þriðja lagi er lagt til að samrunagjald verði innheimt við hvern samruna óháð stærð þeirra eða vinnu sem Samkeppniseftirlitið leggur í vegna hans. Í fjórða og síðasta lagi er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði veitt heimild til að kæra úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla þ.e. að Samkeppniseftirlitið verður einnig aðili að máli skv. 41. gr. samkeppnislaganna.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að lægra sett stjórnvald geti einungis fengið úrskurði æðra setts stjórnvalds s.s. úrskurðarnefndar hnekkt sé í lögunum ótvíræð lagaheimild fyrir stjórnvald að skjóta málinu til dómstóla. Segir þar að almennt sé ekki talið að stjórnvald á lægra stjórnsýslustigi hafi lögvarða hagsmuni af því að geta skotið málum til dómstóla.

Verði frumvarpið samþykkt óbreytt mun engin breyting verða á málsmeðferðarreglum í þeim tilvikum sem úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála er skotið til dómstóla af málsaðila öðrum en Samkeppniseftirlitinu. Er í þeim tilvikum Samkeppniseftirlitinu stefnt og getur svo farið að Samkeppniseftirlitið þurfi að verja úrskurði áfrýjunarnefndarinnar þó svo að þeir séu ekki samhljóðandi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Aftur á móti telur löggjafinn að það muni leiða til vandaðrar málsmeðferðar hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála ef Samkeppniseftirlitið hefur málsskotsrétt til dómstóla. Þá segir einnig í athugasemdum við frumvarpið að ákvæði 41. gr. laganna verði beitt aðeins í undantekningartilvikum í framkvæmd.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Athugasemdir með frv. til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005 með síðari breytingum. Þskj. 963, 572. Mál. Alþ. 2009-2010. 138. lögb.



## Niðurstöður

Stjórnsýsluréttur er viðamikil lögfræðigrein og tekur eins og segir í lögnum til allrar stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og er því um gríðarlega stórt réttarsvið að ræða.

Umboðsmaður Alþingis hefur bent á að víða sé pottur brotinn í stjórnsýslukerfinu og bent á að ýmislegt megi betur fara er varðar stjórnsýslu landsins. Til að mynda má nefna þann möguleika að Samkeppniseftirlitið þurfi að verja úrskurð áfrýjunarnefndarinnar fyrir dómstólum jafnvel þótt sá úrskurður stangist á við ákvörðun Samkeppniseftirlitsins.

Telur höfundur ritgerðar að langvarandi heimildaleysi Samkeppniseftirlitsins til að skjóta kærumálum til dómstóla eitt þeirra mála sem fyrir hefði mátt líta til og breyta en Samkeppniseftirlitið hefur lengi reynt að fá slíkan málskotsrétt. Umræddur málskotsréttur er ekki algengur í stjórnsýslukerfinu en engu að síður mikilvægur þar sem við á þar sem miklir hagsmunir geta verið í húfi bregðist framkvæmd laganna.

Verði frumvarp, sem heimilar Samkeppniseftirlitinu að skjóta málum til dómstóla, að lögum má ætla að málsmeðferð hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála á æðra stjórnsýslustigi verði vandaðri og skapi meira réttaröryggi fyrir aðila.



## Lokaorð

Hafði höfundur ritgerðarinnar gaman að vinnslu ritgerðarinnar sér í lagi vegna fyrirbyggjandi lagafrumvarps á Alþingi er tekur á efni ritgerðarinnar.

Á Íslandi varð efnahagshrun árið 2008 og eitt af fjölmörgum verkefnum stjórnvalda er að endurreisa atvinnulíf. Með eflingu samkeppni á markaðnum má hraða fyrir endurreisn almenningi til hagsbóta.

Ísland er fámennt og einangrað land í Norður-Atlantshafi og er kjörin staður til myndunar fákeppnismarkaða. Því er mikilvægt að í gildi séu sterk samkeppnislög og öflugt samkeppniseftirlit. Samkeppniseftirlitið hefur það hlutverk að vernda þá lögvörðu hagsmuni sem felast í virkri samkeppni og hafa fram til þessa ekki haft þau úrræði að skjóta málum til dómstóla. Samkeppniseftirlitið fjallar oft um stór og viðamikil mál sem geta verið stefnumarkandi á viðskiptamarkaði

Réttur aðila til að höfða mál fyrir dómstólum er tryggður með 70. gr. stjórnarskrár Íslands. Málskotsréttur hins almenna borgara til dómstóla er mikilvægt og aðgengilegt réttarúrræði fyrir aðila sem telja á sér brotið. Þá er ekki síst mikilvægt fyrir stjórnvöld landsins að geta varið þá lögvörðu hagsmuni fyrir almenning sem í húfi er hverju sinni með málskotsheimild.

Með lagafrumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi fyrir stuttu er kveðið á um að veita Samkeppniseftirlitinu rétt til að skjóta málum til dómstóla. Tekur höfundur ritgerðarinnar undir með efnahags- og viðskiptaráðuneyti um að brýnt sé að veita Samkeppniseftirliti málskotsrétt til dómstóla í ljósi fyrrgreindra atriða og telur höfundur að málskotsheimild Samkeppniseftirlits muni stuðla að betra réttarkerfi að öllu leiti.



## Heimildaskrá

*Alþingistíðindi, ritaðar heimildir og vefheimildir.*

- Alþingistíðindi. 1992-1993, A-deild, þingskjal 9.  
Alþingistíðindi. 1992-1993, A-deild, þingskjal 505.  
Alþingistíðindi. 1994-1995, A-deild, þingskjal 583.  
Alþingistíðindi. 1996-1997, A-deild, þingskjal 381.  
Alþingistíðindi. 1997-1998, A-deild, þingskjal 1104.  
Alþingistíðindi. 1999-2000, A-deild, þingskjal 770.  
Alþingistíðindi. 2004-2005, A-deild, þingskjal 883.  
Alþingistíðindi. 2006-2007, A-deild, þingskjal 788.  
Alþingistíðindi. 2006-2007, A-deild, þingskjal 1132.  
Alþingistíðindi. 2007-2008, A-deild, þingskjal 628.  
Alþingistíðindi. 2009-2010, A-deild, þingskjal 963.

