

Fimmtudagurinn 2. desember 1999 kl. 12:00

134. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 11/1999

Samspil reglugerðarvalds ráðherra og eignarráða í fyrirtækjum í samkeppnisrekstri

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Verslunarráði Íslands, dags. 12. nóvember 1997. Í erindinu er óskað eftir álitum samkeppnisráðs, sbr. d-liður 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, á því hvort sú tilhögun að ráðherra fari bæði með eignarráð í samkeppnisfyrirtækjum og framkvæmdarvald (reglugerðarvald) á viðkomandi sviði geti torveldað samkeppni og gert aðgang nýrra aðila inn á markað erfiðari en ella.

Í erindinu segir m.a.: „*Hið opinbera er í samkeppni við einkaaðila á fjölmörgum sviðum og til að reyna að jafna samkeppnisaðstöðuna hafa einkaaðilar m.a. það úrræði að óska eftir fjárhagslegum aðskilnaði skv. 2. mgr. 14. gr. Í slíkum aðskilnaði felst m.a. stjórnunarlegur aðskilnaður enda verður ekki á annan hátt tryggt að sá hluti opinberrar starfsemi sem er í samkeppni njóti ekki verndar (forskots) vegna tengsla sinna við handhafa stjórnisýsluvalds (eða aðra starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar).*“

Þá segir að ákvæði 2. mgr. 14. gr. nái ekki að jafna samkeppnisstöðuna til fulls og í ýmsum tilvikum, s.s. þegar allur hluti opinbers rekstrar sé í samkeppni, verði greininni ekki beitt, jafnvel þó svo að hin opinbera starfsemi njóti ríkisstyrks.

Jafnframt segir að aðkoma opinberra aðila að samkeppnisrekstri sé með misjöfnum hætti og að rekstrarform sé mismunandi. „*Bæði getur verið um það að ræða að opinberir aðilar skipi æðstu stjórnendur viðkomandi stofnunar, s.s. í tilviki Ríkisútvarpsins, og að opinberir aðilar fari með eignarráð sem ráðandi hluthafar í fyrirtækjum, s.s. í tilviki [Landssímans hf. og Íslandspóstis hf.], Landsbankans hf., Búnaðarbankans hf. og Fjárfestingarbankans hf.*“

Að mati Verslunarráðs Íslands getur það fyrirkomulag, að sami aðili fari bæði með opinbert stjórnvald (reglugerðarvald) á ákveðnu sviði og eignarráð í samkeppnisfyrirtækjum á þeim markaði, boðið heim hættu á samkeppnishömlum. Er hættan þeim mun ríkari sem eignarhlutur og stjórnunarleg aðkoma (t.a.m. áhrif á stjórnarkjör) að samkeppnisfyrirtækjum er meiri.

Það verður að teljast í hæsta máta óeðlilegt að sami aðili eigi bæði að fara með æðsta vald í fyrirtæki sem hluthafi og setja síðan almennar leikreglur sem gilda eiga fyrir alla aðila á markaði. Slíkt býður þeirri hættu heim að stjórnvaldsreglur taki mið af hagsmunum eins aðila umfram annan en slíkt er til þess fallið að verka letjandi á samkeppni.“

Þá nefnir Verslunarráðið ýmis dæmi þess hversu óheppilegt framangreint fyrirkomulag sé að mati ráðsins. Athygli er vakin á því að ákvæði stjórnsýslulaga taki ekki til setningar reglugerða, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993. Því veiti stjórnsýslulögin ekki sama aðhald og þegar um einstakar stjórnvaldsákvarðanir sé að ræða. Þá verði stjórnvaldsreglur, sem settar séu á formlega löglegan hátt, ekki ógiltar af samkeppnisyfirvöldum. Því þyrftu keppinautar opinberra fyrirtækja að leita til dómstóla teldu þeir á sér brotið. Slík aðstaða sé sjaldnast samkeppnishvetjandi eða fýsileg fyrir nýja aðila, einkum þegar hin opinberu fyrirtæki séu markaðsráðandi.

„Stjórnvaldsreglur geta haft umtalsverð áhrif á samkeppni á markaði, allt eftir því hversu opin heimildarákvæði laga eru. Það getur einnig veitt gífurlegt samkeppnisforskot að hafa undir höndum upplýsingar um að stjórnvaldsreglur af tilteknu tagi séu í undirbúningi.“

Að mati Verslunarráðsins er framangreind aðstaða ekki til þess fallin að efla virka samkeppni í viðskiptum, auðvelda aðgang nýrra aðila inn á markað né vinna gegn fákeppni. Jafnframt bendir Verslunarráðið á að þessi aðstaða samrýmist illa anda stjórnsýslulaganna varðandi hæfiskröfur en hlutverk hæfisreglna sé ekki aðeins að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvarðana heldur sé þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem í hlut eiga hverju sinni geti treyst því að stjórnvöld fjalli um mál á hlutlægan hátt.

