



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

3. október 2012

Er Samkeppniseftirlitið mesta ógnin við atvinnulífið?

Opinn fundur Samtaka atvinnulífsins um samkeppnislögin og framkvæmd þeirra

Ræða Páls Gunnar Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins

Ágætu fundargestir,

Ég vil í upphafi þakka fyrir það tækifæri sem hér gefst til umræðu og skoðanaskipta um samkeppnislögin og framkvæmd þeirra. Slík umræða hlýtur alltaf af vera af hinu góða, vegna þess að hún dregur fram áherslur og stefnu þeirra aðila sem að samkeppnismálum koma og skerpir á framkvæmd laganna. Samkeppniseftirlitið hefur eins og aðrir gott af því að um starfsemi þess sé fjallað á sama hátt og skipuleggjendur þessa fundar hafa stundum gott af því að líta í eigin barm.

Það ekki hægt að fjalla um samkeppnislögin eða framkvæmd þeirra án samhengis við þær aðstæður sem lögunum er ætlað að fást við.

Hér á landi er meiri samþjöppun á samkeppnismörkuðum en þekkt í þeim löndum sem við gjarnan berum okkur saman við. Það að fáir keppinautar séu um hituna á samkeppnismörkuðum í litlu hagkerfi leiðir að mörgu leyti af eðli máls. Fákeppni er ekki ólöglegt í sjálfu sér. Hún er hins vegar óheppileg vegna þess að hún er kjörlendi fyrir þá sem vilja stunda ólöglegt samráð eða misnota markaðsráðandi stöðu á kostnað keppinauta, neytenda og samfélagsins alls.

Það hefur einnig áhrif á þróun samkeppnismarkaða að hér búa markaðir við meiri landfræðilega einangrun en hliðstæðir markaðir landa í kringum okkur.

Efnahagslega höfum við líka sérstöðu, með sérstakan gjaldmiðil og önnur efnahagsleg sérkenni sem gera okkur frábrugðin öðrum. Þannig var það fyrir hrun og þannig er það enn frekar eftir hrun. Langvarandi gjaldeyrishöft bera því órækt vitni.

Ofan á þetta bætist að mörg fyrirtæki á samkeppnismörkuðum berjast í bökkum. Við bankahrunið komust endurreistu viðskiptabankarnir þrír í lykilstöðu í íslensku atvinnulífi. Strax við hrunið og í góðu samstarfi við Samtök atvinnulífsins, gaf Samkeppniseftirlitið út í sérstöku álitu tíu boðorð um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Sú vinna var upphafið að því að gera Samkeppniseftirlitinu kleift að setja fjölmörgum yfirtökum



bankanna á fyrirtækjum ítarleg skilyrði til að verja samkeppni á ýmsum lykilmörkuðum.

Þær aðgerðir hafa flýtt úrlausnarferli bankanna. Flest af þeim fyrirtækjum sem bankarnir yfirtóku hafa nú verið seld. Það þýðir þó ekki að allur vandi sé leystur. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins frá því í vor, sem ber hið dramatíska heiti „*Endurreisn fyrirtækja – Aflaklær eða uppvakningar?*“, er vakin á því athygli að mörg íslensk fyrirtæki séu mjög skuldsett í alþjóðlegum samanburði. Það er augljóst of skuldsett fyrirtæki geta hvorki veitt keppinautum aðhald né starfað með skilvirkum hætti á markaði. Það er líka augljóst að ítök bankanna í slíkum fyrirtækjum eru enn mikil.

Þessar erfiðu samkeppnisaðstæður eru fyrirtækjastjórnendum vel ljósar. Tæpu ári eftir hrun var gerð könnun á því hvað stjórnendum fyrirtækja og almenningi sýndist um aðhald eftirlitsins. Það var sláandi að 80% svarenda í fyrirtækjavagni Gallup töldu að Samkeppniseftirlitið ætti að veita fyrirtækjum og opinberum aðilum meira aðhald. Um 90% almennings var á sama máli.

