



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

FOR 14060089  
2.4.76  
17.09.2014

Forsætisráðuneytið  
bt. Skúla Sveinssonar, formanns vinnuhóps um eftirlitsstofnanir  
Stjórnarráðshúsinu  
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. september 2014

Tilv.: 1408006

**Efni: Svar við erindi vinnuhóps um eftirlitsstofnanir, dags. 20. ágúst 2014.**

Samkeppniseftirlitið vísar til bréfs yðar, dags. 20. ágúst sl., þar sem óskað er eftir álitum eftirlitsins á því að hve miklu leyti unnið sé eftir viðmiðum og leiðbeiningum um hvernig best sé að haga opinberu eftirliti. Í þessu sambandi er vísað til tveggja skýrsla frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), annars vegar skýrslu um stjórnun eftirlita og hins vegar skýrslu um framkvæmd eftirlits og rannsókna. Einnig er óskað eftir ábendingum um hvernig bæta megi eftirlitsstarfsemi hjá stofnuninni, þ.m.t. hvort þær reglur sem hún starfar eftir séu við hæfi.

Meðfylgjandi er greinargerð Samkeppniseftirlitsins þar sem leitast er við að svara fyrirspurn vinnuhópsins. Greinargerðinni fylgja tveir viðaukar.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson



15. september 2014.

## Viðmið um stjórnun eftirlitstofnana, framkvæmd eftirlits og rannsókna

Svar við fyrirspurn vinnuhóps um eftirlitsstofnanir, dags. 20. ágúst 2014.

### Efnisyfirlit

	bls.
1. Samantekt: .....	2
2. Tengsl samkeppni og einföldunar regluverks.....	3
2.1 Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á einföldun regluverks til að efla samkeppni	3
2.2 Samkeppniseftirlitið hefur að þessu leyti ólíkt hlutverk, samanborið við aðrar eftirlitsstofnanir.....	4
2.3 Tilvitnuð viðmið OECD tengjast markmiðum um samkeppni.....	5
3. Samkeppniseftirlitið og viðmið um stjórnun eftirlitsstofnana (Governance of Regulators).....	8
3.1 Skýrt hlutverk eftirlitsaðila (Role Clarity) .....	8
3.2 Koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og skapa traust (Preventing undue influence and maintaining trust) .....	12
3.3 Ákvörðunartökuferli og stjórn sjálfstæðra eftirlitsaðila (Decision making and governing body structure for independent regulators) .....	14
3.4 Ábyrgð og gagnsæi (Accountability and transparency) .....	15
3.5 Tengsl við eftirlitsskylda aðila (Engagement).....	17
3.6 Fjármögnun (Funding) .....	19
3.7 Frammistöðumat (Performance evaluation).....	21
4. Framkvæmd eftirlits og rannsóknir (Regulatory Enforcement and Inspections .....	24
4.1 Gagnreynt eftirlit (Evidence-based enforcement) .....	24
4.2 Forgangsröðun (Selectivity) .....	25
4.3 Áhættumat og meðalhóf (Risk-focus and proportionality) .....	26
4.4 Sveigjanleg og viðbragðsmiðuð eftirfylgni (Responsive regulation) .....	26
4.5 Langtímasýn (Long-term vision) .....	27
4.6 Samræming og sameining (Co-ordination and consolidation) .....	27
4.7 Gagnsæir stjórnarhættir (Transparent governance) .....	27
4.8 Samþætting upplýsinga (Information integration).....	28
4.9 Skýrt og sanngjarnt ferli (Clear and fair process).....	28
4.10 Hvatning til að fylgja reglum (Compliance promotion) .....	28
4.11 Fagmennska (Professionalism) .....	28



Með bréfi, dags. 20. ágúst sl. kynnti vinnuhópur forsætisráðherra um stjórnábylgju mikilvægra eftirlitsstofnana fyrirhugaða vinnu sína og óskaði eftir nánar tilteknum sýnarmíðum. Í greinargerð þessari er að finna svar við þessari beiðni.

#### 1. Samantekt:

- Einn þáttur í starfi Samkeppniseftirlitsins er að stuðla að því að lög og reglur og eftirlit á grundvelli þeirra séu til þess fallin að efla samkeppni og þar með auka efnahagslega velferð þjóðarinnar. Augljóst er að skilvirkni og skýrleiki í eftirliti með ólíkum þáttum atvinnulífs getur fækkað hindrunum sem fyrirtæki verða fyrir í samkeppni. Andstæðan, þ.e. flókið og ómarkvisst eftirlit á grundvelli eftirlitsreglna sem ekki taka mið af aðstæðum fyrirtækja, er til þess fallið að hindra að ný og smærri fyrirtæki komist inn á markaði og eflist í samkeppni við stærri fyrirtæki.
- Með því að vernda samkeppnina draga samkeppnislög úr beinum afskiptum ríkisvaldsins af atvinnulífinu og stuðla að viðskiptafrelsi. Samkeppnisreglur eru að þessu leyti andhverfan við opinber inngríp í rekstur fyrirtækja. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins er því ólíkt hlutverkum flestra annarra eftirlitsstofnana.
- Viðmið OECD sem vinnuhópurinn vísar til eru samofin markmiðum um virka samkeppni. Leggur OECD til grundvallar að markmið um virka samkeppni og skilvirkt og einfalt regluverk fari saman. Kerfisbundið samkeppnismat sé eitt besta tækið til að einfalda regluverk og gera það skilvirkara og um leið draga úr samkeppnishindrunum.
- Með lögfestingu EES-samningsins voru samkeppnisreglur samningsins innleiddar á Íslandi. Efnisreglur samkeppnislaga sækja fyrirmynd sína til EES-réttar. Það að efnisreglur samkeppniseréttar hér á landi skuli vera hinar sömu og á öllu Evrópska efnahagssvæðinu, felur í sér að Samkeppniseftirlitið og þeir sem starfa eftir lögunum geta stuðst við fordæmi af beitingu sambærilegra reglna í nágrannalöndum, þegar tekin er afstaða til túlkunar á lögunum. Í þessu felst mikill ávinningur fyrir íslenskt atvinnulíf.
- Með setningu samkeppnislaga nr. 44/2005 var gripið til ráðstafana sem tryggja að hlutverk Samkeppniseftirlitsins er eins skýrt og kostur er. Núgildandi skipulag tryggir að engin hætta er á að mismunandi hlutverk eftirlitsins fari ekki saman eða skapi hagsmunaárekstra, líkt og varað er við í tilvitnuðum viðmiðum OECD. Samkeppniseftirlitið varar við því að horfið sé frá núgildandi skipulagi að þessu leyti, t.d. með sameiningu við aðrar stofnanir eða tilflutningi verkefna sem eru til þess fallin að gera hlutverk eftirlitsins óskýrara.
- Telja verður að viðmið OECD séu í meginatriðum uppfyllt í starfi og skipulagi Samkeppniseftirlitsins. Á grunni núgildandi samkeppnislaga hefur Samkeppniseftirlitið byggt upp skýra umgjörð sem tekur til mannauðs, innri ferla, afraksturs og fjárheimilda. Með öflugum starfsfólki, vakandi stefnumótun, innri ferlum og rökstuddum niðurstöðum sem birtar eru opinberlega, tekur Samkeppniseftirlitið ákvarðanir sem síðan sæta endurskoðun áfrýjunarnefndar og



dómstóla. Reglulega er metið hvernig til hefur tekist og mótaðar nýjar áherslur á þeim grunni. Samkeppniseftirlitið er þannig að vinna að leiðum til að bæta málshraða, auka upplýsingamiðlun og styrkja leiðbeiningu enn frekar.

- Hins vegar telur Samkeppniseftirlitið að tækifæri séu til ýmissa úrbóta innan þess eftirlitsskipulags sem núgildandi samkeppnislög kveða á um. Þannig megi auka og þetta samstarf við aðrar stofnanir og stuðla að betri faglegri og rekstrarlegri samlegð í eftirliti með atvinnulífinu. Slíkt samstarf er einnig í anda áherslna Samkeppniseftirlitsins sem lýst er í greinargerð þessari. Samkeppniseftirlitið mun beita sér til þess að svo megi verða.

## **2. Tengsl samkeppni og einföldunar regluverks**

Eins og fram kemur í bréfi vinnuhópsins er honum ætlað að taka mið af stefnuyfirlýsingu og aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar um einfaldara og skilvirkara regluverk. Til skoðunar eru sérstaklega eftirlitsstofnanir sem hafa umtalsverð áhrif á atvinnulíf og samkeppni. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið rétt að rekja hér í upphafi aðkomu eftirlitsins að einföldun regluverks og hvað lesa beri í hlutverk Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti. Þá er vakin athygli á því hvernig vinna við einföldun regluverks og eflingu samkeppni tengist á vettvangi OECD.

### **2.1 Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á einföldun regluverks til að efla samkeppni**

Einn þáttur í starfi Samkeppniseftirlitsins er að stuðla að því að lög og reglur og eftirlit á grundvelli þeirra séu til þess fallin að efla samkeppni og þar með auka efnahagslega velferð þjóðarinnar. Almennt er viðurkennt að samkeppni sé veigamesti einstaki þátturinn til að stuðla að aukinni framleiðni og þróttmiklu atvinnulífi.<sup>1</sup>

Augljóst er að skilvirkni og skýrleiki í eftirliti með ólíkum þáttum atvinnulífs getur fækkað hindrunum sem fyrirtæki verða fyrir í samkeppni. Andstæðan, þ.e. flókið og ómarkvisst eftirlit á grundvelli eftirlitsreglna sem ekki taka mið af aðstæðum fyrirtækja, er til þess fallið að hindra að ný og smærri fyrirtæki komist inn á markaði og eflist í samkeppni við stærri fyrirtæki.

Þessara áherslna sér víða stað í starfi Samkeppniseftirlitsins, hvort sem er í umsögnum við frumvörp, álitum til stjórnvalda, skýrslum eða ákvörðunum. Af almennum málflutningi Samkeppniseftirlitsins af þessu tagi má nefna eftirfarandi dæmi:

---

<sup>1</sup> Angel Gurría, framkvæmdastjóri OECD vék að þessu á alþjóðlegri ráðstefnu Samkeppniseftirlitsins og atvinnuvegaráðuneytis þann 26. september 2013. Þar sagði hann m.a. „*Strong competition is an optimizer for our economies. First of all, it is the best catalyst to increase our productivity. Because a strong competition framework generates the right incentives to attract the most efficient firms into our markets. It is clear that firms and all kinds of economic actors facing more competition experience faster productivity growth. Firms facing competition also tend to be better managed. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies.*“ Sjá nánar þessa slóð: <http://www.oecd.org/competition/20-years-of-competition-law-and-the-challenges-ahead.htm>



## Kassi 1

### Dæmi um viðleitni Samkeppniseftirlits að efla samkeppni með því að einfalda regluverk:

- Skýrsla nr. 2/2008, Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi: Í skýrslunni er að finna greiningu á 15 samkeppnismörkuðum, þar sem dregnar eru fram u.þ.b 120 hindranir sem ný eða smærri fyrirtæki standa frammi fyrir. Jafnframt er bent er á um 90 lausnir á þessum hindrunum. Þar á meðal er bent á mögulegar úrbætur í eftirliti og eftirlitsreglum á ólíkum sviðum, s.s. á fjármálamarkaði, fjarskiptamarkaði, lyfjamarkaði og í flugsamgöngum. Þessi skýrsla hefur verið leiðarljós í mörgum verkefnum Samkeppniseftirlitsins á síðustu árum.<sup>1</sup>
- Álit nr. 2/2009, Samkeppnismat stjórnvalda: Í álitinu er því beint til forsætisráðuneytisins að stuðla að því að stjórnvöldum verði gert skylt að framkvæma staðlað samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Gerð er tillaga um einfalt staðlað mat, þar sem svarað er spurningum um það hvort fyrirhugaðar reglur auki líkur á að fyrirtækjum á markaði fækki, hvort hún takmarki möguleika fyrirtækja til að mæta samkeppni eða stunda hana með virkum hætti. Ekki hefur verið farið að þessum tilmælum, en það hefði getað stuðlað að verulegri einföldun eftirlits og eftirlitsreglna.
- Skýrsla nr. 1/2013, Fjármálaþjónusta á krossgötum: Þar er þeim tilmælum m.a. beint til fjármála- og efnahagsráðherra og Fjármálaeftirlitsins að huga að samkeppnisstöðu minni fjármálafyrirtækja. „Tilhneigingar virðist gæta til að setja öll fjármálafyrirtæki undir sama hatt, óháð stærð þeirra og eðli. Slíkar auknar kröfur, án þess að eðli eða áhrif starfseminnar á fjármálastöðugleika krefjist þess, geta leitt til aukins kostnaðar minni fjármálafyrirtækja og minnkað samkeppnislegt aðhald þeirra.“

## 2.2 Samkeppniseftirlitið hefur að þessu leyti ólíkt hlutverk, samanborið við aðrar eftirlitsstofnanir

Samkeppnisreglur hafa þann tilgang að vernda samkeppnina sem á að leiða til þess að markaðurinn geti betur stýrt framleiðsluþáttum samfélagsins með þeim hætti sem hagfelldastur er. Með því að setja samkeppnislög er verið að stuðla að því að markaðurinn (en ekki ríkisvaldið) taki ákvörðun um m.a. framleiðslu og verðlagningu á vörum.

Sökum þessa hefur verið litið svo á að með því að vernda samkeppnina þá dragi samkeppnislög úr beinum afskiptum ríkisvaldsins af atvinnulífinu og stuðli að viðskiptafrelsi. Samkeppnisreglur séu að þessu leyti andhverfan við opinber inngríp í rekstur fyrirtækja og undirstaða markaðshagkerfisins. Hlutverk ríkisins felist þá aðallega í þessu samhengi í því að framfylgja samkeppnisreglum, leikreglum markaðarins, og vinna þannig gegn því að fyrirtæki (og opinberir aðilar) hamli samkeppni með aðgerðum sínum og dragi þar með úr skilvirkni markaðarins.<sup>2</sup> Jafnframt eigi samkeppnisyfirvöld og reglur

<sup>2</sup> Sjá t.d. grein eftir Henry J. Hyde sem gegndi formennsku í þeirri nefnd bandaríska þingsins sem samkeppnismál falla undir: *Antitrust: A Cornerstone Principle*, *Antitrust* 2000 vol. 14, no. 2.: „One belief unites Republicans on economics: the freer the markets, the greater the prosperity. We believe that government



að tryggja að öll fyrirtæki hafi möguleika á að taka þátt í heilbrigðri samkeppni og eigi ekki að þurfa að þola óeðlilegar og hamlandi aðgerðir af hálfu annarra fyrirtækja.<sup>3</sup>

Í sumum tilvikum þykja samkeppnisreglur hins vegar ekki duga til að tryggja virkni markaða eða vernd annarra almannahagsmuna. Sökum þessa hafa ríki talið nauðsynlegt að setja tilteknum sviðum atvinnulífs eða verkefnum reglur til að vernda tiltekna almannahagsmuni. Eftirlitsstofnanir sem fylgja slíkum reglum eftir hafa gjarnan heimildir til inngripa umfram það að tryggja að fyrirtæki hafi möguleika á því að taka þátt í heilbrigðri samkeppni. Slíkar reglur og heimildir geta undir vissum kringumstæðum unnið gegn samkeppni, t.d. skapað hindranir fyrir ný og minni fyrirtæki til að keppa. Eins og áður kom fram er það eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins að stuðla að því að slíkum hindrunum sé haldið í algeru lágmarki.

Sumum þessara eftirlita er ætlað að tryggja virkni markaða þar sem einhvers konar markaðsbrestur er, s.s. náttúruleg einokun. Þekkt er að markaðir sem byggja á mikilvægum grunnvirkjum lúta gjarnan sérreglum, t.d. fjarskipta og orkumarkaðir. Á ensku eru stjórnvöld sem fylgja slíkum reglum eftir nefnd „sector regulators“. Verkefni þeirra felast í að beita reglum til að stýra hegðun fyrirtækja á viðkomandi markaði. Í þessu felst annar greinarmunur á almennu samkeppniseftirliti og sértæku eftirliti, þ.e. að hinu sértæka eftirliti er að mestu ætlað að grípa inn í og stýra hegðun fyrirtækja til framtíðar („ex ante“), á meðan kjarni almenns samkeppniseftirlits felur í sér það verkefni að uppræta brot og stöðva samkeppnishamlandi háttsemi („ex post“). Hefur þetta verið orðað svo að sértæk eftirlit mæli fyrir um hvað fyrirtæki eigi að gera á meðan samkeppnisyfirvöld mæli fyrir um hvað fyrirtæki megi ekki gera.

Til einföldunar má segja að samkeppnislögum og samkeppniseftirliti sé ætlað að stuðla að því að fyrirtæki geti sem mest ráðið örlögum sínum sjálf, samfélaginu til hagsbóta, og grípa inn í og stöðva háttsemi sem vinnur gegn því, á meðan sérreglum ýmis konar og eftirliti með þeim er ætlað að stýra hegðun fyrirtækja til framtíðar til þess að vernda með því tiltekna almannahagsmuni.

### **2.3 Tilvitnuð viðmið OECD tengjast markmiðum um samkeppni**

Í erindi vinnuhóps um eftirlitsstofnanir er vísað til viðmiða OECD um stjórnun eftirlita og framkvæmd eftirlits og rannsókna. Nánar tiltekið er vísað til eftirfarandi skýrslna OECD:

- 1) *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – The Governance of Regulators.*

---

*efforts to regulate markets diminish prosperity and should be avoided except in compelling circumstances. Antitrust law sustains free markets and dissipates political pressure for government regulation. For that reason Republicans, and indeed all citizens, should support it wholeheartedly. Unfortunately some Republicans have criticized enforcement of the antitrust laws, claiming that it allows government to regulate the economy and stifle innovation. On the contrary, antitrust law is the antithesis of government regulation. Government regulation, aimed at achieving some perceived social good, compels competitors to run their business in ways that they would not otherwise. Antitrust comes into play when one competitor, or a group of competitors working together, attains monopoly power and tries to use it to regulate markets for selfish ends.”*

<sup>3</sup> Hér má benda á að Hæstiréttur Bandaríkjanna hefur sagt að þarlend samkeppnislög séu ígildi stjórnskrárverndar viðskiptafrelsins og jafn mikilvæg fyrir viðskiptafrelsið og hið frjálsa hagkerfi, eins og stjórnskrá er fyrir vernd grundvallarmannréttinda: *United States v. Topco Associates*, 405 U.S. 596.



## 2) OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – Regulatory Enforcement and Inspections.

Þessar skýrslur byggja m.a. á yfirlýsingu OECD-ráðsins frá 2012, *Recommendation of the Council in Regulatory Policy and Governance*.<sup>4</sup> Yfirlýsingin hefur að geyma tilmæli í 12 liðum, þar sem lögð er áhersla á gæði reglusetningar og eftirlits á grundvelli heildstæðrar stefnu. Vanda skuli alla stefnumótun og ákvörðunartöku um reglusetningu og eftirlit (Regulatory Impact Assessment) þar sem mótuð eru markmið og fundnar leiðir til að ná þeim markmiðum. M.a. skuli móta trausta stefnu um hlutverk og verkefni eftirlitsstofnana og með því byggja undir trúverðugleika stjórnkerfisins.

Í viðauka<sup>5</sup> með yfirlýsingunni er bakgrunni hennar lýst. Þar kemur fram að efnahagskreppan hafi beint sjónum manna að mikilvægi þess að reglumgjörð styðji við gagnsæja og skilvirka markaði. Vísað er til eldri yfirlýsingar OECD-ráðsins, „*The Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*“, frá árinu 1995, og skýrslu sem gefin var út í framhaldinu og ber heitið „*Report on Regulatory Reform*“ (1997). Tillögur sem settar eru fram í þeirri skýrslu hafi þjónað sem viðmið til þess að bæta reglusetningu og eftirlit, auka gagnsæi, samkeppni og draga úr eftirlitsbyrði.<sup>6</sup>

Á grundvelli skýrslunnar frá 1997 setti OECD á árinu 2005 fram nýjar leiðbeiningar um þessi mál undir heitinu „*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*“<sup>7</sup>. Þar er lögð áhersla á mikilvægi þess að bæta reglakerfi, skilgreina eiginleika góðs reglakerfis og tengsl þess við samkeppni og afnám viðskipta- og fjárfestingarhindrana. Liður 5 í leiðbeiningunum hljóðar svo:

*„5. Design economic regulations in all sectors to stimulate competition and efficiency, and eliminate them except where clear evidence demonstrates that they are the best way to serve broad public interests.“<sup>8</sup>*

Í framhaldi af þessum leiðbeiningum samþykkti samkeppnisnefnd OECD<sup>9</sup> á árinu 2007 leiðbeiningar um samkeppnismat sem ber heitið *Competition Assessment Toolkit*<sup>10</sup>. Á árinu 2009 samþykkti samkeppnisnefnd OECD svo tilmæli um samkeppnismat, *Recommendation on Competition Assessment*.<sup>11</sup> Í inngangi tilmælanna er vísað til fyrrgreindrar skýrslu, *OECD Guiding principles on Regulatory Quality and Performance*.<sup>12</sup>

<sup>4</sup> Sjá slóðina: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

<sup>5</sup> Appendix 1: *Background Note on the Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.

<sup>6</sup> Í viðaukanum er þetta orðað svo: „*The Report’s recommendations have provided guidance to Members to improve regulatory policies and tools, strengthen market openness and competition, and reduce regulatory burdens*“.

<sup>7</sup> Sjá slóðina: <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>.

<sup>8</sup> Sjá slóðina: <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

<sup>9</sup> OECD Competition Committee

<sup>10</sup> Sjá slóðina: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

<sup>11</sup> Sjá slóðina:

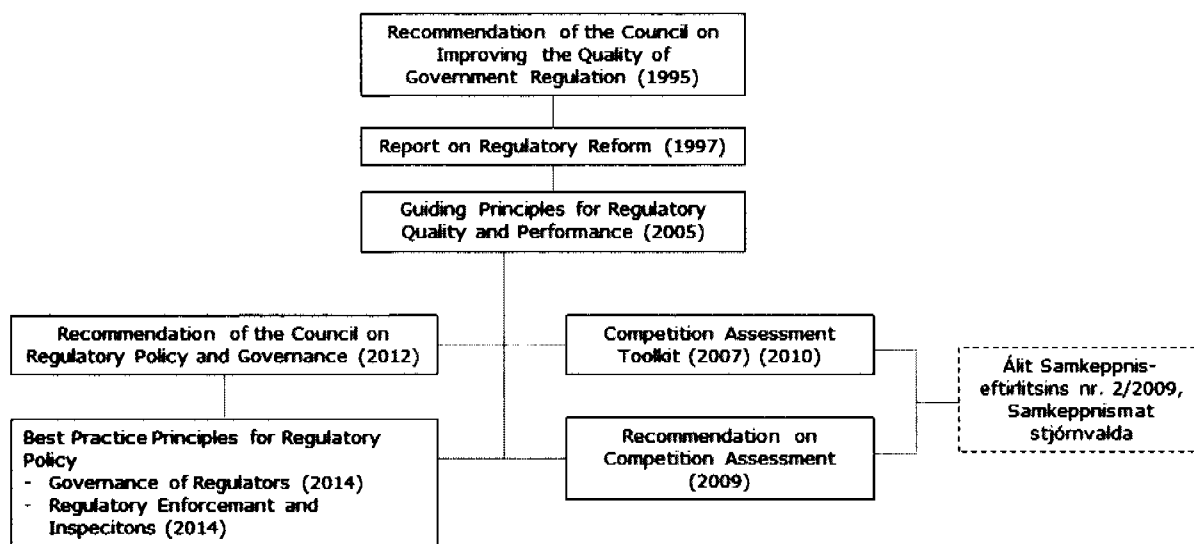
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=219&InstrumentPID=215&Lang=en&Book=False>

<sup>12</sup> Þannig segir í innganginum: „*Having regard to the OECD Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance [C(2005)52], which call for governments to review proposals for new regulations, as well as existing regulations, with reference to competition;.....*“



Leiðbeiningar OECD um samkeppnismat lágu til grundvallar álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, sem reifað er í kafla 2.1 (kassa 1) hér að framan. Leiðbeiningar OECD voru svo uppfærðar á árinu 2010 og eru nú að nýju til endurskoðunar.

Lýsa má innbyrðis tengslum framangreindrar vinnu OECD á eftirfarandi hátt:



Ljóst er af þessu að þau viðmið sem vinnuhópurinn vísar til eru samofin markmiðum um virka samkeppni. Leggur OECD til grundvallar að markmið um virka samkeppni og skilvirkt og einfalt regluverk fari saman. Kerfisbundið samkeppnismat sé eitt besta tækið til að einfalda regluverk og gera það skilvirkara og um leið draga úr samkeppnishindrunum.

Þetta er ekki síst mikilvægt fyrir lönd sem hafa orðið illa úti í efnahagskreppu. Á alþjóðlegri ráðstefnu Samkeppniseftirlitsins og atvinnuvegaráðuneytisins þann 26. september 2013 sagði Angel Gurría, framkvæmdastjóri OECD m.a. þetta:

*„We are approaching the sixth year of the most severe economic crisis of our lifetimes. This crisis has exposed massive regulatory failures and flaws in our theories, frameworks, policies and systems. But it has also exposed, throughout the recovery effort, the need to strengthen the competitiveness of our economies. If you add to this the fact that more and more countries have been flirting with the temptation of protectionism, then there is no question that competition policy should be a top priority in our agendas.“<sup>13</sup>*

<sup>13</sup> Ráðstefnan bar heitið; *The Future Ain't What it Used to Be - 20 Years of Competition Law and the Challenges Ahead*. Sjá þessa slóð: <http://www.oecd.org/competition/20-years-of-competition-law-and-the-challenges-ahead.htm>





### **3. Samkeppniseftirlitið og viðmið um stjórnum eftirlitsstofnana (Governance of Regulators)**

Í þessum kafla er gerð grein fyrir því hvort og hvernig samkeppnislögin og Samkeppniseftirlitið uppfylli þau viðmið sem sett eru fram í skýrslu OECD *Best Practice Principles for Regulatory Policy – The Governance of Regulators*. Í fylgiskjali með erindi vinnuhóps forsætisráðherra er gefið stutt yfirlit yfir það í hverju viðkomandi viðmið felast. Í skýrslunni sjálfri eru viðmiðin útskýrð með ítarlegum hætti og t.d. varpað upp spurningum sem auðvelda matið.

Í umfjölluninni hér á eftir vísast til þessara útskýringa. Þá er ljóst að ekki er hægt að fjalla með tæmandi hætti um alla þætti viðmiðanna, á þeim tíma sem eftirlitinu var gefið til að svara erindinu.

#### **3.1 Skýrt hlutverk eftirlitsaðila (Role Clarity)**

##### 3.1.1 Lögin og eftirlitið eru stefnumiðuð og byggja grunnstoðir sínar á alþjóðlegri reynslu

Samkeppnislögin eru mjög stefnumiðuð, en markmið þeirra er sett fram í 1. gr. þeirra. Markmið laganna er nánar tiltekið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Í þessu felst að hlutverk Samkeppniseftirlitsins er skilgreint með mjög skýrum hætti í lögnum. Verkefni eftirlitsins eru svo nánar útfærð í lögnum.

Með lögfestingu EES-samningsins voru samkeppnisreglur samningsins innleiddar á Íslandi. Efnisreglur samkeppnislaga sækja fyrirmynd sína til EES-réttar. Það að efnisreglur samkeppnisréttar hér á landi skuli vera hinar sömu og á öllu Evrópska efnahagssvæðinu, felur í sér að Samkeppniseftirlitið og þeir sem starfa eftir lögnum geta stuðst við fordæmi af beitingu sambærilegra reglna í nágrannalöndum, þegar tekin er afstaða til túlkunar á lögnum. Í þessu felst mikill ávinningur fyrir íslenskt atvinnulíf.

Þetta á líka við þegar Samkeppniseftirlitið mótar áherslur sínar og tekur afstöðu til þess hvernig það nálgast viðfangsefni sín. Samkeppniseftirlitið nýtir sér í þessu skyni víðtækt samstarf samkeppniseftirlita á norrænum, evrópskum og alþjóðlegum vettvangi.<sup>14</sup>

Á grunni alls þessa hefur Samkeppniseftirlitið yfir að ráða skýrum ferlum við mótn áherslna og ákvörðunartöku. Jafnframt leggur eftirlitið áherslu á gagnsæi í starfi sínu og notar heimasíðu sína til upplýsingamiðlunar um verkefni sín og ákvarðanir. Það er nauðsynlegt til að markaðir og almenningur geti lært af þeim brotum og

<sup>14</sup> Samkeppniseftirlitið tekur þátt í eftirfarandi samstarfi:

- Samstarf norrænna samkeppniseftirlita.
- European Competition Network (ECN) og European Competition Authorities (ECA).
- OECD Competition Committee.
- International Competition Network (ICN).



samkeppnishindrunum sem eftirlitið hefur rannsakað. Um leið er upplýsingamiðlun uppspretta varnaðaráhrifa vegna þess sem aflaga hefur farið í starfsemi fyrirtækja.

Þá er réttaröryggi tryggt með því að ákvörðunum er hægt að skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og áfram til dómstóla ef ástæða þykir til.

3.1.2 Samkeppniseftirlitið fer einvörðungu með samkeppnismál og engin hættu er á að verkefni skarist eða hagsmunaárekstrar myndist – hugsanleg áform stjórnvalda kunna að breyta því

Með lögum nr. 44/2005 voru gerðar breytingar á stofnanaskipan samkeppniseftirlits hér á landi, sem skýrðu mjög hlutverk eftirlitsins og fólu í sér miklar umbætur að því leyti. Með lögnum var stjórnslá eftirlitsins einfölduð þannig að í stað Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs varð til ein stofnun, Samkeppniseftirlitið, með þriggja manna stjórn sem réði forstjóra. Jafnframt var eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins fært annað, en þessi verkefni voru falin samkeppnisyfirdum við setningu samkeppnislaga 1993.

Lög nr. 44/2005 byggðu á tillögum nefndar sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra skipaði um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis, en nefndin skilaði skýrslu sinni í september 2004.<sup>15</sup> Um framangreinda einföldun og þrengingu á verkefnum samkeppnisyfirdalva sagði nefndin:

*„Markmiðið með þessari breytingu er að gera samkeppnisyfirdum kleift að einbeita sér að verkefnum sínum á sviði samkeppnismála og gera þannig eftirlit með samkeppnishömlum skilvirkara.“*

Af framangreindu er ljóst að hér á landi hefur verið gripið til ráðstafana sem tryggja að hlutverk Samkeppniseftirlitsins sé eins skýrt og kostur er. Núgildandi skipulag tryggir að engin hættu er á að mismunandi hlutverk eftirlitsins fari ekki saman eða skapi hagsmunaárekstra, líkt og varað er við í tilvitnuðum viðmiðum OECD.

Af þessu tilefni er hins vegar óhjákvæmilegt að upplýsa nefndina um að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og innanríkisráðuneytið hafa að undanfögnu haft til skoðunar hugsanlega sameiningu Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og hluta Orkustofnunar, auk þess sem verkefni fjölmiðlanefndar yrðu færð til hinnar sameinuðu stofnunar. Þessi hugsanlegu áform byggja á tillögum Páls Ásgrímssonar hdl., en innanríkisráðuneytið fékk hann til verksins, að höfðu samráði við atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið. Setti hann fram tillögur í minnisblaði, dags. 5. júní sl.

Samkeppniseftirlitinu var gefinn kostur á að tjá sig um minnisblaðið. Taldi Samkeppniseftirlitið af því tilefni óhjákvæmilegt að greina ítarlega hin hugsanlegu áform, reynsluna af núverandi skipulagi og fordæmi erlendis frá. Eru niðurstöðurnar settar fram í greinargerð sem send var ráðherra þann 4. júlí sl. Var það niðurstaða þessarar greiningar að umrædd sameining myndi leiða til veikingar á samkeppniseftirliti og skaða fyrir íslenskt samfélag. Bendir eftirlitið á að fyrrgreindar breytingar á stofnanaskipulagi og verkefnum samkeppnisyfirdalva á árinu 2005 miðuðu að því að tryggja að eftirlitið gæti

<sup>15</sup> Íslenskt viðskiptaumhverfi, nefndarálit, september 2004.



einbeitt sér að samkeppnismálum einvörðungu og náð þannig fram aukinni skilvirkni. Þá eru færð fyrir því rök að þau markmið hafi í meginatriðum gengið eftir. Jafnframt segir í greinargerð Samkeppniseftirlitsins:

*„Engin reynsla liggur fyrir sem styður það að árangursríkt sé að sameina ólíkar stofnanir eins og t.d. Samkeppniseftirlitið og Póst- og fjarskiptastofnun. Þvert á móti vara alþjóðlegar stofnanir við því að slík blöndun ólíkra verkefna geti komið niður á verndun virkrar samkeppni. Þessar stofnanir veita hvor annarri ákveðið aðhald og sameining þeirra getur skapað réttaróvissu.“*

Rétt er að vekja athygli á að í kafla 4.2 í greinargerð Samkeppniseftirlitsins um mögulega sameiningu (bls. 8 – 15) er fjallað um núgildandi stofnanaskipulag og verkefni Samkeppniseftirlitsins og lagt mat á hver reynslan hefur verið, m.a. hvað varðar gæði úrlausna, hæfni til að takast á við breyttar aðstæður, málsvarahlutverk, mannauð, málshraða og efnahagslegan ávinning. Í samantekt segir um þetta:

*„Þetta markmið [markmið laga nr. 44/2005 um að skýra fókus eftirlitsins til að auka skilvirkni] hefur í meginatriðum gengið eftir. Sú staðreynd að öll verkefni Samkeppniseftirlitsins eru samkynja gera eftirlitið mjög stefnumiðað. Um leið er eftirlitið sveigjanlegt því hin skýra áhersla á samkynja verkefni gerir eftirlitinu auðveldara um vik að forgangsraða í störfum sínum og ráðstafa mannafla, þar sem allir búa yfir svipaðri sérhæfingu á grunni menntunar sinnar og reynslu. Þessi sveigjanleiki hefur gert eftirlitinu kleift að beita sér af festu í brýnustu verkefnum hverju sinni, en reynslan sýnir að þessi skipan hefur stutt við og aukið gæði úrlausna. Af sömu ástæðu reyndist eftirlitinu kleift að bregðast við gjörbreyttum aðstæðum í kjölfar hruns. Einnig hefur þessi skipan eftirlitsins byggt undir málsvara- og leiðbeiningarhlutverk þess og stutt vel við uppbyggingu mannauðs, en eftirlitið hefur notið velgengni á því sviði.“*

Á þessu stigi er óljóst hver viðbrögð ráðuneytanna verða við sjónarmiðum sem þau hafa aflað um hugsanlega sameiningu stofnana.

Þar sem þessi vinna getur orðið til gagns fyrir vinnuhópinn fylgja fyrirbyggjandi gögn með greinargerð þessari, ásamt með frumgögnum frá ráðuneytinu. Vísað er til þessara gagna sem VIÐAUKA 1 hér á eftir.

## **Kassi 2**

### **Gögn sem fylgja greinargerð þessari og varða sameiningarhugmyndir stjórnvalda:**

1. Bréf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 12. júní 2014.
2. Minnisblað Páls Ásgrímssonar hdl., dags. 12. júní 2014.
3. Svarbréf Samkeppniseftirlitsins, dags. 4. júlí 2014.
4. Greinargerð Samkeppniseftirlitsins um mögulega sameiningu stofnana, dags. 4. júlí 2014. Henni fylgdu eftirfarandi fylgiskjöl:
  - Fylgiskjal 1: Hver er lærdómurinn af hrininu – Yfirlit yfir atriði sem m.a. þarf að draga lærdóm af.
  - Fylgiskjal 2: Efnahagsleg áhrif ákvarðana Samkeppniseftirlitsins – Álitsgerð dr. Gylfa Magnússonar.
  - Fylgiskjal 3: Skipan eftirlits með samkeppnisreglum, sérreglum og



neytendalöggjöf.

- Fylgiskjal 4: Ólík verkefni Samkeppniseftirlitsins, PFS, Orkustofnunar og fjölmiðlanefndar.

### 3.1.3 Skýr verkaskipting er við aðrar stofnanir á einstökum mörkuðum

Eins og gerð er grein fyrir í kafla 2.2 hér að framan eru á sumum mörkuðum starfandi sértæk eftirlit (e. sector regulators), sem m.a. er ætlað að tryggja virkni markaða þar sem einhvers konar markaðsbrestur er, s.s. náttúruleg einokun. Verkefni þessara eftirlita tengjast að hluta til verkefnum Samkeppniseftirlitsins. Því er mikilvægt að samstarf sé milli stofnana til þess að forðast óþarfa skörun og flækjustig. Samkeppniseftirlitið hefur kappkostað að tryggja að svo sé. Benda má t.d. á að í gildi er sérstakur samstarfssamningur (leiðbeinandi reglur) milli Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar.<sup>16</sup> Hann er nú í endurskoðun.

Ítarlega er fjallað um samspil Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar, Orkustofnunar og fjölmiðlanefndar í kafla 4.4 í greinargerð eftirlitsins um mögulega sameiningu stofnana, dags. 4. júlí 2014 og fylgiskjali 4 með þeirri greinargerð. Þessi gögn eru meðfylgjandi í VIÐAUKA 1.

### 3.1.4 Samkeppniseftirlitið hefur skýrt hlutverk í stefnumótun á sínu sviði

Samkeppniseftirlitið fer með málsvarahlutverk (e. advocacy role) á grundvelli samkeppnislaganna, þ.e. talar fyrir markmiðum laganna. Gagnvart stjórnvöldum er það t.d. hlutverk eftirlitsins að „benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði“ (sbr. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga) og vekja athygli ráðherra á því með sérstöku álitum ef Samkeppniseftirlitið „telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni...“ (sbr. 18. gr. samkeppnislaga).

Í þessu felst að Samkeppniseftirlitinu er ætlað hlutverk í ráðgjöf gagnvart æðri og hliðsettum stjórnvöldum og um leið ætluð þátttaka í stefnumótun á sínu sviði. Í þessu flest jafnframt að ráðuneyti, stofnanir og Alþingi leita oft sjónarmiða og ráðlegginga frá Samkeppniseftirlitinu um breytingar á lögum og reglum, þótt það sé þó ekki gert með kerfisbundnum hætti.

Mjög reyndi á þátttöku Samkeppniseftirlitsins í stefnumótun í atvinnurekstri við bankahrunið sem hófst í október 2008. Þá stóð Ísland frammi fyrir nýjum áskorunum í samkeppnismálum, sem m.a. fólust í því að helstu fyrirtæki á samkeppnismörkuðum lentu í alvarlegum fjárhagserfiðleikum og urðu beint eða óbeint undir yfirráðum sinna viðskiptabanka. Um var að ræða fordæmalaus aðstöðu. Skrifaði Samkeppniseftirlitið allmargar skýrslur sem snertu stefnumótun á þessu sviði auk þess sem eftirlitið, ásamt áfrýjunarnefnd samkeppnismála stóðu frammi fyrir því að skýra ákvæði samkeppnislaga við hinar erfiðu aðstæður.

Efnisumfjöllun og úrlausnir Samkeppniseftirlitsins urðu svo eftir því sem ástæða var til hluti af stefnumótun stjórnvalda á breiðari grunni.

<sup>16</sup> Reglur nr. 265/2001. Sjá slóðina:

[http://www.samkeppni.is/media/reglur/reglur\\_nr\\_265\\_2001\\_Post\\_og\\_Fjar\\_asamt\\_Samkeppniseftirlitinu\\_um\\_m\\_edferd\\_post\\_og\\_fjar\\_mala.pdf](http://www.samkeppni.is/media/reglur/reglur_nr_265_2001_Post_og_Fjar_asamt_Samkeppniseftirlitinu_um_m_edferd_post_og_fjar_mala.pdf)



### Kassi 3

#### Dæmi um skýrslur og álit sem vörðuðu stefnumótun eftir bankahrun:

- Álit nr. 4/2008, *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum.*
- Skýrsla nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi.*
- Skýrsla norrænna samkeppniseftirlita frá árinu 2009, *Competition Policy and Financial Crises – Lessons Learned and the Way Forward.*
- Umræðuskjal nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja – Stefnumörkun.*
- Skýrsla nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrún.*
- Skýrsla nr. 3/2012, *Endurreisn fyrirtækja 2012 – Aflaklær eða uppvakningar.*
- Skýrsla nr. 3/2013, *Er týndi áratugurinn framundan? – Öflug samkeppni læknar stöðnun.*

Síðustu þrjár skýrslurnar hafa að geyma niðurstöður úr viðvarandi rannsókn á fjárhagsstöðu og samkeppnisaðstæðum um 120 fyrirtækja á 14 mikilvægum samkeppnimörkuðum.

### 3.2 Koma í veg fyrir hagsmunaaðrekstra og skapa traust (Preventing undue influence and maintaining trust)

#### 3.2.1 Samkeppniseftirlitið nýtur sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum- svo langt sem það nær

Með ákvæðum samkeppnislaga er leitast við að tryggja að Samkeppniseftirlitið njóti sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum. Af sjálfu leiðir að slíkt sjálfstæði eftirlitsins gagnvart pólitísku valdi er undirstaða þess að úrlausnir þess séu trúverðugar.

Í lögnum er stuðlað að þessu sjálfstæði með eftirfarandi hætti:

- Með yfirstjórn stofnunarinnar fer þriggja manna stjórn, með skipunartímabil til fjögurra ára í senn. Henni verður að jafnaði ekki vikið frá á skipunartíma sínum. Hlutverk hennar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Samkeppniseftirlitsins (5. gr. samkeppnislaga).
- Forstjóri er ráðinn af stjórn stofnunarinnar (6. gr.), en ekki skipaður af ráðherra eins og forstöðumenn stofnanna eru alla jafnan. Hann fer með daglegan rekstur stofnunarinnar og tekur ákvarðanir fyrir hennar hönd. Meiri háttar ákvarðanir eru bornar undir stjórn.
- Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæta kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, en ekki ráðherra (9. gr.). Áfrýjunarnefndin er skipuð af ráðherra en eftir tilnefningu Hæstaréttar.

Framangreint stjórnskipulag Samkeppniseftirlitsins komst á með samkeppnislögum nr. 44/2005. Miklu skiptir hér að forstjóri er ekki í beinu ráðningarsambandi við ráðherra. Skoðanir sem ráðherra kann að hafa á málefnum stofnunarinnar, eða einstökum rannsóknum hennar, verða forstjóra því síður tilefni til þess að huga að sinni persónulegu stöðu. Þá er mjög mikilvægt að sjálfstæði áfrýjunarnefndar sé tryggt með aðkomu Hæstaréttar.



Þessi skipan breytir þó ekki þeirri staðreynd að Samkeppniseftirlitið er hluti af stofnanauppbyggingu ríkisvaldsins. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra fer með samkeppnismál og Samkeppniseftirlitið heyrir undir hann. Aðkoma ráðherra að málefnum stofnunarinnar er því óhjákvæmileg. Spurningar um sjálfstæði eftirlitsins geta einkum vaknað í tengslum við þrjú verkefni ráðherra og ríkisvaldsins:

1. Ráðherra skipar stjórn Samkeppniseftirlitsins til 4 ára í senn. Það er því á hendi ráðherra að velja stjórnarmenn, e.a. í samræmi við áherslur hans í samkeppnismálum.
2. Ráðherra mælir fyrir um breytingar á samkeppnislögum. Í skjóli þess valds getur hann beitt sér fyrir breytingum á skipulagi samkeppnismála og verkefnum í eftirliti.
3. Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins eru ákveðnar í fjárlögum og býr eftirlitið ekki við neins konar sértekjur. Ráðherra kemur að mótun fjárlagafrumvarps að því er varðar Samkeppniseftirlitið og Alþingi getur með því að ráðstafað fé í tiltekin verkefni umfram önnur haft áhrif á áherslur og verkefni eftirlitsins.

Af framangreindu er ljóst að hið pólitíska vald getur með úrlausnum sínum haft talsverð áhrif á sjálfstæði eftirlitsins.

Árið 2007 gáfu viðskiptaráðuneytið (nú atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið) og Samkeppniseftirlitið út sameiginlega yfirlýsingu um samkeppnismál. Yfirlýsingunni var ætlað að stuðla að skýrleika og gagnsæi að því er varðar samskipti ráðuneytis og stofnunar og byggja þannig undir sjálfstæði eftirlitsins.<sup>17</sup>

Taka ber fram að samkeppnislög eða önnur lög á vettvangi stjórnsýslu kveða ekki á um hvernig með skuli fara ef starfsmaður eða stjórnandi eftirlitsins hverfur til starfa í atvinnulífinu. Löggjafinn hefur t.d. ekki stuðlað að því að einhver tími líði á milli starfsskipta, eins og mælt er með í viðmiðum OECD.

### 3.2.2 Samkeppniseftirlitið tryggir hlutleysi með skýrum verkferlum

Samkeppniseftirlitið hefur byggt upp ferla sem tryggja eiga að öll mál fari í málefnalegan farveg samkvæmt efni sínu og að leyst sé úr þeim á hlutlægan hátt og að hlutleysis sé gætt í hvívetna. Þær reglur sem eftirritið hefur sett sér koma til viðbótar við almenn lög sem um starfsemina og málsmeðferð gilda, s.s. samkeppnislög og stjórnsýslulög.

Framangreindar reglur og ferlar varða starfsskilyrði og hæfi starfsmanna, meðferð mála, meðferð upplýsinga, upplýsingatækni umhverfi o. fl.

#### **Kassi 4**

##### **Nokkur dæmi um reglur sem Samkeppniseftirlitið hefur sett sér:**

- Reglur nr. 880/2005, um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, með síðari breytingum.
- Starfsreglur stjórnar Samkeppniseftirlitsins, nr. 902/2011.
- Reglur nr. 684/2008, um tilkynningu samruna, með síðar breytingum.
- Reglur nr. 490/2013, um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins.
- Reglur nr. 890/2005, um niðurfellingu sekta í samráðsmálum.
- Síðareglur stjórnar og starfsmanna, frá 14. nóvember 2005. Þar er kveðið á um hæfi

<sup>17</sup> Sjá slóðina: <http://www.samkeppni.is/um-samkeppniseftirlitid/stjornsysla/sameiginleg-yfirlýsing/>



starfsmanna, skyldu til að fylla úr yfirlit um hagsmunatengsl, reglur um viðskipti með verðbréf o.fl.

- Þá hafa verið settir fjölmargir ferlar og verklagsreglur, s.s. verklag við forgangsröðun mál, öryggishandbók, handbók húisleita, rekstrarhandbók UT o.fl.

### 3.2.3 Ákvarðanir og áherslur eru ítarlega rökstuddar og birtar opinberlega – og sæta endurskoðun æðra stjórnvalds

Allar meiri háttar ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins eru birtar opinberlega á heimasíðu eftirlitsins. Slík opinber birting er mikilvæg af a.m.k. þremur ástæðum:

- Til að koma á framfæri og kynna mikilvæg fordæmi við túlkun laga sem felast í viðkomandi ákvörðun.
- Til að virkja varnaðaráhrif, einkum í brotamálum. Varnaðaráhrif geta verið sértæk, þ.e gagnvart fyrirtækinu sjálfu, og almenn, þ.e. hvatning til annarra fyrirtækja að láta fordæmið sé að kenningu verða.
- Til að ljóst sé að ákvörðun sé tekin með málefnalegum hætti, réttindi aðila hafi verið virt og lagt hafi verið mat á sjónarmið þeirra.

Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins eru að jafnaði ítarlega rökstuddar með framangreint í huga. Þar með geta allir gengið úr skugga um á hvaða grundvelli ákvörðun er tekin og myndað sér skoðun á réttmæti hennar.

Ákvarðanir eftirlitsins sæta síðan oft endurskoðun áfrýjunarnefndar samkeppnismála og e.a. dómstóla.

## **3.3 Ákvörðunartökufæri og stjórn sjálfstæðra eftirlitsaðila (Decision making and governing body structure for independent regulators)**

### 3.3.1 Skýr verkaskipting er milli ráðherra og Samkeppniseftirlitsins.

Eins og fram kemur í kafla 3.2.1 kemur ráðherra ekki að ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins í einstökum málum. Það leiðir af þeirri umgjörð sem samkeppnislög setja eftirlitinu. Engu að síður fer atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra með málefni samkeppnismála og ber þannig ábyrgð á málaflokknum.

Til þess að skýra verkaskiptingu milli ráðuneytis og eftirlits gáfu viðskiptaráðuneytið (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið) og Samkeppniseftirlitið út sameiginlega yfirlýsingu um samkeppnismál, á árinu 2007. Yfirlýsingin skiptist í eftirfarandi kafla:<sup>18</sup>

- Hlutverk og staða viðskiptaráðuneytis og Samkeppniseftirlitsins hvors um sig.
- Markmið og áherslur hvors um sig.
- Erlent samstarf og verkaskipting á þeim vettvangi.
- Samskipti ráðuneytis og eftirlits.

Eins og rakið er í kafla 3.2.2 skipar ráðherra stjórn eftirlitsins og getur þar t.d. skipað starfsmann ráðuneytisins. Til langs tíma hefur skrifstofustjóri ráðuneytisins, sem fer með samkeppnismál, verið varamaður í stjórn. Þessi skipan hélst þar til fyrr á þessu ári.

<sup>18</sup> Sjá slóðina: <http://www.samkeppni.is/um-samkeppniseftirlitid/stjornsysla/sameiginleg-yfirlýsing/>



### 3.3.2 Hagsmunaaðilar koma ekki að ákvörðunartöku

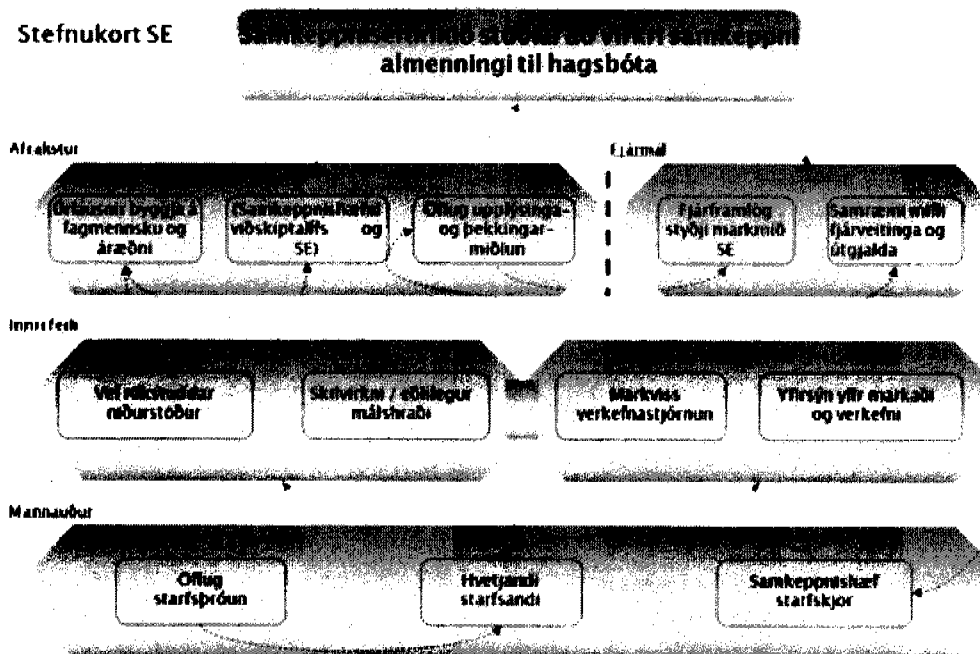
Hagsmunaaðilar á markaði eiga ekki fulltrúa í stjórn Samkeppniseftirlitsins. Þeir koma því ekki að ákvörðunartöku, en fá tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum og gögnum í gegnum ítarlega málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

## 3.4 Ábyrgð og gagnsæi (Accountability and transparency)

### 3.4.1 Samkeppniseftirlitið stendur stjórnvöldum skil gjörða sinna með því að setja fram skýr markmið/áherslur og gera reglubundið grein fyrir hvort þau hafi náð fram að ganga

Samkeppniseftirlitið byggir starfsemi sína á stefnumótun sem reglulega er tekin til endurskoðunar. Eftirlitið framfylgir stefnu sinni með því að setja sér markmið og leitast við að setja markmiðum sínum mælikvarða. Byggt er á aðferðafræði árangursstjórnunar (e. „balanced scorecard“) en í því felst að stofnunin hefur sett sér stefnukort, þar sem meginmarkmið hennar eru sett fram í fjórum grunnstoðum starfseminnar, þ.e. fjármálum, mannauði, innri ferlum og afrakstri.

#### Stefnukort SE



Í skorkorti eru þessi markmið nánar útfærð og mælanleg viðmið þróuð til að fylgjast með árangri starfseminnar.

Til viðbótar þessu mótast stjórn eftirlitsins áherslur til skemmri tíma. Nýjustu áherslur eftirlitsins eru frá 26. mars sl., undir yfirskriftinni „Samkeppniseftirlitið stuðlar að aukinni framleiðni“. Skjalið er meðfylgjandi sem VIÐAUKI 2. Þar er nánari grein gerð fyrir áherslum eftirlitsins að því er varðar opnun markaða, samkeppni í opinberum rekstri, framkvæmd samkeppnislaga, fyrirbyggjandi starf (leiðbeiningu, fræðslu og miðlun), bættu hegðun fyrirtækja og eflingu neytendavals og fræðslu. Jafnframt er gerð grein fyrir helstu verkefnum eftirlitsins á viðkomandi sviðum.





Á þessum grunni er stjórnvöldum gerð grein fyrir því hvernig starfi eftirlitsins miðar og hver árangurinn er. Sú upplýsingamiðlun fer einkum fram með eftirfarandi hætti:

- Í ársriti er fjallað um árangur eftirlitsins og markmið á tilteknum sviðum. Ritið er sent öllum ráðuneytum og þingmönnum.
- Áherslur eftirlitsins eru kynntar ráðherra samkeppnismála á reglulegum fundum.
- Niðurstöður úr árangursmælingum eru kynntar ráðherra árlega.
- Í fjárlagaerindi er lagt mat á fjárþörf, m.a. út frá niðurstöðum árangursmælinga og hvernig markmið hafa gengið eftir. Fjárlagaerindi er kynnt ráðherra samkeppnismála og oftast einnig efnahags- og viðskiptanefnd og fjárlaganefnd.
- Á fundum með efnahags- og viðskiptanefnd, og eftir atvikum fjárlaganefnd, er starfsemi og áherslur Samkeppniseftirlitsins kynntar og farið yfir árangur, í samræmi við áherslur nefndanna hverju sinni.
- Í skýrslum um afmörkuð málefni er gerð grein fyrir fyrri úrlausnum eftirlitsins og lagt mat á hvort þær hafi gengið eftir.<sup>19</sup>

Nánari grein verður gerð fyrir mælikvörðum á árangur sem eftirlitið styðst við í kafla 3.7 hér á eftir.

#### 3.4.2 Samkeppniseftirlitið gefur aðilum máls ítrasta rétt til að tjá sig og upplýsir þá um úrræði

Á sviði samkeppnismála njóta þeir sem rannsókn beinst að ríks andmælaréttar. Samkvæmt 17. gr. málsmeðferðarreglna nr. 880/2005, gefur Samkeppniseftirlitið út sérstakt andmælaskjal þegar það telur að íþyngjandi ákvörðun kunni að verða tekin gagnvart fyrirtæki í tilteknu máli. Í andmælaskjalinu er atvikum máls lýst, greint frá grundvelli málsins og frummati eftirlitsins. Á þeim grunni gefst aðilum tækifæri til að tjá sig um málið. Hafa fræðimenn bent á að þetta verklag Samkeppniseftirlitsins tryggi fyrirtækjum ríkari andmælarétt en mælt er fyrir um í stjórnslulögum.<sup>20</sup>

Þegar ákvörðun hefur verið tekin er aðilum máls gerð grein fyrir því að unnt sé að kæra hana til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og gefnar leiðbeiningar um hvert skuli beina henni. Er þetta í samræmi við kröfur stjórnsluréttar. Þegar aðilar máls óska eftir sátt er þeim leiðbeint um efni þeirra og réttaráhrif og brýnt fyrir þeim að sátt komi ekki til álita nema að viðkomandi fyrirtæki telji að niðurstaða hennar feli í sér réttar málalyktir.

#### 3.4.3 Samkeppniseftirlitið stendur almenningi skil gjörða sinna með ítarlegri og virkri upplýsingamiðlun

Samkeppniseftirlitið heldur úti víðtækri upplýsingamiðlun gagnvart fyrirtækjum, stjórnvöldum og almenningi. Á heimasíðu eftirlitsins er hægt að nálgast ákvarðanir, álit og skýrslur sem gefnar eru út. Þá eru á síðunni ítarlegar upplýsingar um starfsemi

<sup>19</sup> Dæmi 1: Skýrsla nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*. Í IV. hluta er gerð grein fyrir því hvernig tillögur Samkeppniseftirlitsins um opnun markaðs, sem settar voru fram í skýrslu nr. 2/2008, höfðu náð fram að ganga. Sjá <http://www.samkeppni.is/urlausnir/skyrslur/nr/1782>

Dæmi 2: Skýrsla nr. 1/2012, *Verðþróun og samkeppni á dagvörumarkaði*. Í skýrslunni er lagt mat á hvort og hvaða árangri fyrri aðgerðir eftirlitsins hafi skilað.

Sjá <http://www.samkeppni.is/urlausnir/skyrslur/nr/1918>

<sup>20</sup> Sjá Opinbert markaðseftirlit eftir Eirík Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristínu Benediktssdóttur, 2012 bls. 146: „Andmælaréttur hefur verulega þýðingu fyrir þann sem rannsókn eftirlitsstjórnvalda beinist að. Þannig hefur Samkeppniseftirlitið t.d. sett sérstakar reglur um svonefnt andmælaskjal, sem veita aðilum í reynd ríkari rétt en leiðir beint af 13. gr. stjórnslulaga.“



eftirlitsins, markmið og áherslur, leiðbeiningar um hvað teljist brot á samkeppnislögum o.s.frv. Þá sendir Samkeppniseftirlitið fréttatilkynningar til fjölmiðla um mikilvæg mál og heldur opna fundi um samkeppnismál. Þá er helstu upplýsingum einnig miðlað á fésbók og tvíti.

#### 3.4.4 Áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstólar veita virkt aðhald

Eins og fram hefur komið er unnt að skjóta ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Á þetta ekki aðeins við um endanlegar efnisákvæðanir á fyrsta stjórnarsýslustigi heldur geta fyrirtæki einnig borið undir nefndina tiltekin ágreining meðan á málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins stendur, t.d. ef þau telja að meðferð máls hafi dregist úr hófi fram.

Í áfrýjunarnefnd samkeppnismála sitja þrír menn. Formaður nefndarinnar skal uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara, en aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála, sbr. 9. gr. samkeppnislaga. Nefndinni er ætlað að veita skjóta úrlausn í samkeppnismálum en skv. samkeppnislögum skal úrskurður hennar liggja fyrir eigi síðar en sex vikum frá því að kæra berst. Áfrýjunarnefndin hefur fulla heimild til endurskoðunar á ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Hún prófar því ekki aðeins hvort réttinda fyrirtækja hefur verið gætt heldur getur tekið nýja ákvörðun ef hún er ósammála mati Samkeppniseftirlitsins.

Úrskurðum áfrýjunarnefndar er síðan unnt að skjóta til dómstóla. Reynslan hefur sýnt að dómstólar framkvæma vandaða endurskoðun á úrlausnum samkeppnisyrivalda.

Hér ber einnig að hafa í huga að Samkeppniseftirlitinu er í samkeppnislögum veitt heimild til að framkvæma húsleit á starfsstöðum fyrirtækja. Gilda ákvæði sakamálalaga um þá rannsóknaraðgerð eftirlitsins. Þýðir það að fyrirtæki að þessu leyti njóta sömu réttarverndar og einstaklingar í sakamálum.

Framangreint leiðir til þess að bæði áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstólar veita Samkeppniseftirlitinu virkt aðhald í daglegum störfum sínum.

### **3.5 Tengsl við eftirlitsskylda aðila (Engagement)**

3.5.1 Leitað er sjónarmiða úr atvinnulífinu við móttun áherslna, nýrra eftirlitsaðferða o.fl. Þekkt er að áherslur við beitingu samkeppnislaga geta skipt miklu máli fyrir efnahagsþróun ríkja. Því skiptir miklu máli að afla sjónarmiða sem víðast þegar áherslur eru mótaðar og leitað er nýjunga í eftirliti.

Mjög reyndi á þetta í framhaldi af bankahruninu, en þá stóðu samkeppnisyrivöld frammi fyrir nýjum áskorunum. Fjallað er um þetta í kafla 3.1.4 hér að framan. Nefna má að við þá stefnumótun sem lýst er í **kassa 3** leitaði Samkeppniseftirlitið víðtæks samráðs við atvinnulífið og fræðimenn. Það hefur eftirlitið einnig gert í öðrum tilvikum.

#### **Kassi 5**

##### **Dæmi um verklag við öflun sjónarmiða frá atvinnulífi og fræðasamfélagi:**

- Við móttun áherslna hefur Samkeppniseftirlitið staðlið fyrir hringborðsumræðum með



forsvarsmönnum atvinnulífs og fræðimönnum. Síðast var slíkur fundur haldinn á Hótel Nordica þann 6. mars 2014.

- Við útgáfu skýrsla um samkeppnismál hefur Samkeppniseftirlitið gjarnan boðað til ráðstefnu eða kynningarfundu og kallað eftir sjónarmiðum fyrirtækja og almennings.
- Samkeppniseftirlitið hefur reglulega kallað saman hóp valinkunnra hagfræðinga til þess að rýna áherslur sem t.d. koma fram í skýrslum eftirlitsins.
- Samkeppniseftirlitið hefur talað fyrir því að komið verði á samstarfsvettvangi atvinnulífs og stjórnvalds um samkeppnismál, líkt og lagt er til í tillögum verkefnisstjórnar um aukna hagsæld (McKinsey).
- Samkeppniseftirlitið tekur iðulega þátt opnum fundum og ráðstefnum á þessu málefnasviði, sem haldnir eru að frumkvæði fyrirtækja, samtaka þeirra, fræðistofnana eða stjórnvalds.

### 3.5.2 Samkeppniseftirlitið leiðbeinir fyrirtækjum í samkeppnismálum

Mikil eftirspurn er eftir því að Samkeppniseftirlitið leiðbeini fyrirtækjum um samkeppnismál. Hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að mæta þessum óskum eftir því sem lög leyfa. Slík samskipti geta dregið úr hættunni á brotum.

Í samstarfi við Samtök atvinnulífsins o.fl. hóf Samkeppniseftirlitið á síðasta ári að bjóða upp á sérstakar kynningar í húsakynnum sínum, fyrir stjórnendur fyrirtækja. Á þessum kynningum er farið yfir meginatriði bannsins við ólögsmætu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu og bent á einfaldar leiðir til að forðast slík brot. Þessum kynningum var vel tekið og voru þær sóttar af um 70 stjórnendum fyrirtækja. Stefnt er að því að halda þessu starfi áfram.

Þá á Samkeppniseftirlitið á hverju ári fjölda fundu með forsvarsmönnum fyrirtækja sem óska eftir leiðbeiningu af einhverju tagi. Í kassa 6 má sjá að tæplega 1800 manns komu á síðasta ári til fundar við eftirlitið, annað hvort á einstaklingsbundnum eða almennum fundum eða kynningum. Eru þá ótaldir þeir sem eiga erindi við Samkeppniseftirlitið vegna stjórnsýslumála sem þar eru til meðferðar.

#### **Kassi 6**

##### **Fundir á árinu 2013 sem fólu í sér leiðbeiningu og varða ekki stjórnsýslumál:**

	<b>Fjöldi fundu</b>	<b>Fjöldi þátttakenda</b>
<b>ALLS</b>	127	1770
Opinberir fundir	5	970
Lokaðir fundir	122	800

Reynslan sýnir hins vegar að leiðbeiningar duga ekki alltaf til. Í kassa 7 er tekið saman að hvaða marki fyrirtæki höfðu fengið leiðbeiningu áður en til íhlutunar kom. Um er að ræða samantekt úr 120 málum þar sem eftirlitið hefur gripið til íhlutunar. Taflan sýnir að í nær 70% tilvika höfðu fyrirtæki fengið sértæka leiðbeiningu áður en til íhlutunar kom.



## Kassi 7

**Að hvaða marki hafa fyrirtæki sem lúta íhlutun Samkeppniseftirlitsins fengið leiðbeiningu áður en háttsemi átti sér stað?**

	<b>Engin leiðbeining</b>	<b>Almenn leiðbeining</b>	<b>Miðuð leiðbeining</b>	<b>Sértæk leiðbeining</b>
Ólögmaett samráð	11%	22%	28%	39%
Misnotkun á markaðsráðandi stöðu	22%	19%	4%	55%
Samrunamál	1%	6%	12%	81%
Brot á ákv. og samrunatilk	0%	29%	43%	29%
Alls	7%	12%	14%	66%

\*Almenn leiðbeining: Almenn umfjöllun eða aðgerðir sem varða samkeppnislögin.

\*Miðuð leiðbeining: Samskipti, umfjöllun eð aðgerðir sem varða tiltekna markaði eða aðgreindan hóp.

\*Sértæk leiðbeining: Umfjöllun eða aðgerðir sem varða tiltekið eða tiltekin fyrirtæki eða stjórnvöld, áður en gripið er til íhlutunar.

Í áherslum Samkeppniseftirlitsins sem fylgja greinargerð þessari í VIÐAUKA 2, er gerð grein fyrir áformum um að styrkja og skýra leiðbeiningarhlutverk eftirlitsins enn frekar.

### 3.5.3 Ferlar í Samkeppniseftirlitinu eiga að tryggja óhæði eftirlitsins gagnvart hagsmunadilum (e. regulatory capture)

Náið samstarf við fyrirtæki sem lúta eftirliti getur skapað þá hættu að eftirlitsstofnunin fari að samsama sig um of hagsmunum fyrirtækjanna. Þessi hættu getur ekki síst skapast þegar eftirlitsstofnun fer með viðtækt leiðbeiningarhlutverk gagnvart fyrirtækjum. Þannig getur ítarleg leiðbeining gagnvart fyrirtækjum leitt til þess að eftirlitsstofnunin fer að bera óbeina ábyrgð á gjörðum fyrirtækisins. Þar með er hún síður fær um að taka á málum þegar út af bregður.

Til þess að sporna við þessari hættu hefur Samkeppniseftirlitið mótað verklag í samskiptum við fyrirtæki. Þannig leitast eftirlitið við að útskýra stöðu sína og hlutverk og setur leiðbeiningum sínum skýra fyrirvara til þess að sporna við því að ábyrgð á starfsemi viðkomandi fyrirtækis sé velt yfir á eftirlitið. Í mótun eru skýrari verkferlar að þessu leyti. Vísast um það til VIÐAUKA 2.

## **3.6 Fjármögnun (Funding)**

### 3.6.1 Fjárveitingarvaldið hefur ekki tryggt Samkeppniseftirlitinu nægilega fjármuni.

Rekstur Samkeppniseftirlitsins styðst ekki við neina afmarkaða tekjustofna, líkt og margar eftirlitsstofnanir. Rétt er þó að geta þess að eftirlitið innheimtir svokallað samrunagjald við móttöku samrunatilkynningar, en það gjald rennur í ríkissjóð og kemur eftirlitinu ekki til góða að neinu leyti.

Ljóst er að Samkeppniseftirlitið hefur átt undir högg að sækja að þessu leyti. Frá hruni hefur eftirlitið sætt umtalsverðum niðurskurði til hefðbundinna verkefna, að raungildi. Í fjárlögum fyrir árið 2015 eru fjárveitingar enn skornar niður. Þetta hefur gerst þótt legið



hafi fyrir að efling samkeppni sé skilvirkasta leiðin til að hraða endurreisn atvinnulífs og auka framleiðni.

Einnig hefur þetta gerst þótt Samkeppniseftirlitið hafi á grundvelli mælikvarða sinna getað sagt fyrir um þróun mála og þörf á fjárveitingum, sbr. umfjöllun hér á eftir.

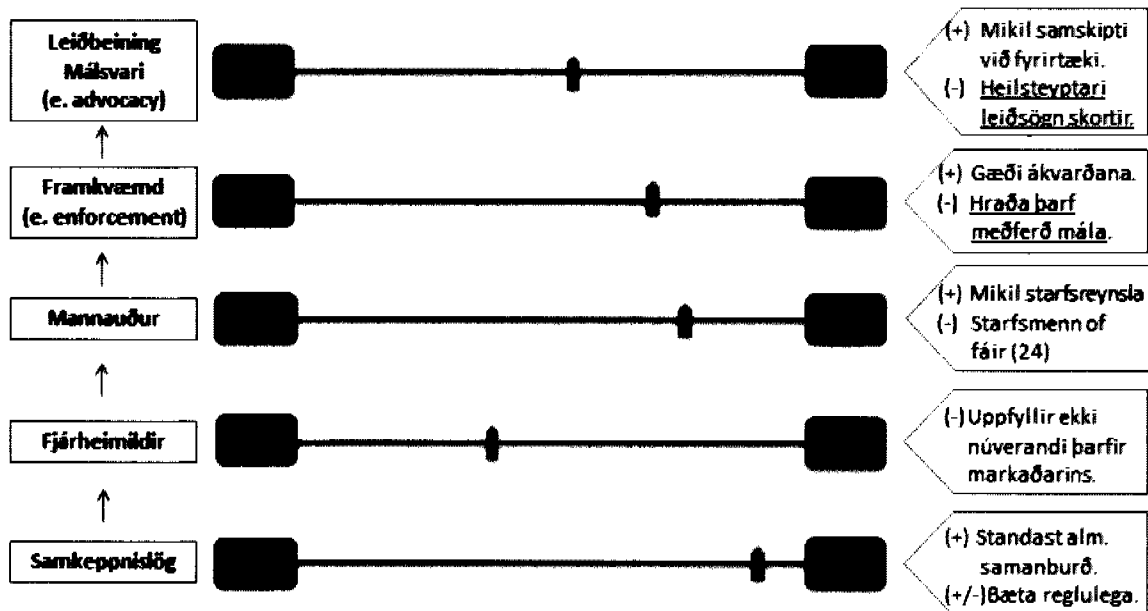
### 3.6.2 Samkeppniseftirlitið kappkostar að gefa skýra grein fyrir fjárþörf eftirlitsins, svo fjárveitingarvaldið taki upplýsta ákvörðun

Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið gefi við undirbúning fjárlaga góða grein fyrir stöðu mála og fjárþörf svo enginn vafi sé á að fjárveitingarvaldið taki upplýsta ákvörðun. Um leið tryggir eftirlitið að fjárveitingarvaldið beri ábyrgð á þeim skaða sem það getur valdið fyrir almannahag að veita ekki nægar fjárveitingar til eftirlits af þessu tagi.

Í fjárlagaerindi Samkeppniseftirlitsins er fjallað ítarlega um brýn verkefni og fjárþörf hverju sinni. Í fjárlagaerindi fyrir árið 2015 er t.d. að finna eftirfarandi greiningu á stöðu eftirlitsins:

*„Styrkleiki Samkeppniseftirlitsins birtist í nokkrum samverkandi þáttum, sbr. mynd 1. Til grundvallar liggja samkeppnislögin sem kveða á um markmið og úrræði. Fjárveitingarnar segja til um það svigrúm sem stjórnvöld ætla Samkeppniseftirlitinu til að ná fram markmiðum laganna. Þær eru fyrst og fremst nýttar til að byggja upp mannauð sem gerir eftirlitinu kleift að framkvæma lögin (e. enforcement), tala fyrir markmiðum samkeppnislaga og leiðbeina fyrirtækjum og stjórnvöldum (e. advocacy), í því skyni að koma í veg fyrir brot og samkeppnishindranir.*

**Mynd 1: „Stjórnborð“ fyrir samkeppniseftirlit**



*Náið samhengi er milli þessara kjarnapátta samkeppniseftirlits. Ef markmið stjórnvalda væri að byggja upp öflugt efnahagsumhverfi á forsendum virkrar samkeppni þyrfti styrkur allra þessara kjarnapátta að vera í hámarki, þ.e. sem næst plúsinum á skýringarmyndinni hér að ofan. Svo er hins vegar ekki, en hægra megin á myndinni má sjá helstu veikleika og styrkleika að mati eftirlitsins.”*



Fróðlegt er í þessu samhengi að rekja umfjöllun í fjárlagaerindum frá hruni að því er varðar aukið álag, fjölgun mála og lengri málsmeðferð:

- Í greinargerð til ráðherra um framþróun Samkeppniseftirlitsins tímabilið 2009-2011, sem fylgdi fjárlagaerindi fyrir árið 2009, kemur fram að í byrjun árs 2008 voru 30% mála eldri en eins árs, samanborið við 50% í byrjun árs 2007.<sup>21</sup> Kemur þar fram að málsmeðferðartími hafi í heild farið batnandi.
- Í greinargerð sem fylgdi fjárlagaerindi fyrir árið 2010, dags. 20. apríl 2009, var strax varað við því að aukið álag tengt hruninu myndi hafa áhrif á málshraða.<sup>22</sup> Óskað var eftir viðbótarfjárveitingu vegna þessa, sem ekki fékkst.
- Aftur var bent á þessa þróun í fjárlagaerindum vegna ársins 2011, 2012 og 2013<sup>23</sup>. Í því síðastnefnda var bent á að tæplega 50% mála í vinnslu í upphafi árs 2012 hafi verið eldri en eins árs. Í öllum tilvikum var bent á að álag hefði aukist en á sama tíma hefðu fjárveitingar til hefðbundinna verkefna lækkað að raungildi. Fyrir árið 2013 fengust þó 20 m.kr. tímabundið vegna aukins verkefnaálags.
- Í fjárlögum fyrir þetta ár fékk Samkeppniseftirlitið 20 m.kr. viðbótarfjárveitingu sem nýta skal til þess að bæta málshraða.
- Í fjárlögum fyrir árið 2015 er gert ráð fyrir hagræðingu og niðurfellingum tímabundinna fjárveitinga að raungildi um 45 m.kr. Í staðinn er gert ráð fyrir viðbótarfjárveitingu að fjárhæð 19,5 m.kr til að styrkja leiðbeiningu.

Samkeppniseftirlitið brást við erfiðri verkefnastöðu og lengri málsmeðferð með stífri forgangsröðun. Hefur sú forgangsröðun leitt til þess að málum sem eru til meðferðar hjá stofnuninni hefur fækkað. Er fjöldi mála til meðferðar á hverjum tíma að nálgast stöðuna fyrir hrun, eða um 100 mál. Þegar mest var í hruninu voru um 170 mál til meðferðar á einum tímapunkti. Vísbendingar eru um að þessarar þróunar muni sjá stað í bættum málshraða á næstunni. Á hinn bóginn er einnig ljóst að hin mikla forgangsröðun felur í sér að Samkeppniseftirlitið hefur vísað frá sér mikilvægum úrlausnarefnum.

### 3.7 Frammistöðumat (Performance evaluation)

#### 3.7.1 Frammistöðumat er fastur liður í starfsemi Samkeppniseftirlitsins

Í kafla 3.4.1 hér að framan er gerð grein fyrir árangursmiðaðri stefnu Samkeppniseftirlitsins. Í árangursstjórnun felst m.a. að litið er reglulega um öxl og metið hvort markmið hafi náð fram að ganga. Slíkt mat getur bæði verið framkvæmt innanhúss og af ytri aðilum. Þar hefur einkum verið um eftirfarandi aðila að ræða:

- Stjórn Samkeppniseftirlitsins fer með eftirlit með starfsemi Samkeppniseftirlitsins, eins og gerð er grein fyrir í kafla 3.2.1.

<sup>21</sup> Öflugt samkeppniseftirlit – Umfjöllun um framþróun Samkeppniseftirlitsins tímabilið 2009-2011, dags. 28. febrúar 2008. Greinargerðin fylgdi fjárlagaerindi fyrir árið 2009.

<sup>22</sup> Skýr og öflug samkeppnisstefna eru rétt viðbrögð við áföllum – Verkefni og rekstur Samkeppniseftirlitsins á árinu 2010, dags. 20. apríl 2010. Í greinargerðinni stendur:

„Samkeppniseftirlitið hefur náð umtalsverðum árangri í því að auka málshraða, þó brýn þörf sé á því að gera betur. Augljóst er að viðbótarverkefni sem lagst hafa og leggjast munu á Samkeppniseftirlitið vegna efnahagshrunsins munu að óbreyttu hafa þau áhrif að lengja málsmeðferð margra mikilvægra mála.“

<sup>23</sup> Fjárlagaerindi fyrir árið 2013 – beiðni um aukafjárveitingu fyrir árið 2012, dags. 15. mars 2012.



- Samkeppniseftirlitið hefur boðið stjórnendum systureftirlita í stuttar heimsóknir til þess að huga að tilteknum þáttum í starfi eftirlitsins og meta hvernig eftirlitið stendur í samanburði við önnur eftirlit.
- Eftirlitið hefur fengið innlenda sérfræðinga til að taka út tiltekna þætti í starfseminni.
- Umboðsmaður Alþingis hefur oftast en einu sinni tekið málsmeðferð og málshraða til skoðunar.
- Ríkisendurskoðun endurskoðar ársreikning og framkvæmir úttektir á fjárhagslegum rekstri stofnunarinnar.

## Kassi 8

### Dæmi um frammistöðumat:

- Á vettvangi stjórnar er árlega farið yfir mælikvarða síðasta árs og metið hvernig til hefur tekist. Þá eru tiltekin atriði jafnan tekin til skoðunar í tengslum við stefnumótunarumræðu. Niðurstöður matsins eru t.d. notaðar við mótun áherslna.
- Við útgáfu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á árinu 2010 hélt stjórn Samkeppniseftirlitsins starfsdag með starfsmönnum þar sem frammistaða eftirlitsins var kerfisbundið mátuð við ályktanir rannsóknarnefndar í garð annarra eftirlitsstofnana.
- Haustið 2008 var forstjóra norska samkeppniseftirlitsins boðið til Íslands til að taka út stjórnun og verkferla eftirlitsins.
- Í lok árs 2011 aflaði Umboðsmaður Alþingis ítarlegra upplýsinga um öll mál sem verið höfðu til meðferðar á árunum 2008-2011. Þeirri athugun lauk gagnvart Samkeppniseftirlitinu í júlí 2012. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við verklag eftirlitsins við meðferð mála.
- Á árinu 2012 fékk Samkeppniseftirlitið Trausta Fannar Valsson, lektor í stjórnsýslurétti við HÍ, til þess að skoða úrtak mála að eigin vali í því skyni að meta málsmeðferð eftirlitsins. Lagði hann fram tillögur um úrbætur og hélt seminör með starfsmönnum.
- Sérfræðingar á upplýsingatækisviði eru reglubundið fengnir til að taka út tiltekna þætti í upplýsingakerfum.

### 3.7.2 Við frammistöðumat er stuðst við ýmis konar mælikvarða sem Samkeppniseftirlitið hefur þróað

Við frammistöðumat er m.a. stuðst við ýmis konar mælikvarða sem Samkeppniseftirlitið hefur tekið upp og þróað. Meðal annars er stuðst við tímaskráningu á ráðstöfunartíma starfsmanna, en starfsmenn skrá ráðstöfunartíma sinn á mál í málaskráningarkerfi eftirlitsins.

Mælikvarðarnir tengjast með einum eða öðrum hætti þeim markmiðum sem sett eru fram í stefnukorti, sbr. kafla 3.4.1. Í kassa 9 eru raktir nokkrir mælikvarðar, skipt eftir fjórum grunnstöðum starfseminnar:



## Kassi 9

### Nokkur dæmi um mælikvarða í starfsemi Samkeppniseftirlitsins:

1. Fjármál:
  - Kostnaður á mál og málaflokka.
  - Fjárveitingar vs. fjárlagaerindi.
2. Mannauður:
  - Kannanir SFR
  - Innri skoðanakannanir
  - Starfsaldur
  - Starfsmannavelta
3. Innri ferli:
  - Skipting ráðstöfunartíma eftir mörkuðum
  - Skipting ráðstöfunartíma eftir verkefnum.
  - Fjöldi mála við stöðutöku
  - Málaframvinda/ málshraði / aldur mála.
  - Þróun ábendinga.
  - Hlutfall frumkvæðismála vs. kvartanir.
  - Áfrýjunarhlutfall.
  - Vinnings- / tapshlutfall.
  - Fjölmíðaumfjöllun.
4. Afrakstur:
  - Ábati af íhlutun, sbr. nýlegar leiðbeiningar OECD. Sjá m.a. fylgiskjal 2 í VIÐAUKA I (matsgerð dr. Gylfa Magnússonar).
  - Vinnings- og tapshlutfall.





#### **4. Framkvæmd eftirlits og rannsóknir (Regulatory Enforcement and Inspections)**

Í þessum kafla er gerð grein fyrir því hvort og hvernig samkeppnislögin uppfylla þau viðmið sem sett eru fram í skýrslu OECD *Best Practice Principles for Regulatory Policy – Regulatory Enforcement and Inspections*. Um nánari útskýringar á efni viðmiðanna vísast til fylgiskjals með erindi vinnuhóps forsætisráðherra og skýrslunnar sjálftrar.

Í ýmsum tilvikum varða viðmið í þessari skýrslu sambærileg atriði og rakin eru í viðmiðunum sem til umfjöllunar eru í 3. kafla. Í umfjöllun hér á eftir er því víða vísað til umfjöllunar í kafla 3.

##### **4.1 Gagnreynt eftirlit (Evidence-based enforcement)**

###### **4.1.1 Eftirlit byggir á vísbendingum frá fyrirtækjum og hagsmunaaðilum – kerfisbundinni forgangsröðun er beitt**

Nær allar rannsóknir og athuganir Samkeppniseftirlitsins verða til vegna eftirspurnar frá markaðinum sjálfum. Það er með öðrum orðum fyrirtæki í atvinnulífinu sem kalla eftir aðgerðum Samkeppniseftirlitsins. Í þessu sambandi er minnt á umfjöllun um eðli samkeppniseftirlits, sbr. kafla 2.2. Vísbendingarnar getur einkum borið að með eftirfarandi hætti:

- Formlegar kvartanir til eftirlitsins um háttsemi annars fyrirtækis. Mikill meiri hluti mála stofnast með þessum hætti. Á heimasíðu eru gefnar leiðbeiningar um form og efni kvartana.
- Ábendingar sem berast í gegnum heimasíðu, tölvupóst, fundi, bréf eða síma.
- Vísbendingar sem aflað er á fundum sem Samkeppniseftirlitið stofnar til í því skyni að afla þekkingar á tilteknum markaði.
- Vísbendingar í fjölmiðlum.
- Vísbendingar sem í ljós koma í rannsókn annarra mála.

Haldið er utan um erindi og einnig ábendingar í sérsniðnum upplýsingakerfum sem gefa gott yfirlit yfir stöðu markaða. Jafnframt er haldið utan um greiningar á mörkuðum í upplýsingakerfi stofnunarinnar, en erindi og ábendingar eru m.a. notaðar í slíkar greiningar.

Við upphaf máls er tilefni til rannsóknar metið m.t.t. til viðmiða, sem kveðið er á um í 9. gr. málsmeðferðarreglna nr. 880/2005 og tekin afstaða til forgangsröðunar. Við ákvörðun um rannsóknir er horft til áherslna sem stjórn setur. Við mótun þeirra áherslna er m.a. tekin afstaða til þess hvaða markaði og verkefni eftirlitið eigi að leggja vigt í næstu misseri. Er það m.a. metið út frá efnahagsaðstæðum hverju sinni. Aflað er sjónarmiða við mótun slíkra áherslna, sbr. umfjöllun í kafla 3.5.1.