### *Ritaðar heimildir*

Ágúst Einarsson. *Þættir í rekstrarhagfræði II, (3. útgáfa)*. Reykjavík: Bókaklúbbur atvinnulífsins/Útgáfufélagið Heimsljós.

Ásgeir Einarsson og Jóna Björk Helgadóttir: *Breytingar á samkeppnislögum*, Úlfljótur 2001, 1. tbl.

Friðgeir Björnsson. (2005). *Úrskurðarnefndir í stjórnslunni - ritgerð*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Jóna Björk Helgadóttir: *Meðferð samkeppnismála*, Úlfljótur 2000. 3. tbl.

Ólafur Jóhannes Einarsson: *Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum*. Reykjavík 2005.

Páll Sigurðsson. (2006). Samninga- og kröfuréttur. Í Róbert R. Spanó (ritstjóri). *Um lög og rétt: helstu greinar í lögfræði*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Samkeppniseftirlitið (2008). *Ársrit Samkeppniseftirlitsins 2008*. Reykjavík: Samkeppniseftirlitið.



Stefán Már Stefánsson. Samkeppnisreglur. Félag íslenskra iðnrekenda, Reykjavík 1993.

Stefán Már Stefánsson. *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*. Bókaútgáfa Orators Reykjavík 2000

Wish, Richard: *Competition law*, sjötta útgáfa. Oxford University Press, Oxford 2009.

## Vefheimildir

International Competition Network. (e.d.) *The ICN Factsheet and Key Messages*. Sótt 2. maí af <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc608.pdf>

Samkeppniseftirlitið. (e.d.) *Reglur um málsmeðferð*. Sótt 2. maí af [http://www.samkeppni.is/samkeppni/is/kvartanir\\_og\\_erindi/krofur\\_til\\_erinda/](http://www.samkeppni.is/samkeppni/is/kvartanir_og_erindi/krofur_til_erinda/)

Samkeppniseftirlitið. (e.d.). *Samkeppniseftirlitið*. Sótt 23. apríl af <http://samkeppni.is/is/samkeppniseftirlitid>

Samkeppniseftirlitið. (e.d.). *Samrunamál*. Sótt 29. apríl af <http://www.samkeppni.is/is/samrunamal/>

Viðskiptaráðuneytið. Sameiginlega yfirlýsing Viðskiptaráðuneytis og Samkeppniseftirlits um samkeppnismál. Sótt af:

[http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/samkeppniseftirlit/heimasida\\_-\\_stjornsyslukaera/2008/sameiginleg\\_yfirlysing\\_ivr\\_og\\_se\\_um\\_samkeppnismal.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/samkeppniseftirlit/heimasida_-_stjornsyslukaera/2008/sameiginleg_yfirlysing_ivr_og_se_um_samkeppnismal.pdf)

## Lagaskrá

*Íslensk lög, gildandi og brottfallin*

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Lög nr. 33/1944.

Lög nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti

Lög um yfirskattanevnd nr. 30/1992

Lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið

Samkeppnislög nr. 8/1993

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Upplýsingalög nr. 50/1996



Lög nr. 96/1998 um breyting á lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, með síðari breytingum.

Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

Lög nr. 15/1998 um dómstóla

Lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga

Lög nr. 107/2000 um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993 með síðari breytingum

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Samkeppnislög nr. 44/2005

Lög nr. 52/2007 um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005

Lög nr. 100/2007 um almannatryggingar

Lög nr. 94/2008 um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005 með síðari breytingum

### ***Reglugerðir***

Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007

### ***Bandarísk lög***

The Sherman Act 1890

The Clayton Act 1914

Federal Trade Commission Act 1914

### ***Evrópsk lög***

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið frá 3. Maí 1992 – EES samningurinn.

Samningurinn um stofnun Efnahagsbandalags Evrópu, Rómarsáttmálinn, 25. Mars 1957.

## **Dómar, ákvarðanir og úrskurðir**

Hrd. nr. 297/1998

Hrd. nr. 63/1997

### ***Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins:***

Ákvörðun frá 5. febrúar 2008 í máli nr. 8/2008. *Samruni JPV útgáfu ehf. og Vegamóta ehf.*

Ákvörðun frá 2. júlí 2009 í máli nr. 2/2009. *Meint brot Símans hf. með tilboði í 3G netlykil og áskrift.*





## Viðauki I

**Pskj. 963 — 572. mál.**

### **Frumvarp til laga**

#### **um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.**

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

#### 1. gr.

Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Með kærú skal fylgja málskotsgjald, að upphæð 200.000 kr., og rennur gjaldið í ríkissjóð. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála tekur kærú ekki til meðferðar nema málskotsgjald fylgi.

#### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

a. Í staðinn fyrir orðin „10., 11. og 12. gr.“ í a-lið 1. mgr. kemur: bannákvæði laga þessara, sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafa verið samkvæmt þessum lögum.

b. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni. Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt raskar samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna.

c. 1. másl. 2. mgr. orðast svo: Aðgerðir 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.

d. 2. másl. 2. mgr. orðast svo: Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr.