Samtök atvinnulífsins sjálf voru líka á sama máli. Í atvinnustefnu samtakanna, frá janúar 2009, er sérstaklega fjallað um samkeppnismál. Þar segir að samkeppni gegni grundvallarhlutverki í því að stuðla að nýsköpun, umbótum og framförum og sé þar með mikilvæg stoð í endurreisn íslensks atvinnulífs.

Þessi skilningur birtist líka í samskiptum okkar í Samkeppniseftirlitinu við fyrirtækin í landinu. Frá hruni hefur málum til meðferðar hjá eftirlitinu fjölgað um tæplega 70%. Hefði raunar tvöfaldast ef eftirlitið hefði ekki þurft að hafna meðferð kvartana og fella niður mál sem lið í aðgerðum til að bregðast við of miklu álagi og of litlum fjárheimildum.

Öll eiga þessi mál það sameiginlegt að vera reist á kvörtunum, ábendingum eða öðrum upplýsingum frá þeim sem starfa á viðkomandi mörkuðum. Rannsóknir eftirlitsins verða nefnilega ekki til í hugskoti okkar sem þar störfum. Þær verða fyrst og fremst til í samskiptum okkar við fyrirtækin í landinu og ykkur sem starfið í atvinnulífinu. Starf Samkeppniseftirlitsins gengur út á að taka við og víða að eftirlitinu upplýsingum um ástand á samkeppnismörkuðum, leggja á þær mat og ráðast í aðgerðir þegar þörf krefur.

Án lyfsala á Akranesi hefði Samkeppniseftirlitið þannig ekki getað sett stórra lyfsölukeðju takmörk sem skapað hafa minni aðilum svigrúm á markaði. Án frumkvöðla í flugafgreiðslu og farþegaflugi er hætt við að á þessum sviðum ríkti enn einokun. Án kvartana og ábendinga hefðu stórfelldar samkeppnishindranir á greiðslukortamarkaði ekki verið upprættar. Sama má segja um samkeppnishindranir sem stöðvaðar hafa verið á matvörumarkaði, í fjarskiptum eða sölu á eldsneyti, svo dæmi séu nefnd. Íhlutun í samruna er af sama meiddi. Samkeppniseftirlitið hefur aldrei gripið inn í samruna án þess að vera búið að



kynna sér ítarlega og leggja mat á sjónarmið þeirra sem starfa á viðkomandi markaði.

Þessar aðgerðir miða síðan allar að því að tryggja hagsmuni atvinnulífsins, neytenda og samfélagsins alls af virkri samkeppni.

Góðir fundargestir,

Þær tillögur sem Samtök atvinnulífsins setja fram í nýútkominni skýrslu vekja margar spurningar þegar þær eru skoðaðar í þessu ljósi. Ef marka má skýrsluna eru tillögurnar settar fram sem viðhorf atvinnulífsins. Þegar nánar er að gáð kemur í ljós að megininntak tillagnanna er að draga úr framkvæmd samkeppnislaga. Það er augljóst að hér er dreginn taumur stærri fyrirtækja og þeirra sem vilja starfa í friði fyrir Samkeppniseftirlitinu og samkeppnislögum.

Þannig verður ekki betur séð en að Samtök atvinnulífsins vilji léttu þeirri ábyrgð af stórum fyrirtækjum að skilgreina stöðu sína og mátt, með því að skylda Samkeppniseftirlitið til þess að segja fyrirfram til um það hvaða fyrirtæki séu í markaðsráðandi stöðu og hvað þeim leyfist.

Samtökin vilja takmarka möguleika Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa inn í samkeppnishamlandi samruna með því að hækka veltumörk. Þau vilja fremur að samkeppnishamlandi samruni gangi í gegn heldur en að eftirlitið fái tækifæri til að bæta úr formgalla ákvörðunar. Það er eftir að sjá hvernig það samræmist hagsmunum aðildarfyrirtækja sem eru t.d. háð viðkomandi samrunafyrirtækjum um aðföng.

Samtökin vilja fella úr samkeppnislögum nýfengna heimild til að mæla fyrir um breytingar á háttsemi og skipulagi markaða. Heimild sem ógnar einungis þeim sem vilja hagnast á samkeppnishindrunum og e.a. einokun.