Upphaf rannsókna byggir á framangreindu mati. Í innra skipulagi er stuðlað að því að hvert mál fái fullnægjandi umræðu og eftirfylgni innanhúss. Þá er tilefni rannsókna endurmetið í tengslum við kerfisbundna eftirfylgni.



Eins og fyrir segir sæta ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins endurskoðun áfrýjunarnefndar og e.a. dómstóla. Mjög reynir á gæði málsmeðferðar og ákvarðana. Yfirgnæfandi líkur eru á því að veikleikar í meðferð og ályktunum komi til umfjöllunar í slíkri endurskoðun. Samkeppniseftirlitið nýtur því mikils aðhalds í störfum sínum.

#### 4.1.2 Leitast er við að meta lokin verk og læra af því sem betur má fara

Liður í starfi Samkeppniseftirlitsins er að meta liðin verk. Það er gert með fulltingi áfrýjunarnefndar og dómstóla, þegar málum er vísað þangað. Einnig eru nýttir til þess mælikvarðar sem lýst er 3.7. Á stærri mörkuðum fylgist eftirlitið með því hver heildaráhrif af starfi þess eru. Í kafla 3.4.1 eru nefnd dæmi um slíkt mat. Þá er í vissum tilvikum stuðst við reynslu og viðmið annarra ríkja og alþjóðastofnana. Nefna má sem dæmi mat dr. Gylfa Magnússonar á ábata af íhlutunum Samkeppniseftirlitsins, sem fylgir VIÐAUKA 1 við greinargerð þessa.

## **4.2 Forgangsröðun (Selectivity)**

Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum þurft að grípa til róttækrar forgangsröðunar í starfi sínu, þar sem fjárheimildir hafa hvergi nærri mætt þörfinni á rannsóknum, sem m.a. endurspeglast í fjölda kvartana og ábendinga. Þegar svo er reynir mjög á að eftirlitið hafi heildstæða sýn á verkefni og grundvallari starf sitt á vel mótuðum áherslum, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4.1 hér að framan.

Í 8. gr. samkeppnislaga er að finna heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til þess að ákveða hvaða rannsóknir skuli teknar upp og raða þeim í forgangsröð. Í 9. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 er kveðið á um mat á tilefni rannsókna. Þar segir:

*Við mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar skal Samkeppniseftirlitið hafa hlíðsjón af málefnalegum sjónarmiðum sem þykja skipta máli í hverju tilviki fyrir sig. Eftirfarandi atriði geta m.a. skipt máli við mat Samkeppniseftirlitsins á því hvort hefja beri rannsókn:*

- a. að meint brot eða samkeppnishömlur virðist vera alvarlegar,*
- b. að meint brot eða samkeppnishömlur varði ekki aðeins viðskiptahagsmuni kvartanda heldur geti haft viðtækari skaðleg áhrif á samkeppni,*
- c. að fyrirtæki sem kvartað er yfir hafi ekki látið af þeirri hegðun sinni sem var tilefni kvörtunar,*
- d. að kvartandi geti ekki gætt viðkomandi hagsmuna sinna fyrir dómstólum.*

*Við mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar er Samkeppniseftirlitinu heimilt að leita umsagnar.*

Í ákvæðinu felst að Samkeppniseftirlitinu er ekki ætlað að leysa öll ágreiningsefni á samkeppnismarkaði því til þess hafa aðilar oft aðrar leiðir. Talsvert hefur reynt á túlkun þessa ákvæðis fyrir áfrýjunarnefnd, en kvartendur hafa borið undir nefndina synjun eftirlitsins á því að taka mál upp. Af úrskurðum nefndarinnar má ráða að hún fylgist vel með því hvernig Samkeppniseftirlitið metur tilefni til rannsókna.

Samkeppniseftirlitið reynir í starfi sínu að leita einfaldari lausna til að leysa úr samkeppnislögum vandamálum sem blasa við. Leiðbeiningar, tilmæli og skýrslur geta



þjónað þeim tilgangi. Slíkar aðferðir eru þó haldlitlar nema eftirlitið nái að viðhalda varnaðaráhrifum af starfi sínu, því það er forsenda þess að hlustað sé á eftirlitið.

#### Kassi 10

##### Dæmi um einfaldari lausnir:

- Samkeppniseftirlitið gaf út skýrslu nr. 1/2008, *Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf á matvörumarkaði*. Þar varaði Samkeppniseftirlitið við einkakaupa-samningum, forverðmerkingum kjötvinnslufyrirtækja á smásöluverði o.fl. Beindi eftirlitið því til viðkomandi að endurskoða háttsemi sína og vonaðist þannig til að ekki þyrfti að ráðast í rannsóknir. Það reyndist þó í sumum tilvikum óhjákvæmilegt.
- Nokkur dæmi eru um að Samkeppniseftirlitið lokið máli um með því að gefa aðilum kost á að breyta háttsemi sinni og ráðast í tilteknar ráðstafanir.

#### 4.3 Áhættumat og meðalhóf (Risk-focus and proportionality)

Eins og rakið er hér á undan byggja ákvarðanir um rannsóknir m.a. á mati eftirlitsins á mikilvægi markaða. Þannig er ljóst að mikilvægir neytendamarkaðir, eins og matvörumarkaður, fjarskipti og fjármálamarkaður hafa meira vægi en markaðir sem standa fjær neytendum eða velta litlum fjármunum. Þá er ljóst að brotaflokkar eru misalvarlegir. Þannig er verðsamráð og markaðsskipting talin á meðal alvarlegustu brota á samkeppnislögum.

Það leiðir líka af samkeppnislögum og stjórnáhrifslögum að íhlutun hvers konar verður að vera í réttu hlutfalli við efni máls. Á það reynir jafnan, þegar ákvarðanir af því tagi eru bornar undir áfrýjunarnefnd og dómstóla. Fullyrða má að eftirfylgni við þetta viðmið er innbyggt í umfjörð samkeppnismála.

#### 4.4 Sveigjanleg og viðbragðsmiðuð eftirfylgni (Responsive regulation)

Það liggur nærri kjarna samkeppnisréttar að taka mið af framferði fyrirtækja. Fyrirtæki sem skara fram úr í samkeppnismálum eiga ekki hættu á að sæta viðurhlutamiklum rannsóknum eða viðurlögum. Á sama hátt er viðurkennt að ítrekun brota leiðir til hærri sekta. Ýmis önnur atvik máls geta horft til þyngingar eða mildunar í úrlausnum Samkeppniseftirlitsins.

Í þessu samhengi má nefna reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 890/2005, um niðurfellingu sekta í samráðsmálum. Í reglunum felst að fyrirtæki sem stíga fram, upplýsa um þátt sinn í broti og vinna með eftirlitinu, geta fengið sektir felldar niður.

#### Kassi 11

##### Dæmi um sveigjanleika í úrlausnum:

- Með ákvörðun nr. 22/2003 komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að Icelandair hefði misnotað markaðsráðandi stöðu með verðlagningu á fargjöldum á tilteknum flugleiðum. Engar sektir voru ákveðnar, m.a. með vísan til þess að atriði í málinu þóttu flókin og fá fordæmi til staðar.
- Með ákvörðun nr. 11/2007 komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að Icelandair hefði misnotað markaðsráðandi stöðu með verðlagningu á fargjöldum á tilteknum flugleiðum. Nú voru sektir lagðar á enda ekki fyrir hendi sömu mildunarástæður. Þvert á móti var um ítrekunaráhrif að ræða.



#### **4.5 Langtímasýn (Long-term vision)**

Langtímasýn Samkeppniseftirlits endurspeglast í 1. gr. samkeppnislaga, þar sem kveðið er á um markmið samkeppnislaganna. Á grundvelli þeirra hefur Samkeppniseftirlitið sett sér stefnuyfirlýsingu; „*Samkeppniseftirlitið stuðlar að virkri samkeppni, almenningi til hagsbóta*“. Á þeim grundvelli eftirlitið sett sér nánari markmið í stefnukorti og útfært þau. Þar undir eru síðan mótaðar áherslur næstu misseri.

Nánari stefnumótun eftirlitsins birtist einnig í skrifum þess, þar sem leitast er við að skapa samstöðu um hvert skuli stefna. Dæmi um þetta er að finna í kafla 3.1.4., kassa 3.

Rannsóknir eftirlitsins og önnur stefnumótun byggir á þessum grunni. Langtímasýn Samkeppniseftirlitsins birtist einnig ágætlega í greinargerð um mögulega sameiningu stofnana, sbr. VIÐAUKA 1 við skýrslu þessa.

#### **4.6 Samræming og sameining (Co-ordination and consolidation)**

Í kafla 3.1.2 er gerð grein fyrir hugmyndum atvinnuvega- og innanríkisráðuneyta um sameiningu nokkurra stofnana. Samkeppniseftirlitið hefur lagst gegn þeim hugmyndum. Það var meginniðurstaða greiningarinnar að sú sameining sem lögð var til myndi leiða til veikingar á samkeppniseftirliti og skaða fyrir íslenskt samfélag. Hins vegar telur Samkeppniseftirlitið að tækifæri séu til ýmissa úrbóta innan þess eftirlitsskipulags sem núgildandi samkeppnislög kveða á um. Þannig megi auka og þetta samstarf við aðrar stofnanir og stuðla að betri faglegri og rekstrarlegri samlegð í eftirliti með atvinnulífinu. Slíkt samstarf sé einnig í anda nýrra áherslna Samkeppniseftirlitsins.

Nánar er fjallað um þetta í VIÐAUKA 1.

#### **4.7 Gagnsær stjórnhættir (Transparent governance)**

##### 4.7.1 Viðhald mannauðs og þekkingar er í forgrunni í stefnu Samkeppniseftirlitsins.

Árangur eftirlits á þessu sviði ræðst af því hvort eftirlitinu tekst að laða til sín og halda til lengri tíma öflugum starfsfólki. Vönduð úrlausn samkeppnismála byggir á djúpum fræðilegum skilningi á viðfangsefninu, hagfræðilegum og lögfræðilegum, þar sem markmið 1. gr. samkeppnislaga eru ávallt í forgrunni.

Sem betur fer hefur Samkeppniseftirlitinu vegnað vel í þessu efni frá árinu 2005. Í Samkeppniseftirlitinu starfar sterkur kjarni sem helgað hefur sig þessum störfum til lengri tíma. Þrátt fyrir að sérfræðingar í samkeppnismálum séu eftirsóttir í atvinnulífinu og á lögmannsstofum hefur eftirlitinu tekist að varðveita og styrkja þennan kjarna. Um 80% starfsmanna hefur starfað í eftirlitinu lengur en 2 ár, samanborið við 50% árið 2007. Meðalstarfsaldur núverandi starfsmanna er um 7 ár.<sup>24</sup>

Til þess að ná þessari stöðu hefur Samkeppniseftirlitið kappkostað að skapa spennandi vinnustað og umgjörð sem gerir það eftirsóknarvert að starfa hjá eftirlitinu. Reynslan

---

<sup>24</sup> Samkeppniseftirlitið hefur í nokkur ár tekið þátt í könnun SFR um stofnun ársins. Í öllum könnunum hefur komið í ljós að starfsánægja hjá stofnuninni sé með því besta sem gerist í stjórnsýslunni.



sýnir að þeir sem líklegastir eru til endast í starfi hjá eftirlitinu er fólk sem hefur skýran fókus, er markmiðsdrifið og hefur mikinn fræðilegan áhuga, annað hvort á samkeppnisrétti eða undirliggjandi hagfræði. Um leið hefur það löngun til að að kynnst hina víða sviði atvinnulífs í landinu.

Nánar er fjallað um mannauðsmál í greinargerð Samkeppniseftirlitsins um mögulega sameiningu stofnana (bls. 12) sem birt er í VIÐAUKA 1.

#### 4.7.2 Gagnsæi, sjálfstæði frá pólitískum áhrifum og tengsl við eftirlitskylda aðila.

Í kafla 3.2 og 3.4 var fjallað um ráðstafanir laganna til að tryggja sjálfstæði eftirlitsins og gagnsæi í störfum þess. Í kafla 3.5. er fjallað um tengsl við eftirlitsskylda aðila. Hér er vísað til þeirrar umfjöllunar.

#### 4.7.3 Hvernig á að verðlauna hlýðni við samkeppnislög?

Í viðræðum Samkeppniseftirlitsins við hagsmunasamtök fyrirtækja hefur þeirri hugmynd verið varpað fram að þróað verði vottunarferli fyrir fyrirtæki sem vilja tryggja eftirfylgni við samkeppnislög. Þegar eru til staðar svokallaðar samkeppnisréttaráætlanir sem nokkur fyrirtæki hafa tekið upp.

Samkeppniseftirlitið hefur lýst sig reiðubúið að vinna að því með atvinnulífinu að styrkja hvata af þessu tagi. Í nýlegum áherslum Samkeppniseftirlitsins, sbr. VIÐAUKA 2 með greinargerð þessari, kemur fram að eftirlitið hyggist vinna með atvinnulífinu að framþróun samkeppnisréttaráætlana og mótun viðmiða sem nýst geta við vottun.

#### **4.8 Samþætting upplýsinga (Information integration)**

Samkeppniseftirlitið hefur um langt skeið átt óformlegt samstarf við aðrar stofnanir um rekstur og þróun upplýsingakerfa. Það samstarf hefur hins vegar ekki leitt til samreksturs upplýsingakerfa. Þá tekur Samkeppniseftirlitið þátt í samstarfi evrópskra eftirlita á þessum vettvangi.

#### **4.9 Skýrt og sanngjarnt ferli (Clear and fair process)**

Fjallað er um málsmeðferð og réttindi fyrirtækja í köflum 3.2.2, 3.2.3 og 3.4.2 hér að framan. Vísast hér til þess.

Sífelld reynir á það í málum fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum hvort meðferð máls og ákvörðun hafi uppfyllt lög, reglur og alþjóðasamninga. Undantekningarlítið hefur sú verið niðurstaðan.

#### **4.10 Hvatning til að fylgja reglum (Compliance promotion)**

Í kafla 3.5.2 er gerð grein fyrir leiðbeiningarhlutverki Samkeppniseftirlitsins og verkefnum á því sviði. Á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins er að finna ýmsar leiðbeiningar og annað efni sem auðvelda á fyrirtækjum að fara að lögnum. Í nýsettum áherslum eftirlitsins, sbr. VIÐAUKA 2, er gerð nánari grein fyrir styrkingu Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði.

#### **4.11 Fagmennska (Professionalism)**

Öll umgjörð Samkeppniseftirlitsins miðar að því tryggja fagmennsku og gæði ákvarðana. Forsenda þegar er að eftirlitið hafi á sínum snærum öflugt starfsfólk sem hefur djúpa



þekkingu á samkeppnisrétti og færni til að að leiða mál til lykta. Samkeppniseftirlitið hefur sett sér mannauðsstefnu sem miðar að þessu. Ítarlega hefur verið fjallað um þessi mál hér að framan.

---

# Viðauki 1

Samkeppniseftirlitið			
Málsnr.	44060	Adm.	REG
Efni	1314	Aðrir	
MGT	18.06.2014	Fskj.	✓
Athg.		Tilvitn.	



Samkeppniseftirlitið  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

ATVINNUVEGA- OG  
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík  
sími: 545 9700 postur@anr.is  
anr.is

Reykjavík 12. júní 2014  
Tilv.: ANR14040233/1.2.0

Efni: Minnisblað um mögulega sameiningu stofnana - beiðni um sjónarmið og ábendingar.

Vísað er til fundar iðnaðar- og viðskiptaráðherra og forstjóra Samkeppniseftirlitsins þann 5. júní sl. þar sem forstjóra eftirlitsins var afhent minnisblað um mögulega sameiningu stofnana. Meðfylgjandi er umrætt minnisblað og er þess vinsamlega óskað að eftirlitið komi á framfæri sjónarmiðum og ábendingum vegna minnisblaðsins eigi síðar en 30. júní næstkomandi.

Fyrir hönd iðnaðar- og viðskiptaráðherra

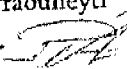
Valgerður Rún Ben.  
Valgerður Rún Benediktsdóttir

Helga Halldórsdóttir.  
Helga Halldórsdóttir

Samkeppniseftirlitið			
Málsnr.	1106610	Abm.	PLP
Brefal.	1314	Aðrir	
Mótt.	18.06.2014	Fark.	1
Athga.		Tilvám.	

Juris

## Minnisblað

Til: Innanríkisráðuneytis  
 Afrit: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti  
 Frá: Juris slf./Páll Ásgrímsson hdl.   
 Dags.: 5. júní 2014  
 Varðar: Möguleg sameining stofnana

## I. Inngangur

1. Að höfðu samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fór innanríkisráðuneytið þess á leit við Juris slf. að tekið yrði saman minnisblað um mögulega sameiningu tiltekinna stofnana sem heyra undir þessi tvö ráðuneyti.
2. Verkbeiðnin sækir stoð í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins, dags. 22. maí 2013, þar sem segir orðrétt:

*Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni þess að leiðarljósi. Markmið hennar verður að minnka skriffræði og einfalda samskipti við opinbera aðila um leið og kostnaði er haldið niðri.*

3. Á grundvelli þessarar stefnuýfirlýsingar komu fram tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar, dags. 11. nóvember 2013. Segir í 51. tl. tillagnanna að valdmörk og verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlits verði skoðuð með hugsanlegri sameiningu embættanna. Um þetta verður fjallað hér á eftir, auk þess sem sameining verkefna á sviði neytendamála verða skoðuð m.a. með tilliti til hvort þeim verði fyrirkomið í sameinaðri stofnun. Jafnframt fer fram greining á hvort færa eigi eftirlit Orkustofnunar með dreifingu á rafmagni til hinnar sameinuðu stofnunar. Þá verður kannað hvort markaðseftirlit með öryggi vöru og þjónustu eigi heima í sérstakri stofnun, en í hagræðingarskýrslunni er einmitt vikið að sameiningu verkefna á sviði tæknilegs eftirlits, sbr. 88. tl.
4. Einnig verður vikið að tilfærslu verkefna til Póst- og fjarskiptastofnunar sem fjölmiðlanefnd hefur sinnt, sem og mögulegum flutningi á eftirliti FME með heilbrigðum viðskiptaháttum. Þetta tvennt síðast nefnda verður þó ekki kannað ítarlega, enda heyra þessir málaflokkar undir önnur ráðuneyti. Þá er vikið að Persónuvernd. Jafnframt verður vikið að mögulegri sameiningu úrskurðarnefnda þessara málaflokka. Upptalningin að ofan er ekki nauðsynlega tæmandi.



# JURIS

5. Uppbygging minnisblaðsins er með þeim hætti að fyrst verður í stuttu máli gerð samandregin grein fyrir helstu tillögum og ábendingum, sbr. II. kafli. Því næst verður kannað hvort það samrýmist fyrirælum hlutaðeigandi EES reglna og tilskipana um sjálfstæði eftirlitsaðila ef verkefni margra stofnana verði sameinuð undir eina eða fleiri stofnanir, sbr. III. kafli að neðan. Því næst verður í IV. kafla gerð grein fyrir alþjóðlegri þróun á þessu sviði. Í V. kafla verður gerð grein fyrir nýlegri þróun í Hollandi. Í VI. kafla verður fjallað um rök með og á móti slíkum sameiningum. Í VII. kafla verður staða mála hér á landi greind. Í VIII. kafla er fjallað um þörf á lagasamræmingu. Að síðustu verður í IX. kafla gerð grein ítarlega fyrir helstu niðurstöðum, ásamt tillögum og ábendingum.

## II. Samandregnar tillögur og ábendingar

6. Í niðurstöðukafla aftast í minnisblaði þessu er ítarlega gerð grein fyrir helstu niðurstöðum, sem og tillögum og ábendingum. Í þessum samandregna kafla er í stuttu máli eingöngu gerð grein fyrir tillögum og ábendingum:
- i) Lagt er til að *nú þegar* verði unnið að sameiningu Samkeppniseftirlits, Póst- og fjarskiptastofnunar og Orkustofnunar (eftirlit með dreifingu rafmagns). Jafnframt er lagt til að eftirlit með ákvæðum fjölmiðlalaga, í heild eða hluta, verði *nú þegar* fært til hinnar sameinaðu stofnunar, en sum hver eru þegar undir eftirliti PFS og Samkeppniseftirlits.
  - ii) Til álita kemur að þau verkefni Neytendastofu sem lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðar færast *á síðari stigum* til sameinaðrar stofnunar. Að svo stöddu þykir hins vegar ekki ráðlegt að ráðast í slíka sameiningu. Þá er lagt er til að ákvæði laga um öryggi vöru og þjónustu og markaðseftirlit verði greind nánar og metið með hvaða hætti markaðseftirliti með vöru og þjónustu verði *á síðari stigum* mögulega fyrirkomid.
  - iii) Til álita kemur að eftirlit með ákvæði 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki, sem mælir fyrir um að fjármálafyrirtæki starfi í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti, verði *á síðari stigum* fært undir sömu stofnun og almennt hefur eftirlit með neytendavernd og heilbrigðum viðskiptaháttum.
  - iv) Vegna aukinna krafna til sjálfstæðis persónuverndarstofnana kemur að svo stöddu *ekki til álita* kemur að færa verkefni Persónuverndar til stærri sameinaðrar stofnunar.
  - v) Fram fari greining á framtíðar fyrirkomulagi stofnanauppbyggingar og málskotsleiðum. Samhliða sameiningu ofangreindra stofnana kemur til álita

# Juris

að hinar ýmsu stjórnir, úrskurðar- og áfrýjunarnefndir á þessum réttarsviðum verði lagðar niður eða eftir atvikum sameinaðar.

- vi) Samhliða eða í framhaldi verði unnið að samræmingu laga sem undir hina nýju stofnun/stofnanir og horft verði til nágrannaríkja í þeim efnum.
- vii) Haft verði víðtækt samráð við hlutaðeigandi stofnanir og atvinnulífið ef ofangreindum tillögum verður í heild eða hluta hrint í framkvæmd.

### III. Sameining stofnana og kröfur EES tilskipana um sjálfstæði

7. Dæmi um fyriræmi um sjálfstæði eftirlitsaðila er að finna í svokallaðri rammatilskipun á sviði fjarskipta nr. 2002/21/EC, eins og henni hefur verið breytt með tilskipun 2009/240/EC og reglugerð 544/2009. Í 11. mgr. inngangsorða rammatilskipunarinnar segir orðrétt (breiðletrun Juris):

*In accordance with the principle of the separation of regulatory and operational functions, Member States should guarantee the independence of the national regulatory authority or authorities with a view to ensuring the impartiality of their decisions. This requirement of independence is without prejudice to the institutional autonomy and constitutional obligations of the Member States or to the principle of neutrality with regard to the rules in Member States governing the system of property ownership laid down in Article 295 of the Treaty. National regulatory authorities should be in possession of all the necessary resources, in terms of staffing, expertise, and financial means, for the performance of their tasks.*

8. Af þessu orðalagi má ráða að með sjálfstæði er einkum átt við að skilja beri að eftirlitshlutverk og rekstrarlegt hlutverk í því skyni að tryggja hlutlægni ákvarðana. Á þetta röt að rekja til þess að ríkið var um langt skeið eini hluthafi í fjarskiptafyrirtækjum. Er til þess ætlast að eftirlitsaðilar séu óháðir öllum þeim aðilum sem þeir hafa eftirlit með, sbr. nánari útfærsla í 2. mgr. 3. gr. meginmáls rammatilskipunarinnar.
9. Þá er ljóst að einstök aðildarríki hafi sjálfðæmi um stofnanaskipan sína (e. institutional autonomy), að því gefnu að hlutaðeigandi stofnun hafi alla nauðsynlega burði til að rækja starfa sinn, m.t.t. starfsmannahalds, sérfræðiþekkingar og fjármagns. Tilskipanir leggja almennt áherslu á, að eftirlitsstofnanir geri rækt sín störf á hlutlægan og faglegan hátt.
10. Í 4. mgr. 3. gr. rammatilskipunarinnar er jafnframt að finna ákvæði sem á að tryggja nauðsynlegt samráð milli eftirlitsaðila á fjarskipta- og póstmarkaði.

samkeppniseftirlits og neytendaeftirlits. Orðrétt segir í tilvitnuðu ákvæði (breiðletrun mín):

*[...] Member States shall ensure, where appropriate, consultation and cooperation between those authorities, and between those authorities and national authorities entrusted with the implementation of competition law and national authorities entrusted with the implementation of consumer law, on matters of common interest. Where more than one authority has competence to address such matters, Member States shall ensure that the respective tasks of each authority are published in an easily accessible form.*

11. Í samræmi við meginregluna um sjálfðæmi um stofnanaskipan er unnt að gagnálykta frá 4. mgr. 3. mgr. rammatilskipunar, að ekkert er því til fyrirstöðu að sama stjórnvaldið hafi eftirlit með póst- og fjarskiptareglum og samkeppnisreglum, og reyndar einnig neytendareglum ef því er að skipta. Af hinum breiðletruðu orðun hér að ofan má ráða að beinlínis er gert ráð fyrir þeim möguleika að eitt stjórnvald geti farið með alla þessa málaflokka. Er þessi niðurstaða og í samræmi við orðskýringu í g)-lið 2. gr. rammatilskipunarinnar á „national regulatory authority“, en þar kemur fram að átt sé við stofnun (í eintölu) eða stofnanir sem fara með eftirlit á grundvelli tilskipunarinnar eða annarra tilskipana á þessu sviði.
12. Þrátt fyrir meginregluna um sjálfðæmi um stofnanaskipan má greina ákveðna þróun í afleiddri löggjöf ESB átt að þrengingu reglunnar.<sup>1</sup> Þannig er nú aukin áhersla á sjálfstæði gagnvart pólitískum afskiptum, sbr. t.d. ákvæði í 4. mgr. 35. gr. b) ii) í rammatilskipun 2009/72/EC um innari markað á sviði raforku, en þar er starfsmönnum eftirlitsaðilans bannað að taka við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum eða einkaaðilum við framkvæmd eftirlitsins.
13. Þá hefur dómstóll ESB talið að tiltekin stjórnvöld verði að inna störf sín af hendi á „algerlega sjálfstæðan hátt“ (e. complete independence), en þar fjallaði dómstóllinn um Persónuverndarstofnanir sem sækja stoð fyrir starfsemi í 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 95/46/EC. Dómstóllinn taldi að hlutaðeigandi stofnanir þyrftu framkvæma störf sín með hlutlægum og óhlutdrægum hætti, m.ö.o. án beinna eða óbeinna afskipta annarra.<sup>2</sup> Fræðimenn hafa þó talið að þessi strangi mælikvarði á sjálfstæði eigi einkum við á sviði persónuverndar. Á sviði raforkueftirlits og eftirlits með póst- og fjarskiptum gildi ekki eins strangur mælikvarði og minnstar kröfur séu gerðar í tilskipunum til sjálfstæðis eftirlitsaðila með fjölmiðlum.<sup>3</sup> Þá vekur athygli að ekki er að finna í EES tilskipunum eða reglugerðum sérstakar kröfur til sjálfstæðis eftirlitsaðila með samkeppnisreglum. Eina ákvæði Evrópuréttarins, sem

<sup>1</sup> Sjá Annetje Ottow: The Different Level of Protection of National Supervisors' Independence in the European Landscape, p. 139-155

<sup>2</sup> Sjá Mál C-518/07, Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi, Mál C-614/1, Framkvæmdastjórnin gegn Austurríki og Mál C-288/12, Framkvæmdastjórnin gegn Ungverjalandi

<sup>3</sup> Sjá Annetje Ottow, bls. 155.

máli skiptir er að finna í 35. gr. reglugerð ESB nr. 1/2003, en efnislega samhljóða ákvæði er að finna í 40. gr. samnings um breytingu á bókun 4 við við samning um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls EFTA ríkjanna, frá 24. september 2004. Þar segir orðrétt í 1. mgr. 40. gr.: „*The EFTA States shall designate the competition authority or authorities responsible for the application of Articles 53 and 54 of the EEA Agreement in such a way that the provisions of Chapter II of this Protocol are effectively complied with. The authorities designated may include courts.*” Þá er að finna ákvæði í 5. gr. sama samnings um valdheimildir samkeppnisyrvalda í EFTA ríkjunum til að beita 53. og 54. gr. EES samningsins. Ekki er að finna frekari fyrirmæli í EES löggjöf um eftirlitsaðila á sviði samkeppni, þ.m.t. ákvæði um sjálfstæði samkeppnisyrvalda. Engu að síður telur höfundur minnisblaðs þessa mikilvægt að sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins hér á landi verði eftir sem áður tryggt með viðeigandi hætti í löggjöf.

#### IV. Alþjóðleg þróun

14. Samkeppnislög eru nú í gildi í yfir 120 ólíkum lögsögum víða um heim, þar af hafa um 90 þeirra tekið gildi eftir 1990. Í mörgum tilvikum fara samkeppnisyrvald með eftirlit á fleiri sviðum en með samkeppnisreglum eingöngu. Í BNA er fer FTC („Federal Trade Commission“) t.d. með eftirlit á allmörgum sviðum viðskipta og þjóðlífs. Undir stofnunina falla samkeppnislög, ýmis málefni neytendaréttar og í æ ríkari mæli persónuvernd. Í rúmlega helmingi þeirra þjóðríkja þar sem í gildi eru samkeppnisreglur fer Samkeppniseftirlit hlutaðeigandi ríkis með viðtækari málaflokka en hefðbundið samkeppniseftirlit. Í um 30 þeirra heyrja samkeppnisreglur og eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum (neytendavernd) til að mynda undir eina og sömu stofnunina.<sup>4</sup>
15. Nýlegar breytingar á fyrirkomulagi eftirlits í hinum ýmsu ríkjum ESB styðja þá niðurstöðu að eitt og sama stjórnvaldið geti farið með marga málaflokka og er staða mála í Hollandi eitt gleggsta og nýlegasta dæmið þar um. Þar var samkeppniseftirliti, póst- og fjarskiptaftirliti og neytendaftirliti steypt saman í eina stofnun frá og með 1. apríl 2013. Á fyrri stigum hafði eftirlit með orkugeiranum þegar verið fellt undir samkeppniseftirlit þar í landi.
16. Þróunin í mörgum öðrum ríkjum ESB er í átt að sameiningu verkefna með fækkun og stækkun stofnana og skulu nokkur nýleg dæmi nefnd. Í Bretlandi runnu til að mynda saman stofnun sem hafði eftirlit með óréttmætum viðskiptaáttum (OFT) og samkeppniseftirlit (Competition Commission) frá á með 1. janúar 2014 og starfa þær nú undir heitinu „The Competition and Markets Authority“ (CMA). Í Finnlandi runnu Neytendastofa og Samkeppniseftirlit saman frá og með 1. janúar

<sup>4</sup> David A Hyman and William E Kovacic, 'Competition Agencies with Complex Policy Portfolios; Divide or Conquer?' (2013) GWU Law School Public Law Research Paper No 2012-70

# Juris

2013 og sams konar samruni átti sér stað í Danmörku í ágúst 2010. Á Spáni var sex sérfræðistjórnvöldum rennt saman við Samkeppniseftirlitið þar í landi og nýtt stjórnvald sett á laggirnar frá og með 1. október 2013.<sup>5</sup>

17. Sé þessi þróun greind má almennt segja að a.m.k. fjórar tegundir sameinaðra stofnana finnast í ríkjum Evrópusambandsins:<sup>6</sup>

*a. Sérfræðistjórnvöld með nokkrar atvinnugreinar undir (e. Multisectoral regulators):*

Dýskaland: BNetzA, sem hefur eftirlit með mörkuðum rafmagns, gass, póst- og fjarskipta og járnbrauta.

Luxemborg: ILR, sem hefur eftirlit með mörkuðum rafmagns, gass, póst- og fjarskipta og samgangna.

*b. Samkeppnis- og neytendaeftirlit í einni stofnun:*

Finnland og Danmörk, sbr. 16. mgr. að ofan, en einnig Frakkland.

*c. Sambland sérfræðistjórnvalda og samkeppniseftirlita:*

Holland: Fyrrverandi Samkeppniseftirlit (NMa) sem einnig hafði sértækt eftirlit á sviði orku og samgangna.

Spánn: Hið nýja sameinaða eftirlit (CNMC), sem einnig hefur sértækt eftirlit á sviði orku, póst- og fjarskipta, fjölmiðlaveitna og járnbrauta.

*d. Sambland samkeppniseftirlits, neytendaeftirlits og sérfræðistjórnvalda:*

Holland: ACM, sbr. 15. mgr. hér að ofan.

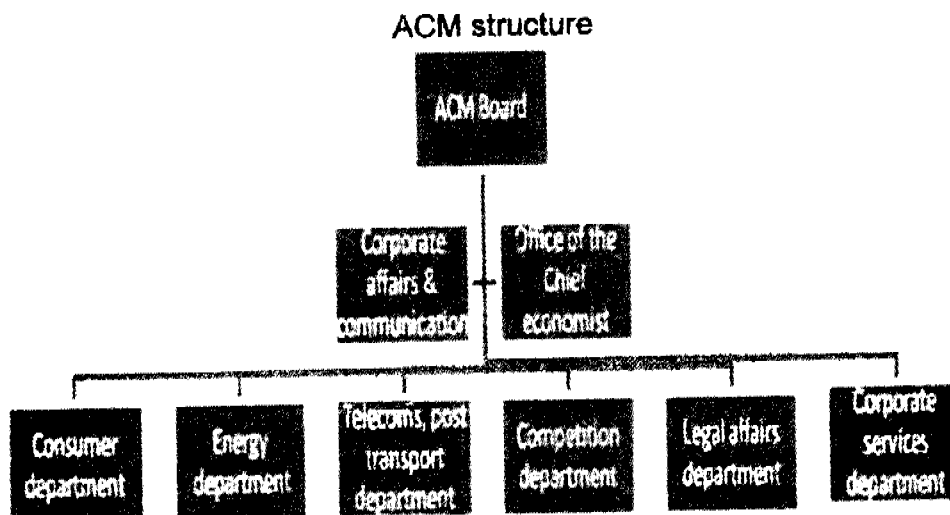
<sup>5</sup> Sjá: [ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03\\_2013/es\\_cnmc.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03_2013/es_cnmc.pdf): „The new authority merges the current competition authority, the CNC, with several sectoral regulators responsible for Telecom, Energy, Railway, Postal, Audiovisual and Airports. It will thus have hybrid functions: enforcing competition rules and regulating economic sectors.“

<sup>6</sup> Sjá Journal of Antitrust Enforcement, 14. febrúar 2014, bls. 1-19,

## V. Nánar um hollensku leiðina

18. Hjá ACM starfa um 600 manns, auk þriggja manna stjórnar. Stjórnin er andlit stofnunarinnar út á við, bæði innanlands sem utan. Undir hana eru allar ákvarðanir bornar og ræður afl atkvæða úrslitum.

19. Skipurit ACM lítur svona út:



20. Eins og sjá má af skipuritinu eru öll neytendamál sett undir eitt svið, sem þýðir að neytendareglur á sviði póst-, fjarskipta og orkumála falla undir neytendasviðið. Var þetta talið leiða til skilvirkari eftirlits og lagaframkvæmdar á þessu sviði.

21. Þau svið þar sem sérreglur (sector specific regulation) eru enn í gildi eru tvö. Annars vegar sviði orkumála og hins vegar svið póst-fjarskipta- og samgöngumála. Þessum sviðum er einnig falið að fjalla um mögulega misnotkun á markaðsráðandi stöðu í hlutaðeigandi geirum atvinnulífs. Með þessu er stefnt að því að ACM geti nýtt sérhæfða þekkingu með eins skilvirkum hætti og mögulegt er, einnig þegar kemur að beitingu almennra samkeppnisreglna.

22. Undir samkeppnisviðið falla síðan öll helstu samkeppnisréttarlegu álitæfnin, þ.m.t. samrunamál, samráðsmál og flest mál er lúta að markaðsráðandi stöðu.

23. Lögfræðisviðið er ábyrgt fyrir undirbúningi stjórnvaldsákvæðana, þ.m.t. refsikennndra viðurlaga á borð við stjórnvaldssektir, sem og kærur til aðri stjórnvalda. Að auki veitir sviðið stoðþjónustu til annarra deilda. Á milli

lögfræðisviðsins og annarra sviða eru síðan „kínamúrar“ sem eiga að tryggja að þeir starfsmenn sem taka þátt í upphaflegri rannsókn mála komi ekki að henni á síðari stigum þegar teknar eru ákvarðanir um lok þeirra, eftir atvikum með þvingjandi stjórnvaldsákvörðunum. Er þetta ekki ósvipað fyrirkomulag og viðhaft er við undirbúning ákvarðana hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

## VI. Rök með og á móti sameiningu stofnana

24. Fræðimenn greinir á hvort er heppilegra; margar stofnanir sem hafa eftirlit með ólíkum sviðum atvinnulífs og hafa samráð sín á milli eða fáar sameinaðar stofnanir, sbr. dæmið frá Hollandi. Þannig ber mönnum ekki saman um hvort samkeppni milli eftirlitsstofnana sé til góðs eða ills. Sumir halda því fram að ef eftirlitsstofnanir „keppi“ um verkefni myndist hvati til að góðra verka þar sem þær þurfi að sanna sig og skapa sér völd og orðstír.<sup>7</sup> Aðrir benda á að óljós valdmörk milli stofnana dragi úr réttaröryggi, skapi „torfustríð“ milli stofnana, sem og tækifærissinnað val kvartenda (e. forum shopping) og aukinn kostnað fyrir atvinnulífið (m.a. vegna tvíverknaðar).<sup>8</sup> Þá hefur verið bent á að óljós valdmörk geti beinlínis leitt til þess minni hvata til fjárfestingar og nýsköpunar í atvinnulífinu og á endanum skaðað samkeppnistöðu.<sup>9</sup>
25. Samkeppnislögfræðingar hafa sumir hverjir áhyggjur af því að með sameiningu stofnana þynnist hinn klassíski samkeppnisréttur út, á meðan sérfræðingar á sviði sérhæfðs eftirlits óttast að samkeppnisrétturinn fái einmitt forgang á kostnað sérreglnanna. Neytendafrömuðir hafa síðan áhyggjur af því að neytendamálin verði látin sitja á hakanum í sameinaðri stofnun. Með öðrum orðum er almennur ótti við að efnisrétturinn (hvort heldur almennur samkeppnisréttur eða sérreglurnar) líði fyrir hið breytta stofnanaskipan. Aðrir benda á að sameinaðar stofnanir geti nýtt

<sup>7</sup> Anne Joseph O'Connell, 'The Architecture of Smart Intelligence: Structuring and Overseeing Agencies in the Post-9/11 World' 94 California L Rev 1655-744; Jacob E Gersen, 'Overlapping and Underlapping Jurisdiction in Administrative Law' 2006 Sup Ct Rev 201.

<sup>8</sup> David A Hyman and William E Kovacic, 'Competition Agencies with Complex Policy Portfolios; Divide or Conquer?' (2013) GWU Law School Public Law Research Paper No 2012-70

<sup>9</sup> Report of the ICN Working Group on Telecommunications Services, útg. 2006, bls. 27:

*„Overlapping jurisdiction, if not managed, may lead to inefficiencies, which may destabilize and inhibit competition. In turn, a lack of competition may have further and more subtle negative consequences including: a perceived lack of investment; a potential reduction in innovation; and a reduction in overall trade. In particular, the problems associated with overlapping jurisdiction may include: inter-agency power battles; regulatory duplication; inefficient use of resources and increased costs; additional requirements and complexities due to both multiple and different standards of review being imposed on firms; potential delay in closing the transaction; potential lack of transparency; the risk of inconsistent results when complying with the requirements of both authorities; the risk of regulatory “gaming” by market participants; and overall uncertainty in the market. Overlapping jurisdiction has been noted as particularly problematic in matters such as margin squeezes whereby both the sector-specific regulator and competition authority commonly apply different imputations and tests.“*

sérfræðiþekkingu á ólíkum sviðum og samræmt stefnumið með það að markmiði að auka skilvirkni til að fást við flókin úrlausnarefni.<sup>10</sup>

26. Fræðimenn eru almennt á þeirri skoðun að pólitískur vilji og stuðningur sé mikilvægasti þátturinn við sameiningu stofnana.<sup>11</sup> Þá verður að telja afar mikilvægt að gott samráð sé haft við atvinnulífið ef gera á róttækar breytingar á stofnanaskipan eftirlitsstjórnvalda hér á landi. Í tilviki hins nýstofnaða ACM í Hollandi hafa menn bent á margvísleg samlegðaráhrif af flutningi þekkingar milli starfsmanna og einstakra deilda, sem tryggi samstarf, sem og skilvirkari og faglegri ákvörðunartöku. Við undirbúninga sameiningar stofnana þar í landi átti sér stað víðtækt samráð við alla haghafa, þ.m.t. atvinnulífið, einstök eftirlitsskyld fyrirtæki, sem og fræðasamfélagið.<sup>12</sup>

## VII Greining á stöðunni í Íslandi

### A. Almenn

27. Hér á landi verður að ætla að sjónarmið um hagræðingu og skilvirkni í rekstri opinberra stofnana séu lögð til grundvallar sameiningu stofnana, sbr. t.d. skýrsla hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá 11. nóvember 2013. Þá er einföldun regluverks eitt yfirmarkmiða stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar.
28. Í tillögum verkefnastjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld er einnig eindregið lagt til að sameina skuli opinberar stofnanir. Vísað er til þess að umboðsmaður Alþingis hafi látið þá skoðun í ljós að stórar stofnanir hafi meiri burði til að uppfylla kröfur stjórnsýslulaga. Einnig er í tillögum verkefnastjórnarinnar vísað til skýrslu nefndar um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Þar kemur fram að smáar stofnanir geti átt erfitt með að laða til sín hæft starfsfólk, þar sem hætt er við faglegri einangrun og framamöguleikar innan stofnunar eru takmarkaðir.
29. Í tillögum verkefnastjórnarinnar er sameining skattembætta annars vegar og lögregluembætta hins vegar tilgreind sem vel heppnuð sameining opinberra stofnana. Auk framleiðniaukningar er annar ávinningur af sameiningu stofnana sagður verulegur, svo sem aukinn sveigjanleiki til að takast á við áföll í rekstri, lægri kostnaður við bakvinnslu og stoðsvið og lægra hlutfall stjórnenda. Þá er

<sup>10</sup> Journal of Antitrust Enforcement, 14. febrúar 2014, bls. 1-19

<sup>11</sup> Sjá Hyman og Kovacic, bls. 33-34

<sup>12</sup> Greina þarf m.a. hvort heppilegt sé að yfir sameinaðri stofnun verði einn forstjóri og yfir honum stjórn, eða hvort í stað forstjóra komi einhvers konar „College“ sem stýri og taki ákvarðanir hjá stofnuninni, sbr. fyrirmyndin frá Hollandi og raunar einnig frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), sbr. einnig til hliðsjónar „Governor“ kerfi í mörgum seðlabönkum.



aukinn verkaskipting og sérhæfing og bætt gæði þjónustu vegna samstarfs innan og milli eininga, jafnframt nefnt til sögunnar.<sup>13</sup>

## B. Sameining Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlits?

30. Samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, skal stofnunin *stuðla að samkeppni* á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu og *koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti*. Er þetta hlutverk fyrst í upptalningu á sértækum verkefnum stofnunarinnar og skipar þannig ákveðinn sess. Í lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, og lögum um póstþjónustu, nr. 19/2002, er síðan að finna fjölmargar sérreglur á sviði samkeppnisréttar.
31. Tildrög þess að sérreglur um samkeppni er að finna í póst- og fjarskiptalöggjöf eru þau að á báðum þessum sviðum hefur þurft að aflétta einkarétti ríkisins, sem áður fór með einkaleyfi til starfsemi í þessum geirum atvinnulífs. Hefur því þótt nauðsynlegt að hafa sérreglur á þessum sviðum þar sem sérhæfð stjórnvöld setja fyrirtækjum með umtalsverða markaðshlutdeild fyrirfram kvaðir (ex ante). Samkeppnislögum nr. 44/2005 er hins vegar almennt beitt við rannsókn mála eftir á (ex post), nema þegar um samrunamál er að ræða en í þeim tilvikum er unnt að setja samrunaaðilum skilyrði fyrirfram.
32. Eftir því sem samkeppni verður virkari á hlutaðeigandi mörkuðum verður hins vegar minni þörf fyrir sérreglur um samkeppni og almennar samkeppnisreglur taka við. Þeim mörkuðum þar sem Póst- og fjarskiptastofnun framkvæmir markaðsgreiningar í því skyni að kanna hvort þörf sé á fyrirfram settum kvóðum í fjarskiptum hefur til að mynda fækkað. Í nóvember 2008 gaf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) út tilmæli þar sem fyrirfram skilgreindum mörkuðum var fækkað úr 18 í 7. Þá hefur þróunin jafnframt verið sú að í auknum mæli er stuðst við skilgreiningar og viðmið samkeppnisréttarins til að mynda við mat á því hvort fyrirtæki teljist með umtalsverða markaðshlutdeild. Í eldri fjarskiptalögum var almenna viðmiðið 25% markaðshlutdeild en með lagabreytingunni árið 2003 var ákveðið að leggja til grundvallar sams konar viðmið og almennt er stuðst við í samkeppnisrétti.
33. Póst- og fjarskiptastofnun er hins vegar vissulega fengið viðtækara hlutverk en eingöngu að fylgjast með sérreglum á sviði samkeppni. Þannig ber stofnuninni til að mynda að gæta hagsmuna almennings með því að vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu, sbr. a. liður 4. tl. 1. mgr. 3. gr. laga 69/2003. Alþjónustukvaða er hins vegar einungis þörf þar sem um einhvers konar markaðsbrest er að ræða og samkeppni verður ekki við komið. Á þessu sviði er

<sup>13</sup> <http://samradsveitvangur.is/vea/ontent/upload/2013/06/opinbern-thjonusta.pdf>

# juris

þróunin einnig í átt að afléttingu kvaða eftir því sem samkeppni verður virkari á einstökum undirmörkuðum póst- og fjarskipta, sbr. til að mynda ákvörðun PFS nr. 31/2013 um afléttingu alþjónustukvaða.

34. Þá er vert að geta þess að PFS ber að stuðla að *vernd neytenda* í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur sem og að vinna að ráðstöfunum til að *vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs*, sbr. b og c liðir 4. tl. 1. mgr. 3. gr. laga 69/2003, sbr. nánar síðar.
35. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003, skulu Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppnisstofnun setja sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem geta bæði fallið innan marka laga um póst- og fjarskiptamál og samkeppnislaga. Reglur þessar hafa verið settar og eru nr. 265/2001. Þrátt fyrir að reglunum sé m.a. ætlað að vinna gegn óvissu um valdmörk þessara tveggja stofnana hefur í framkvæmd komið að daginn að slík óvissa getur eftir sem áður verið til staðar. Eru þess dæmi að mál hafi verið að velkjast milli stofnana án niðurstöðu í áraradír, með tilheyrandi kostnaði og réttaróvissu fyrir málsaðila.
36. Eins og nánar verður gerð grein fyrir í niðurstöðukafla fæst hvorki séð að EES réttur né landsréttur standi í vegi sameiningar PFS og Samkeppniseftirlits. Þvert á móti standa rök til þess að svo verði gert, sbr. hér að ofan.

## C. Sérreglur um samkeppni á sviði orkumála

37. Eftirlit með raforkulögum nr. 65/2003 er nú þegar í höndum tveggja stofnana, þ.e. Orkustofnunar og Samkeppniseftirlits. Þannig segir í 1. mgr. 24. gr. raforkulaga að Orkustofnun skuli hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögnum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemi gilda. Orkustofnun skal hafa samráð við Samkeppniseftirlitið um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna eftir því sem við á. Þá er sérstakt ákvæði í 27. gr. laganna um eftirlit Samkeppniseftirlits. Í greininni kemur fram að samkeppnislög gilda um starfsemi sem lögin taka til. Þar er áréttað að samkeppnisyfirvöld annast eftirlit með samkeppni á raforkumarkaði í samræmi við markmið og ákvæði samkeppnislaga. Til að taka af tvímæli er mælt fyrir um heimildir samkeppnisyfirvalda til að krefjast fyrirtækjaðskilnaðar til að tryggja að sala og vinnsla á raforku verði ekki niðurgreidd af sérleyfisstarfsemi, svo sem dreifingu og flutningi raforku, eða starfsemi sem er í sambærilegri stöðu. Samkvæmt 28. gr. laganna er Orkustofnun jafnframt falið tæknilegt eftirlit með orkufyrirtækjum, þ.e. gæðum raforku og afhendingaröryggi.
38. Af framangreindu má ljóst vera að vinnsla og sala á raforku sætir þegar eftirliti Samkeppniseftirlits, en eftirlit með starfsemi á raforkumarkaði fellur að öðru leyti

# juris

undir Orkustofnun, þ.m.t. eftirlit með dreifingu og flutningi raforku, sem enn er einkaleyfisskyld starfsemi.

39. Eins og nánar verður gerð grein fyrir í niðurstöðukafla fæst hvorki séð að EES réttur né landsréttur standi í vegi þess að frekari verkefni verði færð frá Orkustofnun til sameinaðrar stofnunar. Þvert á móti má færa fyrir því gild rök að hefðbundið stjórnsýslueftirlit með fyrirtækjum eigi betur heima hjá öðru stjórnvaldi en Orkustofnun, enda er sérfræðipækning starfsmanna Orkustofnunar einkum á sviði nýtingar á orkuauðlindum og öðrum jarðrænum auðlindum. Hjá Samkeppniseftirliti liggur hins vegar m.a. sérþekking í beitingu stjórnsýsluúrræða.

## D. Neytendalöggjöfin

40. Eins og að framan greinir er unnt að finna dæmi þess í um 30 lögsögum víða um heim að samkeppniseftirlit og eftirlit með neytendarétti, einkum óréttmætum viðskiptaháttum, sé vistað hjá einni og sömu stofnun. Af nágrannaríkjum hafa Danir og Finnar nýverið sameinað þessi verkefni í eina stofnun, auk þess sem Hollendingar hafa farið þá leið að sameina þetta tvernt, auk eftirlits með sérköggjöf á sviði fjarskipta og orkumála.
41. Sögulega fór ein og sama stofnunin, Verðlagsstofnun, bæði með verðlagsmál og mál er lutu að óréttmætum viðskiptaháttum hér á landi, sbr. lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti nr. 56/1978. Þegar Samkeppnisstofnun var sett á laggirnar árið 1993 í stað Verðlagsstofnunar fór Samkeppnisstofnun áfram með eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Voru sérstakir kaflar í samkeppnislögum nr. 8/1993, annars vegar um óréttmæta viðskiptahætti og hins vegar um gagnsæi markaðarins. Þegar samkeppnislögunum var breytt á nýjan leik og við tóku lög nr. 44/2005, var samhlíða sett á laggirnar ný stofnun, Neytendastofa, sem starfar á grundvelli laga nr. 62/2005.
42. Samkvæmt 1. gr. laga um Neytendastofu, nr. 62/2005 starfar hún að stjórnsýsluverkefnum á sviði neytendamála, vöruöryggismála, opinberrar markaðsgæslu, mælifræði og markaðseftirlits með rafföngum. Á grundvelli 2. gr. laganna skal Neytendastofa nánar tiltekið annast framkvæmd laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Einnig skal Neytendastofa hafa yfirumsjón með lögmælifræði og hagnýtri mælifræði og sjá um framkvæmd laga um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn. Þá skal Neytendastofa leysa af hendi þau verk sem henni eru falin í öðrum lögum. Jafnframt skal Neytendastofa fara með markaðseftirlit með rafföngum eins og kveðið er á um í lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Rafföng í mannvirkum hafa þó verið undir eftirliti Mannvirkjastofnunar, sbr. lög nr. 146/1996. Auk þess hefur nú verið

ákveðið að færa allt eftirlit með rafföngum til Mannvirkjastofnunar, sbr. lög nr. 39/2014.

43. Af framangreindri upptalningu má ráða að Neytendastofu hafa verið falin margvísleg verkefni. Í frumvarpinu sem varð að lögum um Neytendastofu sagði m.a. orðrétt: *Helsla markmiðið með því að setja Neytendastofu á fót er að efla starf að neytendamálum og þar með auka neytendavernd, en nokkur eðlismunur er á eftirliti með samkeppnishömlum og neytendavernd, þó að hagsmunir til afskipta af fyrirtækjum geti farið saman. Þannig hefur Samkeppnisstofnun það hlutverk að fylgjast með markaðinum og vera hlutlægur úrskurðaraðili ef svo ber undir sem leggur dóm á hvort eðlilegum leikreglum sé fylgt á markaðnum. Eðli málsins samkvæmt er því erfitt fyrir Samkeppnisstofnun að taka afstöðu til hagsmunagæslu fyrir einn aðila markaðarins gegn öðrum.*
44. Ekki er unnt að fallast fyllilega ofangreind rök fyrir aðgreiningu samkeppniseftirlits og eftirlits með neytendaréttarreglum sem lúta að óréttmætum viðskiptaháttum. Þannig varða mál er lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum iðulega kvartanir lögaðila hvor gegn öðrum, t.d. vegna samanburðarauglýsinga. Samkeppniseftirlitið fæst einmitt iðulega við kvartanir milli lögaðila og tekur eðli málsins samkvæmt afstöðu með einum aðila markaðarins gegn öðrum. Hins vegar kann flutningur á eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum til sameinaðrar stofnunar ekki að vera tímabær að svo stöddu. Af þeim sökum kemur einungis til álitu að slíkur flutningur verði skoðaður á síðari stigum.
45. Þá eru önnur verkefni Neytendastofu á sviði vöruöryggismála, opinberrar markaðsgæslu, mælifræði og markaðseftirlits með rafföngum, ekki vel til þess fallin að um þau sé fjallað í stofnun á borð við Samkeppniseftirlit. Kemur frekar til álitu að greina betur ákvæði laga um öryggi vöru og þjónustu og markaðseftirlit og meta hvort og með hvaða hætti markaðseftirliti verði mögulega fyrirkomið. Undir slíka skoðun kemur til álitu að fjalla jafnframt um verkefni á sviði matvælaeftirlits, sem og það öryggiseftirlit með vörum sem nú er framkvæmt af Mannvirkjastofnun. Í 88. tl. skýrslu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar er sem fyrr segir sérstaklega vikið að mögulegri sameiningu verkefna á sviði tæknilegs eftirlits.

#### E. Ákvæði í fjölmiðlalögum

46. Í 40. tl. skýrslu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar er lagt til að fjölmiðlanefnd verði lög niður, byggt verði í fyrri lagaramma og stjórnsýslu og eftirlitsverkefni verði færð til Póst- og fjarskiptastofnunar. Ef markaður má heimaséðu fjölmiðlanefndar eru einungis tveir starfsmenn í föstu starfi hjá nefndinni og því einsýnt að um allt of litla einingu er að ræða miðað við umfang þeirra verkefna sem nefndinni er ætlað að sinna.

47. Nú þegar er hins vegar búið að fela annars vegar Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppniseftirliti að hluta til eftirlit með framkvæmd laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Þannig hefur Samkeppniseftirlit ríkar eftirlitsskyldur með X. kafla A., um eignarhald fjölmiðla o.fl. Í kaflanum er m.a. að finna sérreglur um samrunaefirlit á sviði fjölmiðla, sem Samkeppniseftirlitið framkvæmir. Í þessu sambengi má geta þess að sérreglur um samruna fjarskiptafyrirtækja er einnig að finna í fjarskiptalögnum, en þar hefur PFS eftirlitsskyldum að gegna. Því má segja að samrunalöggjöfin hér á landi sé brotakennd og ólók eftir því hvaða geiri arvinnulífs er undir.<sup>14</sup>
48. PFS hefur einnig eftirlit með ákvæðum VII kafla fjölmiðlalaga um flutningsskyldu og flutningsrétt myndefnis, en skal hafa samráð við fjölmiðlanefnd áður en ákvarðanir eru teknar. Nýlegt dæmi frá Spáni sýnir að fordæmi er fyrir að eftirlit með fjölmiðlum (a.m.k. „audio visual“ hlutanum) og fjarskiptum getur verið á einni og sömu hendi.
49. VI kafli laganna geymir síðan ákvæði um viðskiptaböð og fjarkaup, sem eru í eðli sínu neytendaréttur, en fjölmiðlastofa hefur engu að síður eftirlit með.
50. Samandregið má segja að gild rök mæli með því að færa eftirlit með ákvæðum fjölmiðlalaga, í heild eða hluta, til stærri sameinaðrar stofnunar sem fer allt að einu nú þegar með hluta þeirra verkefna sem fjölmiðlalögin kveða á um.

## F. Ákvæði laga um fjármálafyrirtæki

51. Vakín er athygli á að samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 skulu fjármálafyrirtæki starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði. Á grundvelli 19. gr. a er starfandi úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki sem sinnir ágreiningi sem rísa kann milli viðskiptavinar og fjármálafyrirtækis. Ef ætlunin er á síðari stigum að sameina verkefni á sviði neytendaverndar og óréttmætra viðskiptahátta sýnast full rök til að færa eftirlit með ákvæði 19. gr. til sameinaðrar stofnunar, enda er neytendavernd ekki hluti af kjarnastarfsemi fjármálaeftirlits. Samtímis yrði hugað að sameiningu úrskurðarnefnda, sbr. nánar í kafla H. að neðan.

<sup>14</sup> Í alþjóðlegum rannsóknnum hefur verið bent á að allt samrunaefirlit eigi betur heima hjá samkeppnisyfirlivöldum, sbr. „Interestingly, for reasons of efficiency, consistency, transparency, and international co-operation, a study by the International Competition Policy Advisory Committee (ICPAC) recommended that merger reviews in the telecommunications sector be placed solely within the jurisdiction of competition authorities and removed from sector-specific regulation.“ (heimild: Report of the ICN Working Group on Telecommunications Services, útg. 2006, bls. 25)

## G. Persónuverndarlöggjöfin

52. Án þess að leggja endanlegt mat á framtíðarfyrirkomulag á þessu stigi er vakin athygli á að FTC í BNA fer með þennan málaflokk, a.m.k. að hluta til. Í ljósi þess að í fjarskiptalögunum hér á landi er að finna kafla um vernd persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs er lagt til að kannað verði nánar hvort færa eigi eftirlit með þessum kafla undir Persónuvernd. Á hinn bóginn eru sérstaklega strangar kröfur gerðar til sjálfstæðis persónuverndarstofnana í ESB tilskipunum og dómaframkvæmd ESB dómstólsins, sbr. 11. mgr. að ofan. Af þeirri ástæðu er að svo stöddu ekki lagt til að verkefni Persónuverndar verði færð til sameinaðrar stofnunar að bandarískri fyrirmynd.

## H. Úrskurðarnefndir og stjórnir

53. Ef pólitískur vilji er til að sameina þau verkefni sem rakin hafa verið hér að ofan liggur beint við að ekki verði einungis hugað að sameiningu stofnana heldur jafnframt að sameiningu þeirra úrskurðarnefnda og stjórnar sem starfa á hlutaðeigandi réttarsviðum. Um er að ræða eftirfarandi úrskurðarnefndir: Áfrýjunarnefnd samkeppnismála, úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, úrskurðarnefnd raforkumála, áfrýjunarnefnd neytendamála, fjölmiðlanefnd og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki.

54. Slík sameining úrskurðarnefnda væri í samræmi við ábendingar Friðgeirs Björnssonar, en hann skrifaði ritgerð um úrskurðarnefndir í stjórnáskýlunni, sem gefinn var út af forsætisráðuneytinu á árinu 2005. Þar segir m.a. orðrétt á bls. 62: „Úrskurðarnefndirnar eiga örugglega fullan rétt á sér en hins vegar er skoðunarefni hvort ekki eigi að fækka þeim með þeim hætti að sameina verkefni og hafa þau í höndum færri nefnda.“ Friðgeir benti jafnframt á að mjög væri til bóta ef nefndunum yrði sköpuð föst aðstaða t.d. til fundarhalds og málflutnings, svo og skrifstofuþjónusta.<sup>15</sup>

55. Þá eru stjórnir yfir sumum þessara stofnana, til að mynda Samkeppniseftirliti og Persónuvernd. Ljóst að ef af sameiningu verður þarf að kanna heildstætt hvernig stofnanafyrirkomulag yrði ákjósanlegt fyrir hina sameinuðu stofnun.

<sup>15</sup> Vakin er athygli á, að í stað áfrýjunar- og úrskurðarnefnda hefur verið settur á laggirnar sérdómstóll í Svíþjóð, svokallaður markaðsdómstóll, sem úrskurðar um lögætti og réttmæti þeirra stjórnvaldsákvæðana sem híf sameinaða stjórnvald tekur. Í Svíþjóð er markaðsdómstóllinn endanlegt úrskurðarvald um þau samkeppnis- og neytendamál sem undir hann heyra, og verða slík mál því ekki borin undir almenna dómstóla.

## VIII. Þörf á lagasamræmingu

56. Verði farin sú leið hér á landi að sameina verkefni þessara stofnana í eina eða fleiri stærri stjórnsýslueiningar er lagt til að samhliða eða í framhaldi af þeirri formbreytingu fari fram greining á þeim efnislegu reglum sem hlutaðeigandi stofnun/stofnanir muni framvegis hafa eftirlit með. Að sumu leyti leiðir þetta af sjálfu sér þar sem EES reglur hafa tekið breytingum og þurfa allt að einu innleiðingu í íslenskan rétt, sbr. t.d. breytingar á ESB regluverki fjarskipta frá 2009, sem enn á eftir að leiða í landsréttinn.
57. Ekki er þó einungis nauðsynlegt að samræma reglur með því að innleiða EES rétt, heldur er full þörf á að kanna innbyrðis samræmi milli reglna landsréttarins sem sameinaðri stofnun verði falið að hafa eftirlit með. Samrunareglur eru gott dæmi, en sem fyrr segir er um þær fjallað í samkeppnislögum, fjarskiptalögum og fjölmiðlalögum. Þar sem undirliggjandi markmið með sameiningu er verkefna og stofnana er aukin skilvirkni og einföldun regluverks má auk þess ætla að það markmið verði haft að leiðarljósi við lagasamræmingu.
58. Úrræði og heimildir þeirra stofnana sem mögulega verða sameinaðar eru ólíkar eftir réttarsviðum. Á sviði fjarskipta felst eftirlitið til að mynda almennt í setningu fyrirfram kvaða samanborið við samkeppniseftirlit, sem almennt felst í rannsókn á meintum brotum í fortíð. Gæta þarf að því að úrræði og heimildir á einstökum sviðum hinnar sameinuðu stofnunar taki mið af þessu ólíka eðli eftirlitsins sem og því sem almennt tíðkast í þeim ríkjum sem við berum okkur helst saman við.

## IX. Niðurstöður og ábendingar

59. Ekkert er því fyrirstöðu, hvort heldur að EES rétti eða landsrétti, að eitt og sama stjórnvaldið farið með eftirlit með mörgum málaflokkum, svo sem samkeppnisreglum, neytendareglum og sérreglum á sviði póst- og fjarskipta og orkumála.
60. Alþjóðleg þróun er að eiga sér stað þar sem stofnunum fer fækkandi um leið og þær stækka. Á þetta bæði við innan EES ríkja og utan þeirra. Nýlegasta og gleggsta dæmið úr ríkjum ESB er frá Hollandi, en sömu þróun má sjá á Spáni, Þýskalandi, Lúxemborg, Danmörku og Finnlandi.
61. Unnt er að færa rök með og á móti sameiningu stofnana. Hér á landi hefur stefnuýfirlýsing ríkisstjórnarinnar og skýrsla hagræðingarhóps hennar hins vegar gefið tóninn, auk þess sem atvinnulífið hefur lengi kallað eftir aukinni skilvirkni og minni tvíverknaði í opinberu eftirliti. Fræðimenn eru almennt sammála um að pólitískur vilji og stuðningur sé nauðsynlegt og jafnframt mikilvægasta skilyrði þess að sameining stofnana fari fram með árangursríkum hætti.
62. Telja verður að því fylgi fleiri kostir en ókostir að sameina verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar, Orkustofnunar (að hluta) og Samkeppniseftirlits.<sup>16</sup> Stærsti kosturinn er augljóslega sá, að með því að sama stjórnvaldið fari með allt eftirlit með samkeppnisreglum á þessum sviðum, hvort heldur sérreglum eða almennum reglum, verða álitamál um valdmörk og tvíverknaður sem þeim kanna að fylgja alfarið úr sögunni. Sameinaðar stofnanir gera nýtt sérfræðiþekkingu á ólíkum sviðum og samræmt stefnumið með það að markmiði að auka skilvirkni í að fást við flókin úrlausnarefni.
63. Gild rök mæla jafnframt með því að færa eftirlit með ákvæðum fjölmiðlalaga til stærri sameinaðrar stofnunar, sem fer allt að einu (þ.e. PFS og Samkeppniseftirlit) nú þegar með hluta þeirra verkefna sem fjölmiðlalögin kveða á um.

<sup>16</sup> Sjá hér m.a. úr Report of the ICN Working Group on Telecommunications Services, útg. 2006, Annex II. „The following advantages may be associated with the competition authority's full oversight over the telecommunications sector: certain anti-competitive practices may be addressed relatively easily and efficiently; jurisdictional overlap between the competition authority and the telecommunications regulator is eliminated since there is only one institutional authority; regulatory coherence is more readily achieved; there is more flexibility in the sense that the competition authority may use a wide range of discretion; as a consequence of this approach, and given the relatively large degree of power vested in judges, a strong degree of regulatory autonomy is maintained (i.e. regulatory capture is less of a concern); regulatory autonomy is further maintained in the sense that competition authorities, due to their relative autonomy from any one particular industry, are less prone to political lobbying; competition authorities generally have broader powers in which to gather information; all sectoral oversight is implemented through a "pro-competitive lens; and, depending on the situation at hand, the long-term enforcement costs of applying competition rules, instead of sector-specific rules, may be relatively less expensive.”



64. Sameining Neytendastofu við umræddar stofnanir á sér ekki jafn augljós rök og sameining fyrrnefndra stofnana, sem allar hafa eftirlit með sérreglum og almennum reglum á sviði samkeppnisréttar. Það réttarsvið sem fjallar um óréttmæta viðskiptahætti, og Neytendastofa hefur eftirlit með, er hins vegar nátengt samkeppnisrétti, þótt áhersla á neytendavernd sé öllu meiri en jafnan við beitingu samkeppnisréttar. Hins vegar kann flutningur á eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum til sameinaðrar stofnunar ekki að vera tímabær að svo stöddu. Af þeim sökum kemur einungis til álita að slíkur flutningur verði skoðaður á síðari stigum.
65. Að sama skapi kemur til álita að eftirlit með 1. mgr. 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, en skv. ákvæðinu skulu fjármálafyrirtæki starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði, verði á síðari stigum fært til þeirrar stofnunar sem almennt hefur eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum.
66. Verkefni Neytendastofu á sviði vöruöryggismála, opinberrar markaðsgæslu, mælifræði og markaðseftirlits með rafföngum, eru ekki vel til þess fallin að um þau sé fjallað í hinni sameinuðu stofnun. Kemur frekar til álita að greina betur ákvæði laga um öryggi vöru og þjónustu og markaðseftirlit og meta hvort og með hvaða hætti markaðseftirliti verði mögulega fyrirkomið annarri sameinaðri stofnun, sem hefur almennt tæknilegt eftirlit með höndum. Koma þar stofnanir á borð við Mannvirkjastofnun og Matvælastofnun m.a. til skoðunar.
67. Að svo stöddu kemur ekki til álita kemur að færa verkefni Persónuverndar til stærri sameinaðrar stofnunar. Það sem helst mælir gegn sameiningu eru hinar auknu kröfur sem gerðar eru til sjálfstæðis Persónuverndar á grundvelli tilskipana ESB og dómaframkvæmdar ESB dómstólsins.
68. Samhliða sameiningu ofangreindra stofnana kemur til álita að hinar ýmsu úrskurðar- og áfryjunarnefndir á þessum réttarsviðum verði lagðar niður eða eftir atvikum sameinaðar.
69. Verði tillögum þessum hrint í framkvæmd þarf að fara fram sérstök greining á hvers konar stofnanauppbygging henti sameinuðum stofnunum, sem og hvert unnt verði að skjóta ákvörðunum á kærustigi.
70. Samhliða eða í framhaldi af sameiningu stofnana þarf að tryggja lagasamræmi þeirra reglna, sem hinni sameinuðu stofnun er ætlað að starfa eftir. Byggt er á að aukin skilvirkni og einföldun regluverks verði höfð að leiðarljósi við lagasamræmingu og horft verði til helstu nágrannalanda um fyrirmyndir í löggjöfinni.

# juris

71. Að síðustu er þörf á viðtæku samráði við hlutaðeigandi stofnanir og atvinnulífið, ef hrinda á tillögum minnisblaðs þessa í framkvæmd.

-----

Minnisblað þetta er sett fram með hefðbundnum fyrirvörum og tekur mið af þeim gögnum sem lágu til grundvallar sanningu þess.

-----

Úr framboðsræðu Roosevelt frá 1928, um valdmörk stofnana:

*There are four different kinds of bears in the United States, and, of course, all these bears come under the jurisdiction of one Government department or another. I think it is the brown bear that comes under the jurisdiction of the Department of the Interior, and I think the black bear comes under the Department of Agriculture; and the Alaska bear comes under the Department of Commerce; and jurisdiction over the grizzly bear is held by the Department of War. That has been going on from time immemorial in Washington. Each bear - the care of the bear and everything else about the bear - falls under a different department, depending on the genus of the bear. And I am told confidentially that sometimes there is a most awful mixup, because sometimes a black bear falls in love with a brown bear, and then nobody knows under what department the puppies belong<sup>17</sup>*

-----

<sup>17</sup> Franklin D. Roosevelt, Extemporaneous Campaign Address, Binghamton, N.Y., Oct. 17, 1928, available at 1 Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt 16 (1938).



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið  
Iðnaðar og viðskiptaráðherra  
Skúlagata 4  
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. júlí 2014  
Tilv.: 1406010

## Efni: Sjónarmið um mögulega sameiningu stofnana

Samkeppniseftirlitið vísar til bréfs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 12. júní sl., þar sem ráðuneytið óskar eftir sjónarmiðum og ábendingum Samkeppniseftirlitsins vegna minnisblaðs Páls Ásgrímssonar, dags. 5. júní sl., um mögulega sameiningu stofnana.

Framkvæmd samkeppnislaga hefur mikla þýðingu fyrir efnahagslíf þjóðarinnar. Af þeim sökum hefur Samkeppniseftirlitið tekið til ítarlegrar athugunar fram komnar tillögur um sameiningu Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar, raforkueftirlits Orkustofnunar og eftirlits með ákvæðum fjölmiðlalaga.

Það er meginniðurstaða athugunarinnar að sameining sú sem lögð er til myndi leiða til veikingar á samkeppniseftirliti og skaða fyrir íslenskt samfélag. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að tækifæri séu til ýmissa úrbóta innan þess eftirlitsskipulags sem núgildandi samkeppnislög kveða á um. Þannig megi auka og þetta samstarf við aðrar stofnanir og stuðla að betri faglegri og rekstrarlegri samlegð í eftirliti með atvinnulífinu. Slíkt samstarf er einnig í anda nýrra áherslna Samkeppniseftirlitsins sem kynntar hafa verið ráðherra. Miða þær m.a. að því að auka leiðbeiningu og upplýsingamiðlun eftirlitsins og ýta undir samkeppni í opinberum rekstri.

Meðfylgjandi er greinargerð þar sem athugun Samkeppniseftirlitsins er rakin og greint frá niðurstöðum. Greinargerðinni fylgja eftirtalin fjögur fylgiskjöl:

- Fylgiskjal 1 Hver er lærdómurinn af hrininu? – Yfirlit yfir atriði sem m.a. þarf að draga lærdóm af.
- Fylgiskjal 2 Efnahagsleg áhrif ákvarðana Samkeppniseftirlitsins – Álitsgerð dr. Gylfa Magnússonar.
- Fylgiskjal 3 Skipan eftirlits með samkeppnisreglum, sérreglum og neytendalöggjöf.
- Fylgiskjal 4 Ólík verkefni Samkeppniseftirlitsins, PFS, Orkustofnunar og fjölmiðlanefndar.



Samkeppniseftirlitið leggur á það áherslu að ekki verði lagt í endurskoðun á skipulagi samkeppnismála án þess að haft verði víðtækt og gagnsætt samráð á öllum stigum endurskoðunar, þar sem hagsmunir almennings og fyrirtækja, bæði smárra og stórra, eiga sér sterka málsvara. Samkeppniseftirlitið leggur ríka áherslu á að þær stofnanir sem hlut eiga að máli komi með virkum hætti þar að.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið

Kristín Haraldsdóttir  
*stjórnarformaður*

Páll Gunnar Pálsson  
*forstjóri*



## Möguleg sameining stofnana

**Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins vegna minnisblaðs Páls Ásgrímssonar,  
dags. 5. júní 2014**

### Efnisyfirlit

	bls.
1. Samantekt.....	2
2. Erindið .....	4
3. Um tilefni og rök fyrir sameiningu stofnana.....	4
4. Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins.....	6
4.1 Hver eru markmiðin? – Greining á tækifærum til úrbóta.....	6
4.2 Núgildandi skipulag Samkeppniseftirlitsins – Hver er árangurinn?.....	8
4.2.1 Breytingarnar 2005 og markmið þeirra .....	9
4.2.2 Hver er reynslan?.....	9
4.3 Kallar alþjóðleg þróun á sameiningu sértækra eftirlita og samkeppnisyfirvalda?15	
4.3.1 Munur er á framkvæmd samkeppnislaga og sértæku eftirliti .....	16
4.3.2 Hver er hin alþjóðlega þróun? .....	17
4.4 Hver er skörun og fagleg samlegð milli eftirlitsstofnana sem lagt er til .....	
að sameinaðar verði?.....	20
4.4.1 Ólík verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins.....	21
4.4.2 Verkefni tengd raforku- og fjölmiðlaeftirliti eru ólík .....	
verkefnum Samkeppniseftirlitsins.....	22
4.4.3 Ríkir óvissa um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins? .....	23
4.5 Felst rekstrarlegt hagræði í sameiningunni?.....	24
4.6 Leiðir sameiningin til einfaldara regluverks?.....	26
4.7 Á að sameina eða leggja niður úrskurðarnefndir? .....	26
Fylgiskjal 1 Hver er lærdómurinn af hruninu? – Yfirlit yfir atriði sem m.a. þarf að draga lærdóm af.	
Fylgiskjal 2 Efnahagsleg áhrif ákvarðana Samkeppniseftirlitsins – Álitsgerð dr. Gylfa Magnússonar.	
Fylgiskjal 3 Skipan eftirlits með samkeppnisreglum, sérreglum og neytendalöggjöf – Greining á alþjóðlegri þróun og viðhorfum alþjóðastofnana og fræðimanna.	
Fylgiskjal 4 Ólík verkefni Samkeppniseftirlitsins, PFS, Orkustofnunar og fjölmiðla-nefndar.	

**4. júlí 2014.**



## 1. Samantekt

- Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að leitað sé allra leiða til að tryggja að eftirlit með atvinnulífinu sé skilvirkt, hagkvæmt, leiði ekki af sér óþarfa byrði og feli í sér fullnægjandi gæslu undirliggjandi almannahagsmuna.
- Árið 2005 stóð ríkisstjórn Sjálfstæðis- og Framsóknarflokksins fyrir breytingu á skipulagi samkeppnisyrvalda. Stofnanauppbygging var einfölduð og verkefni tengd neytendalöggjöf færð frá samkeppnisyrvöldum. Markmiðið var að gera Samkeppniseftirlitinu kleift að einbeita sér að samkeppnismálum einvörðungu, ná þannig fram aukinni skilvirkni og stuðla enn frekar að virkri samkeppni. (Kafli 4.2.1).
- Þetta markmið hefur í meginatriðum gengið eftir. Sú staðreynd að öll verkefni Samkeppniseftirlitsins eru samkynja gera eftirlitið mjög stefnumiðað. Um leið er eftirlitið sveigjanlegt því hin skýra áhersla á samkynja verkefni gerir eftirlitinu auðveldara um vik að forgangsraða í störfum sínum og ráðstafa mannafla, þar sem allir búa yfir svipaðri sérhæfingu á grunni menntunar sinnar og reynslu. Þessi sveigjanleiki hefur gert eftirlitinu kleift að beita sér af festu í brýnustu verkefnum hverju sinni, en reynslan sýnir að þessi skipan hefur stutt við og aukið gæði úrlausna. Af sömu ástæðu reyndist eftirlitinu kleift að bregðast við gjörbreyttum aðstæðum í kjölfar hruns. Einnig hefur þessi skipan eftirlitsins byggt undir málsvara- og leiðbeiningarhlutverk þess og stutt vel við uppbyggingu mannauðs, en eftirlitið hefur notið velgengni á því sviði. (Kafli 4.2.2).
- Gera verður þá kröfu að breytingar á skipan samkeppniseftirlits stefni ekki ávinningi samfélagsins af núverandi framkvæmd samkeppnislaga í voða, heldur styðji fremur við hann. Samkeppniseftirlitið bað dr. Gylfa Magnússon, dósent við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, að leggja mat á efnahagslegan ávinning af starfi Samkeppniseftirlitsins frá því skipan eftirlitsins var breytt. Það er niðurstaða hans að íhlutun í samráðs- og misnotkunarmál á árunum 2005-2013 hafi skilað íslensku efnahagslífi a.m.k. tæpra 100 milljarða króna ábata (uppreiknað til verðlags í maí 2014). Er þá ótalinn ávinningur af annarri starfsemi, s.s. samrunamálum, tilmælum og leiðbeiningum. (Kafli 4.2.2).
- Núgildandi stofnanaskipulag byggir á þeirri áherslu að samkeppniseftirlit skuli stuðla að framleiðni og hagvexti á grundvelli efnahagslegrar greiningar. Með því að sameina það tæknilegu eftirliti með einstökum sviðum atvinnulífs er verið að hverfa frá þeirri áherslu.
- Þau rök sem Samkeppniseftirlitinu hafa verið kynnt fyrir sameiningu þess við aðrar stofnanir leyfa ekki þá ályktun að slík sameining sé skynsamleg og muni skila árangri. Ólíkt því sem haldið er fram fæli sú sameining í sér undantekningu frá því sem almennt þekkt erlendis. Engin reynsla liggur fyrir sem styður það að árangursríkt sé að sameina ólíkar stofnanir eins og t.d. Samkeppniseftirlitið og Póst og fjarskiptastofnun (PFS). Þvert á móti vara alþjóðlegar stofnanir við því að slík blöndun ólíkra verkefna geti komið niður á verndun virkrar samkeppni. Þessar



stofnanir veita hvor annarri ákveðið aðhald og sameining þeirra getur skapað réttaróvissu. (Kafli 4.3).

- Ekki er unnt að fallast á að valdmörk annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar PFS séu óljós eða skapi réttaróvissu og óeðlilegan kostnað. Nærri 90% af ráðstöfunartíma Samkeppniseftirlitsins fer í aðra markaði en þá sem PFS, fjölmiðlanefnd og raforkueftirlit Orkustofnunar fylgjast með. Skörun er því hlutfallslega óveruleg. Að sama skapi tengist stór hluti verkefna PFS, fjölmiðlanefndar og raforkueftirlits Orkustofnunar ekki samkeppnismálum. Verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins skarast helst í tengslum við markaðsgreiningar. Aðferðarfræðin hjá stofnunum er hins vegar eðli máls samkvæmt mismunandi. (Kafli 4.4).
- Þekkt er að þeir sem rannsókn beinist að freisti þess að fá niðurstöðum hnekkst með vísan til óskýrra valdmarka. Í engum tilvikum hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála fallist á slíkan málátilbúnað. Fullyrðing í minnisblaði Páls Ásgrímssonar um að mál hafi verið að velkjast milli Samkeppniseftirlitsins og PFS á ekki við rök að styðjast. (Kafli 4.4)
- Ólíklegt er að verulegt rekstrarhagræði hlytist af sameiningu umræddra stofnana, umfram þá hagræðingu sem ná má fram með samvinnu þeirra á milli. Stafar það ekki síst af því hversu eðlisólíkar þessar stofnanir eru. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar rétt að kanna nánar hvort ná megi fram rekstrarlegri samlegð með aukinni samvinnu stofnananna. (Kafli 4.5)
- Við endurskoðun eftirlits þarf að móta markmið, læra af fenginni reynslu, og meta síðan hvaða leið að hinu setta marki er líklegust til árangurs. Slíka greiningu er ekki að finna í minnisblaði Páls Ásgrímssonar. Í umfjöllun um endurskoðun eftirlits á þessu sviði verður að draga lærdóm af því sem fór úrskeiðis í aðdraganda hrunsins, í því skyni að tryggja að það endurtaki sig ekki. Ekkert er vikið að þessu í umræddu minnisblaði. Þá hlýtur mat á hugsanlegri samræmingu laga og einföldun regluverks að fara fram áður en ákvörðun um sameiningu er tekin. (Kafli 4.1)
- Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að umrætt minnisblað sé ófullnægjandi grundvöllur fyrir sameiningu stofnana. Þvert á ályktanir minnisblaðsins er full ástæða til að ætla að tillögurnar myndu leiða til veikingar á samkeppniseftirliti og skaða fyrir íslenskt samfélag.
- Telji stjórnvöld tímabært að endurskoða skipulag samkeppnismála er mikilvægt að haft verði víðtækt og gagnsætt samráð á öllum stigum endurskoðunar, þar sem hagsmunir almennings og fyrirtækja (bæði smárra og stórra) eiga sér sterka málsvara. Samkeppniseftirlitið leggur ríka áherslu á að þær stofnanir sem hlut eiga að máli komi með virkum hætti þar að.
- Samkeppniseftirlitið telur að tækifæri séu til ýmissa úrbóta innan þess eftirlitsskipulags sem núgildandi samkeppnislög kveða á um. Í greinargerð þessari er rakið að leiðbeinandi reglur um samstarf Samkeppniseftirlitsins og Póst- og



fjarskiptastofnunar séu til endurskoðunar. Að mati Samkeppniseftirlitsins kemur vel til álita að gera hliðstæða samninga við aðrar stofnanir, s.s. Orkustofnun, fjölmiðlanefnd, Neytendastofu, Fjármálaeftirlitið, Samgöngustofu, Ríkiskaup o.fl. Í þessum samningum kæmi m.a. til skoðunar hvort tryggja megi betri faglega og rekstrarlega samlegð í eftirliti með atvinnulífinu. Slíkir samningar eru í anda nýrra áherslna Samkeppniseftirlitsins sem kynntar hafa verið ráðherra. Miða þær m.a. að því að auka leiðbeiningu og upplýsingamiðlun eftirlitsins og ýta undir samkeppni í opinberum rekstri. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að vinna að þessu.