#### 3. gr.

Á eftir 17. gr. f laganna kemur ný grein, 17. gr. g, svohljóðandi:

Fyrirtæki sem tilkynnir samruna skv. 17. gr. a skal greiða samrunagjald. Gjaldið nemur 250.000 kr. fyrir hvert fyrirtæki sem tekur þátt í samrunanum. Gjaldið er greitt við afhendingu samrunatilkynningar og rennur það í ríkissjóð.

#### 4. gr.

Á eftir orðinu „aðili“ í 1. másl. 41. gr. laganna kemur: þ.m.t. Samkeppniseftirlitið.



## 5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### **Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

Frá þeim tíma sem liðinn er frá haustmánuðum 2008 hefur skapast um það alþjóðleg samstaða að verndun eða efling virkrar samkeppni sé afar mikilvæg í efnahagskreppum. Um þetta er m.a. fjallað í skýrslu norrænna samkeppnisyfirvalda um samkeppni og efnahagskreppur sem birt var síðla árs 2009. Þar kemur fram það mat að virk samkeppni og samkeppnisstefna sé ein af forsendum norræna velferðarkerfisins. Af fjármálakreppum fyrri tíðar megi læra að aðgerðir sem miða að því að viðhalda og efla virka samkeppni stuðla að því að þjóðir vinni sig hraðar en ella upp úr efnahagslæggðum. Samkeppni milli fyrirtækja sé þannig mikilvæg til þess að hraða efnahagsbata og mynda grundvöll fyrir atvinnusköpun og hagsæld. Telur ráðuneytið að þessi sjónarmið eigi augljóslega við hér á landi og því mikilvægt að huga að styrkingu samkeppnislaga. Er þetta frumvarp lagt fram í þessu skyni.

Lagðar eru til eftirfarandi breytingar:

Í fyrsta lagi er í 1. gr. lagt til að með kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála skuli fylgja kærugjald að upphæð 200.000 kr.

Í öðru lagi er lagt til að nýr málslíður bætist við 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er heimilar Samkeppniseftirlitinu að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni.

Í þriðja lagi er lagt til að innheimt verði sérstakt gjald, samrunagjald, sem greiða skal við hvern samruna sem tilkynntur er Samkeppniseftirlitinu óháð stærð þeirra fyrirtækja sem að samrunanum koma eða þeirri vinnu sem Samkeppniseftirlitið lætur í té vegna hans.

Í fjórða lagi er lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimild til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla. Sú staðreynd að Samkeppniseftirlitið hefur ekki málskotsrétt til dómstóla takmarkar möguleika eftirlitsins til þess að efla samkeppni og gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum. Hlutverk eftirlitsins er meðal annars að vernda þá lögvörðu almannahagsmuni sem felast í virkri samkeppni og því óeðlilegt að það geti ekki gætt almannahagsmuna til sóknar fyrir dómstólum.

### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæta kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála en í henni sitja þrír nefndarmenn. Tilgangur þeirra breytinga sem nú eru lagðar til er að stuðla að skilvirkni og tryggja að fyrirtæki taki þátt í þeim kostnaði sem fellur á ríkið vegna starfa áfrýjunarnefndarinnar.

Í meðfylgjandi töflu er að finna yfirlit yfir fjölda kæra annars vegar og úrskurða hins vegar á hverju ári frá gildistöku núgildandi samkeppnislaga, nr. 44/2005. Þau lög tóku gildi á miðju ári 2005, en fyrir þann tíma fjallaði áfrýjunarnefndin einnig um ákvarðanir sem nú heyra undir Neytendastofu.



	Kætur	Úrskurðir
2005, 2. ársfj.	10	9
2006	8	8
2007	9	10
2008	12	8
2009	18	14

Eins og sjá má af töflunni hélst málafjöldi í kringum einn tug á ári á árunum 2005 til og með 2008. Miklu fleiri mál komu hins vegar til meðferðar á árinu 2009. Að sama skapi hefur svokallað áfrýjunarhlutfall snarhækkað, frá því að vera á bilinu 9,5% til 11,5% síðustu ár, í tæplega 20% á árinu 2009. Með áfrýjunarhlutfalli er átt við hlutfall kærðra ákvarðana sem birtar eru á heimasíðu. Í kjölfar bankahrunsins hefur verkefnum fjölgað og álag á stofnunina aukist til muna. Fjölgun kæra er í takt við það. Ekki er ólíklegt að þessi þróun haldi áfram.

Hefði áfrýjunargjald samkvæmt frumvarpinu verið í gildi á árunum 2007 og 2008 hefðu tekjur af því samtals numið 1,8 millj. kr. á árinu 2007 (samanborið við 6 millj. kr. í launakostnað) og 2,4 millj. kr. á árinu 2008 (samanborið við 12,4 millj. kr. í launakostnað). Gjaldið mun því ekki standa undir nema hluta af kostnaðinum.

Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála geta verið umfangsmiklir og flóknir og falið í sér ítarlega skoðun á viðskiptalífnum og lögfræðilegum og hagfræðilegum álitaefnum. Mál sem fara fyrir nefndina varða ávallt atvinnustarfsemi og af því leiðir að sjaldnast eru einstaklingar aðilar málsins. Hér eiga því ekki við sömu neytendaverndarsjónarmið varðandi málskot til æðra stjórnvalds og verður því að telja réttlæt看legt að málsaðilar taki þátt í að greiða kostnað af umfjölluninni. Jafnframt er eðlilegt að málum sé ekki skotið til áfrýjunarnefndar nema viðkomandi hafi raunverulega hagsmuni af málskotinu. Málskotsgjald stuðlar að því.

