



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Skiptir bótaréttur tjónþola máli?

**Bótaréttur vegna samkeppnislagabrota
Föstudaginn 4. júlí 2008**

**Ræða Páls Gunnars Pálssonar
forstjóra Samkeppniseftirlitsins**

Ágætu ráðstefnugestir,

Skaðsemi samkeppnislagabrota er hafin yfir allan vafa. Með ýmsum hætti hafa fræðimenn reynt að setja fingur á það tjón sem leiðir af samkeppnislagabrotum, ekki síst almenna skaðsemi ólögmæts samráðs. Nefna má í þessu sambandi að á vettvangi OECD hefur oftast en einu sinni verið fjallað um áhrif ólögmæts samráðs. Þær athuganir gefa m.a. til kynna að verðsamráð leiði að jafnaði til a.m.k. 10% hærra verðs en ella og að tjón samfélagsins sé enn meira. Aðrar kannanir OECD og rannsóknir fræðimanna gefa til kynna að þetta mat sé mjög varfærið.

Það er að ýmsu að hyggja þegar stuðla á að heilbrigðri samkeppni og takmarka það tjón sem einstakir aðilar og samfélagið í heild verða fyrir þegar samkeppnislög eru brotin. Íslensk stjórnvöld mörkuðu þá stefnu, með aðild að Evrópska efnahagssvæðinu og setningu samkeppnislaga nr. 8/1993, að fylgja þeim leikreglum samkeppninnar sem mótaðar höfðu verið í Evrópu undir forystu Evrópusambandsins. Stjórnvöld hafa síðan þá styrkt samkeppnislög enn frekar, með lagabreytingum árin 2000, 2005, 2007 og nú síðast á vordögum. Löggjafinn hefur í meginatriðum fylgt þróun á Evrópuvettvangi og búið svo um hnútana að leikreglum samkeppninnar verði beitt á sem skilvirkastan hátt hér á landi. Þeirri vinnu er ekki lokið og lýkur í raun aldrei.

Stefnumótun stjórnvalda nú um stundir er skýr í þessu efni, að styrkja samkeppnislög og eftirlit með þeim. Sú stefna fellur vel að vilja þjóðarinnar og fyrirtækjanna í landinu. Í nýlegum könnunum sem unnar voru af Gallup Capacent kemur fram að 90% almennings og 80% forsvarsmanna fyrirtækja telja að sýna þurfi fyrirtækjum enn meira aðhald í samkeppnismálum en nú er gert.

Nærtækasta aðferð stjórnvalda til að stuðla að heilbrigðri samkeppni er að setja skýrar leikreglur og tryggja að þeim sé fylgt. Þess vegna er ólögmætt samráð bannað, misnotkun á markaðráðandi stöðu bönnuð og mælt fyrir um íhlutun í samruna sem skaða samkeppni. Eftirfylgni við þessar leikreglur er svo falin samkeppnisyfirvöldum á borð við Samkeppniseftirlitið. Samkeppniseftirlitinu er í senn falið að vera málssvari samkeppnislaganna, stöðva brot, beita viðurlögum og mæla fyrir um breytingar á atferli og skipulagi fyrirtækja. Hér á landi er alvarleiki samkeppnislagabrota svo undirstrikaður með því að fyrirtæki verða ekki einungis beitt stjórnvaldssektum, heldur eiga einstaklingar sem þátt taka í alvarlegu samráði yfir höfði sér fangelsisvist allt að 6 árum.

Þessum verkefnum þarf að fylgja eftir af festu, ef vel á að vera. Með því að taka vel ígrundaðar og rökstuddar ákvarðanir sem lýðum eru ljósar og fylgja þeim



síðan eftir, standa samkeppnisyfirvöld vörð um hagsmuni neytenda og samfélagsins alls. Með gegnsærri framkvæmd samkeppnislaga og viðurlögum sem skipta máli eru sköpuð varnaðaráhrif, þ.e. víti til að varast.

Samkeppnisyfirvöld, hér og annars staðar, þróa svo með sér aðferðir til að auka enn frekar skilvirkni í starfi sínu heilbrigðri samkeppni til góðs. Nefna má hér tvær aðferðir sem mikilvægar eru í þessu sambandi, en báðar hafa verið hugðarefni Neelie Kroes sem hér talaði.

