

6. kafli

Samkeppnisreglur

Samantekt

Aðild að EES-samningnum hefur haft veruleg áhrif á þróun samkeppnisreglna á Íslandi. Reglurnar hafa stuðlað að jafnari samkeppnisskilyrðum og samræmdri framkvæmd samkeppnisreglna. Þar sem samkeppnis- og ríkisstyrkjareglur EES-samningsins eru að mestu efnislega samhljóða samsvarandi reglum Evrópusambandsins hefði aðild Íslands að ESB ekki í för með sér afgerandi breytingar á samkeppnisreglum hér á landi.

1. Samkeppnismál innan ESB og EES

1.1. Hlutverk og tilgangur

Óumdeilt er að frjáls samkeppni er til þess fallin að auka hagvöxt, stuðla að nýjungum í atvinnurekstri og hámarka skilvirkni fyrirtækja, neytendum í hag. Atbeina stjórnvalda getur þó þurft til þess að raunverulegt frelsi geti ríkt og einstök fyrirtæki misbeiti ekki aðstöðu sinni. Í því felst að skapa þær aðstæður að fyrirtæki geti keppt á jafnræðisgrunni. Efni samkeppnisreglna snýr annars vegar að því að banna ákveðnar athafnir fyrirtækja sem ávallt eru skaðlegar samkeppni og hins vegar að meta aðrar athafnir með tilliti til samkeppnislegra áhrifa þeirra á viðkomandi markað.

Meginmarkmið samkeppnisreglna EES-samningsins og raunar samningsins í heild er markmiðið um jöfn samkeppnisskilyrði þar sem vörur, þjónusta, fólk og fjármagn flyst óhindrað og fyrirtæki geta stundað viðskipti án þess að samkeppni sé raskað, sbr. 1. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samkeppni getur verið raskað ýmist vegna aðgerða ríkisins eða fyrirtækja á markaði og samkeppnisreglunum er fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir að fyrirtækin á markaðnum spilli fjórfrelsinu svokallaða.

Almennt má segja að EES-samkeppnisreglurnar hafi þann tilgang, jafnt og innlendu samkeppnisreglurnar, að efla virka samkeppni. Að auki er hægt að líta á þær sem tæki til að auðvelda þá markaðssamlögun sem stefnt er að með samningnum. Hefur þetta síðastnefnda atriði, markaðssamlögunin, haft ríku hlutverki að gegna við túlkun reglnanna.

1.2. Efni reglnanna

Samkeppnisreglur og ríkisstyrkjareglur EES-samningsins eru efnislega samhljóða samsvarandi reglum Evrópusambandsins. Samkvæmt 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins eru bannaðir allir samningar milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem geta haft áhrif á viðskipti milli EFTA- og Evrópusambandsríkja og hafa að

markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað á svæðinu. Undir þessa grein falla alvarlegustu samkeppnishömlurnar, s.s. verðsamráð, framleiðslutakmarkanir og skipting markaða.

Þrátt fyrir að 1. mgr. 53. gr. feli í sér víðtæk bönn eru ekki allir samningarbannaðir sem fela í sér samkeppnishömlur. Svokölluð minniháttarregla felur í grófum dráttum í sér að samningurinn fellur utan bannreglu 1. mgr. 53. gr.¹ ef markaðshlutdeild fyrirtækja, sem hafa með sér samstarf á sama sölustigi, er minni en 5% eða minni en 10% þegar um er að ræða samstarf fyrirtækja sem ekki starfa á sama sölustigi.