„Í þessu sambandi er rétt að benda á að það er engin nauðsyn að eignarráðum opinberra fyrirtækja (einkum hlutafélaga) sé komið fyrir hjá fagráðherrum, þ.e. stjórnvaldshöfum á viðkomandi sviði (sem fara með vald til að setja reglugerðir). Hin almenna regla skv. 2. tl. I. kafla 5. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 er sú að fjármálaráðherra eigi að fara með eignarráð ríkisins.“

Loks segir í erindinu að það sé ekki nýtilkomið að ráðherra fari með æðsta vald í opinberum fyrirtækjum sem starfi í samkeppni við einkaaðila og ýmis dæmi megi finna um slíkt í lögum. Það sem hins vegar hafi breyst sé tvennt, annars vegar rekstrarform og hins vegar réttarþróun. Varðandi hið fyrrnefnda hafi ríkisfyrirtækjum í vaxandi mæli verið breytt í hlutafélög sem í sjálfu sér sé fagnaðarefni. Við það fái fyrirtækið einkaréttarlega stöðu og ýmis aðhaldsúrræði á sviði stjórnsýslunnar eigi ekki við á sama hátt og áður um rekstur fyrirtækisins og afskipti hluthafanna, þ.e. ríkisins í mörgum tilvikum. Varðandi hið síðarnefnda hafi réttarþróunin frá árinu 1993 lagt vaxandi áherslu á jafnræði, hlutleysi og frjálsa samkeppni. Þannig séu það ekki rök að tiltekin framkvæmd hafi tíðkast um langt skeið þegar þjóðfélags- og lagakröfur hafi breyst.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi öllum ráðuneytum erindi Verslunarráðs Íslands með bréfum, dags. 23. desember 1997. Var óskað eftir almennum umsögnum þeirra um erindið. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um hvort eignarráðum í fyrirtækjum á samkeppnismarkaði væri fyrirkomið á hendi ráðherra viðkomandi ráðuneytis og hver þau fyrirtæki væru.

2.

Umsögn iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 6. janúar 1998. Þar segir að samkvæmt 4. gr. laga um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands nr. 50/1997 hafi eignarhlutur ríkisins í þessum fyrirtækjum verið fenginn viðskiptaráðherra. Sams konar regla komi fram í lögum um stofnun Fjárfestingabanka atvinnulífsins hf. nr. 60/1997 en þar segi í 5. gr. að sjávarútvegsráðherra og

iðnaðarráðherra fari saman með eignarhlut ríkisins í Fjárfestingabanka atvinnulífsins.

Þá segir að Alþingi hafi farið þá leið að fela fagráðherra eignarhlut ríkisins í hlutafélagi sem taki við rekstri ríkisstofnunar sem heyri undir viðkomandi ráðherra. Sé það í samræmi við þá meginreglu sam talin sé gilda í þessum efnum eins og fram komi í athugasemdum við 4. gr. frumvarps til laga um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands.

Með umsögn ráðuneytisins fylgdi skýrsla, dags. 20. maí 1996, sem tekin var saman fyrir viðskiptaráðherra en í henni er að finna samantekt um opinber fyrirtæki og stofnanir og fyrirtæki sem njóti opinberrar verndar sem eru í samkeppni við fyrirtæki á frjálsum markaði.

3.

Umsögn menntamálaráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 6. janúar 1998. Þar segir að menntamálaráðherra hafi ekki á hendi nein eignarráð í einkafyrirtækjum, þ.m.t. fari hann ekki stöðu sinni samkvæmt með æðsta vald í fyrirtæki sem hluthafi.

Ráðuneytið bendir á að í 29. gr. laga um fjárreiður ríkisins sé kveðið á um að aðilar í A-hluta fjárlaga þurfi hverju sinni að afla heimilda í lögum til að kaupa eða selja eignarhluta í félögum. Samkvæmt auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 96/1969, sé almenna reglan sú að fjármálaráðuneytið fari með eignir ríkisins, þar á meðal eignarhluta í félögum og fyrirvar vegna þeirra.

4.

Umsögn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 9. janúar 1998. Þar segir að dóms- og kirkjumálaráðherra fari aðeins með eignarhlut í einu fyrirtæki, Skráningarstofunni hf. Það fyrirtæki sé ekki í samkeppni við önnur fyrirtæki.

Þá segir að starfsemi ráðuneytisins og stofnana þess sé í langflestum tilfellum ekki í samkeppni við einkafyrirtæki. Einstakir þættir í rekstri einstakra stofnana geti þó verið í samkeppni á markaði. Þannig sé Fangelsismálastofnun með töluverða framleiðslustarfsemi í fangelsum landsins sem seld sé á markaði. Megi þar nefna helluframleiðslu, vörubrettaframleiðslu, beitningu o.fl. Í öllum tilfellum sé um mjög litla markaðshlutdeild að ræða. Þá sé

Landhelgisgæslan að nokkru leyti í samkeppni í flug- og skiparekstri og hafi Samkeppnisstofnun [sic] úrskurðað í nokkrum málum vegna þess. Annar rekstur stofnana sé ekki í samkeppni á markaði.