Þau vilja ekki að Samkeppniseftirlitið geti látið reyna á úrlausnir áfrýjunarnefndar fyrir dómstólum. Og þau vilja takmarka heimildir

eftirlitsins til haldlagningar á gögnum við húsleitir, heimildir sem hafa fengið ítarlega og ítrekaða prófun fyrir íslenskum dómstólum.

Allar þessar tillögur vinna í eðli sínu gegn hagsmunum þeirra fyrirtækja sem þurfa á samkeppnislögum að halda til að komast inn á markaði og vaxa og dafna við hlið stærri fyrirtækja. Þær vinna gegn hagsmunum neytenda og samfélagsins af virkri samkeppni.

Og allar virðast tillögurnar settar fram undir því yfirskeyni að draga úr óvissu sem stafi af duttlungafullu, skeikulu og of metnaðarfullu samkeppniseftirliti. Þar er horft fram hjá því sem lýst var hér að framan; að rannsóknir samkeppnismála stafa með einum eða öðrum hætti frá markaðnum sjálfum. Það eru



aðildarfyrirtæki Samtaka atvinnulífsins sem oft krefjast þess að Samkeppniseftirlitið stöðvi aðgerðir markaðsráðandi fyrirtækja sem sagðar eru ógna allri samkeppni.

Það gefst enginn tími til þess að kryfja þessar tillögur til mergjar hér. Ég læt því nægja að reifa tvö umkvörtunarefni, sem við höfum tekið eftir að brenna nokkuð á atvinnulífinu.

Hið fyrra er ákallið um að Samkeppniseftirlitið leiðbeini markaðnum fremur en refsí. Eftirlitið tekur undir mikilvægi þess að það nýti þekkingu sem þar verður til í því skyni að leiðbeina markaðnum. Eftirlitið hefur á liðnum árum lagt sig mjög eftir þessu. Þannig höldum við úti umfangsmikilli heimasíðu, þar sem birtar eru fréttir, pistlar, skýrslur, álit, ákvarðanir og ýmislegt fræðsluefni. Heimasíðan var uppfærð nú í vikunni, í því skyni að gera hana enn aðgengilegri fyrir notendur. Við erum einnig nýlega komin á fésbók og tveit. Þar munum við birta ýmislegt fræðsluefni í léttari kantinum, til viðbótar við hefðbundið efni. Við höfum líka nýlega óskað eftir því við samtök fyrirtækja að ljá okkur aðgang að póstlistum fyrir aðildarfyrirtæki, til þess að auðvelda milliliðalaus samskipti. Sum samtakanna hafa tekið vel í það, önnur hafa því miður ekki viljað veita okkur þann aðgang.

Samkeppniseftirlitið hefur líka gefið út fjölda skýrslna um samkeppnisaðstæður á ýmsum mörkuðum, bæði eitt og sér og í samstarfi við samkeppniseftirlit á Norðurlöndum. Þessum skýrslum hefur oft verið fylgt eftir með fjölsóttum ráðstefnum.

Dagvörumarkaðurinn er ágætt dæmi um markað sem Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað reynt að leiðbeina. Reynslan á því sviði eins og öðrum er hins vegar því miður sú að viðkomandi fyrirtæki hafa almennt ekki sýnt þeim leiðbeiningum mikinn áhuga eða nýtt sér þær.

Þá má ekki gleyma því að fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins eiga að gefa markaðnum ríka leiðbeiningu, ef fyrirtæki á annað borð leggja sig eftir því. Í skýrslu Samtaka atvinnulífsins er mikið fundið að því að eftirlitið leiðbeini fyrirtækjum ekki um það hver teljist markaðsráðandi og hvað þau megi gera. Á heimasíðu eftirlitsins má finna nýlegar greiningar á markaðsráðandi stöðu á fjöldamörgum mörkuðum. Í mörgum tilvikum er líka að finna ítarlega rökstudda leiðbeiningu um hvað slíkum fyrirtækjum er leyfilegt og hvað ekki.