Samningar, sem ekki eru minniháttar og brjóta gegn bannákvæði 53. gr., eru sjálfkrafa marklausir (*null and void*) og ekki hægt að byggja á þeim fyrir dómstólum. Að auki geta eftirlitsstofnanirnar, ESA og framkvæmdastjórnin, lagt á stjórnvaldssektir eða féviti. Sektor vegna ásetningsbrota (gegn 53. og 54. gr.) geta numið allt að 10% af árlegri veltu fyrirtækja á heimsvísu.²

Í 3. mgr. 53. gr. koma einnig fram undanþáguheimildir frá hinum ströngu bannákvæðum 1. mgr. og eiga við þegar sýnt þykir að jákvæð áhrif samkeppnishamlna séu meiri en hin neikvæðu. Þetta gildir þegar samningar eða samstilltar aðgerðir stuðla að bættri framleiðslu eða vörudreifingu eða efla tæknilega og efnahagslega framþróun. Loks er það skilyrði að neytendur fái sanngjarna hlutdeild í því sem ávinnst. Þessar undanþágur eiga við um einstök tilvik en jafnframt hafa verið gefnar út svokallaðar hópundanþágur á grundvelli 3. mgr. Með þeim eru ákveðnir flokkar samninga undanþegnir banninu í 1. mgr.

Samkvæmt 54. gr. er misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á yfirburðastöðu á EES-svæðinu ósamrýmanleg framkvæmd samningsins og því bönnuð að því leyti sem hún kann að hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

Í samanburði við 53. gr. er megininkenni 54. gr. að áherslan á bann gegn misnotkun markaðsyfirráða er óháð því hvort slíkt tengist samningum eða samráði. Báðar greinarnar stefna að sama marki, að tryggja virka samkeppni á EES-svæðinu. Ekki er unnt að fá undanþágu frá ákvæðum 54. gr. með svipuðum hætti og 53. gr. mælir fyrir um. Hins vegar er mögulegt að óska eftir svokölluðum „*negative clearance*“, sem er nokkurs konar vottorð frá eftirlitsaðilanum um að samningurinn falli ekki undir ákvæði 54. gr.

Samkvæmt 57. gr. taka samrunareglur EES aðeins til samruna sem fer yfir ákveðna veltutölu. Þannig þarf velta þeirra fyrirtækja, sem hyggjast sameinast, að vera yfir 2,5 milljarðar evra í öllum heiminum og í hverju af a.m.k. þremur aðildarríkjum verður samanlögð velta að vera yfir 100 milljónir evra til þess að samruninn sé tilkynningaskyldur til framkvæmdastjórnarinnar.

1.3. Ríkisaðstoð

¹ Sjá: Notice on agreements of minor importance which do not fall under Article 53(1) of the EEA Agreement; OJ 1998 L 200/55 and EEA Supplement to the OJ 1998 28/13.

Um ríkisaðstoð er fjallað í 87. til 89. gr. Rómarsamningsins. Reglurnar taka að meginstefnu til allra greina atvinnulífsins. Um styrki til flutningastarfsemi er fjallað í 73. gr. Rómarsamningsins sem á sér samsvörun í 49. gr. EES-samningsins. Um beitingu 87.-89. gr. Rómarsamningsins gagnvart landbúnaði og sjávarútvegi er fjallað í 36. gr. Rómarsamningsins en það ákvæði á sér ekki samsvörun í EES-samningnum þó að í 4. gr. bókunar 9 við hann sé að finna almenn ákvæði um ríkisstyrki í sjávarútvegi. Hér verður eingöngu fjallað um almennu ríkisstyrkjaákvæðin.

Meginreglan um ríkisaðstoð er í 87. gr. Rómarsáttmálans en sambærilegt ákvæði er í 61. gr. EES. Samkvæmt ákvæðinu eru bannaðir styrkir af opinberu fé sem áhrif geta haft á viðskipti milli aðildarríkjanna með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara. Undir styrkjahugtakið geta fallið bein fjárframlög og óbein, svo sem niðurgreidd lán, ríkisábyrgðir og skattaívilnanir. Frá þessu almenna banni eru undanþágur sem tilgreindar eru í 2. og 3. mgr. greinarinnar. Þannig samrýmist Rómarsamningnum aðstoð af félagslegum toga og aðstoð sem veitt er til að bæta tjón af völdum náttúruhamfara og ýmiss konar aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna svæða og greina efnahagslífsins getur samrýmst honum. Settar hafa verið leiðbeinandi reglur um nánari túlkun og útfærslu á þessum undanþágum og má þar t.d. nefna reglur um styrki við lítil og meðalstór fyrirtæki, byggðaaðstoð, styrki til að efla atvinnusköpun og rannsóknar- og þróunarstyrki. Flestar af þessum reglum eru ekki formlega bindandi en þær liggja hins vegar til grundvallar túlkunum framkvæmdastjórnarinnar á undanþágunum í 87. gr. Framkvæmdastjórnin setur reglurnar en ræðir þær áður í nefnd sem aðildarríkin sitja í og hafa þau tækifæri til að gera athugasemdir við þær. Eftirlitsstofnun EFTA setur sams konar reglur fyrir EFTA/EES-ríkin en hún hefur gefið út heildstæðar leiðbeiningar um túlkun 61. gr. EES-samningsins.