Álitaefnin sem úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála lúta að geta snúist um mikla fjárhagslega hagsmuni aðila og kostnaður af störfum nefndarinnar er verulegur. Í raun veur það athygli að málskot til nefndarinnar hafi ekki haft í för með sér kostnað fyrir þann sem ákveður að skjóta ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til nefndarinnar. Með hliðsjón af framansögðu er því lagt til að í 4. mgr. 9. gr. verði kveðið á um sérstakt málskotsgjald að upphæð 200.000 kr. og rennur gjaldið í ríkissjóð. Þess má geta að í Danmörku er fyrirkomulagið með svipuðum hætti. Þar starfar áfrýjunarnefnd samkeppnismála en til hennar má skjóta ákvörðunum danska samkeppniseftirlitsins. Í reglugerð um áfrýjunarnefndina er kveðið á um 5.000 DKR málskotsgjald sem skylt er að greiða til þess að nefndin taki mál til skoðunar. Gjald þetta er heimilt (en ekki skylt) að endurgreiða að hluta eða öllu leyti ef málið hefur unnist fyrir nefndinni.

#### Um 2. gr.

Með þessu ákvæði er lögð til breyting á 16. gr. samkeppnislaga þar sem kveðið er á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða.

Samkvæmt gildandi samkeppnislögum getur Samkeppniseftirlitið tekið stjórnvaldsákvörðun og beint fyrirmælum til fyrirtækja eða samtaka þeirra sem brotið hafa gegn bannreglum samkeppnislaga. Slík fyrirmæli getur einnig verið að finna í ákvörðunum sem teknar eru vegna samkeppnishamlandi samruna eða í sáttum sem Samkeppniseftirlitið gerir við hlutaðeigandi fyrirtæki skv. 17. gr. f laganna. Ljóst er að fyrirtæki geta brotið gegn fyrirmælum í ákvörðunum eða sáttum og varða slík brot stjórnvaldssektum. Hins vegar geta brotin verið þess eðlis að nauðsynlegt sé að breyta viðkomandi fyrirmælum til að vinna enn frekar gegn brotum og samkeppnishömlum. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur að Samkeppniseftirlitið geti breytt skilyrðum fyrir því að heimila samruna ef forsendur hafa breyst og skilyrðin tryggja ekki lengur virka samkeppni, sbr. t.d. úrskurð nr. 6/2007.



Æskilegt er hins vegar að Samkeppniseftirlitið hafi skýra almenna lagaheimild til að setja ný fyrirmæli þegar ákvörðun eða sátt er brotin. Sökum þessa er lagt til í a-lið að í stað orðanna „10., 11. og 12. gr.“ komi „bannákvæði laga þessara, sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafa verið samkvæmt þessum lögum.“

Varðandi breytingarnar sem lagðar eru til í b-lið er fyrst rétt að líta til þess að í 17. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993, var kveðið á um að samkeppnisráð gæti gripið til aðgerða gegn aðstæðum, samningum, skilmálum og athöfnum sem hefðu skaðleg áhrif á samkeppni og tekin dæmi um hvað gæti falist í hinum skaðlegu áhrifum. Orðinu „aðstæður“ var bætt inn að tilstuðlan efnahags- og viðskiptanefndar en nefndina taldi vanta „heimild til handa samkeppnisráði til að bregðast við, ekki vegna einhverra sérstakra tiltekinna ákvarðana í fyrirtæki, ekki vegna samninga sem fyrirtæki hafa gert, ekki vegna einhverra skilmála eða athafna sem lægju fyrir og hægt væri að vísa í, heldur einfaldlega vegna aðstæðna sem menn gætu staðið frammi fyrir og kölluðu á að gripið væri til aðgerða.“ Með lögum nr. 107/2000 voru gerðar breytingar á þágildandi samkeppnislögum og horfið frá blönduðu kerfi bann- og misbeitingarreglna og teknar upp bannreglur að erlendri fyrirmynd. Í því samhengi var gerð breyting á 17. gr. og almenn heimild til íhlutunar vegna samninga og athafna fyrirtækja sem höfðu skaðleg áhrif á samkeppni felld brott, en í stað þess var samkeppnisráði veitt heimild til að stöðva hegðun sem braut í bága við bannreglur laganna. Við þessa breytingu var þess hins vegar sérstaklega gætt að heimild til þess að vinna gegn samkeppnishamlandi aðstæðum félli ekki á brott. Kom fram í frumvarpi sem varð að þeim lögum „að þrátt fyrir þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði á 17. gr. hafi samkeppnisráð eftir sem áður möguleika til að grípa inn í aðstæður sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.“

Með núgildandi samkeppnislögum var veitt skýr heimild til þess að krefjast skipulagsbreytinga á fyrirtækjum í þeim tilvikum þar sem slík aðgerð er nauðsynleg til þess stöðva brot á samkeppnislögum. Hins vegar var felld úr gildi framangreind heimild til þess að grípa inn í aðstæður sem raska samkeppni. Í athugasemdum í frumvarpinu var bent á að ef það ákvæði stæði óbreytt í lögum hefði Samkeppniseftirlitið víðtækari heimild til þess að krefjast skipulagsbreytinga en t.d. framkvæmdastjórn EB og Eftirlitsstofnun EFTA „þar sem heimildin til að krefjast skipulagsbreytinga yrði ekki takmörkuð við að fyrirtæki hefði brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga.“

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. reglugerð 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.

Til stuðnings því að rýmka heimildir Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti er í upphafi rétt að líta til þess að samkeppnislög ríkja byggjast almennt á tveimur meginstöðum:

- Annars vegar bannreglum sem ætlað er að koma í veg fyrir að fyrirtæki raski samkeppni með hegðun sinni á markaði (sbr. t.d. 10. og 11. gr. samkeppnislaga sem banna samkeppnishamlandi samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu).
- Hins vegar reglum sem ætlað er að koma í veg fyrir að fyrirtæki breyti samkeppnislegri gerð markaðarins og dragi úr samkeppni með samruna eða yfirtöku (sbr. t.d. ákvæði 17. gr. c samkeppnislaga).