Önnur er sú leið að lækka eða fella niður viðurlög gagnvart brotlegum fyrirtækjum eða einstaklingum sem upplýsa um brot eða liðsinna við rannsókn þeirra, á ensku nefnt „leniency“. Með þessu eru hagsmunir af því að uppræta brot settir skör hærra en hagsmunir af því að hinir brotlegu hljóti makleg málagjöld. Með breytingum á samkeppnislögum sem gildi tóku fyrir réttu ári síðan voru þessar reglur styrktar til muna. Samkeppniseftirlitið getur þannig ákveðið að kæra ekki til lögreglu brot einstaklinga sem upplýsa um þau og liðsinna við rannsókn þeirra, fallið frá sektarákvörðun hafi fyrirtæki verið fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu í té gögn og lækkað sektir ef fyrirtæki veita upplýsingar og liðsinna eftirlitinu.

Hin aðferðin til frekari skilvirkni, sem hér skal nefnd, er að samkvæmt samkeppnislögum er Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málum með sátt. Með því móti er oft á tíðum hægt að einfalda málsmeðferð og uppræta skaðleg áhrif samkeppnislaga brota á styttri tíma en ella, samfélaginu til góðs. Þessi leið hefur reynst okkur vel í að flýta fyrir umbótum. Á síðustu misserum hefur færst í vöxt að alvarlegum samkeppnisrannsóknum sé lokið með sátt.

Þegar framangreint er dregið saman má álykta sem svo að við Íslendingar búum við ágætis kerfi sem ætti að geta dugað til að standa vörð um hagsmuni fyrirtækja og neytenda af heilbrigðri samkeppni. Þess vegna má varpa fram þeirri spurningu hvort bótaréttur tjónþola vegna samkeppnislaga brota skipti yfirhöfuð nokkru máli. Þurfa stjórnvöld að hafa einhverjar áhyggjur af þessu?

Svarið er augljóslega já. Það er ekki bara sjálfsögð réttlætiskrafa þeirra sem verða fyrir tjóni að eiga kost á því að fá tjón sitt bætt, heldur er bótaréttur tjónþola mikilvæg forsenda þess að skapa fyrirtækjum á samkeppnismarkaði fullnægjandi aðhald. Mikilvægt er að fyrirtæki sem brotleg gerast við samkeppnislög og vinna með því viðskiptavinum, keppinautum eða neytendum skaða, eigi það á hættu, eða jafnvel ganga að því vísu, að þurfa að bæta slíkt tjón.

Samkeppnisyfirvöld hafa alls ekki og eiga alls ekki að hafa einkarétt á því að beita samkeppnislögum. Samkeppnisyfirvöld, hversu sterk og skilvirk sem þau eru, geta ekki upp á sitt eindæmi sinnt öllum þörfum samfélagsins í þessu efni. Eðlilegur bótaréttur tjónþola samkeppnislaga brota er því mikilvægur bútur í því púsluspili sem skilvirk samkeppnisstefna hvers lands er. Gott samspil, þar sem samkeppnisyfirvöld uppræta brot og tjónþolar sækja bætur, er mikilvægt í þessu tilliti.

Það er sérstök ástæða til þess að gera greinarmun á tilgangi stjórnvaldssekta og bóta vegna samkeppnislaga brota. Stjórnvaldssektir eru eðli málsins samkvæmt viðurlög sem hið opinbera ákvarðar á fyrirtæki fyrir að brjóta samkeppnislögin. Þau hafa því allt annan tilgang en bætur til en bætur til tjónþola sem ætlað er að bæta fyrir tjón sem leiðir af samkeppnislaga brotum. Stjórnvaldssektir og bætur



útiloka því ekki hvorar aðra eða skarast á nokkurn hátt, en eru hvorar í sínu lagi sjálfstæður grundvöllur varnaðaráhrifa sem mikilvæg eru í samkeppnisrétti, eins og hér var rakið.