Um hlutverk framkvæmdastjórnarinnar varðandi eftirlit með ríkisaðstoð er fjallað í 88. gr. Rómarsamningnum. Framkvæmdastjórnin á að fylgjast með gildandi áætlunum um styrki og tilkynna verður til hennar nýjar áætlanir um styrkveitingar. Hún getur rannsakað einstök mál að eigin frumkvæði eða samkvæmt kæru og ef niðurstaðan er sú að styrkveiting sé ólögmat verður að hætta við hana og endurgreiða styrkinn. Nýlega var sett reglugerð þar sem málsmeðferðarreglur á sviði ríkisaðstoðar voru nánar útfærðar. Eftirlitsstofnun EFTA hefur sambærilegar heimildir og framkvæmdastjórnin en um þær er fjallað í 62. gr. EES-samningsins og bókun 3 við samninginn um eftirlitsstofnunina og dómstólinn.

Að landbúnaði og sjávarútvegi undanskildum myndi breytingin með ESB-aðild felast í því að framkvæmdastjórnin fengi eftirlitshlutverkið og Ísland hefði ríkari möguleika á að hafa áhrif á setningu reglna á þessu sviði með þátttöku í nefndum ESB sem fjalla um ríkisaðstoð.

1.4. Væntanlegar breytingar á samkeppnisreglum

Eitt af meginþáttum samkeppnisreglna er hin hraða framþróun réttarsviðsins. Reglurnar eru í stöðugri endurskoðun og breytast í samræmi við þarfir markaðarins og atvinnulífsins. Eftir áratuga beitingu reglnanna var ljóst að þær voru farnar að virka hamlandi á markaðinn. Þeim var upphaflega ætlað að vera leikreglur fyrir mun smærri markaðssvæði. Eftir stækkun Evrópusambandsins hentar hin þunglamalega miðstýring síður.

Væntanlegar breytingar fela því í sér að færa allt ákvörðunarvald nær þeim sem þær snerta og þeim sem vinna að þeim, þ.e. „heim í hérað“. Slík valddreifing til aðildarríkjanna er til mikilla bóta. Ákvarðanir verða teknar þar sem þekking á fyrirtækjunum og markaðsaðstæðum er mest. Umræddar breytingar hafa sérstaklega jákvæð áhrif hér á landi þar sem smæð markaðarins getur valdið því að frekari sérþekkingar sé þörf.

Í ljósi ofangreinds hafa reglurnar um samninga fyrirtækja á sama sölustigi (láréttir samningar) verið endurskoðaðar, endurskoðun stendur jafnframt yfir á reglum um samninga fyrirtækja á mismunandi sölustigum (lóðréttir samningar).

Samningar fyrirtækja á sama sölustigi fela í sér samvinnu um sérhæfingu og rannsóknir og þróun. Núgildandi hópundanþágur um sama efni voru að mati atvinnulífsins of þröngar, ósveigjanlegar og niðurnjörvaðar. Endurskoðun sú sem nú stendur yfir miðar að því að koma til móts við þarfir iðnaðarins og gera reglugerðirnar sveigjanlegri.