## **2. Erindið**

Fimmtudaginn 5. júní sl. fékk Samkeppniseftirlitið afhent minnisblað sem Páll Ásgrímsson hdl. hefur unnið fyrir innanríkisráðuneytið að höfðu samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Í minnisblaðinu er lagt til að nú þegar verði unnið að sameiningu Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) og hluta Orkustofnunar. Jafnframt leggur höfundur minnisblaðsins til að eftirlit með ákvæðum fjölmiðlalaga verði nú þegar fært til hinnar sameinuðu stofnunar. Í minnisblaðinu er vikið að almennu neytendaeftirliti og eftirliti með eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum á fjármálamarkaði en ekki er talið tímabært að þau verkefni verði sameinuð hinni nýju stofnun. Sama eigi við um verkefni Persónuverndar. Þá er tekið fram í minnisblaðinu að samhliða sameiningu umræddra stofnana komi til álita að hinar ýmsu stjórnir, úrskurðar- og áfrýjunarnefndir á þessum réttarsviðum verði lagðar niður eða eftir atvikum sameinaðar. Þá er lagt til að samhliða eða í framhaldi af þessum aðgerðum verði unnið að samræmingu laga sem undir hina nýju stofnun heyra.

Í kjölfar stjórnarfundar þann 6. júní 2014, þar sem minnisblaðið var kynnt og tekið til umfjöllunar, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir formlegu erindi frá ráðuneytinu, þar sem m.a. yrði upplýst hvers væri óskað af eftirlitinu. Jafnframt að upplýst yrði hvort Samkeppniseftirlitinu væri gefinn tiltekinn svarfrestur, og þá hver hann væri. Bréf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins barst þann 18. júní sl. Þar er þess óskað að Samkeppniseftirlitið komi á framfæri ábendingum og sjónarmiðum vegna minnisblaðsins eigi síðar en 30. júní 2014. Vegna anna var eftirlitinu ekki unnt að skila sjónarmiðum innan þess frests og gerði ráðuneytinu grein fyrir því. Var viðbótar svarfrestur veittur.

Með greinargerð þessari er brugðist við framangreindri ósk.

## **3. Um tilefni og rök fyrir sameiningu stofnana**

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er rakið að verkbeiðni innanríkisráðuneytisins sæki stoð í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins, þar sem lýst er vilja til þess að einfalda regluverk atvinnulífsins, auka skilvirkni, minnka skriffræði, einfalda samskipti við opinbera aðila og halda kostnaði niðri.





Í minnisblaðinu er einnig vísað til 51. töluliðs í tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá 11. nóvember 2013, en þar er lagt til að valdmörk og verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins verði skoðuð með hugsanlegri sameiningu embættanna.

Í kafla VI í minnisblaðinu er með almennum hætti farið yfir rök með og á móti sameiningu eftirlitsstofnana. Í minnisblaðinu er hins vegar ekki að finna yfirlit yfir rök með því að ráðast í þá sameiningu sem lögð er til. Þannig er ekki lagður skýr grundvöllur að þeirri sameiningu sem þó er lögð til. Hér eru dregin saman helstu rök sem vísað er til í minnisblaðinu:

- Sjónarmið um hagræðingu og skilvirkni í rekstri opinberra stofnana séu lögð til grundvallar við sameiningu stofnana hér á landi.
- Einföldun regluverks sé eitt af yfirmarkmiðum ríkisstjórnarinnar.
- Ekki fáiast séð að EES-réttur standi í vegi þess að verkefni Samkeppniseftirlits, PFS, raforkueftirlits Orkustofnunar og fjölmiðlanefndar verði sameinuð undir eina stofnun.
- Í nágrannalöndum sé þróun í átt til sameiningar stofnana. Sameining í Hollandi er sérstaklega rakin í þessu sambandi.
- Í tillögum verkefnisstjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld sé eindregið lagt til að sameina skuli stofnanir. Þar séu eftirfarandi rök nefnd:
  - o Smáar stofnanir geti átt erfitt með að laða til sín hæft starfsfólk, þar sem hætt er við faglegri einangrun og takmörkuðum framamöguleikum.
  - o Sameining stofnana leiði til aukinnar framleiðni, auknum sveigjanleika til að takast á við áföll og lægri kostnað við stoðþjónustu og stjórnun.
  - o Sameining leiði af sér aukna verkaskiptingu og bætt gæði þjónustu vegna samstarfs innan og milli eininga.
- Á póst- og fjarskiptamarkaði sé minni þörf fyrir sérreglur um samkeppni eftir því sem samkeppni verði virkari. Markaðsgreiningum í því skyni að kanna hvort þörf sé á fyrirfram settum kvöðum í fjarskiptum hafi fækkað. Þróunin sé einnig í átt til afléttingar á alþjónustukvöðum.
- Þrátt fyrir sameiginlegar leiðbeinandi reglur um samstarf Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar séu dæmi um að mál hafi velkst „*milli stofnana án niðurstöðu í áraradír, með tilheyrandi kostnaði og réttaróvissu fyrir málsaðila*“. Ekki eru í minnisblaðinu færð frekari rök fyrir þessu, eða rakin dæmi.
- Fjölmiðlanefnd sé allt of lítil eining miðað við umfang. Nú þegar sé búið að fela annars vegar PFS og Samkeppniseftirlitinu að hluta til eftirlit með framkvæmd laga um fjölmiðla.

Ekki verður ráðið af minnisblaðinu að það sé mat höfundar minnisblaðsins að sameining stofnana sé nauðsynleg til að bregðast við veikleikum í starfi núverandi stofnana, að frátöldum tveimur síðustu atriðunum í upptalningunni hér að framan. Þannig eru ekki færð fyrir því rök að reynslan af starfi þeirra kalli á breytingar.



#### 4. Sjónarmið Samkeppniseftirlitsins

##### 4.1 Hver eru markmiðin? – Greining á tækifærum til úrbóta.

###### Inntak kaflans:

- Við endurskoðun eftirlits þarf að móta markmið, læra af fenginni reynslu, og meta síðan hvaða leið að hinu setta marki er líklegust til árangurs. Slíka greiningu er ekki að finna í minnisblaðinu. Hinar framlögðu tillögur þarf að endurskoða í þessu ljósi.
- Í umfjöllun um endurskoðun eftirlits á þessu sviði verður að draga lærdóm af því sem fór úrskaiðis í aðdraganda hrunsins, í því skyni að tryggja að það endurtaki sig ekki. Ekkert er vikið að þessu í umræddu minnisblaði um sameiningu stofnana.
- Breytingar á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti þurfa fyrst og fremst að taka mið af efnahagslegum hagsmunum þjóðarinnar af heilbrigðri samkeppni. Eftirfylgni við samkeppnisreglur er hagkvæmasta leiðin til efnahagsframfara.
- Telji stjórnvöld tímabært að endurskoða skipulag samkeppnismála er mikilvægt að haft verði viðtækt og gagnsætt samráð á öllum stigum endurskoðunar, þar sem hagsmunir almennings og fyrirtækja eiga sér sterka málsvara.

Flestum kenningum í stjórnunarfræðum ber saman um að helsta forsenda þess að breytingar skili árangri sé að markmið þeirra séu skýr þegar í upphafi. Þá sé nauðsynlegt að þau markmið falli vel að öðrum heildarmarkmiðum. Mikilvægt er einnig að fyrri reynsla sé nýtt til þess að meta hvar tækifæri til úrbóta sé að finna. Á þessum grunni sé síðan valin sú leið að settu markmiði, og úrbótum, sem líklegust er til að skila árangri.<sup>1</sup>

Þessi aðferðarfræði var lögð til grundvallar við undirbúning nýlegra breytinga á fyrirkomulagi eftirlits í Bretlandi. Breytingarnar eiga rætur að rekja í viðtæku umsgagnarferli, þar sem bresk stjórnvöld leituðu samráðs um stefnumótun á þessu sviði. Á grundvelli skýrrar stefnumótunar og samráðs tóku stjórnvöld síðan í framhaldinu ákvörðun um fyrirkomulag eftirlitsins sem felur í sér sameiningu tveggja stoða samkeppniseftirlits í eitt, auk þess sem ábyrgð á neytendamálum var að mestu færð til annarra stofnana í því skyni að styrkja fókus á samkeppni.<sup>2</sup> Þær upplýsingar sem fram koma í minnisblaðinu um breytingar á eftirlitinu í Bretlandi er því byggð á misskilningi. Nánari upplýsingar um þetta efni er að finna í fylgiskjali nr. 3 með greinargerð þessari, sbr. einnig kafli 4.3.2 hér á eftir.

<sup>1</sup> Sjá t.d.:

- Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar, fjármálaráðuneytið rit 2008-5, Desember 2008. Sjá einkum kafla 3.1 Frumathugun til að móta markmið og kanna hversu fýsilegt er að sameina.
- Managing Strategic Innovation and Change. A collection of reading. Second edition. Michael L. Tushman and Philip Anderson, 2004, Oxford University Press, Oxford, New York. Sjá t.d. eftirfarandi í kafla sem ber heitið „Implementing New Designs: Managing Organizational Change“:  
Bls. 553: „In most general terms, then, the effective management of change involves developing an understanding of the current state, developing an image of desired future state, and moving the organization through a transition period.“  
Bls. 554: „We have stressed the importance of diagnosis of problems and causes, followed by systematic work to develop and then choose from alternative solutions that will be responsive to those problems.“

<sup>2</sup> Megintilgangur breytinganna var styrking samkeppniseftirlits, sbr. eftirfarandi ummæli ráðherra: „Although there will be some savings from bringing together the OFT's and CC's work into a single body, the government has consistently made clear that the main purpose of the competition reform exercise is to strengthen the regime to support growth.“



Tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá 11. nóvember 2013, virðast byggja á þessari sömu aðferðafræði. Í skýrslu hópsins, í kafla sem fjallar um almennar tillögur og forsendur, segir eftirfarandi í 1. tölulið:

*„Breytingum á stofnana- og þjónustukerfum ríkisins sem ráðist verður í á grundvelli tillagna hagræðingarhópsins skulu sett skýr fagleg og fjárhagsleg markmið“.*

Í 3. tölulið sama kafla segir:

*„Ekki verði lagt í framkvæmdir án þess að sýnt sé fram á rekstrarsparnað eða augljósa samfélagslega arðsemi.“*

Af samhenginu er ljóst að þessi áskilnaður í forsendum hagræðingarhópsins snýr bæði að breytingum á stofnana- og þjónustukerfum ríkisins sem og ákvörðunum um ný útgjöld, sem fjallað er um í 2. tölulið.

Og í 10. tölulið sama kafla segir ennfreður eftirfarandi:

*„Lög sem varða eftirlit verði endurskoðuð með það að markmiði að til eftirlits sé ekki stofnað nema af því hljótist meiri ávinningur en kostnaður. Markmið opinbers eftirlits séu skýr og mælanleg svo hægt sé að leggja mat á árangur eftirlitsins.“*

Samkeppniseftirlitið getur tekið undir framangreindar forsendur sem hagræðingarhópurinn leggur til grundvallar. Á öllum tímum er mikilvægt að fylgjast með því að samfélagslegur ávinningur sé af eftirliti og að skipulag þess sé með hagkvæmum hætti. Jafnframt er mikilvægt að allar breytingar séu undirbúnar af kostgæfni.

Minnisblað Páls Ásgrímssonar ber með sér að framangreind greining hefur ekki farið fram. Látið er við það sitja að vísa til markmiða ríkisstjórnarinnar um endurskoðun regluverks með einföldun og aukna skilvirkni að leiðarljósi, með það að markmiði að minnka skriffræði, einfalda samskipti og halda niðri kostnaði. Einnig er vísað til tillagna hagræðingarhópsins um að valdmörk og verkefni Samkeppniseftirlitsins og PFS verði skoðuð. Ekki er skýrt af minnisblaðinu hver séu hin faglegu eða rekstrarlegu markmið með sameiningu, eða samfélagsleg arðsemi. Ekki er útskýrt í minnisblaðinu hvernig þær breytingar sem lagðar eru til eiga að leiða til aukinnar skilvirkni eða einfaldara regluverks. Ekki er heldur skilgreint í hvaða tilvikum hafi komið upp vandamál sem leiða af skörun á verkefnum eftirlitsaðila. Þá eru ætluð markmið með sameiningu ekki heldur virt í samhengi við önnur markmið ríkisstjórnarinnar.

Í minnisblaðinu er heldur ekkert vikið að þeim lærdómi sem draga má af þeirri banka- og gjaldeyriskreppu sem sett hefur bæði efnahag og þjóðlíf landsins úr skorðum síðustu sex ár. Mikilvægt er að læra af mistökum sem gerð voru í aðdraganda efnahagshrunsins þegar hugað er að eftirliti með samkeppnislögum og ákvörðun um hugsanlegar breytingar á stofnanaskipulagi. Um þetta má m.a. horfa til þeirrar gagnrýni sem rannsóknarnefndir Alþingis hafa beint að eftirlitsstofnunum, stjórnmalamönnum og atvinnulífi. Að vísu hafa rannsóknarnefndir ekki séð ástæðu til að gagnrýna þær stofnanir



sem fyrirliggjandi sameiningarhugmyndir taka til. Það breytir því ekki að á þessum sviðum sem öðrum sviðum efnahagslífsins ber okkur skylda til að læra af þeim ályktunum sem rannsakendur hafa dregið af atburðum í aðdraganda hrunsins. Þetta á ekki síst við um samkeppniseftirlit vegna mikilvægis þess fyrir efnahagslífið.

Með þetta í huga hefur Samkeppniseftirlitið tekið saman yfirlit yfir nokkur atriði sem rannsóknarnefndir hafa bent á og draga þarf lærdóm af. Er yfirlitið að finna í fylgiskjali 1 með greinargerð þessari. Þessi atriði snúa bæði að eftirlitsstofnunum sjálfum, öðrum stjórnvöldum og atvinnulífinu.

Samkeppniseftirlitið tekur undir með höfundum minnisblaðsins þegar hann leggur áherslu á að hafa verði víðtækt og gagnsætt samráð við hlutaðeigandi stofnanir og atvinnulífið ef ofangreindum tillögum verður í heild eða hluta hrint í framkvæmd. Er Samkeppniseftirlitið reiðubúið að taka þátt í því samráði. Lykilatriði er að samráðið taki ekki einungis til þeirrar sameiningar sem lögð er til í minnisblaðinu. Enn mikilvægara er að samráðið taki til markmiðssetningar og tækifæra til úrbóta. Á þeim grunni fari síðan fram val á þeim leiðum sem til greina koma til að ná settu marki. Nauðsynlegt er að hagsmunir almennings og bæði smærri og stærri fyrirtækja eigi sér öfluga málsvara í þessari vinnu.

Leggja verður sérstaka áherslu á að allar ákvarðanir um breytingar á samkeppnislögum eða samkeppniseftirliti taki mið af efnahagslegum markmiðum stjórnvalda. Hér má m.a. vísa til þeirrar stefnu núverandi ríkisstjórnar að skapa skilyrði fyrir hagvöxt sem knúinn verði áfram af bættri framleiðni.<sup>3</sup> Í tillögum samráðsvettvangs um aukna hagsæld er lögð áhersla á hið sama og tekið fram að samkeppni sé veigamesti einstaki þátturinn til að stuðla að aukinni framleiðni.<sup>4</sup> Þessi stefna speglast í núgildandi áherslum Samkeppniseftirlitsins. Því er afar mikilvægt að ekki séu gerðar breytingar á samkeppnislögum sem veikja framkvæmd samkeppnislaga og vinna þar með gegn markmiðum um aukna framleiðni og hagvöxt.

#### 4.2 Núgildandi skipulag Samkeppniseftirlitsins – Hver er árangurinn?

##### *Inntak kaflans:*

- *Markmið samkeppnislaga nr. 44/2005 var m.a. að styrkja samkeppniseftirlit með því að gera því kleift að einbeita sér að samkeppnismálum einvörðungu og ná þannig fram aukinni skilvirkni.*
- *Frá gildistöku laganna hefur íhlutun í samráðs- og misnotkunarmálum á árunum 2005-2013 skilað Íslensku efnahagslífi a.m.k. tæpra 100 milljarða króna ábata (uppreiknað til verðlags í maí 2014). Er þá ótalinn ávinningur af annarri starfsemi Samkeppniseftirlitsins s.s. samrunaeftirliti, tilmælum og leiðbeiningum. Þá ber þess ber að geta að forsendurnar fela í sér vanmat á ávinningnum.*
- *Markmið laganna hafa í meginatriðum gengið eftir.*
- *EKKI verður séð að sameining myndi auðvelda Samkeppniseftirlitinu að takast á við fyrirliggjandi áskoranir.*
- *Liggja þarf fyrir að ávinningi samfélagsins af núverandi framkvæmd*

<sup>3</sup> Stefnyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins frá 22. maí 2013, 4. mgr. í kafla um efnahagsmál.

<sup>4</sup> Tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld, kafli 6, innlend þjónusta.



**Samkeppnislaga sé ekki stefnt í voða með breytingum.**

Í minnisblaðinu er ekki að finna umfjöllun um reynsluna af núverandi skipulagi eftirlits á þeim sviðum sem sameiningartillögur hans taka til. Af þeim sökum er óhjákvæmilegt að fjalla hér um markmið núverandi skipulags í eftirliti á grundvelli samkeppnislaga og varpa ljósi á hvort þau hafi náð fram að ganga. Jafnframt er rétt að leggja mat á helstu áskoranir.

#### **4.2.1 Breytingarnar 2005 og markmið þeirra**

Með lögum nr. 44/2005 voru gerðar breytingar á stofnanaskipan samkeppniseftirlits hér á landi. Lögin byggðu á skýrslu nefndar sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra skipaði um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis, en nefndin skilaði skýrslu sinni í september 2004.<sup>5</sup>

Nefndin lagði til að stjórnvísla eftirlitsins yrði einfölduð þannig að í stað Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs kæmi Samkeppniseftirlitið með þriggja manna stjórn sem réði forstjóra. Jafnframt lagði nefndin til að eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins yrði fært annað, en þessi verkefni voru falin samkeppnisyfirvöldum við setningu samkeppnislaga 1993. Um þetta sagði nefndin:

*„Markmiðið með þessari breytingu er að gera samkeppnisyfirvöldum kleift að einbeita sér að verkefnum sínum á sviði samkeppnismála og gera þannig eftirlit með samkeppnishömlum skilvirkara.“<sup>6</sup>*

Þessar tillögur voru teknar upp í frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 44/2005. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði m.a. að aðskilnaður samkeppnis- og neytendaverkefna miði að því að „efla eftirlit með samkeppnishömlum og gera samkeppnisyfirvöld skilvirkari.“<sup>7</sup>

#### **4.2.2 Hver er reynslan?**

Flest bendir til þess að þær breytingar á fyrirkomulagi samkeppniseftirlits, sem að framan er lýst hafi skilað þeim árangri sem að var stefnt. Skal þessu lýst nánar.

##### Fókus og sveigjanleiki

Það að Samkeppniseftirlitið sinni einvörðungu samkeppnismálum gerir það óhjákvæmilega mjög stefnumiðað, þar sem markmið 1. gr. samkeppnislaga um virka samkeppni og þar með efnahagslegar framfarir eru sett í forgrunn. Öll viðfangsefni eftirlitsins eiga sér rót í þeirri grein og eru því í eðli sínu samkynja. Í því felst að þekking á einu viðfangsefni nýtist í öllum öðrum verkefnum eftirlitsins. Af því leiðir að Samkeppniseftirlitið getur nýtt vel þá þekkingu sem starfsmennirnir búa yfir og þannig náð mikilli afkastagetu miðað við fjölda. Þetta er ástæðan fyrir því að algengt er að þeir

<sup>5</sup> Íslenskt viðskiptaumhverfi, nefndarálit, september 2004.

Þáverandi ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks hafði það m.a. á stefnuskrá sinni að tryggja að öflug samkeppni ríkti á sem flestum sviðum atvinnulífsins til hagsbóta fyrir neytendur. Jafnframt þyrfti sjálfstæði eftirlitsstofnana hins opinbera að vera ótvírætt og tryggt að starfsemi þeirra yrði ekki óþarflega íþyngjandi. (Sjá stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, frá 23. maí 2003, bls. 2.)

<sup>6</sup> Íslenskt viðskiptaumhverfi, nefndarálit, september 2004, bls. 121.

<sup>7</sup> Frumvarp til samkeppnislaga, 131. löggjafarþing 2004-2005, þskj. 883, 590. mál.



sem fylgjast með Samkeppniseftirlitinu úr fjarlægð telja að þar starfi talsvert fleiri starfsmenn en raunin er.

Þessi skýru stefnumið lágu m.a. til grundvallar því að í maí 2008 var Samkeppniseftirlitið valin ríkisstofnun til fyrirmyndar, að undangenginni samkeppni sem fjármálaráðuneytið stofnaði til. Í niðurstöðum valnefndar var sérstaklega bent á markvissa uppbyggingu Samkeppniseftirlitsins sem eigi rót sína að rekja í nýjum samkeppnislögum. Við valið horfði nefndin m.a. til skýrrar stefnu og markmiða.<sup>8</sup>

Hin skýra áhersla á samkynja verkefni gerir eftirlitinu ennfremur auðveldara um vik að forgangsraða í störfum sínum. Af sjálfu leiðir að erfiðara er að forgangsraða rétt þegar stofnun hefur marga ólíka verkefnaflokka og lagabálka á sinni könnu. Þetta verður enn erfiðara ef markmið laganna stangast á eða byggja á ólíkri hugmynda- eða aðferðarfræði.

Þessi sveigjanleiki í forgangsröðun, sem núgildandi fyrirkomulag leyfir, birtist meðal annars í því að ráðstöfun tíma á verkefni (s.s. ólögmeitt samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu o.fl.) sveiflast talsvert frá einu ári til annars. Þannig eyddi Samkeppniseftirlitið 22% af tíma sínum í misnotkun á markaðsráðandi stöðu árið 2013 en 47% árið 2010. Sama á við um ráðstöfun tíma á markaði. Nefna má sem dæmi að eftirlitið ráðstafaði undir 10% af tíma sínum í samgöngur og ferðamál árið 2012, en 25% ári síðar.

Sé eftirliti ætlað að gæta margvíslegra ólíkra hagsmuna og lagabálka sem hver um sig leggur mismunandi mikla (og eftir atvikum ólíka) ábyrgð á herðar eftirlitsins verður forgangsröðun erfiðari og ólíklegra að vel takist að tryggja hámarksnýtingu mannafla á hverjum tíma.

### Gæði úrlausna

Þessi sveigjanleiki er dýrmætur, því hann endurspeglar það svigrúm sem eftirlitið hefur til að beita sér af festu í brýnustu verkefnum hverju sinni. Hann er undirstaðan undir þann árangur sem Samkeppniseftirlitið hefur náð í úrlausnum sínum. Úrlausnir eftirlitsins sæta miklu gæðaprófi, þ.e. aðhaldi þeirra sem rannsókn beinist að, sem láta reyna á málsmeðferð og ályktanir fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum. Hafa ber hér í huga að flestar ákvarðanir sem eftirlitið tekur beinast að stærstu fyrirtækjum landsins, sem hafa á sínum snærum færustu sérfræðinga og ráðgjafa sem völ er á, bæði á sviði lögfræði og hagfræði.

<sup>8</sup> Í valnefnd sátu Árni Sigfússon, bæjarstjóri í Reykjanesbæ, Ásdís Halla Bragadóttir, stjórnsýslufræðingur og Birna Einarsdóttir, framkvæmdastjóri viðskiptabankasviðs Glitnis. Í niðurstöðum nefndarinnar segir:

„Frá því að ný samkeppnislög tóku gildi árið 2005 hefur uppbygging Samkeppniseftirlitsins verið markviss. Stofnunin starfar eftir skýrri stefnu og markmiðum og leggur mikinn metnað í að hrinda þeim í framkvæmd með gagnsæjum ferlum sem endurskoðaðir eru reglulega. Skipulag stofnunarinnar er verkefnaþætt og byggist á jafningjastjórnun þar sem starfsfólk er virkjað til ábyrgðar. Árangur starfseminnar kemur m.a. fram í bættri aldurssamsetningu mála og auknum málshraða á undanföllum árum. Vel er haldið á starfsmannámálum innan stofnunarinnar og með markvissum starfs- og launasamtölum er lagður grunnur að frammistöðumati sem tekur mið af ábyrgð og árangri. Þá er lögð áhersla á hagkvæmni við nýtingu fjármuna sem kemur m.a. fram í virku tímaskráningarkerfi. Stjórnendur stofnunarinnar hafa skýra sýn á framtíð hennar og þann árangur sem ætlunin er að ná á næstu árum. Augljóst er að mikið og metnaðarfullt starf fer fram hjá Samkeppniseftirlitinu og eru stjórnendur meðvitaðir um stöðu stofnunarinnar í samfélaginu. Nefndin telur að aðrar ríkisstofnanir gætu tekið sér stofnunina til fyrirmyndar á mörgum sviðum.“

Sjá slóðina <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettatilkygningar/nr/10661>



Málsmeðferð og ákvarðanir eftirlitsins koma að jafnaði vel út úr þessu gæðaprófi, bæði fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum. Fyrst ber að nefna að aðilar kjósa ekki að kæra ákvarðanir eftirlitsins nema í miklum minnihluta tilvika. Frá árinu 2005 hafa um 13% ákvarðana, sem birtar eru á heimasíðu, verið kærðar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála (52 af 399). Ákvarðanir sem kærðar eru sæta ítarlegri endurskoðun, að efni og formi. Í miklum meirihluta tilvika hafa ákvarðanir eftirlitsins staðist þá prófun í heild eða að hluta. Frá árinu 2005 hefur áfrýjunarnefnd staðfest kærðar ákvarðanir að öllu leyti eða vísaði kærum frá í 68% tilvika, staðfest að hluta í 16% tilvika og ógilt í 15% tilvika. eru þá meðtaldar hvers konar kærur, einnig kærur undir meðferð máls. Þegar úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála (sem staðfesta í heild eða hluta ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins) hafa gengið til dómstóla hefur niðurstaða Hæstaréttar í flestum tilvikum þýtt að úrskurðir nefndarinnar standa.

#### Hæfni til að takast á við breyttar aðstæður og móta sjálfstæðar áherslur

Eins og áður greinir gerir hinn skýri fókus sem núgildandi samkeppnislög byggja á Samkeppniseftirlitið vel í stakk búið til að gera breytingar á áherslum og fylgja þeim eftir innan stofnunarinnar. Sá sveigjanleiki sem í þessu felst gerði Samkeppniseftirlitið vel í stakk búið til að takast á við hin miklu áföll sem fylgdu banka- og gjaldeyrishruninu haustið 2008. Á skömmum tíma gat Samkeppniseftirlitið sett allan sinn mannafla í að greina breytt samkeppnisumhverfi og takast á við nýjar áskoranir í samkeppnismálum.

Fjórum vikum eftir hrunið gaf Samkeppniseftirlitið út tilmæli um ákvarðanir banka og stjórnvalds um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum, sem unnin voru í nánu samstarfi við Samtök atvinnulífsins.<sup>9</sup> Stuttu síðar gaf eftirlitið út ítarlega greiningu á samkeppnismálum í skýrslu nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*.<sup>10</sup> Í kjölfarið fylgdu fjölmargar skýrslur og ákvarðanir er varða endurskipulagningu íslensks atvinnulífs. Á árinu 2009 var gefið út umræðuskjal sem hafði þann tilgang að stuðla að því að endurskipulagning banka á skuldugum fyrirtækjum yrði framkvæmd með þeim hætti að þær aðgerðir stuðluðu að efnahagsbata og virkri samkeppni.<sup>11</sup> Á því ári beitti Samkeppniseftirlitið sér fyrir því að norræn samkeppnisyfirvöld gæfu saman út skýrslu þar sem dregið yrði fram hversu mikilvægt væri að vernda og efla samkeppni þegar efnahagsáföll eiga sér stað.<sup>12</sup> Í þriggung hefur eftirlitið birt skýrslur byggðar á rannsókn á fjárhagsstöðu, eignarhaldi og viðhorfi stjórnenda 120 fyrirtækja, nú síðast í september á síðasta ári.<sup>13</sup>

Almennt hefur Samkeppniseftirlitið fengið lof fyrir viðbrögð við hruninu og áherslu sína á að nýta samkeppnislög til að hraða endurreisn atvinnulífsins. Hefði sú sameining stofnana sem lögð er til í minnisblaðinu verið komin til framkvæmda við hrunið, hefði þeirri eftirlitsstofnun reynst miklu erfiðara að beita sér af því afli sem Samkeppniseftirlitinu var unnt. Slík sameinuð stofnun hefði þurft að hafa áhyggjur af miklu fleiri brýnum viðfangsefnum, s.s. þeim að tryggja viðgang innviða í fjarskiptum, fjölmiðlun og raforku.

<sup>9</sup> Álit nr. 3/2008, Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum.

<sup>10</sup> Skýrsla nr. 2/2008, Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi.

<sup>11</sup> Umræðuskjal nr. 2/2009, *Bankar og endurskipulagning fyrirtækja – Stefnumörkun*.

<sup>12</sup> Skýrsla norrænna samkeppnisyfirvalda nr. 1/2009, *Competition Policy and Financial Crisis, Lessons Learned and the Way Forward*.

<sup>13</sup> Sjá eftirfarandi skýrslur:

- Skýrsla nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*.
- Skýrsla nr. 3/2012, *Endurreisn fyrirtækja 2012 – Aflaklær eða uppvakningar?*
- Skýrsla nr. 3/2013, *Er týndi áratugurinn framundan? – Öflug samkeppni læknar stöðnun*.



### Áherslan á skýrt málsvarahlutverk og leiðbeiningu

Af samkeppnislögum leiðir að Samkeppniseftirlitið er málsvari þeirra hagsmuna sem lögin kveða á um. Gjarnan er starfsemi samkeppniseftirlita lýst svo að þau hafi annars vegar með höndum hina eiginlegu framkvæmd laganna (e. enforcement) og hins vegar séu þeir málsvarar samkeppninnar (e. advocacy), bæði gagnvart öðrum stjórnvöldum og atvinnulífinu.

Í umræðu um málsvarahlutverkið hefur verið bent á að samkeppniseftirlit sem hafi víðtækara hlutverk á vettvangi neytendamála geti notið þeirrar athygli sem neytendamál stundum hafa og styrkt með því stöðu sína í umfjöllun um samkeppnismál. Aðrir hafa bent á að meira máli skipti að samkeppniseftirlit sé í stöðu til að gefa skýr og einföld skilaboð. Það sé forsenda þess að skilaboðin komist til skila. Þetta tengist aðvörunum sem fram hafa komið um að sameinuð eftirlit með fjölþætt hlutverk neyðist til að dreifa athygli sinni um of, sbr. umfjöllun í fylgiskjali 3.<sup>14</sup> Augljóst er t.d. að stjórnendur sameinaðrar stofnunar geta ekki komið fram sem eindregnir málsvarar samkeppnishagsmuna, þar sem þeir verða einnig að taka tillit til ýmis konar annarra samfélagshagsmuna sem þeir bera ábyrgð á.

Hinn skýri fókus á samkeppniseftirlit, sem komið var á með lögum nr. 44/2005 hefur stutt við og eflt málsvarahlutverk Samkeppniseftirlitsins og gert því kleift að koma á framfæri skýrum skilaboðum, t.d. í kjölfar bankahrunsins. Það, ásamt sveigjanleika í forgangsröðun, hefur jafnframt auðveldað Samkeppniseftirlitinu að bregðast við vaxandi eftirspurn um leiðbeiningar til fyrirtækja.

Nýlega staðfesti stjórn nýjar áherslur Samkeppniseftirlitsins þar sem m.a. er fjallað um hvernig eftirlitið hyggst styrkja fyrirbyggjandi starf, fræðslu og miðlun.<sup>15</sup> Sameinuð stofnun sem dreifa þyrfti athyglinni á ólík viðfangsefni, ætti að öllum líkindum erfiðara með að bregðast við slíkri eftirspurn og fylgja stefnumótun sinni eftir.

Mikilvægara er þó að slík sameinuð stofnun myndi að öllum líkindum ekki standa frammi fyrir jafn mikilli eftirspurn eftir leiðbeiningu. Ástæðan er sú að fyrirtæki myndu ekki upplifa hina fjölþættu stofnun með sama hætti sem málsvara samkeppninnar. Núverandi skipan hefur hins vegar staðið vörð um og stuðlað að þeirri upplifun.

### Mannauður

Árangur eftirlits á þessu sviði ræðst að verulegu leyti af því að eftirlitinu takist að laða til sín, efla og halda til lengri tíma öflugum starfsfólki. Vönduð úrlausn samkeppnismála byggir á djúpum fræðilegum skilningi á viðfangsefninu, hagfræðilegum og lögfræðilegum, þar sem markmið 1. gr. samkeppnislaga eru ávallt í forgrunni.

Sem betur fer hefur Samkeppniseftirlitinu vegnað vel í þessu efni frá árinu 2005. Í Samkeppniseftirlitinu starfar sterkur kjarni sem helgað hefur sig þessum störfum til lengri

<sup>14</sup> Sjá t.d. OECD Policy Roundtables, Relationship between Regulators and Competition Authorities, DAFFE/CLP(99)8.: „Giving technical regulation to a competition agency could risk diverting too much top management attention away from what should be its main line of work as well as altering the agency's general culture.”

<sup>15</sup> Samkeppniseftirlitið stuðlar að aukinni framleiðni – Stefnumótun 2014, 26. mars 2014. Greinargerðin var kynnt á fundi með iðnaðar- og viðskiptaráðherra þann 2. maí 2014.





tíma. Þrátt fyrir að sérfræðingar í samkeppnismálum séu eftirsóttir í atvinnulífinu og á lögmannsstofum hefur eftirlitinu tekist að varðveita og styrkja þennan kjarna. Um 80% starfsmanna hefur starfað í eftirlitinu lengur en 2 ár, samanborett við 50% árið 2007. Meðalstarfsaldur núverandi starfsmanna er um 7 ár.

Ólíkt mörgum stjórnarsýslustofnunum hefur eftirlitinu gengið vel að laða til sín starfsfólk með mikla reynslu úr atvinnulífinu. Hjá eftirlitinu starfa t.d. fyrrverandi fjármálastjórar tveggja öflugra fyrirtækja á samkeppnismarkaði, þrír starfsmenn með víðtæka starfsreynslu á fjármálamarkaði, auk fólks með reynslu úr öðrum stofnunum og fræðasamfélaginu. Mikill fjöldi hæfs og reynds fólks sækir jafnan um þegar störf eru auglýst laus til umsóknar.

Til þess að ná þessari stöðu hefur Samkeppniseftirlitið kappkostað að skapa spennandi vinnustað og umgjörð sem gerir það eftirsóknarvert að starfa hjá eftirlitinu. Reynslan sýnir að þeir sem líklegastir eru til endast í starfi hjá eftirlitinu er fólk sem hefur skýran fókus, er markmiðsdrifið og hefur mikinn fræðilegan áhuga, annað hvort á samkeppnisrétti eða undirliggjandi hagfræði. Um leið hefur það löngun til að að kynnast hina víða sviði atvinnulífs í landinu.

Samkeppniseftirlitið hefur í nokkur ár tekið þátt í könnun SFR um stofnun ársins. Í öllum könnunum hefur komið í ljóst að starfsánægja hjá stofnuninni er með því besta sem gerist í stjórnarsýslunni.

Í minnisblaðinu er vitnað til skýrslu nefndar um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana, frá árinu 2000, þar sem fram komi að smáar stofnanir geti átt erfitt með að laða til sín hæft starfsfólk, þar sem hætt sé við faglegri einangrun og framamöguleikar innan stofnunar séu takmarkaðir. Af framangreindu er ljóst að sú ályktun getur ekki átt við um Samkeppniseftirlitið. Þvert á móti hefur umgjörð eftirlitsins sannað gildi sitt að þessu leyti.

#### Málshraði

Breyttu skipulagi samkeppnislaga frá 2005, ásamt áformum um auknar fjárveitingar, var ætlað að bæta málshraða við meðferð mála. Á árunum 2000-2005 hafði Samkeppnisstofnun átt við erfiðleika að etja sem stöfuðu af miklu verkefnaálagi. Með markvissum aðgerðum náðist talsverður árangur í þessu fyrir hrun, sbr. m.a. framangreindan rökstuðning valnefndar fjármálaráðherra sem valdi Samkeppniseftirlitið ríkisstofnun til fyrirmyndar í maí 2008.

Í greinargerð til ráðherra um framþróun Samkeppniseftirlitsins tímabilið 2009-2011, sem fylgdi fjárlagaerindi fyrir árið 2009, kemur t.d. fram að í byrjun árs 2008 voru 30% mála eldri en eins árs, samanborett við 50% í byrjun árs 2007.<sup>16</sup> Kemur þar fram að málsmeðferðartími hafi í heild farið batnandi. Í greinargerð sem fylgdi fjárlagaerindi fyrir árið 2010, dags. 20. apríl 2009, var strax varað við því að aukið álag tengt hruninu myndi hafa áhrif á málshraða.<sup>17</sup> Óskað var eftir viðbótarfjárveitingu vegna þessa, sem

<sup>16</sup> Öflugt samkeppniseftirlit - Umfjöllun um framþróun Samkeppniseftirlitsins tímabilið 2009-2011, dags. 28. febrúar 2008. Greinargerðin fylgdi fjárlagaerindi fyrir árið 2009.

<sup>17</sup> Skýr og öflug samkeppnisstefna eru rétt viðbrögð við áföllum - Verkefni og rekstur Samkeppniseftirlitsins á árinu 2010, dags. 20. apríl 2010. Í greinargerðinni stendur:



ekki fékkst. Aftur var bent á þessa þróun í fjárlagaerindum vegna ársins 2011, 2012 og 2013<sup>18</sup>. Í því síðastnefnda var bent á að tæplega 50% mála í vinnslu í upphafi árs 2012 hafi verið eldri en eins árs. Í öllum tilvikum var bent á að álag hefði aukist en á sama tíma hefðu fjárveitingar til hefðbundinna verkefna lækkað að raungildi. Í fjárlögum fyrir þetta ár fékk Samkeppniseftirlitið 20 m.kr. viðbótarfjárveitingu sem nýta skal til þess að bæta málshraða.

Fyrirtæki sem beint hafa kvörtunum til Samkeppniseftirlitsins hafa sum hver verið óánægð með framgang sinna mála. Þetta hefur leitt til þess að málshraði hjá eftirlitinu hefur komið til kasta Umboðsmanns Alþingis. Í lok árs 2011 aflaði hann ítarlegra upplýsinga um öll mál sem verið höfðu til meðferðar á árunum 2008-2011. Þeirri athugun lauk gagnvart Samkeppniseftirlitinu í júlí 2012. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við verklag eftirlitsins við meðferð mála. Hins vegar var það niðurstaða hans að lækkun fjárveitinga hefði leitt til þess að eftirlitið gæti ekki hagað störfum sínum þannig að samræmdist reglum stjórnvísingaráttarins um málshraða. Ákvað umboðsmaður að fylgja málinu eftir við ráðherra samkeppnismála.

Samkeppniseftirlitið brást við erfiðri verkefnastöðu og lengri málsmeðferð með stífri forgangsröðun. Hefur sú forgangsröðun leitt til þess að málum sem eru til meðferðar hjá stofnuninni hefur fækkað. Er fjöldi mála til meðferðar á hverjum tíma að nálgast stöðuna fyrir hrun, eða um 100 mál. Þegar mest var í hruninu voru um 170 mál til meðferðar á einum tímapunkti. Vísbendingar eru um að þessarar þróunar muni sjá stað í bættum málshraða á næstunni.

Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að markmið löggjafans um aukna skilvirkni, þ. á m. um málshraða, hafi náð fram að ganga með auknum fókusi á samkeppnismál. Hrunið setti strik í reikninginn en mótvægisáðgerðir eru að skila árangri. Ekki verður séð að kúvending í stefnumörkun stjórnvalda, með sameiningu stofnana, myndi hafa jákvæð áhrif á málshraða. Kemur þar m.a. til hversu ósamstæð verkefni sameinaðrar stofnunar yrðu, sbr. umfjöllun í næsta kafla.

#### Efnahagslegur ávinningur

Samkeppniseftirlitið bað Gylfa Magnússon, doktor í hagfræði og dósent við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, að leggja mat á efnahagslegan ávinning af þeim málum þar Samkeppniseftirlitið hefur gripið inn í ólögmaett samráð fyrirtækja og misnotkun þeirra á markaðsráðandi stöðu sinni, frá því að eftirlitið var stofnað árið 2005. Við mat sitt byggði Gylfi á viðmiðum OECD sem gefin voru út fyrr á þessu ári.<sup>19</sup> Viðmiðin byggja á vinnu OECD, fræðimanna og samkeppnisyfirvalda í ýmsum aðildarríkjanna. Við mat Gylfa er einungis horft til skamms tíma og langtímaáhrif vanmetin. Matið tekur heldur ekki til samrunamála eða annarra aðgerða Samkeppniseftirlitsins, s.s. tilmæla og leiðbeininga.

---

*„Samkeppniseftirlitið hefur náð umtalsverðum árangri í því að auka málshraða, þó brýn þörf sé á því að gera betur. Augljóst er að viðbótarverkefni sem lagst hafa og leggjast munu á Samkeppniseftirlitið vegna efnahagshrunsins munu að óbreyttu hafa þau áhrif að lengja málsmeðferð margra mikilvægra mála.“*

<sup>18</sup> Fjárlagaerindi fyrir árið 2013 – beiðni um aukafjárveitingu fyrir árið 2012, dags. 15. mars 2012.

<sup>19</sup> OECD. (April - 2014). *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.*



Það er niðurstaða Gylfa, miðað við framangreindar forsendur, að íhlutun Samkeppniseftirlitsins í samráðs- og misnotkunarmálum á árunum 2005 til 2013 hafi skilað íslensku efnahagslífi samtals 71 milljarðs króna ábata, sé reiknað á verðlagi hvers árs. Séu tölur fyrir hvert ár uppreiknaðar til verðlags í maí 2014 þá verði samanlagður ábati 98 milljarðar króna. Það þýðir að jafnaði um 0,6% af vergri landsframleiðslu á ári. Ábatinn dreifist um hagkerfið, fyrst og fremst með betri viðskiptakjörum viðskiptavina viðkomandi fyrirtækja. Niðurstöður Gylfa eru birtar í fylgiskjali 2 með greinargerð þessari. Þar fjallar Gylfi einnig almennt um efnahagsleg áhrif af aðgerðum samkeppnisyrvalda, reynslu ríkja og kenningar fræðimanna. Vísast um það til fylgiskjalsins.

Skýr fókus og sveigjanleiki í forgangsröðun á grundvelli samkynja verkefna er mikilvægur grundvöllur fyrir þessum árangri Samkeppniseftirlitsins, við þær aðstæður sem ríkja hér á landi. Önnur skipan kann að vera heppilegri í eftirlitsstofnunum stærri ríkja þar sem starfsmenn eftirlits eru taldir í hundruðum og samkeppnislög eiga í sumum tilvikum ekki jafn brýnt erindi og hér á landi.

Við allar breytingar á stofnanaskipulagi eftirlitsins verður að liggja fyrir að ávinningi af núverandi framkvæmd samkeppnislaga sé ekki stefnt í voða, heldur framkvæmdin þvert á móti styrkt.<sup>20</sup>

#### **4.3 Kallar alþjóðleg þróun á sameiningu sértækra eftirlita og samkeppnisyrvalda?**

##### **Inntak kafans:**

- *Eðlismunur er á framkvæmd samkeppnisyrvalda á almennum samkeppnisreglum og hins vegar eftirliti sértækra eftirlita (sector regulators).*
- *Langflest ríki velja það fyrirkomulag að fela samkeppnisyrvöldum framkvæmd samkeppnisreglna og sértækum eftirlitum eftirlit með sérreglum.*
- *Áþekkt stofnanaskipulag og er í gildi hér á landi hefur víða verið fest í sessi á síðustu árum.*
- *Nýlegar breytingar í Hollandi og Spáni eru umdeildar og engin reynsla er komin á þær.*
- *Sú sameining sem lögð er til er í andstöðu við það sem almennt tíðkast annars staðar og til þess fallin að veikja framkvæmd samkeppnislaga.*

Til stuðnings tillögum sínum um sameiningu stofnana vísar Páll Ásgrímsson til þess að alþjóðleg þróun sé að eiga sér stað þar sem samkeppnisyrvöld hafi verið sameinuð öðrum stofnunum. Er í því sambandi vísað sérstaklega til Hollands en einnig til Spánar, Bandaríkjanna, Bretlands, Finnlands og Danmörku.

Í meðfylgjandi fylgiskjali nr. 3 er lagt á það mat hvort átt hafi sér stað eða fyrir hendi sé alþjóðleg þróun sem leiði til þess að skynsamlegt sé að gera umræddar breytingar á

<sup>20</sup> Um þetta segir m.a. í álitserð Gylfa Magnússonar, sem birt er í fylgiskjali 2:

„Löggjöf um samkeppnismál ein og sér dugar þó skammt. Einnig þarf öflugar og skilvirkar stofnanir til að framfylgja lögunum. Í nýlegri rannsókn sem skoðaði 101 land sem hafa og framfylgja samkeppnislögum kom fram að í þróuðum löndum skiptir ekki einungis löggjöfin máli, heldur ekki síður hve vel henni er framfylgt. Skilvirkt eftirlit með samkeppni er því nauðsynlegt til þess að samkeppnislöggjöf nái að styðja við hagvöxt.“



stofnunum. Umfjöllun á vettvangi OECD og hjá öðrum alþjóðastofnunum er tekin til athugunar. Einnig er horft til breytinga erlendis og viðhorfa fræðimanna.

Niðurstaða þessarar greiningar er skýr. Sú sameining sem lögð er til er í andstöðu við það sem almennt tíðkast annars staðar og til þess fallin að veikja framkvæmd samkeppnislaga. Ekkert í hinu alþjóðlega umhverfi kallar á að slíkar breytingar séu gerðar.

Meginatriði í þeirri greiningu sem fram kemur í fylgiskjalinu eru þessi:

#### **4.3.1 Munur er á framkvæmd samkeppnislaga og sértæku eftirliti**

Gerður er greinarmunur á annars vegar framkvæmd samkeppnisyfirvalda á almennum samkeppnisreglum og hins vegar eftirliti sértækra eftirlita (sector regulators) með reglum sem aðeins gilda á tilteknum mörkuðum (sérreglur). PFS og Orkustofnun eru dæmi um sértæk eftirlit. Í grundvallaratriðum er mikill munur á framkvæmd samkeppnisreglna og eftirliti með sérreglum. Helgast það af ólíku eðli almennra samkeppnislaga og sérreglna sem kallar á mismunandi aðferðafræði og nálgun við alla lagaframkvæmd.

Hugmyndafræðin sem býr að baki samkeppnisreglum er sú að það sé markaðurinn en ekki ríkisvaldið sem taki allar ákvarðanir tengdar framboði á vöru og þjónustu. Frjáls samkeppni milli fyrirtækja tryggir virkni markaða. Hún leiðir til aukinnar framleiðni og nýsköpunar og til þess að bæði neytendum og atvinnulífinu býðst úrval af góðri þjónustu og vöru á sem lægstu verði. Tilgangur samkeppnisreglna er að vernda samkeppni og stuðla þannig að því að markaðurinn sé skilvirkur og skili samfélaginu ábata. Samkeppnisreglur eru leikreglur markaðshagkerfisins og inngríp samkeppnisyfirvalda gagnvart fyrirtækjum kemur aðeins til þegar þau raska samkeppni með aðgerðum sínum.

Sökum þessa hefur því verið haldið fram að með því að vernda samkeppnina þá dragi samkeppnislög úr beinum afskiptum ríkisvaldsins af atvinnulífinu og stuðli að viðskiptafrelsi. Samkeppnisreglur séu að þessu leyti andhverfan við opinber inngríp í rekstur fyrirtækja og undirstaða markaðshagkerfisins.

Eftirlit sértækra eftirlita er af öðrum toga. Sérreglur eru settar vegna markaðsbresta á tilteknum sviðum. Þeir geta stafað af náttúrulegri einokun eða af því að fyrrum einokunarfyrirtæki búi yfir mikilvægum grunnvirkjum. Markaðir þar sem sérreglur gilda eru jafnan mjög mikilvægir fyrir viðkomandi ríki. Sérreglur eru því settar til þess að gæta margvíslegra almannahagsmuna sem ekki er víst að markaðsöflin ein og sér geti tryggt. Það skiptir t.d. miklu fyrir velferð neytenda og samkeppnishæfni atvinnulífsins að hafa til frambúðar tryggingu að öflugum fjarskiptum, nægri orku og fullnægjandi samgöngum. Sértæk eftirlit hafa með höndum margvísleg verkefni tengd þessu sem felast m.a. í eftirliti með reglum um alþjónustu, stuðla að uppbyggingu traustra innviða og sjá til þess að samfélög búi við t.d. fjarskipta- og orkuöryggi. Sérreglum getur einnig verið ætlað að stuðla að því að samkeppni nái að blómstra til frambúðar á mörkuðum þar sem áður ríkti einokun. Er það yfirleitt gert með þeim hætti að sértækum eftirlitum er veitt heimild til að beina fyrirmælum til eða leggja kvaðir á fyrirtæki með mikinn markaðsstyrk um t.d. verðlagningu eða aðgang keppnauta að mikilvægri aðstöðu hinna öflugra keppnauta.



Framangreindum grundvallarmun á verkefnum samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita hefur verið lýst með þeim hætti að sértæk yfirvöld segja fyrirtækjum hvað þau *eiga að gera* á meðan samkeppnisyfirvöld segja fyrirtækjum hvað þau *mega ekki gera*. Tímasetning og öll umgjörð eftirlits er þannig mjög ólík. Sértæk eftirlit horfa með álagningu kvaða á fyrirtæki til framtíðar (ex ante eftirlit) á meðan samkeppnisyfirvöld rannsaka hvort brot hafi verið framin í fortíðinni og grípa inni fyrirbyggjandi samkeppnishindranir (ex post eftirlit).

Eins og OECD hefur bent á leiðir þessi munur til þess að samkeppnisyfirvöld og sértæk eftirlit hafa ólíka nálgun og mismunandi kjarnahæfni (core competencies). Áhætta geti því verið fólgin í því að fela almennum samkeppnisyfirvöldum sértækt eftirlit. Það geti haft óheppileg áhrif á stofnanamenningu þeirra og veikt framkvæmd samkeppnisreglna. Er það mat OECD að á mörkuðum þar sem í fyrirsjáanlegri framtíð er þörf á sértæku eftirliti vegna náttúrulegrar einokunar og ómissandi aðstöðu (eins og t.d. á orku- og fjarskiptamörkuðum) sé skynsamlegt að fela sértækum eftirlitum eftirlit með sérreglum og samkeppnisyfirvöldum framkvæmd samkeppnisreglna.

Í fylgiskjalinu er fjallað um skrif nokkurra fræðimanna um þetta efni, m.a. þeirra sem vísað er til í minnisblaði Páls, og varpað nánara ljósi á viðhorf þeirra. Þannig er t.d. fjallað ítarlega um skrif fræðimannanna David Hyman og William Kovacic, sem Páll vísar til, og bent á að mjög ónákvæm mynd af viðhorfum þeirra sé dregin upp í minnisblaði hans.

Þá er í fylgiskjalinu fjallað um tengsl samkeppnis- og neytendaeftirlits, en ekki er ástæða til að reifa þau atriði hér. Hið sama á við um fjölmiðlaeftirlit.

#### **4.3.2 Hver er hin alþjóðlega brún?**

Langflest ríki velja það fyrirkomulag að fela samkeppnisyfirvöldum framkvæmd samkeppnisreglna og sértækum eftirlitum eftirlit með sérreglum. Í skýrslu UNCTAD<sup>21</sup> frá 2013 er gerð grein fyrir könnun sem stofnunin stóð fyrir og 83 aðildarríki svöruðu. Var í henni leitað svara um ýmis atriði sem tengjast sértæku eftirliti og framkvæmd samkeppnisreglna. Fram kemur að sjálfstæð sértæk eftirlit sé að finna í yfir 70% þeirra ríkja sem tóku þátt í könnunni. Könnunin sýndi einnig að í 73% ríkjanna væru einnig fyrir hendi sérstök samkeppnisyfirvöld. Sem dæmi um undantekningu frá hinu almenna fyrirkomulagi hefur UNCTAD bent á Perú og Holland en þar sé að finna stofnanir sem sinni bæði sértæku eftirliti og annist framkvæmd almennra samkeppnireglna.

Þegar sértæk eftirlit sinna eftirliti með sérreglum sem tengjast samkeppni getur átt sér stað ákveðin skörun milli þess eftirlits og verkefna samkeppnisyfirvalda. Í sumum ríkjum hefur komið upp ágreiningur sökum þessa. Mæla alþjóðastofnanir því með því að viðvarandi og góð samvinna sé á milli sértækra eftirlita og samkeppnisyfirvalda.

#### ***Holland***

Í apríl 2013 tóku gildi lög í Hollandi sem mæltu fyrir um sameiningu tiltekinna stofnanna. Stofnun sem sinnti framkvæmd á samkeppnisreglum og sértæku eftirliti með orkumörkuðum (gas og rafmagn) og samgöngumörkuðum (flugvelli, járnbrautir,

<sup>21</sup> Ísland á aðild að Viðskipta- og þróunarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna (UNCTAD). Sú stofnun er helsti vettvangur fyrir samstarf aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna í málefnum sem tengjast viðskiptum, þ.m.t. samkeppnismál og eftirlit með mörkuðum.



almennings-samgöngur) var sameinuð annars vegar póst- og fjarskiptastofnun og hins vegar neytendaeftirlitinu.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi sameining ekki þess eðlis að skynsamlegt sé að fylgja fordæmi Hollendinga hér á landi. Í fylgiskjalinu er fjallað um grein hollensks fræðimanns frá því í febrúar á þessu ári.<sup>22</sup> Þessum fræðimanni var falið það hlutverk að leiða vinnu tengdra sameiningu þessara stofnana eftir að löggjafinn hafði tekið þá ákvörðun að framkvæma hana. Greinir fræðimaðurinn frá því að ákvörðunin um að sameina umræddar stofnanir hafi alfarið verið pólitísk og horft hafi verið framhjá ráðleggingum sérfræðinga.

Eftir að þessi ákvörðun um sameiningu lá fyrir hafi verið hafist handa við að leita leiða til að tryggja að ný stofnun gæti sinnt sínum verkefnum. Hafi m.a. verið haft viðtækt samráð við fræðimenn, atvinnulífið o.fl. Lýsir fræðimaðurinn þeim ráðstöfunum sem gripið var til og skipulagi hinnar nýju stofnunar. Segir hann að koma verði í ljós hvort þessi nýja stofnun skili árangri. Aðeins reynslan muni leiða í ljós hvort sameiningin þýði í raun hnignun hinna sameinuðu stofnana eða vel heppnaða nýsköpun. Kemur fram í greininni að fræðimaðurinn sé alls ekki að leggja til að aðrar þjóðir fylgi þessu fordæmi Hollendinga.

Í fylgiskjalinu er einnig gerð grein fyrir því að fram hafi komið í fræðilegri umræðu að eftir sameininguna hafi dregið úr framkvæmd á banni við ólögmatu samráði keppnauta.

Í umfjöllun alþjóðastofnana er skipulagi eftirlits í Hollandi lýst sem undantekningu frá því sem almennt tíðkist. Segja má að þeirri sameiningu sem átti sér stað á síðasta ári verði best lýst sem tilraun sem enn standi yfir. Óábyrgt væri því að gera breytingar á stofnunum hér á landi með vísan til aðgerða í Hollandi.

### *Spánn*

Híð sama gildir um sameiningu stofnana á Spáni. Í fylgiskjali er gerð grein fyrir þeirri breytingu sem leiddi af lögum sem tóku gildi í júní 2013. Í þeim fólst að sjálfstætt samkeppnisyfirlald var sameinað ýmsum sértækum eftirlitum (fjarskipti, póstur, samgöngur, orka) og eftirliti með ljósvakamiðlum.

Stjórnvöld rökstuddu þessar breytingar í fyrsta lagi með því að benda á að hinn mikli fjöldi eftirlitsaðila dragi úr réttaröryggi og trausti á stjórnvöldum. Vísað var í því sambandi til þess að samkeppnis- og fjarskiptayfirlald hefðu átt í opinberum deilum. Í öðru lagi var talið að sameiningin myndi stuðla að kostnaðarhagræði. Í þriðja lagi var byggt á því að sameinuð stofnun yrði fljótari að afgreiða mál.

Í fylgiskjali er því lýst að umræddar breytingar hafi verið mjög umdeildar. Þegar frumvarpið kom fram var það gagnrýnt af fræðimönnum, lögmönnum, viðkomandi eftirlitsstofnunum og framkvæmdastjórn ESB. Jafnframt er vísað til umfjöllunar fræðimanna þar sem því er haldið fram að tilgangur þessara breytinga hafi ekki síst verið vilji ríkisstjórnar Spánar til að skipta út stjórnarmönnum/ráðsmönnum í stjórnunum

<sup>22</sup> Annetje T. Ottow, Erosion or innovation? The institutional design of competition agencies—A Dutch case study, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 2 no. 1 (2014).



umræddra eftirlitsaðila sem fyrri ríkistjórn hafði skipað. Einnig kemur fram í umfjöllun fræðimanna að aðeins á Spáni og Hollandi hafi verið gerðar breytingar af þessum toga og þeir sem láti sér annt um samkeppnismál á Spáni óttist að að þær muni veikja framkvæmd samkeppnisreglna, ekki síst baráttu spænskra samkeppnisyfirvalda gegn ólögmætu samráði.

#### *Bretland*

Þann 1. apríl 2014 tóku gildi umtalsverðar breytingar á skipulagi eftirlits með samkeppnis- og neytendalöggjöf í Bretlandi. Í minnisblaði Páls er þessu lýst svo að runnið hafi saman stofnun sem hafði eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum (OFT) og samkeppniseftirlit (Competition Commission) og þær starfi nú undir heitinu „The Competition and Markets Authority“ (CMA). Í þessu felst ekki rétt lýsing á breytingunum í Bretlandi.

Eins og nánar er lýst í fylgiskjali annaðist OFT bæði framkvæmd samkeppnisreglna og eftirlit með neytendalöggjöf. CC hafði framkvæmd tiltekinna samkeppnisreglna með höndum. Í Bretlandi er einnig að finna ýmis sértæk eftirlit.

Í breytingunum fólst að OFT og CC voru sameinuð undir heitinu CMA en eftirlit OFT með neytendalöggjöf var að mestu fært til annarra stofnana, þ.m.t. nýrra stofnana, á sviði neytendamála. Þessar breytingar voru ákveðnar eftir að bresk stjórnvöld höfðu haft viðtækt samráð við m.a. atvinnulífið. Meirihluti þeirra sem tjáði sig um þessa breytingu á undirbúningsstigi var sammála því mati breskra stjórnvalda að CMA ætti að helga sig samkeppniseftirliti.

Bresk stjórnvöld telja mjög þýðingarmikið að efla samkeppniseftirlit vegna mikilvægis samkeppni fyrir efnahagslífið. Fyrir liggur að megintilgangur þessara breytinga var ekki sparnaður í opinberum rekstri heldur styrking samkeppniseftirlits í því skyni að auka hagvöxt. Var í því sambandi talið skynsamlegt að hafa eina stofnun sem hefði skýrt markmið og fókus, þ.e. að efla samkeppni. Jafnframt var ákveðið að auka fjárframlög til samkeppniseftirlits.

Í þessum breytingum í Bretlandi kom ekki fram sú tillaga að sameina hið nýja samkeppnisyfirvald og eitt eða fleiri hinna sértæku eftirlita. Var þvert á móti bent á þann mun sem er á þessum tegundum stofnana.

Hvað samkeppnismál áhrærir er ljóst að sami grunntilgangur býr að baki þessum breytingum í Bretlandi og lá til grundvallar breytingunum hér 2005 þegar Samkeppniseftirlitið og Neytendastofa urðu til.

#### *Önnur ríki*

- *Belgía:* Í september 2013 tóku gildi ný samkeppnislög og fólu þau m.a. í sér breytingu á stofnanaskipulagi. Stjórnskipulag belgíska samkeppniseftirlitsins var einfaldað en í breytingunni fólst ekki sameining við sértæk eftirlit.
- *Portúgal:* Á miðju ári 2012 tóku gildi ný samkeppnislög og var tilgangur þeirra að stórefla samkeppniseftirlit. Voru þessar breytingar gerðar í samráði við m.a. Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Seðlabanka Evrópu og voru þær liður í aðgerðum til að vinna gegn efnahagsörðugleikum með því að auka samkeppnishæfni portúgalska



atvinnulífsins. Voru t.d. sektarheimildir eflidar og rannsóknarúrræði (heimild til þess að framkvæma húsleit á heimilum stjórnenda fyrirtækja). Engin sameining við sértæk eftirlit átti sér stað.

- *Noregur*: Núgildandi samkeppnislög tóku gildi árið 2004 og hafa síðan verið gerðar á þeim breytingar sem tóku gildi í upphafi þessa árs. Í tengslum við þessar breytingar var ekki talið rétt að sameina norska samkeppniseftirlitið og sértæk eftirlit.
- *Svíþjóð*: Samkeppniseftirlitið fer ekki með sértækt eftirlit og því hefur engin slík sameining stofnana átt sér þar stað. Í skýrslum sænskra stjórnvalda frá 2005 og 2008 er fjallað um muninn á sértæku eftirliti og framkvæmd samkeppnisreglna og að sjálfstætt samkeppniseftirlit og sértækt eftirlit bæti hvort annað upp með verkefnum sínum. Kemur fram það mat ef almenn samkeppnisfyrirvöld og sértæk eftirlit myndu sameinast væri mjög mikil hættu á því að grunnverkefni hvors eftirlits myndu bíða skaða.
- *Danmörk*: Árið 2010 var neytendaeftirlit og samkeppniseftirlit sameinað. Ekki fólst í þeim að samkeppnisfyrirvöldum og sértækum eftirlitum væri rennt saman.
- *Finnland*: Árið 2013 voru gerðar breytingar á þarlandum samkeppnisfyrirvöldum. Ekki fólst í þeim að samkeppnisfyrirvöldum og sértækum eftirlitum væri rennt saman.

Gerð er ítarleg grein fyrir þessari alþjóðlegu þróun í fylgiskjali 3. Í ljós kemur að skipulag samkeppniseftirlits hefur víða verið endurskoðað á síðustu árum. Niðurstaða þeirrar endurskoðunar er mismunandi frá einu landi til annars og helgast af aðstæðum á hverjum stað. Víða hefur skipulag áþekkt því sem hér er í gildi verið fest í sessi. Ekki er hægt að draga þá ályktun að sameining samkeppniseftirlits og sértæks eftirlits í Hollandi og á Spáni feli í sér vísbendingu um alþjóðlega þróun.

Í fylgiskjalinu er einnig fjallað um skipulag eftirlits í Bandaríkjunum. Af þeirri umfjöllun verður ekki séð að tilvísun Páls Ásgrímssonar til verkefna Federal Trade Commission (FTC) styðji tillöguna um sameiningu stofnana hér á landi.

#### **4.4 Hver er skörun og fagleg samlegð milli eftirlitsstofnana sem lagt er til að sameinaðar verði?**

##### *Inntak kaflans:*

- *Rúmlega 85% af ráðstöfunartíma Samkeppniseftirlitsins fer í aðra markaði en þá sem PFS, fjölmiðlanefnd og raforkueftirlit OR fylgjast með. Skörun er því hlutfallslega óveruleg.*
- *Stór hluti verkefna PFS, fjölmiðlanefndar og raforkueftirlits OR tengjast ekki samkeppnismálum.*
- *Verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins skarast helst í tengslum við markaðsgreiningar. Aðferðarfræðin hjá stofnunum er hins vegar eðli máls mismunandi.*
- *Þekkt er að aðilar sem rannsókn beinist að og lögmennt þeirra freisti þess að fá niðurstöðum hnekkt með vísan til óskýrra valdmarka. Í engum tilvikum hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála fallist á slíkan málatilbúnað.*
- *Ekki er unnt að fallast á að valdmörk annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar PFS séu að einhverju leyti óljós eða skapi réttaróvissu og óeðlilegan kostnað.*

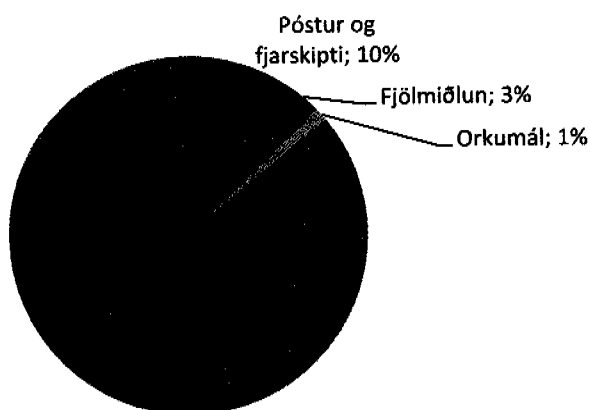




Tillaga minnisblaðsins um sameiningu stofnana virðist m.a. byggð á því mati að veruleg skörun sé á verkefnum framangreindra stofnana. Þá er því haldið fram að óvissa um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins valdi kostnaði og réttaróvissu fyrir fyrirtæki.

Í fylgiskjali 4 er gerð grein fyrir verkefnum þessara stofnana. Kemur þar fram að verkefni annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar annarra umæddra stofnana eru mjög ólík og skarast að afar litlu leyti. Eftirfarandi mynd gefur skýrt til kynna að verkefni Samkeppniseftirlitsins snúa ekki nema að takmörkuðu leyti að þeim mörkuðum sem heyra undir hin sértæku eftirlit:

**Mynd 1: Skipting ráðstöfunartíma eftir mörkuðum, á árinu 2013**



Myndin lýsir vel hversu lítill hluti verkefna Samkeppniseftirlitsins varðar þá markaði sem lúta sértæku eftirliti annarra stofnana sem ætlunin er að sameina. Aðeins 10% ráðstöfunartímans varðar póst og fjarskipti, 3% varða fjölmiðlun og 1% lýtur að raforkumálum.

Þá er það ekki rétt hjá Páli Ásgrímssyni að fyrir hendi sé óvissa um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins.

Meginatriði í þeirri greiningu sem fram kemur í fylgiskjali 4 eru þessi:

#### **4.4.1 Ólík verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins**

Í minnisblaðinu er talið rétt að sameina PFS og Samkeppniseftirlitið þar sem verkefni PFS taki að verulegu leyti til samkeppnismála. Þeim verkefnum fari hins vegar fækkandi vegna aukinnar samkeppni. Slík sameining myndi m.a. auka sérfræðipækkingu og skilvirkni.

Í fylgiskjalinu er gerð ítarleg grein fyrir verkefnum PFS. Sýnir sú umfjöllun að PFS sinnir margvíslegum verkefnum sem tengjast ekki samkeppni á fjarskipta- og póstmörkuðum. Er um að ræða verkefni sem ekkert eiga skylt við hefðbundin verkefni samkeppnisyfirvalda. Þetta á t.d. við um verkefni sem varða öryggi fjarskiptakerfa og tryggingu innviða, skoðun fjarskiptabúnaðar og umsýslu jöfnunarsjóðs til að stuðla að því að allur almenningur og fyrirtæki, án tillits til búsetu, njóti lágmarks fjarskiptabjónustu.



Fæst ekki séð að nokkur fagleg samlegð sé milli þessara verkefna PFS og verkefna Samkeppniseftirlitsins. Í umfjöllun í minnisblaðinu um verkefni Neytendastofu segir að tæknilegt eftirlit þeirrar stofnunar eigi ekki heima í stofnun sem fjallar um samkeppnimál. Hið sama á við að mati Samkeppniseftirlitsins um tæknilegt eftirlit PFS (og Orkustofnunar).

Hluti verkefna PFS tengist framkvæmd á sérreglum sem miða að því að opna markaði og stuðla að samkeppni. Eru þetta sérreglur sem settar hafa verið hér vegna skuldbindinga EES-samningsins. Í hnotskurn felast samkeppnistengd verkefni PFS í því að skilgreina markaði og leggja kvaðir á fyrirtæki sem búa yfir umtalsverðum markaðsstyrk. Kvaðir þessar geta m.a. lotið að tengingu neta, aðgang að aðstöðu eða verðlagningu á þjónustu.

Samkeppniseftirlitið hefur m.a. með höndum eftirfarandi verkefni á mörkuðum sem tengjast póst- og fjarskiptaþjónustu:

- Rannsaka og uppræta ólögmeitt samráð keppnauta og annað samkeppnishamlandi samstarf fyrirtækja
- Meta hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína
- Meta hvort samruni fyrirtækja breyti samkeppnislegri gerð markaða þannig að kalli á íhlutun.

Framangreind verkefni fela í sér kjarna samkeppnisréttarins og PFS hefur ekkert þeirra með höndum. Umtalsverður markaðsstyrkur í skilningi fjarskiptalaga þýðir ekki nauðsynlega það sama og markaðsráðandi staða í samkeppnisrétti og álagning kvaða samkvæmt fjarskiptarétti hefur ekki þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki hafi brotið bann samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Álagning kvaða hefur aðeins þýðingu vegna sértæks eftirlits.

Samkvæmt framansögðu skarast verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins helst varðandi markaðsgreiningar. Aðferðarfræðin hjá stofnunum er hins vegar mismunandi. Þegar samkeppnisyfirvöld rannsaka brot á t.d. banni við samráði þá eru þau að meta hvort háttsemi sem þegar hefur átt sér stað felur í sér lögbrot (ex post eftirlit). Sértæk eftirlit hins vegar horfa í sínu starfi til framtíðar með því að leggja á kvaðir til að efla samkeppni þegar fram í sækir (ex ante eftirlit). Eins og OECD hefur bent á í nýrri skýrslu getur þessi mismunandi nálgun leitt til þess að markaðsskilgreiningar samkeppnisyfirvalda og fjarskiptayfirvalda séu mismunandi.<sup>23</sup> Hið sama gildir um mat á markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja. Er þetta þekkt og eðlileg afleiðing af mismunandi eðli framkvæmdar á almennum samkeppnisreglum og sértæku eftirliti. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að lítil fagleg samlegð er milli þessara verkefna PFS og Samkeppniseftirlitsins.

#### **4.4.2 Verkefni tengd raforku- og fjölmiðlaeftirliti eru ólík verkefnum Samkeppniseftirlitsins**

Í fylgiskjalinu er einnig gerð grein fyrir verkefnum þess hluta Orkustofnunar sem fer með eftirlit með dreifingu og flutningi rafmagns og eftirliti fjölmiðlanefndar með ákvæðum fjölmiðlalaga. Sömu sjónarmið eiga hér við og gagnvart PFS. Verkefnin eru mjög ólík og af því leiðir óhjákvæmilega að lítil fagleg samlegð er milli þessara verkefna og

<sup>23</sup> Skýrsla OECD frá 5. maí 2014; Defining the Relevant Market in Telecommunications



framkvæmdar Samkeppniseftirlitsins á samkeppnislögum. Vísast til nánari umfjöllunar í fylgiskjali.

#### **4.4.3 Ríkir óvissa um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins?**

Í minnisblaði sínu gefur Páll Ásgrímsson til kynna að óvissa sé um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins sem þýði kostnað og réttaróvissu fyrir viðkomandi fyrirtæki. Er staðhæft að þess séu „*dæmi að mál hafi verið að velkjast milli stofnana án niðurstöðu í áraraddir.*“ Engin áþreifanleg dæmi eru hins vegar nefnd þessu til stuðnings.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þessa staðhæfingu. Þekkt er að aðilar sem rannsókn beinist að freisti þess að fá niðurstöðum hnekkst með vísan til óskýrra valdmarka. Í sektamálum fyrir Samkeppniseftirlitinu freista lögmenn aðila þess að sýna fram á að málefnið heyri fremur undir PFS, þar sem sektarheimildir eru minni. Af sömu ástæðu freista kvartendur þess oft að koma kvörtun sinni undir Samkeppniseftirlitið.

Í engum tilvikum hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála fallist á slíkan máltilbúnað, þvert á móti staðfest að valdmörk milli PFS og samkeppnisyfirvalda séu skýr. Það sama má segja um úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála en samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er ekki að finna neitt í úrskurðum nefndarinnar sem gefur tilkynna að valdmörk milli stofnananna séu að einhverju leyti óskýr. Er þetta rakið nánar í fylgiskjalinu.

Bæði samkeppnislög og þær reglur sem PFS hefur eftirlit með sækja fyrirmynd sína til ESB/EES-réttar. Í fylgiskjalinu er fjallað um hvernig horft er í ESB/EES-rétti á samspil annars vegar framkvæmdar samkeppnisyfirvalda á samkeppnisreglum og hins vegar eftirlits sértækra eftirlita með sérreglum sem tengjast samkeppni.

Niðurstaða þeirrar umfjöllunar er skýr. Samhliða lagaframkvæmd (concurrent enforcement) samkeppnisyfirvalda á samkeppnisreglum og sértækra eftirlita á sérreglum sem tengjast samkeppni á m.a. fjarskiptamarkaði er bæði heimil og mjög mikilvæg. Fræðimenn líta svo á að samhliða eftirlit samkeppnisyfirvalda og fjarskiptaeftirlita sé til þess fallið að efla samkeppni. Þessar tvær tegundir af stofnunum veiti hvor annarri ákveðið aðhald og tilvist þeirra beggja gefi færi á ákveðinni leiðréttingu fyrir markaðinn ef önnur leggur rangt mat til grundvallar í sinni lagaframkvæmd. Slíkt gagnlegt aðhald er mun síður fyrir hendi ef sama stofnunin annast bæði ex ante og ex post eftirlit.<sup>24</sup> Af sömu ástæðu geta orðið árekstrar innan slíkrar stofnunar og hætta verður á ósamkvæmni í framkvæmd sem getur skapað réttaróvissu.

Árið 1999 var lögfest ákvæði um samvinnu PFS og samkeppnisyfirvalda í því skyni m.a. að vinna gegn mögulegri óvissu fyrirtækja um valdmörk þeirra. Var mælt fyrir um að stofnanirnar myndu sameiginlega setja sér leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem geta bæði fallið innan marka laga um póst- og fjarskiptamál og samkeppnislaga. Hafa slíkar reglur verið settar og á grundvelli þeirra hefur átt sér stað gott og árangursríkt samstarf milli PFS og Samkeppniseftirlitsins sem hefur skerpt á verkskiptingu og falið í sér gagnkvæma aðstoð. Skýrt dæmi um þetta er umfangsmikið

<sup>24</sup> Í kafla II 4.4 í fylgiskjali 4 er fjallað um erindi Póstmarkaðarins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytsins, frá janúar á þessu ári. Í erindinu kemur glöggst fram mikilvægi þess að þetta aðhald sé til staðar.



samstarf í tengslum við viðmiklar breytingar á gerð fjarskiptamarkaðarins, þ.e. breytingar á Skiptasamstæðunni sem leiddu af sátt samstæðunnar við Samkeppniseftirlitið. Reglurnar eru nú í endurskoðun.

Af þessum sökum er ekki unnt að fallast á að valdmörk annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar PFS séu að einhverju leyti óljós eða skapi réttaróvissu og óeðlilegan kostnað. Engin dæmi eru um að úrskurðarnefndir eða dómstólar hafi gert athugasemd við mál væru að velkjast milli umræddra stofnana. Verður því að telja löggjafinn hafi náð markmiði sínu með umræddri lagasetningu frá 1999.

#### 4.5 Felst rekstrarlegt hagræði í sameiningunni?

##### *Inntak kaflans:*

- Ólíklegt er að verulegt rekstrarhagræði verði af sameiningu Samkeppniseftirlitsins við hlutaðeigandi stofnanir, umfram þá hagræðingu sem ná má fram með samvinnu. Fordæmi sem nefnd hafa verið eru ekki sambærileg.
- Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að láta reyna á hvort unnt sé að ná fram rekstrarlegri samlegð með aukinni samvinnu stofnananna.

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar kemur fram að sjónarmið um hagræðingu og skilvirkni í rekstri opinberra stofnana séu lögð til grundvallar við sameiningu stofnana hér á landi. Fyrir liggur að stjórnvöld áforma að hagræða í ríkisrekstri og eru tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar byggðar á þeirri stefnumörkun.

Í minnisblaðinu er þó ekki gerð tilraun til að útskýra hvaða rekstrarleg hagræðing sé líkleg af sameiningu umræddra eftirlitsstofnana. Þó er vitnað til tillagna verkefnisstjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld, þar sem lagt sé til að sameina stofnanir. Það skili sér í aukinni framleiðni, auknum sveigjanleika í rekstri og lægri kostnaði í stoðþjónustu. Þá er vitnað til vel heppnaðrar sameiningar skattaembætta annars vegar og lögregluembætta hins vegar.

Ljóst er að fara þarf fram ítarleg greining á þessu áður en ákvörðun er tekin um sameiningu, líkt og hagræðingarhópur ríkisstjórnarinnar gerir kröfu um, sbr. umfjöllun í kafla 4.1. Hér á eftir er leitast við að varpa ljósi á nokkra meginþætti sem hafa þarf í huga við mat á rekstrarhagræði sameiningar.

Gera má ráð fyrir að rekstrarleg samlegð vegna samnýtingar sérfræðinga milli Samkeppniseftirlitsins og hinna sértæku eftirlita yrði óveruleg með sameiningu, umfram þá samlegð sem ná má með samvinnu stofnana. Eins og rakið hefur verið hér að framan er eftirlit á grundvelli samkeppnislaga og eftirlit sértækra eftirlita með einstökum mörkuðum ólíkt í eðli sínu og byggir á ólíkum lögum. Jafnframt er skörun í eftirliti Samkeppniseftirlits og hinna sértæku eftirlita hlutfallslega lítil. Sinna hin síðarnefndu margvíslegum tæknilegum verkefnum sem eiga lítið skylt við verkefni Samkeppniseftirlitsins. Fjallað er um þetta í köflum 4.4 og 4.5 hér að framan.



Að því marki sem verkefni þessara stofnana skarast hefur komist á góð samvinna í öllum tilvikum. Leiðbeinandi reglur liggja til grundvallar samvinnu í tilvikum PFS og Samkeppniseftirlitsins. Í samvinnu hlutaðeigandi stofnana felst að þær leitast við að nýta þekkingu og reynslu hvorrar annarrar, þegar ástæða er til. Hugsanlega má auka þessa gagnkvæmu nýtingu með þéttari samvinnu. Sameining stofnananna er þó ekki forsenda fyrir því að ná fram slíkri samlegð.

Ekki er augljóst að minni stjórnunarkostnaður fylgi sameiningu. Ætla verður að skipta þurfi sameinuðu eftirliti í deildir, líkt og raunin er þar sem verið er að reyna hliðstæða samruna erlendis. Hin ólíku viðfangsefni, ásamt verkefnaálagi, gera það ólíklegt að einn stjórnandi geti leitt öll sviðin. Þess vegna þarf að kalla til verka reynda stjórnendur með fagþekkingu á hverju hinna undirliggjandi verkefnasviða. Í slíku skipulagi er ekki ólíklegt að stjórnendur deildanna liggi nærri forstjóra í launum. Hafa ber í huga að í starfsemi af þessu tagi eru skil á milli sérfræði- og stjórnunarþekkingar lítil.

Hugsanlegt er að unnt sé að ná fram hagræðingu í stoðþjónustu sameinaðs eftirlits. Í tilvikum Samkeppniseftirlitsins ber þó að taka fram að stöðugildi í stoðþjónustu eru fá og lausleg könnun á heimasíðum hinna sértæku eftirlita bendir til hins sama.

Þá er óljóst hvort sameining stofnananna myndi skila sér í sparnaði fyrir ríkið í húsnæðisútgjöldum, þar sem ætla verður að flestar stofnanirnar leigi í dag húsnæði til langs tíma.

Áður en ákvörðun er tekin um sameiningu á grundvelli rekstrarsparnaðar er eðlilegt að huga að því hvort ná mætti fram hagræðingu með aukinni samvinnu stofnananna sem í hlut eiga, s.s. um mannauðsmál, fjármálastjórn, upplýsingakerfi o.fl. Samkeppniseftirlitið mun taka slíka mögulega samlegð til nánari athugunar. Endurskoðun á leiðbeinandi reglum um samstarf Samkeppniseftirlitsins og PFS stendur yfir.

Með hliðsjón af framangreindu er ekki fyrirfram hægt að gera ráð fyrir umtalsverðu rekstrarhagræði af sameiningu stofnananna, umfram þá hagræðingu sem ná má fram með samvinnu. Þetta virðist einnig vera reynslan erlendis frá. Í fylgiskjali 3 er rakið að rekstrarlegt hagræði af sameiningu eftirlita á Spáni virðist hafa orðið miklu minna en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Eins og áður greinir er í minnisblaði Páls Ásgrímssonar bent á vel heppnaðar sameiningar skattaembætta annars vegar og lögregluembætta hins vegar. Í báðum tilvikum er um samkynja starfsemi að ræða, þ.e. sameiningu embætta sem öll eru að vinna nákvæmlega sömu verkefni. Eins og ítarlega hefur verið rökstutt er því ekki að heilsa í samruna Samkeppniseftirlits annars vegar og sértækra eftirlita hins vegar. Ekki er því hægt að leggja þessi dæmi til grundvallar.



#### 4.6 Leiðir sameiningin til einfaldara regluverks?

##### *Inntak kaflans:*

- Sameiningin myndi að líkindum ekki leiða til einfaldara regluverks.
- Þess utan hlýtur mat á mögulegri samræmingu og einföldun laga alltaf að vera undanfari ákvörðunar um hugsanlega sameiningu stofnana.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lýst vilja til þess að einfalda regluverk atvinnulífsins. Vísað er til þessa í minnisblaðinu og lagt til að samhliða eða í framhaldi af sameiningu stofnana verði unnið að samræmingu laga sem heyrir undir hina nýju stofnun. Horft verði til nágrannaríkja í þeim efnum.

Eins og glöggjt kemur fram í fylgiskjali 4 með greinargerð þessari er löggjöf á sviðum nánast allra stofnananna reist á skuldbindingum EES-samningsins. Fyrirfram er ljóst að lítið svigrúm er til þess að einfalda það regluverk. Sameiningin mun því að líkindum ekki leiða til einfaldara regluverks. Sameinuð stofnun þyrfti bæði að hafa eftirlit skv. sérreglum og annast framkvæmd samkeppnislaga. Kæmi þetta út á hið sama fyrir atvinnulífið.

Að því marki sem slíkt svigrúm er til staðar, hlýtur mat á mögulegri samræmingu laga, eða einföldun þeirra, að vera undanfari ákvörðunar um stofnanaskipulag á viðkomandi sviðum. Fyrir er ekki hægt að taka ákvörðun um fýsileika þess að sameina hlutaðeigandi stofnanir.

#### 4.7 Á að sameina eða leggja niður úrskurðarnefndir?

##### *Inntak kaflans:*

- Endurskoðun ákvarðana á efra stjórnslustigi er mikilvæg fyrir eðlilega framþróun samkeppnisréttar. Sameining úrskurðarnefnda er ekki fýsileg, en huga mætti að hagræði og skilvirkni með sameiginlegri aðstöðu og stoðþjónustu.

Í minnisblaðinu er fjallað sérstaklega um úrskurðarnefndir og stjórnir og lagt til að fram fari greining á framtíðar fyrirkomulagi stofnanauppbyggingar og málskotsleiðum. Samhliða sameiningu komi til álita að úrskurðar- og áfrýjunarnefndir verði lagðar niður og eftir atvikum sameinaðar.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er endurskoðun ákvarðana á efra stjórnslustigi mikilvæg fyrir eðlilega framþróun samkeppnisréttar. Hafa ber í huga að forsenda þess að samkeppnisrétturinn þróist er að samkeppnisreglurnar sjálfar sæti lifandi túlkun.

Framangreind endurskoðun gefur aðilum kost á að fá ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins breytt með ódýrari og skilvirkari hætti en ef einungis væri unnt að bera ákvarðanirnar undir dómstóla. Þetta felur jafnframt í sér að aðilar láta reyna á ýmis atriði fyrir áfrýjunarnefnd sem þeir myndu hugsanlega ekki bera undir dómstóla, vegna meiri kostnaðar.



