

Reykjavík, 19. október 2021

Til hvers samkeppniseftirlit?

Fundur verðlagseftirlits ASÍ og Neytendasamtakanna um samkeppnis- og neytendamál

Ræða Páls Gunnars Pálssonar

Ágætu fundargestir,

1. Á flestum heimilum þarf að ýmsu að ditta og þá getur verið gott að eiga verkfæri sem henta til margs konar verka. Í þessu efni var snjalltöngin, eða „wise-grip“ töngin, mikil bylting þegar hún kom fram; og hún er enn í dag þarfaping ef losa þarf skrúfur og aðra hluti. Ekki síðra er WD-40 spreyið, sem losar um allt ryð og leysir gamlar skrúfur og aðra fasta hluti úr læðingi.
2. En heimilin í landinu eiga annað svona þarfaping, jafnvel enn betra, sem í daglegu tali nefnist „virk samkeppni“.
3. Virk samkeppni í atvinnulífinu er ekki bara mikilvæg til þess að tryggja neytendum og öðrum viðskiptavinum vöru og þjónustu á góðu verði og miklum gæðum, heldur er viðurkennt að hún hefur miklu viðtækari þýðingu:
 - Hún styður við aukið vöru- og þjónustuframboð.
 - Hún knýr stjórnendur fyrirtækja til að stýra þeim betur og skapar aðstæður fyrir aukið hagræði og minni sóun.
 - Hún stuðlar að hraðari endurreisn á krepputímum.
 - Hún er tvíburasystir nýsköpunar, þær eru kannski ólíkar í útliti, en hvorug getur án hinnar verið.
 - Og sem tvíburasystir nýsköpunar hraðar virk samkeppni umbreytingum, sem er einmitt áriðandi núna þegar heimurinn stendur frammi fyrir orkuskiptum og öðrum aðgerðum til að draga úr hlýnun jarðar.
 - Hún dregur úr atvinnuleysi, því gróska hennar skapar ný atvinnutækifæri. Hún er líka kjaramál því lítil samkeppni á milli fyrirtækja um hæft starfsfólk þrýstir niður launum og öðrum réttindum.
 - Hún vinnur gegn ójöfnuði og samkeppnisreglur vinna gegn því að eigendur fyrirtækja geti hagnast óheft á kostnað neytenda og viðskiptavina.
 - Og hún vinnur á sama hátt gegn spillingu. Því stærð í skjóli samkeppnishindrana býr til völd og völdum getur fylgt spillingu. Um það ber mannkynssagan glöggt vitni.
4. Allt þetta samandregið skapar ábata fyrir neytendur og fyrirtæki, eykur um leið þrótt efnahagslífs og styður við samkeppnishæfni þjóða.