Í flestum tilfellum samvinnu, þar sem fyrirtæki þau sem í hlut eiga hafa ekki markaðsstyrk, eru áhrif samvinnunnar ekki samkeppnishamlandi. Þessar breytingar á reglugerðunum koma sér sérstaklega vel fyrir smá og meðalstór fyrirtæki, eins og flest fyrirtæki eru hér á landi, þar sem reglugerðirnar ýta undir frekari samvinnu þeirra á milli.

Samningar fyrirtækja á mismunandi sölustigi eru m.a. dreifingarsamningar. Reglugerðir þar að lútandi náðu til samninga um einkakaup, samninga um einkadreifingu og samninga um sérleyfi. Núgildandi reglugerð tekur til allra dreifingarsamninga sem uppfylla fyrir fram ákveðin skilyrði.

1.5. Væntanlegar breytingar á samkeppnisreglum – áhrif á Íslandi

Samkeppnisreglur innan EES og Evrópusambandsins gilda aðeins um samkeppnishamlandi athafnir fyrirtækja sem hafa eða geta haft áhrif á viðskipti milli tveggja eða fleiri ríkja sem aðild eiga að EES-samningnum. Samkeppnisreglur hvers lands fyrir sig gilda því áfram um viðskipti sem aðeins hafa áhrif innan landamæra hvers ríkis.

Íslensku samkeppnislögin taka mið af samkeppnisreglum EES og Evrópusambandsins. Í lögnum eru ákvæði sem banna þær samkeppnishömlur sem skaðlegastar eru. Jafnframt er í 17. gr. misbeitingarregla gagnvart þeim samkeppnishömlum sem nauðsynlegt er að leggja sérstakt mat á hvort hafi skaðleg áhrif í för með sér. Enda þótt um innlendar reglur sé að ræða er við beitingu þeirra tekið tillit til ákvarðana framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og dóma Evrópudómstólsins.

Efni EES-samningsins hefur því bæði bein og óbein áhrif á beitingu innlendra samkeppnisreglna. Hin óbeinu áhrif felast, eins og áður segir, í að tillit er tekið til ákvarðana framkvæmdastjórnarinnar og ESA auk dóma Evrópudómstólsins og EFTA dómstólsins við túlkun og beitingu innlendu reglnanna. Bein áhrif geta m.a. falist í að endurskoða túlkun annarra innlendra stjórnvalda á reglugerðum Evrópusambandsins.

2. Áhrif EES-samningsins

Með EES-samningnum er tryggt að íslensk fyrirtæki búa að mestu leyti við svipað laga- og reglugerðarumhverfi og fyrirtæki annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Nýjungar í samkeppnislöggjöf í EES-samningnum verða einnig skuldbindandi fyrir Ísland. Á hinum sífellt alþjóðlegri markaði skiptir sköpum fyrir íslensk fyrirtæki að búa við svipað lagaumhverfi og keppinautar þeirra.

Hertar og samræmdar reglur, miðað við það sem gerist í samkeppnislöndum okkar, eru ekki síst mikilvægar vegna þeirrar alþjóðavæðingar sem hvarvetna er að eiga sér stað í atvinnulífi og er í mörgum tilvikum undirstaða í aukinni alþjóðaverslun. EES-reglum á samkeppnisviði hefur einnig fylgt aukið réttaröryggi fyrir fyrirtæki sem einstaklinga.

Við túlkun á innlendu samkeppnislögunum hafa samkeppnisyfirvöld ekki óbundnar hendur við túlkun landsréttar jafnvel þegar um er að ræða samninga sem eingöngu hafa áhrif á viðskipti innan einstakra EES-ríkja. Í fyrsta lagi kemur hér til kasta þeirrar almennu lögskýringarreglu, sem lögfest hefur verið með 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, að skýra beri lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Í öðru lagi hvílir sú skylda á innlendum stjórnvöldum og dómstólum að varast allar ráðstafanir sem stefnt geta í tvísýnu markmiðum EES-samningsins, sbr. 3. gr. meginmáls samningsins. Evrópudómstóllinn hefur úrskurðað að samkeppnisyfirvaldi í aðildarríki beri að gæta þess að komast ekki að niðurstöðu sem rekst á við ákvörðun stofnana ESB um sams konar háttsemi. Það hvílir því sú skylda á samkeppnisyfirvöldum aðildarríkjanna að forðast ákvarðanir sem rekast á við ákvarðanir stofnana EES jafnvel þótt samkeppnisyfirvöld séu formlega einungis að beita reglu landsréttarins og EES-stofnanir reglu EES-samningsins.