Um leið felur endurskoðun ákvarðana á efra stjórnarsýslustigi í sér að málsmeðferð og ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæta meiri aga. Sá agi á almennt að leiða til vandaðri ákvarðana.

Samkeppniseftirlitið telur sameiningu úrskurðar- eða áfrýjunarnefnda ekki fýsilegan valkost. Hér að framan er rakið hversu umrædd réttarsvið eru ólík að eðli. Rök gegn sameiningu samkeppniseftirlits og sértækra eftirlitsstofnana gilda óhjákvæmilega einnig um sameiningu tilsvarendi úrskurðar- og áfrýjunarnefnda.

Hins vegar telur Samkeppniseftirlitið skoðunarvert hvort ekki megi auka skilvirkni og hagræði í rekstri úrskurðarnefnda almennt, með því að skapa þeim sameiginlega aðstöðu til funda, málfutnings og skrifstofuþjónustu.

---



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

### **Fylgiskjal 1**

með greinargerð um mögulega sameiningu stofnana

4.júlí 2014

## **Hver er lærdómurinn af hruninu?**

### **Yfirlit yfir nokkur atriði sem m.a. þarf að draga lærdóm af**

#### **1. Inngangur**

Fyrir einungis tæpum sex árum síðan dundi yfir íslenskt efnahagslíf banka- og gjaldeyriskreppa sem setti bæði efnahag og þjóðlíf landsins úr skorðum. Mjög reyndi á innviði samfélagsins á öllum sviðum. Mikilvægt er að læra af mistökum sem gerðar voru í aðdraganda efnahagshrunsins þegar hugað er að eftirliti með samkeppnislögum og ákvörðun um hugsanlegar breytingar á stofnanaskipulagi. Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er ekkert vikið að þessu.

Um þetta má m.a. horfa til þeirrar gagnrýni sem rannsóknarnefndir Alþingis hafa beint að eftirlitsstofnunum, stjórnámálamönnum og atvinnulífi. Að vísu hafa rannsóknarnefndir ekki séð ástæðu til að gagnrýna þær stofnanir sem fyrirliggjandi sameiningarhugmyndir taka til. Það breytir því ekki að á þessum sviðum sem öðrum sviðum efnahagslífsins ber okkur skylda til að læra af þeim ályktunum sem rannsakendur hafa dregið af atburðum í aðdraganda hrunsins. Þetta á ekki síst við um samkeppniseftirlit vegna mikilvægi þess í efnahagslegu tilliti.

#### **2. Hvernig hefur Samkeppniseftirlitið nýtt sér lærdóm af hruninu?**

Samkeppniseftirlitið hefur kappkostað að draga lærdóm af hruninu.

- Í fyrsta lagi hefur eftirlitið skrifað talsvert um samkeppni og kreppur í skýrslum og ákvörðunum og þannig verið þátttakandi í stefnumótun í íslensku atvinnulífi í framhaldi af hruninu.
- Í öðru lagi hefur Samkeppniseftirlitið aðstoðað rannsóknarnefndir með því að veita þeim upplýsingar og ljá þeim aðgang að þekkingu og reynslu eftirlitsins.
- Og í þriðja lagi hefur eftirlitið leitast við greina hvað læra megi af niðurstöðum rannsakennda og gagnrýni á aðrar eftirlits- og stjórnsýslustofnanir. Skömmu eftir birtingu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir hrunsins árið 2010, hélt Samkeppniseftirlitið í hópavinnu á vettvangi stjórnar og starfsmanna þar sem skýrslan var rýnd og lagt mat á hvað læra mætti af niðurstöðunum. Þessi vinna var síðan nýtt í stefnumótun og úrbætur í framhaldinu.

#### **3. Yfirlit yfir helstu atriði**

Rétt þykir að rekja hér nokkur atriði sem m.a. þarf að draga lærdóm af.

Fyrst skal nefna eftirfarandi atriði sem eftirlitsstofnanir voru gagnrýndar fyrir:



- Of litla festu í lagaframkvæmd sem m.a. birtist í því að valdheimildum var ekki beitt eins og ástæða var til.
- Of mikil lagahyggja, þar sem allur vafi var túlkaður hinum eftirlitssskyldu í hag. Þetta lýsti sér m.a. í því að eftirlitsstofnanir forðuðust matskenndar ákvarðanir.
- Of lítil festa í málsmeðferð sem leiddi m.a. til langrar meðferðar.
- Ónóg eftirfylgni við ákvarðanir.
- Ómarkviss forgangsröðun.
- Ekki nægileg ákveðni í því að beita sér fyrir fullnægjandi fjárveitingum.<sup>1</sup>

Víða í umfjöllun rannsóknarnefnda Alþingis er varað við því sem á ensku er kennt við „regulatory capture“, sem felst í því að hagsmunaaðilar sem reglusetning eða eftirlit tekur til, fá stjórnvöld í lið með sér og vinna þannig gegn því að reglurnar eða eftirlitið náí markmiðum sínum. Þetta getur einkum gerst þegar of náíð samband verður milli stjórnvalda og fyrirtækja eða samtaka þeirra.

Rannsóknarnefndir hafa einnig beint sjónum að atvinnulífínu, m.a. að siðferði og fyrirtækjamenningu. Til dæmis hefur atvinnulífið verið gagnrýnt fyrir að amast um of við eftirlitsaðilum sem verja áttu hagsmunum almennings. Dregið hefur verið fram að eftirlitsaðilum hafi verið gert erfitt fyrir að sinna skyldum sínum og að margir meðlimir fagstétta hafi sinnt þröngri hagsmunagæslu fyrir skjólstaðinga sína, en ekki látið sig varða afleiðingar athafna sinna fyrir samfélagið í heild.<sup>2</sup>

Einnig hefur verið bent á að stjórnvöld hafi vanrækt skyldur sínar og brugðist ábyrgð sinni gagnvart almennungi. Segir t.d. að ríkisvaldið hafi verið skipulega vanrækt og oftrú á eftirlitsleysi ríkjandi, í trausti þess að einkaaðilar myndu ástunda sjálfseftirlit. Alþingi hafi brugðist eftirlitslutverki sínu.<sup>3</sup>

Rannsóknarnefnd Alþingis gagnrýndi líka stjórnvöld fyrir að standa ekki nægilega vörð um almenna umgjörð nauðsynlegs eftirlits. Þannig voru t.d. stjórnendur Fjármálaeftirlitsins gagnrýndir fyrir að gera of litlar kröfur til fjárveitinga, en einnig bent á ábyrgð ráðherra og Alþingis. Stjórnvöld hafi ekki staðið nægilega fast gegn þrýstingi frá atvinnulífínu. Um þetta málefni segir m.a.: „*Ekki verður þó fram hjá því litið að ríkjandi viðhorf í samfélaginu á þessum tíma voru þau að gæta þyrfti að því að eftirlitsstofnanir væru ekki of íþyngjandi fyrir atvinnulífið og mikið var rætt á neikvæðum nótum um „eftirlitsiðnaðinn“.*“ Þá rekur nefndin einnig harkalega gagnrýni á auknar fjárveitingar til eftirlitsins á árunum 2002 – 2004, af hendi ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sem skipuð var af forsætisráðherra á grundvelli laga nr. 27/1999.<sup>4</sup>

Að lokum má nefna að í skýrslunni er vikið sérstaklega að mikilvægi þess að eftirlitsstofnanir búi yfir öflugum starfsfólki og erfiðleikum sem felast í samkeppni þeirra við atvinnufyrirtæki, lögmannsstofur o.fl. um starfsfólk.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Sjá einkum skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 2010, t.d. 5. bindi, 16. kafli, Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði.

<sup>2</sup> Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 2010. Sjá einkum viðauka 1: Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008.

<sup>3</sup> Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 2010. Sjá t.d. viðauka 1: Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008.

<sup>4</sup> Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 2010. Sjá 5. bindi, kafli 16.7.1, Rekstrarfé Fjármálaeftirlitsins, einkum bls. 134 – 138.

<sup>5</sup> Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 2010. Sjá 5. bindi, t.d. kafli 16.7.2, Mannauður Fjármálaeftirlitsins.

# FYLIGISKAÐ 2

## Efnahagsleg áhrif ákvarðana Samkeppniseftirlitsins

eftir Gylfa Magnússon hagfræðing<sup>1</sup>

Þetta minnisblað er ritað að beiðni Páls Gunnar Pálssonar forstjóra Samkeppniseftirlitsins. Hefur hann farið þess á leit við höfund þessa rits að hann legði mat á efnahagslegan ávinning af íhlutun eftirlitsins í samráðs- og misnotkunarmálum á árunum 2005 til 2013. Sérstaklega skyldi horft til viðmiða sem OECD hefur gefið út vegna slíks mats.

Mat á efnahagslegum áhrifum aðgerða samkeppnisyfirvalda er í eðli sínu talsvert flókið viðfangsefni. Enginn alvarlegur ágreiningur er þó um það meðal fræðimanna að vönduð samkeppnislöggjöf og öflugt eftirlit með því að farið sé eftir henni er lykilatriði í að tryggja skilvirkni efnahagslífs og góð lífskjör. Samkeppni er langmikilvægasti drifkraftur efnahagsframfara. Hún stuðlar bæði að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þegar til skamms tíma er horft og ýtir undir breytingar og framþróun þegar til lengdar lætur. Þannig gerir samkeppni á opnum mörkuðum nýjum fyrirtækjum og nýjum hugmyndum kleift að ryðja burt stöðnuðum forverum í endalausri hringrás efnahagslífsins.

Við mat á efnahagslegum áhrifum samkeppnislöggjafar og eftirlits með henni er í ljósi þessa annars vegar hægt að byggja á því sem kalla má *kyrrstæð greining* (e. static analysis) og hins vegar því sem kalla má *tímatengd greining* (e. dynamic analysis). Fyrri tegundin skoðar áhrif á markaði til skamms tíma, t.d. nokkurra ára, en sú síðari horfir til lengri tíma, jafnvel áratuga. Í kyrrstæðri greiningu er gert ráð fyrir tiltölulega litlum breytingum á eðli viðkomandi markaðar og þeirra afurða sem sýslað er með á honum en í tímatengdri greiningu er reynt að taka tillit til langtímaþróunar sem getur jafnvel gerbreytt viðkomandi markaði.

---

<sup>1</sup> Höfundur er doktor í hagfræði og starfar sem dósent í viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. Hann var formaður nefndar á vegum þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra sem skilaði af sér álitni undir heitinu *Íslenskt viðskiptaumhverfi* árið 2004 þar sem m.a. var lögð til stofnun Samkeppniseftirlitsins. Höfundur var formaður stjórnar Samkeppniseftirlitsins árin 2005 til 2009 og ráðherra samkeppnismála árin 2009 og 2010. Frá hausti ársins 2013 hefur hann veitt Samkeppniseftirlitinu ráðgjöf um hagfræðileg álitamál. Hann hefur einnig veitt einkaaðilum ráðgjöf um hagfræði samkeppnismála og ritað um það efni.

Tímatengd greining er í eðli sínu mun vandmeðfarnari en kyrrstæð og niðurstöður oft umdeilanlegar þegar einstök samkeppnismál eru skoðuð. Hins vegar er lítt umdeilt meðal fræðimanna að tímatengdu áhrifin af samkeppnislöggjöf og eftirliti eru veruleg. Lönd sem eru með góða samkeppnislöggjöf og öflugt eftirlit njóta meiri hagvaxtar og hagsældar að öðru jöfnu.

Þegar horft er til mjög langs tíma geta áhrifin af stefnumótun í samkeppnismálum skipt sköpum fyrir velferð þjóða. Þannig má færa góð rök fyrir því að mikinn efnahagsstyrk Bandaríkjanna frá 20. öld og til vorra daga megi að verulegu leyti þakka tveimur ákvörðunum á þessu sviði. Önnur var tekin fyrir rúmum tveimur öldum en hin fyrir um öld. Sú fyrri birtist í því að sett var í stjórnarskrá Bandaríkjanna ákvæði um viðskipti, svokölluð *commerce clause*, sem hefur verið túlkuð þannig að einstök fylki megi ekki, hvorki með löggjöf né á annan hátt, takmarka viðskipti milli fylkja. Þetta ákvæði hefur átt verulegan þátt í því að gera Bandaríkin að einu markaðssvæði, lengst af því stærsta í heimi.

Síðari ákvörðunin var tekin í nokkrum skrefum í lok 19. aldar og í upphafi þeirrar 20. Árið 1890 samþykkti bandaríska þingið svokallaða Sherman löggjöf, en með henni var lagður grunnurinn að þeirri stefnu í samkeppnismálum sem Bandaríkjamenn hafa fylgt síðan. Löggjöfinni var sérstaklega ætlað að taka á vandamálum sem tengdust umsvifamikilli hringamyndun í bandarísku efnahagslífi á þeim tíma. Á næstu áratugum beitti ríkisvaldið í Bandaríkjunum þessari löggjöf margoft gegn samkeppnishömlum og hringamyndun og sett voru ný lög árið 1914, svokölluð Clayton löggjöf, til að styrkja enn grundvöll slíkrar fhlutunar.

Að þessu leyti voru Bandaríkjamenn langt á undan Evrópumönnum sem átti sinn þátt í því að tryggja yfirburðastöðu Bandaríkjamanna í efnahagsmálum lengst af á 20. öldinni. Evrópumenn tileinkuðu sér ekki svipaða hugsun í samkeppnismálum og Bandaríkjamenn fyrr en löngu síðar. Það gerðist smám saman á síðari helmingi 20. aldar og byggði að verulegu leyti á reynslu Bandaríkjamanna og fræðilegum skrifum frá Bandaríkjunum.

Íslendingar tileinkuðu sér ekki sambærilega nálgun í samkeppnismálum og nágrannalöndin fyrr en í tengslum við samninginn um evrópska efnahagssvæðið í upphafi tíunda áratugarins. Árið 1993 var Samkeppnisstofnun, forvera Samkeppniseftirlitsins, komið á laggirnar í stað Verðlagsstofnunar. Sú breyting markaði vatnaskil, horfið var formlega frá þeirri nálgun að hið opinbera hlutaðist til um verðlagningu einkaaðila. Í þess stað var þess vænst að kraftar samkeppninnar tryggðu eðlilega verðlagningu og til að stuðla að því var sérstakri stofnun falið að hafa eftirlit með því að farið væri eftir heilbrigðum leikreglum samkeppni í efnahagslífinu. Hér voru Íslendingar því sem næst öld á eftir Bandaríkjamönnum.

Í hinu vel þekkta riti *The Competitive Advantage of Nations* sem lagði grunninn að nútíma rannsóknum á samkeppnishæfni fjallar Michael Porter víða um samkeppnislöggjöf og eftirlit. Hann telur m.a. afar mikilvægt fyrir samkeppnishæfni ríkja að þessir þættir séu skilvirkir, komi í veg fyrir samráð og hringamyndun einkaaðila og ýmiss konar opinberar samkeppnishömlur.<sup>2</sup> Aðrir aðilar sem hafa birt síðari rannsóknir á samkeppnishæfni horfa einnig til stefnu í samkeppnismálum. Þannig eru nokkrir þættir hennar hluti af því sem lagt er mat á í árlegum skýrslum World Economic Forum um samkeppnishæfni ríkja.<sup>3</sup>

Í langtímarannsókn<sup>4</sup> á 154 löndum sem náði yfir tímabilið 1960 til 2005 kom fram að samkeppnislöggjöf hefur jákvæð áhrif á hagvöxt og verga landsframleiðslu á mann. Áhrifanna tekur að jafnaði að gæta í hagtölum um það bil áratug eftir að löggjöfin er innleidd.

---

<sup>2</sup> Sjá m.a. bls. 664-666. Michael E. Porter. (1998 [fyrsta útgáfa 1990]). *The Competitive Advantage of Nations With a New Introduction*. New York: The Free Press.

<sup>3</sup> World Economic Forum. (2014). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.

<sup>4</sup> Niels Petersen. (2013). Antitrust law and the promotion of democracy and economic growth. *Journal of Competition Law and Economics*. 9(3), bls. 593-636.

Löggjöf um samkeppnismál ein og sér dagar þó skammt. Einnig þarf öflugar og skilvirkar stofnanir til að framfylgja lögnum. Í nýlegri rannsókn<sup>5</sup> sem skoðaði 101 land sem hafa og framfylgja samkeppnislögum kom fram að í þróuðum löndum skiptir ekki einungis löggjöfin máli, heldur ekki síður hve vel henni er framfylgt. Skilvirkt eftirlit með samkeppni er því nauðsynlegt til þess að samkeppnislöggjöf nái að styðja við hagvöxt. Í fátækum löndum, sem hafa ekki nægilega góða stofnanainnviði til að styðja við samkeppnislöggjöf, hefur löggjöfin mjög takmörkuð áhrif.

Önnur nýleg rannsókn<sup>6</sup> sem skoðar 22 atvinnugreinar í tólf OECD löndum yfir tímabilið 1995 til 2005 kemst að svipaðri niðurstöðu. Þar kemur fram að stefna landa í samkeppnismálum hefur marktæk áhrif á framleiðni. Hins vegar skiptir ekki löggjöfin ein máli, ekki skiptir síður máli að eftirlitsstofnanir séu öflugar og skilvirkar.

Hér verður ekki gerð tilraun til að meta áhrif stefnumótunar Íslendinga í samkeppnismálum, löggjafar í þeim málum eða stofnana, á hagvöxt. Slík tímategd greining væri afar viðamikil verkefni og ekki ljóst hvort hægt væri að svara lykilsurningum með viðeigandi hætti í ljósi þess hve sagan er stutt, í raun einungis um einn eða tveir áratugir eftir því hvort horft er til starfstíma Samkeppniseftirlitsins eða starfstíma þess og Samkeppnisstofnunar/Samkeppnisráðs.

Hins vegar er hægt að nota aðferðir sem þróaðar hafa verið fyrir atbeina OECD til að gera kyrrstæða greiningu á áhrifum starfs Samkeppniseftirlitsins á Íslenskt efnahagslíf. Hafa ber þó í huga við túlkun niðurstaðna að hér er einungis horft til skamms tíma, langtímaáhrif eru vanmetin þótt þau skipti þó líklega meira máli þegar öllu er á botninn hvolft. Þá er að fyrirmynd OECD einungis horft til tiltekinna þátta í starfsemi Samkeppniseftirlitsins en áhrifum annarra þátta

---

<sup>5</sup> Tay-Cheng Ma. (2011). The effect of competition law enforcement on economic growth. *Journal of Competition Law and Economics*. 7(2), bls. 301-334.

<sup>6</sup> Paolo Buccirossi, Lorenzo Ciari, Tomaso Dusu, Giancarlo Spagnolo og Cristina Vitale. (2013). Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. *Review of Economics and Statistics*. 95 (4), bls. 1324-1336.

sleppt. Þannig eru skoðuð mál þar sem stofnunin hefur beitt íhlutun. Öðrum málum er sleppt, m.a. þar sem stofnunin hefur beint tilmælum til opinberra aðila eða leiðbeint efnahagslífinu með skýrslugjöf eða öðrum hætti. Hér er því einnig að því leyti um vanmat á efnahagslegum áhrifum starfs stofnunarinnar að ræða. Þá var ekki horft til samrunamála þótt viðmið OECD nái til þeirra en við blasti að mjög erfitt yrði að leggja mat á ýmis samrunamál sem tengjast eignarhaldi fjármálafyrirtækja á öðrum fyrirtækjum undanfarin ár.

Byggt er á viðmiðum OECD sem gefin voru út fyrr á þessu ári.<sup>7</sup> Upplýsingar um einstök mál voru teknar saman af Samkeppniseftirlitinu. Viðmiðin sjálf byggja á vinnu OECD og samkeppnisyfirvalda í ýmsum aðildarlandanna en auk þess var byggt á vinnu Stephen Davies fyrir OECD.<sup>8</sup> Viðmiðin gera ráð fyrir því að misnotkun á markaðsráðandi stöðu eða samráð fyrirtækja hækki verð á viðkomandi markaði um tiltekið hlutfall í tiltekinn tíma.<sup>9</sup> Þá gera viðmiðin ráð fyrir að samruni fyrirtækja sem samkeppnisyfirvöld stöðva hefði ella valdið með sama hætti tímabundinni verðhækkun á viðkomandi markaði. Tölurnar sem stuðst er við um verðþróun og tímallengd byggja á reynslurökum, sjá nánar fyrrnefnda grein Davies og skýrslu OECD.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> OECD. (2014). *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*. Apríl. <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

<sup>8</sup> Stephen Davies. (2013). *Assessment of the impact of competition authorities' activities*. DAF/COMP/WP2(2013)1. <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2%282013%291&docLanguage=En>

<sup>9</sup> Þegar mál þar sem Samkeppniseftirlitið hefur beitt íhlutun voru skoðuð komu í ljós þrjú tilfelli þar sem mjög stór fyrirtæki tengdust málum og voru sektuð en þessi mál sneru öll að mörkuðum sem vega mjög lítið í starfsemi fyrirtækjanna. Það var því talið óeðlilegt að áætla ábata af þessari íhlutun í samræmi við viðmið OECD enda hefði það gefið of hátt mat vegna mikillar veltu fyrirtækjanna á öðrum ótengdum mörkuðum. Var tveimur fyrirtækjanna sleppt við útreikning ábata og einungis 5% af veltu þriðja fyrirtækisins talin með.

<sup>10</sup> Í málum sem snúa að samráði eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu er ábatinn reiknaður sem hlutfall af veltu viðkomandi fyrirtækja. Í samrunamálum er miðað við alla veltu á viðkomandi markaði. Miðað er við að samráð leiði til 10% verðhækkunar í þrjú ár, misnotkun á markaðsráðandi stöðu til 5% hækkunar í sama tíma og samruni til 3% verðhækkunar í tvö ár.

Við túlkun niðurstaðna er rétt að hafa í huga að um áætlanir er að ræða sem byggja á tiltölulega grófri nálgun. Niðurstöðurnar geta því aldrei orðið hárnákvæmar. Þær eru þó gagnlegar, varpa nokkru ljósi á stöðuna á hverjum tíma og gefa kost á samanburði milli landa og yfir tíma.

Miðað við þessar forsendur OECD þá hefur íhlutun Samkeppniseftirlitsins í samráðs og misnotkunarmálum á árunum 2005 til 2013 skilað íslensku efnahagslífi samtals 71 milljarðs króna ábata, sé reiknað á verðlagi hvers árs. Séu tölur fyrir hvert ár uppreiknaðar til verðlags í maí 2014 þá verður samanlagður ábati 98 milljarðar króna.<sup>11</sup> Það þýðir að jafnaði um 0,6% af vergri landsframleiðslu á ári. Ábatinn dreifist um hagkerfið, fyrst og fremst með betri viðskiptakjörum viðskiptavina viðkomandi fyrirtækja.<sup>12</sup> Sem fyrr segir er hins vegar ekki gert ráð fyrir áhrifum aukins hagvaxtar, sem skilar sér á löngum tíma. Þá var jafnframt sem fyrr segir ákveðið að sleppa úr útreikningunum fjölmörgum samrunamálum sem tengjast eignarhaldi fjármálafyrirtækja á öðrum fyrirtækjum eftir hrun. Ástæðan er einkum hve sérstök þau mál eru. Þau falla því illa að viðmiðum OECD og því verður ekki reynt að reikna áhrif af starfi Samkeppniseftirlitsins vegna þeirra hér.

*Seltjarnarnesi, 1. júlí 2014.*

Gylfi Magnússon

---

<sup>11</sup> Viðmiðin gera ráð fyrir að áhrif af íhlutun komi fram á þremur árum. Því má bæta við þessar tölur áhrifum sem fram koma fyrirsjáanlega árin 2014 og 2015 af íhlutunum árin 2012 og 2013. Það hækkar samanlagðan reiknaðan ábata af íhlutunum á árunum 2005 til 2013 í 103 milljarða króna, á verðlagi í maí 2014.

<sup>12</sup> Sektor fyrirtækjanna voru mun lægri upphæðir en reiknaður ábati viðskiptavina, eða sem samsvarar um 5-6% af ábatanum. Þær renna í ríkissjóð og koma þannig skattgreiðendum til góða en eru kostnaður fyrir viðkomandi fyrirtæki. Slíkar millifærslur hafa ekki áhrif á útreikningana hér.



SAMKEPPNISEFTIRLITID

**Fylgiskjal 3**

Með greinargerð um mögulega sameiningu stofnana

4.júlí 2014

**SKIPAN EFTIRLITS MEÐ SAMKEPPNISREGLUM, SÉRREGLUM OG NEYTENDALÖGGJÖF**

**–Greining á alþjóðlegri þróun og viðhorfum alþjóðastofnana og fræðimanna–**

**Efnisyfirlit**

	bls.
I. INNGANGUR .....	3
II. ALMENNT UM EFTIRLIT MEÐ MÖRKUÐUM .....	3
1. Samkeppnisyfirvöld .....	4
2. Sértek eftirlit .....	4
3. Neytendaeftirlit .....	7
4. Ólíkt eðli samkeppnisyfirvalda og annarra stjórnvalda .....	8
III. UMFJÖLLUN ALÞJÓÐASTOFNANA UM FRAMKVÆMD SAMKEPPNISREGLNA .....	9
OG SÉRTÆKT EFTIRLIT .....	9
1. Umfjöllun á vettvangi UNCTAD .....	9
2. Umfjöllun á vettvangi OECD.....	11
3. Umfjöllun á vettvangi ICN .....	15
IV. SAMKEPPNISYFIRVÖLD OG NEYTENDAYFIRVÖLD.....	19
1. Breytingarnar 2005 .....	19
2. Umfjöllun á vettvangi OECD.....	20
3. Umfjöllun á vettvangi ICN og UNCTAD .....	21
4. Breytingar á skipan neytendamála í Bretlandi .....	22
5. Tæknieftirlit og verkefni Neytendastofu á sviði einkaréttar .....	23
6. Niðurstaða.....	24
V. VIÐHORF FRÆÐIMANNA O.FL. ....	25
1. Hyman og Kovacic.....	25
2. Abel M. Mateus .....	30
3. Miguel Moura E. Silva.....	31
4. Annjete T. Ottow .....	31
5. CUTS .....	34
VI. FYRIRKOMULAG Í EINSTÖKUM RÍKJUM .....	35
1. Bretland.....	35
2. Belgía .....	39
3. Spánn.....	40
4. Holland .....	43



5.	Portúgal .....	45
6.	Finnland .....	46
7.	Danmörk .....	47
8.	Noregur .....	49
9.	Svíþjóð .....	52
10.	Bandaríkin .....	54

## **I. INNGANGUR**

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er lögð til sameining Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), þess hluta Orkustofnunar sem fer með eftirlit með dreifingu rafmagns og eftirlits með ákvæðum fjölmiðlalaga. Einnig er sagt að til álita geti komið síðar að verkefni Neytendastofu sem lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðar færirst til hinnar sameinuðu stofnunar. Hið sama eigi við um eftirlit með ákvæðum laga sem mæla fyrir um heilbrigða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja. Til stuðnings þessu er sagt að það sé í samræmi við alþjóðlega þróun að sameina eftirlitsstofnanir með þessum hætti. Breytingar í Hollandi eru sagðar nýjasta og gleggsta dæmið um þessa þróun. Einnig er vísað til stofnanafyrirkomulags í Bretlandi, Bandaríkjunum, Finnlandi og Danmörku. Jafnframt eru tilgreind rök sem fram hafa komið hjá fræðimönnum og alþjóðasamtökum sem Páll Ásgrímsson telur styðja að ráðist verði í þessar breytingar.

Í þessu fylgiskjali verður leitast við að greina þau viðhorf sem fram hafa komið í umfjöllun á alþjóðavísu um verksvið og uppbyggingu samkeppnisyfirvalda og annarra eftirlitsstjórnvalda. Einnig verður fjallað um skipulag eftirlits í þeim ríkjum sem Páll Ásgrímsson tilgreinir, auk annarra. Verður lagt mat á hvort sjónarmið og leiðbeiningar sem fram hafa komið erlendis, og þróun þar, leyfi þá ályktun að sameining allra þessara stofnana sé skynsamleg og til hagsbóta fyrir þá almannahagsmuni sem felast í virkri samkeppni.

Í fylgiskjali 4 er að finna umfjöllun um verkefni Samkeppniseftirlitsins, PFS, fjölmiðlanefndar og þess hluta Orkustofnunar sem fer með eftirlit með dreifingu rafmagns skv. gildandi lögum. Í þessu fylgiskjali er bæði fjallað almennt neytendaeftirlit og verkefni Neytendastofu.

## **II. ALMENNT UM EFTIRLIT MEÐ MÖRKUÐUM**

Í ríkjum sem búa við markaðshagkerfi er að finna margskonar eftirlit með atvinnulífínu. Þessu eftirliti (og þeirri löggjöf sem liggur því til grundvallar) er jafnan ætlað að tryggja tiltekna almannahagsmuni sem taldir eru mikilvægir, t.d. öryggi matvæla, náttúruvernd, friðhelgi einkalífsins og virka samkeppni.

Unnt er að flokka opinbert eftirlit af þessum toga með ýmsum hætti. Þegar fjallað er um eftirlit með samkeppni á mörkuðum og atriðum sem geta tengst því er unnt að gera greinarmun á þrenns konar tegundum eftirlits og reglna:

- Almennar samkeppnisreglur sem taka til allra markaða og framkvæmd samkeppnisyfirvalda á þeim.
- Sérreglur sem gilda aðeins á tilteknum mörkuðum og eftirlit sértækra eftirlita með slíkum reglum.
- Almenn neytendalöggjöf sem tekur til allra markaða og eftirlit neytendayfirvalda.

Rétt er að lýsa þessum mismunandi tegundum eftirlits nánar.

## 1. Samkeppnisyfirvöld

Samkeppnisreglur hafa þann tilgang að vernda samkeppnina sem á að leiða til þess að markaðurinn geti betur stýrt framleiðsluþáttum samfélagsins með þeim hætti sem hagfelldastur er fyrir samfélagið. Með því að setja samkeppnislög er verið að stuðla að því að markaðurinn (en ekki ríkisvaldið) taki ákvörðun um m.a. framleiðslu og verðlagningu á vörum. Sökum þessa hefur því verið haldið fram að með því að vernda samkeppnina þá dragi samkeppnislög úr beinum afskiptum ríkisvaldsins af atvinnulífinu og stuðli að viðskiptafrelsi. Samkeppnisreglur séu að þessu leyti andhverfan við opinber inngrip í rekstur fyrirtækja og undirstaða markaðshagkerfisins. Hlutverk ríkisins felist þá aðallega í þessu samhengi í því að framfylgja samkeppnisreglum, leikreglum markaðarins, og vinna þannig gegn því að fyrirtæki hamli samkeppni með aðgerðum sínum og dragi þar með úr skilvirkni markaðarins.<sup>1</sup> Jafnframt eigi samkeppnisyfirvöld og reglur að tryggja að öll fyrirtæki hafi möguleika til að taka þátt í heilbrigðri samkeppni og eigi ekki að þurfa að þola óeðlilegar og hamlandi aðgerðir af hálfu annarra fyrirtækja.<sup>2</sup>

Til þess að ná ofangreindu markmiði byggir samkeppniseftirlit almennt á eftirfarandi:

- Framkvæmd á reglum sem banna samráð keppinauta.
- Framkvæmd á reglum sem banna misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Framkvæmd á reglum sem ætlað er að koma í veg fyrir að samruni fyrirtækja raski samkeppni.
- Málssvarahlutverk (e. advocacy) sem felst m.a. í því að beina því til löggjafa og stjórnvalda að fella niður eða breyta reglum sem hindra samkeppni.<sup>3</sup>

Yfir 120 ríki víða um heim hafa sett sér samkeppnislög. Eins og eftirfarandi umfjöllun sýnir hafa flest ríki talið það skynsamlegt að fela sérstökum stjórnvöldum, samkeppnisyfirvöldum, að hafa eftirlit með samkeppnisreglum.

## 2. Sértaek eftirlit

Eins og fyrr sagði felst í setningu samkeppnislaga að samkeppni milli fyrirtækja er ætlað að tryggja virkni markaða. Samkeppnin á þannig almennt að leiða til aukinnar framleiðni og nýsköpunar í atvinnulífinu og til þess að bæði neytendum og atvinnulífinu bjóðist úrval af góðri þjónustu og vörum á lægsta mögulega verði. Virk samkeppni er hins vegar síður en svo sjálfgefin og á sumum sviðum geta verið fyrir hendi alvarlegir markaðsbrestir eins

<sup>1</sup> Sjá t.d. grein eftir Henry J. Hyde sem gegndi formennsku í þeirri nefnd bandaríska þingsins sem samkeppnismál falla undir: *Antitrust: A Cornerstone Principle*, *Antitrust* 2000 vol. 14, no. 2.: „One belief unites Republicans on economics: the freer the markets, the greater the prosperity. We believe that government efforts to regulate markets diminish prosperity and should be avoided except in compelling circumstances. Antitrust law sustains free markets and dissipates political pressure for government regulation. For that reason Republicans, and indeed all citizens, should support it wholeheartedly. Unfortunately some Republicans have criticized enforcement of the antitrust laws, claiming that it allows government to regulate the economy and stifle innovation. On the contrary, antitrust law is the antithesis of government regulation. Government regulation, aimed at achieving some perceived social good, compels competitors to run their business in ways that they would not otherwise. Antitrust comes into play when one competitor, or a group of competitors working together, attains monopoly power and tries to use it to regulate markets for selfish ends.”

<sup>2</sup> Hér má benda á að Hæstiréttur Bandaríkjanna hefur sagt að þarlend samkeppnislög séu ígildi stjórnarskrárverndar viðskiptafrelsins og jafn mikilvæg fyrir viðskiptafrelsið og hið frjálsa hagkerfi, eins og stjórnarskrá er fyrir vernd grundvallarmannréttinda: *United States v. Topco Associates*, 405 U.S. 596.

<sup>3</sup> Samkeppnisyfirvöld geta haft önnur tæki til þess að vernda samkeppni, t.d. valdheimildir gagnvart opinberum aðilum.

og t.d. náttúrleg einokun.<sup>4</sup> Einnig geta komið upp vandamál þegar einkaréttur er aflagður með það að markmiði að koma á samkeppni. Á slíkum mörkuðum njóta fyrirtækin sem áður nutu einkaréttar mikils forskots. Þau geta t.a.m. ráðið yfir mikilvægum grunnvirkjum á markaði sem nýir keppinautar verða að fá aðgang að eigi þeir að geta keppt. Dæmi um þetta er fjarskiptamarkaðurinn.

Á mörkuðum af þessum toga er hætt á því að almennar samkeppnisreglur dugi ekki, einar og sér, til að tryggja almannahagsmuni. Sökum þessa hafa ríki talið nauðsynlegt að setja einnig sérreglur (e. sector regulation) sem taka til slíkra markaða eða hluta þeirra. Jafnframt skiptir máli að markaðir af þessum toga eru oft þjóðhagslega mjög mikilvægir og virkni þeirra hefur umtalsverð áhrif á neytendur og aðra atvinnuvegi.<sup>5</sup> Yfirleitt er sérstökum stjórnvöldum (öðrum en samkeppnisyfirvöldum) falið að sinna eftirliti með slíkum sérreglum. Á ensku eru slík stjórnvöld nefnd „sector regulators“ og verkefni þeirra felast í því að beita reglusetningu (e. regulate) í víðri merkingu til að stýra hegðun fyrirtækja á viðkomandi markaði. Slíkum sértækum eftirlitum er m.a. falið að beina tilteknum kvöðum, ekki síst til fyrrum einokunarfyrirtækja, sem ætlað er að auðvelda það að koma á virkri samkeppni. Geta þetta verið kvaðir um aðgang að kerfum, samtengingu kerfa eða verðlagningu á þjónustu þar sem samkeppni verður ekki við komið. Þessi inngríp sértækra eftirlita styðja við markmið almennra samkeppnisreglna og oft býr sú hugsun að baki að þessi afskipti (eða hluti þeirra) séu tímabundin og verði aflögð þegar samkeppni er orðin virk á viðkomandi sviði. Hins vegar er mikilvægt að líta til þess að slíkar kvaðir eða afskipti sem tengjast samkeppni eru jafnan aðeins eitt af mörgum verkefnum sértækra eftirlita. Eins og fyrr sagði gilda sérreglur yfirleitt á mörkuðum sem eru afar mikilvægir og talin þörf á því að fela sértækum eftirlitum að gæta margvíslegra almannahagsmuna á þeim mörkuðum.

Verkefni sértækra eftirlita hafa verið flokkuð með þessum hætti:

- Tæknilegt eftirlit (e. Technical regulation). Markaðir þar sem sérreglur gilda geta verið tæknilega flóknir og kalla á að hið sértæka eftirlit búi yfir mikilli og viðvarandi tæknilegri þekkingu á viðkomandi sviði. Hið tæknilega eftirlit getur falist í setningu tiltekinna staðla sem tengjast starfsemi eftirlitskyldra aðila. Það getur tekið til úthlutunar og skipulagningar tíðnisviða í fjarskiptum eða að sjá til þess að orkuöryggi viðkomandi ríkis sé ávallt tryggt. Eftirlit með umhverfisþáttum og atriði sem tengjast persónuvernd geta hér einnig fallið undir.
- Efnahagslegt eftirlit (e. Economic regulation). Í þessu geta falist afskipti af verðlagningu fyrirtækja sem njóta náttúrulegrar einokunar með það t.d. að markmiði að hún feli ekki í sér okur og þess í stað sé byggt á kostnaðarlegum forsendum.
- Eftirlit til að tryggja aðgang að aðstöðu (e. Access regulation).<sup>6</sup> Í þessu felast kvaðir sem ætlað er að tryggja að nýir keppinautar geti fengið eðlilegan aðgang að hvers kyns mikilvægri aðstöðu.
- „Félagslegt“ eftirlit (e. Social regulation). Það getur varðað mikla samfélagslega hagsmuni að almenningur geti ávallt fengið tiltekna vöru eða þjónustu á viðráðanlegu verði. Á þetta t.d. við um orku til heimila, neysluvatn og

<sup>4</sup> Dreifikerfi rafmagns hér á landi er dæmi um slíkt.

<sup>5</sup> Hér er um að ræða markaði fyrir t.d. orku, samgöngur, neysluvatn, pósthjónustu og fjarskipti.

<sup>6</sup> Stundum er efnahagslegt eftirlit og aðgangseftirlit flokkað saman og nefnt í einu lagi „Economic regulation“.

grunnfjarskiptabjónustu. Sé þetta ekki fyrir hendi er hætta á upplausn í samfélaginu.<sup>7</sup> Ef samkeppni tryggir ekki slíka þjónustu eru gerðar kröfur til viðkomandi fyrirtækja um það sem oft er nefnt „alþjónusta“ (e. universal service), þ.e. að fyrirtækin veiti slíka þjónustu. Er séreftirlitum ætlað að tryggja þessa hagsmuni almennings.

Af þessu má sjá að verkefni sem tengjast samkeppni á markaði eru aðeins hluti af starfsemi sértækra eftirlita.

Sérstakt eftirlit með starfsemi fjölmiðla má jafnframt flokka með sértæku eftirliti enda hefur verið talið að sérstakar reglur þurfi að gilda um starfsemi fjölmiðla. Þó verður að gera þann greinarmun að stofnanir á sviði fjölmiðlaeftirlits hafa eftirlit með fyrirtækjum sem gegna þýðingarmiklu hlutverki í lýðræðissamfélagi. Mikilvægt er því að slíkar stofnanir gæti þess að skerða ekki tjáningarfrelsi fjölmiðla og hlutist ekki til um ritstjórnarlegar ákvarðanir þeirra. Af því leiðir að allt eftirlit á þessu sviði verður að fara fram eftir að meint brot hefur átt sér stað. Þá varða málefni sem slíkar stofnanir hafa eftirlit með í sumum tilfellum einstaklinga, sbr. t.d. rétt til andsvara.

Ástæða þess að settar eru sérstakar reglur um starfsemi fjölmiðla er einkum mikilvægi þessarar atvinnustarfsemi í lýðræðislegum samfélögum. Áhrif fjölmiðla á almenningsálit, skoðanamyndun og menningu eru umtalsverð og því er mikilvægt að ólík sjónarmið fái tækifæri til að komast að í fjölmiðlum. Þá gegna fjölmiðlar mikilvægu öryggishlutverki í samfélaginu, t.d. ef náttúruhamfarir eiga sér stað.<sup>8</sup> Verkefni fjölmiðlaeftirlits eru m.a. á eftirgreindum sviðum:<sup>9</sup>

- Leyfisveitingar og tíðniúthlutanir.
- Skráning ýmissa upplýsinga um starfsemi fjölmiðla.
- Ritstjórnarlegt sjálfstæði.
- Eftirlit með Ríkisfjölmiðlum.
- Bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.
- Vernd barna gegn skaðlegu efni.
- Málverndarstefna.
- Réttur til andsvara vegna umfjöllunar fjölmiðils.
- Eftirlit með duldu viðskiptaboðum.
- Flutningsskylda myndefnis (access regulation).
- Eftirlit með eignarhaldi fjölmiðla.

Eftirlit með framangreindum verkefnum á í flestum tilvikum lítið skylt með almennu samkeppniseftirliti. Það eru einkum tvö síðastgreindu verkefnin sem eru tengd almennu samkeppniseftirliti. Nánar verður fjallað um fjölmiðlaeftirlit í fylgiskjali 4.

<sup>7</sup> Sjá t.d. UNCTAD, Model Law on Competition, 2010.

<sup>8</sup> Sjá t.d. umfjöllun um þróun fjölmiðlaeftirlits í Bandaríkjunum, Gregory P. Magarian, Substantive Media Regulation In Three Dimensions, Villanova University School of Law Working Paper Series paper 103 2008.

<sup>9</sup> Sjá verkefni á sviði laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

### 3. Neytendaeftirlit

Neytendaréttur er tiltölulega ný fræðigreinin innan lögfræðinnar en grunnreglur hennar standa á gömlum merg. Flest ríki hafa til lengri tíma sett ákveðnar reglur sem ætlað er að vernda almenning/neytendur með einum eða öðrum hætti. Fyrsta vísi að reglum sem ætlað er að vernda neytendur má rekja til árdaga viðskiptalífs, þ.e. reglur um mál og vog vöru. Hér á landi var fyrr á árum að finna ýmsar reglur í lögum sem ætlað var að tryggja aukin rétt almenningu í viðskiptum, t.d. má nefna ákvæði um annars vegar almenn kaup og hins vegar verslunarkaup í eldri lögum um lausafjárkaup nr. 39/1922. Þá hafa reglur um framboð og auglýsingar á vörum lengi verið að finna í lögum, sbr. lög nr. 84/1933 um varnir gegn óréttmætum verslunarháttum. Þróun neytendaréttar og eftirlits með neytendamálum hefur verið hröð á undanförunum áratugum. Sú þróun hefur einkum verið drifin áfram af þróun neytendaverndar í EES/ESB-rétti, sbr. t.d. lög um alferðir, neytendalán, húsgöngu- og fjarsölusamninga, o.fl.<sup>10</sup>

Opinberu eftirliti hefur verið komið á vegna stórs hluta þess regluverks sem varðar samskipti neytenda við framleiðendur og seljendur vöru og þjónustu. Ástæðu þess má m.a. rekja til þess að erfitt er fyrir almenna neytendur að leita réttar síns gagnvart fyrirtækjum fyrir almennum dómstólum.<sup>11</sup> Í þessu samhengi má t.a.m. benda á sérstaka úrskurðaraðila sem útkljá einkaréttarlegar deilur á milli neytenda og fyrirtækja, sbr. t.d. kærunefnd um lausafjár- og þjónustukaup. Þá starfa jafnframt almennir eftirlitsaðilar á þessu sviði en af þeim er hlutverk Neytendastofu víðtækast. Fjármálaeftirlitið, Matvælastofnun og Mannvirkjastofnun fara jafnframt með eftirlit með neytendamálum á ákveðnum sviðum.<sup>12</sup> Þá er það jafnframt eitt af hlutverkum PFS að hafa eftirlit með neytendamálum og taka við kvörtunum frá neytendum, sbr. nánar í umfjöllun um hlutverk PFS í fylgiskjali 4. Helstu verkefnum á sviði neytendaeftirlits og neytendamála hér á landi má flokka með eftirfarandi hætti:

- Neytendavernd á sviði einkaréttar:
  - Neytendavernd á sviði fjarskiptalaga nr. 81/2003, einkum 10. gr. laganna og kaflar VIII. og X.
  - Neytendavernd á sviði samningalaga nr. 7/1936, einkum 36. gr. a-d (ákveðið eftirlit Neytendastofu<sup>13</sup>).
  - Neytendakaup og þjónustukaup (kærunefnd hýst af Neytendastofu).
  - Neytendalán (eftirlit Neytendastofu)
  - Húsganga og fjarsala (eftirlit Neytendastofu).
  - Fjarsala á fjármálaþjónustu (eftirlit Fjármálaeftirlitsins).
  - Pakkaferðir og orlofshúsnæði (eftirlit Neytendastofu).
  - Fjárhagserfiðleikar (umboðsmaður skuldara).
  - Rafræn viðskipti (eftirlit Neytendastofu)
- Neytendavernd á sviði allsherjarréttar:
  - Óréttmætir viðskiptahættir og auglýsingareglur (eftirlit Neytendastofu).

<sup>10</sup> Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson, Neytendaréttur, Reykjavík 2009, bls. 19-21.

<sup>11</sup> Sjá t.d., Rekaiti og Bergh, Cooling-off periods in the consumer laws of the EC member states – A comparative law and economics approach, Journal of consumer policy 23: 371-407, 2000. „The consumer protection law of the EC Member States tend to be viewed as sets of rules aimed at protecting weak consumers from manipulations and abuses by producers and traders and at strengthening the formers' bargaining position.”

<sup>12</sup> Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson, Neytendaréttur, Reykjavík 2009, bls. 21-23 og 45-58.

<sup>13</sup> Sama heimild, bls. 78-79.

- Verðmerkingar og gagnsæi markaðarins (eftirlit Neytendastofu).
- Öryggi vöru og opinber markaðsgæsla (eftirlit Neytendastofu og Mannvirkjastofnunar).
- Öryggi matvæla (eftirlit Matvælastofnunar).
- Annað eftirlit.<sup>14</sup>

#### 4. Ólíkt eðli samkeppnisfirvalda og annarra stjórnvalda

Af framangreindu má sjá að verkefni annars vegar samkeppnisfirvalda og sértækra eftirlita eru um margt mjög ólík. Þessi munur er ljós þeim sem um þessi mál fjalla og hefur t.d. verið orðaður svo:

*„It is commonly argued that sector regulators and competition authorities are very different institutions, not only in terms of mandate but also in terms of institutional design and culture.“<sup>15</sup>*

*„Competition authorities and sector regulators have different core competencies. These core competencies influence the types of tasks best accomplished by each.“<sup>16</sup>*

*„... the emphasis of competition law is on what undertakings should not do, whereas regulation does the reverse and tells market agents what to do.“<sup>17</sup>*

Þessi munur á eðli sértækra eftirlita og samkeppnisfirvalda endurspeglast í mismunandi hugtakanotkun þegar störfum þeirra er lýst. Sértæk eftirlit beita reglusetningu (e. regulation) við störf sín á markaði á meðan samkeppnisfivöld eru sögð framkvæma samkeppnislög eða vernda samkeppni (e. competition enforcement/protection). Í þessari umfjöllun verður í aðalatriðum notað hugtakið eftirlit um störf sértækra eftirlita og framkvæmd samkeppnisreglna um störf samkeppnisfirvalda.

Eins og að framan greinir á fjömiðlaeftirlit í flestum tilvikum lítið skylt með framkvæmd samkeppnisreglna.

Því er haldið fram að samkeppnis- og neytendaeftirlit sé að vissu marki tengt. Þannig hefur verið sagt að neytendaeftirlit snúi að eftirspurnarlið markaðarins (neytendum) en samkeppniseftirlit að framboðshlið hans (seljendum).<sup>18</sup> Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins var fram til ársins 2005 hér á landi á hendi sömu stofnunar og almennt samkeppniseftirlit. Þá hafa ákveðin ríki Evrópu, t.a.m. Danmörk og Finnland, ákveðið að sama stofnun skuli fara með eftirlit með samkeppni og neytendamálum. Þrátt fyrir framangreind tengsl er nálgun eftirlits á sviði neytenda- og samkeppnismála að verkefninu ólík og þau markmið sem stefnt er að með eftirlitnu ekki í

<sup>14</sup> Flokkunin byggir á flokkun verkefna á sviði neytendaréttar í bók Ásu Ólafsdóttur og Eiríks Jónssonar Neytendaréttur.

<sup>15</sup> UNCTAD, Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services, 2011.

<sup>16</sup> OECD, Global Forum on Competition, The Relationship between Competition Authorities and Sectoral Regulators, Issues Paper, DAF/COMP/GF(2005)2.

<sup>17</sup> Bls. 23.

<sup>18</sup> OECD, Global Forum on Competition - The interface between competition and consumer policies, DAF/COMP/GF(2008)10, mgr.

öllum tilvikum samræmanleg. Loks eru tengsl einstakra verkefna á sviði neytendaeftirlits við samkeppniseftirlit mismunandi. Sem dæmi um verkefni sem eru ótengd má nefna tæknilegt eftirlit með öryggi vöru og mál sem varða einkaréttarlegan ágreining á milli neytenda og fyrirtækja.

### **III. UMFJÖLLUN ALÞJÓÐASTOFNANA UM FRAMKVÆMD SAMKEPPNISREGLNA OG SÉRTÆKT EFTIRLIT**

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er eins og fyrr sagði staðhæft að tillögur um sameiningu Samkeppniseftirlitsins við önnur stjórnvöld sé í samræmi við þróun erlendis. Verður nú vikið að umfjöllun á vettvangi alþjóðastofnana og horft til fyrirkomulags í ýmsum ríkjum. Verður fyrst vikið að umfjöllun um framkvæmd samkeppnisreglna og sértækt eftirlit.

#### **1. Umfjöllun á vettvangi UNCTAD**

Ísland á aðild að Viðskipta- og þróunarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna (UNCTAD). Sú stofnun er helsti vettvangur fyrir samstarf aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna í málefnum sem tengjast viðskiptum, þ.m.t. samkeppnismál og eftirlit með mörkuðum. Í skýrslum UNCTAD hefur verið fjallað um verkefni samkeppnisyfirvalda og annarra stjórnvalda.

Í skýrslu UNCTAD frá maí 2013 er fjallað um annars vegar samkeppnisyfirvöld og hins vegar sértæk eftirlit sem hafa eftirlit með mörkuðum þar sem er að finna mikilvæg grunnvirki (infrastructure regulators), t.d. markaðir fyrir orku, samgöngur og fjarskipti.<sup>19</sup>

Í skýrslunni er gerð grein fyrir könnun sem UNCTAD stóð fyrir og 83 aðildarríki svöruðu. Var í henni leitað svara um ýmis atriði sem tengjast sértæku eftirliti og framkvæmd samkeppnisreglna, t.d. hvenær sértæk eftirlit hefðu verið stofnuð, um verkefni þeirra og að hvaða marki þau njóti sjálfstæðis frá stjórnvöldum, auk samskipta þeirra við samkeppnisyfirvöld.

Fram kemur að sjálfstæð sértæk eftirlit sé að finna í yfir 70% þeirra ríkja sem tóku þátt í könnunni. Í hinum ríkjunum sé eftirlit enn tengt viðkomandi ráðuneyti/markaði með einum eða öðrum hætti. Sjálfstæð sértæk eftirlit séu tiltölulega ný af nálinni og í flestum ríkjum hafi þau verið stofnuð á áttunda áratug síðustu aldar. Það hafi átt sér stað í tengslum um við miklar breytingar í frjálsræðisátt á þessum tíma. Í þessum breytingum fólst m.a. að einkaréttur (oft opinberra aðila/fyrirtækja) var felldur niður á kerfislega mikilvægum sviðum eins og t.d. í fjarskiptum og samgöngum. Með því að stofna sjálfstæð sértæk eftirlit voru stjórnvöld í viðkomandi ríki m.a. að leitast við að tryggja að nýtt skipulag væri trúverðugt gagnvart markaðnum.

Í skýrslunni kemur fram að sértækt eftirlit geti verið skipulagt með ýmsum hætti. Það sé t.d. unnt að hafa sértækt eftirlit sem fylgist aðeins með tilteknum markaði (e. single-sector regulator) eða sértækt eftirlit sem sinnir eftirliti með fleiri en einum markaði (e. multi-sector regulator). Tekið er fram að síðarnefnda skipulagið geti hentað

<sup>19</sup> UNCTAD Surveys of Infrastructure Regulators and Competition Authorities, Global Services Forum, maí 2013.



þróunarríkjum vel þar sem það geti falið í sér betri nýtingu á takmörkuðum fjármunum og mannauði.

Spurt var einnig að því hvort í viðkomandi ríki væri, auk sértæks eftirlits, jafnframt að finna samkeppnisyfirvöld. Könnunin sýndi að í 73% ríkja væru einnig fyrir hendi samkeppnisyfirvöld. Um þetta segir í skýrslunni:

*„In most countries sector regulators were established in parallel to competition authorities. The work of regulators tends to be of a general nature and to take place ex ante (e.g. incentives for investors, granting of concessions, determination of acceptable prices levels), while competition authorities tend to intervene ex post and on a case-by-case basis.”*

Verkefni samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlitsaðila geti að vissu marki skarast eða haft sama grunnmarkmið. Samkeppnisyfirvald geti t.d. á grundvelli ex post eftirlits gripið til íhlutunar ef markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki reynir að hrekja nýjan keppinaut út af markaði og sértækt eftirlit geti lagt kvaðir til frambúðar á sama markaðsráðandi fyrirtæki til að stuðla að því að nýir keppinautar ná fótfestu á markaðnum, t.d. um samtengingu fjarskiptaneta. Í skýrslu UNCTAD er bent á að mikilvægt sé að gott samstarf sé að þessu leyti milli samkeppnisyfirvalds og sértæks eftirlits. Í umræddri könnun var einnig spurt um hvort samstarf væri milli samkeppnisyfirvalds og sértæks eftirlits. Kom í ljós að hjá 74% svarenda væri slíkt samstarf ekki fyrir hendi.

Hér má einnig líta til þess að UNCTAD hefur gefið út rit sem felur í sér fyrirmynd að samkeppnisreglum og leiðbeiningar tengdar framkvæmd þeirra (e. Model Law on Competition).<sup>20</sup> Í kafla VII er fjallað um tengsl milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita. Fram kemur að ríki beiti ýmsum aðferðum til að tryggja að beiting annars vegar samkeppnisreglna og hins vegar sérreglna (á mörkuðum þar sem slíkar reglur gilda) stuðli að markmiðum um m.a. virka samkeppni. Síðan segir:

*„Whereas some countries, e.g. the Netherlands and Peru, have opted for an integrated agency that is empowered to enforce both sector regulation and competition law, most countries established competition authorities and sector regulators as separate enforcement entities. Often, sector regulators actually preceded the establishment of competition agencies. In the second case, jurisdictional conflicts often belong to the enforcement reality, if respective competences of the competition authority and the sector regulators are not clearly defined by law. In order to prevent/remedy such jurisdictional frictions, a memorandum of understanding between the separate enforcement entities may offer a solution.”*

Umfjöllun á vettvangi UNCTAD sýnir þannig að langflest ríki telja heppilegast að á mörkuðum eins og fyrir fjarskipti eða orku sé framkvæmd samkeppnisreglna sinnt af almennum samkeppnisyfirvöldum og eftirliti með sérreglum af sértækum eftirlitum. Ekkert í þeirri umfjöllun gefur til kynna að fyrir hendi sé alþjóðleg þróun í þá átt að skynsamlegt sé að sameina samkeppnisyfirvöld og sértæk eftirlit.

<sup>20</sup> Gildandi útgáfa er frá árinu 2010.

## 2. Umfjöllun á vettvangi OECD

Á vettvangi OECD hefur verið fjallað talsvert um tengsl á milli framkvæmdar samkeppnisreglna og sértæks eftirlits, ekki síst í tengslum við afnám einkaréttar opinberra aðila eða fyrirtækja til að veita tiltekna mikilvæga þjónustu og aðrar tengdar aðgerðir í því skyni að koma á samkeppni (e. regulatory reform). Á árinu 1998 birti OECD ítarlega skýrslu um þetta málefni.<sup>21</sup> Er ástæða til þess að fjalla um hana þar sem núverandi fyrirkomulag eftirlits á kerfislega mikilvægum mörkuðum á rót sína að rekja til þeirra breytinga í frjálsræðis átt sem áttu sér stað á áttunda og níunda áratug síðustu aldar, sbr. einnig umfjöllun UNCATD hér að framan.

Fram kemur í skýrslunni að í tengslum við opnun markaða hafi farið fram mikilvæg umræða um hvort þörf sé á sérreglum og sértæku eftirliti í því skyni að tryggja að samkeppni nái sér á strik eða hvort almennar samkeppnisreglur og eftirlit samkeppnisyfirvalda dugi. Í því sambandi er bent á að í raun hafi það nánast aldrei gerst að ríki hafi látið markaðsöflin og almenna framkvæmd samkeppnisreglna duga eina og sér á kerfislega mikilvægum mörkuðum. Þau hafi almennt talið nauðsynlegt að setja einnig sérreglur til þess stuðla að því að samkeppni komist á. Í þessu skyni hafi flest ríki sett á fót sértæk eftirlit eða þeim sem fyrir voru falið þetta hlutverk. Mun færri ríki hafi hins vegar valið þá leið að fela almennum samkeppnisyfirvöldum framkvæmd á slíkum sérreglum.<sup>22</sup>

Í skýrslunni kemur fram það mat að ekki hafi verið leyst úr því í eitt skipti fyrir öll hver sé heppilegasta skipan eftirlits á þessum nýfrjálsu mörkuðum og er fjallað um álitafni tengd því. Í því sambandi er aðallega fjallað um hvaða stjórnvald sé best til þess fallið að sinna eftirfarandi verkefnum á umræddum mörkuðum:

1. Verndun samkeppni (framkvæmd á banni við samkeppnishamlandi hegðun og samruna fyrirtækja).
2. Efnahagsleg reglusetning (tryggja t.d. að verðlagning á ómissandi aðstöðu sé eðlileg).
3. Tæknileg reglusetning (setja t.d. tæknilega staðla til að tryggja nauðsynlega samræmingu).

Fram kemur að ekki geti leikið vafi á því að samkeppnisyfirvöld séu best til þess fallin að hafa með höndum framkvæmd samkeppnisreglna en þau séu á hinn bóginn afar illa til þess fallin að hafa með höndum tæknilegt eftirlit eða reglusetningu. Því kjósi ríki nánast ávallt að fela sértækum eftirlitum tæknilega reglusetningu.<sup>23</sup> Er einnig varað við því að það geti komið niður á framkvæmd samkeppnisreglna:

<sup>21</sup> OECD Policy Roundtables, Relationship between Regulators and Competition Authorities, DAFNE/CLP(99)8.

<sup>22</sup> Bls. 7 í skýrslunni.

<sup>23</sup> Sjá bls. 8: „Technical regulation requires on-going monitoring and application of sector-specific expertise having little direct relevance to competition questions. It can be safely assumed that this function will almost always be conferred on a set of sector-specific regulators.”

*„Giving technical regulation to a competition agency could risk diverting too much top management attention away from what should be its main line of work as well as altering the agency's general culture.”*

Í skýrslunni er þannig lagt til grundvallar að óskynsamlegt sé að tæknilegt eftirlit og framkvæmd samkeppnisreglna fari fram í einni og sömu stofnun. Er síðan tekið til athugunar hvort efnahagsleg reglusetning<sup>24</sup> eigi betur heima hjá samkeppnisyfirvöldum eða sértækum eftirlitum. Í þeirri umfjöllun kemur þetta m.a. fram:

*„In discussing the wisdom of combining competition policy and economic regulation and the related question of how this should be done, we should not ignore another possible option – give competition policy to the general competition agency and economic regulation to one or more regulators. Although sacrificing possible synergies and requiring measures to ensure firms are not subjected to inconsistent demands, such a division of labour would ensure that both policies are administered by agencies thoroughly understanding them and having cultures suited to their implementation. ...*

*Some readers might question the relevance of considering how the two types of agencies conduct their principal mandates. Should it not be possible to organise one or more regulatory divisions within a competition office, or a competition division within a regulator, then mandate and staff the division so as to achieve much the same performance as if the division were in fact a separate organisation? In theory this certainly can be done, but in practice competition or regulatory divisions will be significantly influenced by the outlook, expertise and experience of the persons they report to and work with. Moreover, there are good reasons to expect that the institutional cultures of competition agencies and regulators could differ in ways that might affect their effectiveness in using each other's policies to speed the transition towards greater competition.”<sup>25</sup>*

Í skýrslunni er síðan bent á eftirfarandi mun á annars vegar samkeppnisyfirvöldum og sértækum eftirlitum:

- Samkeppnisyfirvöld hafa það markmið að stuðla að því að virk samkeppni bæti hag samfélagsins. Sértæk eftirlit hafa yfirleitt mun víðtækara verksvið og áherslur. Þeim er t.d. ætlað að tryggja að markaðsbrestir valdi almenningi ekki tjóni og geta mögulega hvatt til samkeppnishamlandi aðgerða til að stuðla að því að markmið um alþjónustu náist fram.
- Aðferðafræði eða nálgun við lagaframkvæmd eða eftirlit er um margt mjög ólík. Starf samkeppnisyfirvalda gengur út á það hafa eftirlit með því að m.a. fyrirtæki raski ekki samkeppni og þar með skilvirkni markaðarins með aðgerðum sínum. Það gera þau með því að framfylgja almennum lögum sem séu einskonar „stjórnarskrá“ markaðarins (e. market constitution), þ.e. reglur sem banna samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og heimila inngrip í samruna sem

<sup>24</sup> Á þetta einnig við um verkefni sem tengjast aðgangi að grunnkerfum og annarri mikilvægri aðstöðu.

<sup>25</sup> Bls. 24.

raska samkeppnislegri gerð markaða. Óskastaða samkeppnisfirvalda sé þannig sú að frjáls og virk samkeppni, sem er hvorki hindruð af ríkisvaldinu eða einkaðilum, bæti hag samfélagsins. Aðgerðir sértækra eftirlita fela hins vegar í sér beint inngríp hins opinbera í viðkomandi markað. Það er gert þegar markaðsbrestur er fyrir hendi og bein aðkoma ríkisins er talin nauðsynleg til að tryggja þá almannahagsmuni sem hinn viðkomandi óskilvirki markaður er ekki fær um að tryggja.

- Tímasetning og umgjörð eftirlits er mjög mismunandi. Þegar samkeppnisfirvöld rannsaka brot á t.d. banni við samráði þá eru þau að meta hvort háttsemi sem þegar hefur átt sér stað felur í sér lögbrot (ex post eftirlit). Sértæk eftirlit hins vegar horfa í sínu starfi til framtíðar (ex ante eftirlit). Þar sem markaðsbrestur er fyrir hendi hafa þau viðvarandi eftirlit með viðkomandi fyrirtækjum og beina til þeirra fyrir mælum um hegðun til frambúðar. Út af þessum grundvallarmun á eðli eftirlitsins er öll upplýsingaöflun ólík hjá annars vegar samkeppnisfirvöldum og hins vegar sértækum eftirlitum.
- Fram kemur að þessir eftirlitsaðilar beiti almennt mismunandi tegundum úrræða til að leysa samkeppnisleg vandamál. Sértæk eftirlit reyna frekar að hafa áhrif á hegðun fyrirtækja á meðan samkeppnisfirvöld telja almennt að lausnir sem varða gerð markaðarins (sem ætlað er að leysa vandamálið í eitt skipti fyrir öll og kalla ekki á viðvarandi eftirlit) séu heppilegri.
- Valdheimildir og sérþekking þessara tveggja tegunda stjórnvalda er mismunandi út af ólíku eðli starfa þeirra.
- Þar sem samkeppnisfirvöld hafa jafnan eftirlit með öllu atvinnulífinu er minni hætta á að þau verði „fönguð“ af sérhagsmunum.<sup>26</sup>

Þrátt fyrir þennan mun segir í skýrslunni að það geti verið ákveðnir kostir fólgnir í því að hafa í sömu stofnun bæði framkvæmd samkeppnisreglna og sértækt eftirlit sem felst í efnahagslegri reglusetningu, t.d. samlegðaráhrif í rekstri og einfaldara umhverfi fyrir fyrirtæki. Hvert ríki verði að meta hvort samkeppniseftirlit og efnahagsleg reglusetning fari saman með hliðsjón af lagaumhverfi og stofnanauppbyggingu þess. Einnig verði að horfa til aðstæðna á einstökum mörkuðum:

*„Static comparative advantage and synergy considerations should be supplemented with a dynamic view of a sector. Where the need for both economic and access regulation is expected to be temporary and the main task is to introduce competition, it might make sense to confide both access and economic regulation to the general competition agency. On the other hand, where access and economic regulation are expected to be permanently required, as with natural monopoly transmission and distribution networks, it might be best to confide these tasks to sector-specific regulators. In either case, responsibility for competition protection should rest with the general competition agency.“<sup>27</sup>*

Af þessu leiðir að á t.d. raforkumarkaði og fjarskiptamarkaði, þar sem á vissum sviðum er þörf á viðvarandi sértæku eftirliti sökum náttúrlegrar einokunar og ómissandi aðstöðu,

<sup>26</sup> Sjá bls. 24-29.

<sup>27</sup> Sjá bls. 9.

er skynsamlegra að tæknilegt og efnahagslegt eftirlit fari fram hjá sértækum eftirlitsaðila. Velji ríki þá leið sé nauðsynlegt að samvinna eigi sér stað milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita.

Þetta málefni kom aftur til skoðunar hjá OECD á árinu 2005. Í skýrslu sem birt var það ár<sup>28</sup> kom fram að þekkt sé að upp geti komið ágreiningur á milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita. Getur hann stafað af því að í einstaka tilvikum geta annars vegar markmið samkeppnisyfirvalda um virka samkeppni og hins vegar markmið sértækra eftirlita um vernd annarra hagsmuna stangast á.

Fram kemur að samkeppnisyfirvöld og sértæk eftirlit hafi mismunandi kjarnahæfni (core competencies) og þetta hafi áhrif á hvor tegund þessara stofnana sé best til þess fallin að sinna tilteknum verkefnum. Segir OECD að sértækt eftirlit með einstaka mörkuðum sé oftast falið sértækum eftirlitum. Slík stjórnvöld hafa alla jafna mikla sérhæfða þekkingu á tæknilegum eiginleikum á viðkomandi markaði sem nauðsynlegt sé til þess að geta haft áframhaldandi eftirlit á honum. Á hinn bóginn sé framkvæmd almennra samkeppnisreglna yfirleitt falin almennum samkeppnisyfirvöldum. Til séu undantekningar frá þessu og Holland sé dæmi um það. Hollensk samkeppnisyfirvöld hafi þannig með höndum bæði visst sértækt eftirlit og framkvæmd samkeppnisreglna.

Telur OECD að mikilvægt sé að ríki beiti sér fyrir því að komið sé á samvinnu milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita, eða hún aukin, til að stuðla að því að sértæk eftirlit taki tillit til samkeppnisjónarmiða og samkeppnisyfirvöld til tæknilegra atriða og annarra þátta sem felast í sérreglum á viðkomandi sviði. Í niðurstöðu segir:

*„One of the most powerful mechanisms for achieving pro-competitive regulation is to improve the co-operation and co-ordination between sector regulators and competition authorities. Central government support for pro-competitive regulation is justified in order to enhance growth and develop an economy that is better able to resist economic shocks.*

- *Central government should encourage pro-competitive regulation, by taking actions such as:*
  - *Appointing regulators with a proven interest in competition;*
  - *Including pro-competitive regulation as part of a sector regulator's mandate; and*
  - *Giving competition oversight functions to the competition agency, with technical backup from the sector regulator.*
  
- *Instruments of co-operation between sector regulators and competition authorities should be adopted, such as:*
  - *Giving statutory powers to the competition agency for some aspects of regulatory reviews;*
  - *Placing senior official of competition agency on oversight board for sector regulator and vice versa; and*

---

<sup>28</sup> OECD, Global Forum on Competition, The Relationship between Competition Authorities and Sectoral Regulators, Issues Paper, DAF/COMP/GF(2005)2.

- o *Providing competition authorities with the standing to submit public comments that require written response by the regulator prior to final decisions.*<sup>29</sup>

Við athugun á nýrri skýrslum OECD er ekki að sjá neina umfjöllun sem gefur til kynna að fyrir hendi sé alþjóðleg þróun í þá átt að skynsamlegt sé að sameina samkeppnisfyrirvöld og sértæk eftirlit.

### 3. Umfjöllun á vettvangi ICN

ICN (International Competition Network) eru alþjóðasamtök samkeppnisfyrivalda. Í starfi þessara samtaka felst m.a. að fjallað er um ýmis álitaeftirni sem tengjast samkeppni á mörkuðum og framkvæmd samkeppnisreglna. Getur þetta samstarf leitt til þess að samþykktar eru leiðbeinandi fyrirmyndir (best practices) um atriði er tengjast túlkun og framkvæmd samkeppnisreglna.

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er vísað til skýrslu ICN frá 2006 um fjarskiptamarkaði.<sup>30</sup> Í henni er fjallað um mikilvægi samkeppni fyrir framþróun þeirra markaða og bent á að bæði samkeppnisfyrirvöld og fjarskiptaftirlit hafi mikilvægu hlutverki að gegna á þessu sviði.

Í skýrslunni er fjallað um mismunandi verkefni þessara stjórnvalda og aðferðir til þess að tryggja samræmi í framkvæmd þeirra ef lögsaga þeirra skarast. Í því sambandi er bent á að sum verkefni samkeppnisfyrivalda og fjarskiptaftirlita séu mjög ólík á meðan önnur séu tengd og hafi sömu eða svipuð markmið. Dæmi um þetta séu aðgerðir til að tryggja að nýir keppinautar fái viðunandi aðgang að nauðsynlegri aðstöðu. Jafnvel þegar starf þessara stofnana beinist að sama markmiði sé nálgun þeirra eða aðferðafræði ólík. Er þetta orðað svo í skýrslunni:

*„Importantly, however, even within these areas of similar and complementary objectives, telecommunications regulators and competition authorities differ in their approaches. That is, „the emphasis of competition law is on what undertakings should not do, whereas regulation does the reverse and tells market agents what to do.“<sup>31</sup>*

Fram kemur að óhjákvæmilegt sé að einhver skörun eigi sér stað á verkefnum milli fjarskiptaftirlita og samkeppnisfyrivalda. Þetta getur falist í því að unnt sé að beita bæði samkeppnisreglum og sérreglum til að leysa vandamál af samkeppnislegum toga á fjarskiptamarkaði. Segir að jafnvel þótt það sé undantekning að vandamál stafi af slíkri skörun verkefna sé mikilvægt að gera sér grein fyrir því að þau geti átt sér stað svo unnt sé að koma í veg fyrir þau.

Í skýrslunni segir að ekki sé til nein ein „rétt“ lausn og aðstæður og lagaumhverfi í viðkomandi ríkjum sé mismunandi. Hins vegar sé unnt að skipta aðferðum til að leysa möguleg vandamál sem tengjast skörun verkefna í þrennt:

<sup>29</sup> Sjá bls. 11.

<sup>30</sup> Report of the ICN Working Group on Telecommunications Services, maí 2006.

<sup>31</sup> Bls. 23.

- Samkeppnisyfirvaldið fari eitt með eftirlit með fjarskiptamarkaði og beiti samkeppnisreglum til þess að leysa úr álitaefnum sem tengjast samkeppni og atriðum sem ella féllu undir sérreglum.<sup>32</sup>
- Fjarskiptaeftirlitið sé sá aðili sem beitir úrræðum samkeppnislaga á fjarskiptamarkaði (primary authority)
- Aðgerðir til að tryggja samvinnu milli samkeppnisyfivalda og fjarskiptaeftirlita. Tekið er fram að þetta sé langalgengasta aðferðin (by far the most common).

Lýst er síðan aðferðum sem ríki hafa notast við til að koma á samvinnu af þessum toga. Þessi samvinna milli samkeppnisyfivalda og fjarskiptayfivalda geti verið óformleg og falist í reglulegum samskiptum og skiptum á upplýsingum. Tengiliðir séu skipaðir og jafnvel sé um að ræða tímabundin starfsmannaskipti. Einnig geti verið um að ræða að verkefnum og samvinnu milli stofnana sé lýst í reglum eða á annan formlegan hátt. Einnig geta verið fyrir hendi lögmælt verkefni og heimildir sem tengjast slíkri samvinnu, t.d. að samkeppnisyfirvald skuli koma að sjónarmiðum áður en fjarskiptayfirvald tekur ákvörðun um tiltekið efni.

Í viðauka II við skýrsluna er lýst kostum og göllum við þrjár mismunandi aðferðir við eftirlit og verkaskiptingu á fjarskiptamarkaði varðandi verkefni sem tengjast markaðsstyrk og samkeppnishömlum á fjarskiptamarkaði.<sup>33</sup> Skal þessu lýst nánar.

#### *Samkeppnisyfirvöld fara ein með eftirlit*

Í fyrsta lagi að eftirlitið heyri alfarið undir samkeppnisyfirvöld og þau beiti aðeins samkeppnisreglum (ekki sérreglum) við sitt eftirlit.<sup>34</sup> Sagt er að þetta fyrirkomulag hafi verið notað í sumum Austur-Evrópu ríkjum sem tímabundin lausn þangað til búið var stofna sértæk eftirlit. Þetta fyrirkomulag hafi einnig verið notað á Nýja Sjálandi til ársins 2001.

Síðan eru taldir upp kostir við þetta fyrirkomulag. Er vísað til þeirra kosta í minnisblaði Páls Ásgrímssonar til stuðnings því að sameina verkefni PFS, Samkeppniseftirlitsins og raforkueftirlit (bls. 17). Kostirnir er meðal annars sagðir þeir að það geti horft til sparnaðar að framfylgja samkeppnisreglum í stað sérreglna. Ekki fæst séð hvernig umræddir kostir eigi við um þá sameiningu sem lögð er til af lögmanninum þar sem í henni felst ekki að ný stofnun hætti að beita sérreglum og beiti aðeins samkeppnisreglum. Lögmaðurinn virðist því hafa misskilið umfjöllunina að þessu leyti. Þvert á móti myndi ný stofnun beita bæði samkeppnisreglum og sérreglum. Slík breyting, sem felst í því að leggja af beitingu sérreglna, væri heldur ekki möguleg sökum skuldbindinga á grundvelli EES-samningsins.

<sup>32</sup> „... vesting full sectoral oversight in the competition authority (i.e. applying competition rules to all competition and regulatory issues)“

<sup>33</sup> Lýst svo: „*Different Models of Allocating Oversight Responsibilities*“

*The advantages and disadvantages associated with these different approaches are discussed in light of the objective of controlling market power and anti-competitive activity (i.e. through both the promotion and maintenance of competition) in the telecommunications sector.*“

<sup>34</sup> „*This approach entails the competition authority applying competition rules to all competition and regulatory issues that arise in the telecommunications sector*“

Í umfjöllun um þessa tilhögun í skýrslu ICN eru eftirtaldir ókostir taldir felast í þessari tilhögun:

*„The following disadvantages may be associated with this approach: complexity, in the sense that certain technical issues such as interconnection and number portability may be difficult to resolve with competition rules alone; competition rules cannot address many social policy issues; delay, in the sense that the ex post nature of competition rules, when applied to certain issues, may take longer to effectuate a result; competition may not be as vigorous as a result of these disadvantages; a lack of institutional specialization implying that sub-optimal outcomes may often result; and, given the potentially limited expertise of competition authorities with respect to the sector in question, the degree of deference given by the courts may be limited.“*

#### *Sértæka eftirlitið fer með framkvæmd á samkeppnisreglum*

Þetta skipulag felur í sér að sértæka eftirlitið fer með framkvæmd á bæði sérreglum og samkeppnisreglum. Það hefur hins vegar ekki eitt lögsögu til þess og almenn samkeppnisyfirvöld beita áfram banni við ólögsmætu samráði og samrunareglum. Sagt er að þetta geti hentað þeim þróunarríkjum sem ekki hafi sett á fót samkeppnisyfirvöld. Einnig sé þetta módel að finna í Evrópu og sé Bretland dæmi um það.

Varðandi kosti þessa fyrirkomulags er tekið fram að þeir geti aðeins komið fram ef hið sértæka eftirlit beitir samkeppnisreglum með sama hætti og samkeppnisyfirvald og láti ekki aðra eftirlitshagsmuni hafa áhrif á þá framkvæmd.<sup>35</sup> Liggi það fyrir geti þetta fyrirkomulag stuðlað að því sértæk yfirvöld beiti í meira mæli aðferðafræði samkeppnisréttarins við eftirlit á fjarskiptamörkuðum og stuðlað þannig að meira samræmi við lagaframkvæmd. Samkeppnisreglur geti einnig falið í sér skilvirkari úrræði til að bregðast við samkeppnishömlum.

Helsti galli þessa fyrirkomulags er að undir vissum kringumstæðum geti bæði samkeppnisyfirvöld og sértæk eftirlit haft lögsögu til að beita samkeppnisreglum vegna sama úrlausnarefnis. Það geti leitt til tvíverknaðar og sóunar. Hætta sé á að sértæk eftirlit búi ekki yfir nægjanlegri þekkingu til þess að beita bæði sérreglum og samkeppnisreglum. Sé þetta fyrirkomulag valið sé grundvallaratriði að góð samvinna sé milli samkeppniyfirvalda og sértækra eftirlita.

#### *Bæði sértæk eftirlit og samkeppnisyfirvöld hafa eftirlit á fjarskiptamarkaði*

Þetta fyrirkomulag felur í sér að tvö aðgreind sérfræðistjórnvöld, sértæk eftirlit og samkeppnisyfirvöld, fara með lagaframkvæmd og eftirlit á fjarskiptamarkaði. Tvær útgáfur af þessu séu þekktar:

- Sértæka eftirlitið annast bæði tæknilegt og efnahagslegt eftirlit og samkeppnisyfirvöld eftirlit með samkeppnisreglum.

<sup>35</sup> „...this model presumes that the sector-specific regulator is capable of making decisions on competition policy principles alone and is not influenced by other policy objectives, which may be within its mandate.“



- Sérþæka eftirlitið annast tæknilegt eftirlit en samkeppnisyfirlitið bæði efnahagslegt eftirlit og eftirlit með samkeppnisreglum.

Bandaríkin séu dæmi um fyrra fyrirkomulagið og Ástralía um hið seinna. Segir í viðaukanum að kostir og gallar við að hafa bæði sérþæk eftirlit og samkeppnisyfirlit ráðist af aðstæðum í hverju ríki en unnt sé að benda á almenn atriði þessu tengt.

Kostir þessa eru m.a. sagðir þeir að hvor stofnunin fyrir sig hefur eftirlit á grundvelli eigin sérþekkingar og hæfni. Þetta stuðli einnig að því að dregið sé úr hættu á mistökum í eftirliti þar sem þessar stofnanir geti veitt hvor annarri ákveðið aðhald. Ókostir eru m.a. sagðir þeir að það auki flækjustig og kostnað eftir því sem fleiri sérþæk eftirlit eru fyrir hendi. Meiri hættu sé á að sérþæk eftirlit séu „fönguð“ af eftirlitskyldum aðilum. Þá geti mál tekið lengri tíma vegna mögulegrar óvissu um lögsögu. Velji ríki þetta fyrirkomulag sé afar mikilvægt að þau stuðli að því að árangursrík samvinna sé á milli samkeppnisyfirlita og sérþækra eftirlita.

Framangreind skýrsla ICN frá 2006 um fjarskiptamarkaði var tekin til umfjöllunar á ársfundi samtakanna í Höfðaborg í Suður-Afríku 3.-5. maí 2006. Á þeim fundi samþykktu samtökin fyrirmyndir (best practices) sem m.a. varða skipulag eftirlits á fjarskiptamarkaði. Þar segir:

*„3. Depending on specific circumstances and institutions, jurisdictions should promote competition in the telecommunications sector by:*

- *ensuring that antitrust law applies to the telecommunications sector and that antitrust law provides effective instruments, including sanctions and remedies, for deterring anticompetitive conduct;*
- *ensuring that the powers and duties of the competition authority and sector-specific regulator are transparent; promoting co-ordination between the regulator and the competition authority*
- *to avoid conflict involving any overlapping jurisdiction (e.g. by entering into co-operation agreements and assigning agency responsibility);*

...

*4. In their enforcement role, competition authorities should:*

...

- *build effective working relationships with the regulatory agencies (if they exist in the jurisdiction) and coordinate their efforts in the review of particular matters, including with respect to emerging services based on new technology and innovation.”*

ICN leggur þannig ekki til að samkeppnisyfirlit og fjarskiptaeftirlit séu sameinuð heldur telur að mestu máli skipti að góð samvinna sé milli þessara eftirlitsaðila. Hvað skipulag á eftirliti áhrærir sé það besta aðferðin til þess að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði. Þessi tilmæli eru enn í gildi.

#### **IV. SAMKEPPNISYFIRVÖLD OG NEYTENDAYFIRVÖLD**

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar segir að til „álíta kemur að þau verkefni Neytendastofu sem lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðar færast á síðari stigum til sameinaðrar stofnunar.“ Þá er lagt til að verkefni Neytendastofu á sviði öryggi vöru og markaðseftirlits verði greind nánar og metið á síðari stigum hvar slíku eftirliti verði mögulega fyrirkomið.

Að mati Samkeppniseftirlitsins verður við mat á mögulegri sameiningu að líta til ólíks eðlis viðkomandi verkefna, ólíkra verndarhagsmuna laganna og ólíkra markmiða laganna.

##### **1. Breytingarnar 2005**

Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðar var áður á hendi sömu stofnunar og eftirlit með samkeppni hér á landi, þ.e. Samkeppnisstofnunar. Verkefnin voru skilin frá öðrum verkefnum á sviði samkeppniseftirlits árið 2005 og Samkeppniseftirlitið stofnað. Þá var eftirlit með verkefnum á sviði neytendamála í ýmsum lögum sameinað og sérstök stjórnslustofnun Neytendastofa tók við þeim, þ. á m. skyldum Samkeppnisstofnunar á sviði neytendamála. Breytingar á stofnanauppbyggingu áttu sér stað með samkeppnislögum nr. 44/2005 og lögum um Neytendastofu nr. 62/2005.

Í athugasemdum með frumvarpi til nágildandi samkeppnislaga kemur fram að á meðal helstu niðurstaðna nefndar sem skipuð var til þess m.a. að endurskoða samkeppnislögin hafi verið að nauðsynlegt væri að efla eftirlit með samkeppnishömlum á Íslandi:

*„Að nauðsynlegt sé að efla eftirlit með samkeppnishömlum á markaði. Var það niðurstaða nefndarinnar að þetta yrði m.a. gert með því að gera störf samkeppnisyfirvalda skilvirkari og veita meira fjármagn til þeirra. Jafnframt lagði nefndin til að þau verkefni er lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins verði ekki unnin í sömu stofnun og þau verkefni sem snúa sérstaklega að samkeppnismálum.“*

Í greinargerðinni er fjallað um erfiða verkefnastöðu Samkeppnisstofnunar og skort á mannafla og fjármunum til að sinna verkefnum á mörgum sviðum í einu. Í því ljósi voru í fyrsta lagi lagðar til breytingar á skipulagi og stjórnslusu samkeppnisyfirvalda og í öðru lagi að verkefni á sviði eftirlits með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins yrðu færð til sérstakrar neytendastofnunar. Tekið var fram að síðari tillagan miði „að því að efla eftirlit með samkeppnishömlum og gera samkeppnisyfirvöld skilvirkari“ með því að fækka verkefnum samkeppnisyfirvalda. Er ljóst að löggjafinn taldi að markmiði samkeppnislaga um virka samkeppni yrði betur sinnt af sérstakri stjórnslustofnun sem hafi ekki jafnframt eftirlit með neytendamálum.