Vandinn liggur því tæpast í því að markaðnum sé ekki nægilega leiðbeint um þetta efni. Vandinn er miklu fremur sá að hér á landi viðurkenna fyrirtæki almennt ekki markaðsráðandi stöðu sína eða tala gegn betri vitund. Á meðfylgjandi glæru eru fyrirtæki sem Samkeppniseftirlitið hefur talið markaðsráðandi á síðustu árum. Fæst þeirra fyrirtækja sem hér eru talin upp viðurkenndu stöðu sína, eða hafa gert það síðar. Og það jafnvel þótt að gögn sumra málanna sýni að stjórnendum tiltekinna fyrirtækja var staða þeirra fullkomlega ljós og beittu henni.



Það er rétt að áréttta hér að það eru fyrirtækin sjálf sem hafa bestar upplýsingar um hvort þau séu markaðsráðandi eða ekki. Ef stjórnandi telur sig geta beitt fyrirtækinu til þess að koma keppinauti út af markaðnum, þá veit hann líka að hann verður að gæta sín á því að gera það ekki. Það sem hann má ekki gera er nokkuð þekkt. Hann má t.d. ekki gera einkakaupasamninga, hann má ekki undirverðleggja og hann má ekki ráðast í sérstakar atlögur sem beint er gegn litlum keppinauti. En hann má keppa á eðlilegum forsendum.

Seinna atriðið sem ég vil sérstaklega nefna er ákallið um skjótari málsmeðferð. Á þessari kröfu hefur Samkeppniseftirlitið sannarlega skilning. Að vísu er það svo að úrlausn samkeppnismála tekur oft talsvert langan tíma, ekki bara hér, heldur líka í kringum okkur. Það er hins vegar tvennt sem gerir Samkeppniseftirlitinu erfitt fyrir. Annars vegar liggur fyrir að fyrirtæki í atvinnulífinu eru oft á tíðum tilbúin að ganga nokkuð langt í því að lengja málsmeðferð. Því miður eru dæmi um það að eftirlitið hafi þurft að gefa út tvö andmælaskjöl í einu og sama máli vegna villandi og e.a. rangra upplýsinga við meðferð máls.

Hins vegar verður því ekki mótmælt að niðurskurður á fjárheimildum eftir hrun hefur gert okkur erfitt fyrir. Í lok síðasta árs hóf umboðsmaður Alþingis sérstaka rannsókn á málsmeðferð og málshraða eftirlitsins í kjölfar kvartana frá fyrirtækjum sem töldu rannsóknir ganga of hægt. Hann aflaði ítarlegra upplýsinga um öll mál sem verið höfðu til meðferðar frá árinu 2008. Niðurstaðan varð sú að ekki væri ástæða til þess að gera athugasemdir við verklag eftirlitsins við meðferð mála, eins og á stæði. Hins vegar benti hann á að lækkun fjárveitinga hafi leitt til þess að eftirlitið geti ekki hagað störfum sínum þannig að samræmist reglum stjórnsýsluréttarins um málshraða.

Miðað við fjárlagafrumvarp fyrir næsta ár munu fjárheimildir eftirlitsins til hefðbundinna verkefna hafa lækkað um fjórðung frá árinu 2008 – 2013. Þá eru ekki taldar með lítilsháttar fjárveitingar vegna aukinna verkefna sem veittar voru í fjárlögum ársins 2011.

Ef Samtök atvinnulífsins vilja raunverulega stuðla að hraðari málsmeðferð, væri vel þegið ef þau beittu sér fyrir auknum fjárveitingum til eftirlitsins. Hugmyndir í skýrslunni um að hærri veltumörk í samrunamálum myndu auka svigrúm eftirlitsins eru algjörlega óraunhæfar, enda myndi tiltölulega lítill tími sparast við það.

Ágætu fundargestir,

Það er ekki hægt að skilja við þetta umræðuefni án þess leiða hugann að fyrirtækjamenningu á Íslandi. Einhvern veginn er það rótgróið viðhorf í atvinnulífinu, sérstaklega meðal stærri fyrirtækja, að taka beri samkeppnislögum og beitingu þeirra með fyrirvara. Aldrei megi viðurkenna markaðsráðandi stöðu fyrirtækis. Sárafá fyrirtæki á Íslandi hafa séð sér hag í því að halda samkeppnisstefnu sinni hátt á lofti. Verst er að samtök fyrirtækja hafa sýnt þessu lítinn áhuga og fremur ýtt undir tortryggni á samkeppnislögum. Hér má þó ekki



setja öll samtök undir einn hatt. Sum samtök fyrirtækja hafa á stundum talað skýrt fyrir beitingu samkeppnislaga.