3. Hugsanleg áhrif aðildar að ESB

Þar sem samkeppnisreglur og ríkisstyrkjareglur EES-samningsins eru að mestu efnislega samhljóða samsvarandi reglum Evrópusambandsins hefði innganga í Evrópusambandið ekki afgerandi áhrif á lagaumhverfi þessa sviðs hér á landi. Þó er rétt að geta nokkurra atriða. Í fyrsta lagi hafa breytingar á meginmáli Rómarsamningsins með Maastricht- og Amsterdam-samningunum ekki skilað sér inn í kafla EES-samningsins um samkeppnisreglur frekar en aðra kafla samningsins. Af þessum sökum getur skapast hætta á ólíkri beitingu reglnanna eftir því hvort um Rómarsamninginn eða EES-samninginn er að ræða. Skal þess getið í dæmaskyni að með Maastricht-samningnum er nú gert ráð fyrir mögulegri undanþágu frá ríkisstyrkjareglum Rómarsamningsins vegna menningarsjónarmiða. Samsvarandi undanþágumöguleika er ekki að finna í ríkisstyrkjareglum EES-samningsins. Aðild að ESB myndi augljóslega fylgja lagfæring á þessu misræmi.

Einnig myndi aðild að ESB augljóslega hafa áhrif á stofnanauppbygginguna og framkvæmdastjórnin tæki við eftirlitshlutverki ESA á samkeppnisviðinu. Reyndar hefur framkvæmdastjórnin nú þegar ákveðnu hlutverki að gegna við túlkun og beitingu EES-samkeppnisreglnanna, einnig á þeim sviðum þar sem ESA fer með formlegt

ákvörðunarvald. Þannig er að finna í bókunum við EES-samninginn ákvæði sem tryggja sérstaklega náð samráð milli stofnananna við úrlausn mála á þessu sviði. Þá leiða lögsöguskiptingarreglur EES-samningsins til þess að framkvæmdastjórnin fer í raun með lögsögu á nær öllum samrunamálum sem varða fyrirtæki á EES-svæðinu og ná tilsettum fjárhæðapröskuldum.

Að síðustu er rétt að geta þess að miklum erfiðleikum yrði bundið að halda uppi eftirliti með samkeppnis- og ríkisstyrkjareglum á grundvelli milliríkjasamninga sem ekki hafa hið yfirþjóðlega yfirbragð Rómarsamningsins og að breyttu breytanda EES-samningsins. Grundvallarforsenda fyrir skilvirku og raunverulegu eftirliti á þessu sviði er að eftirlitshlutinn sé í höndum sjálfstæðrar yfirþjóðlegrar stofnunar sem starfað getur sjálfstætt og óháð aðildarríkjunum. Í þessu sambandi er fróðlegt að rifja upp að samkeppnisreglur er einnig að finna í stofnsáttmála EFTA, Stokkhólmssáttmálanum, sem og ýmsum tvíhliða fríverslunarsamningum. Einstaklingum og lögaðilum er hins vegar ógjörningur að reka mál sín á grundvelli þeirra reglna vegna hinnar veiku stofnanauppbyggingar sem þar er að finna.

Gagnlegar vefslóðir um samkeppnismál innan Evrópusamvinnunnar

Samkeppnisstofnun: <http://www.samkeppni.is/>

Eftirlitsstofnun EFTA: <http://www.efta.int>

Framkvæmdastjórn ESB: http://europa.eu.int/comm/dgs/competition/index_en.htm