## 2. Umfjöllun á vettvangi OECD

OECD fjallaði um tengsl samkeppnis- og neytendastefnu yfirvalda í skýrslu sem gefin var út árið 2008.<sup>36</sup> Í kafla þar sem niðurstaða umræðna er dregin saman kemur fram að endanlegt markmið bæði samkeppnis- og neytendastefnu sé að bæta hag neytenda/almennings.<sup>37</sup> Ef stefnunum sé beitt saman á skynsaman hátt bæti þær hvor aðra upp (e. *complementary*). Aftur móti sé nálgun samkeppnis- og neytendastefnu að framangreindu markmiði ólík:

- Samkeppniseftirlit snúi að framboðshlið markaðarins. Markmið þess sé að tryggja að almenningi standi til boða sem breiðast val á milli ólíkrar vöru og þjónustu á sem lægstu verði. Virk samkeppni sé tryggð með íhlutun samkeppnisyfirvalda vegna háttsemi fyrirtækja sem er til þess fallin að skerða samkeppni, t.d. verðsamráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi samruna.
- Neytendaeftirlit snúi að eftirspurnarhlið markaðarins, þ.e. að tryggja að neytendum sé kleift að nýta frelsi sitt til að kaupa vörur og þjónustu af mismunandi seljendum á hagkvæman máta. Neytendaeftirlit felist m.a. í aðgerðum til að bæta stöðu neytenda gagnvart fyrirtækjum, bregðast við falskri eða misvísandi markaðssetningu og að koma í veg fyrir að fyrirtæki beiti ósanngjörnum viðskiptaskilmálum.

Munur á eftirliti með samkeppni og neytendamálum sé meiri en sá en að hann lúti aðeins mismunandi nálgun að lausn vandamálsins. Neytendamál varði breiðara svið en samkeppnismál. Þannig sé markmið neytendaeftirlits ekki einungis að tryggja að markaðir virki sem skyldi. Þannig taki það til dæmis til eftirlits með öryggi vöru og sviksamlegri hegðun fyrirtækja. Þá séu reglur sem varði neytendur og neytendamál yfirleitt að finna í ýmsum mismunandi lagabálkum. Ýmis ólík yfirvöld hafi eftirlit með einstaka þáttum neytendamála. Samkeppnismál séu yfirleitt fá og yfirgripsmikil. Aftur á móti séu neytendamál fleiri og hvert þeirra varði afmarkaðri háttsemi. Loks séu möguleikar til íhlutunar ólíkir eftir því hvort um sé að ræða brot á neytenda- eða samkeppnislöggjöf.

Í skýrslunni er sagt að það séu ákveðnir kostir og ókostir við sameiningu eftirlits með samkeppnis- og neytendamálum. Í skýrslunni kemur fram að helstu kostir þess að sama stofnun fari með samkeppnis- og neytendaeftirlit séu:

- Mikilvægi samræmingar samkeppnis- og neytendastefnu. Með sameiginlegri stofnun ætti það verkefni að vera auðveldara. Þannig geti sem dæmi málum sem koma til skoðunar verið úthlutað á samkeppnis- eða neytendasvið að undangenginni forskoðun sem leiðir í ljós hvernig best sé að meðhöndla tiltekið mál.
- Samnýting sérfræðipækkingar. Eftirlit með samkeppnis- og neytendamálum krefjist sambærilegrar en þó ekki samskonar sérfræðipækkingar. Sameining stofnana geti leitt til þess að sérfræðipækking nýtist betur en ella.

<sup>36</sup> OECD, Global Forum on Competition - The interface between competition and consumer policies, DAF/COMP/GF(2008)10.

<sup>37</sup> Bls. 8-11.

- Í löndum þar sem samkeppniseftirlit er framandi fyrir almenning kunnir sameiginlegt eftirlit að vera sjónarmiðinu um virka samkeppni og eftirlit með henni til framgangs. Þá kunnir sameiginleg stofnun að vera sjónarmiðinu um neytendavernd til framgangs í löndum þar sem neytendavernd á sér ekki sterkan málsvara innan stjórnvalda.

Þó er tekið fram í skýrslunni að ákveðin vandamál kunnir að fylgja því að sameina eftirlit með samkeppni og neytendamálum í eina stofnun.

- Samkeppnis- og neytendastefna sé langt frá því að vera einsleit.
- Fræðimenn hafi bent á að mismunandi málsmeðferð, málefni og markmið geti leitt til árekstra.
- Tveir hlutar sameinaðs eftirlits muni jafnframt keppa sín á milli um fjármagn og mannauð stofnunarinnar.
- Tvenn sjálfstæð stjórnvöld kunnir að vera sterkari málsvari (e. *advocacy*) virkra markaða en sameinað stjórnvald.
- Ómögulegt sé að samræma samkeppnis- og neytendastefnu algerlega m.a. vegna ólíkra markmiða þeirra.

Bent er á að þrátt fyrir að eftirlit með málaflokknum sé ekki sameinað í eina stofnun sé unnt að ná fram sambærilegri samræmingu og jákvæðum samlegðaráhrifum með virku samstarfi á milli stofnana.

### 3. Umfjöllun á vettvangi ICN og UNCTAD

Vinnuhópur ICN um útfærslu samkeppnisstefnu fjallaði um áhrif mismunandi skipulags samkeppniseftirlits árið 2005.<sup>38</sup> Eitt af markmiðum vinnuhópsins var að skoða hvort koma ætti verkefnum sem varða vernd neytenda („consumer protection“) og samkeppni fyrir hjá sama eftirlitsaðila.

Tekið var fram að margir kostir væru í stöðunni þegar kæmi að skipulagi eftirlits með þessum málaflokkum. Einföld athugun hafi leitt í ljós ákveðna kosti og galla við það að ein stofnun fari með eftirlit með bæði samkeppni og neytendamálum. Helstu kostir þess að sameina verkefni væru m.a. að aukinn skilningur starfsmanna á báðum málaflokkum leiddi til betri yfirsýnar yfir vandamál á báðum sviðum. Minni hætta væri á deilum á milli stofnana/sviða ef ein stofnun færi með málaflokkinn. Stjórnunar og skrifstofukostnaður gæti lækkað. Þá gæti sameining haft jákvæð áhrif á almenningsálit þeirrar stofnunar sem hafði verra almenningsálit fyrir sameiningu.

Aftur á móti fæli sameining þessara verkefna í sér ákveðna ókosti og þá sérstaklega þegar sama starfsfólk starfi á báðum sviðum. Það sé hætta á því að málafjöldi á sviði neytendamála dragi úr getu til að takast á við samkeppnismál.<sup>39</sup> Jafnframt sé hætta á því að í kjölfar sameiningar sé ekki nægjanlegu fjármagni veitt til samkeppnismála.

<sup>38</sup> ICN (Graubert, Damfort og Fox), The Effect of Institutional Structure on Enhancing Consumer Perspectives of a Competition Agency, Competition Policy Implementation Working Group – Subgroup 2 Consumer Relations, April 2005.

<sup>39</sup> Bls. 3. „There is a significant danger that the competition caseload will be swamped by the need to respond to consumer complaints“

UNCTAD hefur ekki tekið afstöðu til þess hvaða kostir og gallar felast í því að sameina eftirlit með samkeppni og neytendamálum í einni stofnun. UNCTAD hefur þó fjallað um mikilvægi viss samræmis í neytenda- og samkeppnisstefnu. Samkvæmt UNCTAD er þörf á því að samhæfa stefnu í samkeppnis- og neytendamálum óháð því hvernig skipulagi eftirlits er háttað.<sup>40</sup>

#### 4. Breytingar á skipan neytendamála í Bretlandi

Í grein sinni frá árinu 2012 fjallar Dr. Barbora Jedlickova, fræðimaður á sviði samkeppnisréttar, um tengsl neytenda- og samkeppnismála og þróun eftirlits með málaflokkunum.<sup>41</sup> Mat hennar er að markmið samkeppnislaga séu margþætt en ekki aðeins velferð og vernd neytenda. Þetta hafi t.a.m. Evrópudómstóllinn tekið skýrt fram. Af þeim sökum sé álitamál hversu vel eftirlit með neytenda- og samkeppnismálum eigi heima saman.<sup>42</sup>

Fræðimaðurinn fjallar m.a. um breytingar á skipan eftirlits með samkeppnismálum í Bretlandi. Þær breytingar fólu í sér sameiningu stofnananna Competition Commission (CC) og Office of Fair Trading (OFT) í eitt samkeppniseftirlit, Competition and Markets Authority (CMA).<sup>43</sup> Með breytingunum voru verkefni á sviði neytendaftirlits að mestu færð frá sameinaðri stofnun en OFT hafði haft umsjón með verkefnum á því sviði, sbr. nánar hér á eftir.

Í greininni er tekið fram að CC og OFT hafi greint á um hvert markmið samkeppnislaga og nýs eftirlits ætti að vera. CC hafi talið að markmið samkeppnislaga ætti að vera vernd virkrar samkeppni sem leiðir til nýsköpunar, aukinnar framleiðni og hagvaxtar samfélaginu til hagsbóta. OFT hafi aftur á móti lagt áherslu á að markmið samkeppnislaga ætti að vera að láta markaði virka betur fyrir neytendur og efnahagslífið. Það var mat CC að mikilvægt væri að virk samkeppni væri markmið samkeppnislaga annars gætu önnur markmið s.s. sérstök vernd neytenda dregið úr getu sameinaðrar stofnunar til að einbeita sér að kjarnastarfsemi sinni. Ef samkeppni á markaðnum sé virk sé hagsmunum neytenda jafnframt borgið. Að mati CC sé eðlilegt að sitthvoru stjórnvaldinu sé falið að vernda annars vegar virka samkeppni og hins vegar hagsmuni neytenda.<sup>44</sup> Var þetta einnig niðurstaða breskra stjórnvalda.

Það er mat fræðimannsins að besta staðan sé að sitthvort stjórnvaldið sjái um eftirlit með annars vegar samkeppni og hins vegar málefnum neytenda:

---

<sup>40</sup> UNCTAD, The benefit of competition policy for consumers, TD/B/C.I/CLP/27 29. apríl 2014. „There is a need for policy coordination in order to address the sources of market failures and choose appropriate combinations of policy measures. Regardless of the institutional setting in competition and consumer policy implementation, one way to achieve policy coordination is to focus on consumers' interests in both competition law and consumer protection advocacy and enforcement. Competition law enforcement can be coupled with consumer empowerment. Voluntary solutions and business and consumer education may complement enforcement efforts. Moreover, social media and communications tools may be used to coach consumers, particularly in regulated markets, to assist consumers in switching suppliers.”

<sup>41</sup> Barbara Jedličková, One Among Many? The Role of Consumers and Their Welfare in Competition Law and Policy, European Competition Law Review [2012] 33, bls. 568-575.

<sup>42</sup> Bls. 568.

<sup>43</sup> Breytingarnar tóku gildi í apríl á þessu ári. Nánar er fjallað um Bretland síðar í skjalinu.

<sup>44</sup> Bls. 568-570.

*„Therefore, a single competition authority should not protect both competition and consumer interests but rather two separate authorities should be established, one protecting effective competition and another protecting consumers. Among others, this will avoid the risk of favouring the objective of one area of law to the detriment of another area of law within one agency, as noted by the CC.”<sup>45</sup>*

Þó eftirlitin séu sjálfstæð er það mat fræðimannsins að samstarf á milli þeirra þurfi að vera gott til að tryggja rétta niðurstöðu í málum sem snerta bæði réttarsvið. Loks tekur fræðimaðurinn fram að ef staðan er sú að sama stjórnvaldið sjái um eftirlit með samkeppni og neytendamálum sé mikilvægt að ólíkum markmiðum neytenda- og samkeppnislöggjafar sé ekki blandað saman við ákvarðanatöku eftirlitsaðilans í einstaka málum.<sup>46</sup>

Að öðru leyti er vísað til ítarlegri umfjöllunar um stofnanabreytingar í Bretlandi hér á eftir.

## **5. Tæknieftirlit og verkefni Neytendastofu á sviði einkaréttar**

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er lagt til að skoðað verði að færa verkefni Neytendastofu á sviði eftirlits með viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins til sameinaðrar stofnunar. Þannig er ekki lagt til að tæknilegt eftirlit með vöru og þjónustu og mælifræði verði fært undir sömu stofnun og almennt samkeppniseftirlit.

*„Þá eru önnur verkefni Neytendastofu á sviði vöruöryggismála, opinberrar markaðsgæslu, mælifræði og markaðseftirlits með rafföngum, ekki vel til þess fallin að um þau sé fjallað í stofnun á borð við Samkeppniseftirlit.”<sup>47</sup>*

Er vísað til þess að greina þurfi ákvæði laga um öryggi vöru og þjónustu og markaðseftirlit og meta hvar slíku markaðseftirliti yrði mögulega fyrirkomið. Að mati Samkeppniseftirlitsins á tæknilegt eftirlit betur heima hjá sérstakri stofnun, sbr. t.d. skipulagið í Finnlandi þar sem sérstök stofnun Tukes fylgist með öryggi vöru.<sup>48</sup>

Fjallað var um verkefni á sviði neytendaeftirlits hér að framan en þau eru af ýmsum toga. Meðal annars er um að ræða verkefni sem snúa með einum eða öðrum hætti að einkaréttarlegum deilum neytenda við fyrirtæki, s.s. vegna neytendalána, fjarsölu o.fl. Af minnisblaði Páls Ásgrímssonar er óljóst hvort og þá hvaða verkefni Neytendastofu á þessu sviði yrðu mögulega færð til sameinaðrar stofnunar.

<sup>45</sup> Bls. 574.

<sup>46</sup> Bls. 570. „[T]he joint application of competition law and consumer law by one authority does not necessarily mean that the model and authority in question do not distinguish between the objectives of both areas of law and ,thus, do not apply competition law and consumer law separately.”

<sup>47</sup> Sjá mgr. 45 í minnisblaðinu.

<sup>48</sup> Sjá einnig OECD, Optimal design of a competition agency, CCNM/GF/COMP(2003)2, mgr. 35. „Obviously the protection of consumers against deceptive and fraudulent behaviour by sellers has strong links to competition policy, and many countries have seen advantages in combining those branches of market regulation in one authority. On the other hand, consumer protection may also have a focus on product safety issues, which are less related to competition policy and in some cases include product standardisation approaches that might encourage concerted behaviour among competitors.”

Athygli vekur að í minnisblaðinu virðist lagt til grundvallar að tæknilegt eftirlit PFS og eftir atvikum Orkustofnunar eigi heima í sameinuðu eftirliti, en hið sama eigi ekki við um tæknilegt eftirlit Neytendastofu ef neytendamál yrðu felld undir. Ekki verður annað séð en að nákvæmlega sömu sjónarmið eigi við um eðli framangreindra verkefna gagnvart almennu samkeppniseftirliti.

## **6. Niðurstaða**

Breytingar á sviði neytenda- og samkeppnismála árið 2005 fólu í sér að skilið var á milli neytenda- og samkeppniseftirlits hér á landi. Tilgangur breytinganna var að efla eftirlit með samkeppnishömlum m.a. með því að gera það skilvirkara með því að fækka öðrum verkefnum samkeppnisyfirvalda. Sama liggur til grundvallar breytingum í Bretland fyrr á þessu ári.

Ólíkar skoðanir eru um það með hvaða hætti skipulagi eftirlits með neytendamálum skuli vera háttað. Í helstu samanburðarlöndum Íslands er skipulagið mismunandi, t.d. var neytendaeftirlit nýlega sameinað almennu samkeppniseftirliti í Danmörku og Finnlandi. Þó er algengara að eftirlit með samkeppni og neytendamálum sé aðskilið. Það sem skiptir meginmáli við mat á mögulegri sameiningu er að meta ítarlega kosti og galla þess að sama stofnun fari með báða málaflokka. Enga slíka umfjöllun er finna í minnisblaðinu. Þar er heldur ekki lagt mat á hvernig til hafi tekist með þeirri breytingu sem gerð var hér 2005. Í greinargerð Samkeppniseftirlitsins, sem þetta er fylgiskjal er hluti af, er hins vegar fjallað um áhrif núgildandi skipulags, sbr. kafla 4.2.2.

## V. VIÐHORF FRÆÐIMANNA O.FL.

Til stuðnings tillögum um sameiningu stofnana hér á landi vísar Páll Ásgrímsson ítrekað til bandarísku fræðimannanna David Hyman og William Kovacic. Með vísan til þeirra er staðhæft að fræðimenn séu almennt á þeirri skoðun að pólitískur vilji og stuðningur sé mikilvægasti þátturinn við sameiningu stofnana og að þeir hafi bent á að óljós valdmörk milli stofnana dragi úr réttaröryggi, skapi það sem nefnt er „torfustríð“ milli stofnana, tækifærissinnað val kvartenda og aukinn kostnað fyrir atvinnulífið m.a. vegna tvíverknaðar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér dregin upp ónákvæm mynd af umfjöllun þessarra fræðimanna. Rétt er að líta til viðhorfa þeirra og annarra sem látið hafi þessi málefni til sín taka.

### 1. Hyman og Kovacic

Hyman og Kovacic hafa fjallað talsvert um skipulag samkeppnisyrivalda og borið saman kosti og galla mismunandi fyrirkomulags og verkefna þeirra. Hafa þeir sett fram leiðbeiningar um hvaða viðmiða og sjónarmiða sé rétt að horfa til þegar ríki koma á fót samkeppnisyrivöldum eða íhuga breytingar á gildandi skipulagi.

Í grein frá 2012 kemur fram að í tilteknum ríkjum sé stefnt að breytingum á skipulagi samkeppnisyrivalda eða slíkar breytingar hafi átt sér stað.<sup>49</sup> Í Frakklandi og Portúgal hafi tvennum samkeppnisyrivöldum verið rennt saman og stefnt sé að hinu sama í Bretlandi. Á Spáni og í Hollandi séu áformaðar breytingar sem gangi lengra og feli m.a. í sér samruna samkeppnisyrivalda og sértækra eftirlita.

Í greininni er síðan vikið að tilteknum álitafnum sem tengjast mögulegu skipulagi samkeppniseftirlits. Í því sambandi er m.a. velt upp hvort heppilegra sé fyrir samfélagið að ein stofnun annist framkvæmd samkeppnisreglna eða fleiri. Einfaldast sé að fela einum aðila slíka lagaframkvæmd en önnur módel séu til. Í dæmaskyni er nefnt að í Bandaríkjunum annist tvær alríkisstofnanir framkvæmd samkeppnisreglna, Federal Trade Commission (FTC) og samkeppnisdeild dómsmálaráðuneytisins (ATR). Þá komi sértæk eftirlit einnig að þessu og t.d. hafi ATR og fjarskiptaeftirlitið (FCC) bæði lögsögu til þess að fjalla um samruna fjarskiptafyrirtækja. Þá geti einstök fylki annast framkvæmd alríkissamkeppnisreglna.

Slíkt fyrirkomulag geti haft ýmsa kosti. Það vinni gegn því að tiltekin stofnun vanræki skyldur sínar sökum t.d. pólitískra áhrifa, skorts á fjármunum eða spillingar. Þetta fyrirkomulag skapi einnig samkeppnishvata fyrir stofnanir til að standa sig betur. Ókostir þessa fyrirkomulags geti hins vegar verið þeir að barátta eða deilur milli stofnana komi niður á framkvæmd samkeppnisreglna. Þá geti lagaframkvæmd orðið misvísandi og leitt til aukins kostnaðar.<sup>50</sup>

Einnig er fjallað um hvort samkeppnisyrivöld eigi aðeins að sinna framkvæmd samkeppnisreglna eða hvort þau eigi að hafa fleiri verkefni. Bent er á að sum ríki hafi valið að láta slík yfirvöld einbeita sér að samkeppnisreglum á meðan önnur hafi falið samkeppnisyrivöldum að annast einnig framkvæmd annarra reglna. Í því sambandi sé

<sup>49</sup> William E. Kovacic & David A. Hyman, Competition Agency Design: What's on the Menu?, GW Law Public and Legal Theory Paper No. 2012-135.

<sup>50</sup> Bls. 7-8.



lang algengast að samkeppnisyrivöld hafi einnig með höndum eftirlit með neytendalöggjöf og/eða löggjöf um opinber innkaup. Sagt er að einnig sé að finna samþættingu verkefna sem sé meira framandi („*more exotic combinations exist*“). Í umfjöllun um kosti og galla við að blanda saman ólíkum verkefnum segir:

*„Single-purpose agencies have greater capacity to establish a clear institutional “brand” and coherent policy priorities that readily can be communicated, but multi-purpose agencies can realize synergies and lower the costs associated with coordinating policy between separate institutions with related functions. These synergies will only exist if the functions to be combined are true policy complements and do not consist of a rubbish bin of dissimilar (or, worse, conflicting) duties. The greater the diversity of functions, the lower the synergies – and harder time a multi-purpose agency may have in persuading a reviewing court that it is genuinely expert and entitled to deference in all the policy domains assigned to it.”<sup>51</sup>*

Samkvæmt þessu mati fræðimannana verður að telja óheppilegt að samkeppnisyrivöldum séu falin verkefni sem eru ólík eða ótengd framkvæmd samkeppnisreglna.

Í niðurstöðu greinarinnar kemur fram að hollt sé fyrir ríki að meta hvort gildandi stofnafyrirkomulag skili mestum árangri. Hins vegar eigi ekki að ráðast í breytingar á stofnunum í neinum flýti. Það taki oft tíma að gera sér grein fyrir því hvort gildandi fyrirkomulag skili því sem til sé ætlast. Ríki verði að sýna þolinmæði og ef gerðar séu of örur breytingar komi aldrei í ljós hvað gefist vel og hvað ekki. Það þurfi að láta reyna á stofnanafyrirkomulag í það langan tíma að unnt sé að leggja á það skynsamlegt mat hvernig til hafi tekist með tilteknu stofnanaskipulagi. Einnig megi ekki vanmeta þann kostnað fyrir samfélagið sem felst í því að gera breytingar á stofnunum. Í slíkum breytingum felist óhjákvæmilega röskun og þær skili ekki alltaf árangri. Hins vegar sé unnt að draga úr slíkri áhættu:

*„These costs and risks are likely to be smaller, and more likely to be worth incurring if they follow a process of patient experimentation, reflection, and benchmarking.”<sup>52</sup>*

Í annarri grein eftir Hyman og Kovacic (þeirri sem Páll Ásgrímsson vísar til) er fjallað um samkeppnisyrivöld sem einnig sinna framkvæmd annarra laga en samkeppnislaga og horft til atriða sem áhrif hafa á hvernig slík yrivöld sinna því verkefni að framkvæma samkeppnisreglur.<sup>53</sup> Slík blöndun verkefna geti haft veruleg áhrif á samkeppnismál:

*„The specific amalgamation of policy tasks within a single government body has important consequences for how competition agencies define their goals, allocate resources, and select programs to fulfill their duties. The assignment*

<sup>51</sup> Bls. 9.

<sup>52</sup> Bls. 14.

<sup>53</sup> David A. Hyman & William E. Kovacic, Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer?, GWU Law School Public Law Research Paper no. 2012-70.

*of multiple regulatory tasks can deeply affect a competition agency's performance, just as it affects the performance of other agencies."*<sup>54</sup>

Fræðimennirnir víkja að sjö þáttum sem þeir telja að hafi mest áhrif á uppbyggingu og verkefni stofnana og hvernig þær standi sig við framkvæmd þeirra. Þessi atriði eru:

- Samræmi í stefnu og verkefnum (Policy Coherence)
- Trúverðugleiki/Ímynd (Credibility/Branding)
- Geta/Hæfni (Capacity/Capability)
- Getur stofnun lagað sig að breyttum aðstæðum (Resilience: Is the Assignment of Functions Adaptable and Sustainable?)
- Samræmi í innra skipulagi (Internal Organizational Cohesion)
- Hliðarverkun á eftirlitskerfið (Collateral Effects on the Regulatory Ecosystem)
- Áhrif stjórnmála (Political Implications)

Ekki er unnt hér að fjalla um öll framangreind atriði.<sup>55</sup> Hins vegar er óhjákvæmilegt að nefna nokkur atriði sem tengjast annars vegar samræmi í stefnu og verkefnum og hins vegar áhrifum stjórnmála. Af þessum sjö atriðum telja Hyman og Kovacic að áhrif stjórnmála skipti mestu og þar á eftir komi samræmi í stefnu og verkefnum.

#### *Samræmi í stefnu og verkefnum*

Fræðimennirnir segja að þegar verkefnum sé blandað saman sé það grundvallaratriði að taka til athugunar tengsl þeirra og hvort framkvæmd þeirra geti farið saman. Kanna þurfi hvort sömu eða sambærileg markmið liggja til grundvallar tilteknum lögum eða hvort þau stangist á. Ef ekki sé samræmi milli verkefna sé hætt á að blöndun þeirra í sömu stofnun hafi slæm áhrif á alla lagaframkvæmd hennar. Á hinn bóginn geti framkvæmd á skyldum verkefnum sem hafa áþekk markmið haft í för með sér hagræðingu og aukið skilvirkni.

Hafa beri í huga að jafnvel þótt markmið séu áþekk geti það haft mjög bagaleg áhrif ef þeim lýstur saman (*„can lead to schizophrenia, if not outright paralysis“*). Í dæmaskyni er sagt að það hefði ekki verið skynsamlegt að sameina fyrirhugað friðarmálaráðuneyti og varnarmálaráðuneytið í Bandaríkjunum. Einnig er bent á í þessu samhengi að ef sama stofnunin fari bæði með framkvæmd samkeppnisreglna og reglna sem ætlað sé að vinna gegn undirboðum á innfluttum vörum (anti-dumping) verði hún í starfsemi sinni að koma því heim og saman að lágt verð sé almennt af hinu góða (samkeppnisreglur) og að almennt þurfi að hafa áhyggjur af lágu verði á innfluttum vörum. Vandamál sem geti leitt af slíkri aðstöðu hafi t.d. leitt til þess að ráðuneyti viðskiptamála og málefna launþega í Bandaríkjunum hafi verið skipt upp á sínum tíma.

Fræðimennirnir fjalla um áhrif þess á lagaframkvæmd þegar sama stofnun fer með framkvæmd á verkefnum sem lúta að mismunandi hagsmunum. Nefnt er t.d. að bandarískum flugmálayfirvöldum hafi verið falið að stuðla að bæði flugöryggi og auknum viðskiptum í flugi. Þetta hafi leitt til þess að flugmálayfirvöld létu viðskiptahagsmunina njóta forgangs á kostnað flugöryggis.

<sup>54</sup> Bls. 2.

<sup>55</sup> Greinin er ítarleg, 67 bls.

Hyman og Kovacic benda hins vegar á að ekki megi ofgera nauðsyn samræmis í störfum stofnana. Við lagaframkvæmd geti oft verið þörf á því að veða andstæða hagsmuni saman og einhver verði að framkvæma slíkt hagsmunamat. Alvarleg vandamál þessu tengd eigi sér helst stað þegar mismunandi lög taka til viðkomandi hagsmuna og það er ómögulegt að bera þá saman. Ef varnarmálaráðuneytinu bandaríska væri falið að meta annars vegar kostina við prófun á nýju vopni og hins vegar hættuna fyrir umhverfið sem slík prófun skapar er líklegt að það meti varnarhagsmuni þyngra. Hið öndverða myndi gerast hjá umhverfisyrvöldum.

Í seinni hluta greinarinnar bera fræðimennirnir umrædd sjö atriði saman við verkefni og skipulag FTC. Hvað varðar samræmi í stefnu og verkefnum er bent á að FTC fari bæði með framkvæmd samkeppnisreglna og annist neytendavernd. Sagt er að þessir málaflokkar séu tengdir og unnt sé að ná samræmi í stefnu stofnunar sem ætlað sé að vernda bæði samkeppnina og neytendur. Eftir sem áður geti skapast spenna milli framkvæmdar samkeppnisreglna og neytendalöggjafar þar sem hvort sviðið fyrir sig getur haft á því mismunandi skoðun hvernig hagsmunir neytenda séu best tryggðir. Er í greininni lýst aðferðum sem FTC beitir til þess að samræma stefnuna að þessu leyti.

Hyman og Kovacic taka fram að þeir haldi því alls ekki fram að tvöfalt hlutverk af þessum toga leiði sjálfkrafa til skilvirkni og betri lagaframkvæmdar. Hins vegar skapi það möguleika til úrbóta ef verkefnin eru skyld með þessum hætti. Þetta þýði að þeirra mati að ef ríki kjósi ekki að blanda saman framkvæmd samkeppnisreglna og neytendalöggjafar sé ákjósanlegt að góð samvinna sé milli samkeppnisyrvalda og neytendaeftirlita.

#### *Áhrif stjórn mála*

Fræðimennirnir benda á að stjórn mála hafi veruleg áhrif á skipulag og verkefni stofnana. Nefnd eru dæmi úr bandarískum stjórn málaum sem sýni þetta. Þegar frumvarp um aðgerðir til þess að hvetja bændur til að losa ekki koltvísýring úr jarðvegi var til meðferðar í bandaríska þinginu lýsti formaður landbúnaðarnefndar þingsins því yfir að það fengi ekki framgang nema landbúnaðaráðuneytinu væri falin framkvæmd laganna. Flutningsmenn frumvarpsins töldu hins vegar að bandaríska umhverfisstofnunin ætti að sinna þessu og óttuðust væga framkvæmd hjá landbúnaðaryfirvöldum sem vinna myndi gegn baráttu gegn gróðurhúsáhrifum. Þegar til umræðu hafi verið á sínum tíma að færa alla lánastarfsemi alríkisstjórnar til fjármálaráðuneytisins hafi Franklin Roosevelt forseti stöðvað það. Að mati forsetans hefði það í för með sér að engin útlán myndu eiga sér stað þar sem í fjármálaráðuneytinu væri of mikið af bankamönnum („glass-eyed bankers“). Einnig er bent á að nýlega hafi talsmenn verndar einkalífsins lýst yfir áhyggjum að því að það væri aðallega viðskiptaráðuneytið sem inni að reglusetningu um persónuvernd á internetinu. Væri uppi sá ótti að það myndi þýða að stórfyrirtæki eins og Google og Facebook hefðu of mikil áhrif á inntak nýrra reglna. Jafnframt er bent á að einstaka stjórn málamenn geti haft persónulega stjórn málalega hagsmuni af því hvar verkefni eru vistuð.

Ástæða þessa alls sé að ákvörðun um hvar verkefni séu unnin sé um leið ákvörðun um hver eigi að leysa úr álitafnum við framkvæmd þeirra og hafi þannig áhrif á það hvernig verkefnið verður unnið eða til hvers súa vinna leiði.

Með vísan til bls. 33-34 í greininni eftir Hyman og Kovacic segir Páll Ásgrímsson að fræðimenn séu „*almennt á þeirri skoðun að pólitískur vilji og stuðningur sé mikilvægasti þátturinn við sameiningu stofnana.*“ Á þessum blaðsíðum fjalla Hyman og Kovacic ekki um sameiningu stofnana. Þeir setja hins vegar fram það mat að fyrir stofnun skipti mestu máli að starf hennar njóti stjórn málalegs stuðnings. Ef skipulag hennar sæti mikilli pólitískri andstöðu muni stofnun ekki geta sinnt sínum verkefnum.<sup>56</sup> Samræmi í stefnu og verkefnum stofnunar skipti einnig máli varðandi pólitískan stuðning. Þannig sé t.d. ljóst að ef það er ekki samræmi í stefnu og verkefnum stofnunar sé ólíklegra að hún geti notið pólitísks stuðnings.

Umrædd grein Hyman og Kovacic leyfir því ekki þá ályktun að skynsamlegt sé að steypa saman í einni stofnun ólíkum verkefnum (eins og framkvæmd samkeppnisreglna og séreftirlit með t.d. orku eða fjarskiptamarkaði) svo fremi sem slík breyting njóti stuðnings stjórnmalamanna.

Í nýrri grein Hyman og Kovacic er fjallað um verk svið ráðuneyta og stofnana.<sup>57</sup> Bent er á að algengt sé að stjórnmalamenn bendi á tvíverknað og skörun í lögsögu hjá stofnunum. Vísað er í ræðu Franklins D. Roosevelt frá 1928 um að í Bandaríkjunum séu fjórar tegundir bjarndýra sem heyri undir mismunandi ráðuneyti. Einnig er vísað til ræðu Obama forseta frá 2011 en í henni segir:

*„We live and do business in the Information Age, but the last major reorganization of the government happened in the age of black-and-white TV. There are 12 different agencies that deal with exports. There are at least five different agencies that deal with housing policy. Then there’s my favorite example: The Interior Department is in charge of salmon while they’re in fresh water, but the Commerce Department handles them when they’re in saltwater. I hear it gets even more complicated once they’re smoked.“*

Síðan eru rekin fjölmörg málefni sem heyra undir fleiri en eina stofnun. Bent er t.d. á að öryggi matvæla falli undir verk svið fimmtán alríkisstofnana. Fram kemur hins vegar að það sé mjög auðvelt að gagnrýna slíkt fyrirkomulag t.d. með því að benda á ætluð óljós valdmörk og óþarfa tvíverknað:

*„Framing the problem as “jurisdictional chaos” is rhetorically effective. After all, who could be in favor of chaos? But, if one unweights the rhetorical dice, and asks about the costs and benefits of agency/regulatory redundancy, the issue suddenly becomes less clear-cut. In an engineering context, redundancy is usually viewed as an essential attribute in creating a margin of safety. Although the Boeing 777 can fly on only one engine, no one thinks Boeing should just leave the second engine off. Computer users are supposed to back up their computer files – even though doing so is, by definition, redundant. As these simple examples illustrate, it is more useful to think about these issues*

<sup>56</sup> Bls. 33-34.

<sup>57</sup> David A. Hyman & William E. Kovacic, Why Who Does What Matters: Governmental Design, Agency Performance, the CFPB and PPACA (6. janúar 2014), Illinois Program in Law, Behaviour and Social Science Paper no. LBSS14-11.

*in terms of the optimal level of agency and regulatory redundancy/overlap – a framing which necessarily requires balancing the costs and benefits of such strategies compared to the alternatives."*

Síðan er vísað til umfjöllunar ýmissa fræðimanna sem benda á kosti þess að fleiri en ein stofnun komi að tengdum málefnum. Í lok greinarinnar setja Hyman og Kovacic fram það mat sitt að miklu skipti að huga vel að skipulagi stofnana.

## **2. Abel M. Mateus**

Í grein dr. Abel M. Mateus er fjallað um skipulag samkeppnisyfirvalda og nauðsyn þess að þau séu sjálfstæð og sæti aðhaldi.<sup>58</sup>

Fram kemur að pólitísk afskipti af samkeppnismálum séu afar óheppileg og skaði hagvöxt og samkeppnishæfni þjóða. Það hafi mjög slæm áhrif ef samkeppnisyfivöld sinni lagaframkvæmd sinni af mjög mikilli festu þegar neytendasinnuð ríkisstjórn er við völd og öfugt þegar ríkisstjórn er meira höll undir atvinnulífið. Er í þessu sambandi bent á rök sem kalli á sjálfstæði seðlabanka. Í tengslum við aðhald er fjallað um mismunandi aðferðir til þess að fjármagna samkeppniseftirlit og hvort best sé að fela einni eða fleiri stofnunum framkvæmd samkeppnisreglna.

Varðandi verkvið annars vegar samkeppnisyfirvalda og hins vegar sértækra eftirlita segir:

*„NCAs<sup>59</sup> enforce competition rules, and these rules apply to all sectors of the economy. There are no valid arguments to exclude a particular sector or a particular type of institution (eg private or public enterprises, cooperatives, professional associations). They sanction behaviour that violates competition laws—abuses of market power or cartels—should be prosecuted independently of the sector where they originate.*

*Sector regulators apply technical or economic regulation to a specific sector. They sometimes substitute themselves to the managers of the regulated firms to specify prices, quantities or qualities.*

*Both types of regulators are required. Regulation constitutes an exemption to application of competition rules. However, since the market is the best mechanism for resource allocation, regulation should cease where there is already enough competition.*

*From these principles, we deduct that both types of regulators are essential and they should be specialised in their respective domain. It is a mistake to entrust an NCA with the regulation of a particular sector. And, in view of the fact that enforcement of competition rules should be horizontal and across all*

---

<sup>58</sup> Abel M. Mateus, Why should national competition authorities be independent and how should they be accountable, European Competition Journal, júní 2007, bls. 17-30.

<sup>59</sup> Samkeppnisyfivöld.

*sectors of the economy, it is our view that sector regulators should not be entrusted with their implementation.*"<sup>60</sup>

### **3. Miguel Moura E. Silva**

Í grein Miguel Moura E. Silva er fjallað um samvinnu og samband samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita.<sup>61</sup> Í upphafi er bent á að nútíma samkeppnisreglur eigi rót sína að rekja til Sherman laganna frá 1890. Á þeim tíma hafi reglusetning (sértækt eftirlit) verið álitin í raun andstæðan við samkeppnisreglur. Gagnlegt sé að hafa í huga að á þessum tíma hafi samkeppni og reglusetning tilheyrt mismunandi hugmyndafræði um opinber afskipti af atvinnulífinu.<sup>62</sup>

Í greininni er síðan fjallað um mun á samkeppnisreglum og sérreglum og um verkaskiptingu milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita. Í niðurstöðu segir:

*„The protection of competition and economic regulation represent two forms of public intervention in the economy that seek to provide solutions for market failures and thus contribute to a more efficient economy, with a predictable legal and institutional framework – to the ultimate benefit of consumers. The essential role of competition authorities and regulatory authorities in the current model of the relationship between the state and the market must therefore be recognized and the pursuit of their common mission should be encouraged: the spreading of a competition culture through the protection of effective competition or, when this is not possible, through the replication of its benefits by means of regulatory measures.*

*Recognition of the importance, if not indeed the primacy, of competition as a principle that underlies the modern market economy and as a parameter of public intervention in the market does not put into question the existence of regulators or imply their absorption by competition authorities, quite the opposite. The stronger, more independent and effective sector regulators are, the more effective the role of a competition authority will be.”*

### **4. Annjete T. Ottow**

Aðrir fræðimenn hafa jafnframt fjallað um skipulag samkeppnis eftirlits og tengsl þess við sértækt eftirlit. Annjete T. Ottow hefur t.a.m. fjallað um kröfur til sjálfstæðis eftirlitsaðila og áhrif af sameiningu eftirlitsaðila á mismunandi sviðum. Er það mat hennar að sjálfstæði eftirlitsaðila sé viðkvæmt og hætta sé á því að það verði fyrir þrýstingi af hálfu markaðarins, opinberra aðila og stjórnmalanna. Af þeim sökum sé mikilvægt að vernda sjálfstæði eftirlitsaðila. Á vettvangi ESB hafi verið settar ákveðnar reglur til að tryggja

---

<sup>60</sup> Bls. 27-28.

<sup>61</sup> Miguel Moura e Silva, *Modalities of Co-Operation and Coherence between Competition Authorities and Sector Regulators*, birt í Mateus/Moreira, *Competition Law and Economic*, 2207. bls. 359 og áfram.

<sup>62</sup> „... it is still interesting to recall that, at least in that phase of history, competition and regulation were seen as two distinct philosophies of public intervention in the economy.”

betur sjálfstæði eftirlitsaðila en misjafnt sé hversu langt þróunin er komin eftir sviðum eftirlits.<sup>63</sup>

Í grein sinni frá því febrúar á þessu ári fjallar fræðimaðurinn um skipulag eftirlitsaðila og tekur sem dæmi sameiningu eftirlitsaðila í Hollandi árið 2013.<sup>64</sup> Sú breyting fól í sér sameiningu hollenska Samkeppniseftirlitsins (sem einnig fór með sértækt eftirlit m.a. í orkugeiranum), Póst- og fjarskiptastofnunar og Neytendaeftirlitsins, nánar er fjallað um þá sameininguna í kafla VI. 4 hér á eftir. Tekið er fram að sameiningin hafi verið gerð á grundvelli pólitískrar ákvörðunar ráðherra og að ekki hafi verið tekið tillit til andstæðra sjónarmiða og ráðlegginga sérfræðinga við töku hennar.<sup>65</sup> Þá gerir fræðimaðurinn jafnframt fyrirvara um að sú breyting sem gerð var í Hollandi sé ekki endilega fordæmi sem henti öðrum þjóðum á þessu sviði og aðeins reynslan muni sína árangurinn af henni.<sup>66</sup>

Tekið er fram að sameining stofnana feli ekki sjálfkrafa í sér samræmingu eða samlegð verkefna. Heldur sé alltaf hættu því að samræming mismunandi verkefna mistakist. Þannig geti einstaka deildir innan sameinaðrar stofnunar orðið of sjálfstæðar einingar sem deila sín á milli um orðspor, mannafla og fjárheimildir. Til að markmið með sameiningu eftirlitsstofnana náist verði að grípa til ákveðinna aðgerða til að koma í veg fyrir að einstaka deildir einangri sig og til að tryggja að samstarf og samvinna á milli deilda leiði til betri þjónustu.<sup>67</sup>

Fræðimaðurinn fjallar einnig um mismunandi tegundir skipulags eftirlitsstofna á sviði m.a. samkeppni. Tekið er fram að ýmis lönd hafi eða séu að endurskoða skipulag eftirlitsmála og dæmi séu sameiningar eftirlitsstofnana. Skipta megi sameinuðum eftirlitum upp í fjóra flokka:

- Sértæk eftirlit á morgum sviðum, t.d. BNetza í Þýskalandi.
- Samkeppnis- og neytendaeftirlit, sbr. Danmörk og Finnland.
- Samkeppnis og sértæk eftirlit sem hafa verið sameinuð, sbr. NMa í Hollandi CNMC á Spáni.
- Samkeppnis-, neytenda- og sértæk eftirlit, sbr. ACM í Hollandi

---

<sup>63</sup> Annetje T. Ottow, *The Different Levels of Protection of National Supervisors' Independence in the European Landscape, On Judicial and Quasi-Judicial Independence 2013* (bls. 139-155), bls. 154-155. „As the examples discussed in this paper demonstrate, the independence of national supervisors is fragile and can come under pressure, not only from market parties, but also from the legislator and the political sphere and administration. Experience in various Member States prompted the European Commission to issue proposals designed to reinforce the independence of the national supervisors in various sectors.”

<sup>64</sup> Annetje T. Ottow, *Erosion or innovation?, The institutional design of competition agencies—A Dutch case study*, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 2 no. 1 (2014).

<sup>65</sup> Bls. 26 og 33-34. „In the Dutch case examined in this article, the decision to combine certain functions was primarily a political decision and ignored expert advice on alternative options.”

<sup>66</sup> Bls. 27 „Practice and experience over the coming years will show whether this new institutional model proves effective. This article's aim is certainly not to advocate that every authority should rush to merge with counterparts in other sectors. The added value of multi- or cross-sectoral regulators or authorities is state-specific and maybe even authority-specific.”

<sup>67</sup> Bls. 27, sbr. einnig bls. 32-42.

Þessar tegundir eftirlita eru mismunandi og verkefni þeirra og samræmingarstig þeirra er misjafnt. Tekur fræðimaðurinn dæmi af tíu löndum þar sem ýmis konar sameining hefur átt sér stað.<sup>68</sup>

Tekið er fram að fræðimenn greini á um hvort sameina skuli eftirlit eða ekki. Þá sé einnig deilt um hvort hagur sé af því að mismunandi eftirlitsstofnanir keppi sín á milli. Tveir möguleikar séu í boði til að auka samvinnu og samræmingu á milli ólíks eftirlits (sem þó tengist að vissu marki), annars vegar að sameina stofnanir eða auka samstarf á milli þeirra. Helstu kostir þess að sameina eftirlit sé möguleikinn til að nýta mismunandi sérfræðiþekkingu betur og að samræma stefnu á mismunandi sviðum (e. *cross-fertilization*) til að bæta virkni eftirlits. Þetta megi nýta til að taka betur á flóknum verkefnum sem snerti mörg svið.<sup>69</sup>

Helsta hættan af sameiningu eftirlitsstofnana samkvæmt mati fræðimanna sé aftur á móti að eftirlit verði ómarkvisst. Þannig sé viss hættu á því að efnisrétturinn og framkvæmd á einstaka sviðum sem sameinuð eru verði fyrir skaða. Verkefni á of mörgum sviðum geti þannig leitt til þess að útkoman verði að of lítið, eða ekkert, verði gert á hverju einstöku sviði. Fræðimaðurinn tekur fram að til þess að koma í veg fyrir framangreind vandamál og að sameining verkefna verði farsæl þurfi að huga vel að mögulegri sameiningu. Í því efni sé pólitískur stuðningur, stuðningur starfsfólks og góð stofnanauppbygging mikilvægust. Þá sé mikilvægt að þau verkefni sem færð eru undir eina stofnun séu hvoru öðru til fyllingar (e. *complementary*).<sup>70</sup>

Annjete T. Ottow kemst svo að orði í grein sinni að svo virðist sem að á alþjóðavísu sé mögulega að myndast þróun í þá átt að samkeppnisyfirvöld taki að sér verkefni á breiðara sviði.

Miðað við framangreint og þá umfjöllun sem er að finna í þessu skjali er sú þróun þó ekki langt komin og ekki orðin almenn. Þá eru þau tilvik þar sem samkeppniseftirlitum hafa verið fengin verkefni á breiðara sviði æði misjöfn. Þannig er í sumum tilvikum um að ræða verkefni á sviði sértæks eftirlits, í öðrum á sviði neytendaeftirlits og enn öðrum á sviði opinberra innkaupa. Verkefni á þessum sviðum sem samkeppniseftirlitum hafa verið fengin eru jafnframt mis umfangsmikil og í sumum tilvikum er jafnframt áfram til staðar eitthvað samhliða eftirlit. Loks eru þær grundvallarbreytingar á skipulagi sem hafa átt sér stað í Hollandi og á Spáni alger undantekningu frá þróuninni almennt.

<sup>68</sup> Bls. 27-29. Ástralía, Danmörk, Finnland, Frakkland, Þýskaland, Lúxemborg, Holland, Spánn, Bandaríkin og Bretland.

<sup>69</sup> Bls. 29-32. „On the other hand, multifunctional agencies can also combine expertise and integrate policies in order to improve the agency's effectiveness in dealing with complex regulatory issues.”

<sup>70</sup> Bls. 29-32. „Some scholars have concerns that a multifunctional authority may result in a lack of focused enforcement. Antitrust lawyers fear that consolidating the different regulatory areas may dilute traditional antitrust law, while regulatory experts are afraid that all priorities and resources will be directed towards antitrust enforcement. Consumer lobbyists meanwhile are concerned that the agency will not be sufficiently focused on consumer interests. In other words, both camps fear the erosion of substantive law (whether competition law or sector-specific regulation) as a result of institutional choices.

...  
Hyman and Kovacic's extensive paper takes a different angle by identifying the factors that they regard as essential for making the design of an agency a success. In their view, it is not so much the competition approach towards design that is relevant, but rather the circumstances in which the design takes place. ... Of all these factors, they consider political support, coherence and the capacity and capability to perform the assigned functions to be of most importance. Meeting these three conditions maximizes the chosen design's chances of success and thus the agency's chances of achieving a better performance. By examining these factors, agency creators can identify the issues they will need to consider.”



## 5. CUTS

CUTS stofnunin (Center For Competition, Investment & Enconomic Regulation) fjallar um ýmis málefni tengd samkeppni og reglusetningu og hefur gefið út rit þar sem settar eru fram tillögur um heppilega framkvæmd eða lausn á tilteknum vandamálum. Í riti frá 2008 er fjallað um verkaskiptingu milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita. Niðurstaða er þessi:

*„Due to the difficulties in delineating functions, the best approach is one which involves cooperation between sector regulators and competition authorities. The starting point however is to try and appreciate the difference between technical issues and competition issues. The sector regulators should have the leading role in regulating technical issues. Thus for structural issues, which in most cases are ex ante, sector regulators should take a leading role. For competition issues, which are largely behavioural and ex post, competition authorities should take a leading role. However, though either agency can take a leading role, there should always be consultations between the two bodies to ensure that remedial measures taken by one agency are not against the mandate of the other.*

*In European Union (EU) member states, both sets of laws (competition as well as that pertaining to sector regulation) mandate, the need for the two agencies to confer with each other, while leaving behavioural issues to the competition agency and structural issues to the sector regulator. This appears to be the best model to ensure that there is cooperation and joint resolution.”<sup>71</sup>*

Í riti frá nóvember 2013 er aftur fjallað um þetta málefni. Þar er heppilegasta fyrirkomulagið talið vera að bæði samkeppnisyfirvöld og sértæk eftirlit geti beitt almennum samkeppnisreglum á markaði þar sem sértækar reglur gilda.<sup>72</sup> Jafnframt verði lög að tryggja samvinnu milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Competition Authorities and Sector Regulators: What is the Best Operational Framework?, Center For Competition, Investment & Enconomic Regulation (CUTS), október 2008 bls. 3.

<sup>72</sup> Eins og í Bretlandi, sbr. umfjöllun hér á eftir.

<sup>73</sup> CUTS, Harmonising Regulatory Conflicts, Briefing Paper, nóvember 2013.

## VI. FYRIRKOMULAG Í EINSTÖKUM RÍKJUM

### 1. Bretland

Þann 1. apríl 2014 tóku gildi í Bretlandi umtalsverðar breytingar á skipulagi eftirlits með samkeppnis- og neytendalöggjöf. Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er þessu lýst svo að runnið hafi saman stofnun sem hafði eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum (OFT) og samkeppniseftirlit (Competition Commission) og þær starfi nú undir heitinu „The Competition and Markets Authority“ (CMA). Í þessu felst ekki rétt lýsing á breytingunum í Bretlandi. Umfjöllun um þetta í minnisblaðinu virðist því byggð á misskilningi.

Rétt er að gefa stutt yfirlit yfir skipulag eftirlits sem tengist samkeppnisreglum og neytendalöggjöf fyrir breytingarnar 2014.<sup>74</sup>

#### *Skipulagið fyrir apríl 2014*

Office of Fair Trade (OFT) var stærsta stofnunin á þessu sviði. Segja má að hún hafi í grundvallaratriðum haft áþekkt verksvið og Samkeppnisstofnun hafði hér á landi fram til gildistöku núgildandi samkeppnislaga 1. júlí 2005, þ.e. annaðist bæði framkvæmd samkeppnisreglna og eftirlit með neytendalöggjöf. Nánar tiltekið voru verkefni OFT eftirfarandi:

- Framkvæmd samkeppnisreglna
- Eftirlit með almennri neytendalöggjöf
- Eftirlit með neytendalánum
- Eftirlit með fasteignasölum

Competition Commission (CC) var önnur stofnun sem hafði framkvæmd tiltekinna samkeppnisreglna með höndum. Hún hafði enga aðkomu að rannsóknum á ólögmetu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Undir hana féllu hins vegar samrunamál og markaðsrannsóknir.

Í samrunamálum var það hlutverk OFT að leggja frummat á samruna fyrirtækja. Ef OFT taldi að líkur væru á að samruni myndi raska samkeppni var stofnunni skylt að vísa málinu til CC.<sup>75</sup> CC hóf þá nýja rannsókn sem gat leitt til þess að samruni var ógiltur eða honum sett skilyrði.

Markaðsrannsóknir (market investigations) eru tæki breskra samkeppnisyfivalda til að vinna gegn samkeppnishömlum sem ekki stafa af broti á bannreglum þarlandra samkeppnislaga.<sup>76</sup> Fyrirkomulagið var með þeim hætti að OFT gat framkvæmt svonefnda markaðsathugun (market study). Ef hún leiddi til þess að OFT taldi líkur á að fyrir hendi væru aðstæður á tilteknum markaði sem gætu raskað samkeppni beindi hún málinu til

<sup>74</sup> Sjá um þau atriði t.d. 10 og 11 kafla í Whish & Bailey, Competition Law, sjöunda útgáfa 2012.

<sup>75</sup> Átti ekki við samruna á mörkuðum þar sem velta var lítil.

<sup>76</sup> Slíkt úrræði er núna að finna í íslenskum samkeppnisrétti, sbr. c-liður 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og reglur nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins. Þessu samkeppniseftirliti í Bretlandi hefur samandregið verið lýst svona: „Market studies are examinations into the causes of why particular markets may not be working well, and are currently conducted by the Office of Fair Trading (OFT). Where the findings of the market study give rise to reasonable grounds for suspecting that a feature (or combination of features) of the market(s) in the UK prevents, restricts or distorts competition, the OFT currently has the power to make a market investigation reference to the Competition Commission, or accept an undertaking in lieu of a reference. Market investigations are more detailed examinations into whether or not there is an adverse effect on competition in the market(s) of products or services referred.“ Sjá Clifford Chance Newsletter, 13. mars 2014.

CC sem hóf þá markaðsrannsókn. Sú rannsókn CC var mun ítarlegri og gat t.d. leitt til þess að gerðar væru verulegar breytingar á skipulagi viðkomandi markaðar.<sup>77</sup> Sérþæk eftirlit gátu einnig beint slíkum málum til CC, sbr. nánar hér á eftir.

CC hafði ekki heimild til þess að hefja framangreindar rannsóknir að eigin frumkvæði heldur aðeins eftir að erindi bárust frá öðrum stjórnvöldum.

Í Bretlandi er að finna m.a. eftirfarandi sérþæk eftirlit:

- OFCOM sem annast eftirlit með póst- og fjarskiptamarkaði og með ljósvakamiðlum
- OFGEM sem annast eftirlit með orkumarkaði
- OFWAT sem annast eftirlit með vatnsmarkaði
- ORR sem annast eftirlit með jarnbrautamarkaði
- CAA sem annast eftirlit með flugsamgöngum
- Monitor sem annast eftirlit með heilbrigðismarkaðnum
- FCA sem annast eftirlit með fjármálamarkaði

Þessi eftirlit annast ekki aðeins eftirlit með sérreglum heldur höfðu þau einnig, ásamt OFT, heimild til þess að grípa til aðgerða þegar brotið er gegn banni við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þau höfðu einnig heimild til þess að beina því til CC að taka þá markaði sem undir þau heyra til markaðsrannsóknar. Var mælt fyrir um samvinnu milli annars vegar OFT og hins vegar sérþæks eftirlits þegar til álita kom að beita samkeppnisreglum á markaði sem lýtur sérreglum.<sup>78</sup>

Unnt var að skjóta ákvörðunum CC og OFT til Competition Appeals Tribunal (CAT) og síðan til almennra dómstóla.

#### *Eftir breytingarnar 2014*

Í þessum breytingum sem tóku gildi í apríl 2014 fólst að OFT og CC voru lagðar niður og ný stofnun, CMA, tók til starfa. Í þessu fólst nánar tiltekið:

- CMA hefur með höndum allt það eftirlit með samkeppnisreglum sem OFT og CC höfðu með höndum. Sama stofnunin hefur þannig með höndum:
  - Eftirlit með banni við samráði
  - Eftirlit með banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu
  - Samrunaefirlit
  - Markaðsrannsóknir
- Neytendaefirlit og annað eftirlit sem OFT hafði með höndum var að mestu fært til annarra stofnana, þ.m.t. nýrra stofnana, á sviði neytendamála.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Á árinu 2009 beindi CC þeim fyrirmælum til þess fyrirtækis sem átti og rak Heathrow, Stansted og Gatwick flugvöllina í London og flugvöllina í Edinborg og Glasgow að selja frá sér Stansted, Gatwick og flugvöllin í Glasgow eða þann í Edinborg.

<sup>78</sup> Sjá nánar OFT, Concurrent application to regulated industries, desember 2005.

<sup>79</sup> CMA heldur eftir tilteknum heimildum sem varða vernd neytenda. Hún getur þannig í markaðsrannsóknnum beint fyrirmælum til að bregðast við t.d. óskýrri upplýsingagjöf til neytenda sem lið í heildarráðstöfunum til að efla virkni viðkomandi markaðar og þar með samkeppni. Bresk stjórnvöld hafa lýst þeirri breytingu á neytendaefirlit sem leiddi m.a. af stofnun CMA með eftirfarandi hætti: „Following recent consultation, we are reorganising the consumer landscape to make it simpler and more efficient. This means replacing some organisations with others, some organisations taking on more responsibility and others giving up some responsibility.

*When will you see these changes? ... We've already started work on some of them:*

Framangreind sértæk eftirlit eins og OFCOM halda sínum verkefnum (eftirlit á grundvelli sérlaga og almennra samkeppnisreglna). Hins vegar var ákvæði sem varða samstarf milli samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita styrkt og CMA hefur meira hlutverk á því sviði en OFT hafði. Eftir sem áður hefur CMA ekki hlutverki að gegna að því er varðar sértækt eftirlit.

Unnt að skjóta ákvörðun CMA til CAT. CAT eru falin aukin verkefni sem liður í breytingum til að auðvelda þolendum samkeppnisbrota að sækja rétt sinn. Mælt fyrir um flýtimeðferð (e. *fast track*) mála þegar minni fyrirtæki telja að öflug fyrirtæki séu að hindra þau í samkeppni.

#### *Rök fyrir breytingunum*

Núverandi bresk stjórnvöld telja mjög þýðingarmikið að efla samkeppniseftirlit vegna mikilvægis samkeppni fyrir efnahagslífið.<sup>80</sup> Fyrir liggur að megin tilgangur þessara breytinga var ekki sparnaður í opinberum rekstri heldur styrking samkeppniseftirlits í því

- 
- *the Citizens Advice service has launched the Consumer Service Helpline 08454 04 05 06, a replacement for the OFT's Consumer Direct helpline, and also provides online support to consumers through [Adviceguide](#)*
  - *we've set up the Consumer Protection Partnership (the National Trading Standards Board (NTSB), the Citizens Advice service, a new organisation called the Competition and Markets Authority (CMA), Consumer Futures and representatives from Scotland and Northern Ireland) to make sure there is a 'joined-up' approach to consumer issues and that we deal with the greatest problems for consumers*
  - *we've set up the National Trading Standards Board - now responsible for national and cross-local authority enforcement in England and Wales*
  - *the Convention of Scottish Local Authorities (COSLA) has set up a Scottish Consumer Protection National Enforcement Team (SCPNET), to be in charge of enforcement in Scotland*
  - *we've transferred the national co-ordination of consumer advice, information and education about consumers' rights from the OFT to Citizens Advice*
  - *the Trading Standards Institute (TSI) has taken over responsibility for educating business about consumers' rights*
  - *the Citizens Advice service has taken on responsibility for consumer advocacy*
  - *Consumer Focus' activities on regulated industries have become Consumer Futures, which will become part of the Citizens Advice service in 2014*
  - *the TSI has launched a replacement for the OFT's Consumer Code Approval Scheme*
  - *the OFT currently manages and enforces anti-money laundering for estate agents, making sure that they are following the law and taking action when an estate agent is non-compliant; by April 2014 we will move this function from the OFT to HM Revenue and Customs, who have experience in managing money laundering regulations in other areas*

*By the end of 2014:*

- *the OFT and Competition Commission will close*
- *Consumer Futures RIU will transfer to the Citizens Advice service*
- *the Competition and Markets Authority (CMA) will take over some of the OFT's consumer responsibilities, which will include the powers to deal with anti-competitive business activities, for example:*
  - *tricking people into contracts that could stop them changing suppliers*
  - *imposing excessive surcharges to change suppliers*
  - *claiming other suppliers charge more than they actually do*

*The CMA will generally use its powers for improvements across a whole market. The CMA will usually investigate individual firms only if there's likely to be a widespread benefit from that investigation."* Sjá: gov.uk government/organisations/department-for-business-innovation-skills

<sup>80</sup> Department for Business, Innovation & Skills, A Competition Regime for Growth: A Consultation on options for Reform, mars 2011 bls. 11: *"Competition is the lifeblood of a vibrant economy and fundamental to growth. Open and competitive markets:*

- make businesses more efficient and innovative;*
- help small businesses to grow and enter new markets;*
- drive lower prices and better products, services and choice for consumers;*
- enhance productivity and economic resilience. ...*

*This consultation sets out proposals for making the competition framework even more effective at supporting economic growth."*

skyni að auka hagvöxt. Einn þeirra ráðherra í bresku ríkisstjórninni sem fer með samkeppnismál hefur orðað þetta svo:

*„Although there will be some savings from bringing together the OFT's and CC's work into a single body, the government has consistently made clear that the main purpose of the competition reform exercise is to strengthen the regime to support growth. That's why the government plans to increase the budget of the CMA by £16m in 2015-2016.”<sup>81</sup>*

Í þessu skyni töldu bresk stjórnvöld það skila mestum árangri að færa neytendaeftirlit til annarra stjórnvalda og setja á fót eina stofnun sem einbeitir sér að framkvæmd samkeppnisreglna:

*„The Government believes that single CMA should have a primary focus on competition: ensuring fair and effective competition between companies and promoting competitive markets conducive to stability, growth, innovation and consumer welfare.”<sup>82</sup>*

*„Having considered the arguments for and against the provision of having a clear statutory underpinning for the CMA, on balance the Government's view is that a single primary duty for the CMA will be beneficial. The Government has therefore decided to give the CMA a primary duty, which should reflect the role the Government sees for the CMA in promoting effective competition in markets, across the UK economy, for the benefits of consumers. This duty will set the high level mission and rationale for the CMA and guide its work and its prioritisation of resources. The primary duty will underpin the competition focus of the CMA and its role in ensuring that markets as a whole are operating effectively. It is the Government's belief that it is important not to define the scope of the CMA too narrowly: it will be important for the CMA to be able to respond to a wide range of competition problems in the market.”<sup>83</sup>*

Meirihluti þeirra sem tjáði sig um þessa breytingu á undirbúningsstigi var sammála því mati breskra stjórnvalda að CMA ætti að helga sig samkeppniseftirliti.<sup>84</sup> Í fræðilegri umræðu hefur því verið haldið fram að það sé skynsamleg ráðstöfun hjá breskum stjórnvöldum að skilja að neytenda- og samkeppnisyfirlit.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Viðtal við Jo Swinson (Parliamentary Under Secretary of State/Department for Business Innovation & Skills (BIS)) í Competition Law Insight, 10 desember 2013 bls. 19.

<sup>82</sup> Department for Business, Innovation & Skills, A Competition Regime for Growth: A Consultation on options for Reform, mars 2011 bls. 87. (Breiðletrun í skjalinu sjálfu)

<sup>83</sup> Department for Business, Innovation & Skills, Growth, Competition and the Competition Regime. Government Response to Consultation, mars 2012 bls. 90. (Breiðletrun í skjalinu sjálfu)

<sup>84</sup> Department for Business, Innovation & Skills, Growth, Competition and the Competition Regime. Government Response to Consultation, mars 2012 bls. 90. OFT og CC voru hins vegar ekki sammála um þetta. CC taldi heppilegra að CME hefði aðeins með höndum samkeppniseftirlit á meðan OFT taldi rétt að þágildandi fyrirkomulagi yrði viðhaldið og hin nýja stofnun færi einnig með neytendaeftirlit. Sjá um þetta: Barbora Jedličková, One Among Many? The Role of Consumers and Their Welfare in Competition Law and Policy, European Competition Law Review [2012] 33.

<sup>85</sup> Barbora Jedličková, One Among Many? The Role of Consumers and Their Welfare in Competition Law and Policy, European Competition Law Review [2012] 33: „The objectives of competition law and consumer law differ. Based purely on the argument that competition law and consumer law do not exist to achieve the same

Í þessum breytingum í Bretlandi kom ekki fram sú tillaga að sameina hið nýja samkeppnisyfivald og eitt eða fleiri hinna sértæku eftirlita. Var þvert á móti var bent á þann mun sem er á þessum tegundum stofnana. Hins vegar var ákveðið að styrkja samstarf og samvinnu milli annars vegar CMA og hins vegar sértækra eftirlita til þess að vinna gegn tvíverknaði eða deilum. Var það talið mikilvægt þar sem nálgun þessara tveggja tegunda stjórnvalda á sín viðfangsefni sé mjög ólík þrátt fyrir að þau hafi bæði það markmið að stuðla að samkeppni.<sup>86</sup>

## 2. Belgía

Þann 3. apríl 2013 voru sett ný samkeppnislög í Belgíu og tóku breytingarnar gildi í september 2013.<sup>87</sup>

### *Staðan fyrir september 2013*

Í Belgíu hefur skipulag eftirlitsmála verið með hefðbundnum hætti, þ.e. sértæku eftirliti, eftirliti með neytendamálum og almennri framkvæmd samkeppnisreglna hefur verið sinnt af mismunandi stofnunum. Fyrir breytingarnar samanstóð belgíska samkeppniseftirlitið (BCA) af tveimur stjórnunareiningum, annars vegar forstjóra og hins vegar sérstakri stjórn.

### *Eftir breytingarnar 2013*

Með lögunum var skipulagi BCA breytt töluvert. Nú mun BCA vera sjálfstæð stofnun og stjórn þess skipuð forseta eftirlitsins, saksóknara samkeppnisbrota, yfirhagfræðingi og yfirlögfræðingi. Ákvarðanir þar sem gripið er til íhlutunar eru teknar af sérstöku ráði (e. *Competition college*) sem hliðsett er stofnuninni. Markmið þessarar endurskoðunar á samkeppnislögum var m.a. að auka skilvirkni og málshraða eftirlitsins.<sup>88</sup> Í þessari endurskoðun á tilhögun samkeppniseftirlits fólst ekki sameining við aðrar sértækar eftirlitsstofnanir og BCA fer eitt, ásamt dómstólum, með vald til þess að framkvæma samkeppnislöggjöfina. Þá hefur BCA ekki eftirlit með neytendalöggjöf eða fjölmiðlum.<sup>89</sup>

### *Rök fyrir því að breyta ekki skipulagi eftirlitsmála*

Samkvæmt BCA skarast ekki löggjöf vegna samkeppnismála við löggjöf vegna sértæks eftirlits í Belgíu. Það sé vegna ólíks eðlis eftirlitsins (ex ante vs. ex post) og eftirlitsheimilda. Þannig tilkynna sértæk eftirlit BCA um brot á sérreglum með það í huga að slík brot kunni einnig að varða við samkeppnislög. Mikilvægt sé þó að gott samstarf sé á milli BCA og sértækra eftirlita. Í Belgíu starfa sérstakir eftirlitsaðilar m.a. á sviði orku, viðskipta, fjarskipta og pósts. BCA hefur frá 2013 staðið fyrir reglulegum óformlegum fundum á meðal forstjóra umræddra eftirlitsstofnana. Þá hefur verið hafin vinna við

---

*goals and to protect the same interest, the initiative of the UK Government in separating competition law and consumer law, and thus introducing a single competition authority, is welcomed."*

<sup>86</sup> Department for Business, Innovation & Skills, A Competition Regime for Growth: A Consultation on options for Reform, mars 2011 bls. 73: „In institutional terms, there needs to be close cooperation between the sector regulators and the general competition authorities in order to avoid conflicting or overlapping engagement with regulated businesses. This is important, as while both competition law and sectoral regulation have a common objective of promoting or enabling fair competition, the mandate and approach of general competition authorities is quite different from those of the sector regulators."

<sup>87</sup> Bók IV. í nýrri viðskiptalögbók Belga.

<sup>88</sup> Stefan Raes, Belgium; Competition Council, The European Antitrust Review 2013, Section 3: Country Chapters.

<sup>89</sup> [http://economie.fgov.be/en/entreprises/competition/about\\_authority/powers/](http://economie.fgov.be/en/entreprises/competition/about_authority/powers/).

samstarfssamninga á milli annars vegar BCA og orkueftirlitsins og hins vegar BCA og fjarskipta- og pósteftirlitsins, sbr. grein IV.43 í viðskiptalögabókinni sem heimilar gerð slíkra samstarfssamninga.<sup>90</sup>

Til að tryggja gott samstarf á milli eftirlitsstofnana þarf að mati BCA að tryggja: Að sömu efnisreglum sé ekki beitt af hálfu fleiri en eins eftirlits; að sú stofnun (sértækt eftirlit eða samkeppnisyfirvald) sem hafi mál til meðferðar geti leitað sjónarmiða annarra stofnana; loks þurfi til að tryggja góða framkvæmd á samstarfi á milli eftirlitsstofnana að vera heimilt að skiptast á öllum upplýsingum sem verða til við rannsókn mála.<sup>91</sup>

### 3. Spánn

Í júní 2013 tóku gildi lög á Spáni sem fólu í sér verulegar breytingar á skipulagi eftirlits og komu þessar breytingar að fullu til framkvæmda í október sama ár, lög nr. 3/2013. Rétt er að gefa fyrst stutt yfirlit yfir fyrirkomulagið fyrir breytingarnar.<sup>92</sup>

#### *Skipulagið fyrir október 2013*

Spænska samkeppniseftirlitið (NCC) hafði með höndum almenna framkvæmd samkeppnisreglna.

Eftirlitsaðilar með einstökum mörkuðum (sector regulators) höfðu eftirlit með sérlögum sem gilda á viðkomandi markaði. Um var að ræða eftirfarandi stjórnvöld:

- Fjarskiptaeftirlit
- Pósteftirlit
- Orkueftirlit
- Járnbrautareftirlit
- Samgöngueftirlit
- Flugvallaeftirlit
- Útvarps- og sjónvarpseftirlit

#### *Eftir breytingarnar 2013*

Í breytingunum fólst að allir framangreindir eftirlitsaðilar voru lagðir niður og nýrri stofnun komið á fót sem hefur með höndum eftirlitsverkefni forvera sinna. (Nacional de los Mercados y la Competencia, NCMC). Aftur á móti voru verkefni á sviði neytendaverndar ekki sameinuð NCMC. Sú stofnun sem sér um neytendaeftirlit Spáni var nýlega sameinuð matvælaeftirliti (AECOSAN).

<sup>90</sup> Ræða Dr. Jacques Steenbergen, Competition authorities and sector regulators, á fundi samtaka evrópskra Samkeppniseftirlita (ECA) í Prag 21-22 maí 2014.

<sup>91</sup> Sama heimild.

<sup>92</sup> Umfjöllun um Spán byggist á eftirfarandi heimildum: Ana Valiente, What is it like to have a Single, Multi-Sector Regulator – the Spanish Experience, Journal of European Competition Law & Practice, 26. mars 2014. Pedro Callol García, Ever doubted the „convergence“ of competition and regulation? Spain intergrates its sector regulators and the Competition Authority under a single agency roof, European Competition Law Review, [2013] 34, 12. Hogan Lovells, Important changes to the antitrust institutional structure in Spain, Antitrust Competition and Economic Regulation E-alert, 20. júní 2013. Edurne Navarro Varona & Luis Moscoso, Merger of Competition Authority and Regulators in Spain: Creation of the National Markets and Competition Commission, European Competition Law Review, [2013] 34, 10.

Engar breytingar voru gerðar á þeim lögum og reglum sem viðkomandi stofnanir önnuðust framkvæmd á og hið sama gildir um málsmeðferðarreglur sem giltu fyrir hverja stofnun fyrir sig. Að þessu leyti er eftirlit með atvinnulífinu á Spáni óbreytt.<sup>93</sup>

NCCM er stýrt af ráði og forstjóra. Í ráðinu sitja 10 menn og er því skipt upp í tvær deildir. Önnur deildin fjallar um samkeppnismál og hin um sértækt eftirlit. Ráðið kemur saman í heild sinni ef upp kemur ágreiningur eða um mikilvægt málefni er að ræða. Ráðið er sá aðili sem tekur ákvarðanir og hefur verið bent á hversu víðfemt og ólík viðfangsefni þessu eru. Ráðið þarf þannig að fjalla um:

- Fjárfestingaráætlanir fyrir raforkudreifingarkerfi
- Tryggja aðgang að innviðum vegna samgangna með járnbrautum
- Verðlagningu á þjónustu sem lýtur verðlagskvöðum
- Samkeppniseftirlit á mörkuðum þar sem engar sérreglur eru.<sup>94</sup>

Stofnunin er deildaskipt og annast deildirnar rekstur mála sem heyra undir þær. Um er að ræða fjórar aðaldeildir og undir þær heyra undirdeildir:

- Flutninga- og póstdeild. Undirdeildir:
  - Flugsamgöngur
  - Járnbrautir
  - Póstur
  - Markaðsathuganir
- Orkudeild. Undirdeildir:
  - Raforka
  - Gas
  - Verðlags- og efnahagslegt eftirlit
  - Orkutengdir markaðir
- Fjarskipta- og fjölmiðladeild. Undirdeildir:
  - Fjarskiptareglusetning
  - Athuganir á fjarskiptamarkaði
  - Tæknilegt eftirlit á fjarskiptamarkaði
  - Fjölmiðlar
- Samkeppnisdeild. Undirdeildir:
  - Iðnaður og orka
  - Upplýsingasamfélagið
  - Þjónusta
  - Samráð keppinauta og niðurfellingareglur
  - Eftirlit

Kemur fram að þetta skipulag sé svipað og gildi í Hollandi.

#### *Rök fyrir breytingunum*

<sup>93</sup> Við breytingarnar voru þó ákveðin verkefni á sviði fjölmiðlaeftirlits færð til ráðuneyta. Þá eru sérstök fjölmiðlaeftirlit starandi í einstaka héruðum Spánar. Sjá; Pedro Callol Garcia, Ever doubted the „convergence“ of competition and regulation? Spain integrates its sector regulators and the Competition Authority under a single agency roof, ECLR v. 34 i. 12 2013, bls. 644.

<sup>94</sup> Sjá Pedro Callol García, bls. 643.



Í frumvarpi til laga, þar sem framangreindar breytingar voru lagðar til og varð að lögum nr. 3/2013, eru breytingarnar rökstuddar í fyrsta lagi með því að hinn mikli fjöldi eftirlitsaðila dragi úr réttaröryggi og trausti á stjórnvöldum. Hann leiði til ósamrýmanlegra eða misvísandi niðurstaðna í skyldum málum. Þessu til stuðnings er bent á að samkeppnisyfirvöld og fjarskiptayfirvöld hafi haft ólíka skoðun á því hvort samkeppni væri fullnægjandi á tilteknum fjarskiptamarkaði og hvort fyrirtæki á honum hefði markaðsstyrk. Sameiningin myndi vinna gegn þessu.

Í öðru lagi var talið að sameiningin myndi stuðla að kostnaðarhagræði. Var á því byggt að sá sparnaður næmi 28 milljónum evra. Í þriðja lagi var byggt á því að sameinuð stofnun væri fljótari að afgreiða mál sem varða flókna markaði þar sem breytingar vegna nýrrar tækni eru örar.

Umræddar breytingar voru mjög umdeildar. Þegar frumvarpið kom fram var það gagnrýnt af fræðimönnum, lögmönnum, viðkomandi eftirlitsstofnunum og framkvæmdastjórn ESB.<sup>95</sup>

Í fræðigreini sem birt var í lok mars sl. er fjallað með gagnrýnum hætti um þessar breytingar.<sup>96</sup> Varðandi rökin fyrir breytingunum er bent á þetta:

- Tiltölulega fá dæmi eru um mál þar sem annars vegar NCC og hins vegar eftirlitsaðilar með einstökum mörkuðum hafa komist að misvísandi niðurstöðum. Sú staðreynd að slík stjórnvöld geti komist að mismunandi niðurstöðum séu ekki sterk rök fyrir sameiningu stofnana.
- Svo virðist sem sparnaðurinn verði ekki 28 milljónir evra heldur um 9,4 milljónir. Þetta sé hlutfallslega lítill ávinningur.
- Fyrir breytingarnar var þegar búið að grípa til ráðstafana sem áttu að tryggja hraðari málsmeðferð. Til viðbótar hafi hin eldri stjórnvöld verið all skilvirk.

Bendir höfundur á að fram hafi komið að raunverulegur tilgangur þessara breytinga hafi verið vilji nýrrar ríkisstjórnar á Spáni (sem tók við á árinu 2011) til að skipta út ráðsmönnum/stjórnarmönnum í stjórnun umræddra eftirlitsaðila sem fyrri ríkisstjórn skipaði. Niðurstaða höfundar að þessu leyti er eftirfarandi:

*„...the opinions which state that the new authority is a means for the Government to remove those members of different regulators appointed by the previous government may rank at the same level as the objectives stated in the Preamble of Act 3/2013.”*

Höfundur leggur síðan mat á hvaða áhrif þessar breytingar hafi haft á framkvæmd spænskra samkeppnislaga. Bendir hann á þann mun sem er á sértæku eftirliti og framkvæmd samkeppnisreglna og mörk milli þessa séu óskýr í hinni nýju stofnun. Nefnir hann dæmi um mál á fjarskiptamarkaði þar sem CNMC hafi horft framhjá

<sup>95</sup> Sjá Pedro Callol García, bls. 642: „The creation of the CNMC Act has been criticised from different perspectives. For instance, the hitherto independent NRAs (in particular the the telecoms and energy NRAs) as well as the NCC, published different reports disapproving the merger. Academics, practiconers and even current officials of both the NCC and the NRAs have (privately and reservedly) expressed their worries and misgivings. The European Commission has publicly stated its doubts concerning the independence of the new regulator.”

<sup>96</sup> Ana Valiente, sjá nmgr. 84 hér að framan (höfundur er sjálfstætt starfandi lögmaður).

samkeppnisþætti þess. Dregur hann þessa ályktun af framkvæmdinni: „So far, the regulatory side of cases has prevailed over the competition aspect“. Hins vegar sé ekki langt frá því að lögin tóku gildi og unnt sé að gera endurbætur.

Í annarri fræðigreini er bent á að stjórnvöld hafi sagt að þessi breyting væri í samræmi við þróun annars staðar og hún miði að því að ná fram stærðarhagkvæmni og stuðla að samræmdri lagaframkvæmd. Höfundur bendir hins vegar á að þessi breyting eigi sér aðeins eina fyrirmynd og það sé Holland. Reyndar sé að finna í Þýskalandi sértækt eftirlit sem hefur með höndum eftirlit með sérreglum á ýmsum mörkuðum en þar sé einnig fyrir hendi sjálfstætt samkeppnisyfirlit. Aðeins á Spáni og í Hollandi sé að finna það nýmæli að sama stofnun annist bæði sértækt eftirlit og framkvæmd samkeppnisreglna. Einnig kemur fram í greininni að NCC og spænska fjarskiptaeftirlitið hafi átt í deilum og þessi lagasetning geti unnið gegn því.

Höfundur bendir á að CNMC muni beita sömu efnis- og formreglum og NCC. Að því leyti sé engin breyting. NCC hafi hins vegar náð miklum árangri í upprætingu á ólögsmætum samráði. Uppi sé ótti á Spáni um að CNMC muni draga úr eða hægja á þeirri lagaframkvæmd. Bent er á Holland í þessu samhengi:

*„In the Netherlands, some have voiced concerns that the ACM<sup>97</sup> has been less active in its anti-cartel activity since its inception. One can only wait and see whether the CNMC will continue its predecessor's intense anti-cartel activity.“*

Í einni fræðigreini til viðbótar er sagt að enginn í Evrópu hafi gert samskonar breytingar og Spánn.<sup>98</sup> Aðeins í Hollandi hafi átt sér stað svipaður samruni eftirlitsstofnana en á Spáni sé gengið lengra. Um sé ræða verulega umfangsmikið verkefni sem skapi miklar áskoranir. Þá hafi samruninn verið mjög umdeildur meðal fræðimanna og lögmanna. Síðan segir:

*„As is well known, the method of analysis of market dynamics and the objectives of competition law and industry regulation do not always coincide. Although the new body will have co-ordination mechanisms to ensure a consistent application of both competition and regulatory law, it will need to perform a balancing act for the the objectives of different branches of the Law. Certain differences of approach may arise, in particular in aspects such as the definition of market power, third party access to networks, unbundling, public service obligations. It remains to be seen to what extent the coordination mechanisms will be able to resolve these potential discrepancies. Also, the question of whether the joint enforcement of industry regulation and competition rules will have an impact on competition policy in the future remains open.“*

#### **4. Holland**

Eins og fram kemur í framangreindu riti UNCTAD frá 2010 hafa flest ríki í heiminum valið það fyrirkomulag að fela bæði samkeppnisyfirlitum og sértækum eftirlitum eftirlit með

<sup>97</sup> Hin nýja sameinaða stofnun í Hollandi.

<sup>98</sup> Eduarne Navarro Varona & Luis Moscoso, sjá nmgr. 84 hér að framan.

tilteknum mörkuðum. Hins vegar sé að finna undantekningar á þessu og bendir UNCTAD í því sambandi á Holland og Perú. Þann 1. apríl 2013 tóku gildi breytingar í Hollandi þar sem gengið var lengra að þessu leyti.

#### *Staðan fyrir apríl 2013*

Fram til ársins 2013 hafði hollenska samkeppniseftirlitið (NMa) með höndum annars vegar framkvæmd samkeppnisreglna og hins vegar sértækt eftirlit á orkumarkaði (gas og rafmagn) og á sviði samgangna (flugvellir, járnbrautir og almenningsamgöngur).

Einnig var fyrir hendi stofnun sem hafði með höndum póst- og fjarskiptaftirlit (OPTA) og stofnun sem sinnti neytendamálum (CA).

#### *Eftir breytingarnar 2013*

Í breytingunum fólst að NMa, CA og OPTA voru lagðar niður og ný stofnun, ACM, tók við hlutverki þeirra. Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er gerð grein fyrir skipulagi ACM og vísast til þess.

Hér ber að hafa í huga að tæknilegt eftirlit á fjarskiptamarkaði (t.d. netöryggi, skipulag tíðnisviðsins og öryggi fjarskiptabúnaðar) féll ekki undir verkefni OPTA og var ekki fært til ACM.

Með þessum breytingum á eftirlitskerfinu í Hollandi var fjölmiðlaeftirlit ekki sameinað almennu samkeppniseftirliti. Í Hollandi sinnir sjálfstæð stjórnarsýslustofnun almennu eftirliti með fjölmiðlum (h. *Commissariaat voor de Media, CvdM*).

#### *Rök fyrir breytingunum*

Í grein Annetje T. Ottow, prófessors við Utrecht háskóla er gerð grein fyrir þessum breytingum.<sup>99</sup> Fram kemur að fræðimanninum hafi verið falið það hlutverk að leiða vinnu tengdri sameiningu þessara stofnana eftir að löggjafinn hafði tekið þá ákvörðun að framkvæma hana.

Í upphafi er bent á það að skipulag stofnana geti verið með mismunandi hætti og í fræðunum sé reynt að greina ástæður þess að tiltekið skipulag er valið. Síðan er lýst með hvaða hætti umrædd ákvörðun um sameiningu var tekin í Hollandi:

*„In the Dutch case examined in this article, the decision to combine certain functions was primarily a political decision and ignored expert advice on alternative options.“*

Segir að sökum þessa sé ekki ástæða til þess að greina rökin fyrir þessum breytingum heldur verði í greininni fjallað um hvernig sé best að framkvæma slíka samruna. Hollenski löggjafinn hafi falið stjórnnum NMa, CA og OPTA að framkvæma þennan samruna og grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana til þess að hann skili árangri. Ljóst sé að það skili engum árangri í sjálfu sér að renna saman ólíkum stofnunum. Þvert á móti sé hætta á því að upp komi deilur milli mismunandi deilda og barátta um m.a. fjárframlög.