Mér varð talsvert hugsað til þessa í sumar þegar ég fékk tölvupóst frá lögmanni hér í bæ. Til hans hafði leitað stjórnandi fyrirtækis sem á ferðalagi sínu um landið hafði áttað sig á því, þegar komið var í náttstað, að þar sat í fleti forstjóri aðal keppinautarins. Ferðalangnum okkar varð verulega órótt við þetta og hafði hið snarasta sambandi við lögmann sinn. Hann íhugaði alvarlega að rífa sig upp, seint um kvöld með fjölskyldu sína, og finna sér annan samastað. Úr varð að lögmaðurinn skyldi senda Samkeppniseftirlitinu þegar í stað tilkynningu um þetta óheppilega atvik.

Þarna var hárrétt brugðist við. Athyglisvert er hins vegar að sá sem átti í hlut var af erlendu bergi brotin. Þetta er raunar í fyrsta og eina skiptið sem Samkeppniseftirlitið veit til þess að keppinautar hafi rekist saman í veiðitúr, golfferðalagi eða fjallaferð hér á landi. Ætli íslenskur stjórnandi, sem lenda myndi í sömu aðstöðu, myndi bregðast eins við? Lögmaðurinn sem sendi tilkynninguna gat allavega ekki stillt sig um að afsaka sig. Þannig tók hann sérstaklega fram að hann gerði sér grein fyrir að svona erindi væru örugglega ekki algeng, en umbjóðandi hans væri vanur að vinna á stærri mörkuðum þar sem svona atriði eru tekin alvarlega. Þar sem svona atriði eru tekin alvarlega.

Hér mættu Samtök atvinnulífsins sannarlega girða sig í brók og leggjast á árar með Samkeppniseftirlitinu. Við stutta yfirferð yfir heimasíðu samtakanna hlýnar manni reyndar um hjartarætur að rekast á hnapp sem ber heitið *Samkeppnismál*. Það er hins vegar skammvinnur ylur því síðasta færsla undir þeim lið er frá því í febrúar 2007. Megnið af efninu á þessari síðu fjallar um of ströng samkeppnislög, of strangt eftirlit. Hvergi leiðbeiningar um eftirfylgni við samkeppnislög, siðareglur um samkeppnismál eða önnur sambærileg brýning til fyrirtækja.

Samkeppniseftirlitið skorar á samtökin að gera hér breytingu á. Leggjast á árar með fyrirtækjum sem vilja vaxa og dafna í heilbrigðri samkeppni. Setja hinum stólinn fyrir dyrnar. Búa svo um hnútanna að það að fá að vera aðili að samtökunum sé gæðastimpill fyrir fyrirtæki, á sviði samkeppnismála. Ala ekki á tortryggni. Og fylgja með því fordæmi systursamtaka á Norðurlöndunum og annars staðar. Svenskt næringsliv hefur þá opinberu stefnu að berjast gegn samráði fyrirtækja af ráðum og dáð og hvetur fyrirtæki til að setja sér samkeppnisstefnu. Sama máli gegnir systursamtökin í Noregi. Það má víða finna á netinu gagnlegar fyrirmyndir að þessu leyti þar sem samtök fyrirtækja senda aðildarfyrirtækjum sterk skilaboð. Stjórnendur fyrirtækja eru t.d. áminntir um að samkeppnislög gilda einnig í kvöldverðum með keppinautum og aðildarfyrirtækjum gerð grein fyrir því að samkeppnisbrot geti varðað brottrekstri úr samtökunum.

Samkeppniseftirlitið mun fagna samstarfi á þessum grunni, sem miðar að því að styrkja samkeppnismenningu og framkvæmd samkeppnislaga.