Eftir sem áður er ljóst að samkeppnishömlur geta í vissum tilvikum átt rót sína að rekja til annarra atriða en samruna eða brota fyrirtækja á bannreglum samkeppnislaga. Hugsanlegt er t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess í óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að



verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felst hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raskar samkeppni. Þá geta einkenni á markaði eða háttsemi tiltekinna fyrirtækja dregið úr virkri samkeppni þrátt fyrir að þessi atriði falli ekki nauðsynlega undir bannreglur samkeppnisréttarins. Dæmi um það er háttsemi fyrirtækja á fákeppnismarkaði sem gerir þeim auðveldara að stunda þegjandi samhæfingu án þess þó að í háttseminni felist samskipti milli viðkomandi fyrirtækja sem leiða til þess að hún félli undir bann við ólögmaetu samráði.

Sú röskun á samkeppni sem leitt getur af framangreindu getur verið jafn alvarleg fyrir neytendur og sú takmörkun á samkeppni sem leiðir af broti á bannreglum samkeppnislaga. Sökum þessa hafa ýmis ríki í samkeppnislögum sínum úrræði sem ætlað er vinna gegn samkeppnishömlum af þessum toga, sbr. nánar hér á eftir. Slík úrræði ganga mislangt en segja má að kjarni slíkra reglna felist í því að veitt er heimild til þess að breyta tilteknu ástandi eða háttsemi á markaðnum til frambúðar í því skyni að bæta virkni viðkomandi markaðar og efla samkeppni almenningi og atvinnulífínu til hagsbóta. Úrræði þessi eru þannig til viðbótar við bann- og samrunareglur samkeppnisréttarins og eru sett til þess að unnt sé bregðast við hvers konar háttsemi eða aðstæðum sem takmarka samkeppni og skaðar þar með kjör almennings.

Í 14. gr. norsku samkeppnislaganna, nr. 12/2004, kemur þannig fram að unnt sé að grípa til aðgerða gegn viðskiptaháttum, samningum eða aðgerðum sem takmarka eða eru líklegar til að takmarka samkeppni. Ekki er skilyrði fyrir beitingu þessa ákvæðis gagnvart fyrirtækjum að þau hafi brotið gegn bannákvæðum norskra samkeppnislaga. Í skýringum í frumvarpi með norsku lögunum segir að ekki sé unnt að útiloka að upp komi tilvik sem raski samkeppni en feli ekki í sér brot á banni laganna við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Einnig geti verið um að ræða tilvik þar sem erfitt sé að sanna brot á bannreglum. Er talið nauðsynlegt að norsku samkeppnislögin hafi að geyma heimild til að grípa inn í slíkar samkeppnishömlur. Hér má einnig vísa til bandarískis samkeppnisréttar. Á grundvelli 5. gr. laga um Federal Trade Commission geta bandarísk samkeppnisyfirvöld bannað eða breytt háttsemi fyrirtækja jafnvel þótt hún fari ekki gegn bannreglum bandarískra samkeppnislaga (Sherman-lögin).

Í breskum samkeppnisrétti er að finna víðtækar heimildir til að grípa til aðgerða gegn samkeppnishömlum sem ekki stafa af samruna eða broti fyrirtækja á bannreglum breskra samkeppnislaga. Samkvæmt breskum samkeppnislögum getur breska samkeppniseftirlitið vísað málum til annars stjórnvalds á sviði samkeppnisréttar (samkeppnisnefndin (Competition Commission)) þegar eftirlitið telur líkur á því að til staðar séu aðstæður eða einkenni á tilteknum breskum markaði sem takmarki eða raski samkeppni, sbr. 131. gr. Enterprise-laganna. Aðstæður eða einkenni á viðkomandi markaði eru í þessum skilningi skilgreind sem hvers konar þættir í gerð eða uppbyggingu viðkomandi markaðar og hvers konar hegðun m.a. fyrirtækja sem kaupa og selja vöru á viðkomandi markaði. Breska samkeppniseftirlitið hefur bent á að mál af þessum toga (market investigations) snúist ekki um rannsókn á því hvort fyrirtæki hafi brotið lög með því að hafa með sér ólögmaett samráð eða misnotað markaðsráðandi stöðu. Tilgangur þessara rannsókna sé að kanna hvort samkeppni sé virk á viðkomandi markaði í heild sinni. Þegar slík samkeppnisleg vandamál séu til staðar dugi ekki endilega bannreglur breskra samkeppnislaga. Ef samkeppnisnefndin kemst að þeirri niðurstöðu að aðstæður á markaði raski samkeppni hefur hún mjög víðtækar heimildir til að grípa til aðgerða. Getur nefndin til að mynda mælt fyrir um uppskiptingu fyrirtækja ef það er talið nauðsynlegt til að tryggja virka samkeppni. Samkvæmt þessu er ljóst að bresk samkeppnisyfirvöld geta breytt háttsemi fyrirtækja eða krafist skipulagsbreytinga hjá fyrirtækjum þrátt fyrir að þau hafi ekki brotið gegn þarlandum samkeppnislögum.

Eins og framan er rakið er sérstaklega brýnt að verja eða efla samkeppni í efnahagskreppum þar sem slíkt stuðlar að hraðari endurreisn atvinnulífsins almenningi til hagsbóta. Þá ber að líta til þess að landfræðileg einangrun landsins, fámenni og tilhneiging til myndunar fákeppnismarkaða fela í sér sterk rök fyrir því að hér á landi gildi mjög öflug samkeppnislög. Sökum þessa er brýnt að styrkja samkeppnislögin og gera Samkeppniseftirlitinu enn frekar kleift að bregðast við alvarlegum



samkeppnishömlum sem stafað geta m.a. af óhæfilegri samþjöppun á markaði og skaðlegri fákeppni. Er það gert með því að veita Samkeppniseftirlitinu heimild sem byggist á svipaðri hugsun og samskonar heimild í m.a. breskum rétti.

