



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samkeppniseftirlitið og hið opinbera

Málþing um samkeppnishindranir á markaði
þriðjudaginn 5. júní 2007

Ræða Páls Gunnars Pálssonar
forstjóra Samkeppniseftirlitsins

Verkefni Samkeppniseftirlitsins einkennast einkum af tvennu. Annars vegar er fákeppni og samþjöppun eignarhalds ríkjandi í okkar litla hagkerfi. Hins vegar búum við við mörg einkenni nýtilkomins frelsis, þar sem ýmis kjarnasvið atvinnulífsins hafa nýlega færst, eru að færast eða munu að líkindum færast úr höndum og forsjá hins opinbera, þar sem samkeppni er takmörkuð, yfir í einkarekstur að öllu leyti eða hluta.

Grunnviðmiðið sem við í Samkeppniseftirlitinu setjum okkur í öllum verkefnum er að stuðla að virkri samkeppni almenningi til hagsbóta. Markmið samkeppnislaga er jú að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Að þessu markmiði stuðlar Samkeppniseftirlitið 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.

Meginverkefni Samkeppniseftirlitsins eru af fernum toga: Í fyrsta lagi framfylgir Samkeppniseftirlitið banni við ólögum samráði, í öðru lagi framfylgir það banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja, í þriðja lagi tekur Samkeppniseftirlitið afstöðu til samruna fyrirtækja, svokallað samrunaeftirlit, og í fjórða og síðasta lagi tekur Samkeppniseftirlitið á opinberum samkeppnishömlum. Í tengslum við þessi verkefni fylgist eftirlitið með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum og kannar eigna- og stjórnunartengsl fyrirtækja.

Það er ekki ætlun mín að fjalla heildstætt eða með tæmandi hætti um samkeppnishindranir á markaði og hlutverk Samkeppniseftirlitsins í þeim efnum. Þess í stað ætla ég að fjalla nánar um opinberar samkeppnishindranir og verkefni Samkeppniseftirlitsins á því sviði.

Í samkeppnislögunum er fjallað um þessi verkefni Samkeppniseftirlitsins á fleiri en einum stað. Í **1. gr.** laganna kemur m.a. fram að vinna skuli gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri. Í **8. gr.** er kveðið á um það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Í **14. gr.** er kveðið á um heimild Samkeppniseftirlitsins til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli annars vegar samkeppnisrekstrar tiltekins fyrirtækis og hins vegar rekstrar sem nýtur einkaleyfis eða verndar, þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki, eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Í **16. gr.** kemur fram að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa



skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Aðgerðirnar geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Og í **18. gr.** laganna er kveðið á um að ef Samkeppniseftirlitið telji ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelða frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því í álit. Slíkt álit eru birt opinberlega.

Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins á grunni framangreindra ákvæða koma fram með ýmsum hætti:

- Í fyrsta lagi veitir Samkeppniseftirlitið umsagnir við frumvörp, stundum á vinnslustigi, en einkum í meðförum þeirra fyrir Alþingi. Samkeppniseftirlitið fær fjölda frumvarpa til umsagnar á hverju ári og metur áhrif þeirra á samkeppni. Dæmi um umsögn af þessu tagi er umsögn um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, sem að lögum varð á síðasta löggjafarþingi, þar sem Samkeppniseftirlitið benti á að af frumvarpinu leiddi röskun á samkeppni á auglýsingamörkuðum, með því að samkeppnisstarfsemi RÚV myndi óhjákvæmilega verða niðurgreidd með þeirri ríkisaðstoð sem félagið muni njóta. Bent var á leiðir til að komast hjá þessari samkeppnislegu mismunun. Alþingi gerði ekki breytingar á frumvarpinu í samræmi við umsögn eftirlitsins. Einnig má nefna umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum á orkusviði, þar sem gert var ráð fyrir að fela Landsvirkjun eignarhald yfir Rarik og Orkubúi Vestfjarða. Benti Samkeppniseftirlitið m.a. á að breytingarnar myndu að líkindum leiða til styrkingar á markaðsráðandi stöðu Landsvirkjunar í framleiðslu raforku og til þess að Landsvirkjun kæmist í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir smásölu til almennra notenda. Ástæða væri til að ætla að breytingarnar myndu að óbreyttu hindra samkeppni á þessum mörkuðum. Umrædd ákvæði voru í kjölfarið felld út úr frumvarpinu, en ákvæðin lögð fram í nýju frumvarpi á vorþingi, en þó með umtalsverðum breytingum sem komu til móts við afstöðu Samkeppniseftirlitsins.
- Í öðru lagi tekur Samkeppniseftirlitið ákvarðanir um fjárhagslegan aðskilnað milli samkeppnisrekstrar og opinbers rekstrar. Þekktasta dæmi um þetta er sennilega ákvörðun samkeppnisyfirvalda frá árinu 1996 um fjárhagslegan aðskilnað Útfararstofu Kirkjugarðanna og starfsemi Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Ákvarðanir af þessu tagi voru mjög áberandi á árunum 1993-1999, en eru sjaldgæfari nú. Ástæða þess er væntanlega sú að opinberir aðilar taka nú mið af ákvæðum samkeppnislaga að þessu leyti.
- Í þriðja lagi beinir Samkeppniseftirlitið bindandi fyrirmælum til stjórnvalda undir vissum kringumstæðum. Dæmi um þetta er ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, nr. 8/2005, en í henni var komist að þeirri niðurstöðu að heilbrigðisyfirvöld hefðu raskað samkeppni með því neita því að semja um greiðsluþátttöku í kostnaði sjúkratryggða við sálfræðimeðferð hjá klíniskum sálfræðingum líkt og gert er vegna sambærilegrar meðferðar hjá geðlæknum. Var þeim fyrirmælum beint til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að ganga til samninga við sjálfstætt starfandi klíníska sálfræðinga. Þessari ákvörðun var skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem klofnaði í málinu. Taldi meirihluti hennar að synjun heilbrigðisráðherra ætti stoð í lögum um heilbrigðisþjónustu sem gengju framur samkeppnislögum. Sökum þessa ógilti áfrýjunarnefnd ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Sálfræðingafélag Íslands skaut úrskurði áfrýjunarnefndar til dómstóla og krafðist þess að hann yrði felldur úr gildi.



Með dómi sínum 9. maí sl. féllst Héraðsdómur Reykjavíkur á þá kröfu félagsins, og féllst þar með ekki á þá niðurstöðu áfrýjunarnefndar að lög um heilbrigðisþjónustu girði fyrir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til þeirra aðgerða gegn heilbrigðisyfirvöldum sem fram komu í ákvörðun þess.

- Í fjórða lagi beinir Samkeppniseftirlitið álitum til ráðherra um tiltekin efni. Þau álit fela í sér tilmæli um breytingar á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum og eru ekki bindandi með sama hætti og stjórnvísuákvæðanir, enda auðvitað ekki grundvöllur til þess að fela Samkeppniseftirlitinu það vald að segja löggjafarvaldinu fyrir verkum með bindandi hætti. Dæmi um álit af þessu tagi eru mörg. Sem nýleg dæmi má nefna álit frá desember 2005 þar sem Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að opinber styrkveiting til mjólkurframleiðenda í formi beingreiðslna mismunaði nautgripakjötsframleiðendum sem stunda þá framleiðslu sjálfstætt, gagnvart hinum sem stunda hana í tengslum við mjólkurframleiðslu. Samkeppniseftirlitið beindi því þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að beita sér fyrir því að jafna samkeppnisstöðuna. Nýlega greip landbúnaðarráðherra til aðgerða í þessa veru.