5. Það væri gott ef allt þetta væri hægt að fá í einum spreibrúsa [sbr. fyrrgreint WD-40 sprej], en svo einfalt er það hins vegar ekki. Fyrir litla þjóð eins og okkar er hægara sagt en gert að skapa aðstæður virkrar samkeppni. Og það sem verra er: Í litlu hagkerfi magnast skaði neytenda af samkeppnishindrunum.
6. Eins og oft áður er gagnlegt að líta í kringum okkur og skoða í hvaða átt viðskiptalönd okkar stefn núna.
7. Lítum fyrst til vesturs. Þar er verið að ráðast í miklar aðgerðir á vettvangi samkeppnismála. Ríkisstjórn Bandaríkjanna ætlar að ráðast gegn stöðnun í efnahagslífi og versnandi hag neytenda með því að efla samkeppni á sem flestum sviðum. Það er talað um að ráðast gegn ægivaldi stórfyrirtækja með svipuðum hætti og Roosevelt gerði snemma á síðustu öld. Sérstaklega er horft til þess að efla hag launþega með því að skjóta styrkari samkeppnisstöðum undir bandarískt efnahagslíf.
8. Nú í sumar var gefin út ítarleg forsetatilskipun þar sem stórfelldar breytingar eru boðaðar á vettvangi samkeppnismála. Fjöldi stofnana eru kallaðar til verka til þess að bæta samkeppnisaðstæður á ýmsum sviðum atvinnulífs, s.s. í fjármálaþjónustu, heilbrigðisþjónustu og landbúnaði.
9. Síðast en ekki síst er boðuð veruleg efling samkeppniseftirlits og stefnubreyting í átt til harðara samrunaeftirlits, til þess að vinna gegn samþjöppun og e.a. að brjóta upp samsteypur fyrirtækja sem hafa fengið að vaxa á síðustu áratugum í skjóli varfærinnar beitingar á samkeppnislögum. Þá eru ráðgerðar hertar aðgerðir gegn samkeppnislagabrotum.
10. Sunnan við okkur eru Bretar að fóta sig í nýju umhverfi eftir úrsögn úr Evrópusambandinu. Það kynnu ýmsir að halda að bresk stjórnvöld myndu nýta tækifærið og reisa atvinnulífi þar í landi varnir gagnvart evrópskri samkeppni.
11. Svo er hins vegar alls ekki. Núna í sumar birtu bresk stjórnvöld til umsagnar ítarlega stefnumótun á vettvangi samkeppnis- og neytendamála. Þar er lögð áhersla á að bæta hag neytenda með eflingu samkeppnisreglna og samkeppniseftirlits. Þótt bresk samkeppnisyfirkönd séu talin hafa skilað miklum ábata er boðuð styrking samkeppniseftirlits á flestum sviðum, þar með talið í samrunaeftirliti, eftirliti með samkeppnilagabrotum og í markaðsrannsóknum. Ef Bretar vilji búa til atvinnulíf á heimsmælikvarða þurfi samkeppnis- og neytendastefna einnig að vera á heimsmælikvarða.
12. Þessu til viðbótar hafa bresk stjórnvöld kynnt nýtt regluverk sem á að taka á því valdi sem stóru stafrænu fyrirtækin hafa og tryggja það að þau búi við virkt samkeppnislegt aðhald.
13. Á meginlandi Evrópu hafa um langa hríð staðið yfir aðgerðir til þess að tryggja virka samkeppni neytendum og efnahag þjóða til hagsbóta. Árið 2014 setti Evrópusambandið sérstaka tilskipun sem miðaði að því að auðvelda fyrirtækjum og neytendum að sækja bætur til fyrirtækja sem brjóta samkeppnisreglur. Meðal annars auðveldar tilskipunin gagnaöflun og sönnun brota.
14. Árið 2019 tók gildi tilskipun sem hefur það að meginmarkmiði að styrkja samkeppniseftirlit Evrópusambandsríkja, oft nefnd ECN+. Þar eru settar lágmarkskröfur um hvaða eftirlitstæki samkeppniseftirlit hafi yfir að ráða og stuðlað að samræmingu viðurlaga í einstökum ríkjum, bæði hvað varðar umgjörð og fjárhæð sekta. Einnig eru kveðið á um samræmingu reglna um lækkun eða niðurfellingu sekta þegar fyrirtæki stíga fram og upplýsa um brot og eða aðstoða við rannsókn.