Hér skiptir einnig máli að skv. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er það eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skal þetta gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasamþjöppunar sem takmarkað geta samkeppni. Segir einnig í ákvæðinu að stofnunin skuli vegna þessa grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni. Ákvæðið sjálft veitir hins vegar enga sjálfstæða heimild til aðgerða. Getur Samkeppniseftirlitið því aðeins gripið til aðgerða vegna skaðlegra stjórnunar- og eignatengsla ef þau fela í sér brot á bannreglum samkeppnislaga eða verða til við samruna. Með þeirri breytingu sem lögð er til á 16. gr. mundu möguleikar Samkeppniseftirlitsins að vinna gegn hamlandi stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja hér á landi aukast. Eins verður að telja það sérstaklega mikilvægt að eftirlitið hafi slíkar heimildir í því ástandi sem ríkir á mörkuðum í dag þar sem mörg fyrirtæki hafa verið yfirtekin af fjármálafyrirtækjum í kjölfar efnahagshrunsins, en það getur haft veruleg áhrif á helstu samkeppnismarkaði hér á landi.

Til að ná fram þessari styrkingu á samkeppnislögum er með b-lið lagt til að nýjum staflíð verði bætt við 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og Samkeppniseftirlitinu heimilað að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni. Er skýrt tekið fram að með aðstæðum sé átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Þá tekur hugtakið háttsemi til hvers konar atferlis sem á einhvern hátt raskar samkeppni. Af þessu, og þeim breytingum sem lagðar eru til á 2. mgr. ákvæðisins, leiðir að Samkeppniseftirlitinu verður m.a. heimilt að skipta upp markaðsráðandi fyrirtækjum ef það getur sýnt fram á það með fullnægjandi rökum að staða þeirra á markaðnum feli í sér alvarlega röskun á samkeppni. Verður Samkeppniseftirlitið í því samhengi að skilgreina viðkomandi markað og leiða í ljós með skýrum hætti þær samkeppnishömlur sem um er að tefla. Í slíkum breytingum á skipulagi fyrirtækja felast ekki óeðlileg afskipti af eignarréttindum heldur er um að ræða nauðsynlega aðgerð til þess að vernda mikilvæga almannahagsmuni. Ekkert fyrirtæki getur átt réttmæta kröfu til þess að vera til frambúðar í yfirburðastöðu sem hindrar með alvarlegum hætti virka samkeppni.

Ljóst er hins vegar að aðeins verður gripið til slíkra aðgerða í undantekningartilvikum og uppfylla verður ákvæði 3. másl. 2. mgr. um að ekki sé fyrir hendi jafnárangursríkt úrræði sem er minna íþyngjandi. Þá ber að hafa í huga að viðkomandi fyrirtæki geta skotið ákvörðun um breytingu á skipulagi til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og eftir atvikum til dómstóla. Í slíkum málum gildir sú undantekningarregla til hagsbótar fyrir viðkomandi fyrirtæki að málskot til dómstóla frestar réttaráhrifum úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála um breytingar á skipulagi þess, sbr. 41. gr. samkeppnislaga. Tryggir þetta réttaröryggi viðkomandi fyrirtækja og möguleika til að láta reyna á lögmæti kröfu samkeppnisyfirvalda um breytingar á skipulagi þeirra.

Með breytingum í c- og d-lið er verið að aðlaga texta 2. mgr. að þeim breytingum sem lagðar eru til á 1. mgr.

### Um 3. gr.

Hér á landi verða fjölmargir samrunar ár hvert en aðeins ber að tilkynna samruna til Samkeppniseftirlitsins fari heildarvelta fyrirtækjanna yfir ákveðin mörk. Tilkynningarskyldan miðast við samruna þar sem sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er meiri en 2 milljarðar kr. á Íslandi og að minnsta kosti tvö fyrirtækjanna hafa 200 millj. kr. ársveltu hvert um sig. Berist Samkeppniseftirlitinu samrunatilkynning ber því að taka afstöðu til samrunans innan skilgreindra og lögbundinna tímafresta. Að öðrum kosti getur ekki orðið af íhlutun vegna hans. Í þessu felst að



ákvörðun um að sameina fyrirtæki yfir framangreindum stærðarmörkum er um leið ákvörðun um ráðstöfun á rekstrarsvigrúmi Samkeppniseftirlitsins, sem ákveðið er í fjárlögum hvers árs. Vegna hinna lögbundnu fresta ganga þær athuganir fyrir öðrum. Í ljósi þessa er eðlilegt að fyrirtæki sem tilkynnir samruna þurfi að greiða gjald sem gengur þá upp í þann kostnað sem rannsóknin hefur í för með sér.

Sú vinna sem verður af úrvinnslu samrunatilkynninga hjá Samkeppniseftirlitinu er mismikil eftir því um hvers konar samruna er að ræða. Það er því miklum erfiðleikum háð að áætla kostnað við meðferð hvers samruna fyrir sig. Í ljósi þess er lagt til að innheimta sérstakt gjald, samrunagjald, sem greiða skal við hvern samruna óháð stærð þeirra fyrirtækja sem að samrunanum koma eða þeirri vinnu sem Samkeppniseftirlitið lætur í té vegna hans. Ljóst er þó að gjaldið mun ekki standa undir kostnaði við eftirlit Samkeppniseftirlitsins, a.m.k. í þeim tilvikum þegar ítarlegar rannsóknar er þörf.