Einnig má nefna álit frá október á síðasta ári, en í því beindi Samkeppniseftirlitið m.a. þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að hann beitti sér fyrir breytingum á ákvæðum búvörulaga sem heimila afurðastöðvum í mjólkuriðnaði samráð og samruna sín á milli án tillits til samkeppnislaga, og að hann beitti sér fyrir því að fella niður tolla á mjólkurdufti. Álit kom í kjölfar athugunar á samkeppnisstöðu Mjólkur ehf. gagnvart keppinautum sínum. Það á eftir að koma í ljós hvort og að hvaða marki orðið verður við þessu álit. Nefna má þó að eftir að álit var birt sameinuðust nær allar mjólkurafurðastöðvar landsins án þess að til afskipta Samkeppniseftirlitsins gæti komið. Skaðinn kann því að einhverju leyti að vera skeður.

Þá má hér nefna að á árinu 2001 beindu samkeppnisyfirkvöld álit til landbúnaðarráðherra í tilefni af ólögum samráði á grænmetismarkaði. Var því beint til ráðherra að beita sér fyrir endurskoðun á lögum sem hindra innflutning á grænmeti. Leiddi þetta álit til þess að tollar á þessar vörur voru lækkaðir.

Fleiri álit af þessu tagi má nefna, s.s. álit frá október á síðasta ári þar sem Samkeppniseftirlitið beindi þeim tilmælum til menntamálaráðherra að hann beitti sér fyrir því að laga- og reglugerðarumhverfi Námsgagnastofnunar yrði tekið til skoðunar með hliðsjón af markmiði og ákvæðum samkeppnislaga. Það var og gert, sbr. ný lög um námsgögn.

- Við þetta má bæta að Samkeppniseftirlitið framfylgir að sjálfsögðu banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gagnvart opinberum stofnunum og fyrirtækjum sem eru í samkeppnisrekstri. Þannig komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu með ákvörðun nr. 39/2006 að Osta- og smjörsalan sf. hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína gagnvart Mjólkur ehf.
- Þá getur samrunaefnirit einnig tekið til opinberra fyrirtækja. Dæmi um það er ákvörðun nr. 49/2006 um stofnun Rarik, Orkubús Vestfjarða og Landsvirkjunar á sameiginlegu fyrirtæki, Orkusölnunni ehf. Um samruna var að ræða í skilningi samkeppnislaga. Sættir urðu á þann veg að samruninn var heimilaður með því skilyrði að Landsvirkjun seldi eignarhlut sinn í Orkusölnunni, en áður hafði Samkeppniseftirlitið kynnt aðilum það frummat sitt að samruninn myndi hindra samkeppni með því að Landsvirkjun myndi styrkja með honum markaðsráðandi stöðu sína í framleiðslu raforku og komast í markaðsráðandi stöðu í smásölu til almennra notenda.



Eins og sjá má af þessari dæmatalningu er flóra opinberra samkeppnishindrana fjölskrúðug og víða verk að vinna. Af dæmunum sést einnig vel að aðilar á vegum hins opinbera eru ekki alltaf samherjar Samkeppniseftirlitsins þegar kemur að því að efla samkeppni.

Eðlilegt er því að spyrja sig hvort þessi mál séu í eðlilegu horfi eða hvort úrbóta sé þörf.

Það liggur fyrir að löggjafinn hefur sett hinar almennu leikreglur um samkeppni í atvinnulífinu og lýst því yfir með setningu samkeppnislaganna að virk samkeppni eigi að vera leiðarstefið í viðskiptum og að með samkeppni náist hagkvæmust nýting framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Það liggur hins vegar jafn ljóst fyrir að löggjafinn hefur í mörgum tilvikum vikið til hliðar markmiði samkeppnislaga og meginreglunni um eflingu samkeppni og ákveðið að aðrir hagsmunir og önnur markmið eigi að ganga framár. Þannig hafa hin almennu samkeppnislög vikið fyrir sérlögum á ýmsum sviðum. Sjónarmið þar að baki geta verið af ýmsum toga, s.s. öryggishagsmunir neytenda, byggðapólitískir hagsmunir eða skammtíma fjárhagslegir hagsmunir ríkisins.