5.

Umsögn samgönguráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 9. janúar 1998. Þar segir að ráðuneytið fari með eignarráð í fyrirtækjum sem séu eða geti verið í samkeppni við einkafyrirtæki. Sé þar um að ræða [Landssímann hf. og Íslandspóst hf.] Jafnframt fór ráðuneytið á þessum tíma með 50% eignarhluta Flugmálastjórnar í Flugkerfum hf. á móti jafn stórum hlut Háskóla Íslands.

Þá kemur fram í umsögn ráðuneytisins að breyting á rekstrarformi ríkisfyrirtækja í hlutafélög sé oftast undanfari sölu, sbr. t.d. Lyfjaverslun ríkisins, Síldarverksmiðjur ríkisins og Landssmiðjan. Samgönguráðherra hafi lýst því yfir að hann muni beita sér fyrir sölu á hlut ríkisins í [Landssíma Íslands hf.] sem þó sé að sjálfsgöðu háð samþykki Alþingis. Með hliðsjón af þessu telji ráðuneytið ekki óeðlilegt að meðan eignarhald á hlutum sé að einhverju leyti í eigu ríkisins fari fagráðherra með forræði þeirra enda sé þekkingin mest í ráðuneyti hans á þeim verkefnum og vettvangi sem fyrirtækið starfi á.

6.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 15. janúar 1998. Þar er rakið að landbúnaðarráðherra fari með eignarráð í tveimur fyrirtækjum sem séu í samkeppni við einkaaðila en að lög geri ekki ráð fyrir því að landbúnaðarráðherra setji reglugerðir um starfsemi þessara fyrirtækja.

7.

Umsögn forsætisráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 19. janúar 1998. Þar segir að af stofnunum sem heyri undir forsætisráðuneytið teljist einungis Byggðastofnun starfa á samkeppnismarkaði en hún veiti lána- og fjármálafyrirgreiðslu. Alþingi kjósi stjórn Byggðastofnunar.

8.

Umsögn félagsmálaráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 19. janúar 1998. Þar segir að á vegum ráðuneytisins séu reknir sjö verndaðir

vinnustaðir fyrir fatlaða sem kunni að einhverju marki að vera í samkeppni við einkafyrirtæki.

9.

Umsögn fjármálaráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 20. janúar 1998. Í umsögninni eru talin þau fyrirtæki þar sem fjármálaráðuneytið skipi menn í stjórn og/eða fari með atkvæðisrétt f.h. ríkissjóðs á aðalfundi. Álitamál sé um sum fyrirtækjanna hvort þau geti talist eiga í samkeppni við einkafyrirtæki. Fyrirtækin séu eftirfarandi: Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Hitaveita Hjaltadals, Herjólfur hf., Hólalax hf., [Verðbréfaskráning Íslands hf.] og Internet á Íslandi hf. Þá fari fari fjármálaráðuneytið og iðnaðarráðuneytið saman með eignarhlut ríkisins í nokkrum fyrirtækjum en þau séu Orkubú Vestfjarða, Steinullarverksmiðjan hf., Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar og Hitaveita Suðurnesja.

Þá segir í umsögninni að í erindi Verslunarráðsins felist þarft umhugsunarefni. Samkvæmt 5. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands fari fjármálaráðherra með fyrirvar eignarhlutar ríkisins í fyrirtækjum, m.a. að því er taki til stjórnar fyrirtækja, nema lagt sé til annars ráðuneytis. Almenna reglan sé því sú að fjármálaráðherra eigi að fara með eignarráðin. Þróunin á undanföllum árum hafi hins vegar orðið sú að nú fari fagráðuneyti með eignarráðin í flestum tilvikum.

10.

Umsögn sjávarútvegsráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 23. janúar 1998. Þar kemur fram að undir ráðuneytið heyri ein ríkisstofnun sem eigi að hluta til í samkeppni. Það sé Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins sem sé í samkeppni með ákveðinn hluta af starfsemi sinni á þjónustusviði. Samkeppnisráð hafi úrskurðað um skiptingu Rannsóknastofunnar fiskiðnaðarins og hafi verið farið eftir þeim úrskurði.

Þá segir að í tilfelli sjávarútvegsráðuneytisins sé ekki um að ræða að eignarhald á samkeppnisrekstri skarist við reglusetningarvald. Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins sé í samkeppni sem mælistofnun og hafi nýverið fengið faggildingu á efnamælingaraðferðir sínar og starfi eftir þeim stöðlum sem því fylgi. Stofnunin starfi því aðeins óbeint á reglugerðarsviði ráðuneytisins.

Loks segir að almennt hljóti að vera erfitt að skilja að eignarráð og forræði yfir málaflokki. Ef ríkið eigi fyrirtæki sem sé í samkeppni þá hljóti að vera

eðlilegast að það ráðuneyti, sem fari með málaflokkinn og þekki hann best, hafi bæði eignarráð og forræði á sínu sviði. Aftur á móti sé önnur spurning hvort ríkið eigi að vera í einkarekstri en þeirri spurningu verði ekki svarað hér.