15. Síðast en ekki síst er í tilskipuninni kveðið á um sjálfstæði samkeppniseftirlita, bæði í eftirliti og ákvörðunum, en einnig stuðlað að því að þau búi yfir nægilegu bolmagni til að sinna hlutverki sínu.
16. Og á síðasta ári hóf framkvæmdastjórnin svo vinnu við að efla úrræði sín til að taka á nýjum áskorunum, ekki síst á vettvangi starfrænna markaða.
17. Af þessu má sjá að viðskiptalönd okkar hafa markað þá skýru stefnu að efla samkeppni og skjóta þannig sterkari stoðum undir neytendavernd og velsæld viðkomandi landa.
18. Ef við ætlum ekki að vera eftirbátar viðskiptalanda okkar þurfum við að gera slíkt hið sama.
19. Það er forvitnilegt er í þessu ljósi að fylgjast með fjölmiðlaumræðu um samkeppnismál og neytendavernd hér á landi að undanförunu. Þar er áberandi umræða um að hér á landi sé hætta á því að samkeppniseftirlit þrengi um of að hagsmunum atvinnufyrirtækja. Á vettvangi hagsmunasamtaka í atvinnulífinu er jafnvel talað um þörfina á að undanbyggja tilteknar atvinnugreinar ákvæðum samkeppnislaga, þ.á m. heimila samtarf og samruna sem ekki næðu fram að ganga samkvæmt samkeppnislögum.
20. Það ber hins vegar minna á umræðu um hvort samkeppnisreglurnar og samkeppniseftirlit veiti neytendum nægilega vernd, sbr. þá stefnumótun viðskiptalanda okkar sem ég rakti hér að framan.
21. Neytendur eru hins vegar meðvitaðir um hagsmuni sína af virkri samkeppni. Hér á þessum fundi hefur verið lýst könnun Neytendasamtakanna og ASÍ sem gefur til kynna að Íslendingar séu síst eftirbátar íbúum nágrannalanda í neytendavitund.
22. Svipaða sögu segir könnun sem Samkeppniseftirlitið lét framkvæma árið 2019 um þekkingu og viðhorf **almennings** til samkeppni. Könnunin er byggð á könnun sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (ESB) hafði látið gera í öllum aðildarríkjum sambandsins og því hægt að bera saman niðurstöður.
23. Þar kemur fram að 97% svarenda telja virka samkeppni hafa jákvæð áhrif á sig sem neytendur. Að meðaltali 83% neytenda í ESB svöruðu þessari spurningu játandi. Íslenskir neytendur verða mest varir við samkeppnisvandamál í fjármálaþjónustu, matvörumarkaði og fólksflutningum. Í könnun ESB var hins vegar síma- og netþjónusta, orkumarkaður og lyfjamarkaður hæst á lista.
24. Neytendur hér á landi fylgjast líka vel með samkeppnismálum. Um 70% svarenda höfðu heyrt eða lesið um samkeppnismál eða rannsóknir á sl. 12 mánuðum, samanborið við 40% í ESB.
25. Samkeppniseftirlitið lét líka gera könnun á meðal **stjórnenda** fyrirtækja um áramótin 2019/2020. Niðurstöður hennar benda til þess að stjórnendur fyrirtækja hafi almennt miklar áhyggjur af samkeppni á sínu sviði. Þannig töldu 35% stjórnenda sig verða vara við misnotkun á markaðsráðandi stöðu á sínum markaði, að nokkru, frekar miklu eða mjög miklu leyti. 28% sig verða vara við ólögmeitt samráð á sínum markaði og um 25% stjórnenda samkeppnishamlandi lög eða reglur.

Ágætu fundargestir,

26. Mig langar að síðustu að skoða umgjörð samkeppnismála hér á landi frá sjónarhóli neytendaverndar og bera saman við það sem best gerist í kringum okkur og þá stefnumörkun sem ég rakti hér á undan. Það má staldra við nokkur atriði þessu sambandi:



27. Í fyrsta lagi þarf stofnanaumgjörð samkeppniseftirlits að vera fullnægjandi. Hér er sjálfstætt Samkeppniseftirlit sem hefur skýran fókus á framkvæmd samkeppnislaga. Það er hluti af evrópsku neti samkeppniseftirlita sem framfylgja sömu eða sambærilegum efnisreglum og framkvæmdastjórn ESB og ESA tryggja einsleitni í framkvæmd.
28. Við eftirlitið starfar áfrýjunarnefnd og dómstólar hafa reynst virkir í mótun samkeppnisréttar. Hér hefur því verið staðfest mjög fjölbreytt flóra ákvarðana og þau fordæmi skjóta styrkum stoðum undir framkvæmd samkeppnislaga.
29. Hér má líka nefna að Samkeppniseftirlitið keppir að því að styrkja samstarf við innlendar stofnanir á vettvangi efnahagsmála, efnahagsbrota, neytendamála og markaðseftirlita. Það er til þess fallið að auka skilvirkni og bæta úrlausn mála.
30. Allt þetta gefur til kynna að stofnanaumgjörð við framkvæmd samkeppnislaga sé nokkuð í góðu horfi.
31. Í öðru lagi þurfa samkeppnislög að tryggja fullnægjandi verkfæri til að framfylgja samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið býr yfir helstu valdheimildum sem systureftirlit hafa. Þó þarf að huga að a.m.k. að tvennu. Þannig hefur eftirlitið ekki allar heimild til að sækja sönnunargögn þangað sem þau er að finna, líkt og gerð er krafa um í tilskipun ESB, heldur getur eftirlitið aðeins sótt gögn á starfsstöð fyrirtækja. Þá þarf eftirlitið að huga að fjárhæð stjórnvaldssekta með hliðsjón af þróun á evrópska efnahagssvæðinu. Könnun á meðal stjórnenda fyrirtækja gefur til kynna að varnaðaráhrif af stjórnvaldssektum séu ekki næg.
32. Í þriðja lagi þarf að huga að fjárhagslegu bolmagni Samkeppniseftirlitsins til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Stöðugildi hjá eftirlitinu eru um 25. Það gefur augaleið að það er ekki mikið. Reynslan sýnir líka að eftirlitið hefur þurft að forgangsraða verkefnum meira en góðu hófi gegnir.
33. Forgangröðunin ræðst að verulegu leyti af því hversu mikið álag er í rannsókn samrunamála. Samkeppniseftirlitið ræður engu um það hvenær samrunatilkynningar berast eða hversu margar. Vegna lögbundinna tímafresta setur eftirlitið þau alltaf í forgang á kostnað annarra mála, s.s. rannsókna á samkeppnislaga brotum eða opinberum samkeppnishindrunum.
34. Undanfarið hefur skapast talsverð umræða um skilvirkni eftirlitsins við rannsókn samrunamála. Sú umræða er gagnleg. Áhyggjur mínar snúa hins vegar meira að svigrúmi eftirlitsins til að sinna öðrum málum. Eftirlitið hefur kallað eftir umræðu um þetta og óskað eftir því að leitað verið leiða til að auka sveigjanleika í fjárveitingum. Þannig verði unnt að auka við fjárveitingar þegar mikið álag er við rannsókn samrunamála svo önnur verkefni þurfi ekki að gjalda fyrir það. Ráðuneyti samkeppnismála hefur sýnt þessu skilning, en varanleg lausn er ekki fundin.
35. Í fjórða lagi er eitt brýnasta verkefnið framundan er að tryggja að neytendur og fyrirtæki sem verða fyrir tjóni vegna samkeppnislaga brota njóti sömu réttinda til að sækja bætur og neytendur og fyrirtæki í ríkjum ESB. Hér höfum við ekki tekið upp efnisreglur skaðabótatilskipunar ESB. Með slíkum reglum aukast varnaðaráhrif samkeppnislaga, en stjórnendakönnunin sem ég nefndi áðan sýnir að skaðabótageiðslur hafa jafnvel meiri varnaðaráhrif en stjórnvaldssektir.
36. Í fimmta lagi þarf að hlúa betur að neytendaeftirliti og hagsmunagæslu fyrir neytendur. Þar má líta til hinna Norðurlandanna þar sem stjórnvöld styðja við sjálfstæð neytendasamtök með öflugri hætti en hér hefur verið gert. Öflugt fyrirsvar af hálfu neytenda eykur aðhald af þeirra hálfu, bæði með fyrirtækjum og eftirlitsstjórnvöldum. Það skapar líka mikilvægt mótvægi



gagnvart hagsmunabaráttu fyrirtækja. Stjórnvöld verða að tryggja meira jafnvægi milli þessara hagsmuna.

37. Að síðustu verður að stuðla að því að allar stofnanir Stjórnarráðsins vinni að hagsmunum neytenda af virkri samkeppni. Það geta þær t.d. gert með því að gæta þess að lög, reglur og aðrar stjórnvaldsaðgerðir feli ekki í sér samkeppnishindranir.
38. Virk samkeppni er nefnilega ekki einkamál Samkeppniseftirlitsins heldur viðfangsefni okkar allra.

Takk fyrir