<sup>99</sup> Annetje T. Ottow, *Erosion or innovation? The institutional design of competition agencies—A Dutch case study*, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 2 no. 1 (2014).

Því hafi verið nauðsynlegt að grípa til margskona ráðstafana til að tryggja samvinnu og skilvirka framkvæmd. Í því sambandi hafi við skipulagningu ACM þrjú meginatriði verið lögð til grundvallar.

Í fyrsta lagi að móta heildræna stefnu fyrir hina nýju stofnun sem eigi að hafa mótandi áhrif á allt eftirlit og starfsemi hennar. Í öðru lagi að stuðla að því að stjórnendur og starfsfólk séu reiðubúin til að ráðast í breytingar og hafi trú á því að þær skili árangri og í þriðja lagi koma í veg fyrir myndun „sílóa“, þ.e. að einstakar deildir starfi ekki einangrað.

Tíminn verði að leiða í ljós hvort þessi tilraun heppnist og ekki sé sjálfgefið að þessi breyting eigi við í öðrum ríkjum:

*„Practice and experience over the coming years will show whether this new institutional model proves effective. This article's aim is certainly not to advocate that every authority should rush to merge with counterparts in other sectors. The added value of multi- or cross-sectoral regulators or authorities is state-specific and maybe even authority-specific. The model chosen in the Netherlands is not necessarily, therefore, a suitable model for every state.“*

## **5. Portúgal**

Í júlí 2012 tóku gildi ný samkeppnislög í Portúgal. Í ljósi þessara nýlegru breytinga má horfa til þess hvort sé skipulag eftirlits í Portúgal.<sup>100</sup>

### *Fyrir 2012*

Á árinu 2003 tóku gildi í Portúgal ný samkeppnislög og fólu þau í sér verulegar breytingar. Í þeim breytingum fólst m.a. að portúgalska samkeppniseftirlitið var stofnað. Hvað varðar eftirlit með mörkuðum þar sem sérreglur gilda annast sértæk eftirlit (eins og t.d. fjarskiptaeftirlit og orkueftirlit) eftirlit með þeim og samkeppniseftirlitið framkvæmd samkeppnisreglna.<sup>101</sup>

### *Breytingarnar 2012*

Nýju samkeppnislögin voru sett vegna efnahagserfiðleikana sem Portúgalir hafa glímt við. Var þessi lagasetning ákveðin í samráði við „Troikuna“ (þ.e. Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, framkvæmdastjórn ESB og Seðlabanka ESB) sem liður í að auka samkeppnishæfni portúgalska atvinnulífsins.

Felst í breytingunum veruleg styrking samkeppnisreglna. Húsleitarheimildir eru auknar og ná nú til heimila stjórnenda fyrirtækja. Þá eru niðurfellingarreglur (leniency) styrktar í því skyni að berjast gegn samráði. Heimildir til þess að forgangsraða málum voru teknar upp þannig að portúgalska samkeppniseftirlitið þarf ekki að bregðast við sérhverri kvörtun heldur getur einbætt sér að stærri málum. Þá var gerð breyting sem heimilar nýjum dómstól að hækka sektir sem portúgalska samkeppniseftirlitið hefur lagt á fyrirtæki.

<sup>100</sup> Sjá Mondag, Portugal Adopts New Competition Law, 26. júní 2012.

<sup>101</sup> Sjá Miguel Moura e Silva, *Modalities of Co-Operation and Coherence between Competition Authorities and Sector Regulators*, birt í Mateus/Moreira, *Competition Law and Economic*, 2207. bls. 359 og áfram.

Engar breytingar voru gerðar á því fyrirkomulagi að sértæk eftirlit annast eftirlit með sérreglum og samkeppniseftirlitið fer með framkvæmd samkeppnisreglna. Þá sinnir stofnunin ERC eftirliti með fjölmiðlum í Portúgal (p. *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*). Þá fellur eftirlit með neytendamálum í Portúgal undir ráðuneyti viðskipta, þjónustu og neytendaverndar. Undir ráðuneytinu starfar sérstakur forstjóri neytendamála (e. *Consumer Directorate-General*).<sup>102</sup>

## 6. Finnland

Í Finnlandi falla samkeppnis- og neytendamál undir málefnasvið ráðuneytis atvinnu- og efnahagsmála sem ber m.a. ábyrgð á gerð frumvarpa sem varða sviðið og málum sem varða ólögmaeta ríkisaðstoð.<sup>103</sup> Með lögum nr. 661/2012 voru gerðar breytingar á skipulagi eftirlitsmála í Finnlandi.

### Staðan fyrir 2013

Fram til ársins 2013 var samkeppniseftirlit í Finnlandi á hendi einnar stofnunar (s. *Konkurrensverket*). Hafði stofnunin með höndum hefðbundna framkvæmd samkeppnisreglna, þ.e. samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu, samruna og opinberar samkeppnishömlur.

### Eftir breytingar 2013

Í upphafi árs 2013 voru þær stofnanir sem sáu um framkvæmd neytendamála og samkeppnisreglna í Finnlandi sameinaðar í eina stofnun Samkeppnis- og neytendaeftirlitið (s. *Konkurrens- og konsumentverket, KKV*).<sup>104</sup> Stofnanirnar voru sameinaðar með lögum nr. 661/2012. Með lögnum var þeim efnisreglum sem hvor stofnun hafði eftirlit með ekki breytt. Hlutverk nýju stofnunarinnar er að framkvæma samkeppnis- og neytendastefnu stjórnvalda og m.a. að gera tillögur og taka ákvarðanir sem ýta undir virka samkeppni og vernd neytenda, sbr. 1. og 2. gr. laganna. Stofnuninni er skipaður forstjóri (s. *generaldirektör*) sem og tveir sérstakir yfirmenn (s. *överdirektörer*) annars vegar yfir samkeppnissviði og hins vegar neytendasviði, sbr. 3. gr. laganna. Sá yfirmaður sem skipaður er yfir neytendasviði skal jafnframt fara með embætti umboðsmanns neytenda. Í öðrum kafla laganna er að finna sérstök ákvæði sem varða umboðsmann neytenda.

Í Finnlandi starfar jafnframt önnur stofnun á sviði neytendamála, Rannsóknarstofnun neytendamála (s. *Konsumentforskningscentralen*).<sup>105</sup> Stofnunin er sjálfstæð stofnun sem sér um rannsóknir á ýmsum þáttum sem tengjast hag neytenda.<sup>106</sup>

### Rök fyrir breytingunum

Helstu rökin fyrir sameiningu stofnananna voru annars vegar að styrkja eftirlit og auka sýnileika samkeppni og neytendamála í þjóðfélaginu.<sup>107</sup> Markmið beggja stofnana sé að

<sup>102</sup>Sjá umfjöllun um skipan eftirlits með neytendamálum í Portúgal [http://ec.europa.eu/consumers/archive/overview/country\\_profile/PT\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/overview/country_profile/PT_web_country_profile.pdf).

<sup>103</sup>[http://www.tem.fi/sv/konsumenterna\\_och\\_marknaden](http://www.tem.fi/sv/konsumenterna_och_marknaden).

<sup>104</sup><http://www2.kkv.fi/sv-FI/>.

<sup>105</sup><http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/sv>.

<sup>106</sup>[http://www.tem.fi/sv/konsumenterna\\_och\\_marknaden/konsumentfragor](http://www.tem.fi/sv/konsumenterna_och_marknaden/konsumentfragor).

<sup>107</sup> Sjá frumvarp til laganna, RP 108/2012 rd, <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=RP+108/-2012&base=errp&palvelin=www.riksdagen.fi&f=WORD&kieli=ru>.

bæta virkni markaðarins og tryggja hagsmuni neytenda. Hins vegar var markmiðið að ná fram aukinni hagræðingu einkum hvað varðar stjórnun og upplýsingatækni. Í álit nefndar finnska þingsins kom fram að þó ákveðin rök mæli með því að verkefni séu hjá tveimur sjálfstæðum stofnunum kalli hagræðingarkrafa í ríkisrekstrinum á sameiningu.<sup>108</sup> Í frumvarpinu þar sem fjallað er um áhrif breytinganna á fyrirtæki kemur fram að þau verði engin enda áfram sömu efnisreglur í gildi. Við gerð frumvarpsins var litið til skipan í ákveðnum ríkjum ESB (þ. á m. í Danmörku), Bandaríkjunum og Ástralíu. Fjárreiður stofnunarinnar fyrir árið 2013 voru um 13 m. evra og starfsmenn stofnunarinnar eru um 150.

Verkefni sameinuðu stofnunarinnar á sviði neytendamála eru ekki að öllu leyti sambærileg þeim verkefnum sem hvíla á Neytendastofu hér á landi. Verkefni sem varða tæknileg atriði, öryggi og endingu vöru eru á hendi finnska Öryggis- og efnaeftirlitsins (Tukes).<sup>109</sup>

Þá er ekki að sjá á frumvarpi til laga nr. 661/2012 né öðrum gögnum að til skoðunar hafi komið að sameina finnska samkeppniseftirlitið og sértæk eftirlit með ákveðnum mörkuðum, t.a.m. á sviði fjarskipta, pósthjónustu eða orku. Finnska fjarskiptaftirlitið (s. *Kommunikationsverket*) hefur eftirlit með Internet- og símaþjónustu, útvarps- og sjónvarpsútsendingum, pósthjónustu og upplýsingaöryggi.<sup>110</sup> Finnska Raforkueftirlitið (s. *Energimyndigheten*) hefur eftirlit með orkumarkaðnum (gas og rafmagn) í Finnlandi. Þá eru verkefni þess einnig á sviði umhverfisverndar, hagkvæmari nýtingu orku og aukinnar notkunar endurnýtanlegra orkugjafa.

## 7. Danmörk

Í Danmörku falla samkeppnis- og neytendamál undir málefnasvið atvinnuvega- og þróunarráðuneytisins (d. *erhvervs- og vækstministeriet*).<sup>111</sup> Í ágúst 2010 voru gerðar breytingar á skipan samkeppnis- og neytendaeftirlits í Danmörku sem fólu það í sér að eftirlit með þessum málaflokkum var sameinað undir eina stofnun.

### *Staðan fyrir 2010*

Fyrir breytingarnar 2010 voru tvær sjálfstæðar stofnanir sem sáu um eftirlit með samkeppnis- og neytendamálum. Annars vegar Samkeppniseftirlitið (d. *Konkurrencestyrelsen*) og hins vegar Neytendaeftirlitið (d. *Forbrugerstyrelsen*).

### *Eftir breytingar 2010*

<sup>108</sup> Sjá álit fjármálanefndar finnska þingsins frá 23. október 2012. „De allt strängare kraven på statsfinanserna har satt press på att se över förvaltningen och kritiskt titta på de existerande strukturerna. Även om profilen på de ärenden som handhas vid respektive ämbetsverk talar för självständiga verk, är det viktigt att acceptera realiteterna i den offentliga ekonomin, även då beslut fattas om ämbetsverksstrukturen. I och för sig är ett ämbetsverks självständighet godtagbar, men den förlorar sin betydelse om den allt snålare finansieringen leder till att det finns allt mindre pengar för det egentliga expertarbetet när en oproportionellt stor bit går åt till att upprätthålla de administrativa strukturerna. Ett stort ämbetsverk tål bättre det ekonomiska klimatet än två små.”

<sup>109</sup> <http://tukes.fi/en/Tieto-meista/> „Tukes is tasked with the oversight and promotion of technical safety and conformity related to products, services and production systems, mining, consumer safety, chemical safety, and the safety and quality of plant protection products.”

<sup>110</sup> <https://www.viestintavirasto.fi/en/index.html>.

<sup>111</sup> <http://www.evm.dk/arbejdsomraader/vaekst-og-konkurrenceevne>.

Kerfið í Danmörku er svipað því skipulagi sem gildi á Íslandi fyrir lagabreytingar 2005 að því leyti að Samkeppnis- og neytendaeftirlitið (d. *Konkurrence- og forbrugerstyrelsen*) fer með daglega framkvæmd neytendalöggjafar og samkeppnislaga en eftirlitið er undirstofnun ráðuneytisins, sbr. 6. kafli dönsku samkeppnislaganna nr. 700/2013.<sup>112</sup> Ákvarðanir á grundvelli laganna eru teknar af sérstöku sjálfstæðu samkeppnisráði sem skipað er formanni og 17 öðrum meðlimum, sbr. 14. og 15. gr. laganna. Unnt er að áfrýja ákvörðunum samkeppnisráðs til áfrýjunarnefndar samkeppnismála innan fjögurra vikna frá því að tilkynnt var um ákvörðun, sbr. 7. kafli laganna.

Auk samkeppnismála eru verkefni danska Samkeppnis- og neytendaeftirlitsins eftirfarandi:

- Að starfa sem skrifstofa fyrir sjálfstæðan umboðsmann neytenda, sem m.a. ber ábyrgð á lögum sem snúa að markaðssetningu vöru og þjónustu.
- Stofnunin hýsir sérstaka stofnun um vatnsbirgðir (d. *Forsyningssekretariatet*) sem m.a. er ætlað að fylgjast með verðlagningu vatnsveitufyrirtækja og setja þeim mörk hvað varðar álagningu.
- Taka á móti kvörtunum frá neytendum sem varða vöru og þjónustu sem keypt er af fyrirtækjum.
- Málsvarahlutverk, stofnunin gerir rannsóknir á markaðnum og beinir tilmælum til opinberra aðila um atriði sem betur mættu fara í lagasetningu og framkvæmd laga. Stofnunin beinir jafnframt tilmælum til fyrirtækja og neytenda sem til þess eru fallin að auka samkeppni og vitund í neytendamálum.

Stofnunin hefur einnig ákveðið eftirlit með reglum á sviði opinberra innkaupa. Þá starfar sérstök kærunefnd útboðsmála sem hýst er af atvinnuvegaráðuneytinu.<sup>113</sup>

#### *Rök fyrir breytingum*

Atvinnuvega- og þróunarráðherra (þá efnahags- og atvinnuvegaráðherra) tók ákvörðun um að sameina embættin frá og með 19. ágúst 2010.<sup>114</sup> Í minnisblaði atvinnuveganefndar þingsins frá 19. ágúst 2010 er fjallað um sameiningu stofnananna.<sup>115</sup> Þar kemur fram að helsti hvatinn að sameiningunni hafi verið að styrkja bæði samkeppnis- og neytendastefnu stjórnvalda. Af samrunanum hljótist ákveðin fagleg samlegðaráhrif og neytenda- og samkeppnisstefna styðji við hvor aðra. Neytendur njóti aukinnar samkeppni með lægri verðum og betri gæðum vöru og þjónustu. Þá séu virkir og vel upplýstir neytendur mikilvægir fyrir virka samkeppni á markaði.

Var það jafnframt markmið með sameiningunni að nýta betur þá fjármuni sem renna til eftirlitanna. Væri möguleiki á ákveðinni hagræðingu í rekstrinum, sem nýta mætti til að sinna eftirliti betur en áður miðað við sama fjárlagaramma.

<sup>112</sup> Lagabreytingin 2013 fól í sér auknar heimildir fyrir samkeppnisyfirlit til að beita íhlutunum. Meðal annars fól breytingin í sér að þátttaka einstaklinga í samráðsbrotum getur varðað allt að 6 ára fangelsi. Þá voru heimildir til að sekta fyrirtæki útvíkkaðar og fjárhæð mögulegra sekta hækkuð. Agnete Gersing, Denmark: Competition and Consumer Authority, The European Antitrust Review 2014, Section 3: Country Chapters.

<sup>113</sup> <http://erhvervsstyrelsen.dk/klagenaevnet-for-udbud>.

<sup>114</sup> Sjá frétt um sameininguna, <http://www.dr.dk/Nyheder/Penge/2010/08/19/140550.htm>.

<sup>115</sup> Erhvervsudvalget, Notat - Fusion af Forbrugerstyrelsen og Konkurrencestyrelsen, 19. ágúst 2010. <http://www.ft.dk/samling/20091/almDel/eru/bilag/301/882089.pdf>.

Hlutverk stofnunarinnar á sviði neytendamála er ekki að öllu sambærilegt hlutverki Neytendastofu hér á landi. Stofnunin fer t.a.m. ekki með tæknilegt eftirlit með vöru og þjónustu<sup>116</sup> og þá er ábyrgð á ýmsum málaflokkum, m.a. reglum um markaðssetningu, á hendi umboðsmanns neytenda.<sup>117</sup>

Þá fara sjálfstæðar stofnanir með sértækt eftirlit á sviði orkumála (d. *Energitilsynet*), fjarskipta (d. *Erhvervsstyrelsen*) og pósts (d. *Trafikstyrelsen*) í Danmörku. Þá er fjölmiðlaeftirlit í Danmörku framkvæmt af sérstakri stofnun (d. *Kulturstyrelsen*) sem fellur undir málefna svið menningarmálaráðuneytisins.

## 8. Noregur

Í Noregi falla samkeppnismál undir málefna svið norska atvinnuvega- og sjávarútvegsráðuneytisins (n. *nærings- og fiskeridepartementet*). Ráðuneytið er jafnframt sá aðili sem áfrýja má ákvörðunum norska Samkeppniseftirlitsins til.<sup>118</sup> Stofnanauppbyggingu samkeppnisyrivalda í Noregi hefur ekki verið breytt með verulegum hætti undanfarin ár. Norska Samkeppniseftirlitið hefur eftirlit með hefðbundnum samkeppnislaga brotum en verkefni þess eru m.a. eftirlit með ólögum samráði, misnotkun á markaðsráðandi stöðu, samrunum og opinberum samkeppnishömlum. Samkeppniseftirlitinu er settur forstjóri sem ber ábyrgð á rekstrinum.

Norska Samkeppniseftirlitið hýsir sérstaka kærunefnd útboðsmála sem er sjálfstætt stjórnvald sem samanstendur af tíu nefndarmönnum sem og starfsmönnum.<sup>119</sup>

### *Um þróun norskra samkeppnislaga*

Fram til tíunda áratugar síðustu aldar var verðlagseftirlit við lýði í Noregi. Árið 1993 voru samkeppnislög nr. 66/1993 sett og tók norska Samkeppniseftirlitið til starfa 1. janúar 1994. Árið 2003 var gefin út ítarleg skýrsla nefndar þar sem lagðar voru til breytingar á samkeppnislögum sem fólu m.a. í sér að hert bann við ólögum samráði, bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, tilkynningarskyldu vegna ákveðinna samruna, reglur um lækkun eða niðurfellingu sekta, sérstaka áfrýjunarnefnd o.fl.<sup>120</sup> Árið 2004 voru ný samkeppnislög (LOV-2004-03-05-12) sett. Með lögum var þó ekki farið að tillögu nefndarinnar um sérstaka áfrýjunarnefnd.<sup>121</sup> Árið 2012 var gefin út skýrsla þar sem nefnd sem skipuð hafði verið til að endurskoða samkeppnislögin lagði til breytingar til að bæta virkni þeirra.<sup>122</sup> Meðal annars var lagt til að hækka fjárhæðarmörk vegna tilkynningarskyldra samruna og að reglur um lækkun og niðurfellingu sekta myndu einnig ná til starfsmanna þeirra fyrirtækja sem koma fram með upplýsingar sem upplýsa mál.<sup>123</sup> Þann 1. janúar 2014 tóku gildi ákveðnar breytingar á samkeppnislögum sem m.a. fólu í sér breytingar á samrunareglunum en sérstöku ákvæði um niðurfellingu saksóknar einstaklinga var ekki bætt við lögin.

<sup>116</sup> Eftirlit með öryggi vöru er á hendi Öryggiseftirlitsins (d. *Sikkerhedsstyrelsen*), <http://www.sik.dk/>.

<sup>117</sup> <http://www.consumerombudsman.dk/About-us/introduction>.

<sup>118</sup> Sbr. 8. gr. núgildandi samkeppnislaga í noregi (LOV-2004-03-05-12).

<sup>119</sup> <http://www.kofa.no/no/om/>.

<sup>120</sup> Norges offentlige utredninger, Ny konkurranselov, NOU 2003:12.

<sup>121</sup> Sjá t.d. umfjöllun um sögu norska Samkeppniseftirlitsins á vefsíðu þess, <http://www.konkurransetilsynet.no/no/om/Historikk/>.

<sup>122</sup> Norges offentlige utredninger, Mer effektiv konkurranselov, NOU 2012:7.

<sup>123</sup> <http://www.konkurransetilsynet.no/no/Konkurranseregler/ny-lov/>.



#### *Sértækt eftirlit er ekki á hendi norska Samkeppniseftirlitsins*

Sértækt eftirlit með ákveðnum sviðum atvinnulífs eða öðrum málefnasviðum, s.s. neytendarétti eða opinberum innkaupum, er ekki á hendi norska Samkeppniseftirlitsins. Eftirliti með fjölmiðlum, þ. á m. eignarhaldi þeirra, er á hendi sérstakrar stjórnslustofnunar Fjölmiðlaeftirlitsins (n. *Medietilsynet*).<sup>124</sup> Eftirlit með póst- og fjarskiptamálum í Noregi er í höndum norsku Póst- og fjarskiptastofnunarinnar (n. *Post- og teletilsynet*) sem m.a. rannsakar *ex ante* samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum.<sup>125</sup> Þá er eftirlit með virkjana- og veitustarfsemi á vegum norsku Vatns- og orkustofnunarinnar (n. *Norges vassdrags- og energidirektorat*).<sup>126</sup> Neytendamál í Noregi falla undir eftirlit umboðsmanns neytenda (n. *Forbrukerombudet*),<sup>127</sup> sjá einnig Neytendaráðið/Neytendasamtökin (n. *Forbrukerrådet*).<sup>128</sup>

Í 4. gr. norsku samkeppnislaganna kemur fram að ef háttsemi fyrirtækis fellur undir samkeppnislögin sem og önnur sértæk lög geti stjórnvöld gefið út reglur um valdmörk á milli stofnana. Norska Samkeppniseftirlitið hefur gert sérstaka samstarfssamninga við ýmis sértæk stjórnvöld, þ. á m. Fjármálaeftirlitið og framangreindar stofnanir.<sup>129</sup> Þessum reglum, samningum og samstarfi er m.a. ætlað að tryggja samræmi í framkvæmd stofnananna.<sup>130</sup>

Áður hefur verið vísað í skýrslur nefnda frá 2003 og 2012 þar sem fjallað var um breytingar á samkeppnislögum í Noregi. Hvorki við endurskoðun á samkeppnislögunum árið 2003-2004 né 2012-2014 var lagt til eða samþykkt að sameina norska Samkeppniseftirlitið og sértæk eftirlitsstjórnvöld. Lagabreytingarnar 2004 og 2014 samræmdu norskan samkeppnisrétt betur að EES/ESB-samkeppnisrétti. Í skýrslu frá 2003 voru lagðar til breytingar á þágildandi samkeppnislögum sem leiddu til setningar núgildandi samkeppnislaga í Noregi. Í skýrslunni voru þágildandi samkeppnislög tekin til heildarendurskoðunar af nefnd sem skipuð hafði verið af stjórnvöldum.<sup>131</sup> Ekki var lagt til að sameina sértæk eftirlit og Samkeppniseftirlitið í eina stofnun í skýrslunni.

Árið 2003 var gefin út skýrsla um eftirlitsstjórnvöld í Noregi þar sem m.a. var fjallað um sameiningar stofnana og staðsetningu þeirra.<sup>132</sup> Í sjöunda kafla skýrslunnar er fjallað um stofnanauppbyggingu og mögulegar breytingar á sviði markaða og samkeppni. Í kaflanum er fjallað um samkeppnis-, fjarskipta-, orku- og fjármálaeftirlit og hugsanlega sameiningu þessara eftirlita. Niðurstaða skýrslunnar er að mæla ekki með sameiningu norska Samkeppniseftirlitsins og sértækra eftirlita. Heldur er lagt til að valdmörk á sviði samkeppnismála verði ákveðin með skýrari hætti en áður hafði verið (lárétt valdmörk). Markmiðið sé að Samkeppniseftirlitið sjái um rannsókn og eftirlit með sem flestum samkeppnisvandamálum sem upp koma á þeim mörkuðum þar sem sértækt eftirlit er til

<sup>124</sup> <http://www.medietilsynet.no/Om-Medietilsynet/>.

<sup>125</sup> <http://eng.npt.no/about-pt>.

<sup>126</sup> [www.nve.no](http://www.nve.no).

<sup>127</sup> <http://www.forbrukerombudet.no/>.

<sup>128</sup> <http://www.forbrukerradet.no/forside>.

<sup>129</sup> <http://www.konkurransetilsynet.no/no/om/Samarbeid/>.

<sup>130</sup> Sjá tíunda kafla í skýrslu nefndar um endurskoðun á samkeppnislögunum frá 2012 þar sem fjallað er um valdmörk Samkeppnisfirvalda gagnvart öðrum yfirvöldum. Norges offentlige utredninger, Mer effektiv konkurranselov, NOU 2012:7, kafli 10.

<sup>131</sup> Norges offentlige utredninger, Ny konkurranselov, NOU 2003:12.

<sup>132</sup> Den kongelige arbeids- og administrationdepartement, Om statlige tilsyn, St.meld. nr. 17 (2002-2003).

staðar.<sup>133</sup> Aftur á móti séu ákveðin vandamál varðandi samkeppni sem nauðsynlegt sé að sértæk eftirlit hafi umsjón með á viðkomandi mörkuðum vegna eðlis þeirra. Þetta séu vandamál sem ekki sé unnt að leysa með almennum samkeppnislögum. Jafnframt var lagt til að sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins og annarra sértækra stjórnvalda sem hafi einhver verkefni á sviði samkeppni gagnvart ráðuneytum verði styrkt (lóðrétt valdmörk).<sup>134</sup>

Í skýrslunni var m.a. tekið fram að sértæk eftirlit séu í mun meiri samskiptum við eftirlitsskylda aðila en almenn samkeppniseftirlit og því sé meiri hætta á að þeir aðilar hafi óeðlileg áhrif á sértæka eftirlitið (e. *regulatory capture*).<sup>135</sup> Þá séu sértæk eftirlit (eða sameinað eftirlit) líklegri til þess að gefa ýmsum sérmarkmiðum aukið vægi umfram almenn markmið samkeppnislaga.<sup>136</sup>

Endurskoðun samkeppnislaganna árið 2014 var gerð undir yfirskriftinni virkari samkeppnislög (n. *mer effektiv konkurranselov*). Voru löggin og framkvæmd þeirra tekin til gagnerrar skoðunar. Í skýrslu nefndar um endurskoðun laganna frá 2012 er sameining við aðrar eftirlitsstofnanir ekki lögð til, heldur líkt og áður að samstarfi og valdmörkum stofnana sé markaður skýr rammi.<sup>137</sup> Í skýrslunni er bent á að hlutverk samkeppnisyrvalda sé að hluta til að hafa eftirlit með því að reglur og fyrirmæli sem sértæk eftirlit setja skerði ekki samkeppni að óþörfu. Þannig geti ábendingar Samkeppniseftirlitsins orðið til þess að markmiðum sértæks eftirlits verði náð með aðgerðum eða leiðum sem skerða ekki samkeppni.<sup>138</sup>

<sup>133</sup> Í skýrslunni er ekki tekið til skoðunar að sameina verkefni sértækra eftirlita sem ekki snúa að samkeppnismálum og ekki eru tengd slíkum málum (tæknieftirlit) séu færð yfir til einnar stofnunar. Sem dæmi um önnur verkefni má nefna eftirlit með öryggi orku- og fjarskiptakerfa og eftirlit með eiginfjárkröfum og gjaldfærni fjármálastofnana.

<sup>134</sup> Den kongelige arbeids- og administrationdepartement, Om statlige tilsyn, St.meld. nr. 17 (2002-2003), sjöundi kafli. „Det foretas en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat slik at Konkurransetilsynets overordnede ansvar for konkurranse på alle sektorer kommer tydeligere frem, og slik at sektortilsynenes konkurransemessige ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsyn i den grad spesielle sektorhensyn gjør det nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse.”

<sup>135</sup> St.meld. nr. 17 (2002-2003), kalfi 7.2. „En sektorbasert konkurransemyndighet (alternativ b) vil også kunne være mer utsatt for å komme i en posisjon som forsvare av særinteresser, mer enn å være et redskap for de politiske myndigheter. Faren for dette er større desto nærmere og hyppigere kontakten er mellom forvaltningen og de berørte aktører. Slik sett er sektormyndigheter mer utsatt enn myndigheter med mer omfattende ansvarsområder. Ansvarsdeling reduserer både mulighetene for, og incitamentene til, å tilgodese særinteresser.”

<sup>136</sup> St.meld. nr. 17 (2002-2003), kalfi 7.5.2. „En sektormyndighet som har ansvaret for både konkurranse og produktkvalitet (eller soliditet, sikkerhet eller stabilitet i leveransene), vil ganske sikkert prioritere kvalitet fremfor konkurranse - ikke fordi kvalitet alltid er det viktigste, men fordi sviktende kvalitet har ulemper som er åpenbare for alle, mens tapene ved mangelfull konkurranse ikke alltid lar seg kvantifisere.”

<sup>137</sup> Sjá tíunda kafli skýrslunnar, Norges offentlige utredninger, Mer effektiv konkurranselov, NOU 2012:7, kafli 10.

<sup>138</sup> Sama heimild, bls. 154-156. „Formålet med bestemmelsen er å sikre at konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak blir vurdert. Konkurransetilsynets påpekningssadgang bidrar til å bevisstgjøre sektormyndighetene med hensyn til de virkninger deres regelverk eller tiltak har for konkurransen. En redusert konkurranse kan til tider være en utilsiktet bivirkning av offentlige reguleringer, og ofte vil de sektorspesifikke hensyn kunne ivaretas på andre måter som får mindre betydning for konkurransen. Konkurransetilsynets påpekninger kan bidra til at sektorspesifikke målsetninger fremmes på måter som ikke fører til en begrenset konkurranse.”

## 9. Svíþjóð

Í Svíþjóð falla samkeppnismál undir málefnasvið sænska atvinnuvegaráðuneytisins (s. *Näringsdepartementet*).<sup>139</sup> Stofnanauppbygging á sviði samkeppniseftirlits í Svíþjóð hefur ekki verið breytt á undanförunum árum. Sænska samkeppniseftirlitið (s. *Konkurrensverket*) fer með framkvæmd samkeppnislaga (SFS 2008:579) og er stofnuninni settur forstjóri. Á meðal verkefna stofnunarinnar er eftirlit með ólögsmætu samráði, misnotkun á markaðsráðandi stöðu, samrunum og opinberum samkeppnishömlum. Ákvarðanir eru teknar af forstjóra og unnt er að skjóta ákveðnum ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins til Markaðsdómstólsins (s. *Marknadsdomstolen*), sbr. 7. kafla laganna.

Helstu breytingar á sænsku samkeppnislögunum á undanförunum árum hafa snúið að auknum heimildum til að bregðast við opinberum samkeppnishömlum. Þannig var nýrri grein bætt við sænsku samkeppnislögin (SFS 2008:579, kafli 3 gr. 27) árið 2010 sem heimilar sænska Samkeppniseftirlitinu að grípa til íhlutunar vegna sölustarfsemi opinberra aðila, þ. á m. sveitarfélaga, í samkeppni við einkafyrirtæki sem skaðar samkeppni. Þá voru árið 2008 sett lög um valkerfi innan opinbera geirans (s. *valfrihetssystem*) en þau lög snúa að því að gera neytendum kleift að velja hjá hvaða stofnunum (þ. á m. einkareknum) þeir njóta ákveðinnar heilbrigðis- og félagsþjónustu. Valkerfinu er ætlað að auka samkeppni í gæðum þjónustu á milli þjónustuaðila (einkarekinna og opinberra).

### *Verkefni á sviði opinberra innkaupa*

Eftirlit með útboðum var áður, að stærstu leyti, á hendi sérstakrar útboðsnefndar (s. *Nämnden för offentlig upphandling*, starfaði 1993-2007). Fyrir lagabreytingar árið 2007 voru tvenn lög í Svíþjóð þar sem fjallað var um opinber innkaup, annars vegar lög um opinber innkaup (SFS 1992:1528, upphaflega frá árinu 1984) og hins vegar lög um ótilhlýðileg opinber innkaup (SFS 1994:615). Samkeppniseftirlitið hafði eftirlit með síðarnefndu lögunum en þau veittu eftirlitinu heimild til að taka ákveðin opinber innkaup til skoðunar eftir á og rétt til að koma að fyrirmælum um tilhögun innkaupa til framtíðar.

Ein helsta ástæðan fyrir því að lögin voru endurskoðuð og verkefnin færð frá nefndinni voru takmarkaðar heimildir nefndarinnar og Samkeppniseftirlitsins til að grípa til íhlutunar vegna brota á innkaupalögum.<sup>140</sup> Önnur ástæða var að bæta yfirsýn yfir samkeppnismál og tryggja að opinberir aðilar skerði ekki samkeppni við innkaup sín, t.d. með innkaupum án útboðs (s. *direktupphandling*). Samkeppniseftirlitið í Svíþjóð hefur þannig ekki einungis eftirlit með seljendahlíðinni (hefðbundnar samkeppnisreglur t.d. samráð) heldur einnig eftirlit með kaupendunum, þ.e. hinum opinberu aðilum. Þá var jafnframt talið að ákveðin samlegðaráhrif væru í rekstrinum sem myndu bæta faglegan grundvöll eftirlits með útboðum, sérstaklega vegna smæðar nefndarinnar (10 starfsmenn).<sup>141</sup>

<sup>139</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/1470>.

<sup>140</sup> Sjá t.d. umfjöllun í bréfi nefndarinnar til atvinnuvegaráðuneytisins frá 23. ágúst 2007. „Frågorna om att upphäva LIU och att införa effektiva sanktioner och talarätt för tillsynsmyndigheten har tagits upp vid flera tillfällen än de ovan nämnda. Frågorna har som framgår ovan utretts flera gånger under de senaste tolv åren. I inget fall har emellertid dessa utredningar och förslag lett till någon lagändring.” Þá kemur jafnframt fram að á árabílinu 2003-2007 fékk Samkeppniseftirlitið einungis níu kvartanir vegna mála sem varða opinber innkaup. <http://www.kkv.se/upload/Filer/Upphandling/NOU-arkiv/pdf/2007-0092-22-LIU.pdf>.

<sup>141</sup> Sjá umfjöllun um sameininguna, Peter Forsberg, Inordnandet av NOU i konkurrensverket – ett steg i rätt riktning, Juradik Offentliga affärer #3 2007. [http://www.vinge.com/upload/bocker\\_artiklar/Vinge\\_OA-3.pdf](http://www.vinge.com/upload/bocker_artiklar/Vinge_OA-3.pdf).

### *Sértækt eftirlit er ekki á hendi sænska Samkeppniseftirlitsins*

Eftirlit með fjarskiptum og póstmálum er á hendi sænsku Póst- og fjarskiptastofnunarinnar (s. *Post- och telestyrelsen*) en verkefni stofnunarinnar eru m.a. á sviði neytenda-, tækni- og samkeppnismála.<sup>142</sup> Þá er stofnuninni einnig ætlað að tryggja öryggi fjarskipta. Í Svíþjóð er raforkueftirlit á hendi sænska Raforkumarkaðseftirlitsins (s. *Energimarknadsinspektionen*).<sup>143</sup> Eftirlit með neytendamálum er á hendi Neytendaeftirlitsins (s. *Konsumentverket*) en á meðal verkefna þess er eftirlit með öryggi vöru og þjónustu, markaðssetningu, skilmálum og neytendalánnum.<sup>144</sup> Þá er eftirlit með fjölmiðlum á hendi sérstakrar stofnunar (s. *Myndigheten för radio och tv*).<sup>145</sup>

Árið 2005 var gefin út skýrsla í Svíþjóð þar sem fjallað var um einkavæðingu, opnun markaða og eftirlit og reglusetningu.<sup>146</sup> Í skýrslunni var fjallað um ýmsa markaði sem opnaðir höfðu verið fyrir samkeppni að hluta til eða öllu leyti, þ.e. raforkumarkaðinn, markaðinn fyrir innanlandsflug, járnbrautamarkaðinn, póstmarkaðinn, leigubílamarkaðinn og fjarskiptamarkaðinn. Í skýrslunni var jafnframt fjallað um eftirlit og reglusetningu á þessum mörkuðum. Í kafla 11.8 í skýrslunni er t.a.m. fjallað um samspil almennra samkeppnisreglna og sértækra reglna sem gilda um einstaka markaði. Þar kemur fram að eðli eftirlits með framangreindum reglum sé ólíkt. Eftirlit með almennum samkeppnishömlum snúi þannig að fyrri hegðun fyrirtækja (ex post) en eftirlit með sértækum reglum snúi að hegðun fyrirtækja á markaðnum til frambúðar (ex ante). Almenn samkeppnislög sem byggja á almennum skilgreiningum á markaðsstyrk og misnotkun á honum dugi í fæstum tilvikum til að tryggja samkeppni á mörkuðum sem nýlega hafi verið opnaðir fyrir samkeppni eða náttúruleg einokun ríki á einhverju sviði. Á slíkum mörkuðum þurfi oft að efla samkeppni með sérstökum hætti.<sup>147</sup>

Það séu einkum aðgangsreglur sem geti fallið undir eftirlit ýmist almennra samkeppniseftirlita eða sértækra eftirlitsstofnana. Markmið aðgangsreglna sé bæði að styðja og vernda samkeppni með því að veita aðgang að tilteknum eignum lóðrétt samþættra fyrirtækja. Almenn samkeppnisyfirvöld séu vel til þess fallin að meta slík mál vegna reynslu sinnar af málum sem varða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Aftur á móti þurfi við eftirlit með aðgangsreglum stöðugt að afla yfirgripsmikilla upplýsinga frá viðkomandi fyrirtækjum um m.a. kostnað til að tryggja eftirfylgni. Það verkefni eigi betur heima hjá sértækum stjórnvöldum.<sup>148</sup>

Í skýrslunni var ekki lagt til að sameina almennt samkeppniseftirlit og sértækt eftirlit. Ekki var heldur lagt til að sameina sértæk eftirlit á mismunandi sviðum í eina stofnun. Sjálfstætt samkeppniseftirlit og sértækt eftirlit bæti hvort annað upp með verkefnum

<sup>142</sup> [www.pts.se/sv](http://www.pts.se/sv).

<sup>143</sup> [www.ei.se](http://www.ei.se).

<sup>144</sup> [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se).

<sup>145</sup> <http://www.radioochtv.se/>.

<sup>146</sup> Statens offentliga utredningar, Liberalisering, regler och marknader, SOU 2005:4.

<sup>147</sup> Sama heimild, bls. 669. „Det är egentligen fyra uppgifter som kräver speciell uppmärksamhet vid liberalisering av marknader: 1. konkurrensskydd (t.ex. fusioner) 2. tillträdesreglering (t.ex. icke-diskriminerande tillträde till nätverk) 3. ekonomisk reglering (t.ex. kontroll av monopolprissättning) 4. teknisk reglering (t.ex. att sätta och följa upp standards som garanterar kompatibilitet och som behandlar områden som säkerhet och miljö).”

<sup>148</sup> Sama heimild, bls. 669-670.

sínum.<sup>149</sup> Meðal annars kom fram að ef almenn samkeppnisyrifvöld og sértæk eftirlit myndu sameinast væri mjög mikil hættu á því að grunnverkefni hvors eftirlits myndu bíða skaða.<sup>150</sup> Þó var tekið fram að með tímanum geti eðli samkeppni á einstaka mörkuðum breyst og þá þurfi ýmist að meta hvort auka þurfi sértækt eftirlit eða draga úr því. Tekið var fram að á mörkuðum þar sem dreifikerfi skipti máli og náttúruleg einokun ríki sé yfirleitt þörf á viðvarandi sértæku eftirliti.<sup>151</sup>

Þá má nefna að árið 2008 var gerð sambærileg skýrsla um járnbrautamarkaðinn í Svíþjóð þar sem m.a. var fjallað um eftirlit með honum. Í þeirri skýrslu var hvorki lögð til sameining eftirlitsaðilans við aðra sértæka eftirlitsaðila né sænska Samkeppniseftirlitið. Aftur á móti var frekara samstarf og upplýsingaskipti viðkomandi eftirlitsaðila lagt til.<sup>152</sup>

## 10. Bandaríkin

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er sagt að það sé í samræmi við alþjóðlega þróun að sameina eftirlitsstofnanir með þeim hætti sem þar er lagt til. Í því sambandi er vísað til þess að, auk framkvæmdar á samkeppnisreglum, fari Federal Trade Commission (FTC) með ýmis málefni neytendaréttar og í æ ríkara mæli persónuvernd. Sökum þessa er rétt að huga að stofnanafyrirkomulagi á alríkisstigi í Bandaríkjunum.

Bandarísk samkeppnislög voru fyrst sett með Sherman lögum frá 1890.<sup>153</sup> Í þeim lögum er lagt m.a. bann við samráði keppinauta og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Með Clayton lögum frá 1914 var tekið upp bann við samruna sem er til þess fallinn að raska verulega samkeppni. Sama ár voru einnig samþykkt Federal Trade Commission lögin en þau veita tiltekna heimildir til þess að bregðast við samkeppnishamlandi atferli sem ekki nauðsynlega fellur undir Sherman lögin.

Framkvæmd Sherman laganna var upphaflega í höndum bandaríska dómsmálaráðuneytisins (DOJ). Með FTC lögum frá 1914 var samnefndri stofnun komið á fót og eftir það er framkvæmd bandarískra samkeppnislaga á alríkisstigi í höndum tveggja stofnana.

Lýsa má verkefnum DOJ og FTC með eftirfarandi hætti hvað samkeppnisreglur áhrærir:

<sup>149</sup> Sama heimild, bls. 675-676. „Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt med både sektorsmyndigheter och en generell konkurrensmyndighet. Precis som Hultkrantz (2004) argumenterar i en bilaga till denna utredning bör konkurrenslagen och särslagstiftning ses som kompletterande instrument. Konkurrenslagens styrka ligger i dess generella tillämpbarhet, men detta innebär samtidigt att den inte är tillräckligt kraftfull när det gäller att komma till rätta med specifika konkurrensproblem av mer strukturell natur, som ofta är fallet i nätverksbranscher.“

<sup>150</sup> Sama heimild, bls. 670. „Även om både konkurrensmyndigheter och sektorspecifika myndigheter skulle kunna anlita expertis, så är erfarenheter och institutionella skillnader mellan dem så pass stora att de inte snabbt eller lätt går att ta bort. Det finns dessutom en stor risk att en förändring av den institutionella kulturen kan påverka möjligheterna att utföra kärnuppgifterna negativt.“

<sup>151</sup> Sama heimild, bls. 73, 669-671 og 675-676. „Liberalisation does not necessarily reduce the need for regulation. As a rule it is not possible for competition to arise without some form of market regulation. This applies particularly if some part of the market is a natural monopoly.“

<sup>152</sup> Statens offentliga utredningar, Konkurrens på spåret, SOU 2008:92, bls. 294-295. „I Konkurrensverkets instruktion bör föras in att verket ska lämna relevant statistik för Transportstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering.“

<sup>153</sup> Sjá um þetta t.d. Shenefield & Stelzer, The Antitrust Laws, önnur útgáfa 1996, bls. 14 og áfram. Sjá einnig framlag Bandaríkjanna í: OECD, Global Forum on Competition, The Relationship between Competition Authorities and Sectoral Regulators, Issues Paper, DAF/COMP/GF(2005)2.

- DOJ:
  - Rannsókn sakamála þegar Sherman lögin eru brotin (samráðsmál).
  - Rannsókn einkamála þegar Sherman lögin eru brotin (misnotkun á markaðsráðandi stöðu og mál sem varða samstarf fyrirtækja sem felur ekki í sér alvarlegt samráð).
  - Samrunaefirlit skv. Clayton lögunum.
- FTC:
  - Rannsókn einkamála þegar Sherman lögin eru brotin (misnotkun á markaðsráðandi stöðu og mál sem varða samstarf fyrirtækja sem felur ekki í sér alvarlegt samráð).
  - Framkvæmd á samkeppnisreglum FTC laganna.
  - Samrunaefirlit skv. Clayton lögunum.

Fyrir utan sakamál er ljóst samkvæmt þessu að verkefni DOJ og FTC skarast verulega. Í því skyni að stuðla að skilvirkri lagaframkvæmd hafa DOJ og FTC gert með sér samstarfssamning. Í honum er verkefnum skipt eftir mörkuðum. FTC fjallar t.d. um mál sem varða markaði fyrir bifreiðar, orku, heilbrigðisþjónustu og smásöluverslun. DOJ fjallar um t.d. landbúnað, flug og fjarskiptamarkaðinn.

Bent er á að alríkissamkeppnislögum sé til viðbótar framfylgt með tvennskona hætti. Annars vegar geta fylkin, auk eigin samkeppnislaga, í vissum tilvikum framkvæmt þessar alríkisreglur. Hins vegar eru það skaðabótamál sem einkaaðilar höfða. Er reynt að hvetja til framkvæmdar laganna að þessu leyti með því að sá sem vinnur skaðbótamál vegna samkeppnisbrota fær þrefaldar bætur.

#### Önnur verkefni FTC

Það var ekki tilgangur FTC laganna að sú stofnun myndi annast neytendavernd. Hins vegar túlkaði FTC heimildir sínar skv. þeim lögum með þeim hætti að stofnunin gæti tekið á villandi markaðssetningu. Leiddi þetta til þess að árið 1938 fól löggjafinn FTC aukin verkefni á þessu sviði.<sup>154</sup>

Hvað varðar verkefni á sviði persónuverndar hefur talsverða þýðingu að í Bandaríkjunum er ekki til staðar heildstæð löggjöf á því sviði. Þetta ástand (e. *policy vacuum*) gerði FTC kleift að láta mál af þessum toga til sín taka á grundvelli mála sem höfðuð voru gegn tilteknum fyrirtækjum sem ekki höfðu staðið við loforð sín um verndun gagna. Í kjölfar þessa áttu sér stað deilur á milli FTC og bandaríska viðskiptaráðuneytisins um hvar málefni tengd persónuvernd ættu heima.<sup>155</sup>

Þegar framangreint er virt er langt seilst að vísa til verkefna FTC sem dæmi um alþjóðlega þróun sem styður þá sameiningu stofnana sem Páll Ásgrímsson leggur til.

#### Framkvæmd samkeppnisreglna og sértækt eftirlit

<sup>154</sup> David A. Hyman & William E. Kovacic, *Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer?*, GWU Law School Public Law Research Paper no. 2012-70, bls. 6-7.

<sup>155</sup> David A. Hyman & William E. Kovacic, *Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer?*, GWU Law School Public Law Research Paper no. 2012-70, bls. 7-8.

Þar sem vísað er til Bandaríkjanna er rétt að horfa til þess hvernig framkvæmd samkeppnisreglna og sértæku eftirliti er háttað á alríkisstigi.<sup>156</sup>

Fjarskiptaeftirlit í Bandaríkjunum er í höndum Federal Communications Commission (FCC). FCC fer með sértækt eftirlit á fjarskiptamarkaðnum en DOJ annast framkvæmd Sherman laganna. Hvað samruna fjarskiptafyrirtækja áhrærir falla þeir undir lögsögu bæði FCC og DOJ. FCC rannsakar samruna með tilliti til áhrifa hans á samkeppni og á aðra almannahagsmuni. DOJ rannsakar sama samruna með hliðsjón af því hvort hann raskar samkeppni. Mismunandi málsmeðferð og tímafrestir gilda hjá hvorri stofnun fyrir sig en þær hafa samvinnu sín á milli. Þá má geta þess að FCC fer jafnframt með ákveðið eftirlit með fjölmiðlum.<sup>157</sup>

Eftirlit með raforkumarkaðnum er í höndum Federal Energy Regulatory Commission (FERC). FERC fer með sértækt eftirlit á raforkumarkaðnum en DOJ annast framkvæmd Sherman laganna. Hvað samruna áhrærir falla þeir undir lögsögu bæði FERC og DOJ. FERC rannsakar samruna með tilliti til áhrifa hans á almannahagsmuni. DOJ (og eftir atvikum FTC) rannsakar sama samruna með hliðsjón af því hvort hann raskar samkeppni.

Samspil milli annars vegar FTC/DOJ og almennra samkeppnisreglna og sértæks eftirlits (sem stundum tekur einnig til sértækra samkeppnisreglna) er að finna á öðrum sviðum eins og í flugi, flutningum með skipum, járnbrautamarkaði og fjármálamarkaði.

---

<sup>156</sup> Sjá framlag Bandaríkjanna í eftirfarandi skýrslum OECD: Global Forum on Competition, The Relationship between Competition Authorities and Sectoral Regulators, Issues Paper, DAF/COMP/GF(2005)2 og Policy Roundtables, Relationship between Regulators and Competition Authorities, DAF/CLP(99)8.

<sup>157</sup> <http://www.fcc.gov/media-bureau>.



## SAMKEPPNISEFTIRLITID

### Fylgiskjal 4

Með greinargerð um mögulega sameiningu stofnana

4.júlí 2014

## ÓLÍK VERKEFNI SAMKEPPNISEFTIRLITSINS, PFS, ORKUSTOFNUNAR OG FJÖLMIÐLANEFNDAR

### Efnisyfirlit

bls.

I.	INNGANGUR.....	3	
II.	VERKEFNI PFS OG SAMKEPPNISEFTIRLITSINS.....	4	
1.	PFS og reglur á sviði fjarskipta og póstpjónustu .....	4	
1.1	ESB/EES reglur á sviði fjarskipta .....	4	
1.2	ESB/EES reglur um póstmál.....	6	
2.	Almennt um verkefni PFS .....	7	
2.1	Alþjónusta.....	10	
2.2	Innviðir fjarskipta og öryggi fjarskiptakerfa .....	11	
2.3	Úthlutanir á leyfum og réttindum og eftirlit með notkun ljósvakans .....	12	
2.4	Skoðun fjarskiptabúnaðar og útgáfa öryggisvottorða .....	14	
2.5	Eftirlit með póstpjónustu .....	14	
2.6	Söfnun og útgáfa tölfraeðiupplýsinga og neytendavernd .....	15	
3.	Verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins sem tengjast samkeppni.....	16	
3.1	Verkefni Samkeppniseftirlitsins .....	16	
3.2	Verkefni PFS tengd samkeppni .....	16	
3.3	Ólík aðferðafræði og nálgun PFS og Samkeppniseftirlitsins .....	18	
4.	Er óvissa um valdmörk eða verkaskiptingu PFS og Samkeppniseftirlitsins? .....	21	
4.1	Samhliða eftirlit PFS og Samkeppniseftirlitsins er í samræmi við .....	ESB/EES-rétt .....	21
4.2	Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála staðfesta að valdmörk eru skýr	24	
4.2.1	Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/1997 .....	24	
4.2.2	Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 13/1998 .....	25	
4.2.3	Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2006 .....	26	
4.2.4	Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2012 .....	26	
4.2.5	Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 41/2009.....	27	
4.3	Mælt er fyrir um samstarf PFS og Samkeppniseftirlitsins í lögum og .....	það samstarf hefur gengið vel.....	27
4.4	Kvörtun Póstmarkaðarins ehf. ....	31	



4.5	Niðurlag .....	34
III.	VERKEFNI FJÖLMIÐLANEFNDAR OG SAMKEPPNISEFTIRLITSINS .....	35
1.	Fjölmiðlanefnd og reglur á sviði fjölmiðla .....	35
1.1	Almennt um eftirlit með fjölmiðlum .....	35
1.2	Um fjölmiðlanefnd .....	36
1.2.1	Aðdragandi að stofnun fjölmiðlanefndar .....	36
1.3	Verkefni fjölmiðlanefndar .....	37
1.3.1	Fylgjast með því að fjölmiðlaveitur fari að fyrirmælum laganna .....	37
1.3.2	Eftirlit með skráningarskyldu og veiting leyfa .....	39
1.3.3	Eftirlit með m.a. innihaldi hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni .....	40
1.3.4	Eftirlit með Ríkisútvarpinu .....	40
1.3.5	Eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum .....	41
1.3.6	Önnur verkefni fjölmiðlanefndar .....	41
2.	Verkefni PFS á sviði fjölmiðlalaga .....	41
3.	Verkefni Samkeppniseftirlitsins á sviði fjölmiðlalaga .....	41
3.1	Samrunaefntirlit á fjölmiðlamarkaði .....	42
3.2	Eftirlit með fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði .....	43
4.	Fjölmiðlaeftirlit í samanburðarlöndum .....	44
5.	Niðurstaða .....	46
IV.	RAFORKUEFTIRLIT OG VERKEFNI SAMKEPPNISEFTIRLITSINS .....	48
1.	Löggjöf um raforkumarkaðinn .....	48
2.	Eftirlit með raforkumarkaðinn .....	50
2.1	Hlutverk Orkustofnunar .....	51
2.2	Hlutverk Samkeppniseftirlitsins .....	53
2.3	Niðurstaða .....	54

## I. INNGANGUR

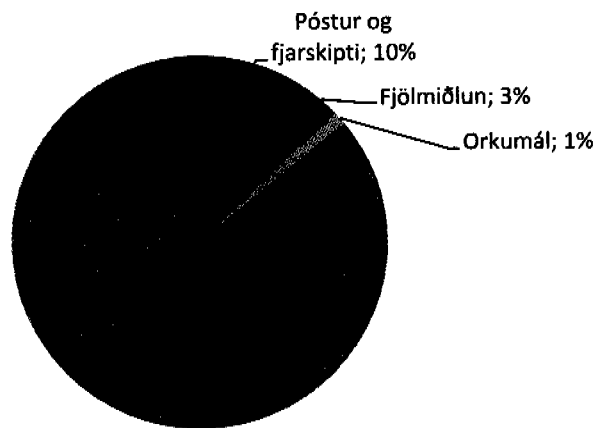
Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er lögð til sameining Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), hluta Orkustofnunar og eftirlits með ákvæðum fjölmiðlalaga.

Þessi tillaga virðist m.a. byggð á því mati að veruleg skörun sé á verkefnum framangreindra stofnana. Er t.d. vísað til þess að Samkeppniseftirlitið hafi skv. sérlögum eftirlit á fjölmiðla- og orkumarkaði. Þá er vísað til þessa að óvissa um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins valdi kostnaði og réttaróvissu fyrir fyrirtæki.

Í minnisblaðinu er ekki gerð fullnægjandi grein fyrir verkefnum umræddra eftirlitsaðila, hvernig þau skarast og í hverju óvissa um valdmörk er fólgin. Óhjákvæmilegt er að greina þetta nánar, bæði út frá lögum sem varða viðkomandi starfsemi og út frá réttarframkvæmd. Hér á eftir verður fjallað um þetta.

Eftirfarandi umfjöllun leiðir í ljós að verkefni annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar annarra tilgreindra stofnana eru í aðalatriðum mjög ólík. Ekki er um skörun að ræða nema að hluta til og þá eiga stofnanirnar góða samvinnu sín á milli. Þá verður ekki séð að skörun hafi valdið vandkvæðum í framkvæmd. Hins vegar er þekkt að aðilar sem rannsókn beinist að og lögmenn þeirra freisti þess að fá niðurstöðum hnekktt með vísan til óskýrra valdmarka. Í sektarmálum fyrir Samkeppniseftirlitinu freista lögmenn aðila þess að sýna fram á að málefnið heyri fremur undir PFS, þar sem sektarheimildir eru ekki fyrir hendi. Af sömu ástæðu freista kvartendur þess oft að koma kvörtun sinni undir Samkeppniseftirlitið. Í engum tilvikum hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála fallist á slíkan málalíbúnað.

### Mynd 1: Skipting ráðstöfunartíma eftir mörkuðum, á árinu 2013



Hér í upphafi er rétt að skoða til glöggvunar skiptingu ráðstöfunartíma hjá Samkeppniseftirlitinu á árinu 2013. Mynd 1 lýsir vel hversu lítill hluti verkefna Samkeppniseftirlitsins varðar þá markaði sem lúta sértæku eftirliti annarra stofnana sem ætlunin er að sameina. Aðeins 10% ráðstöfunartímans varðar póst og fjarskipti, 3% varða fjölmiðlun og 1% lýtur að raforkumálum.

## II. VERKEFNI PFS OG SAMKEPPNISEFTIRLITSINS

Í umfjöllun Páls Ásgrímssonar um sameiningu PFS og Samkeppniseftirlitsins er bent á að fyrsti liðurinn í upptalningu laga nr. 69/2003 á verkefnum PFS sé að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptþjónustu. Þetta verkefni skipi þannig „ákveðinn sess“ meðal verkefna PFS. Þá er bent á að í fjarskiptalögum og lögum um pósthjónustu sé að finna fjölmargar „sérreglur á sviði samkeppnisréttar.“ Sagt er að með aukinni samkeppni muni verkefnum PFS á sviði samkeppnismála fækka. PFS hafi víðtækara hlutverk eins og að tryggja alþjónustu. Ekki sé hins vegar þörf á slíkum afskiptum nema þar sem samkeppni verði ekki við komið og þróunin sé í þá átt að þörfin fyrir slík afskipti PFS minnki. Einnig gefur Páll Ásgrímsson til kynna að óvissa sé um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins sem þýði kostnað og réttaróvissu fyrir viðkomandi fyrirtæki. Engin dæmi eru hins vegar nefnd þessu til stuðnings. Helsti kosturinn við slíka sameiningu er sagður vera að sama stjórnvaldið fari með framkvæmd allra samkeppnisreglna og geti sameinaðar stofnanir nýtt sérfræðipækkingu á ólíkum sviðum og samræmt stefnumið í því skyni að auka skilvirkni.

Samkvæmt þessu virðist talið rétt að sameina PFS og Samkeppniseftirlitið þar sem verkefni PFS taki að verulegu leyti til samkeppnismála. Þeim verkefnum fari hins vegar fækkandi vegna aukinnar samkeppni og hið sama gildi um önnur mikilvæg verkefni. Slík sameining myndi einnig eyða réttaróvissu og draga úr kostnaði fyrir fyrirtæki. Jafnframt myndi sameiningin auka sérfræðipækkingu og skilvirkni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki unnt að fallast á þessar forsendur fyrir sameiningu PFS og eftirlitsins. Til stuðnings því verður að horfa til verkefna PFS og Samkeppniseftirlitsins.

### 1. PFS og reglur á sviði fjarskipta og pósthjónustu

Eins og nefnt er í fylgiskjali 3 áttu sér stað víða breytingar á mikilvægum mörkuðum á áttunda og níunda áratug síðustu aldar. Á þessum tíma beitti ESB sér fyrir afnámi einkaréttar í fjarskiptum og opnun póstmarkaða og hafa verið settar fjölmargar reglur þar að lútandi. Þær reglur hafa í gegnum EES-samninginn tekið gildi hér á landi. Rétt er að gefa stutt yfirlit yfir þetta.

#### 1.1 ESB/EES reglur á sviði fjarskipta

Árið 1998 tók gildi löggjöf ESB sem ætlað var að koma á virkri samkeppni í fjarskiptum og var einkaréttur til fjarskipta afnuminn.<sup>1</sup> Voru settar ýmsar sérreglur sem miðuðu að því að koma á samkeppni og tryggja aðra almannahagsmuni. Var m.a. mælt fyrir um opinn aðgang að fjarskiptanetum fyrrum einokunarfyrirtækja og um skyldu til samtengingar fjarskiptaneta.

Fjórum árum síðar þótti nauðsynlegt að endurskoða fjarskiptalöggjöfina og tóku gildi árið 2002 fimm tilskipanir ESB sem þá voru kallaðar „hin nýja fjarskiptalöggjöf ESB“. Markmiðið var að draga úr flóknu regluverki fjarskipta og skapa einsleit starfsskilyrði fyrir

---

<sup>1</sup> Þessi samkeppnisvæðing átti sér stað í áföngum og hófst hún með afnámi einkaréttar á markaði fyrir símtæki (handsets) á árinu 1988.

fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur. Er þar m.a. að finna heimild fyrir fjarskiptayfirvöld til að leggja kvaðir á markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki um aðgang að netum og þjónustu, bókhaldslegan aðskilnað í rekstri, kostnaðargreiningu o.fl. Þá inniheldur ein þessara tilskipana, svonefnd rammtilskipun, fjölmörg ákvæði sem lúta að starfsemi fjarskiptastofnana en auk þess er í öllum gerðunum að finna tilvísun í verkefni sem stofnunum eru falin. Var löggjöfin innleidd á Íslandi þann 25. júlí 2003 með lögum nr. 81/2003 um fjarskipti (hér eftir fjarskiptalög) og PFS falin umrædd verkefni ásamt margvíslegum öðrum verkefnum. Frá því framangreind lög tóku gildi hefur þeim verið breytt sjö sinnum í margvíslegum tilgangi.

Tilskipanir ESB um fjarskiptamál eru teknar til endurskoðunar með reglulegu millibili með tilliti til þróunar fjarskiptamarkaðarins og þeirrar tækni sem hann byggir á. Árið 2006 lagði framkvæmdastjórn ESB fram frumniðurstöður sínar um þörf á breytingum á regluverkinu og í lok árs 2009 lauk endurskoðunarferlinu með útgáfu á tveimur tilskipunum sem tóku til breytinga á öllum þeim fimm tilskipunum sem mynduðu fjarskiptaregluverk ESB<sup>2</sup> auk þess sem sett var á stofn ný Evrópustofnun um samræmt fjarskiptaeftirlit (BEREC) með sérstakri reglugerð þar um.<sup>3</sup> Meðal markmiða með endurskoðun á fjarskiptalöggjöf ESB eru:

- Að efla neytendavernd
- Að auka valmöguleika neytenda með því að efla samkeppni milli fjarskiptafyrirtækja
- Að stuðla að fjárfestingu í nýjum fjarskiptanetum, m.a. með því að auka frelsi í notkun fjarskiptatíðna
- Að auka áreiðanleika og öryggi fjarskiptaneta
- Að auka möguleika fatlaðra á notkun fjarskiptaþjónustu

Hefur frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum, í þeim tilgangi að innleiða framangreint fjarskiptaregluverk ESB, legið því sem næst tilbúið í innanríkisráðuneytinu frá því sumarið 2011 þegar það var sett í opið samráðsferli við hagsmunaaðila. Að svo komnu máli hefur framangreint fjarskiptaregluverk hins vegar ekki enn verið innleitt í lög hér á landi, nema að litlum hluta. Er þar einkum um að ræða breytingar er varða reglur um tíðniréttindi, rekstrargjald og stofnun nýs CERT- netöryggisteymis, sbr. lög nr. 62/2012 um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun. Eins og segir í frumvarpi með framangreindum lögum tók ráðuneytið þá ákvörðun að fresta frekari innleiðingu tilskipanana þar sem ekki lá ljóst fyrir hvenær umræddar Evrópugerðir yrðu leiddar inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Með nýju fjarskiptaregluverki ESB hefur orðið nokkur áherslubreyting. Í stað þess að einblína á að reglusetja og móta markaðinn, er í meira mæli horft til hlutverks stjórnvalda við að hvetja til og styðja við uppbyggingu á fjarskiptainnvíðum, einkum

<sup>2</sup> Í fyrsta lagi tilskipun 2009/140/EB sem felur í sér breytingar á þremur tilskipunum frá 2002, en það eru tilskipun 2002/21/EB (Rammtilskipunin), tilskipun 2002/19/EB (Aðgangstilskipun) og tilskipun 2002/20/EB (Heimildatilskipunin). Í öðru lagi er ný tilskipun nr. 2009/136/EC sem breytir ákvæðum tilskipana 2002/22/EB (Alþjónustutilskipunin) og 2002/58/EB (Tilskipun um friðhelgi einkalífs og rafræn fjarskipti).

<sup>3</sup> Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1211/2009 frá 25. nóvember 2009 um að koma á fót evrópskum hópi eftirlitsaðila á sviði rafrænna fjarskipta (BEREC) og skrifstofu hans.

næstu kynslóð aðgangsneta sem eru nauðsynleg til að ná þeim mikla gagnaflutningshraða sem nýjasta tækni býður upp á.

## 1.2 ESB/EES reglur um póstmál

Samkvæmt 4. gr. þágildandi póstlaga nr. 33/1986 hafði Póstur og sími einkarétt á að safna, flytja og dreifa lokuðum póstsendingum. Í krafti þessa einkaréttar var Póstur og sími einráður á markaðnum fyrir söfnun, flutning og dreifingu lokaðra póstsendinga. Með lögum nr. 107/1996 var þessi einkaréttur færður til íslenska ríkisins. Reglur ESB/EES hafa breytt íslenska póstmarkaðnum.

Markmið ESB í póstmálum er að tryggja að áætlanir um innri markaðinn í póstpjónustu nái fram að ganga og stuðla að góðri alþjónustu á þessu sviði. Í kjölfar Grænbókar framkvæmdastjórnar ESB um póstpjónustu frá árinu 1992 voru settar ýmsar reglur sem miðuðu að því að opna póstmarkaðinn ásamt því að stuðla að þeim almannahagsmunum sem felast í því að allir hafi aðgang að póstpjónustu.<sup>4</sup>

Í fyrstu tilskipun ESB um póstmál, nr. 97/67, er gert ráð fyrir skyldu til að veita öllum borgurum um allt svæði sambandsins grunnpóstpjónustu, án tillits til búsetu og á viðráðanlegu verði. Jafnframt gerði hún ráð fyrir að öllum notendum grunnpjónustunnar sé tryggð hágæðapjónusta (universal service). Þessi ákvæði voru talin mikilvæg fyrir afskekkt svæði innan aðildarlandanna og fyrir jaðarbyggðir bandalagsins. Til þess að tryggja fjárhagslega afkomu grunnpóstpjónustunnar var í tilskipuninni skilgreindur samræmdur rammi fyrir þær þjónustugreinar sem hafa mætti í einkarétti, þ.e. samsöfnun, flutning, flokkun og útburð á innlendum pósti sem væri allt að 350 g að þyngd og þar sem burðargjaldið væri lægra en fimmfalt lágmarksburðargjald. Þá var einnig gert ráð fyrir því að komið yrði á fót jöfnunarsjóði sem hefði það að markmiði að greiða niður grunnpóstpjónustu þar sem óhagkvæmt væri að inna hana af hendi.

Með annarri tilskipun ESB um póstmál, nr. 2002/39, var póstmarkaðnum breytt frekar. Helsta breytingin laut að mörkum einkaréttar. Þar segir að aðildarríkin geti veitt rekstrarleyfishöfum með alþjónustuskyldur áfram einkarétt til þess að tryggja þá þjónustu að því marki sem talið er nauðsynlegt. Þjónusta innan einkaréttar skal takmörkuð við móttöku eða söfnun, flokkun, flutning og skil á póstsendingum innan lands og póstsendingum sem berast til landsins, hvort sem um er að ræða hraðsendingar eða ekki, innan tiltekinna þyngdar- og verðtakmarkana. Þessi tilskipun var innleidd hér á landi með lögum nr. 136/2002 sem breyttu lögum nr. 19/2002 um póstpjónustu. Af þeirri lagabreytingu leiddi að íslenska ríkið hafði frá 1. janúar 2003 til 1. janúar 2006 einkarétt á póstpjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 100 g að þyngd svo framarlega sem burðargjaldið fyrir bréfið var minna en þrisvar sinnum lægsta burðargjald sem gildi fyrir venjuleg bréf innanlands. Frá 1. janúar 2006 eru þyngdarmörkin 50 g.

Með þriðju tilskipun ESB um póstmál, nr. 2008/6, var einkaréttur á póstpjónustu felldur niður og átti sú breyting að koma að öllu leyti til framkvæmda í árslok 2010. Jafnframt er finna í tilskipuninni ýmis ákvæði sem ætlað er að tryggja alþjónustu á pósti eftir að einkaréttur hefur verið felldur niður.

<sup>4</sup> Sjá um þetta Bellamy & Child, European Union Law of Competition, sjöunda útgáfa 2013, bls. 949-950.

Einkaréttur á póstpjónustu hefur ekki verið felldur niður hér á landi, sbr. nánar hér á eftir.

## 2. Almennt um verkefni PFS

PFS var stofnuð á grundvelli laga nr. 147/1996. Stofnunin hóf starfsemi 1. apríl 1997 og tók þá við almennu stjórnsýsluhlutverki á sviði fjarskipta- og póstmála. PFS tók meðal annars við verkefnum Fjarskiptaeftirlits ríkisins en þau voru m.a. skipulag tíðnimála og úthlutun einstakra tíðna, viðurkenning á notendabúnaði, öryggisskoðun fjarskiptabúnaðar, truflanaleit og útgáfa starfsvottorða. Einnig tók PFS við hluta af verkefnum samgönguráðuneytisins, svo sem leyfisveitingum. Póst- og símamálastofnun hafði áður á hendi ýmis stjórnsýsluverkefni auk þess að veita almenna fjarskiptapjónustu og reka almennt fjarskiptanet. Í samræmi við ákvæði tilskipana EES um aðskilnað stjórnsýslu frá viðskiptastarfsemi fjarskiptafyrirtækja yfirtók Póst- og fjarskiptastofnun alla stjórnsýslu sem Póst- og símamálastofnun hafði annast.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 147/1996 er tekið fram að PFS sé „regulator“ sem ætlað sé m.a. að tryggja að hér á landi séu örugg og hagkvæm fjarskipta- og póstpjónusta á hverjum tíma. Bent er á að þegar samkeppni hefjist á tilteknum sviðum fjarskipta- og póstmála verði „óhjákvæmilegt að hafa eftirlit með ýmsum samkeppnisþáttum og greiða úr ágreiningi milli einstakra rekstrarleyfishafa svo og ágreiningi á milli neytenda og rekstrarleyfishafa um það hvort og með hvaða hætti uppfyllt séu skilyrði sem mælt er fyrir um í rekstrarleyfum og eftir atvikum hvort brotið hafi verið gegn lögum um fjarskipti og lögum um póstpjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun hefur umtalsvert hlutverk á því sviði og er ætlað að taka stjórnsýsluákvæðanir á þessum sérsviðum og greiða úr ágreiningi að þessu leyti.“

Ný lög um PFS voru sett árið 1999, lög nr. 110/1999. Var samhliða unnið að setningu nýrra fjarskiptalaga og átti þessi lagasetning rót að rekja til skuldbindinga skv. EES-samningnum. Tilgangur laga nr. 110/1999 var ekki síst sá að styrkja eftirlit PFS. Í frumvarpi sem varð að þeim lögum segir að í flestum aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins starfi eftirlitsstofnanir á borð við PFS sem vinni að úrlausn svipaðra verkefna. Hinar erlendu stofnanir hafi flestar hafið starfsemi sína á undan PFS og því væri komin lengri reynsla af starfi þeirra. Síðar er bent á þetta:

*„Eins og hér hefur verið rakið hafa orðið til ýmis ný stjórnvaldsverkefni á sviði fjarskipta og búast má við sams konar þróun á póstsviði þó að hún verði að líkindum hægari. Þegar lög nr. 147/1996 voru sett mátti sjá fyrir mörg þessara verkefna en erfitt var að spá um umfang þeirra og hver yrðu meginvandamálin. Á síðustu tveimur árum hefur samkeppnin tekið á sig mynd og er reynsla komin á framkvæmd póst- og fjarskiptalaga. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar standa nokkur atriði því í vegi að hún geti rækt hlutverk sitt nægilega vel, auk þess að framfylgja þeim breytingum sem felast í frumvarpi til fjarskiptalaga. Í fyrsta lagi þarf að skilgreina betur hvenær einstök mál heyra undir Póst- og fjarskiptastofnun og hvenær undir Samkeppnisstofnun.“*

Var með setningu laga nr. 110/1999 lögfest ákvæði um samvinnu PFS og samkeppnisyfirvalda í því skyni að vinna gegn hugsanlegri óvissu um valdmörk þessara stofnana, sbr. nánar hér á eftir.

Núgildandi lög um PFS eru nr. 69/2003. Voru þau lög sett m.a. vegna breytinga á fjarskiptalöggjöf ESB. Ekki var gerð breyting á ákvæðinu um samvinnu PFS og samkeppnisyfirvalda. Hins vegar er í gildandi fjarskiptalögum mælt fyrir um að PFS skuli framkvæma markaðsgreiningu í samstarfi við samkeppnisyfirvöld þegar við á, sbr. V. kafli laganna.

Samkvæmt lögum nr. 69/2003 hefur PFS umsjón með framkvæmd póst- og fjarskiptamála. Í 3. gr. laganna eru verkefni PFS talin upp með almennum hætti en nánar er mælt fyrir um þau í fjarskiptalögum og lögum um póstpjónustu. Í 3. gr. laganna er verkefnum PFS lýst svo:

1. Að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um póstpjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og póstpjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Stofnunin skal framfylgja lögnum og stuðla að því að markmið þeirra náist.
2. Að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptapjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því m.a. að:
  - a. vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum fjarskipta- og póstpjónustu,
  - b. hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni,
  - c. ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða.
3. Að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og póstpjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að:
  - a. vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og póstpjónustu,
  - b. hvetja til uppsetningar og þróunar fjarskiptaneta og gagnvirkni þjónustu sem nær til allra ríkja innan EES,
  - c. stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda sem búa við sömu aðstæður,
  - d. eiga samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að koma á samræmdum eftirlitsháttum og samræmdri túlkun löggjafar,
  - e. stuðla að samruna fjarskiptatækni og upplýsingatækni,
  - f. stuðla að þróun upplýsingasamfélagsins með markvissri innleiðingu nýrrar tækni og vinnubragða.
4. Að gæta hagsmuna almennings með því m.a. að:
  - a. vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu,
  - b. stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur,
  - c. vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs,
  - d. stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæis gjaldskráa og skilmála fyrir notkun almennrar fjarskipta- og póstpjónustu,

- e. tryggja hag notenda, þ.m.t. einstakra þjóðfélagshópa, svo sem öryrkja, sem best að því er varðar val, verð og gæði,
  - f. tryggja að heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta sé viðhaldið.
5. Að vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á sviði fjarskipta- og póstmála og hafa eftirlit með því að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alþjóðlegum samningum á sviði fjarskipta- og póstmála. Skal stofnunin beina tilmælum um breytingar á lögum og reglugerðum til [ráðherra]<sup>1)</sup> ef þess gerist þörf.
6. Að taka þátt í samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum á sviði fjarskipta- og póstmála.

Í 7. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur fram að til viðbótar framangreindu fari PFS með önnur verkefni sem lúta að framkvæmd fjarskipta- og póstmála. Nefna má dæmi um verkefni PFS sem eru tilgreind í þeim lögum:

- a. setja reglur af ýmsu tagi á grundvelli fjarskiptalaga,
- b. halda skrá yfir öll fjarskiptafyrirtæki sem hafa tilkynnt að þau muni starfa á grundvelli almennrar heimildar og gefa út staðfestingu þess að fyrirtækið hafi tilkynnt sig til skráningar,
- c. annast framkvæmd útboða og ákveða skilmála í útboðslýsingu í tengslum við veitingu réttinda á fjarskiptamarkaði,
- d. birta opinberlega upplýsingar um öll réttindi til notkunar á tíðnum og númerum og rétthafa þeirra.
- e. ákvarða um rekstrargjald á fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur og innheimta slík gjöld árlega,
- f. innheimta gjald fyrir notkun á tilteknum réttindum eins og tíðnum og númerum,
- g. hafa eftirlit með sölu notendabúnaðar fyrir fjarskipti og tækja fyrir þráðlaus fjarskipti,
- h. gefa út leyfisbréf fyrir notkun þráðlauss sendibúnaðar og gera ráðstafanir til að stöðva starfrækslu þráðlausra senda, þ.m.t. útvarpssenda, sem ekki er leyfisbréf fyrir og ekki eru undanþegnir leyfisskyldu
- i. halda rafrænan gagnagrunn um þráðlausan sendibúnað,
- j. hafa eftirlit með notkun fjarskiptabúnaðar í erlendum farartækjum í íslenski lögsögu og banna hana ef notkunin telst andstæð íslenskum reglum,
- k. innsigla fjarskiptavirki og rafföng eða hluta þeirra eða banna notkun þeirra ef þau valda skaðlegum truflunum á fjarskiptum eða hætta er á að öryggi fjarskipta sé raskað,
- l. taka afstöðu til beiðna um truflun þráðlausra fjarskipta innan sérstaklega afmarkaðs svæðis vegna framkvæmdar á öryggis- og refsigæslu,
- m. veita útlendingum sem hér dvelja í takmarkaðan tíma undanþágu til að starfrækja fjarskiptabúnað, enda hafi þeir til þess réttindi í sínu heimalandi.
- n. setja reglur um fjölda og staðsetningu póstkassa,
- o. semja lista yfir ólögmaett innihald póstsendinga og tilkynna Alþjóðapóstsambandinu um listann auk þess að tryggja að listar yfir innihald sem telst vera ólögmaett í öðrum löndum séu aðgengilegir hjá rekstrarleyfishöfum hér á landi,



- p. upplýsa erlendar eftirlitsstofnanir um reglur um frágang, umbúðir og merkingu sendinga og safna upplýsingum um reglur sem gilda í nágrannalöndunum um samsvarandi hluti.

Af framangreindu má ráða að PFS sinnir margvíslegum verkefnum sem tengjast ekki samkeppni á fjarskipta- og póstmörkuðum. Verkefni er lúta að því að efla samkeppni á póst- og fjarskiptamörkuðum eru því aðeins hluti af verksviði PFS. Er hlutverk PFS mun víðtækara og lýtur m.a. að töluverðu leyti að því að tryggja neytendum aðgang að tiltekinni lágmarkspjónustu á umræddum mörkuðum og ekki síður að tryggja innviði fjarskipta og öryggi fjarskiptakerfa í landinu. Af hálfu PFS hefur komið fram að hlutverk stofnunarinnar sé að vinna á grundvelli fjarskiptaregluverksins og stuðla að uppbyggingu á innviðum fjarskipta og fjarskiptakerfa á markaðsforsendum. Þar sem markaðsbrestur sé þurfi að gera sérstakar ráðstafanir, t.d. með því að setja útbreiðslukröfur þegar tíðniheimildum sé úthlutað, stuðla að samnýtingu veituframkvæmda til að efla innviði fjarskipta, með uppbyggingu fjarskipta á grundvelli öryggissjónarmiða og með þróun fjarskipta á forsendu alþjónustu eða með beinu ríkisframlagi þar sem það eigi við og aðrar leiðir hafa ekki skilað árangri, sbr. umfjöllun um fjarskiptaáætlun 2011-2022 í ársskýrslu PFS 2012.

Rétt er að gera nánar grein fyrir tilteknum mikilvægum verkefnum PFS sem ekki tengjast samkeppni. Að því búnu verður fjallað um með hvaða hætti bæði Samkeppniseftirlitið og PFS koma að verkefnum sem tengjast samkeppni.

## 2.1 Alþjónusta

PFS gegnir mikilvægu hlutverki þegar kemur að því að tryggja landsmönnum aðgang að tiltekinni póst- og fjarskiptaþjónustu á jafnræðisgrundvelli, svokallaðri alþjónustu.<sup>5</sup> Ber PFS í þessu sambandi að leggja kvaðir á fyrirtæki að veita slíka nánar tilgreinda þjónustu.<sup>6</sup> Er það ein forsenda fyrir álagningu kvaða á fyrirtæki að ákveðinn markaðsbrestur sé fyrir hendi við veitingu hlutaðeigandi alþjónustu. Þetta sjónarmið speglast jafnframt í athugasemdum frumvarps þess er varð að fjarskiptalögum en um 19. gr. segir að ef samkeppni er talin tryggja nægilegt framboð á fjarskiptaþjónustu til allra geti verið óparfi að leggja á sérstakar kvaðir um framboð þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki sem á hafa verið lagðar skyldur til að veita alþjónustu geta síðan sótt um endurgreiðslur úr jöfnunarsjóði og ber PFS að taka afstöðu til slíkra beiðna. Til að standa straum af endurgjaldi til þeirra er innheimt jöfnunargjald af fjarskiptafyrirtækjum sem starfrækja fjarskiptanet eða -þjónustu. Sjóðurinn er einungis í vörslu PFS og er aðskilinn frá fjárhag stofnunarinnar.

<sup>5</sup> Alþjónusta er tiltekin þjónusta sem landsmenn skulu eiga aðgang að á jafnræðisgrundvelli, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði, sbr. nánar IV. kafla laga um póstpjónustu og VI. kafla fjarskiptalaga. Þá eru tegundir alþjónustu í fjarskiptum tilgreindar í 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga. Þar segir að til alþjónustu teljast m.a. talsímabjónusta, handvirk þjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og tiltekin gagnaflutningsþjónusta. Í málsgreininni segir jafnframt að PFS skuli tryggja að notendur hafi aðgang að a.m.k. einni símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónustu um öll símanúmer.

<sup>6</sup> Markmiðum alþjónustu hér á landi er nánar lýst í reglugerð, nr. 1356/2007, um alþjónustu á sviði fjarskipta, en þar segir að henni sé ætlað, „... að tryggja jafnvægi milli markaðar, sem opnaður hefur verið fyrir samkeppni, og almenningsþarfa fyrir lágmarksfjarskiptaþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði sem miðað við aðstæður í þjóðfélaginu telst viðráðanlegt. Þannig að allir notendur óháð staðsetningu hafa aðgang að slíkrí lágmarkspjónustu með þeim undantekningum sem leiðir af fjarskiptalögum.“

Á póstmárkaði ber Íslandspósti að veita alþjónustu skv. rekstrarleyfi félagsins útgefna af PFS 2007. Þá hefur skylda til að veita alþjónustu samkvæmt fjarskiptalögum hvílt á eftirtöldum fyrirtækjum: Neyðarlínan ohf., Míla ehf., Síminn hf. og Já Upplýsingaveitur ehf. Á árinu 2013 réðst stofnunin í endurskoðun á hluta af þeim alþjónustuskuldum sem hvílt hafa á framangreindum félögum á undanförunum árum. Leiddi sú endurskoðun m.a. til þess að alþjónustuskuldur Já um veitingu upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfu símaskrár voru felldar úr gildi, sbr. ákvörðun PFS nr. 31/2013.

Þrátt fyrir að ekki séu margar ákvarðanir birtar á vefsíðu PFS árlega sem tengjast álagningu alþjónustukvaða verður að ætla að töluverður ráðstöfunartími starfsmanna PFS fari í mál sem varða þennan málaflokk með einum eða öðrum hætti. Má þar nefna eftirfylgni alþjónustukvaða, meðferð beiðna um endurgreiðslur úr jöfnunarsjóði, greinargerðir til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála vegna kæru slíkra mála og jafnvel málsmeðferð fyrir dómstólum í einhverjum tilvikum, sbr. t.d. umfjöllun í skýrslu PFS um jöfnunarsjóð alþjónustu fyrir árið 2012 og dóm Hæstaréttar í máli nr. 15/2013 þar sem staðfestur var dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 10. október 2012 um sýknu íslenska ríkisins og PFS af kröfu Símans um greiðslu á dráttarvöxtum vegna meints greiðsludráttar á fjárframlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu sem ákvarðað var með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2007 frá 10. október 2007.

## 2.2 Innviðir fjarskipta og öryggi fjarskiptakerfa

Fjarskiptanet, Internetið og mörg almenn upplýsingakerfi sem tengjast um þau eru þjóðfélagslega mikilvægir innviðir og nauðsynlegt er að tryggja virkni og öryggi þeirra. PFS hefur mikilvægu hlutverki að gegna í því sambandi. Felst það m.a. í að stuðla að rekstraröryggi fjarskiptaneta, þ.m.t. tengingum til útlanda og að öryggiskröfur séu skilgreindar og virkt eftirlit haft með því að aðgengi að fjarskiptum sé ávallt a.m.k. jafn gott og skilgreindar lágmarkskröfur. Þessu sinnir stofnunin m.a. með árlegri könnun á gæðum netþjónustu sem veitt er hér á landi. Hefur PFS jafnframt verið í samstarfi við ýmsa aðila, innlenda og erlenda, á þessum vettvangi, m.a. er PFS virkur aðili að Evrópu-stofnuninni um net- og upplýsingaöryggi, ENISA (European Network and Information Security Agency).