Samrunagjald er nýmæli hér á landi en ekkert annarra Norðurlandanna hefur lögfest ákvæði þar um. Hins vegar er samrunagjald þekkt í ýmsum öðrum Evrópulöndum, t.d. í Austurríki, Þýskalandi, Bretlandi og Spáni. Lagt er til að samrunagjaldið nemi 250.000 kr. og skal greiða Samkeppniseftirlitinu gjaldið við afhendingu samrunatilkynningar. Við ákvörðun þessarar upphæðar var t.d. höfð hliðsjón af skráningargjaldi fyrirtækja- og hlutafélagaskrár. Við stofnun einkahlutafélags skal greiða 88.500 kr., við stofnun hlutafélags 171.000 kr., við stofnun sjálfseignarstofnunar í atvinnurekstri 88.500 kr. og við stofnun samvinnufélags 171.000 kr.

Rétt þykir að útskýra nánar þær tegundir gjalda sem helst koma til greina við ákvörðun samrunagjalds. Í fyrsta lagi er um að ræða flatt gjald (flat fees), líkt og lagt er til að lögfest verði í samkeppnislög. Þetta gjald er samræmt og lagt á allar tilkynningar vegna samruna, óháð stærð eða umfangi samrunanna. Kostir þess eru einkum að gjaldið er fyrirsjáanlegt og hlutlaust en megingalli þess er að gjaldið er ekki í neinu samhengi við umfang samruna og vinnuframlag eftirlitsaðila vegna hvers samruna. Í öðru lagi kemur til greina að innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu (fee for service). Þá er gjaldið miðað við þann tíma sem samkeppnisyfirvöld þarfnast til að fara yfir viðkomandi samruna. Kosturinn við slík gjöld er að fyrirtækin sem málið varðar greiða vegna þess tíma sem fer í að yfirfara samrunann en ókosturinn er að samrunaefirlit með fyrirtækjum á starfsvettvangi sem ekki hefur fengið skoðun nýlega getur tekið langan tíma og þýtt mikil útgjöld fyrir viðkomandi fyrirtæki. Jafnframt er ekki hægt að innheimta gjaldið fyrr en eftir að samkeppnisyfirvöld hafa lokið við skoðunina á samrunanum og það gæti leitt til ágreinings um útreikning gjalda. Í þriðja lagi getur verið um að ræða gjöld sem eru tengd umfangi (tiered fees based on complexity). Í slíkum tilvikum tengist útreikningurinn á samrunagjaldi því hversu flókinn samruninn er. Í Austurríki er t.d. innheimt fast gjald vegna samrunatilkynninga en ef samruninn þarf að fá ítarlega skoðun bætist við aukagjald. Gjald af þessum toga getur verið sanngjarnara en flatt gjald ef það eru ekki tengsl á milli stærðar samruna og þess hversu flókinn hann er. Það getur hins vegar komið upp ágreiningur um hvort samruni teljist flókinn eða ekki. Einnig getur skapast hættu á að fyrirtæki hætti einfaldlega við samruna ef samkeppnisyfirvöld komast að því að viðkomandi samruni muni þarfnast frekari skoðunar. Í fjórða lagi getur verið um að ræða gjöld tengd tekjum viðkomandi fyrirtækja (tiered fees based on size of transaction/size of revenues). Samrunagjald er þá byggt á tekjum viðkomandi fyrirtækis í viðkomandi landi. Dæmi um lönd með kerfi sem þetta eru Bandaríkin, Bretland og Spánn. Helsti ókostur þessa fyrirkomulags er að ekki þarf að vera samhengi á milli þess hversu miklar tekjur fyrirtækið hefur og þess hversu mikla vinnu samkeppnisyfirvöld þurfa að leggja fram til þess að skoða samrunann.

Í frumvarpi þessu er lagt til að valin verði einfaldasta útfærsla gjaldtöku sem völ er á. Að fenginni reynslu af henni kann síðar að koma til athugunar að taka upp annars konar tilhögun, sbr. það sem hér var rakið.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er lagt til að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar



samkeppnismála til dómstóla. Samkvæmt meginreglu stjórnsluréttar er úrlausn æðra setts stjórnvalds um skýringu á lögum bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Getur hið lægra setta stjórnvald því aðeins hlutast til um að fá úrskurði æðra setts stjórnvalds (t.d. úrskurðarnefndar) hnekkt, að til staðar sé ótvíræð lagaheimild fyrir það að skjóta deiluefninu til dómstóla, enda er almennt ekki talið að lægra sett stjórnvöld hafi lögvarða hagsmuni af því að geta borið mál undir dómstóla.

Undantekningu frá meginreglunni er þó að finna í lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar, lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, upplýsingalögum, nr. 50/1996, og lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.

Samkvæmt 41. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, getur aðili máls borið úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála undir dómstóla. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 297/1998, sem þáverandi samkeppnisráð höfðaði gegn Myllunni-Brauði, Mjólkursamsölunni í Reykjavík og áfrýjunarnefnd samkeppnismála, segir: „Getur hið lægra setta stjórnvald því aðeins hlutast til um að fá úrskurðinum hnekkt að fyrir hendi sé ótvíræð lagaheimild fyrir það til að skjóta deiluefninu til dómstóla“. Samkeppnisráð taldist ekki aðili máls í framangreindum skilningi og var 51. gr. þágildandi samkeppnislaga, nr. 8/1993, sem samsvarar núgildandi 41. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, ekki talin fela í sér heimild til handa samkeppnisráði að bera málið undir dómstóla.

Samkeppniseftirlitinu er hins vegar stefnt þegar málsaðilar bera úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála undir dómstóla. Sú niðurstaða var staðfest í dómi Hæstaréttar frá 17. febrúar 1997 í máli nr. 63/1997, Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma gegn samkeppnisráði og áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Samkeppniseftirlitið getur því þurft að verja ákvarðanir áfrýjunarnefndarinnar þó svo að þær fari í bága við afstöðu eftirlitsins.