Í þessu efni má læra af reynslu þeirra sem hana hafa mesta. Í Bandaríkjunum, þaðan sem samkeppnisreglur eiga uppruna sinn, hefur samkeppnisréttur að miklu leyti þróast í gegnum málssóknir tjónþola. Um 95% samkeppnismála sem nú eru rekin í Bandaríkjunum munu vera sprottin af slíkum málum.

Á þessu sviði eins og flestum sviðum samkeppnisréttar höfum við verið á svipaðri leið og önnur Evrópulönd. Hér á landi eins og í Evrópu hefur beiting samkeppnisréttar að miklu leyti verið mál samkeppnisyfirvalda en í mjög takmörkuðu mæli á hendi tjónþola. Hér á landi eins og í Evrópu standa tjónþolar frammi fyrir miklum vanda við að sýna fram á fjárhæð tjóns. Og hér á landi, eins og í Evrópu, er eðlilegt að við hugum að því hvort skýra eigi betur réttarstöðu tjónþola í samkeppnismálum.

Neelie Kroes hefur í erindi sínu rakið þá vinnu hjá Evrópusambandinu sem endurspeglast í svokallaðri Hvítbók. Fjórar kjarnatillögur eru þar lagðar fram. Í fyrsta lagi að einfaldar skaðabætur standi tjónþolum til boða, þ.e. fullar skaðabætur sem bæta bæði beint tjón og tekjumissi vegna minni sölu auk vaxta. Í öðru lagi að hóp málssóknir verði gerðar mögulegar. Í þriðja lagi að aðgangur verði veittur að mikilvægum sönnunargögnum undir stjórn dómara. Og í fjórða lagi að ákvarðanir um brot fyrirtækja verði bindandi á þann hátt að þær séu taldar nægileg sönnun á broti viðkomandi fyrirtækis.

Hafa ber í huga að staða tjónþola gagnvart tjónvaldi í þessum málaflokki er ójöfn, þar sem tjónþolinn býr alla jafna yfir síðri upplýsingum. Engu að síður er æskilegt að bótaréttur í samkeppnismálum þróist eins og kostur er á grundvelli almennra reglna skaðabótarréttar og að löggjafinn grípi ekki inn í þá þróun nema að vel íhuguðu máli og á grundvelli fenginnar reynslu.

Í íslenskum rétti er raunar til orðin nokkur reynsla, en í nokkur skipti hefur reynt á bótarétt tjónþola á grundvelli samkeppnislaga. Strax árið 1993 voru Líkkistuvinnustofu Eyvindar Árnasonar dæmdar bætur vegna niðurgreiðslna Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma á grundvelli lögmæltra kirkjugarðsgjalda. Tjónið var rakið til samkeppnishindrana sem skaðlegar voru taldar í skilningi laga um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti.

Árið 1998 voru Árna Ingólfssyni dæmdar í Hæstarétti bætur að álitum vegna samkeppnislegrar mismununar sem fólst í því að skurðaðgerðir á sviði kvensjúkdóma sem unnar voru af einkareknum skurðstofum nutu ekki sömu þátttöku sjúkratrygginga eins og skurðaðgerir á vegum sjúkrahúsa.

Mikil umræða hefur orðið um bótarétt tjónþola í samkeppnismálum í framhaldi af því að samkeppnisyfirvöld upprættu viðtækt samráð íslensku olíufélaganna, Kers hf. (áður Olíufélagið hf.), Olíuverslunar Íslands hf. (Olís) og Skeljungu hf., en málið var endanlega til lykta leitt af hálfu samkeppnisyfirvalda með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 þann 29. janúar 2005. Í framhaldi af þessu hafa dómur fallið í Hæstarétti Íslands sem skapa mikilvæg fordæmi í íslenskum rétti hvað varðar bótarétt vegna tjóns af völdum samkeppnislagabrota. Dómur Hæstaréttar frá lokum apríl sl. snéri að bótarétti neytenda, en í málinu voru einstaklingi dæmdar skaðabætur að álitum úr hendi Kers hf. Í febrúar sl.



dæmdi Hæstiréttur Reykjavíkurborg og Strætó bs. bætur úr hendi olúfélaganna þriggja vegna tjóns sem borgin varð fyrir vegna ólögmeðs samráðs olúfélaganna við útboðsgerð 1993, 1996 og 2001.