Með breytingu á fjarskiptalögum á árinu 2008 var enn frekar hnykk á þessu hlutverki PFS. Þar var kveðið á um að stofnunin setti reglur um öryggi og virkni neta og vernd upplýsinga. Eftir samráð við hagsmunaaðila gaf PFS út reglur í lok ársins 2007 sem taka á þremur mikilvægum þáttum net- og upplýsingaöryggis. Tóku reglurnar gildi 1. júlí 2008. Um er að ræða eftirfarandi reglur:

- Reglur um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum nr. 1221/2007, sem er m.a. ætlað að stuðla að leynd upplýsinga, lögmætan aðgang að þeim, tiltækileika þeirra og réttleika.
- Reglur um virkni almennra fjarskiptaneta nr. 1222/2007, en er þar m.a. kveðið á um þær ráðstafanir sem PFS telur nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtækin geri til að tryggja samfelldan rekstur almennra fjarskiptaneta.
- Reglur um vernd, virkni og gæði IP fjarskiptaþjónustu nr. 1223/2007. Er þar kveðið á um þær ráðstafanir sem PFS telur nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtækin geri til að tryggja vernd, virkni og gæði þjónustunnar.

Þá má nefna að í upphafi efnahagshrunsins hér á landi voru helstu fjarskiptafélög boðuð til fundar hjá PFS til að tryggja að engin truflun eða rof yrðu á fjarskiptum. Undirbúningur neyðaráætlana hafði hafist nokkru áður í framhaldi af setningu reglna um vernd og virkni fjarskiptaþjónustu. Einnig var tryggt að fjarskiptafélögin fengju nauðsynlega fyrirgreiðslu í bankakerfinu varðandi erlend viðskipti til að tryggja að erlendir birgjar og samstarfsaðilar hefðu áfram fullt traust á íslensku fjarskiptafélögunum, sbr. ávarp forstjóra PFS í ársskýrslu PFS 2008.

PFS hefur bent á að netvá er sífellt vaxandi vandamál. Sífellt meiri ógn stafar að fjarskipta- og upplýsingakerfum frá tölvuþrjótum og glæpamönnum. Þeir aðilar sem stunda slíka brotastarfsemi nota sífellt þróaðri aðferðir og tækni. Fram kemur í ársskýrslu PFS 2009 að á árinu hafi verið gerð tilraun til að brjóta öryggi íslenskra heimabanka, líklega með það að markmiði að millifæra fé af reikningum eigendanna. Brugðist hafi verið við þessari tilraun og fyrirkomulagi heimabankanna breytt þannig að öryggi var bætt.

Á árinu 2011 var unnið að því að setja á laggirnar netöryggissveit innan PFS sem hefur það hlutverk að bregðast við netárásum og óværu í netkerfum mikilvægra upplýsingainnviða. Um er að ræða svokallaðan CERT hóp (e. Computer Emergency Response Team). Í júní 2012 voru samþykktar breytingar á fjarskiptalögum og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun þar sem sett var lagaumgjörð utan um starfsemi netöryggissveitar PFS (CERT-ÍS) með lögum nr. 62/2012. Tilgangurinn með stofnun CERT-ÍS er að fyrirbyggja og draga úr hættu á netárásum og öðrum öryggisatvikum í netumdæmi sveitarinnar og sporna við og lágmarka tjón af þeim sökum á ómissandi upplýsingainnviði samfélagsins. Ómissandi upplýsingainnviðir (CIIP – Critical Information Infrastructure) eru þau kerfi sem tryggja eiga þjóðaröryggi, almannaheill og margs konar öflun aðfanga sem nauðsynleg eru í nútíma samfélagi og verða þau kerfi sem teljast til ómissandi upplýsingainnviða nánar skilgreind af ríkislögreglustjóra. Starf CERT-ÍS felst m.a. í því að samstillja aðgerðir rekstraraðila þeirra ómissandi upplýsingainnviða sem falla innan svokallaðs netumdæmis hópsins og veita stuðning gegn aðsteðjandi öryggisatvikum.

Á árinu 2012 var jafnframt hafist handa við uppbyggingu gagnagrunns fjarskiptainnviða sem mun nýtast PFS til að tryggja aukin gæði, öryggi og aðgengi að fjarskiptum í framtíðinni. Einnig var hafin kortlagning á stöðu fjarskipta með mælingum á dreifikerfum um allt land, hvort sem um er að ræða farsíma- og farnetsþjónustu eða útvarp. Báðum þessum verkefnum var haldið áfram á árinu 2013.

### 2.3 Úthlutanir á leyfum og réttindum og eftirlit með notkun ljósvakans

PFS hefur mikilvægu hlutverki að gegna í tengslum við úthlutanir á leyfum og réttindum af ýmsu tagi. Má þar nefna m.a. úthlutanir á fjarskiptaleyfum og tíðnum til fjarskiptafyrirtækja og ljósvakamiðla, númeraraða til símafyrirtækja og númerum til skipa. Hefur PFS jafnframt eftirlit með notkun ljósvakans og fjarskiptabúnaði á markaði.

Fjarskiptafyrirtæki hafa almenna heimild til reksturs fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu, sbr. 4. gr. laga um fjarskipti. Fyrirtæki sem hefur í hyggju að bjóða fjarskiptaþjónustu

þarf hins vegar að tilkynna það til PFS áður en starfsemi hefst og ber að haga starfseminni í samræmi við fjarskiptalög og reglur sem PFS hefur sett um almenna heimild til reksturs fjarskiptaneta og þjónustu, sbr. 6. gr. fjarskiptalaga. PFS heldur skrá yfir þau fjarskiptafyrirtæki sem starfa skv. almennri heimild og gefur út fjarskiptaleyfi. Af upplýsingum í ársskýrslum PFS að dæma eru úthlutanir PFS á fjarskiptaleyfum síður en svo fátíðar. Úthlutaði PFS til að mynda 1.969 fjarskiptaleyfum á árinu 2007, 1.645 á árinu 2008, 1.083 á árinu 2009 og 1.117 fjarskiptaleyfum á árinu 2010.

Þá er það jafnframt hlutverk PFS að úthluta númeraröðum til almennra fjarskiptaneta (númeraraðir í símakerfi) og einkennisnúmerum fyrir skip, sbr. 15. gr. fjarskiptalaga. Á árinu 2007 var úthlutað um 160.000 númerum fyrir almenn símakerfi. Einnig var úthlutað 193 einkennisnúmerum fyrir skip. Á árinu 2009 var úthlutað 70.000 númerum fyrir almenn símakerfi. Einnig var úthlutað 2000 einkennisnúmerum fyrir skip. Á árinu 2010 var úthlutað 110.000 númerum fyrir almenn símakerfi. Alls hefur verið úthlutað rúmlega 2,7 milljónum númera fyrir almenn símakerfi á Íslandi í núverandi númerakerfi, eða 8,6 númerum á hvern íbúa landsins. Á árinu 2008 tók PFS númeramálin til heildstæðrar endurskoðunar. Fól sú endurskoðun í sér endurútgáfu á reglum um skipulag og úthlutun símanúmera, reglna um númeraflutning og útgáfu nýrra reglna um númerabirtingu.

Samkvæmt fjarskiptalögum hefur PFS einnig það hlutverk að annast skipulag tíðnirófsins þannig að hagnýting þess í þágu fjarskipta sé skilvirk, hagkvæm og truflanalaus. Fjarskiptatíðnir eru takmörkuð auðlind og geta töluverð fjárhagsleg verðmæti verið fólgin í notkun slíkra tíðna. Víða erlendis er um gífurlegar fjárhæðir að ræða, sem ráðast m.a. af stærð markaða, en einnig þurfa ríki víða að samnýta tíðnir með öðrum ríkjum sem deila með þeim landamærum. Mismunandi hlutar tíðnisviðsins hafa yfir að búa mismunandi eiginleikum og eru því misjafnlega verðmætir. Með lögum nr. 34/2011 um breytingu á fjarskiptalögum var sérstaklega áréttað að fjarskiptatíðnir innan íslensks yfirráðasvæðis séu auðlindir undir stjórn íslenska ríkisins og að úthlutun á tíðnum feli í sér tímabundna heimild til skilyrtra afnota. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 34/2011 kemur fram að miklu máli skipti að við úthlutun þessara gæða sé farið eftir hlutlægum og gagnsæjum sjónarmiðum á grundvelli fyrirfram ákveðinna reglna þannig að sem best verði tryggt að markmiðum um sanngirni og jafnræði sé náð. Að sama skapi þurfi úthlutun tíðna að þjóna almannahagsmunum með tilliti til útbreiðslu og aðgengis að fjarskiptaþjónustu um landið allt. Í nóvember 2011 var gefin út ný reglugerð um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum nr. 1047/2011. Tilgangur reglugerðarinnar er að stuðla að skilvirkum skipulagi á skráningu og úthlutun tíðna með það að markmiði að nýting tíðna verði bæði hagkvæm og skynsamleg. Jafnframt er markmiðið að styrkja ákvarðanatökufarli PFS varðandi skipulag og úthlutun tíðniréttinda, sérstaklega með útboðs- og uppboðsaðferðum. M.a. er fjallað um þau sjónarmið sem geta verið grundvöllur mats við úthlutun tíðniréttinda og um þau skilyrði sem binda má notkun slíkra réttinda.

Eftirlit með notkun ljósvakans er jafnframt þáttur í starfsemi PFS. Til stofnunarinnar berst árlega talsvert af kvörtunum vegna truflana á fjarskiptum. Er það hlutverk PFS að bregðast við slíkum kvörtunum og leita orsaka truflunarinnar. Samkvæmt ársskýrslum PFS var alls 33 útköllum af þessu tagi sinnt á árinu 2007, 24 útköllum var sinnt á árinu 2008, 29 útköllum á árinu 2009 og 34 á árinu 2010. Fer PFS jafnframt með

markaðseftirlit með fjarskiptatækjum í samræmi við 11. gr. reglugerðar nr. 90/2007 um þráðlausan búnað og notendabúnað til fjarskipta og gagnkvæma viðurkenningu á samræmi þeirra.

#### 2.4 Skoðun fjarskiptabúnaðar og útgáfa öryggisvottorða

Skoðun fjarskiptabúnaðar og útgáfa öryggisvottorða er enn einn þátturinn í starfsemi PFS. Hefur PFS til að mynda umsjón með skoðun og eftirliti með fjarskiptabúnaði í skipum. Skoða þarf árlega fjarskiptabúnað í öllum skipum og í öllum tilfellum fylla skoðunarmenn út skoðunarskýrslur. Ef búnaðurinn stenst allar kröfur er öryggisvottorð skipsins stimplað og undirritað af skoðunarmanni.

Markmið eftirlitsins er að tryggja að radióbúnaður sé í lagi og virki á neyðarstund. Tveir starfsmenn stofnunarinnar sinna þessu verkefni. Samkvæmt ársskýrslum stofnunarinnar voru skoðuð 248 skip árið 2007, 204 skip árið 2008, 211 skip árið 2009 og 207 skip á árinu 2010. Auk PFS sjá þrjár faggildar skoðunarstofur um skoðun fjarskiptabúnaðar í skipum og bátum og sinnir stofnunin eftirliti með þeim. Var heildarfjöldi skoðaðra skipa og báta 1.267 á árinu 2007, 1.137 á árinu 2008, 1.268 á árinu 2009 og 1.425 á árinu 2010.

#### 2.5 Eftirlit með pósthjónustu

Um pósthjónustu gilda lög nr. 19/2002. Samkvæmt 2. gr. laganna er markmið þeirra að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Samkvæmt 5. gr. laganna er PFS falið eftirlit með póstmálum og framkvæmd laganna. Auk þess að vera falið eftirlit með póstmálum er PFS falið að veita þar til bærum aðilum leyfi til að starfrækja pósthjónustu. Þá hefur PFS eftirlit með skilmálum póstrekenda og gjaldskrá fyrir alþjónustu og er heimilt að leggja kvaðir á rekstrarleyfishafa<sup>7</sup> um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu. Íslandspóstur ber í dag þessar skyldur, sbr. rekstrarleyfi fyrirtækisins, dags. 7. desember 2007.

Samkvæmt rekstrarleyfi Íslandspósts skal félagið gegna skyldum ríkisins, skv. 6. gr. laga um pósthjónustu og tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Í rekstrarleyfi Íslandspósts er fyrirtækinu jafnframt falið að fara með einkarétt ríkisins á pósthjónustu hér á landi. Frá 1. janúar 2006, sbr. lög nr. 136/2002, nær einkaréttur fyrirtækisins til áritaðra bréfa allt að 50 gr. að þyngd, sjá nánar V. kafla laga um pósthjónustu, sbr. 3. kafla rekstrarleyfis fyrirtækisins. Verð fyrir bréf innan einkaréttar skulu byggjast á raunkostnaði að viðbættri hæfilegri álagningu, sbr. 4. mgr. 7. gr. laga um pósthjónustu að því er varðar þjónustu innan alþjónustu. Er PFS einungis skylt að samþykkja gjaldskrá innan einkaréttar og eru aðrar gjaldskrár fyrir einstaka vöruflökka Íslandspósts því ekki háðar gjaldskráreftirliti PFS. Gjöld fyrir alþjónustu eiga hins vegar að vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgengi almennings að þjónustunni, sbr. 4. mgr. 16. gr. laganna.

<sup>7</sup> e. *universal service provider*, þ.e. sá aðili sem hefur leyfi til að veita svonefnda *alþjónustu* sem er pósthjónusta sem landsmenn skulu eiga aðgang að á jafnræðisgrundvelli, sbr. 2. og 18. tölul. 4. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu.

PFS hefur jafnframt heimildir til þess að óska eftir því að Íslandspóstur veiti stofnuninni sundurliðaðar bókhalds- og fjármálaupplýsingar svo að stofnunin geti metið hvort tilgangi bókhaldslegs aðskilnaðar sé náð, sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 313/2005. Á grundvelli framangreindra lagaákvæða og reglna hefur PFS með ákvörðunum sínum gagnvart Íslandspósti á undanförunum árum leitast við að stuðla að aukinni samkeppni á póstmörkaði með því m.a. að tryggja að Íslandspóstur aðgreini í bókhaldi sínu einkaréttarstarfsemi sína frá starfsemi sem rekin er í samkeppni á almennum markaði. Er það gert í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að mögulegt sé að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi með fjármunum úr einkarétti og þar með raska samkeppni á póstmörkaði.

Í ljósi einkaleyfis Íslandspósts hefur til þessa ekki verið samkeppni á þeim hluta markaðarins. Á árinu 2009 tóku íslensk stjórnvöld ákvörðun um að fresta um allt að tvö ár gildistöku nýrrar tilskipunar ESB um póstmál, en hún átti að taka gildi í ársbyrjun 2011. Í henni er m.a. kveðið á um að afnema skuli einkarétt í póstpjónustu og að finna þurfi nýja tilhögun til að fjármagna alþjónustu í pósti.

Í ársskýrslu PFS vegna ársins 2010 kemur fram að stofnunin framlengdi rekstrarleyfi Íslandspósts til 31. desember 2012. Ástæða framlengingarinnar hafi verið sú að íslensk stjórnvöld hefðu sótt um undanþágu á innleiðingu tilskipunar nr. 2008/6 til EFTA, en tilskipunin kveði m.a. á um afnám einkaréttar í póstpjónustu. Ætlun stjórnvalda hafi verið að innleiðing tilskipunarinnar í íslenska löggjöf á sviði póstpjónustu yrði lokið fyrir lok ársins 2012. Samkvæmt framangreindri tilskipun frá ESB átti að afnema einkarétt í póstpjónustu fyrir 1. janúar 2013 og koma á fullri samkeppni á póstmörkaði. Hefur tilskipun þessi hins vegar ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd í íslensk lög. Má það rekja til þess að Noregur og Ísland hafa neitað að samþykkja umrædda tilskipun.

## 2.6 Söfnun og útgáfa tölfraeðiupplýsinga og neytendavernd

Þá er söfnun tölfraeðiupplýsinga um íslenskan fjarskiptamarkað þáttur í starfi PFS. Er hluti þessara upplýsinga birtur opinberlega til þess að auka gegnsæi markaðarins og aðgengi markaðsaðila og neytenda að upplýsingum. Á árinu 2007 var ákveðið að stofnunin gæfi út slíka yfirlitsskýrslu tvisvar á ári. Þá hefur PFS einnig gert verðsamanburð á þjónustu fjarskiptafyrirtækja reglulega og birt niðurstöður á vefsíðu sinni.

PFS hefur hlutverki að gegna gagnvart neytendum. Í lögum um stofnunina er kveðið á um að stofnunin skuli stuðla að neytendavernd og tryggja hag neytenda í póstpjónustu og fjarskiptum. Sinnir PFS þessu hlutverki bæði með upplýsingagjöf af ýmsu tagi og almennu eftirliti auk þess sem stofnunin tekur við kvörtunum frá neytendum telji þeir að fjarskipta- eða póstoffyrirtæki brjóti gegn þeim skyldum sínum sem kveðið er á um í lögum eða almennum heimildum og rekstrarleyfum. Töluverður tími starfsmanna PFS fer í að leysa úr slíkum málum. Þannig voru til að mynda á árinu 2011 um 130 kvörtunarmál frá neytendum tekin til formlegrar meðferðar hjá stofnuninni. Algengustu kvartanirnar tengdust númera- og þjónustuflutningi, viðskiptaskilmálum, rétthafabreytingum og reikningagerð.

### **3. Verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins sem tengjast samkeppni**

Eins fram hefur komið hefur PFS með höndum verkefni sem tengjast samkeppni á póst- og fjarskiptamörkuðum, sbr. m.a. 2. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003. Verkefni þessi eiga rót sína að rekja til sérreglna sem ESB hefur sett í því skyni að tryggja til frambúðar samkeppni á mörkuðum þar sem áður ríkti víðast einokun. Samkeppniseftirlitið fer með framkvæmd samkeppnislaga gagnvart allri atvinnustarfsemi hér á landi. Þó bæði PFS og Samkeppniseftirlitinu sé þannig ætlað að stuðla að samkeppni í þeirri atvinnustarfsemi sem heyrir undir PFS er aðferðarfræði eða nálgun þessara stofnana lögum samkvæmt ólík. Rétt að fjalla nánar um þessi atriði.

#### **3.1 Verkefni Samkeppniseftirlitsins**

Samkeppniseftirlitið fer með framkvæmd samkeppnislaga hér á landi og beitir samkeppnisákvæðum EES-samningsins þegar við á, sbr. 8. og 21. gr. laganna. Annast eftirlitið þannig almenna framkvæmd samkeppnisreglna á öllum mörkuðum hér á landi nema ákvæði sérlega segi annað. Er það þannig m.a. hlutverk Samkeppniseftirlitsins að taka til rannsóknar hvort fyrirtæki, þ.m.t. fyrirtæki á póst- og fjarskiptamörkuðum, hafi brotið gegn banni við samráði keppinauta eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Einnig tekur eftirlitið til skoðunar hvort samruni slíkra fyrirtækja raski samkeppni.

Hefur Samkeppniseftirlitið heimildir til þess að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn samkeppnislögum og beina til þeirra fyrirmælum sem miða að því að stöðva brot og efla samkeppni. Einnig hefur eftirlitið heimild til þess að ógilda samruna fyrirtækja eða setja þeim skilyrði til að verja samkeppni.

Eins og leiðir af framangreindu er framkvæmd samkeppnislaga á póst- og fjarskiptamörkuðum aðeins hluti af verkefnum Samkeppniseftirlitsins, sbr. einnig mynd 1 hér að framan.

#### **3.2 Verkefni PFS tengd samkeppni**

Meðal þess sem fjallað er um í fjarskiptalögum er það verkefni PFS að skilgreina fjarskiptamarkaði eftir þjónustu og landsvæðum í samræmi við skuldbindingar skv. EES-samningnum. Jafnframt er PFS skylt að greina stöðuna á þessum mörkuðum og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að á tilgreindum markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að fyrirtæki, eitt eða með öðrum, hafi umtalsverðan markaðsstyrk, ber stofnuninni að útnefna það sem slíkt og leggja á það viðeigandi kvaðir. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að virk samkeppni sé á tilgreindum markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé þar með umtalsverðan markaðsstyrk, hefur stofnunin ekki heimild til að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi hún áður lagt kvaðir á fyrirtæki á þeim markaði skal draga þær til baka.

PFS aflar gagna fyrir markaðsgreiningu með því að senda fyrirtækjum á hverjum markaði spurningalista og beiðni um sérstakar tölfræðiupplýsingar. Stofnunin safnar einnig almennum tölfræðiupplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum á sex mánaða fresti og eru þær m.a. notaðar í markaðsgreiningum. Auk þess er öllum hagsmunaaðilum gefinn kostur á að senda inn athugasemdir. Einnig aflar stofnunin upplýsinga með neytendakönnunum,

ef þörf þykir, svo sem um vitund og hegðun neytenda á fjarskiptamarkaði, og gerir verðsamanburð á smásöllumarkaði innanlands sem utan.

Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um hvernig staðið skuli að markaðsgreiningu. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk<sup>8</sup> og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.<sup>9</sup> Eftirlitsstofnun EFTA hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar<sup>10</sup> og tilmæli<sup>11</sup>. Hefur PFS haft þessar leiðbeiningar og tilmæli til hliðsjónar þegar markaðir eru greindir. Við ákvörðun um kvaðir hefur PFS jafnframt haft til hliðsjónar skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (European Regulatory Group of National Regulatory Authorities eða ERG) sem fjallar um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni.<sup>12</sup>

Hefur PFS almennt lagt kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald. Á undanförunum árum hefur PFS samfara birtingu ákvarðana í kjölfar markaðsgreininga lagt aukna áherslu á eftirfylgni kvaða sem byggja á viðkomandi markaðsgreiningum. Smásöluverðlagning fjarskiptaþjónustu er í höndum markaðsaðila en PFS getur hlutast til um heildsöluverð og getur m.a. mælt fyrir um að sama heildsöluverð gildi alls staðar á landinu. Hefur stofnunin haft þetta markmið í huga þegar lagðar hafa verið á kvaðir í kjölfar markaðsgreininga, sbr. t.d. umfjöllun í ársskýrslu PFS 2007.

V. kafli fjarskiptalaga gerir ráð fyrir því að PFS hafi samráð við Samkeppniseftirlitið áður en tekin er ákvörðun sem hefur veruleg áhrif á fjarskiptamarkaði. PFS sendir því Samkeppniseftirlitinu frumniðurstöður markaðsgreiningar til umsagnar á sama tíma og þær eru sendar hagsmunaaðilum. Þegar drög að ákvörðun um tilgreindan markað liggja fyrir fær Samkeppniseftirlitið þau samhliða því að þau eru send ESA og öðrum fjarskiptaftirlitsstofnunum EES til umsagnar.

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er lagt til grundvallar að verkefni PFS að þessu leyti fari minnkandi vegna aukinnar samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Hér ber að hafa í huga að markaðsgreiningar fjarskiptaftirlita í Evrópu verða sífellt umfangsmeiri og flóknari vegna tækniframfara og þróunar á mörkuðum. Þá er ljóst að varðandi tiltekin fjarskiptakerfi, eins og t.d. grunnnet Mílu, verður í fyrirsjáanlegri framtíð þörf á afskiptum PFS á grundvelli sérreglna.

<sup>8</sup> Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic networks and services, 2002/C 165/3.

<sup>9</sup> Commission Recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2007/879/EC.

<sup>10</sup> EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks accordance with directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

<sup>11</sup> EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services.

<sup>12</sup> Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework – ERG (06) 33



Á póstmárkaði er PFS m.a. skylt að leitast við að stuðla að aukinni samkeppni, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003. Þetta gerir PFS einkum með því að leggja nauðsynlegar kvaðir á rekstrarleyfishafann og tryggja að hann starfi í samræmi við skilyrði rekstrarleyfisins, álagðar kvaðir sem og ákvæði laga og reglna um póstpjónustu. Ber PFS í þessu sambandi m.a. að tryggja að bókhald rekstrarleyfishafans, Íslandspóst, samræmist reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu nr. 313/2005. Felst m.a. í því eftirlit með því að Íslandspóstur sundurgreini kostnað og tekjur vegna alþjónustu frá annarri þjónustu og tryggi fjárhagslegan aðskilnað milli póstpjónustu og annars reksturs og milli einkaréttarþjónustu, alþjónustu og annarrar þjónustu, sbr. 3. mgr. 18. gr. laga um póstpjónustu.

Tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar er m.a. að koma í veg fyrir að fyrirtæki mismuni samkeppnisaðilum og koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur milli rekstrareininga. Tilgangur með kostnaðarbókhaldi er að tryggja að sanngjörnum, hlutlægum og gagnsæjum viðmiðum sé fylgt við útteilingu kostnaðar á einstakar þjónustutegundir þegar kvaðir um eftirlit með gjaldskrá hafa verið lagðar á fyrirtæki. M.a. til að auka gagnsæi og fjárfjárleika við verðákvæðanir.

### 3.3 Ólík aðferðafræði og nálgun PFS og Samkeppniseftirlitsins

Samkvæmt framansögðu hefur Samkeppniseftirlitið m.a. með höndum eftirfarandi verkefni á mörkuðum sem tengjast póst- og fjarskiptaþjónustu:

- Rannsaka og uppræta ólöglegt samráð keppnauta og annað samkeppnishamlandi samstarf fyrirtækja.
- Meta hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína.
- Meta hvort samruni fyrirtækja breyti samkeppnislegri gerð markaða þannig að kalli á íhlutun.

Framangreind verkefni fela í sér kjarna samkeppnisréttarins og PFS hefur ekkert þeirra með höndum. Í hnotskurn felast samkeppnistengd verkefni PFS í því að skilgreina markaði og leggja kvaðir á fyrirtæki sem búa yfir umtalsverðum markaðsstyrk. Umtalsverður markaðsstyrkur í skilningi fjarskiptalaga þýðir ekki nauðsynlega það sama og markaðsráðandi staða í samkeppnisrétti og álagning kvaða samkvæmt fjarskiptarétti hefur ekki þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki hafi brotið bann samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Álagning kvaða hefur aðeins þýðingu vegna sértæks eftirlits.<sup>13</sup>

Samkvæmt framansögðu skarast verkefni PFS og Samkeppniseftirlitsins helst varðandi markaðsgreiningar. Mikilvægt er hér að hafa í huga í allri umfjöllun um skilgreiningu markaða og mat á stöðu félaga á skilgreindum mörkuðum að hlutverk annars vegar PFS og hins vegar Samkeppniseftirlitsins eru ólík hvað framangreint varðar. Eins og fyrr sagði miðast mögulegar aðgerðir PFS á fjarskiptamarkaði við að skapa skilyrði fyrir aukinni samkeppni til framtíðar litið (ex ante eftirlit). Samkeppniseftirlitið hefur hins vegar eftirlit með því að farið sé eftir samkeppnislögum. Við mat á því hvort fyrirtæki hafi brotið gegn

<sup>13</sup> Sjá Bellamy & Child, European Union Law of Competition, sjöunda útgáfa 2013, bls. 909.

samkeppnislögum ber, samkvæmt hefðbundinni beitingu samkeppnislaga, að líta til þess sem þegar er orðið (ex post) en ekki til framtíðarstöðu á markaði (ex ante) líkt og PFS gerir jafnan við mat á því hvort skilgreindir markaðir séu þess eðlis að til greina komi að beita fyrirfram kvöðum gagnvart viðkomandi fyrirtækjum.

Markaðsgreining PFS og útnefning fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk byggist á meginreglum samkeppnisréttar. Hins vegar er hún framkvæmd í ex ante umhverfi. Markaðsgreining PFS felst í því að safna upplýsingum um tilgreindan markað og meta út frá viðeigandi þáttum hvort samkeppni sé virk eða ekki og þar með hvort eitt eða fleiri fyrirtæki séu með umtalsverðan markaðsstyrk. Álagningu kvaða á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi verður að vera hægt að réttlæta með skorti á samkeppni á smásölustigi.

Eins og fyrr sagði horfir ex post lagaframkvæmd Samkeppniseftirlitsins til fortíðar. Þegar metið er t.d. hvort fyrirtæki hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga er viðkomandi markaður skilgreindur á grundvelli atvika sem þegar hafa átt sér stað og metið hvort fyrirtæki hafi verið ráðandi á honum á rannsóknartímabili málsins. Reynist það niðurstaðan og viðkomandi fyrirtæki hefur brotið gegn banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu er unnt að leggja á það viðurlög. PFS framkvæmir ekki slíka rannsókn og hefur ekki heimild til þess að leggja á viðurlög.

Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samráði keppinauta fer einnig fram í ex post umhverfi. PFS hefur eins og fyrir sagði engu lögmæltu hlutverki að gegna varðandi samráðsrannsóknir á póst- og fjarskiptamörkuðum. Hið sama gildir um rannsóknir á samrunum fyrirtækja á þessu sviði.

Út af framangreindri mismunandi aðferðafræði annars vegar fjarskiptaeftirlita við ex ante eftirlit og hins vegar samkeppnisyfirvalda í ex post framkvæmd er það vel þekkt að markaðskilgreiningar þessara yfirvalda geta orðið mismunandi. Hið sama gildir um mat á stöðu fyrirtækja á viðkomandi markaði.<sup>14</sup> Í nýrri skýrslu OECD um skilgreiningu markaða á sviði fjarskipta er bent á þessa ólíku aðferðafræði annars vegar ex ante stjórnvalda og hins vegar ex post stjórnvalda við skilgreiningu markaða.<sup>15</sup> Þannig segir í skýrslunni:

*"Market definition adopted by regulatory authorities (RAs) in the course of an ex ante intervention might be different from definitions adopted ex post by competition authorities in a merger or abuse of dominance case. Since in each of these cases the starting point of the competition analysis is different, it is not surprising that definitions of the relevant market may not coincide."<sup>16</sup>*

<sup>14</sup> Sjá t.d. Bellamy & Child, European Union Law of Competition, sjöunda útgáfa 2013, bls. 909: „The 2002 regulatory framework draws heavily upon competition law principles and methodologies to set out conditions for regulation. But, as the Commission clarifies in its SMP Guidelines, this does not mean that the analysis carried out pursuant to the regulatory framework will always lead to the same results as that carried out under Articles 101 and 102 or the the EU Merger Regulation. In respect of market definition, for example, the Commission distinguishes between markets defined on an ex ante basis, under the regulatory framework and markets defined on an ex post basis, under Articles 101 and 102. The Commission concludes that markets defined for the purposes of the regulatory framework may not always coincide with those defined for the purpose of competition enforcement. The Commission also states that a SMP designation under the framework does not necessarily mean that the undertaking in question is dominant for the purposes of Article 102.”

<sup>15</sup> Skýrsla OECD frá 5. maí 2014; Defining the Relevant Market in Telecommunications

<sup>16</sup> Sjá umfjöllun í kafla 1 á bls. 9 í skýrslunni.

*"In principle, the outcome of the market definition exercise, whether carried out by a competition or a regulatory authority, should coincide. Yet, it might happen that in specific cases markets will be delineated differently under competition law. First, the forward-looking analysis of RAs goes beyond the circumstances of a given case, while CAs have to define the relevant market on the basis of case-specific facts. In other words, the starting point is different. Second, the different time horizon used by the RAs and CAs might likewise lead to different delineation of the market. The scope for divergent analysis is of course decreased where ex ante analysis undertaken by RAs follows the same methodology as analysis undertaken ex post by CAs."<sup>17</sup>*

Ljóst er því að þó bæði PFS og Samkeppniseftirlitinu sé ætlað að stuðla að samkeppni í fjarskiptum og póstpjónustu er aðferðarfræði eða nálgun þessara stofnana lögum samkvæmt ólík. Fjallað var um þetta í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2012, *Ólögætur verðþrýstingur Símans hf. á farsímamarkaði*, en þar segir:

*„Þann 25. júlí 2003 tóku gildi ný lög um fjarskipti. Lögin, sem eru nr. 81/2003, innleiddu fjórar tilskipanir ESB um fjarskipti og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum. Fjarskiptalöggjöf þessari er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur. Mögulegar aðgerðir PFS á fjarskiptamarkaði miðast við að skapa skilyrði fyrir aukinni samkeppni á fjarskiptamarkaði til framtíðar litið (ex ante). Samkeppniseftirlitið starfar hins vegar á grundvelli samkeppnislaga og hefur eftirlit með því að farið sé eftir þeim lögum á markaði (ex post) og hefur í því skyni m.a. rými sektarheimildir en PFS. Ljóst er að umræddum tilskipunum ESB og framkvæmd innlendra fjarskiptayfirvalda er ekki ætlað að koma í veg fyrir beitingu almennra samkeppnisreglna gagnvart fyrirtækjum sem starfa á fjarskiptamarkaði. Þvert á móti er talið þýðingarmikið að almennum samkeppnisreglum sé einnig beitt á fjarskiptamarkaði til að styðja við markmiðið um virka samkeppni á þessu mikilvæga sviði. Á þetta ekki síst um bannið við misnotkun á markaðsráðandi stöðu þar sem enn er mjög algengt að fyrrverandi einokunarfyrirtæki séu í markaðsráðandi stöðu.*

*Eins og segir í 5. gr. samkeppnislaga þá annast Samkeppniseftirlitið eftirlit samkvæmt þeim lögum, sbr. einnig 8. gr. laganna. Í 17. gr. fjarskiptalaga er getið um framkvæmd markaðsgreiningar PFS. Þar segir að PFS skuli greina viðkomandi fjarskiptamarkaði með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Markaðsgreining PFS er grundvöllur ákvörðunar stofnunarinnar um hvort leggja eigi á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18 gr. s.l. Ef samkeppni telst virk skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim mörkuðum. Ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi markaði skal PFS útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði í samræmi við 18. gr. fjarskiptalaga. PFS má leggja á þau kvaðir samkvæmt*

<sup>17</sup> Sjá umfjöllun í kafla 2 a bls. 14 í skýrslunni.

fjarskiptalögum eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

*Eins og sjá má hér að framan er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að bregðast við brotum fyrirtækja á samkeppnislögum á meðan PFS hefur það hlutverk að mæta samkeppnishindrunum á fjarskiptamarkaði með kvöðum til framtíðar litið í samræmi við fjarskiptalög.*"

Hér má einnig horfa til skýrslu framkvæmdanefndar um einkavæðingu um sölu hlutabréfa ríkisins í Landssíma Íslands hf. frá apríl 2005. Er í skýrslunni sérstaklega fjallað um ólík hlutverk annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar PFS, aukið samstarf stofnananna og sérstakar leikreglur sem gilda um fjarskipti.<sup>18</sup>

#### **4. Er óvissa um valdmörk eða verkaskiptingu PFS og Samkeppniseftirlitsins?**

Í minnisblaði sínu gefur Páll Ásgrímsson til kynna að óvissa sé um valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins sem þýði kostnað og réttaróvissu fyrir viðkomandi fyrirtæki. Er staðhæft að þess séu „*dæmi að mál hafi verið að velkjast milli stofnana án niðurstöðu í áraræðir.*“ Engin áþreifanleg dæmi eru hins vegar nefnd þessu til stuðnings.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þessa staðhæfingu og telur þvert á móti að valdmörk séu skýr og góð samvinna sé á milli þess og PFS.

##### **4.1 Samhliða eftirlit PFS og Samkeppniseftirlitsins er í samræmi við ESB/EES-rétt**

Bæði samkeppnislög og þær reglur sem PFS hefur eftirlit með sækja fyrirmynd sína til ESB/EES-réttar. Sökum þessa er nauðsynlegt að líta til þess hvernig horft er í þeim rétti á samspil annars vegar framkvæmdar samkeppnisyfirvalda á samkeppnisreglum og hins vegar eftirlits sértækra eftirlita með sérreglum sem tengjast samkeppni.

Reglan að þessu leyti er skýr. Samhliða lagaframkvæmd (concurrent enforcement) annars vegar samkeppnisyfirvalda á samkeppnisreglum og hins vegar sértækra eftirlita á sérreglum sem tengjast samkeppni á m.a. fjarskiptamarkaði er bæði heimil og mjög mikilvæg.<sup>19</sup> Dómur dómstóls ESB í Deutsche Telekom (DT) málinu frá 14. október 2010 gefur þetta skýrt til kynna.

<sup>18</sup> Sjá kafla 3.13.3 Uppbygging og aukið samstarf á bls 76 í skýrslunni: „*Samkeppnisyfirvöld hafa eftirlit með fyrirtækjum á fjarskipta- og póstmörkum á grundvelli samkeppnislaga. Lög um fjarskipti og Póst- og fjarskiptastofnun breyta þannig ekki gildissviði samkeppnislaga eða takmarka valdheimildir samkeppnisyfirvalda á póst- og fjarskiptamarkaðnum. Samkeppnisyfirvöld geta eftir sem áður beitt ákvæðum samkeppnislaga á umræddum mörkuðum, svo sem reglum um bann við samráði, misnotkun á markaðsráðbændi stöðu, samruna fyrirtækja og um óréttmæta viðskiptahætti. Þannig er tryggt að sams konar samkeppnisreglur gilda í öllum atvinnugreinum og að fyrirtæki búa að þessu leyti við sambærileg starfsskilyrði.*

*Leikreglur fjarskiptanna eru um margt frábrugðnar leikreglum annarrar atvinnustarfsemi vegna þeirrar sérstöðu fjarskipta í Evrópu að þau voru fyrst fyrir fáum árum leyst undan einkaréttarvernd. Meðal annars þess vegna hefur ekki verið talið tímabært að fella tiltekin lagaákvæði um fjarskiptaþjónustu undir almenna samkeppnislöggjöf, svo sem um samtengingu, opinn aðgang að netum og alþjónustu.*“

<sup>19</sup> Faull & Nikpay, *The EU Law of Competition*, þriðja útgáfa 2014, bls. 1669: „*The concurrent enforcement of ex ante regulation and ex post competition rules is an important facet of the EU system.*“

Í málinu lá fyrir að framkvæmdastjórn ESB tók til athugunar hvort DT hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína. Komst hún að þeirri niðurstöðu að DT hefði beitt ólögðmætum verðþrýstingi (margin squeeze) með því að verðleggja aðgang að heimtaugum til keppinauta fyrirtækisins á heilðsölustigi óeðlilega hátt í samanburði við verðlagningu fyrirtækisins til áskrifenda á smásöllumarkaði fyrir hliðrænar línur (talsímabjónustu), ISDN og ADSL tengingar, sem jafnframt nýta sömu heimtaugar fyrir viðkomandi þjónustur. Var lögð sekt á DT vegna þessa brots.<sup>20</sup> DT skaut ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar til dómstóla.

Í málinu var sú staða uppi að DT var skv. þýskri fjarskiptalöggjöf gert skylt að selja viðkomandi þjónustu í heilðsölu og höfðu þarlend fjarskiptayfirvöld (RegTP) afskipti af þeirri verðlagningu á grundvelli sérreglna um samkeppni. Á þeim grunni hafði RegTP mælt fyrir um tiltekin hámarksverð. Þar sem hið sértæka eftirlit hafði þannig haft afskipti af þessari verðlagningu taldi DT að ekki gæti verið um að ræða brot á banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Með dómi undirréttar ESB frá 10. apríl 2008 í máli nr. T-271/03 var hins vegar ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar staðfest. Undirrétturinn féllst þannig ekki á að aðkoma þýskra fjarskiptayfirvalda að verðlagningu DT kæmi í veg fyrir að unnt hafi verið að taka háttsemi DT til skoðunar á grundvelli almennra samkeppnisreglna. Benti undirrétturinn m.a. á að RegTP væri fjarskiptaeftirlit en ekki samkeppnisyfirvald. Kjarni rökstuðnings réttarins að þessu leyti var eftirfarandi:

*„... the General Court held that the Commission was correct to find that the appellant had scope to apply for increases in the prices of its access services for analogue and ISDN services, while respecting the overall ceilings for the baskets. The General Court did not accept the argument that due to RegTP's ex ante intervention the appellant should no longer be subject to Article 82 EC. It noted that RegTP does not examine the compatibility of the applications with Article 82 EC. The National Regulatory Authorities ('NRAs') operate under (national) telecommunications law which may have objectives that differ from those of Community competition policy.“<sup>21</sup>*

Málinu var skotið til dómstóls ESB sem staðfesti dóm undirréttarins með dómi sem kveðinn var upp 14. október 2010, mál nr. C-280/08P. Fyrir dómstólnum byggði DT á sömu sjónarmiðum varðandi afskipti RegTP:

*„67. According to the appellant, the General Court did not take into account the fact that RegTP considered the purported margin squeeze and took the view that it did not restrict competition. Where a dominant undertaking is subject to regulation by a national regulatory authority created for that purpose in a legal framework geared towards competition, and particular conduct is reviewed, and not challenged, by the national regulatory authority which has the relevant power within that framework, the dominant undertaking's responsibility for preserving the structure of the market is supplanted by the responsibility of that authority. In such a situation, the responsibility of the dominant undertaking is limited to the obligation to send the*

<sup>20</sup> Ákvörðun í máli nr. COMP/C-1/37.451.

<sup>21</sup> Reifað svo af Mazák aðallögsögumanni við dómstól ESB í álit hans frá 22. apríl 2010 í máli nr. C-280/08, mgr. 5.

*national regulatory authority all the information necessary in order for its conduct to be reviewed.*

*68. In those circumstances, the appellant maintains that paragraph 113 of the judgment under appeal is incorrect since RegTP was obliged to respect European Union competition law ('EU competition law'). ..."*

Hvorki aðallögsögumaðurinn eða dómstóllinn sjálfur féllust á þetta. Aðallögsögumaðurinn benti m.a. á að framkvæmd sérreglnanna væri ætlað að styðja við að markmið almennra samkeppnisreglna náist.<sup>22</sup> Í dómi dómstólsins segir m.a.:

*„92. The same applies to the appellant's claim that the purpose of RegTP's regulation is to open the relevant markets up to competition. It is common ground that that regulation did not in any way deny the appellant the possibility of adjusting its retail prices for end-user access services or, therefore, of engaging in autonomous conduct that is subject to Article 82 EC, since the competition rules laid down by the EC Treaty supplement in that regard, by an ex post review, the legislative framework adopted by the Union legislature for ex ante regulation of the telecommunications markets."*

Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 22. júní 2011 í máli nr. COMP/39.525 voru framangreind sjónarmið dómstóla ESB áréttuð. Ekki var fallist á það með pólsku markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki að óheimilt væri að beita almennum samkeppnisreglum gagnvart fyrirtækinu þar sem pólska fjarskiptaeftirlitið hefði haft afskipti af fyrirtækinu á grundvelli sérreglna fjarskiptaréttarins um samkeppni. Benti framkvæmdastjórnin á að dómstólar ESB hefðu ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að tilvist sérreglna á sviði fjarskipta komi ekki í veg fyrir að unnt sé að beita samkeppnisreglum. Þá fari samhliða eftirlit samkeppnisyfirlita og fjarskiptaeftirlita ekki gegn banni við tvöfaldri saksókn eða refsingu.<sup>23</sup>

Í dómi undirréttar ESB frá 29. mars 2012 í máli nr. T-336/07, *Telefonica gegn framkvæmdastjórninni*, var heldur ekki fallist á gagnrýni á samhliða eftirlit samkeppnisyfirlita og fjarskiptaeftirlita. Fjarskiptafyrirtækinu hafi borið að vita að slíkt samhliða eftirlit væri hluti af fjarskiptaregluverkinu:

*„299. ...Telefónica could not be unaware that compliance with the Spanish regulations on telecommunications did not protect it against an action by the Commission on the basis of Article 82 EC, a fortiori because a number of legal instruments in the 2002 regulatory framework reflect the possibility of parallel proceedings before the NRAs and the competition authorities (see, in that*

<sup>22</sup> Sjá mgr. 15 í álitinu: „Furthermore, while the appellant's argument is in itself correct, that in the case-law referred to in paragraphs 86 to 89 of the judgment under appeal the national provisions in question were aimed at restricting or prohibiting competition and the present regulatory framework is rather aimed at opening the telecommunications sector to competition, in accordance with Directive 90/388 and Regulation No 2887/2000, the fact remains that the regulatory framework in question completes the Treaty provisions on competition and should guarantee a competitive context to an extent which Articles 81 EC and 82 EC alone could not with the same certainty. The Commission correctly pointed out in this respect that the Community legislature clearly expressed its wish to protect in particular competition on this market by adopting additional measures. It follows that Articles 81 EC and 82 EC should be considered to constitute a set of minimum criteria."

<sup>23</sup> Sjá m.a. mgr. 143-144.

fjarskiptamarkaðnum í því skyni að efla samkeppni. Með henni er m.a. tryggt að keppinautar Símans sitji við sama borð og Síminn sjálfur varðandi aðgang að grunnfjarskiptakerfum Skipta.

Þá er sérstaklega kveðið á um það í ákvörðuninni að hún hafi engin áhrif á lögsögu Póst- og fjarskiptastofnunar skv. lögum nr. 69/2003 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 81/2003 og afleiddar reglur og ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga, sbr. 30. gr. ákvörðunarinnar.

- Í lok árs 2008 sendi PFS Samkeppniseftirlitinu erindi frá Hringiðunni ehf. Varðaði málið háttsemi Símans hf. á markaði fyrir breiðbandsaðgang. Eftir skoðun á atvikum málsins mat PFS það svo að málið varðaði annars vegar framfylgni á kvöðum sem PFS hafði lagt á Símann á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang og hins vegar ágreining um þjónustu sem Síminn bauð á smásölustigi. Þar sem PFS hafði á þessum tíma engin úrræði í umræddum kvöðum eða í fjarskiptalögum til að hafa afskipti af smásöluhegðun Símans var sá þáttur í erindi Hringiðunnar framsendur til Samkeppniseftirlitsins. Tók Samkeppniseftirlitið málið til meðferðar og var það síðar sameinað stærra máli sem varðaði háttsemi Símans á fjarskiptamarkaði.

Í janúar 2009 sendi PFS Samkeppniseftirlitinu erindi frá Tali. Um var að ræða sambærilega málavexti og í framangreindu erindi Hringiðunnar. Var málið því á sömu forsendum framsent til Samkeppniseftirlitsins. Fékk mál þetta sömu málsmeðferð og málalok og mál Hringiðunnar.

Lauk báðum málunum, ásamt öðrum málum gegn Símanum, með sátt Skipta, Símans og Mílu við Samkeppniseftirlitið sem var tekin upp í framangreinda ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013.

- Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá Vodafone í október 2010. Varðaði það meinta ólögmeða synjun Mílu ehf. um aðgang að ómissandi aðstöðu. Áður en Vodafone sendi kvörtunina til Samkeppniseftirlitsins hafði félagið sent kvörtun til PFS vegna sömu háttsemi Mílu. Þann 1. nóvember 2010 tók PFS ákvörðun í málinu og gerði Mílu að veita Vodafone nauðsynlegan aðgang að búnaði til þess að félagið geti tengt fjarskiptanet fyrirtækisins við ljósleiðara NATO. Fram kemur það sjónarmið PFS í þeirri ákvörðun að töf Varnarmálastofnunar á að skrá stofnunina sem fjarskiptafyrirtæki hafi m.a. staðið í vegi því að hægt hafi verið að verða við beiðni Vodafone, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2010.

Í kjölfar samskipta stofnananna, bæði skriflega og á fundum, var það niðurstaðan að ekki væri tilefni til frekari meðferðar málsins af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Með hliðsjón af forsögu málsins og gögnum var þessi niðurstaða kynnt Vodafone með bréfi dags. 7. júlí 2011. Sama dag sendi Samkeppniseftirlitið jafnframt formlegt bréf til PFS þar sem athygli stofnunarinnar var vakin á því að mögulega hafi Míla, með því að hafa ekki orðið við ósk Vodafone um umræddan aðgang, farið gegn efni og anda ákvörðunar PFS nr. 34/2010.

- Að beiðni Samkeppniseftirlitsins, dags. 7. maí 2012, veitti PFS eftirlitinu umsögn um tiltekna þætti í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2012 *Ólögmatúr verðþrýstingur Símans hf. á fjarskiptamarkaði*. Óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögninni í tengslum við kæru Símans á umræddri ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og taldi í því sambandi mikilvægt að PFS myndi veita umsögn um tiltekna þætti í umræddri ákvörðun, t.d. skilgreiningu Samkeppniseftirlitsins á viðkomandi heildsölu- og smásöluörkuðum. Veitti PFS umsögn sína um framangreint með bréfi dags. 11. maí 2012.
- Í tengslum við meðferð máls er varðaði fyrirhugaðan samruna Vodafone og Tals, þ.e. kaup Eignarhaldsfélagsins Fjarskipta ehf. á IP-Fjarskiptum ehf., óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögn frá PFS. Barst umsögn PFS með bréfi stofnunarinnar dags. 30. júní 2011. Áttu stofnanirnar í nokkrum samskiptum vegna málsins. Þá veitti PFS jafnframt, að beiðni Samkeppniseftirlitsins, umsögn um umfjöllun samrunaaðila á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. bréf PFS dags. 26. september 2011. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2011 var umræddur samruni ógiltur.
- Þegar PFS var falið, að beiðni innanríkisráðuneytisins, að koma á fót svokölluðum CERT-ÍS hópi (e. Computer Emergency Response Team), þ.e. öryggis- og viðbragðshópi gegn öryggisatvikum í ómissandi upplýsingainnviðum á Íslandi er varða þjóðaröryggi (CIIP-Critical Information Infrastructure Protection) upplýsti PFS Samkeppniseftirlitið um þá samvinnu sem starfsemi hópsins kallaði á meðal keppinauta á markaði, sbr. bréf PFS dags. 27. janúar 2012. Starfsemi CERT-ÍS byggir þannig af miklum hluta á samvinnu og samskiptum keppinauta á samkeppnismarkaði svo sem fjarskiptafyrirtækja og eftir atvikum fleiri aðila sem reka ómissandi upplýsingainnviði. Áttu stofnanirnar í nokkrum samskiptum vegna þessa sem leiddu til þess að Samkeppniseftirlitið gerði ekki athugasemdir við að umræddur viðbragðshópur yrði settur á stofn að því gefnu að tryggt yrði að starfsemi hópsins færi ekki gegn samkeppnislögum. Í því sambandi var það nefnt af hálfu Samkeppniseftirlitsins að tryggja yrði að fulltrúar fjarskiptafyrirtækja í hópnum kæmu frá tæknisviðum viðkomandi fyrirtækja en ekki fjármála-, sölu- eða markaðssviði þeirra. Þá yrði jafnframt að tryggja að á vettvangi hópsins færu ekki fram viðræður um sölu- og markaðsmál eða aðra þætti sem gætu haft samkeppnisleg áhrif.
- Að beiðni Samkeppniseftirlitsins, sbr. bréf dags. 29. nóvember 2011, veitti PFS umsögn sína um atriði sem fjallað var um í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 30/2011 *Brot Símans hf. með tilboði í 3G netlykil og áskrift*. Var einkum óskað umsagnar PFS um skilgreiningu markaðarins og mat á stöðu félaga á honum samkvæmt ákvörðuninni. Umsögn PFS barst með bréfi dags. 6. desember 2011.

#### 4.4 Kvörtun Póstmarkaðarins ehf.

Með bréfi, dags. 15. janúar 2014, framsendi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til Samkeppniseftirlitsins erindi frá Póstmarkaðnum, dags. 11. janúar 2014. Í erindi Póstmarkaðarins eru raktar kvartanir sem fyrirtækið hefur beint til Samkeppniseftirlitsins



og PFS á liðnum árum, en þær kvartanir hafa beinst að Íslandspósti ohf. Í stórum dráttum má greina athugasemdir sem settar eru fram í erindinu í þrennt:

1. Meðferð mála taki of langan tíma.
2. Athugasemdir við valdmörk milli SE og PFS.
3. Alvarlegar athugasemdir við afstöðu PFS í málum sem varða markaðinn.

Gagnlegt er að skoða framangreind sjónarmið í ljósi þeirra tillagna sem fram eru komnar um sameiningu stofnananna.

Eins og rakið er í erindinu hefur Póstmarkaðurinn beint allmörgum kvörtunum til Samkeppniseftirlitsins og/eða PFS. Samkeppniseftirlitið og PFS hafa verið í talsverðum samskiptum vegna framangreindra kvartana og með því skapað Íslandspósti mikilvægt aðhald.

Til viðbótar við hin formlegu erindi hefur Samkeppniseftirlitið átt fjölmarga fundi og símtöl við Póstmarkaðinn um ýmis atriði er varða póstpjónustu og samkeppnisaðstæður á markaðnum. Þessi samskipti gerðu Samkeppniseftirlitinu kleift að fylgjast náið með því hvernig Íslandspóstur, sem verið hefur í einokunaraðstöðu og er í ríkiseigu, brást við nýrri samkeppni á tilteknu sviði. Það leiddi síðan til þess að Samkeppniseftirlitið sá sig knúið til að gera húsleit á starfsstöðvum Íslandspósts í byrjun árs 2010.

Strax í framhaldinu, eða í febrúar 2010, sá Samkeppniseftirlitið sig knúið til að taka bráðabirgðaákvörðun í málinu. Samkvæmt ákvörðuninni þótti sennilegt að Íslandspóstur hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína í samskiptum sínum við Póstmarkaðinn, þegar síðarnefnda fyrirtækið leitaði samninga við Íslandspóst. Var talið í ákvörðuninni að Íslandspóstur hefði með skilmálum sínum gagnvart Póstmarkaðnum mismunað aðilum með ólögum hætti. Beindi Samkeppniseftirlitið m.a. þeim fyrirmælum til Íslandspósts að semja við Póstmarkaðinn á tilteknum forsendum.

Í kjölfar bráðabirgðaákvörðunarinnar þurfti Samkeppniseftirlitið síðan að fylgja henni eftir gagnvart Íslandspósti. Niðurstaðan var sú að samningar tókust milli Íslandspósts og Póstmarkaðarins sem gerðu síðarnefnda fyrirtækinu kleift að keppa á markaðnum. Síðan þá hefur fyrirtækið verið stór á þeim hluta markaðarins sem lýtur að póstmíðlun. Íhlutun Samkeppniseftirlitsins gerði Póstmarkaðnum kleift að hasla sér völl á þessum undirmarkaði póstpjónustu.

Í kjölfarið hefur Póstmarkaðurinn beint fleiri kvörtunum og ábendingum til Samkeppniseftirlitsins, sem óþarfi er að rekja hér í smáatriðum. Þær ásamt öðrum samkynja kvörtunum hafa síðan e.a. verið sameinaðar. Þessar kvartanir og ábendingar hafa leitt til þess að Íslandspósti hafa verið birt tvö andmælaskjöl þar sem færð eru rök fyrir ætluðum samkeppnislagaþrotum fyrirtækisins. Annað andmælaskjalið fjallar m.a. um atvik þau sem bráðabirgðaákvörðunin tók á.

Eins og rakið er í erindi Póstmarkaðarins óskaði Íslandspóstur eftir því að ljúka framangreindum málum með sátt. Þær viðræður hafa síðan tafist vegna anna og þess að umrædd mál taka á flóknum álitæfnum. Samkeppniseftirlitið getur hins vegar ekki tekið

undir þá kenningu Póstmarkaðarins, sem fram kemur í bréfinu, að Íslandspóstur hafi óskað eftir sáttarviðræðum í því skyni að tefja málið.

Um málefni tengd málshraða Samkeppniseftirlitsins og forgangsröðun mála er að öðru leyti almennt fjallað í greinargerð Samkeppniseftirlitsins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, sem þetta fylgiskjal er hluti af. Verður því ekki náðar fjallað um þessi atriði hér.

Eins og að framan greinir gerir Póstmarkaðurinn alvarlegar athugasemdir við valdmörk milli SE og PFS og afstöðu PFS í málum sem varða markaðinn. Um þetta segir m.a. í erindinu:

*„Aðgerðaleysi PFS í garð fyrirtækisins hefur verið einkennandi á umræddu tímabili og hefur það því oftast en ekki neyðst til þess að leita á náðir annarra stjórnvalda til að hljóta réttláta úrlausn sinna mála. Staðan hefur þá gjarnan verið sú að Póstmarkaðurinn ehf. hefur leitað til SKE eftir vonlausu baráttu sína við PFS og ÍSP“.*

Samkeppniseftirlitið getur staðfest að Póstmarkaðurinn hefur ítrekað freistað þess að fá rannsóknir teknar upp hjá Samkeppniseftirlitinu sem frekar ættu heima hjá PFS. Samkeppniseftirlitið hefur þá leiðbeint fyrirtækinu um þetta en vera kann að eftirlitið hefði í einhverjum tilvikum getað tekið skýrar af skarið við frávísun ábendinga. Þessi vilji Póstmarkaðarins og óánægja í garð PFS er hins vegar ekki til vitnis um óskýr valdmörk. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa valdmörk milli stofnananna ekki skapað vandkvæði í rekstri málanna. Ítekaðar tilraunir Póstmarkaðarins til þess að fá mál tekin upp annars staðar en þau eiga heima hafa hins vegar valdið töfum og erfiðleikum í rekstri málanna. Þessi vandi kristallast vel í eftirfarandi ummælum í erindinu: *„Með þessum aðgerðum telur Póstmarkaðurinn ehf. að PFS hafi í reynd tekið sér vald sem einungis SKE hefur að lögum. Virðist sem það sé m.a. gert í skjóli áðurnefndrar umsagnar SKE“.*

Athugasemdir Póstmarkaðarins er varða valdmörk stofnananna má eins og áður segir rekja til óánægju Póstmarkaðarins með stjórnslu PFS. Af erindunum má ráða að félagið telji að PFS dragi taum Íslandspósts í ákvörðunum sínum. Virðist vera vísað til þeirrar hættu sem á ensku er kennd við „regulatory capture“, þ.e. þegar stjórnvöld samsama sig hagsmunum sterkra aðila sem stjórnslu þeirra lýtur að og víkja með því til hliðar hagsmunum samfélagsins.

Rétt er að taka fram að kynni Samkeppniseftirlitsins af PFS benda eindregið til þess að stjórnslu stofnunarinnar sé fagleg og í samræmi við lög. Séu aðilar ekki þeirrar skoðunar geta þeir borið ákvarðanir stofnunarinnar undir úrskurðarnefnd og dómstóla. Þetta hefur Póstmarkaðurinn gert. Nefna má í þessu sambandi dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 21. janúar 2013 í mál nr. E-2167/2012, *Póstmarkaðurinn ehf. gegn Póst- og fjarskiptastofnun og Íslandspósti ohf.*

Hvað svo sem segja má um framangreindar athugasemdir Póstmarkaðarins um valdmörk og stjórnslu Samkeppniseftirlitsins og PFS, þá má a.m.k. draga þá ályktun að staða fyrirtækisins væri öllu lakari ef samruni sá sem lagður er til í minnisblaði Páls Ásgrímssonar yrði að veruleika. Hér skal rifjað upp það sem rakið er í kafla 4.1 hér að

framan, að fræðimenn hafa talið að samhliða eftirlit samkeppnisyfirvalda og sértækra eftirlita sé til þess fallið að efla samkeppni. Þessar tvær tegundir af stofnunum veiti hvor annarri ákveðið aðhald og tilvist þeirra beggja gefi færi á ákveðinni leiðréttingu fyrir markaðinn ef önnur leggur rangt mat til grundvallar í sinni lagaframkvæmd. Póstmarkaðurinn hefur einmitt reynt að nýta sér þetta samspil til að bæta stöðu sína á markaði.

Af framangreindu má ráða að sameining Samkeppniseftirlitsins og PFS myndi ekki leysa úr þeim athugasemdum sem Póstmarkaðurinn færir fram í erindi sínu. Þvert á móti myndi samruninn skapa aukna hættu á skaðlegri forgangsröðun hagsmuna og draga úr möguleikum fyrirtækja til að sækja sín mál á þessum markaði.

#### 4.5 Niðurlag

Reglur EES og íslensk lög gera ráð fyrir samhliða eftirliti PFS og Samkeppniseftirlitsins. Er sú skipan mála því lögmæt og talin til þess fallin að stuðla að virkari samkeppni en ella. Þá hefur löggjafinn falið þessum stofnunum að hafa með sér samvinnu í því skyni m.a. að vinna gegn mögulegri óvissu fyrirtækja um valdmörk stofnananna. Hefur sú samvinna gengið vel. Fyrirtæki, ekki síst Síminn, hafa látið reyna á valdmörk stofnananna, m.a. í málflutningi fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Líkt og áður sagði staðfesta úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála að valdmörk milli PFS og samkeppnisyfirvalda séu skýr. Það sama má segja um úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála en samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er ekki að finna neitt í úrskurðum nefndarinnar sem gefur til kynna að valdmörk milli stofnananna séu að einhverju leyti óskýr.

Með hliðsjón af framangreindu er að mati Samkeppniseftirlitsins með engu móti hægt að fallast á að valdmörk annars vegar eftirlitsins og hins vegar PFS séu að einhverju leyti óljós eða skapi réttaróvissu og óeðlilegan kostnað. Þvert á móti sýna málsmeðferðarreglur stofnananna og samvinna þeirra að hagsmunaaðilar á fjarskipta- og póstmarkaði ættu ekki að vera í neinni óvissu um valdmörk og lögsögu annars vegar PFS og hins vegar Samkeppniseftirlitsins. Engin dæmi eru um að úrskurðarnefndir eða dómstólar hafi gert athugasemdir um að mál hafi verið að velkjast milli umræddra stofnana.

### III. VERKEFNI FJÖLMIÐLANEFNDAR OG SAMKEPPNISEFTIRLITSINS

Umfjöllun um verkefni fjölmiðlanefndar og Samkeppniseftirlitsins í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er að finna í VII. kafla þess. Kemur fram að í skýrslu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar sé lagt til að verkefni fjölmiðlanefndar verði færð til PFS. Vitnað er til þess að Samkeppniseftirlitið fari þegar með eftirlit með samrunum skv. X. kafla fjölmiðlalaga nr. 38/2011 (hér eftir fjölmiðlalög). Þá er vísað til þess að PFS fari með ákveðið eftirlit skv. VII. kafla fjölmiðlalaga sem varðar flutningsskyldu og flutningsrétt myndefnis. Niðurstaða minnisblaðsins er að „*gild rök mæli með því að færa eftirlit með ákvæðum fjölmiðlalaga, í heild eða að hluta, til stærri sameinaðrar stofnunar sem fer allt að einu nú þegar með hluta þeirra verkefna sem fjölmiðlalögin kveða á um.*”

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þau verkefni fjölmiðlalaga sem snúa með einum eða öðrum hætti að samkeppnismálefnum nú þegar á hendi eftirlitsins. Aftur á móti eru þau verkefni sem fjölmiðlanefnd, og að hluta til PFS, sinnir af allt öðrum meiði og samlegðaráhrif við samkeppniseftirlit því hverfandi.

#### 1. Fjölmiðlanefnd og reglur á sviði fjölmiðla

##### 1.1 Almennt um eftirlit með fjölmiðlum

Fjölmiðlar eru mikilvægur þáttur samfélagsins sem á að tryggja að það sé vel upplýst. Fjölmiðlar gegna mikilvægu hlutverki í allri umræðu í samfélaginu og eru einn af hornsteinum lýðræðisins, enda oft vísað til þeirra sem fjórða valdsins. Þá hafa fjölmiðlar ákveðnu almanna öryggishlutverki að gegna, auk þess sem þeir veita almenningi affreyningu. Í samfélögum þar sem fjölmiðlun er frjáls gleymast oft mikilvæg hlutverk fjölmiðla í samfélaginu og það að frelsi fjölmiðla er alls ekki sjálfsagt. . Fyrir öll samfélög sem vilja líta á sig sem frjáls er opin umræða þar sem ólík sjónarmið fá tækifæri til að koma fram nauðsynleg.<sup>25</sup>

Fjölmiðlaeftirlit á að stuðla að því að fjölmiðlar geti sinnt mikilvægu hlutverki sínu í samfélaginu. Stjórnvöld geta ekki, ein og sér, náð framangreindum markmiðum fjölmiðlunar en geta hjálpað til við að þau náist með reglum og eftirliti sem tryggir gott skipulag fjölmiðlamarkaðar. Hlutverk fjölmiðlaeftirlita eru m.a. að tryggja fjölmiðlalæsi, tryggja fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun, standa vörð um tjáningarfrelsi og rétt almennings til upplýsinga. Þá hafa slík eftirlit jafnframt í sumum tilfellum eftirlit með m.a. sjónvarpsefni sem beina má til barna og ungmenna, tæknilegt eftirlit með hljóð- og myndmiðlum, eftirlit með málnotkun og eftirlit ákveðinnar markaðssetningar. Af sögulegum ástæðum hafa yfirvöld haft mun meira eftirlit með hljóð- og myndmiðlum en prentmiðlum. Almennt er viðurkennt að mikilvægt sé að sjálfstæði fjölmiðlaeftirlits sé tryggt og viðkomandi stofnun sköpuð fullnægjandi skilyrði til að sinna verkefnum sínum. Óæskileg áhrif og afskipti eftirlitsskyldra aðila, þriðju aðila og hins opinbera á fjölmiðlaeftirlit geta stefnt markmiðum þess í hættu.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Sjá t.d. Buckley, Duer, Mendel, Siochrú, Price og Raboy, Broadcasting, Voice, and Accountability - A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation, The World Bank Group Washington 2008, bls. III-IV.

<sup>26</sup> Sama heimild, bls. 153-170. „Governments cannot achieve these objectives alone. But they can introduce specific policies tailored to create a framework for broadcasting that, taken as a whole, will have the capacity to produce a diverse range of high-quality services. These services should be accessible to all, serve the goals of

#### *Ritstjórnarlegt sjálfstæði*

Í 24. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um skyldu þeirra fjölmiðlaveitna sem lögin taka til um að setja sérstakar reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði starfsmanna sinna. Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 24. gr. laganna er gert ráð fyrir að reglurnar séu samdar í samráði við starfsmenn viðkomandi fjölmiðlaveitu ásamt fagfélögum þeirra eða samtökum. Í 2. mgr. sömu greinar er kveðið í þremur stafliðum á um þau atriði sem framangreindar reglur skuli meðal annars fjalla um. Þau eru eftirfarandi:

*„a. starfsskilyrði viðkomandi efnisstjóra, blaða- og fréttamanna ritmiðla og hljóð- og myndmiðla við að framfylgja ritstjórnar- eða dagskrárstefnu fjölmiðlaveitunnar,*

*b. starfshætti sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi efnisstjóra, blaða- og fréttamanna gagnvart eigendum fjölmiðlaveitunnar, og*

*c. skilyrði áminningar og uppsagnar viðkomandi efnisstjóra og blaða- og fréttamanna.“*

Skulu reglurnar sendar fjölmiðlanefnd til staðfestingar og jafnframt birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu. Þá ber fjölmiðlaveitum að endurskoða reglurnar árlega, tilkynna fjölmiðlanefnd þegar endurskoðun hefur farið fram og senda henni nýja útgáfu af reglunum til staðfestingar hafi breytingar verið gerðar.

#### *Bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðar háttsemi*

Í 27. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi. Þannig er fjölmiðlaveitum óheimilt að kynda með markvissum hætti undir hatrí á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Er ákvæðið reist á ákvæði 3. gr. b. í hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB 2007/65/EB og á sér að auki samsvörun í tilmælum Evrópuráðsins nr. R(97)20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum.

Leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur sem brjóta gegn framangreindu ákvæði, sbr. g. liður 1. mgr. 54. gr. fjölmiðlalaga.

#### *Vernd barna gegn skaðlegu efni*

Í 28. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um vernd barna gegn skaðlegu efni. Þannig er fjölmiðlaveitu sem miðlar hljóð- og myndefni óheimilt að miðla efni í viðskiptaskyni sem getur haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðislegan þroska barna.

Leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur sem brjóta gegn framangreindu ákvæði, sbr. h. liður 1. mgr. 54. gr. fjölmiðlalaga.

#### *Tal og texti á íslensku*

Í 29. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um skyldu fjölmiðlaveitna til að marka sér málstefnu. Þá er jafnframt lögð sú skylda á fjölmiðlaveitur, að hljóð- og myndefni á erlendu máli sem miðlað er í línulegri dagskrá eða eftir pöntun, skal jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku. Á það þó ekki við þegar fluttir eru erlendir söngtextar eða þegar dreift er viðstöðulaust um gervitungl og móttökustöð fréttum eða fréttatengdu efni sem sýnir að verulegu leyti atburði gerast í sömu andrá.

Leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur sem brjóta gegn ákvæðum 29. gr. fjölmiðlalaga um tal og texta á íslensku, sbr. i. liður 54. gr. laganna.

#### *Réttur til andsvara*

Í 36. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um rétt til andsvara. Þannig hefur sá sem telur að lögmætir hagsmunir sínir, einkum æra eða orðspor, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í fjölmiðli rétt til andsvara í viðkomandi miðli eða til annarra jafngildra úrræða. Fjölmiðill getur þó synjað beiðni um andsvar við þær aðstæður sem kveðið er á um í 2. mgr. 36. gr. laganna. Skal fjölmiðill tilkynna hlutaðeigandi aðila um synjun innan þriggja sólarhringa frá því að beiðni um andsvar er sett fram.

Synji fjölmiðill beiðni um andsvar eða bregðist ekki við beiðni innan fyrrgreindra tímamarka getur hlutaðeigandi beint erindi þar að lútandi til fjölmiðlanefndar sem tekur ákvörðun um hvort aðili eigi rétt á að koma andsvörum á framfæri. Skal fjölmiðlanefnd taka ákvörðun innan viku frá því að henni berst erindi þar um og skal nefndin leggja fyrir viðkomandi fjölmiðil að miðla andsvari án tafar þegar við á.

Þá leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur sem brjóta gegn 1. og 4. mgr. 36. gr. fjölmiðlalaga, sbr. m. liður 1. mgr. 54. gr. laganna.

#### 1.3.2 Eftirlit með skráningarskyldu og veiting leyfa

Fjölmiðlar sem falla undir gildissvið fjölmiðlalaga eru annað hvort leyfisskyldir eða skráningarskyldir. Þeir hljóð- og myndmiðlar sem þurfa tíðni frá Póst- og fjarskiptastofnun (hljóðvarp og sjónvarp) þurfa að sækja um leyfi til útsendinga til fjölmiðlanefndar. Aðrir, s.s. prentmiðlar og netmiðlar eru skráningarskyldir og tekur fjölmiðlanefnd við tilkynningum um skráningu fjölmiðils.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. fjölmiðlalaga skal fjölmiðlaveita við skráningu fjölmiðils veita fjölmiðlanefnd upplýsingar um heiti fjölmiðlaveitu, kennitölu, lögheimili, netfang og vefsetur, heiti fjölmiðils eða fjölmiðla sem hún starfrækir, ábyrgðarmann, fyrirvarsmann, ritstjórnar- eða dagskrárstefnu, kallmerki ef við á og eignarhald. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. fjölmiðlalaga skulu umsókn fjölmiðlaveitu um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar fylgja sömu upplýsingar og hér að framan eru taldar. Þar að auki skulu umsókninni jafnframt fylgja upplýsingar um nöfn og heimilisföng ábyrgðarmanns og fyrirvarsmanns, aðra fjölmiðlastarfsemi umsækjanda, eignarhald og yferráð fjölmiðlaveitu.

Þá hvílir jafnframt sú skylda á fjölmiðlaveitum, samkvæmt 4. mgr. 14. gr. og 1. mgr. 20. gr. fjölmiðlalaga, að tilkynna fjölmiðlanefnd um allar breytingar sem kunna að verða á högum þeirra og varða þær upplýsingar sem hér að framan eru taldar. Við sölu á hlutum í fjölmiðlaveitu bera bæði seljandi og kaupandi ábyrgð á því að tilkynning um sölu sé send fjölmiðlanefnd, sbr. 1. mgr. 22. gr. fjölmiðlalaga. Skal tilkynning um sölu hafa borist fjölmiðlanefnd innan tveggja virkra daga frá gerð kaupsamnings. Tilgangur þessa ákvæða er m.a. að stuðla að gagnsæi eignarhalds fjölmiðla. Þá leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur sem brjóta gegn ákvæðum 4. mgr. 14. gr. og 1. mgr. 20. gr. fjölmiðlalaga, sbr. a. og f. liður 54. gr. laganna.

Þá er fjölmiðlaveitum skylt samkvæmt 23. gr. fjölmiðlalaga að senda fjölmiðlanefnd árlega skýrslu sem hefur að geyma upplýsingar um eftirfarandi atriði, eftir því sem við á:

- a. hlutfall evrópsks myndefnis í línulegri dagskrá,*
- b. hlutfall myndefnis frá sjálfstæðum framleiðendum í línulegri dagskrá,*
- c. hlutfall íslensks myndefnis í línulegri dagskrá,*
- d. hlutfall pantana á evrópsku myndefni í ólínulegri dagskrá,*
- e. hlutfall pantana á myndefni frá sjálfstæðum framleiðendum í ólínulegri dagskrá,*
- f. hlutfall pantana á íslensku myndefni í ólínulegri dagskrá,*
- g. aðgerðir viðkomandi fjölmiðlaveitu til að efla kynningu og framboð á evrópsku myndefni,*
- h. aðgerðir fjölmiðlaveitunnar til að auka aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni hennar,*
- i. birtingarmyndir kynjanna, þ.m.t. hlutfall karla og kvenna í hópi viðmælenda í fréttum og fréttatengdu efni,*
- j. starfsfólk á fjölmiðlum, fjölda kvenna og karla, greint eftir starfsheitum,*
- k. aðgerðir fjölmiðlaveitunnar til að vinna gegn staðalímyndum kynjanna, og*
- l. annað sem nauðsynlegt er til að mæla stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði."*

Samkvæmt 21. gr. fjölmiðlalaga birtir fjölmiðlanefnd á heimasíðu sinni þær upplýsingar sem fjölmiðlaveitum er skylt að veita við skráningu þeirra eða umsókn um leyfi til hljóð- eða myndmiðlunar. Þá birtir fjölmiðlanefnd jafnframt á heimasíðu sinni reglur fjölmiðlaveitna um ritstjórnarlegt sjálfstæði, sbr. 24. gr. fjölmiðlalaga, jafnréttisáætlanir fjölmiðlaveitna eftir því sem við á og ákvarðanir nefndarinnar í málum fjölmiðlaveitu.

### 1.3.3 Eftirlit með m.a. innihaldi hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni

Í VI. kafla fjölmiðlalaga er fjallað um þær reglur er varða viðskiptaboð og fjarkaup. Með viðskiptaboðum er átt við texta, myndir og/eða hljóð sem er ætlað að vekja, beint eða óbeint, athygli á vörum, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfsemi og er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu.

Til viðskiptaboða teljast m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning. Í kaflanum er m.a. kveðið á um bann við dulduðum viðskiptaboðum og vernd barna gegn ótilhlýðilegum viðskiptaboðum. Er grunnreglan sú að almenningi eigi að vera ljóst hvort greitt hafi verið fyrir umfjöllun sem birtist í fjölmiðlum. Brot gegn ákvæðum þessa kafla um viðskiptaboð og fjarkaup varða stjórnvaldssektum samkvæmt n. lið 54. gr. fjölmiðlalaga.

### 1.3.4 Eftirlit með Ríkisútvarpinu

Með gildistöku nýrra laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðill í almannabágu nr. 23/2013 var fjölmiðlanefnd falið eftirlit með Ríkisútvarpinu. Þannig skal fjölmiðlanefnd árlega leggja sjálfstætt mat á það hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt almannabjónustuhlutverk sitt samkvæmt 3. gr. og noti ekki ríkisstyrki í samkeppnisrekstur. Þá leggur fjölmiðlanefnd mat á nýja þjónustu Ríkisútvarpsins og hvort hún falli undir það að teljast

almannþjónusta eða samkeppnisrekstur, sbr. 16. gr. laganna. Að lokum hefur fjölmiðlanefnd eftirlit með því að Ríkisútvarpið framfylgi ákvæðum laganna um viðskiptaboð. Leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á Ríkisútvarpið, brjóti það gegn ákvæðum 7. gr. laganna, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

#### 1.3.5 Eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum

Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með því að ákvæðum laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006 sé framfylgt, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Þannig hefur fjölmiðlanefnd m.a. eftirlit með því að kvikmyndahús og sjónvarpsstöðvar aldursmeti efni og styðjist þar við alþjóðlega viðurkennd skoðunarkerfi og upplýsi á nægilegan hátt um hvort efnið sé við hæfi tiltekinna aldurshópa.

#### 1.3.6 Önnur verkefni fjölmiðlanefndar

Fjölmiðlanefnd hefur fleiri verkefni á sínu borði m.a. að fylgjast með og safna upplýsingum um stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði almennt. Þá eru samskipti við erlend stjórnvöld og alþjóðlegt samstarf hluti af verkefnum fjölmiðlanefndar. Samskipti fjölmiðlanefndar við erlend stjórnvöld eru mikilvæg vegna alþjóðlegs umhverfis fjölmiðlamarkaðar.

## **2. Verkefni PFS á sviði fjölmiðlalaga**

Hér áður hefur verið fjallað um PFS og verkefni þeirrar stofnunar. PFS hefur ákveðnum skyldum að gegna skv. VII. kafla fjölmiðlalaga um flutningsskyldu myndefnis. Reglur VII. kafla fela það í sér annars vegar að fjölmiðlaþjónustuveitendur geta fengið dreifingu á sjónvarpsútsendingum sínum á fjarskiptanetum fjarskiptafyrirtækja óski þeir eftir því og að gættum nánar tilgreindum skilyrðum (e. *must carry*). Hins vegar geta fjarskiptafyrirtæki fengið að dreifa sjónvarpsútsendingum á fjarskiptanetum sínum óski þau eftir því og að gættum nánar tilgreindum skilyrðum (e. *may carry/must offer*). Meginreglan á að vera frjálsir samningar á milli framangreindra aðila um dreifingu en ef ekki er unnt að ná slíkum samningum sker PFS úr um ágreininginn. Samkvæmt 45. gr. laganna er PFS heimilt að setja reglur um lágmarkskröfur um útsendingargæði og öryggi. Í 47. gr. er fjallað um á aðferðarfræði sem PFS skal beita við ákvörðun endurgjalds.

Þá má geta þess að þeir fjölmiðlar sem þurfa að sækja um tíðniheimild vegna útsendingar frá PFS eru leyfisskyldir skv. 16. gr. laga um fjölmiðla. Ástæða þess er sú að tíðni í lofti er takmörkuð auðlind, sbr. athugasemdir við greinina í frumvarpi til laganna.

## **3. Verkefni Samkeppniseftirlitsins á sviði fjölmiðlalaga**

Sérstök ákvæði um eignarhald fjölmiðla voru ekki sett með fjölmiðlalögum árið 2011 heldur var ákveðið að sérstök nefnd myndi vinna áfram hugmyndir um takmarkanir á eignarhaldi fjölmiðla.

Þann 27. mars 2013 samþykkti Alþingi lög um breytingar á fjölmiðlalögum sem fólu í sér þá breytingu að lögfestar voru í fyrsta sinn hér á landi reglur um takmarkanir á



eignarhaldi fjölmiðla. Kveða reglurnar á um matskenndar heimildir af samkeppnisréttarlegum toga. Eru reglur þessar afrakstur starfsnefndar sem mennta- og menningarmálaráðherra skipaði þann 6. apríl 2011. Var nefndinni ætlað að gera tillögur að lögum um eignarhald fjölmiðla og skila í formi frumvarps. Í athugasemdum við frumvarp til laganna kemur fram að við mat nefndarinnar á þeim leiðum sem færar eru í þessum efnum taldi hún mikilvægt að ekki yrði gengið of harkalega fram gegn þeim aðilum sem fyrir starfa á hinum íslenska fjölmiðlamarkaði. Annars væri hætt við að takmarkanir á eignarhaldi færu gegn markmiði sínu. Var það mat nefndarinnar að í stað þess að lögfesta niðurnjörvaðar hlutfallsreglur skyldi lögfesta matskenndar reglur fyrir Samkeppniseftirlitið til að taka á aðstæðum sem ógna fjölbreytni á íslenskum fjölmiðlamarkaði.

Reglurnar skiptast í tvo hluta. Er nú kveðið á í 62. gr. a fjölmiðlalaga um eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlum. Í 62. gr. b fjölmiðlalaga er svo kveðið á um sérstakar reglur við samrunaeftirlit á fjölmiðlamarkaði.

### 3.1 Samrunaeftirlit á fjölmiðlamarkaði

Hlutverk almenns samrunaeftirlits er að sporna gegn því að samkeppnisleg gerð markaða breytist á þann veg að samkeppni hverfi eða minnki til muna með samruna eða yfirtöku. Þó hefur verið talið að hefðbundnar reglur samkeppnisréttarins dugi ekki til að tryggja fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamörkuðum.<sup>29</sup> Í 62. gr. b fjölmiðlalaga er nú kveðið á um sérstakar reglur um samrunaeftirlit á fjölmiðlamarkaði. Umrætt ákvæði er að mestu leyti samhljóða sambærilegum ákvæðum samkeppnislaga að undanskildum nokkrum sérákvæðum er varða fyrirtæki á fjölmiðlamarkaði.

Fyrir það fyrsta er, samkvæmt 1. mgr. 62. gr. b fjölmiðlalaga, samruni sem að minnsta kosti ein fjölmiðlaveita á aðild að tilkynningarskyldur til Samkeppniseftirlitsins ef ársvelta fjölmiðlaveitunnar er minnst 100 milljónir króna. Eru þetta töluvert lægri veltuviðmið en þau sem fram koma í 1. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Er með framangreindu stuðlað að ríkara samrunaeftirliti á fjölmiðlamarkaði.<sup>30</sup> Rökin að baki því að hafa veltuviðmiðin lægri á fjölmiðlamarkaði eru þau að „*velta fjölmiðlaveitu gefur ekki í öllum tilvikum vísbendingu um styrk hennar í fjölmiðlaréttarlegum skilningi.*“<sup>31</sup>

Samkvæmt 3. málsl. 6. mgr. 62. gr. b fjölmiðlalaga er einnig kveðið á um sérstaka heimild fyrir fjölmiðlanefnd til að fara þess á leit að Samkeppniseftirlitið krefji samrunaaðila um tilkynningu um samruna sem átt hefur sér stað þó svo að aðilar samrunans nái ekki framangreindum veltuskilyrðum. Samkvæmt framangreindu ákvæði þurfa þó að vera til staðar verulegar líkur á að umræddur samruni „*geti dregið umtalsvert úr fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum*“.

Þá er nú kveðið á um í 8. mgr. 62. gr. b fjölmiðlalaga að við mat á lögmæti samruna skuli Samkeppniseftirlitið „*taka til skoðunar hvort samruni kunni að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni á fjölmiðlum*“ á þeim markaði. Kemur þetta ákvæði til viðbótar

<sup>29</sup> Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 – 198. mál, 7.2 Eignarhald á fjölmiðlum og mögulegar takmarkanir þar á, mgr. 3.

<sup>30</sup> Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 631 – 490. mál, athugasemdir við 17. gr., um b-lið, mgr. 2.

<sup>31</sup> Sama heimild, athugasemdir við 17. gr., um b-lið, mgr. 2.