11.

Umsögn utanríkisráðuneytisins barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 9. mars 1998. Þar er vikið að eignarhlut íslenska ríkisins í Íslenskum aðalverktökum en eins og kunnugt er hefur eignarhlutur ríkisins nú verið seldur einkaaðilum. Þá segir að Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli sé ríkisstofnun undir yfirstjórn utanríkisráðuneytisins. Í Flugstöð Leifs Eiríkssonar séu starfræktar einkareknar verslanir en samkeppni á milli þeirra sé ákveðnum takmörkum háð með því að vöruúrval einstakra verslana sé háð leyfum Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli í umboði utanríkisráðuneytisins og sé því höfð nokkur stjórn á almennu vöruframboði í flugstöðinni.

Jafnframt kemur fram að Umsýslustofnun varnarmála, Sala varnarliðseigna, sé ríkisstofnun sem sjái m.a. um sölu varnings og muna frá varnarliðinu og varnarliðsmönnum. Um sé að ræða vöru sem flutt hafi verið inn tolla- og gjaldfrjáls vegna ákvæða varnarsamningsins og séu þau gjöld innheimt í gegnum söluferilinn. Að því leyti sem vara seld hjá Sölu varnarliðseigna metti eftirspurn eftir sambærilegri vöru kunní að vera rétt að líta svo á að stofnunin sé í samkeppni við aðra verslunaraðila. Hins vegar verði innheimtuþáttur starfseminnar ekki falinn einkaaðilum að óbreyttum lögum og milliríkjasamningum og vöruúrval sé að stórum hluta slíkt að varla geti talist um samkeppni að ræða við það sem gerist hjá öðrum verslunaraðilum.

12.

Umsögn heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 16. mars 1998. Þar segir að ráðuneytið líti svo á að með eignarráðum ráðherra sé fyrst og fremst átt við að ráðherra fari með æðsta vald í fyrirtæki sem hluthafi þar sem ríkisfyrirtæki hafi verið breytt í hlutafélag, sbr. og tilvitnun í reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 um að fjármálaráðherra fari almennt með eignarráð ríkisins. Samkvæmt þessum skilningi ráðuneytisins fari heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ekki með eignarráð í fyrirtækjum sem geti talist vera í samkeppni við einkafyrirtæki.

13.

Samkeppnisstofnun sendi Verslunarráði Íslands umsagnir framangreindra ráðuneyta með bréfi, dags. 19. mars 1998 og gaf ráðinu kost á að gera athugasemdir. Umsögn barst ekki frá umhverfísráðuneytinu.

Athugasemdir Verslunarráðsins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 8. apríl 1998. Þar eru fyrri röksemdir ráðsins ítrekaðar en jafnframt kemur fram að Verslunarráðið telji að samkeppnisstarfsemi fyrirtækja og stofnana, sem heyri undir ráðuneytin, sé mun víðtækari en ráða megi af umsögnum þeirra. Er t.d. bent á Ríkisútvarpið og Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins sem séu stofnanir sem eigi í harðri samkeppni á markaði. Þá ítrekar Verslunarráðið þá afstöðu sína að eðlilegast sé að fagráðuneyti fari með framkvæmdarvaldið en að engin nauðsyn sé á því að eignarráð í fyrirtækjum séu jafnframt á hendi fagráðherra. Er í því sambandi vísað til hinnar almennu reglu skv. 2. tl. I. kafla 5. gr. reglugerðar um stjórnarráð Íslands og þess að af umsögn fjármálaráðuneytisins megi ráða að fjármálaráðherra fari nú með eignarhlut ríkisins í mörgum fyrirtækjum sem starfi á sviðum er heyri undir aðra ráðherra.

14.

Samkeppnisstofnun taldi ekki ástæðu til að afla frekari sjónarmiða frá ráðuneytum vegna athugasemda Verslunarráðsins. Ráðinu voru send bréf, dags. 5. október, 10. febrúar og 12. ágúst sl., þar sem tilkynnt var að afgreiðsla á erindinu myndi dragast vegna anna.

III.

Lagaumhverfi

1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir að lögin hafi það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal m.a. náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og með því að auðvelda aðgang keppinauta að markaðnum.

Um hlutverk samkeppnisráðs er fjallað í 5. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt d-lið 2. mgr. 5. gr. er hlutverk samkeppnisráðs m.a. að gæta þess að aðgerðir

opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaði.

Í 19. gr. samkeppnislaga segir m.a. að telji samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því álit.

2.

Í 2. tl. I-liðar 5. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands segir að fjármálaráðuneytið fari með: *„Eignir ríkisins, þar á meðal verðbréf og hlutabréf, svo og fyrirsvar vegna þeirra, meðal annars að því er tekur til stjórnar fyrirtækja í eigu ríkisins að öllu leyti eða nokkru, nema lagt sé til annars ráðuneytis.“*

Dæmi um fyrirtæki sem falla ekki undir ofangreind reglugerðarákvæði:

Í 4. gr. laga nr. 50/1997 um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands segir að viðskiptaráðherra fari með eignarhlut ríkisins í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf.