Þetta á ekki bara við um löggjafann heldur líka stjórnvöld almennt. Samkeppnisyfirvöldum hefur oft þótt sem aðrir skemmri tíma hagsmunir, s.s. fjárhagslegir hagsmunir ríkissjóðs eða viðkomandi fyrirtækja, séu láttnir ráða, án þess að lengri tíma áhrif á samkeppni og almannahagsmunum séu ígrunduð nógu vel. Yfirlýst markmið með sölu opinberra fyrirtækja hefur oftast verið það að fá sem hæst verð fyrir hið selda. Þannig hafa eignir oft verið seldar í stórrí einingu til stórs kjöfestufjórðunnar til að fá sem hæst verð, þegar huga hefði mátt betur að því hvort langtímahagsmunir af samkeppni á viðkomandi markaði hefðu fremur kallað á að selja minni einingar til fleiri aðila. Dæmi um þetta er þegar Landssíminn var seldur með grunnfjarskiptakerfi landsins innanborðs þrátt fyrir aðvaranir samkeppnisyfirvalda. Einnig voru áform uppi um að sameina Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands fyrir einkavæðingu, en niðurstaða samkeppnisyfirvalda um að sá samruni myndi hindra samkeppni látin ráða.

Annað umhugsunarefni eru útboð á vegum ríkisins. Markmið þeirra eru af fjárhagslegum toga, að draga úr kostnaði við innkaup hins opinbera. Til þess að fá sem hagstæðast verð er oft talið nauðsynlegt að bjóða út stórar einingar. En um leið kunna minni samkeppnisaðilar á viðkomandi markaði að vera útilokaðir frá þátttöku og hið opinbera þannig orðið til þess að styrkja stöðu stóru keppnautanna enn frekar.

Það er kannski til vitnis um mikilvægi þess að hið opinbera hugi betur að áhrifum sínum á samkeppni að margar af athugunum samkeppnisyfirvalda á misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækja snúast einmitt um fyrirtæki sem eru eða hafa á einhverjum tíma verið í opinberri eigu eða notið með einhverjum hætti verndar hins opinbera.

Nú er það svo að hið opinbera þarf réttilega að gæta fleiri hagsmuna en hagsmuna atvinnulífs og almennings af samkeppni. Of oft eru þessi hagsmunir hins vegar láttnir stangast á að óþörfu. Kraftar samkeppninnar ættu að vinna með öðrum hagsmunum í flestum tilvikum. Meiri samkeppni á sviði heilbrigðisþjónustu ætti að geta aukið gæði og dregið úr kostnaði. Samkeppni í



landbúnaði myndi styrkja vinnslueiningar og koma bændum og neytendum til góða, en ekki öfugt. Og svo mætti lengi telja.

Og það er mikilvægt Samkeppniseftirlitinu sem ætlað er að framkvæma samkeppnislögin og ekki síður atvinnulífinu og almenningi að öll frávik frá markmiði samkeppnislaga séu vel ígrunduð og byggji á rökstuddri heildarsýn. Á þetta hefur stundum skort.

Niðurstaðan mín er hin augljósa, að hið opinbera hefur mikilvægu hlutverki að gegna við eflingu samkeppni í landinu. Í verkum hins opinbera þurfa að felast skýr skilaboð um að kraftar samkeppninnar og markmið samkeppnislaga séu leiðarljós, bæði fyrir hið opinbera og almennt atvinnu- og viðskiptalíf. Öll frávik þurfa að vera vel afmörkuð og auðútskýranleg. Lykilatriði í þessu er að koma á og framkvæma skýra og markvissa samkeppnisstefnu af hálfu hins opinbera. Slík samkeppnisstefna fellur vel að markmiðum sem sett eru fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands, þar sem vikið er að eflingu samkeppniseftirlits í því skyni að heilbrigð samkeppni og eðlileg verðmyndun þrífist á öllum sviðum atvinnulífsins og að neytendur njóti góðs af þeirri samkeppni.