þeim hefðbundnu samkeppnisréttarlegu sjónarmiðum við mat á samruna sem kveðið er á um í 17. gr. c samkeppnislaga. Með lögfestingu þess ákvæðis sem fram kemur í 8. mgr. 62. gr. b fjölmiðlalaga hefur þannig verið stuðlað að því að sjónarmið um fjölræði og fjölbreytni fjölmiðla verði í forgrunni við efnislegt mat á lögmæti samruna á fjölmiðlamarkaði.<sup>32</sup>

Hugtökin fjölbreytni og fjölræði eru ekki skilgreind í lögnum en í greinargerð með lögum nr. 54/2013 sem breyttu fjölmiðlalögum kemur eftirfarandi m.a. fram:

*„Með hugtakinu fjölræði í fjölmiðlun er þannig vísað til þess að fjölmiðlar séu ekki undir yfirráðum fárra aðila. Dreift eignarhald á fjölmiðlum er talið tryggja betur að ritstjórnarefni fjölmiðla endurspegli ólík sjónarmið. Hugtakið fjölbreytni í fjölmiðlun hefur margháttáða merkingu og vísar jafnt til þess að fjölbreytt efni sé í boði, að það efni og sjónarmið sem fram kemur sé fjölbreytt og sett fram á ólíkan hátt fyrir notendur, að mismunandi hópar og einstaklingar samfélagsins fái notið sín í fjölmiðlum og höfðað sé til þeirra með fjölbreyttum hætti, og að efni frá ólíkum landsvæðum nái jafnframt til annarra landsvæða en þar sem það er framleitt. Fjölbreytni að þessu leyti felur bæði í sér að í boði sé margbreytilegt efni, svo sem fréttir, menningarefni, fræðsluefni, íþróttir o.fl., og að efnistöð endurspegli fjölbreytt viðhorf.“*

Í lögnum er jafnframt kveðið á um að Samkeppniseftirlitið leiti umsagnar fjölmiðlanefndar, sbr. 8. mgr. 62. gr. b fjölmiðlalaga. Samvinna og samstarf beggja stjórnvalda í málum sem þessum er mikilvægt enda þörf á því að sérfræðipækning beggja stjórnvalda nýtist sem best við úrlausn mála á þessu sviði. Tiltölulega fá mál á grundvelli X. kafla fjölmiðlalaga hafa komið til skoðunar Samkeppniseftirlitsins og er samstarf stofnananna á þessu sviði enn í mótun.

Nefna má að eftirlit með áhrifum á fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlasamrunum er á hendi samkeppnisyfirvalda í Bretlandi sbr. nánari umfjöllun í kafla III. 4 hér að neðan.

### 3.2 Eftirlit með fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði

Samkvæmt 62. gr. a fjölmiðlalaga er Samkeppniseftirlitinu heimilt að grípa „til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum almennings til tjóns“. Með fjölræði í fjölmiðlum er átt við að fjölmiðlar skuli ekki vera í eigu of fárra aðila.<sup>33</sup> Þær aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið getur gripið til í þessu samhengi geta falist í úrræðum til breytinga á skipulagi séu önnur minna íþyngjandi úrræði ekki fyrir hendi.<sup>34</sup> Fyrirmynd þessa ákvæðis er hið nýlega ákvæði c. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga sem kom inn í samkeppnislögin árið 2011. Kveður það á um heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að grípa til aðgerða gegn „aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns“. Í skýringum við ákvæði 62. gr. a í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir orðrétt:

<sup>32</sup> Sama heimild, athugasemdir við 17. gr., um b-lið, mgr. 7.

<sup>33</sup> Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 631 – 490. mál, athugasemdir við 17. gr., um a-lið, mgr. 4.

<sup>34</sup> Sama heimild, 4. Grundvöllur að tillögum nefndarinnar, mgr. 15.

*„Með ákvæðinu er þannig lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimild til viðbótar við hina almennu heimild samkeppnislaga til að grípa til sambærilegra ráðstafana ef sýnt þykir að aðstæður á fjölmiðlamarkaði eða einstökum undirmörkuðum hans séu skaðlegar fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun. Það mat sem Samkeppniseftirlitinu er ætlað að leggja til grundvallar við beitingu ákvæðisins lýtur þannig að fjölmiðlaréttarlegum þáttum til viðbótar við þá samkeppnisréttarlegu þætti sem slíkt mat byggist á samkvæmt hinni almennu heimild samsvarandi ákvæðis samkeppnislaga.“<sup>35</sup>*

Að lokum ber að nefna að samkvæmt 2. mgr. 62. gr. a fjölmiðlalaga getur fjölmiðlanefnd farið fram á við Samkeppniseftirlitið að það grípi til aðgerða samkvæmt framangreindu ákvæði 1. mgr. 62. gr. a fjölmiðlalaga. Hafi slík tilmæli borist Samkeppniseftirlitinu ber því skylda til að taka málið til rannsóknar og fjalla um það efnislega. Rökin að baki þessu ákvæði eru þau að þar sem fjölmiðlanefnd hefur vegna stöðu sinnar heildaryfirsýn yfir hinn íslenska fjölmiðlamarkað geti hún beitt sér fyrir því að hafin verði skoðun í þeim tilfellum er hún telur á því brýna þörf.<sup>36</sup>

#### **4. Fjölmiðlaeftirlit í samanburðarlöndum**

Nær öll lönd Evrópu starfrækja sjálfstæðar fjölmiðlastofnanir sem sjá um eftirfylgni löggjafar um fjölmiðla. Njóta stofnanirnar sjálfstæðis að því leyti að þær eru ekki hluti af ráðuneytunum og eru sjálfstæðar gagnvart hinu pólitíska valdi. Í flestum tilfellum heyrir eftirlit með tíðniúthlutun undir sjálfstæðar fjarskiptastofnanir en í sumum tilfellum hafa fjölmiðlastofnanir og fjarskiptastofnanir verið sameinaðar. Í því samhengi má nefna Ítalíu, Bretland og Finnland. Eina Evrópulandið svo vitað sé sem sameinað hefur almennt samkeppniseftirlit og fjölmiðlaeftirlit er Spánn. Stjórnarsýslustofnanir á sviði fjölmiðlamála í Evrópu eru ólíkar að formi. Í flestum Evrópuríkjum er það þó aðeins ein stofnun sem sér um eftirlit með fjölmiðlum. Stjórnarsýslustofnanir þessar hafa yfirleitt það hlutverk að veita leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, hafa eftirlit með efnisinnihaldi og sinna eftirliti með því að fjölmiðlaveitur starfi lögum samkvæmt.<sup>37</sup> Hér á eftir fer stutt yfirlit yfir fjölmiðlaeftirlit í nokkrum samanburðarlöndum.

Í Hollandi sinnir sjálfstæð stjórnarsýslustofnun almennu eftirliti með fjölmiðlum (h. *Commissariaat voor de Media, CvDM*). Þá sinnir ACM og AT ákveðnu hlutverki hvað varðar tíðniúthlutun o.fl. CvDM framfylgir hollensku fjölmiðlalögunum m.a. ákvæðum um leyfisveitingar og eignarhald á fjölmiðlum.

Á Spáni heyrði fjölmiðlaeftirlit ekki undir sérstaka stofnun fyrr en árið 2013 þegar eftirlitið NCMC var stofnað. Spánn er eina landið í Evrópu þar sem fjölmiðlaeftirlit fellur undir sömu stofnun og almennt samkeppniseftirlit. Við sameiningu stofnananna var ákveðnum fyrri hlutverkum fjarskiptaftirlitsins (NRA) á sviði fjölmiðlaeftirlits fært til

<sup>35</sup> Sama heimild athugasemdir við 17. gr., um a-lið, mgr. 3.

<sup>36</sup> Sama heimild, athugasemdir við 17. gr., um a-lið, mgr. 9.

<sup>37</sup> Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 – 198. Mál, kafli V. Stjórnarsýsla fjölmiðlamála í helstu samanburðarlöndum. Sjá einnig lista yfir fjölmiðlaeftirlit á vefsíðu EPRA, <http://www.epra.org/organisations>.

ráðuneytanna, m.a. skráningar á leyfisskyldum fjölmiðlum.<sup>38</sup> Þá má nefna að sérstök fjölmiðlaeftirlit eru starfandi í einstaka héruðum Spánar.<sup>39</sup>

Í Bretlandi er helsti eftirlitsaðili með fjölmiðlum OFCOM. OFCOM er sjálfstæð stjórnsýslustofnun og starfar hún í samræmi við bresku fjarskiptalögin. Á meðal verkefna stofnunarinnar eru leyfisveitingar til hljóð- og myndmiðla, að stuðla að fjölmiðlalæsi og eftirlit með efni í fjölmiðlum. Þá hefur OFCOM ákveðið hlutverk þegar kemur að fjölmiðlasamrunum.

Í Bretlandi er með sambærilegum hætti og hér á landi unnt að taka til sérstakrar skoðunar fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun við samruna fjölmiðlaveita. Ráðherra menningarmála í Bretlandi getur farið fram á að OFCOM gefi álit sitt á því hvort fyrirhuguð viðskipti hafi skaðleg áhrif á fjölræði (e. *plurality*) eða fjölbreytni í fjölmiðlun.<sup>40</sup> Ef ráðherra telur samruna til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði í kjölfar skoðunar OFCOM getur hann krafist þess að slík sjónarmið verði tekin til skoðunar af samkeppnisyfirvöldum (áður CC/OFT, í dag Competition and Markets Authority, CMA). Ef niðurstaða máls er að samruni sé til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði eða fjölbreytni er unnt að grípa til íhlutunar.<sup>41</sup> Ákveðnar tillögur um breytingar á þessu fyrirkomulagi hafa verið til umræðu í Bretlandi. Myndu þær fela í sér minni áhrif ráðherra á matið sem og sérstaka rannsókn OFCOM á áhrifum á fjölræði og fjölbreytni samhliða rannsókn CMA.<sup>42</sup>

Á Norðurlöndunum er stjórnsýsla á sviði fjölmiðlaeftirlits nokkuð ólík. Í Danmörku er það Kulturstyrelsen sem sér um fjölmiðlaeftirlit. Kulturstyrelsen er stofnun sem heyrir undir danska menningarmálaráðuneytið. Hlutverk hennar er m.a. að úthluta leyfum til fjölmiðla, hafa eftirlit með að lögum sem varða fjölmiðla sé framfylgt, aðstoða ráðuneyti í málum sem varða hljóð- og myndmiðla o.fl. Í dönsku kvikmyndastofnuninni (d. *det danske filminstitut*) er jafnframt starfandi fjölmiðlanefnd sem hefur það hlutverk að aldursmeta kvikmyndir í Danmörku. Sú stofnun sinnir jafnframt miðlalæsi í Danmörku.

Í Svíþjóð eru það þrjár stofnanir sem hafa eftirlit með löggjöf um fjölmiðla. Þannig fer sérstök stofnun með almennt eftirlit með fjölmiðlum (s. *Myndigheten för radio och tv*). Stofnunin varð til árið 2010 þegar tvær stofnanir sem höfðu eftirlit með fjölmiðlum voru sameinaðar. Sameinuð stofnun gefur m.a. út leyfi til hljóð- og myndmiðla, hefur eftirlit með innhaldi efnis og rannsakar auglýsingar í fjölmiðlum.<sup>43</sup> Það er síðan önnur stofnun (s. *Statens medieråd*) sem vinnur að miðlalæsi og sinnir aldursmerkingum á kvikmyndum og tölvuleikjum í Svíþjóð. Þriðja stofnunin (s. *Presstödsnämnden*) sér um að úthluta

<sup>38</sup> Garcia, Ever doubted the „convergence“ of competition and regulation? Spain integrates its sector regulators and the Competition Authority under a single agency roof, ECLR v. 34 i. 12 2013, bls. 644.

<sup>39</sup> Sjá t.d. vefsíður slíkra stofnana í Andalúsíu og Katalóníu, <http://www.cac.cat/>; <http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>.

<sup>40</sup> Sjá t.d. umfjöllun um samruna sem varða almannahagsmuni (e. *public interest cases*) í, Whish & Bailey, Competition Law, sjöunda útgáfa 2012, bls. 956-960.

<sup>41</sup> Sjá tíunda kafla í leiðbeiningum CMA um lögsögu og málsmeðferð í samrunamálum. Sjá einnig sjötta kafla í leiðbeiningum CMA um efnislegt mat í samrunamálum. CMA (OFT og CC), Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure, janúar 2012; CMA, Merger assessment guidelines, september 2010.

<sup>42</sup> Sjá t.d. David Reader, Ofcom: A Credible Solution to Bias in Media Public Interest Mergers?, 16. febrúar 2014. <http://competitionpolicy.wordpress.com/2014/02/16/ofcom-a-credible-solution-to-bias-in-media-public-interest-mergers/>.

<sup>43</sup> <http://www.radioochtv.se/om-oss/>.

ríkisstyrkjum til fjölmiðla, heldur utan um rannsóknir á dagblaðamarkaðnum og hefur eftirlit með því að fjármunum sé rétt varið.

Í Finnlandi hefur fjarskiptastofnun og fjölmiðlaeftirlit verið sameinað undir eina stofnun (s. *Kommunikationsverket*). Hefur stofnunin umsjón með póst-, fjarskipta-, fjölmiðla- og Internetmálum. Á sviði fjölmiðla framkvæmir stofnunin m.a. tæknilegt eftirlit með útsendingum, gefur út leyfi, fylgist með auglýsingum, kostunum og fjarsölu. Þá er ákveðið eftirlit með fjölmiðlum í Finnlandi á hendi umboðsmanns neytenda.<sup>44</sup> Þá sér sérstök stofnun (s. *Enheten för medieföstran och bildprogram* (MEKU)) um eftirlit með aldursmerkingar á sjónvarpsefni, kvikmyndum og tölvuleikum annars vegar og miðlalæsi hins vegar.

Í Noregi er ein stofnun sem hefur eftirlit með og framfylgir lögum um alla fjölmiðla (n. *Medietilsynet*), þ.e. ekki einungis hljóð- og myndmiðlum. Hlutverk hennar er m.a. úthlutun leyfa, eftirlit með fjölmiðlaefni, eftirlit með lögum um eignarhald á fjölmiðlum, ábyrgð fyrir styrkveitingum til dagblaðaútgáfu og eftirlit með kvikmyndum og tölvuleikjum. Í athugasemdum við frumvarp til fjölmiðlalaga kemur fram að við endurskoðun stjórnsýslu í fjölmiðlamálum hér á landi hafi aðallega verið litið til skipulags þessara mála í Noregi.

## 5. Niðurstaða

Af framangreindu er ljóst að verkefni fjölmiðlanefndar eru mjög umfangsmikil og á breiðu sviði. Þannig snúa verkefni fjölmiðlanefndar m.a. að sjálfstæðri ritstjórnarstefnu, málvernd, vernd ungmenna, banni gegn duldu viðskiptaboðum og vernd gegn hatursáróðri. Þessi verkefni eru á ýmsum sviðum sem tengjast ekki framkvæmd samkeppnislaga með beinum eða óbeinum hætti. Þannig eru verndarhagsmunirnir ekki þeir sömu og markmið reglna fjölmiðlalaga og samkeppnislaga kunna að stangast á. Við slíkar aðstæður er líkt og áður hefur komið fram hætta á því að eftirlit með hvoru sviði verði ómarkvisst hjá sameinaðri stofnun.

Í þessu samhengi skiptir einnig máli að fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með fyrirtækjum sem gegna þýðingamiklu hlutverki í lýðræðissamfélagi. Mikilvægt er að stofnunin gæti þess að skerða ekki tjáningarfrelsi fjölmiðla og hlutist ekki til um ritstjórnarlegar ákvarðanir þeirra. Af því leiðir að allt eftirlit verður að fara fram eftir að meint brot hefur átt sér stað. Þá ber einnig að hafa í huga að brot á fjölmiðlalögum varða í sumum tilfellum einstaklinga, sbr. ákvæði um andsvarsrétt og ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur. Þá eru ýmis ákvæði fjölmiðlalaga af menningarpólitískum toga, sbr. ákvæði um tal og texta á íslensku, hlutfall evrópsks efnis og hlutfall efnis frá sjálfstæðum framleiðendum. Þannig tekur fjölmiðlaeftirlit til hlutverks fjölmiðla í lýðræðissamfélögum, menningarhlutverks fjölmiðla, tjáningarfrelsis og frelsis til upplýsingar. Með hliðsjón af framantöldu er því grundvallarmunur á því að hafa eftirlit með fjölmiðlamarkaðinum út frá samkeppnislegu sjónarhorni og fjölmiðlaréttarlegu.

Flest verkefna fjölmiðlanefndar eru eðlisólík verkefnum Samkeppniseftirlitsins, t.a.m. sér fjölmiðlanefnd um ákveðnar leyfisveitingar og skráningar sem halda þarf utan um. Þau

<sup>44</sup> <https://www.viestintavirasto.fi/en/tvradio.html>.

verkefni sem PFS sér um á sviði fjölmiðlalaga eru jafnframt ólík almennum verkefnum Samkeppniseftirlitsins að því leyti að þau snúa að lausn einkaréttarlegs ágreinings á milli tveggja aðila og í kjölfarið mögulegrar (ex ante) ákvörðunar um verðlagningu vegna tiltekinnar þjónustu.

Samkeppniseftirlitið hefur nú þegar eftirlit með þeim þáttum fjölmiðlalaga sem skyldir eru almennu samkeppniseftirliti, þ.e. eignarhald fjölmiðla skv. X. kafla laganna. Í Evrópu er eftirlit með þeim þáttum fjölmiðlaeftirlits sem fjölmiðlanefnd fer með hér á landi almennt sinnt af sjálfstæðum stjórnvöldum. Þau stjórnvöld fara í nánast öllum tilvikum ekki með almennt samkeppniseftirlit.<sup>45</sup> Ýmist er um að ræða sjálfstæð stjórnvöld eða þau stjórnvöld sem jafnframt fara með eftirlit með fjarskiptum. Líkleg ástæða fyrir því að þessum verkefnum er í sumum tilvikum sinnt að hluta til eða öllu leyti af fjarskiptaftirlitum er eðli hljóð- og myndmiðlunar.

Í ljósi framangreinds getur ekki verið skynsamlegt að sameina verkefni fjölmiðlanefndar og Samkeppniseftirlitsins í sömu stofnun.

---

<sup>45</sup> <http://www.epra.org/organisations>.

#### **IV. RAFORKUEFTIRLIT OG VERKEFNI SAMKEPPNISEFTIRLITSINS**

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er lagt til að hluti Orkustofnunar verði sameinaður Samkeppniseftirlitinu. Ekki er fyllilega ljóst af minnisblaðinu um hvaða verkefni Orkustofnunar er að ræða. Í kafla C á bls. 12 virðist lagt til grundvallar að hér falli undir eftirlit Orkustofnunar með flutningi og dreifingu rafmagns og jafnvel einnig tæknilegt eftirlit, þ.e. með gæðum raforku og afhendingaröryggi. Í tillögukafli á bls. 2 segir hins vegar að þetta taki aðeins til eftirlits með dreifingu rafmagns. Flutningur og dreifing rafmagns sæta einkarétti og eftirlit Orkustofnunar með þessum þáttum er áþekkt og órökrétt að skilja það í sundur. Væntanlega á því að felast í tillögunni að hið minnsta verði bæði þessi verkefni flutt til nýrrar stofnunar og er miðað við það hér.

Rökin fyrir þessu virðast vera þau að Samkeppniseftirlitið fari nú þegar með eftirlit með vinnslu og sölu rafmagns og stjórnáslueftirlit Orkustofnunar með flutningi og dreifingu „*eigi betur heima hjá öðru stjórnvaldi en Orkustofnun, enda er sérfræðipekking starfsmanna Orkustofnunar einkum á sviði nýtingar á orkuauðlindum og öðrum jarðrænum auðlindum.*“

Getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á framangreint enda er hlutverk annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar Orkustofnunar afar ólík sem og grundvöllur eftirlits þessara stofnana. Með hliðsjón af þessum ólíku hlutverkum sem og markmiðum samkeppnislaga fer illa saman að blanda saman eftirliti á samkeppnismarkaði og eftirliti með starfsemi sem lögum samkvæmt varðar einkarétt til flutnings og dreifingu. Lýtur starfsemi af þessu tagi eðli málsins samkvæmt ólíkum lögumálum en starfsemi á samkeppnismarkaði, sbr. eftirfarandi umfjöllun.

##### **1. Löggjöf um raforkumarkaðinn**

Fram að setningu núgildandi raforkulaga var almennt lagt til grundvallar að almannahagsmunir væru best tryggðir með opinberum afskiptum af raforkumarkaðnum. Nýrri skipan raforkumála á Íslandi var hins vegar komið á með raforkulögum nr. 65/2003 og hófst þar með markaðsvæðing raforkumarkaðarins á Íslandi. Lögin fólu í sér innleiðingu á tilskipun 96/92/EB um innri markað raforku og heildarendurskoðun á löggjöf um raforkumál.

Í upphafi er gagnlegt að tiltaka þá atvinnustarfsemi sem fellur undir raforkulögin og hér skiptir máli. Samkvæmt lögunum er um eftirfarandi starfsemi að ræða:

- Vinnsla rafmagns, þ.e. umbreytingu orku (t.d. vatnsorku) í raforku
- Flutningur, þ.e. flutningur raforku frá virkjunum til dreifiveitna og stórnotenda raforku (flutningskerfið)
- Dreifing, þ.e. flutningur til og með heimtaugar almennrar notenda (dreifikerfi)
- Viðskipti, þ.e. kaup og sala á raforku og rekstur raforkumarkaðar.

Í frumvarpi sem varð að raforkulögum segir að það byggist á nýjum viðhorfum í raforkumálum sem hafi verið að ryðja sér til rúms víða um heim. Kemur fram að meginefni þeirra felist í því að skilja í sundur náttúrulega einkasölupætti raforkukerfisins (flutning og dreifingu) og þá þætti þar sem samkeppni verður við komið (vinnslu og

sölu). Þannig hefur verið lagður grunnur að markaðsbúskap í raforkukerfi margra landa. Markmiði raforkulaga er lýst svo í 1. gr.:

*„Markmið laga þessara er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal:*

- 1. Skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna.*
- 2. Stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku.*
- 3. Tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda.*
- 4. Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.”*

Orðalag ákvæðisins ber með sér að ákveðin togstreita er í leiðunum sem eiga að stuðla að markmiði laganna um þjóðhagslega hagkvæmt raforkukerfi. Lögin miða þannig við að samkeppni ríki í vinnslu og viðskiptum með raforku en þó með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar eru taldar vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna. Þeir almannahagsmunir sem er að tefla, og varða ekki samkeppni, var lýst svo í frumvarpi sem varð að lögum nr. 58/2008 sem breyttu m.a. raforkulögum:

*„Ljóst er að starfsemi dreifi- og hitaveitna hér á landi gegnir mjög mikilvægu hlutverki varðandi skilyrði til búsetu og atvinnustarfsemi í landinu öllu. Ísland er fámennt og strjálbýlt, auk þess sem tenging þess við raforkukerfi annarra landa er efnahagslega útilokuð í fyrirsjáanlegri framtíð. Raforkudreifing hefur frá upphafi rafvæðingar landsins verið í höndum ríkis og sveitarfélaga eða fyrirtækja alfarið í þeirra eigu ef frá er talin nýleg aðkoma einkaaðila að Hitaveitu Suðurnesja. Það fyrirkomulag sem hér hefur verið hefur gefist vel og tryggt jafna stöðu notenda raforkukerfisins án tillits til búsetu. Af hálfu stjórnvalda hafa á hverjum tíma verið uppi aðgerðir til að tryggja landsmönnum, eftir því sem við verður komið, raforku á viðráðanlegu verði óháð búsetu. Það hefur verið gert með ýmsu móti, t.d. með niðurgreiðslum á raforku til húshitunar, uppbyggingu á gjaldskrám raforkufyrirtækja, framlögum til jöfnunar kostnaðar við dreifingu raforku í dreifbýli og uppbyggingu dreifikerfa. Íslendingar líta á dreifikerfi raforku og hitaveitna sem meðal mikilvægustu innviða þjóðfélagsins. Því er mikilvægt að áfram verði tryggt opinbert eignarhald að þessari starfsemi sem er háð sérleyfum, þó svo að tekin hafi verið upp samkeppni í framleiðslu og sölu á raforku í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins.”*

Er þetta birtingardæmi um að þeir hagsmunir sem almennum samkeppnisreglna er ætlað að vernda geta stangast við hagsmuni sem falla undir sérreglur og valdsvið sértækra eftirlita.

Þó að samkeppni geti ríkt í vinnslu og viðskiptum með raforku gilda skv. raforkulögnum önnur lögmál um flutning og dreifingu rafmagns. Er starfsemi þeirra fyrirtækja er annast flutning og dreifingu byggð á sérleyfi, enda um náttúrulega einokun að ræða. Af þeim sökum eru í lögnum settar ítarlegar reglur um þá starfsemi til þess að tryggja hagsmuni



neytenda annars vegar og jafnrétti þeirra fyrirtækja sem starfa að framleiðslu og sölu á raforku hins vegar, sbr. III og IV kafli laganna.

Með gildistöku laganna varð sú grundvallarbreyting að skilið var á milli starfsemi sem býr við náttúrulega einokun og starfsemi þar sem samkeppni getur ríkt. Í því fólst meðal annars að komið var á ákveðnu kerfi framleiðenda, heildsala, endurseljenda, flytjenda og dreifenda raforku. Mæla raforkulögin nánar fyrir um afmörkun þeirrar starfsemi sem á sér stað á raforkumarkaði og eftirlit með henni. Eins og fyrr sagði gera lögin ráð fyrir því að flutningur og dreifing rafmagns sé háð sérleyfum, enda litið svo á að þar sé um að ræða nokkurs konar þjóðbrautir sem allir eigi að hafa jafnan aðgang að, en að framleiðsla rafmagns og viðskipti með það sé hverjum sem er heimil með tilteknum skilyrðum og að þar með sé um samkeppnisstarfsemi að ræða. Þó vinnsla og viðskipti með raforku séu ekki háð sérleyfum er eftir sem áður um að ræða leyfisskylda starfsemi, sbr. 4. og 18. gr. raforkulaga.

Einu félagi, Landsneti, hefur á grundvelli raforkulaga verið falið að sjá um alla rafmagnsflutninga á Íslandi. Í því felst að félaginu er skylt að sjá um að allar virkjanir landsins séu tengdar sama flutningskerfinu nema lög standi til annars. Flutningskerfinu er ætlað að flytja rafmagnið til dreifiveita og er því einnig skylt að tengja þær flutningskerfinu. Dreifiveitur hafa sérleyfi á dreifingu rafmagns innan ákveðins svæðis. Hlutverk dreifiveitna er að koma rafmagni til endanotenda innan ákveðins landfræðilegs svæðis. Með öðrum orðum sinnir flutningsfyrirtækið flutningi rafmagns frá virkjunum og að byggðum svæðum Íslands. Þar taka dreifiveiturnar við rafmagninu og koma því til endanotenda.

Frá gildistöku raforkulaga var einungis skylt að halda sérleyfisþáttum og samkeppnisstarfsemi aðgreindum í bókhaldi. Með lögum nr. 58/2008, sem breyttu m.a. raforkulögum, er hins vegar gerð krafa um að samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi orkufyrirtækja verði rekin í aðskildum fyrirtækjum. Upphaflega var gefin frestur til þessa til 1. júlí 2009 sá frestur var síðan framlengdur til 1. janúar 2014.

Eins og áður hefur verið nefnt er flutningur og dreifing raforku náttúruleg einokunarstarfsemi. Þessi starfsemi býr því ekki við samkeppnisaðhald líkt og á flestum öðrum mörkuðum þar sem hvati er fyrir fyrirtæki að bjóða vöru og þjónustu á sem lægstu verði. Í ljósi þess markaðsbrests hafa umrædd fyrirtæki tækifæri til að innheimta hærri gjöld fyrir starfsemi sína og velta ónauðsynlegum rekstrarkostnaði yfir á notendur ef stjórnvöld gera ekki viðeigandi ráðstafanir. Tilteknum ákvæðum í raforkulögum er ætlað að vinna gegn þessu. Þar er m.a. að finna heimild fyrir Orkustofnun til setja umræddum fyrirtækjum tekjumörk til að stuðla að hagkvæmum rekstri, sbr. 12. og 17. gr. laganna.

## **2. Eftirlit með raforkumarkaðinn**

Í VII. kafla raforkulaga er fjallað um eftirlit og samkvæmt honum hafa bæði Orkustofnun og Samkeppniseftirlitið hlutverki að gegna. Í athugasemdum við frumvarp sem varð að raforkulögum kemur fram að til tryggja að markmiðum frumvarpsins verði náð þurfi „*opinbert eftirlit með því að leyfishafar uppfylli sett skilyrði og að flutningsfyrirtækið og dreifiveitur ræki skyldur sínar og gæti jafnræðis.*“. Síðan segir:

„Starfsemi raforkufyrirtækja sætir nú m.a. eftirliti Samkeppnisstofnunar samkvæmt samkeppnislögum og Löggildingarstofu samkvæmt lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Orkustofnun hefur ákveðið eftirlitshlutverk samkvæmt orkulögum og auðlindalögum. Þannig segir í auðlindalögum að Orkustofnun skuli annast eftirlit með leitar- og vinnslusvæðum jarðefna og jarðhitasvæðum, svo og vinnslusvæðum grunnvatns þar sem leyfi á grundvelli laganna hafa verið veitt. Þá er Orkustofnun ríkinu til ráðuneytis um orkumál samkvæmt orkulögum. Henni er m.a. ætlað að halda skrár um orkulindir landsins, vinna áætlanagerð til langs tíma um orkubúskap og hagnýtingu orkulinda þjóðarinnar og safna skýrslum um orkuvinnslu. Í lögum um raforkuver er kveðið á um að áður en iðnaðarráðherra ákveður röð virkjanaframkvæmda skuli liggja fyrir greinargerð Orkustofnunar.

Kannað var hvernig eftirliti með starfsemi raforkufyrirtækja væri háttað í nokkrum nágrannalöndum okkar, þ.m.t. Noregi, Svíþjóð, Danmörku og Bretlandi. Í flestum löndum hefur verið sett á fót sérstök stofnun sem ber ábyrgð á öllu eftirliti með starfsemi netfyrirtækja. Í Danmörku hefur sú leið þó verið valin að fela stjórnskipaðri nefnd yfirstjórn neteftirlitsins. Henni til liðsinnis eru systurstofnanir Orkustofnunar og Samkeppnisstofnunar.

Landsnetsnefndin lagði til að eftirlit yrði í höndum Samkeppnisstofnunar og Löggildingarstofu. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að meginþungi eftirlitsins verði hjá Orkustofnun þar sem stofnunin annast þegar ákveðið eftirlits- og stjórnábyrgðarhlutverk á orkusviði og nauðsynlegt þykir að styrkja frekar stjórnábyrgðarhlutverk stofnunarinnar. Hins vegar er Orkustofnun gert að hafa samráð við Samkeppnisstofnun svo að samræmd túlkun á lögmæti hegðunar einokunarfyrirtækja verði tryggð.

Samkeppnisyfirlit munu hafa eftirlit með raforkumarkaði líkt og öðrum mörkuðum. Eftirlit samkeppnisyfirlitvalda með aðskilnaði milli samkeppnis- og sérleyfisþátta verður mikilvægt. Sérstaklega er mælt fyrir um að samkeppnisráð geti fyrirskipað fyrirtækjaaðskilnað til að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur verði niðurgreiddur af sérleyfisstarfsemi.”

Í VII. kafla raforkulaga er eins og fyrr sagði mælt fyrir eftirlit Orkustofnunar og Samkeppniseftirlitsins og er rétt að lýsa nánar þeim verkefnum.

#### 2.1 Hlutverk Orkustofnunar

Orkustofnun starfar samkvæmt lögum nr. 87/2003. Í þeim lögum er fjallað um hlutverk Orkustofnunar og skipulag, sbr. einnig reglugerð nr. 400/2009. Í lögnum er ekki fjallað sérstaklega um eftirlitshlutverk Orkustofnunar á raforkumarkaði en það er gert í raforkulögum, sbr. einnig reglugerð nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga.

Samkvæmt raforkulögum er Orkustofnun falin margvísleg verkefni sem tengjast raforkumálum, einkum eftirlit með sérleyfisþáttum, þ.e. flutningi og dreifingu raforku. Þessu hlutverki Orkustofnunar má skipta í eftirtalda meginþætti:

- Almennt eftirlit með framkvæmd raforkulaga
- Eftirlit með aðskilnaði rekstrarþátta í bókhaldi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna
- Setning tekjumarka
- Eftirlit með gjaldskrár fyrir flutning og dreifingu raforku
- Eftirlit með afhendingargæðum raforku
- Sinna ábendingum notenda sem telja að raforkufyrirtækin hafi brotið á sér<sup>46</sup>

Eftirlitshlutverki Orkustofnunar er gerð nánari skil í 1. mgr. 24. gr. raforkulaga en samkvæmt ákvæðinu skal stofnunin hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem falla undir lögin fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt raforkulögum, reglum og samningum samkvæmt þeim. Kjarni þessa eftirlits er lýst svo í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu:

*„Í greininni er kveðið á um hlutverk Orkustofnunar sem felst í eftirliti með því að farið sé að ákvæðum laga þessara, reglugerðum settum samkvæmt þeim og öðrum heimildum sem um starfsemina gilda, svo sem leyfum og samningum. Á þetta bæði við um starfsemi á samkeppnis- og sérleyfissviði.*

*Hvað flutningsfyrirtækið varðar ber Orkustofnun t.d. að hafa eftirlit með því að fyrirtækið byggji flutningskerfið upp og viðhaldi því með tilliti til öryggis, hagkvæmni og skilvirkni kerfisins. Í því sambandi getur Orkustofnun þurft að meta hvort byggja eigi línur eða ekki. Þá verður Orkustofnun að fylgjast með því að flutningsfyrirtækið sinni kerfisstjórnunarhlutverki sínu. Sama á við um dreifiveitur. Orkustofnun verður einnig að meta gjaldskrár flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna, sbr. 12. og 17. gr. frumvarpsins. Í eftirlit með gjaldskrá fléttast óhjákvæmilega ákveðið tæknilegt mat, svo sem á gæðum raforku og nauðsyn viðhalds, endurbyggingar eða nýbyggingar.“*

Í 28. gr. raforkulaga er mælt fyrir um tæknilegt eftirlit Orkustofnunar með orkufyrirtækjum og tekur það til eftirlits með gæðum raforku og afhendingaröryggis. Segir að fyrirtækin sjálf skuli koma á innra eftirliti með gæðum raforku og afhendingaröryggi en Orkustofnun skuli tryggja að það sé gert.

Segja má að eitt helsta verkefni Orkustofnunar sé setning og uppgjör tekjumarka sérleyfisfyrirtækja, sbr. sbr. 12. og 17. gr. raforkulaganna. Hér má líta til þess að meðal þess sem fólst í breytingum á raforkulögum sem gerðar voru í mars 2011, sbr. lög nr. 19/2011, var lenging tekjumarkatímabilsins svo og breytingar á leyfðri arðsemi sérleyfisfyrirtækja. Orkustofnun setur flutningsfyrirtækinu og dreifiveitum tekjumörk vegna kostnaðar við flutning og dreifingu raforku. Tekjumörk eru þær hámarkstekjur sem sérleyfisfyrirtæki er heimilt að afla sér að gefnum ákveðnum forsendum. Þeir þættir sem mynda tekjumörk fyrirtækjanna eru rekstrarkostnaður, flutningskostnaður, orkutöp, afskriftir og arðsemi að frádreginni hagræðingarkröfu. Fyrirtækjum ber skv. orkulögum að stilla gjaldskrár sínum þannig að þær skili ekki meiri tekjum en sem nemur settum tekjumörkum.

<sup>46</sup> Flokkað svo á heimsíðu Orkustofnunar.

Samkvæmt framansögðu eru verkefni Orkustofnunar margvísleg og má til frekari glöggvunar gefa eftirfarandi yfirlit yfir þau verkefni sem raforkulög fela Orkustofnun:

- Veiting virkjunarleyfis og eftirlit með skilmálum þess.
- Veiting sérleyfa til dreifingar og eftirlit með skilmálum þeirra.
- Veiting leyfa til að stunda raforkuviðskipti og rekstur raforkumarkaðs og eftirlit með skilmálum þeirra.
- Úrlausn ágreinings vegna samreksturs vatnsafsvirkjana og vatnsmiðlana.
- Veiting leyfis til handa flutningsfyrirtæki til að reisa nýjar raflínur.
- Eftirlit með því að flutningsfyrirtækið sinni kerfisstjórnunarhlutverki sínu.
- Leysa úr ágreiningi um hvort flutningsfyrirtækið eða dreifiveitur hafi veitt stjórnvöldum og almenningi fullnægjandi upplýsingar sem varða mat á því hvort fyrirtækið fullnægi t.d. skyldum sínum við rekstur flutningskerfisins.
- Setning tekjumarka gagnvart annars vegar flutningsfyrirtækinu og hins vegar dreifiveitum vegna kostnaðar við flutning á raforku.
- Eftir atvikum að setja fram kröfu um hagræðingu gagnvart flutningsfyrirtækinu eða dreifiveitu.
- Rannsókn á því hvort gjaldskrá flutningsfyrirtækja og dreifiveita sé í samræmi við orkulög.
- Móttaka eftir atvikum úrlausn kvartana þegar raforkunotendur telja að sölufyrirtæki standi ekki við skyldur sínar skv. raforkulögum.
- Eftirlits með gæðum raforku og afhendingaröryggis.

Til að sinna eftirliti sínu getur Orkustofnun kafið aðila um gögn og upplýsingar og mælt fyrir og fylgt eftir úrbótum, telji stofnunin að eftirlitsskyld starfsemi samræmist ekki lögnum. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að Orkustofnun hafi samráð við eftirlitsskylda aðila um framkvæmd og þróun eftirlitsins. Í því skyni starfar sérstök samráðsnefnd sem skipuð er fulltrúum eftirlitsskyldra aðila. Ber stofnuninni að eiga reglulega fundi með samráðsnefndinni. Samráðsnefndin hefur hins vegar ekki ákvörðunarvald í málefnum Orkustofnunar, sbr. 2. mgr. 24. gr. raforkulaga og reglugerð nr. 466/2003 um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila samkvæmt raforkulögum.

Orkustofnun hefur einnig ýmis önnur verkefni sem tengjast raforkumarkaðnum, sbr. t.d. lög nr. 78/2002, um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, og lög nr. 98/2004, um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku.

## 2.2 Hlutverk Samkeppniseftirlitsins

Eins og áður sagði er gert ráð fyrir að í framleiðslu og sölu rafmagns skuli ríkja samkeppni. Gera raforkulögin ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið fari með eftirlit með þeirri starfsemi á grundvelli samkeppnislaga, sbr. 1. mgr. 27. gr. raforkulaga. Í 2. mgr. er mælt fyrir bann við niðurgreiðslu á samkeppnisstarfsemi og heimild til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins á orkumarkaði er því það sama og á póst- og fjarskiptamarkaði sem og á öðrum mörkuðum. Samkvæmt framansögðu hefur Samkeppniseftirlitið m.a. með höndum eftirfarandi verkefni á orkumarkaði:

- Rannsaka og uppræta ólögmaett samráð keppinauta og annað samkeppnishamlandi samstarf fyrirtækja
- Meta hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína
- Meta hvort samruni fyrirtækja breyti samkeppnislegri gerð markaða þannig að kalli á íhlutun.

Framangreind verkefni fela í sér kjarna samkeppnisréttarins og Orkustofnun hefur ekkert þeirra með höndum.

Eins og fram kom í athugasemdum við frumvarp sem varð að núgildandi raforkulögum, sætti starfsemi raforkufyrirtækja þá þegar eftirliti samkeppnisyfirvalda samkvæmt samkeppnislögum, enda tóku þágildandi samkeppnislög til allrar atvinnustarfsemi (eins og núgildandi lög). Má því segja að tilvísun til samkeppnislaga í 1. mgr. 27. gr. raforkulaga feli í sér áréttingu á hinu augljósa. Sami skilningur birtist í athugasemdum við 27. gr. raforkulaga:

*„Í greininni kemur fram að samkeppnislög gilda um starfsemi sem lög þessi taka til. Þar er áréttað að samkeppnisyfirvöld annast eftirlit með samkeppni á raforkumarkaði í samræmi við markmið og ákvæði samkeppnislaga. Til að taka af tvímæli er mælt fyrir um heimildir samkeppnisráðs til að krefjast fyrirtækja aðskilnaðar til að tryggja að sala og vinnsla á raforku verði ekki niðurgreidd af sérleyfisstarfsemi, svo sem dreifingu og flutningi raforku, eða starfsemi sem er í sambærilegri stöðu.“*

Samkeppnisyfirvöld hafa frá upphafi haft heimild til þess að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað. Við gildistöku raforkulaga árið 2003 var einungis skylt að halda sérleyfisþáttum og samkeppnisstarfsemi aðgreindum í bókhaldi orkufyrirtækja. Hefur löggjafinn talið á þeim tíma nauðsynlegt að áréttað unnt væri fyrir samkeppnisyfirvöld að ganga lengra í einstökum tilvikum ef þörf krefði. Staðan í dag er hins vegar önnur því frá og með 1. janúar 2014 gera raforkulög þá kröfu að samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi orkufyrirtækja séu rekin í aðskildum fyrirtækjum.

Gert er ráð fyrir því í raforkulögum að Orkustofnun hafi samráð við Samkeppniseftirlitið um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna eftir því sem við á, sbr. 24. gr. laganna. Ekki er í lögum gert ráð fyrir að stofnanirnar hafi samvinnu að öðru leyti en þessu. Eftir sem áður hefur verið góð samvinna milli stofnananna um önnur atriði og hefur Samkeppniseftirlitið t.d. óskað eftir umsögn Orkustofnunar undir meðferð einstakra mála er varða orkumarkaðinn, sbr. t.d. ákvörðun eftirlitsins nr. 10/2014 *Kaup Ursus I slhf. á hlutafé í HS Veitum hf.*

### 2.3 Niðurstaða

Í minnisblaði Páls Ásgrímssonar er gefið til kynna að á orkumarkaði hafi Samkeppniseftirlitið hlutverki að gegna umfram það sem almennt gerist. Er sagt að vinnsla og sala á raforku sæti „þegar eftirliti Samkeppniseftirlitsins.“ Af samhenginu verður þetta ekki skilið öðru vísi en að þessi ætluðu sérstöku verkefni Samkeppniseftirlitsins feli í sér rök fyrir sameiningu þess við hluta Orkustofnunar.

Þetta mat höfundar minnisblaðsins er hins vegar ekki rétt. Eins og framangreind umfjöllun sýnir er í raforkulögum aðeins verið að árétta hið augljósa. Samkeppniseftirlitið fer með eftirlit gagnvart allri samkeppnisstarfsemi á raforkumarkaði með sama hætti og á öllum öðrum mörkuðum. Á þeim markaði, eins og á öðrum þar sem sérreglur gilda, á Samkeppniseftirlitið samstarf við viðkomandi sértækt eftirlit, bæði formlegt og óformlegt. Ákvæði raforkulaga um eftirlit fela samkvæmt þessu ekki í sér rök eða tilefni til framkvæma þá sameiningu sem lögð er til í minnisblaðinu.

Af framangreindu er einnig ljóst að verkefni Orkustofnunar í raforkugeiranum eru umfangsmikil og á breiðu sviði. Verkefni tengjast m.a. leyfisveitinum, úrlausnum sérstakra deilumála, tæknilegu eftirliti, gjaldsskráeftirliti og ýmsum öðrum atriðum sem tengjast uppbyggingu raforkukerfisins og orkuöryggi, ásamt því að stuðla að þeim almannahagsmunum sem felast í að tryggt sé eftir föngum jafna stöðu notenda raforkukerfisins án tillits til búsetu. Eru þessi verkefni Orkustofnunar flest af allt öðrum meiði en framkvæmd samkeppnislaga og samlegðaráhrif við samkeppniseftirlit því hverfandi.

Eins og fyrr sagði er ekki fyllilega ljóst hvað felst í tillögu minnisblaðsins að þessu leyti. Hins vegar sýnir framangreind umfjöllun að verkefni Orkustofnunar á sviði raforkueftirlits tengjast ekki framkvæmd samkeppnislaga nema með takmörkuðum hætti. Þannig eru verndarhagsmunirnir ekki allir þeir sömu og markmið reglna kunna að stangast á. Við slíkar aðstæður er líkt og áður hefur komið fram hætta á því að eftirlit með hvoru sviði verði ómarkvisst hjá sameinaðri stofnun.

Eins og fram kemur í fylgiskjali 3 er það meginreglan erlendis að framkvæmd samkeppnislaga og sértækt eftirlit á orkumarkaði sé sinnt af mismunandi stofnunum. Eftir ítarlegan undirbúning setningu raforkulaga, sem m.a. fólst í því að kanna skipan eftirlits í öðrum ríkjum, var ákveðið að hafa sama fyrirkomulag hér á landi. Ekkert hefur komið fram sem kallar á breytingu á því skipulagi.

Í ljósi framangreinds getur ekki verið skynsamlegt að sameina framangreind verkefni Orkustofnunar og Samkeppniseftirlitsins í sömu stofnun.



26. mars 2014.

## Samkeppniseftirlitið stuðlar að aukinni framleiðni

### Stefnumótun 2014 Greinargerð

#### 1. Endurmat á stefnu og áherslum - inngangur

##### 1.1 Umgjörðin og tilhögun stefnumótunarumræðu

Stefna Samkeppniseftirlitsins grundvallast á samkeppnislögum og markmiðum samkeppnislaga. Á þeim grunni hefur eftirlitið markað sér stefnu til lengri tíma, sem kemur fram í stefnuýfirlýsingu og stefnukorti. Stefnukortið endurspeglar samspil fjárveitinga, mannauðs, innri ferla og afraksturs. Á þessum grunni hefur Samkeppniseftirlitið valið sér gildi, sem einkenna eiga starf þess.

Innan þessarar umgjardar mótar eftirlitið áherslur til skemmri tíma. Þær endurspeglar mat Samkeppniseftirlitsins á brýnustu verkefnum hverju sinni, með hliðsjón af aðstæðum í efnahagslífi og á samkeppnis-mörkuðum á þeim tíma. Þessar áherslur taka því breytingum frá elnu tímabili til annars og geta í senn tekið til innri og ytri þátta.

Samkeppniseftirlitið hefur að undanförunu fjallað ítarlega um stefnu og áherslur í starfi

sínu. Á vettvangi stjórnar hefur verið fjallað um stefnu, árangur og mælikvarða í starfi eftirlitsins. Í því sambandi hefur sérstaklega verið fjallað um málsmeðferð og málshraða. Þá hefur verið fjallað ítarlega um samkeppnisaðstæður á mikilvægum mörkuðum og stöðu mikilvægustu yfirstandandi verkefna.<sup>1</sup>

Þann 6. mars sl. hélt Samkeppniseftirlitið fund á Hilton Hotel Nordica með reyndu fólki út fræðasamfélagi og atvinnulífi, í því skyni að að taka sólarhæðina í samkeppnismálum og starfi Samkeppniseftirlitsins, læra af fyrri verkum og meta

<sup>1</sup> Á 7 stjórnarfundum á tímabilinu september til og með desember 2013 var fjallað um eftirfarandi málefni í þessari röð: 1) Samkeppnislög, skipulag, starfsreglur, siðareglur o.fl. 2) Áherslur og skipulag SE, aðgerðir til að hraða endurreisn atvinnulífsins. 3) Málsmeðferð, málshraði og fjárveitingar, 4) Fjármálaþjónusta og fjarskiptamarkaður. 5) Matvörumarkaður. 6) Eldsneytismarkaður og flutningamarkaður (þ.á m. póstmarkaður). 7) Opinberar samkeppnishindranir og rannsóknir á öðrum mörkuðum.

Á þremur stjórnarfundum á tímabilinu janúar til mars 2014 var fjallað um eftirfarandi stefnumarkandi málefni í þessari röð: 1) Leiðbeiningarhlutverk, verkefni hingað til og stefnumörkun. 2) Árangursmælingar fyrir árið 2014, málshraði, fjárlagaerindi fyrir árið 2014. 3) Stefnumótun og mörkun áherslana. Framangreind umræða kom til viðbótar stjórnarfundum og dagskrárefnum sem tengjast öðrum lögmaeltum verkefnum stjórnar.

Þann 7. mars sl. var haldinn stefnumótunarfundur með starfsmönnum þar sem fjallað var um fyrirbyggjandi starf, rannsókn á brotamálum og málshraða. Sama dag var stefnumótunarfundur stjórnar.



hvað getur framvegis orðið að mestu gagni. Fundurinn var liður í framangreindri stefnumótunarumræðu innan eftirlitsins. Á fundinum voru tekin til umfjöllunar tvö meginviðfangsefni:

1. Aðstæður í efnahagslífinu, hvaða aðgerðir í samkeppnismálum hafi mesta þýðingu við ríkjandi aðstæður.
2. Fyrirbyggjandi starf Samkeppniseftirlitsins og annarra aðila, hvernig hægt væri að fækka samkeppnislögreglum og öðrum samkeppnishindrunum.

Skjal þetta endurspeglar niðurstöður Samkeppniseftirlitsins úr framangreindri vinnu.

## **2. Virk samkeppni er lykill að aukinni framleiðni - margir þurfa að leggja hönd á plóg**

### **2.1 Megináherslur Samkeppniseftirlitsins**

Það er niðurstaða *Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi*<sup>2</sup> að samkeppni sé lykill að aukinni framleiðni og þar með aukinni hagsæld hér á landi. Í niðurstöðum samráðsvettvangsins kemur fram að framleiðni í innlenda þjónustugeiranum sé lág í samanburði við nágrannalönd, m.a. vegna þess að þessar greinar séu varðar fyrir erlendri starfsemi. Til að bæta lífskjör á Íslandi sé nauðsynlegt að auka framleiðni í innlendri þjónustustarfsemi. Það sé best gert með því að leyfa samkeppni að njóta sín og opna markaði, m.a. fyrir samkeppni erlendis frá.

Það er einnig mat fræðimanna og forsvarsmanna úr atvinnulífinu sem samkeppniseftirlitið hefur leitað til að mikilvægt sé að fylgjast vel með samkeppnisaðstæðum, ekki síst í innlenda þjónustugeiranum. Gjaldeyrishöft og efnahagsaðstæður að öðru leyti kalli á að Samkeppniseftirlitið hafi vakandi auga með eignarhaldi fyrirtækja, þ. á m. ríkum stjórnunar- og eignatengslum, sem stafað geta m.a. af vaxandi eignarhaldi lífeyrissjóða á atvinnufyrirtækjum.

Það eru ennfremur viðhorf þessara aðila að samkeppni sé ekki einvörðungu lykill að aukinni framleiðni í innlenda þjónustugeiranum, heldur sé brýnt að nýta hvata samkeppninnar til að koma á skilvirkri hagræðingu og auka framleiðni í opinberum rekstri, þ. á m. í heilbrigðisþjónustu og menntamálum.

Þá er mikil samstaða um mikilvægi þess að tryggja almenna eftirfylgni við samkeppnislög. Þar skipti fyrirbyggjandi starf miklu máli, samhliða því að Samkeppniseftirlitið uppræti brot.

Samkeppniseftirlitið tekur undir þessi viðhorf. Samkeppniseftirlitið mun því áfram leggja áherslu á að belta samkeppnislögum með það að markmiði að draga úr opinberum samkeppnishindrunum, stuðla að opnun markaða og aukinni framleiðni í innlenda þjónustugeiranum. Með opnun markaða er hér einnig átt við að stjórnvöld nýti samkeppnishvata til þess að bæta opinberan rekstur.

---

<sup>2</sup> Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi er þverfaglegur og þverpólitískur vettvangur sem staðið hefur fyrir umræðu og lagt fram tillögur um leiðir til að tryggja hagsæld Íslendinga til lengri tíma lítið. Sjá nánar <http://samradsvettvangur.is/>. Samráðsvettvangnum var komið á fót í kjölfar birtingar á skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey, Charting the Growth Path for Iceland.

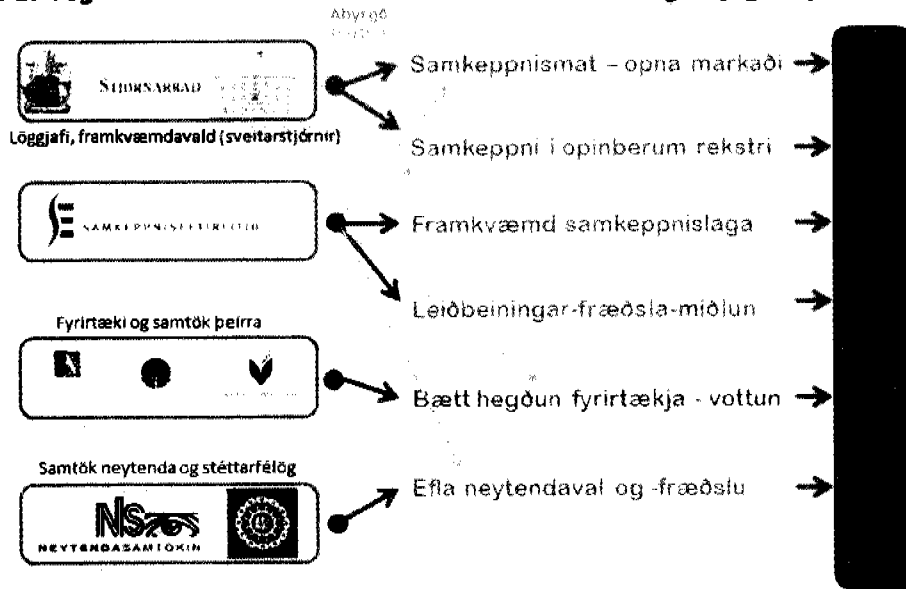




Framangreindar áherslur eru ekki einkamál eftirlitsins. Brýnt er að önnur stjórnvöld, atvinnurekendur, aðilar vinnumarkaðar og hagsmunasamtök á sviði neytendaverndar leggi gjörva hönd á plóg. Í þeirri vinnu er mikilvægt að skýrt sé hvar ábyrgðin liggur á mismunandi verkefnasviðum og hvernig allir þessir aðilar geti unnið saman.

Á mynd 1 er að finna yfirlit yfir nokkur verkefnasvið sem fela hvert og eitt í sér mikilvæg úrræði til þess að auka framleiðni í íslensku efnahagslífi.

### Mynd 1: Vegvísir til aukinnar framleiðni – verkefnasvið og ábyrgð á þeim



Eins og myndin sýnir koma ýmsir aðilar að þessum verkefnasviðum, ásamt með Samkeppniseftirlitinu. Bláu örvarnar sýna hverjir bera meginábyrgð á viðkomandi verkefnasviðum. Þannig ber Samkeppniseftirlitið ábyrgð á framkvæmd samkeppnislaga og leiðbeiningum, fræðslu og miðlun á grunni samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið kemur hins vegar einnig að öðrum verkefnasviðum og getur sem málsvari samkeppninnar stuðlað að framgangi þeirra verkefna. Rauðu brotnu örvarnar vísa til þeirra verkefnasviða sem Samkeppniseftirlitið tekur þátt í án þess að bera á þeim meginábyrgð. Á sama hátt geta aðrir aðilar, s.s. stjórnvöld og hagsmunasamtök, tekið þátt í fleiri verkefnasviðum en þeim sem þau bera ábyrgð á. Þá er rétt að taka fram að stofnanir sem hafa eftirlit með tilteknum sviðum atvinnulífs hafa í ýmsum tilvikum hlutverki að gegna við eflingu samkeppni.

Hér á eftir verður fjallað nánar um hvert þessara verkefnasviða og hvernig Samkeppniseftirlitið hyggst stuðla að framgangi þeirra fyrir sitt leyti á næstu misserum.

#### 2.2 Opnun markaða - samkeppnismat

Svokallað samkeppnismat er eitt skilvirkasta tæki sem stjórnvöld ráða yfir til þess að opna markaði og eyða opinberum samkeppnishindrunum og stuðla þar með að aukinni framleiðni. Samkeppnismat er kerfisbundin aðferð til þess að meta áhrif laga og regna á samkeppni. Hafi viðkomandi lög eða reglur óhjákvæmilega samkeppnishamlandi áhrif, er mikilvægt að stjórnvöld velji þá útfærslu sem hamlar samkeppni minnst. Samkeppnismat er aðferð til að finna slíka útfærslu.



Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur gefið út leiðbeiningar um samkeppnismat af þessu tagi.<sup>3</sup>

Með álit nr. 2/2009 beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til forsætisráðherra að hann beitti sér fyrir því að taka upp kerfisbundið samkeppnismat við móttun laga og reglna. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um aðgerðir til að draga úr reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni (158. mál, þskj. 189). Í frumvarpinu er ráðgert að taka upp samkeppnismat af þessu tagi við móttun nýrra laga og reglna.

Önnur ríki hafa gengið lengra með sérstöku samkeppnisátaki. Þannig má nefna að stjórnvöld í Ástralíu ákváðu í lok síðustu aldar að endurmeta fjölda laga og reglna sem vörðuðu atvinnustarfsemi, með það að markmiði að ryðja úr vegi óþarfa samkeppnishindrunum. Þessar aðgerðir leiddu til þess að ástralskt efnahagslíf hefur notið meiri framleiðniaukningar en víðast annars staðar. Nú 20 árum síðar áforma áströlsku stjórnvöld að endurtaka leikinn.<sup>4</sup>

Aðgerðir af þessu tagi eru á hendi stjórnvalda. Það er löggjafans að tryggja að ráðist verði í samkeppnismat. Það er hins vegar ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga að framkvæma hið eiginlega samkeppnismat.

Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið tali fyrir heildstæðu og áhrifaríku samkeppnismati. Í eftirfarandi töflu er gerð grein fyrir því hvernig Samkeppniseftirlitið ráðgerir að koma að þessu verkefni:

	<b>Kjarnaverkefni</b>	<b>Meginábyrgð</b>	<b>Áherslur SE - aðgerðir</b>
1	Samkeppnismat - opna markaði	Löggjafinn, ráðuneyti og sveitarfélög	a) Skipuleggja hringborðsumræður með ráðuneytum, lykilstofnunum og forsvarsmönnum í atvinnulífi. b) Standa fyrir kynningu á samkeppnismati og áhrifum þess á opnun markaða og aukna framleiðni. c) Standa fyrir umræðu á samvinnuvettvangi stjórnvalda og atvinnulífs. d) Eftirfylgni við fyrri tilmæli um að draga úr aðgangshindrunum.

## 2.2 Samkeppni í opinberum rekstri

Fyrirgreint samkeppnismat getur nýst til þess að opna markaði sem einkennast af opinberum rekstri. Alla jafna er þó þörf frekari aðgerða til þess að tryggja að starfsemi hins opinbera búi við samkeppnisumhverfi og þá hvata til aukinnar framleiðni sem það hefur í för með sér. Í hringborðsumræðum Samkeppniseftirlitsins með fræðimönnum og atvinnulífi voru færð veigamikil rök fyrir því að skapa þurfi meira svigrúm fyrir samkeppni í t.d. heilbrigðisþjónustu og menntamálum. Þessir málaflokkar eru eðli máls samkvæmt fjárfrekustu kostnaðarliðir fjárlaga. Báðir málaflokkar hafa átt í vök að verjast eftir hrun hvað varðar fjárveitingu og er því brýnt að skapa aðstæður til frumkvöðlastarfsemi og hagræðingar á grundvelli virkrar samkeppni þar sem hún á við á þessum sviðum.

<sup>3</sup> Sjá eftirfarandi slóð: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

<sup>4</sup> Sjá eftirfarandi slóð:

[http://www.mondaq.com/australia/x/296202/Trade+Regulation+Practices/The+greatest+competition+reforms+in+20+years&email\\_access=on](http://www.mondaq.com/australia/x/296202/Trade+Regulation+Practices/The+greatest+competition+reforms+in+20+years&email_access=on)



Unnt er að mati Samkeppniseftirlitsins að nýta samkeppnislausnir til bæta opinbera þjónustu á sviði heilbrigðis- og menntamála án þess að ganga gegn grundvallargildum um jafnan aðgang borgaranna að slíkri þjónustu.

Í nýlegri skýrslu norræna samkeppniseftirlita, *A Vision for Competition – Competition Policy towards 2020*, er bent á að þjóðirnar séu að eldast og hlutfall vinnandi fólks af heildar fólksfjölda því að lækka. Við þær aðstæður sé samkeppni enn mikilvægari drifkraftur efnahagsvaxtar og raunar ein grunnforsenda þess að unnt verði að viðhalda hinni svokölluðu norrænu velferð<sup>5</sup>. Svíþjóð hefur verið í broddi fylkingar í þessu efni, en þar hefur markvisst verið unnið að því að auka valfrelsi borgaranna í heilbrigðisþjónustu og ýmissi annarri opinberri þjónustu, m.a. sveitarfélaga.

Þessi verkefnaflokkur er á ábyrgð stjórnvalda. Mikilvægt er hins vegar að Samkeppniseftirlitið tali af krafti fyrir þessari leið og leiti samstarfs við hagsmunasamtök á vettvangi atvinnulífs, neytenda og sveitarstjórna. Í eftirfarandi töflu er gerð grein fyrir áætlun Samkeppniseftirlitsins um þetta:

	<b>Kjarnaverkefni</b>	<b>Meginábyrgð</b>	<b>Áherslur SE – aðgerðir</b>
2	Samkeppni í opinberum rekstri	Löggjafinn, ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög	a) Skipuleggja hringborðsumræður með ráðuneytum, sveitarstjórnnum, lykilstofnunum og forsvarsmönnum í atvinnulífi. b) Búa til kynningarefni um samkeppni í heilbrigðis- og menntamálum. c) Kanna áhuga á sameiginlegri yfirlýsingu SE og samtaka í atvinnulífi. d) Nýta samvinnuvettvang stjórnvalda og atvinnulífs til umræðu um samkeppni í opinberum rekstri.

### 2.3 Framkvæmd samkeppnislaga

Brot á samkeppnislögum eins og t.d. samráð keppnauta og misnotkun á markaðsráðandi stöðu geta haft í för með sér mikið tjón fyrir neytendur og atvinnulífið. Forsenda þess að draga úr samkeppnishindrunum er að framkvæma samkeppnislög af festu. Það brýnir atvinnulíf og stjórnvöld til bættrar háttsemi (varnaðaráhrif), skýrir línur varðandi samkeppnisleg álitæfni, og beinir athygli að mikilvægi samkeppni fyrir atvinnu- og efnahagslíf.

Frá hruni hafa fjárveitingar til kjarnaverkefna verið skornar niður um 20% á sama tíma og álag á eftirlitið hefur stórukist. Samkeppniseftirlitið hefur því þurft að grípa til forgangsröðunar verkefna. Sú forgangsröðun hefur þó ekki dugað til og því hefur meðferð mála lengst umtalsvert. Þess vegna er brýnt að herða enn á forgangsröðun.

Í eftirfarandi töflu er að finna yfirlit yfir helstu aðgerðir sem eftirlitið hyggst grípa til í því skyni að auka málshraða, bæta málsmeðferð og tryggja sem besta nýtingu ráðstöfunartíma:

	<b>Kjarnaverkefni</b>	<b>Meginábyrgð</b>	<b>Áherslur SE – aðgerðir</b>
--	-----------------------	--------------------	-------------------------------

<sup>5</sup> Sjá skýrsluna á eftirfarandi síð: [http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2013/Nordic\\_report\\_A\\_Vision\\_For\\_Competition\\_2013-22-Feb-webb.pdf](http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2013/Nordic_report_A_Vision_For_Competition_2013-22-Feb-webb.pdf)



3	Framkvæmd samkeppnislaga	Samkeppnis- eftirlitið	a) Skerpa enn frekar á forgangsröðun verkefna, bæði við ákvörðunatóku um rannsókn og við endurmat á málum sem hafin eru. Þ. á m. að loka málum sem eru eldri en eins árs ef litlar líkur eru á íhlutun. b) Skapa með forgangsröðun svigrúm til að leggja meiri kraft í mál þar sem líkur eru á íhlutun. c) Styttu málsmeðferð með aðgerðum samkvæmt a- og b-lið. Tímasetja áætlanir um lok mála og setja mælanleg markmið um bættan málshraða. d) Bæta reglubundna eftirfylgni við meðferð mála. e) Tryggja að SE sé alltaf reiðubúið til að taka upp nýjar og brýnar rannsóknir, með endurröðun forgangs. f) Sporna gegn samkeppnishamlandi eignarhaldi á fyrirtækjum og fylgja eftir rannsóknum sem tengjast endurreisn atvinnulífs.
---	--------------------------	---------------------------	---

#### 2.4 Fyrirbyggjandi starf – leiðbeiningar, fræðsla og miðlun

Talsvert er óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið leiðbeini fyrirtækjum um samkeppnismál. Hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að mæta þessum óskum að því marki sem lög leyfa. Nefna má sem dæmi að á árinu 2013 sóttu um 800 stjórnendur fyrirtækja lokaða fundi hjá Samkeppniseftirlitinu þar sem leitað var leiðbeiningar um ýmis málefni. Eru þá ekki meðtaldir fundir vegna stjórnarsýslumála. Mikilvægt er að meta árangur af þessari leiðbeiningu og kanna hvernig hana megi bæta svo hún komi sem frekast til móts við þarfir atvinnulífsins og markmið samkeppnislaga. Jafnframt þarf að tryggja að eftirlitið stígi ekki út fyrir þann ramma sem stjórnarsýslulög setja og það hlutverk sem eftirlitinu er markað í samkeppnislögum.

Samkeppniseftirlitið leitast jafnan við að koma í veg fyrir brot á samkeppnislögum. Með sömu markmið að leiðarljósi þarf að kalla atvinnufyrirtæki og samtök þeirra til ábyrgðar, sbr. kafla 2.5 hér á eftir.

Samkeppniseftirlitið hefur í hyggju að ráðast í eftirfarandi verkefni vegna þessa:

	Kjarnaverkefni	Meginábyrgð	Áherslur SE – aðgerðir
4	Leiðbeiningar – fræðsla – miðlun	Samkeppnis- eftirlitið	a) Skilgreina nánar í samstarfsvettvangi stjórnvalda og atvinnulífs hvers konar leiðbeiningar er þörf og hvaða tæki megi nota innan ramma laga og hlutverks samkeppniseftirlitsins á markaði. b) Skilgreina hlutverk og markmið leiðbeiningarfunda og útbúa leiðbeiningarblað þar um. c) Bæta miðlun upplýsinga á heimasíðu og samfélagsmiðlum, einkum skipulag og birtingu fræðsluefnis (t.d. myndband um misnotkun á markaðsráðandi stöðu) og miðlun fyrirbyggjandi upplýsinga um skilgreiningu markaða. d) Halda fleiri námskeið fyrir stjórnendur um samkeppnislög, einkum 11. gr. þeirra.



			e) Endurskoða og kynna reglur um niðurfellingu og lækkun sekta (e. leniency). f) Setja á stofn stoðsvið sem heldur utan um samskipti við fyrirtæki og samstarfsvettvang.
--	--	--	---

### 2.5 Bætt hegðun fyrirtækja - vottun

Á fundi Samkeppniseftirlitsins með forsvarsmönnum í atvinnulífi kom fram ríkur stuðningur við svokallaða heildræna nálgun á samkeppnismál. Í henni felst að stjórnvöld og atvinnulíf taki ábyrgð á samkeppnismálum, ásamt með Samkeppniseftirlitinu. Á fundinum komu fram hugmyndir um að nýta aðferðafræði vottunar til þess að stuðla að bættri samkeppnishegðun fyrirtækja. Samkeppniseftirlitið telur þessa nálgun jákvæða og hefur í hyggju að taka þátt í mótun aðferða af þessu tagi, sbr. eftirfarandi töflu:

	<b>Kjarnaverkefni</b>	<b>Meglnábyrgð</b>	<b>Áherslur SE - aðgerðir</b>
5	Bætt hegðun fyrirtækja - vottun	Fyrirtæki og samtök þeirra	a) Vinna með atvinnulífinu að frampróun samkeppnisréttaráætlana og mótun viðmiða sem nýst geta við vottun. SE telur þó ekki rétt að stofnunin annist eða beri ábyrgð á vottun af þessu tagi. b) Stuðla að því að samkeppnissjónarmið fái meira vægi í viðmiðum um góða stjórnarhætti og hæfl stjórnenda fyrirtækja. c) Standa fyrir umræðu í samstarfsvettvangi um bættu hegðun fyrirtækja.

### 2.6 Efling neytendavals og fræðslu

Á fyrrnefndum fundi var rætt um mikilvægi þess að stuðla að því að neytendur belttu fyrirtæki aðhaldi með vali á vöru og þjónustu. Voru fundarmenn sammála um mikilvægi þess að efla neytendafræðslu með þetta í huga. Þótt ábyrgð á því ætti að liggja að meginstefnu til hjá samtökum á sviði neytendaverndar og stjórnvöldum, getur Samkeppniseftirlitið einnig stuðlað að þessu, sbr. eftirfarandi töflu:

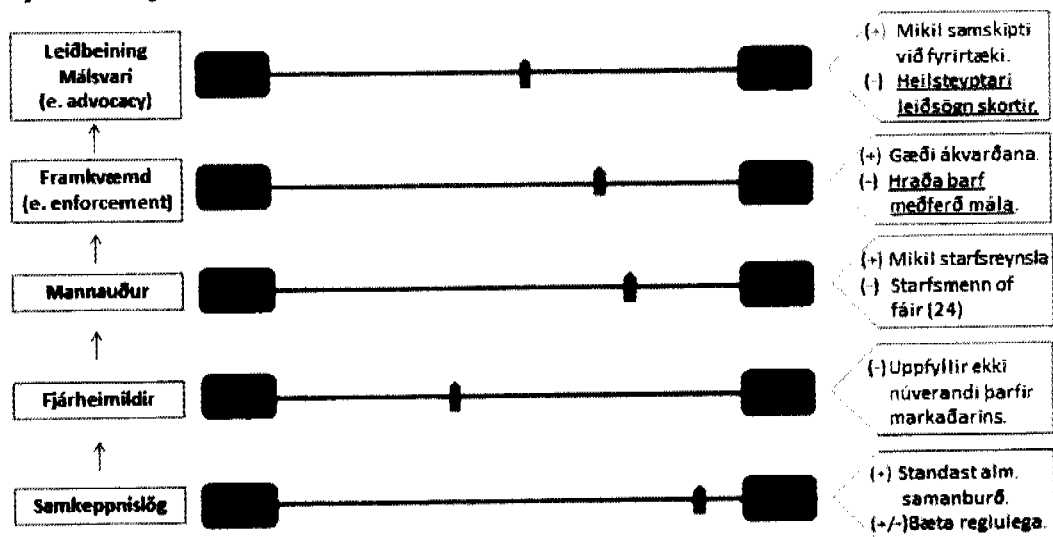
	<b>Kjarnaverkefni</b>	<b>Meglnábyrgð</b>	<b>Áherslur SE - aðgerðir</b>
6	Efla neytendaval og fræðslu	Neytenda-samtökin, stéttarfélög, ASÍ o.fl.	a) Bæta miðlun upplýsinga á helmasíðu, sbr. lið 4 b), og gera fræðslumyndbönd, sbr. lið 4 c). b) Stuðla að því að samkeppnisréttur fái meira vægi á framhalds- og háskólastigi og á vettvangi endurmenntunar. c) Efla samstarf við Neytendasamtökin, ASÍ og Neytendastofu.



### 3. Umgjörð eftirlits – forsenda þess að ráðast í verkefni skv. 2. kafla

Nokkrir samverkandi þættir liggja til grundvallar öflugu samkeppniseftirliti, sbr. mynd 2. Til grundvallar liggja samkeppnislögin sem kveða á um markmið og úrræði. Fjárveitingarnar segja til um það svigrúm sem stjórnvöld ætla Samkeppniseftirlitinu til að ná fram markmiðum laganna. Þær eru fyrst og fremst nýttar til að byggja upp mannauð sem gerir eftirlitinu kleift að framfylgja lögnum (e. enforcement), tala fyrir markmiðum samkeppnislaga og leiðbeina fyrirtækjum og stjórnvöldum (e. advocacy), í því skyni að koma í veg fyrir brot og samkeppnishindranir.

Mynd 2: „Stjórnborð“ fyrir samkeppniseftirlit



\*(Birt með fjárlagaerindi)

Í kafla 2 var m.a. fjallað um framkvæmd samkeppnislaga og fyrirbyggjandi starf. Hér í lokin verður vikið að áherslum er varða mannauðsstjórnun, fjárveitingar og samkeppnislögin, en þetta þrennt skapar Samkeppniseftirlitinu umgjörð til þess að sinna verkefnum sínum.

#### 3.1 Mannauður

Góður árangur byggir á styrk starfsmanna í sjálfstæðu eftirliti sem hefur skýran fókus. Samkeppniseftirlitið er starfsfólkið sem þar vinnur. Til þess að áherslur eftirlitsins gangi eftir þarf innra skipulag, verkferlar, aðbúnaður og launastefna að vera til þess fallin að tryggja getu starfsmanna eftirlitsins til að fást við verkefni sín.

Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á eftirfarandi:

Áherslur SE – aðgerðir	
Mannauður	a) Standa áfram vörð um sjálfstæða starfskjarastefnu, sem gerir eftirlitinu kleift að laða að og halda í bestu fánlegu reynslu og þekkingu á hverjum tíma. b) Styrkja endurmenntun, m.a. með gerð persónubundinna starfsþróunaráætla.



### 3.2 Fjárveitingar

Ljóst er að áherslur og aðgerðir sem greint er frá í 2. kafla munu ekki ná fram að ganga að öllu leyti á grundvelli núgildandi fjárheimilda. Samkeppniseftirlitið hefur sett fram fjárlagaerindi fyrir árið 2015, þar sem farið er fram á viðbótarfjárheimildir sem gera myndu eftirlitinu kleift að hrinda aðgerðunum í framkvæmd. Í fjárlagaerindinu er eftirfarandi lagt til:

1.	<b>Skilvirk leiðbeining fyrir fyrirtæki:</b> a. Stoðsvið sem annast og heldur utan um samskipti við fyrirtæki og samstarfsvettvang: 1,5 stöðugildi b. Upplýsingamiðlun og vefstjórn: 0,5 stöðugildi c. Gerð kynningarefnis (myndbönd o. fl.) 3 m.kr. d. Endurbætur á heimasíðu, samfélagsmiðlum og upplýsingakerfum: 3-5 m.kr.	<b>30 m.kr.</b>
2.	<b>Auka málshraða:</b> a. Fleiri sérfræðingar til að reka stjórnarsýslumál: Rúm 2 stöðugildi b. Mótun skýrra viðmiða og innra eftirlits: 5 m.kr.	<b>25 m.kr.</b>
3.	<b>Sporna gegn samkeppnishamlandi eignarhaldi á fyrirtækjum og fylgja eftir rannsóknum sem tengjast endurreisn atvinnulífs:</b> a. Rannsóknir v. eignarhalds lífeyrissjóða á fyrirtækjum (samrunamál o.fl.): 1 stöðugildi b. Rannsaka fjárhagsstöðu 120 fyrirtækja: 1 stöðugildi c. Ráðstefna: 3 m.kr.	<b>25 m.kr.</b>
	<b>Samtals</b>	<b>80 m.kr.</b>

### 3.3 Samkeppnislögin

Tryggja þarf á hverjum tíma að samkeppnislögin hafi að geyma efnisákvæði og heimildir til aðgerða í samræmi við aðstæður hverju sinni og að dreginn sé lærdómur af fyrri reynslu. Víða í Evrópu er og hefur verið unnið að styrkingu valdheimilda samkeppnisyrvalda og viðurlagakerfis. Sú umræða þarf einnig að eiga sér reglulega stað hérlandis. Nefna má eftirfarandi:

	<b>Áherslur SE - aðgerðir</b>
Samkeppnislögin	a) Ákvæði sem gera Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefjast þess fyrir dómi að einstaklingum sé bannað að stýra fyrirtækjum í tiltekinn tíma, hafi þeir gerst brotlegir við lögin ítrekað eða með alvarlegum hætti. b) Fyrirkomulag undanþágu frá ólögmaetu samráði endurskoðað. c) Kannað sé að hvort styrkja þurfi viðurlaga- og rannsóknarheimildir með hlöðsjón af alþjóðlegum samanburði.



Fylgiskjal með greinargerð

26. mars 2014.

## Samkeppniseftirlitið stuðlar að aukinni framleiðni

### Stefnumótun 2014

(Samantekt úr stefnumótunarskjali dags. sama dag)

Samkeppniseftirlitið hefur að undanförunu fjallað ítarlega um stefnu og áherslur í starfi sínu. Í þessu skyni hefur eftirlitið m.a. aflað sjónarmiða frá reyndu fólki úr fræðasamfélagi og atvinnulífi. Kjarnaniðurstaða framangreindrar vinnu er eftirfarandi:

Samkeppniseftirlitið mun áfram leggja áherslu á að beita samkeppnislögum með það að markmiði að draga úr ópinberum samkeppnishindrunum, stuðla að opnun markaða og aukinni framleiðni í innlenda þjónustugeiranum. Með opnun markaða er hér einnig átt við að stjórnvöld nýti samkeppnishvata til þess að bæta ópinberan rekstur.

Framangreindar áherslur eru ekki einkamál eftirlitsins. Brýnt er að önnur stjórnvöld, atvinnurekendur, aðilar vinnumarkaðar og hagsmunasamtök á sviði neytendaverndar leggi hönd á plóg. Í þeirri vinnu er mikilvægt að skýrt sé hvar ábyrgðin liggur á mismunandi verkefnasviðum og hvernig allir þessir aðilar geti unnið saman. Í eftirfarandi **töflu** er að finna yfirlit yfir hvert þessara verkefnasviða, hvar meginábyrgð þeirra liggur og hvernig Samkeppniseftirlitið hyggst stuðla að framgangi þeirra fyrir sitt leyti á næstu misserum.

Ljóst er að áherslur og aðgerðir sem greint er frá í töflunni munu ekki ná fram að ganga að öllu leyti á grundvelli núgildandi fjárheimilda. Samkeppniseftirlitið hefur sett fram fjárlagaerindi fyrir árið 2015, þar sem farið er fram á viðbótarfjárheimildir sem gera myndu eftirlitinu kleift að hrinta aðgerðunum í framkvæmd.

Aldrei má gleymast að góður árangur byggir á styrk starfsmanna í sjálfstæðu eftirliti sem hefur skýran fókus. Samkeppniseftirlitið er starfsfólkið sem þar vinnur. Til þess að áherslur eftirlitsins gangi eftir þarf innra skipulag, verkferlar, aðbúnaður og launastefna að vera til þess fallin að tryggja getu starfsmanna eftirlitsins til að fást við verkefni sín. Eftirlitið hefur mótað sér stefnu í þessu efni.

Þá þarf að tryggja á hverjum tíma að samkeppnislögin hafi að geyma efnisákvæði og heimildir til aðgerða í samræmi við aðstæður hverju sinni og að dreginn sé lærdómur af fyrri reynslu. Víða í Evrópu er og hefur verið unnið að styrkingu valdheimilda samkeppnisyrvalda og viðurlagakerfis. Samkeppniseftirlitið hefur sett fram tillögur um þetta.

Nánar er fjallað um allt framangreint í greinargerð Samkeppniseftirlitsins um stefnumótun árið 2014.





Tafla 1: Yfirlit yfir kjarnaverkefni sem miða að því að opna markaði og auka framleiðni.

	Kjarnaverkefni	Meginábyrgð	Áherslur SE – aðgerðir
1	Samkeppnismat – opna markaði	Löggjafinn, ráðuneyti og sveitarfélög	a) Skípuleggja hringborðsumræður með ráðuneytum, lykilstofnunum og forsvarsmönnum í atvinnulífi. b) Standa fyrir kynningu á samkeppnismati og áhrifum þess á opnun markaða og aukna framleiðni. c) Standa fyrir umræðu á samvinnuvettvangi stjórnvalda og atvinnulífs. d) Eftirfylgni við fyrri tilmæli um að draga úr aðgangshindrunum.
2	Samkeppni í opinberum rekstri	Löggjafinn, stofnanir og sveitarfélög	a) Skípuleggja hringborðsumræður með ráðuneytum, sveitarstjórnnum, lykilstofnunum og forsvarsmönnum í atvinnulífi. b) Búa til kynningarefni um samkeppni í heilbrigðis- og menntamálum. c) Kanna áhuga á sameiginlegri yfirlýsingu SE og samtaka í atvinnulífi. d) Nýta samvinnuvettvang stjórnvalda og atvinnulífs til umræðu um samkeppni í opinberum rekstri.
3	Framkvæmd samkeppnislaga	Samkeppnis- eftirlitið	a) Skerpa enn frekar á forgangsröðun verkefna, bæði við ákvörðunatöku um rannsókn og við endurmat á málum sem hafin eru. Þ. á m. að loka málum sem eru eldri en eins árs ef litlar líkur eru á íhlutun. b) Skapa með forgangsröðun svigrúm til að leggja meiri kraft í mál þar sem líkur eru á íhlutun. c) Styttu málsmeðferð með aðgerðum samkvæmt a- og b-lið. Tímasetja áætlanir um lok mála og setja mælanleg markmið um bættan málshraða. d) Bæta reglubundna eftirfylgni við meðferð mála. e) Tryggja að SE sé alltaf reiðubúið til að taka upp nýjar og brýnar rannsóknir, með endurröðun forgangs. f) Sporna gegn samkeppnishamlandi eignarhaldi á fyrirtækjum og fylgja eftir rannsóknum sem tengjast endurreisn atvinnulífs.
4	Leiðbeiningar – fræðsla – miðlun	Samkeppnis- eftirlitið	a) Skilgreina nánar í samstarfsvettvangi stjórnvalda og atvinnulífs hvers konar leiðbeiningar er þörf og hvaða tækl megi nota innan ramma laga og hlutverks samkeppniseftirlitsins á markaði. b) Skilgreina hlutverk og markmið leiðbeiningarfunda og útbúa leiðbeiningarblað þar um. c) Bæta miðlun upplýsinga á heimasíðu og samfélagsmiðlum, einkum skipulag og birtingu fræðsluefnis og miðlun fyrirbyggjandi upplýsinga um skilgreiningu markaða. d) Halda fleiri námskeið fyrir stjórnendur um samkeppnislög, einkum 11. gr. þeirra.



			<p>e) Endurskoða og kynna reglur um niðurfellingu og lækkun sekta (e. leniency).</p> <p>f) Setja á stofn stoðsvið sem heldur utan um samskipti við fyrirtæki og samstarfsvettvang.</p>
5	Bætt hegðun fyrirtækja – vottun	Fyrirtæki og samtök þeirra	<p>a) Vinna með atvinnulífinu að framþróun samkeppnisréttaráætla og mótun viðmiða sem nýst geta við vottun. SE telur þó ekki rétt að stofnunin annist eða beri ábyrgð á vottun af þessu tagi.</p> <p>b) Stuðla að því að samkeppnissjónarmið fái meira vægi í viðmiðum um góða stjórnarhætti og hæfi stjórnenda fyrirtækja.</p> <p>c) Standa fyrir umræðu í samstarfsvettvangi um bætta hegðun fyrirtækja.</p>
6	Efla neytendaval og fræðslu	Neytenda-samtökin, stéttarfélag, ASÍ o.fl.	<p>a) Bæta miðlun upplýsinga á helmasíðu, sbr. lið 4 b), og gera fræðslumyndbönd.</p> <p>b) Stuðla að því að samkeppnisréttur fái meira vægi á framhalds- og háskólastigi og á vettvangi endurmenntunar.</p> <p>c) Efla samstarf við Neytendasamtökin, ASÍ og Neytendastofu.</p>