Í 5. gr. laga nr. 60/1997 um stofnun Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. segir að sjávarútvegsráðherra og iðnaðarráðherra fari saman með eignarhlut ríkisins í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf.

Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 103/1996 um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar segir að samgönguráðherra fari með eignaraðild ríkissjóðs að Pósti og síma hf.

IV.

Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs þann 2. desember 1999 var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli forsætisráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðs 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. samkeppnislaga.

2.

Verslunarráð Íslands hefur óskað eftir álitum samkeppnisráðs á því hvort sú tilhögun að ráðherra fari bæði með eignarráð í samkeppnisfyrirtækjum og framkvæmdarvald (reglugerðarvald) á viðkomandi sviði, geti torveldað samkeppni og gert aðgang nýrra aðila inn á markað erfiðari en ella.

Að mati Verslunarráðsins er hið opinbera í samkeppni við einkaaðila á fjölmörgum sviðum. Að undanfögnu hafi tekist að jafna samkeppnisstöðu þessara aðila að nokkru með beitingu 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Það lagaákvæði nái þó ekki að jafna samkeppnisstöðuna til fulls. Í erindi Verslunarráðsins er m.a. bent á að þegar sami aðili fari bæði með æðsta vald í tilteknu ríkisfyrirtæki og setji jafnframt almennar leikreglur fyrir markaðinn sé boðið heim þeirri hættu að stjórnvaldsreglur taki mið af hagsmunum eins aðila umfram aðra. Slíkt hamli virkri samkeppni.

Þá segir í erindinu að það geti veitt gífurlegt samkeppnisforskot að hafa undir höndum upplýsingar um að stjórnvaldsreglur af tilteknu tagi séu í undirbúningi. Bent er á að ákvæði stjórnsýslulaga taki ekki til setningar reglugerða og verndi því ákvæði þeirra laga ekki keppinauta hins opinbera að þessu leyti. Jafnframt er bent á að þessi aðstaða samrýmist illa anda þeirra hæfisreglna sem stjórnsýslunni beri almennt að fylgja.

Loks segir að það sé ekki nauðsynlegt að fagraðherra fari með eignarráð í samkeppnisfyrirtækjum. Almenna reglan sé sú að fjármálaráðherra eigi að fara með hlut ríkisins í fyrirtækjum þess.

3.

Í umsögnum ráðuneyta í máli þessu er rakið hvaða fyrirtæki á vegum ráðuneytanna það séu sem þau telja vera eða geta verið í samkeppni við einkaaðila. Þá koma fram nokkuð misjafnar skoðanir á því fyrirkomulagi að fagráðherra fari með eignarráð í samkeppnisfyrirtækjum. Þannig segir í umsögn iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis að Alþingi hafi farið þá leið að fela fagráðherra eignarhlut ríkisins í hlutafélagi sem taki við rekstri ríkisstofnunar sem heyri undir viðkomandi ráðherra. Sé það í samræmi við þá meginreglu sem talin sé gilda í þessu efni.

Í umsögn samgönguráðuneytis kemur fram sú afstaða ráðuneytisins að á meðan eignarhald á hlutum í fyrirtækjum sé að einhverju leyti í eigu ríkisins sé ekki óeðlilegt að fagráðherrar fari með forræði þeirra, enda sé þekkingin á þeim verkefnum og vettvangi sem viðkomandi fyrirtæki starfa á mest í fagráðuneytunum.

Í umsögn sjávarútvegsráðuneytisins segir að almennt hljóti að vera erfitt að skilja að eignarráð og forræði yfir málaflokki. Ef ríkið eigi fyrirtæki sem séu í samkeppni við önnur fyrirtæki hljóti að vera eðlilegast að það ráðuneyti, sem fari með viðeigandi málaflokk og þekki hann best, hafi bæði eignarráð og forræði á sínu sviði.

Í umsögn fjármálaráðuneytis kemur hins vegar fram að í erindi Verslunarráðsins felist þarft umhugsunarefni. Ráðuneytið bendir á hina almennu reglu sem sé sú að fjármálaráðherra fari með fyrirvar fyrir eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum, m.a. að því leyti er taki til stjórnar fyrirtækja. Þróunin hafi hins vegar orðið sú að fagráðuneyti fari nú með eignarráðin í flestum tilfellum.

4.