Þetta eru ekki margir dómur, þegar tekið er mið af þeim gríðarlegu hagsmunum sem við öll höfum af virkri samkeppni. Af framangreindum dómum má hins vegar ráða að rétturinn til bóta vegna tjóns af völdum samkeppnislaga brota sé viðurkenndur. Almennt virðast undangengnar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda, þegar þeim er til að dreifa, nægja til sönnunar á sök. Hins vegar hefur tjónþolum reynst erfiðara að sanna umfang tjóns, enda öll gögn um ólögmeðtan ávinning í fórum tjónvalds, fremur en tjónþola. Af dómi Hæstaréttar í máli Sigurðar Hreinssonar á hendur Keri má þó ráða að slakað sé á sönnunarkröfum við mat á bótum að álitum. Á hinn bóginn hafa slíkar bætur verið lágar í þeim dómum sem fallið hafa. Í fyrrnefndu máli námu dæmdar bætur einungis um 8% af aðalkröfu tjónþola.

Í nýlegri mastersritgerð sem Sonja Bjarnadóttir, nú lögfræðingur hjá Samkeppniseftirlitinu, vann við Háskólann í Reykjavík, er að finna heildstætt yfirlit yfir einkaréttarleg úrræði í formi skaðabóta vegna brota á samkeppnislögum. Þar eru fyrrgreindir dómur reifaðir og gefið yfirlit yfir réttarþróun í Evrópu og Bandaríkjunum. Í ritgerðinni er komist að þeirri niðurstöðu að skaðabótaréttur tjónþola samkeppnislaga brota sé ekki nægilega tryggður að íslenskum rétti. Þá er bent á nokkrar leiðir til að auðvelda málssókn einkaaðila. Á meðal þeirra er að kveða á um bótarétt tjónþola í samkeppnislögunum og undirstrika með því mikilvægi þessa úrræðis. Einnig er bent á þann möguleika að skylda fyrirtæki sem brotið hafa samkeppnislög til að afhenda gögn fyrir dómara eða leggja á tjónvald sönnunarbyrði um umfang tjóns. Jafnframt er bent á þann möguleika að setja í íslensk lög ákvæði um hóp málsóknir, sem tryggja myndu neytendum bættu réttarstöðu. Að síðustu er bent á að unnt væri að rýmka gjafsóknarúrræði tjónþolum til hagsbóta.

Neytendasamtökin hafa beitt sér talsvert í þessum málum hér á landi. Nýverið ítrekuðu samtökin ósk sína til dómsmálaráðherra um að hann beitti sér fyrir því að samið verði frumvarp um hóp málsókn. Í bréfi til ráðherra, sem birt er á heimasíðu samtakanna, er m.a. rakið að þau hafi á sínum tíma leitað til almennings um að þeir sem ættu fullnægjandi gögn um viðskipti sín við olúfélögin fyrir það tímabil sem samráð þeirra stóð yfir myndu koma þeim til samtakanna. Á annað hundrað neytendur hafi orðið við beiðninni. Einfaldast hefði því verið að Neytendasamtökin hefðu farið í skaðabótamál fyrir allan hópinn, en til þess hafi skort lagaheimild um hóp málsókn. Því hefðu samtökin valið úr eitt mál sem prófmál sem vannst svo í lok apríl fyrir Hæstarétti, og hér hefur verið greint frá.

Samkeppniseftirlitið tekur undir með Neytendasamtökunum um mikilvægi þess að grundvöllur verði skapaður til svokallaðra hóp málsókna í íslensku réttarfari. Þess ber að geta að í Noregi og víðar á Norðurlöndunum er að finna ákvæði um hóp málsókn.

Góðir fundargestir,

Niðurstaða þessara hugleiðinga minna er að bótaréttur tjónþola í samkeppnismálum sé óaðskiljanlegur hluti virkrar samkeppnisstefnu hvers lands. Til þess að styrkja þennan þátt í samkeppnisstefnu Íslands er mikilvægt að íslensk stjórnvöld fylgist vel með þeirri umræðu sem nú fer fram á vettvangi



framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Jafnframt er nauðsynlegt að læra af þeim dómafordæmum sem nú eru til staðar.