Sú staðreynd að Samkeppniseftirlitið hefur ekki málskotsrétt til dómstóla takmarkar möguleika eftirlitsins til þess að gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum. Hlutverk eftirlitsins er meðal annars að vernda þá lögvörðu almannahagsmuni sem felast í virkri samkeppni og því óeðlilegt að það geti ekki gætt almannahagsmuna til sóknar fyrir dómstólum. Mikilvægt er að eftirlitið geti, eftir atvikum, varið fyrir dómstólum niðurstöðu ákvarðana sinna sem áfrýjunarnefndin hefur ógilt eða breytt. Slíkt leiðir til jafnræðis aðila máls og einnig er hægt að leiða líkur að því að það leiði til ennþá vandaðri málsmeðferðar hjá áfrýjunarnefndinni. Oft er um að ræða stór og mikilvæg mál sem eru stefnumarkandi á markaði og er fyrst og fremst ætlað að stuðla að aukinni samkeppni neytendum til hagsbóta. Því er ljóst að mikilvægt er að eftirlitið geti borið úrskurði áfrýjunarnefndarinnar undir dómstóla.

Um 5. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi.

## **Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*





## **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.**

Frumvarp þetta hefur það megin markmið að efla eftirlit og samkeppni í viðskiptum á milli fyrirtækja sem starfa á markaði. Með því að styrkja lagaheimildir samkeppnisyfivalda er þess einnig vænst að unnt verði að veita aðhald sem stuðlar að því að hagkerfið jafni sig hraðar af efnahagshruninu 2008 en annars yrði með óbreyttum lögum.

Í frumvarpinu er lagðar til eftirtaldar breytingar. Í fyrsta lagi er lagt til að með kærui til áfrýjunarnefndar samkeppnismála skuli fylgja málskotsgjald að fjárhæð 200.000 kr. sem renni til ríkissjóðs. Í öðru lagi er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni. Í þriðja lagi er lagt til að innheimt verði sérstakt gjald, samrunagjald, sem greiða skal við hvern þann samruna sem tilkynntur er Samkeppniseftirlitinu og rennur til ríkissjóðs. Í fjórða lagi er lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimild til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla.

Tilgangur þess að leggja á málskotsgjald þegar kært er til áfrýjunarnefndar samkeppnismála er í fyrsta lagi að þeir einir nýti sér réttinn sem raunverulegra hagsmuna hafa á málskotinu. Breytingunni er því ætlað að draga úr fjölda minni háttar mála sem kærð eru til nefndarinnar. Í annan stað er litið til þess að gjaldið mæti einhverjum hluta af kostnaðinum við nefndina, sem hefur vaxið mikið á undanförunum árum. Frá gildistöku laganna og fram til ársins 2008 voru árlega um 10 mál kærð. Á síðasta ári varð mikil aukning í fjölda kæra og að sama skapi hækkaði áfrýjunarhlutfallið frá því að vera 10% á árunum 2005 til 2008 í það að vera 20% árið 2009 og er útlit fyrir frekari fjölgun mála á þessu ári. Málin sem tekin eru fyrir geta verið flókin og krafist mikillar vinnu og þar eru yfirleitt miklir hagsmunir í húfi. Því verður að teljast líklegt að fjöldi þeirra mála sem vísað verður til áfrýjunarnefndarinnar muni ekki fækka mikið vegna málskotsgjaldsins. Að fenginni reynslu fyrri ára má áætla að tekjur ríkissjóðs af gjaldinu geti numið 2–5 m.kr. á ári.

Til þess að megin markmið frumvarpsins nái tilgangi sínum þ.e. að veita aukið aðhald á samkeppnismörkuðum þarf stofnunin að byggja upp þekkingu og reynslu af beitingu heimildarinnar og ráðast í rannsóknir á viðkomandi samkeppnismörkuðum. Eðli málsins samkvæmt eru slíkar rannsóknir umfangsmiklar og kostnaður af þeim getur hlaupið á tugum milljóna króna. Því áformar Samkeppniseftirlitið að fjölga stöðugildum um 2–3 ef fjárveitingar fást til þess. Kostnaður vegna þessa yrði ekki minni en 20 m.kr. á ári. Í yfirstandi fjárlögum er ekki gert ráð fyrir þessum nýju stöðugildum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að innheimt verði samrunagjald af öllum fyrirtækjum sem taka þátt í samruna við önnur fyrirtæki. Gjaldið verði 200 þús. kr. og greiðist óháð stærð þeirra fyrirtækja sem



sameinast eða því hvort stofnunin þurfi að leggja í einhverja rannsóknarvinnu vegna samrunans. Á liðnum árum hefur fjöldi samrúma verið nokkrir tugir á ári en miklar sveiflur hafa verið á fjöldanum á milli ára. Tekjur af þessu gjaldi gætu því numið um 6–10 m.kr. á ári.

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurði áfrýjunarnefndar til dómsstóla myndi hafa mikla þýðingu fyrir möguleika eftirlitsins við að varðveita virka samkeppni á mörkuðum. Hins vegar yrði þessu ákvæði ekki beitt nema í undantekningartilvikum og ár geta liðið án þess að komi til beitingar þess. Því er kostnaður vegna þessa óljós.

Verði frumvarpið lögfest má ætla að tekjur ríkissjóðs vegna nýrrar gjaldtöku geti numið 8–15 m.kr. ári. Útgjöld vegna fjölgunar starfsmanna til að auka rannsóknir á samkeppnismörkuðum í samræmi við markmið frumvarpsins gætu numið um 20 m.kr. á ári en ekki er gert ráð fyrir fjárheimildum vegna þess í gildandi fjárlögum.