Á undanförunum misserum hefur komið fram í opinberri umræðu að þátttaka hins opinbera í atvinnurekstri hér á landi sé mjög mikil. Þetta má m.a. ráða af skýrslu þeirri sem fylgdi umsögn iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis í máli þessu. Skýrslan var unnin af nefnd sem ráðherra skipaði og hafði það hlutverk að kanna hvaða opinberu fyrirtæki og stofnanir, sem nytu opinberrar verndar, væru í samkeppni við einkaaðila. Jafnframt er í skýrslunni birtur listi yfir þann opinbera rekstur sem unnt væri að mati nefndarinnar að fela einkaaðilum eða er á mörkum þess að vera samkeppnisrekstur. Þótt skýrslan hafi verið fullgerð um mitt ár 1996, og ýmsar breytingar orðið síðan í ríkisrekstrinum, má engu að

síður ráða að umsvif hins opinbera í samkeppnisrekstri og atvinnustarfsemi yfirleitt séu mjög mikil. Það er vitaskuld ákvörðun valdhafa í landinu hverju sinni hversu mikil ítök hið opinbera skuli hafa í atvinnulífinu. Hins vegar telur samkeppnisráð ljóst að því yfirgripsmeiri sem þau ítök eru, því líklegra sé að komi til hagsmunaárekstra milli þeirra einkafyrirtækja sem starfa á markaði og þeirra opinberu fyrirtækja sem þau keppa við. Það á ekki síst við þegar um það er að ræða, að tiltekinn ráðherra fari bæði með eignarráð og æðstu stjórn í fyrirtæki annars vegar og vald til að setja almennar leikreglur fyrir markaðinn og öll fyrirtæki sem á honum starfa hins vegar.

Í máli þessu er nauðsynlegt að gera þegar í upphafi greinarmun á því hvort ráðherra fer með yfirstjórn yfir opinberri stofnun eða fyrirtæki, sem í flestum tilfellum er hlutafélag. Ljóst er að reglugerð nr. 96/1969, um Stjórnarráð Íslands, gerir ráð fyrir því að stjórnarmálefni heyri undir einstök ráðuneyti með ákveðnum hætti. Er gerð nánari grein fyrir því í reglugerðinni hvaða málefni heyri undir hvert ráðuneyti. Mjög misjafnt getur verið hvernig einstökum stjórnarmálefnum er skipað innan einstakra ráðuneyta. Er þá átt við að misjafnt getur verið hvort ráðuneyti sjálft fer alfarið með tiltekið málefni eða hvort það er fellt undir sérstaka stofnun er heyri undir ráðuneytið.

Í mörgum tilfellum sinna stofnanir hins opinbera verkefnum sem telja verður í beinni samkeppni við einkaaðila. Nægir þar að nefna Ríkisútvarpið og Þjóðleikhúsið. Í öðrum tilfellum sinna opinberar stofnanir verkefnum sem einkaaðilar gætu sinnt þótt óljóst kunni að vera að hvaða leyti þær séu í beinum samkeppnisrekstri. Samkeppnisráð telur eðlilegt í þessu máli að gera greinarmun á annars vegar stofnunum sem standa að atvinnurekstri í beinni eða óbeinni samkeppni við einkaaðila og hins vegar opinberum eða hálfopinberum fyrirtækjum sem keppa á markaði. Ástæðan er sú að mun erfiðara er að koma við einhvers konar skiptingu á milli reglusetningarvalds og eignaumsýslu/stjórnun þegar um stofnanir er að ræða en þær hljóta eðli málsins samkvæmt að eiga undir viðkomandi fagráðuneyti. Það álitamál, að hve miklu leyti hið opinbera eigi að taka þátt í atvinnustarfsemi og samkeppnisrekstri á vegum einstakra stofnana sinna er ekki til meðferðar hér. Þróun undanfarinna missera hefur þó verið sú að ríkisvaldið hefur í auknum mæli dregið sig út úr atvinnurekstri á einstökum sviðum, eftir atvikum með því að breyta stofnunum í hlutafélög og einkavæða þau. Samkeppnisráð telur augljóst að slíkar aðgerðir séu til þess fallnar að draga úr því óhagræði sem hljótast kann af því fyrirkomulagi að sami aðili fari með eignarráð samkeppnisfyrirtækja og setji almennar leikreglur fyrir markaðinn.

5.

Í erindi Verslunarráðs Íslands er vikið að 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga með hliðsjón af álitaefni erindisins og er því að mati samkeppnisráðs ástæða til að fara nokkrum orðum um það ákvæði og þýðingu þess.

Ákvæði 2. mgr. 14. gr. var ekki að finna í upphaflegu frumvarpi til samkeppnislaga sem lagt var fyrir Alþingi. Ákvæðinu var bætt inn í frumvarpið að tillögu Verslunarráðs Íslands. Í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis sagði um þá breytingu: „*Lagt er til að 14. gr. verði breytt þannig að nýju ákvæði verði bætt við í þeim tilgangi að styrkja samkeppni, einkum þar sem yfirburðaaðstaða er í skjóli ríkisvalds.*“

Í lögskýringargögnum með samkeppnislögunum er ekki að finna frekari leiðbeiningar um inntak og gildi 2. mgr. 14. gr. laganna og hefur það því komið í hlut samkeppnisyfirvalda að túlka og skýra ákvæðið í einstökum málum. Frá gildistöku samkeppnislaganna til áramóta 1998/1999 hafa samkeppnisyfirvöld beitt fjárhagslegum aðskilnaði á grundvelli 2. mgr. 14. gr. í 24 málum en í 15 málum hefur slíkum afskiptum verið hafnað. Samtals hafa því u.þ.b. 20% mála fyrir samkeppnisyfirvöldum, á framangreindu tímabili, lotið að álitaefnum tengdum 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Þessu til viðbótar má nefna að í á fjórða tug mála hefur verið fjallað um álitaefni tengd samkeppni einkaaðila við opinbera aðila eða aðila sem njóta opinberrar verndar eða einkaréttar. Hefur ýmist verið beint álit til stjórnvalda eða eftir atvikum verið gripið til aðgerða á grundvelli t.d. 17. gr. samkeppnislaga. Af framansögðu má sjá að álitaefni tengd samkeppnisstöðu einkaaðila við opinbera aðila hafa tekið drjúgan tíma í starfi samkeppnisyfirvalda undanfarin misseri.

Á liðnum misserum hefur inntak 2. mgr. 14. gr. skýrst verulega. Þannig felst m.a. í fjárhagslegum aðskilnaði að stofnuð er sérstök eining utan um samkeppnisrekstur opinbers aðila. Fyrir þá einingu ber að útbúa stofnefnahagsreikning og er nánar mælt fyrir um hvernig eignir og skuldir skuli metnar. Jafnframt er kveðið um skyldu til að greiða fyrir þá þjónustu sem samkeppnishluti nýtir sameiginlega með hinum verndaða hluta og kveðið á um að viðskipti milli þessara eininga skuli vera eins og á milli óskyldra aðila. Jafnframt geta samkeppnisyfirvöld kveðið á um að svokallaður stjórnunarlegur aðskilnaður fari fram, þ.e. að sömu menn komi ekki að daglegri stjórn hvors hluta fyrir sig.

Í nóvember 1997 gaf fjármálaráðuneytið út sérstaka stefnu ríkisstjórnarinnar um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri ríkisstofnana. Í formála skýrslunnar er rakið að samkeppnisyfirvöld hafi á undanförunum árum gert kröfur til einstakra opinberra aðila um fjárhagslegan aðskilnað auk þess sem ýmsar stofnanir ríkisins hafi sýnt frumkvæði á þessu sviði. Samræmingu og leiðsögn hafi þó vantað. Til að bæta úr því hafi ríkisstjórnin skipað nefnd til að marka stefnu um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri ríkisstofnana og sé skýrslan afrakstur þeirrar vinnu. Í formálanum segir að tilgangur stefnunnar sé að:

„Stuðla að jafnræði í samkeppni einkafyrirtækja og ríkisstofnana.

Gera allan kostnað við samkeppnisstarfsemi á vegum ríkisins sýnilegan til að auðvelda mat á því hvort henni verði betur sinnt af einkafyrirtækjum.

Efla kostnaðarvitund í stofnunum og auka hagkvæmni opinbers rekstrar.“

Í skýrslunni er síðan rakið hvenær rétt þyki að viðhafa fjárhagslegan aðskilnað og hvernig hann skuli útfærður. Ástæða er til að benda á að séu tekjur stofnunar af samkeppnisrekstri hærrí en 50 milljónir króna eða markaðshlutdeild hans meiri en 15% ber að framkvæma stjórnunarlegan aðskilnað á milli samkeppnisrekstrar og annarrar starfsemi stofnunarinnar. Með hliðsjón af þessu er umhugsunarefni hvort stjórnunarleg skil á milli samkeppnisrekstrar og annarra verkefna opinbers aðila eru ríkari þegar um ríkisstofnun er að ræða heldur en einkaréttarlegt fyrirtæki, t.d. hlutafélag.

Að mati samkeppnisráðs hefur framangreint, þ.e. beiting samkeppnisyfivalda á 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og öðrum ákvæðum laganna í málum vegna samkeppnisrekstrar opinberra aðila, og stefnumótun ríkisstjórnarinnar á þessu sviði, borið góðan árangur í þeirri viðleitni að gera skil opinbers- eða verndaðs rekstrar annars vegar og einkarekstrar hins vegar skýrari. Einnig má nefna að aukin færsla verkefna frá opinberum aðilum til einkaaðila hefur áhrif í sömu átt. Samkeppnisstaða einkaaðila að þessu leyti hefur verið jöfnuð verulega á mörgum sviðum og réttarstaða þeirra hefur skýrst. Samkeppnisráð telur að framangreint hafi almennt leitt til eðlilegri viðskiptahátta á markaði og bættrar nýtingar framleiðsluþátta, til hagsbóta fyrir neytendur og fyrirtæki.

Hins vegar er jafnljóst að fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri opinberra fyrirtækja nær ekki að jafna fullkomlega þann mun sem er á aðstöðu opinbers fyrirtækis og einkafyrirtækis til samkeppni á markaði. Kemur þar fyrst og fremst til sú staða sem til umfjöllunar er í þessu máli, þ.e. að tiltekinn ráðherra hafi bæði með höndum æðstu yfirstjórn fyrirtækis og um leið það hlutverk að setja almennar leikreglur fyrir fyrirtæki á markaðnum. Í slíku felst að

viðkomandi ráðherra er í mörgum tilfellum falið það hlutverk að lögum að setja nánari reglur um margvísleg atriði sem lúta að rekstri fyrirtækja á tilteknum markaði.

6.

Að mati Verslunarráðsins býður framangreint fyrirkomulag þeirri hættu heim að stjórnvaldsreglur taki fyrst og fremst mið af hagsmunum eins aðila (ríkisfyrirtækis) umfram aðra. Í því sambandi er bent á að ákvæði stjórnvæðingalaga taki ekki til setningar reglugerða og því veiti þau lög ekki sama aðhald og þegar um einstakar stjórnvaldsákvarðanir sé að ræða. Megi ætla að það eigi m.a. við um meðalhófsreglu, jafnræðisreglu og aðrar meginreglur stjórnvæðingaréttar. Þá er einnig nefnt að það geti veitt gífurlegt samkeppnisforskot að hafa undir höndum upplýsingar um að tilteknar stjórnvaldsreglur séu í undirbúningi. Er vísað til hlutverks hæfisreglna stjórnvæðingaréttar sem sé ekki aðeins að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvarðana heldur sé þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og aðilar máls geti treyst því að stjórnvöld fjalli um mál á hlutlægan hátt.

Í máli þessu hefur komið fram að í reglugerð nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands er gert ráð fyrir þeirri meginreglu að fjármálaráðherra fari með eignir ríkisins, þ.á.m. hlutabréf og fyrirsvar þeirra vegna, m.a. að því er taki til stjórnar fyrirtækja í eigu ríkisins að hluta eða öllu leyti. Þó er einnig gert ráð fyrir þeim möguleika að slíkt sé lagt til annars ráðuneytis. Hins vegar er ljóst af áður tilvitnuðum lagaákvæðum, m.a. ákvæðum laga nr. 50 og 60/1997, að þróun undanfarinna ára hefur verið sú að fela fagráðherra eignarráð í ríkisfyrirtækjum, a.m.k. þegar um fyrirtæki er að ræða sem tekið hafa við hlutverki ríkisstofnana.

Almennt séð verður að telja óheppilegt í samkeppnislegu tilliti að eitt fyrirtæki, sem keppir á markaði, lúti yfirstjórn sama aðila og setur þær stjórnvaldsreglur sem öll fyrirtæki á markaðnum verða að hlíta. Að mati samkeppnisráðs er ljóst að hugsanlegir hagsmunaárekstrar geta leitt til tortryggni keppinauta í garð hins opinbera fyrirtækis og efasemda um að aðstaða fyrirtækjanna gagnvart valdhöfum sé jöfn. Í því sambandi skiptir ekki máli hvort unnt er að sýna fram á einhver sérstök tilvik þar sem trúnaðar gagnvart keppinautum hins opinbera fyrirtækis hafi ekki verið gætt o.s.frv. Það er aðstaðan sem slík sem skapar vanda.

Nýlegt dæmi um tortryggni eins og að framan er lýst er af fjarskiptamarkaðnum, þar sem keppinautur Landssíma Íslands hf. hefur gagnrýnt tengsl viðkomandi fagráðuneytis og fyrirtækisins. Á undanförunum misserum hefur fjarskiptamarkaðurinn hérlendis gengið í gegnum miklar breytingar þar sem horfið hefur verið frá einkarétti ríkisins til fjarskiptarekstrar. Þess í stað hefur verið unnið að því að koma á virkri samkeppni á þeim markaði. Er sú þróun ekki síst til komin vegna aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Í þessu skyni hefur þurft að setja fjölmargar reglur og leysa úr margvíslegum ágreiningi, m.a. á milli Landssíma Íslands hf. og annarra fyrirtækja sem keppa á markaðnum. Eignarhald ríkisins á Landssímanum er í höndum samgönguráðherra sem jafnframt setur almennar stjórnvaldsreglur fyrir markaðinn í heild og leggur fram lagafrumvörp á þessu sviði.

Samkeppnisráð telur að tengsl milli ráðherra og ráðuneytis hans annars vegar og fyrirtækis í umsjá hans hins vegar geti almennt skapað tortryggni keppinauta um jafna stöðu þeirra. Á það er bent að slík tortryggni ein og sér er til þess fallin að hamla virkri samkeppni.

Í tengslum við fjarskiptamarkaðinn sérstaklega telur samkeppnisráð ástæðu til að benda á að í raun er álitamál hvort sú staða, að sami ráðherra fari annars vegar með eignarhald ríkisins í fjarskiptafyrirtæki þess og hins vegar með almennt reglugerðar- og stjórnarsýsluvald á markaðnum sé samrýmanlegt þeim kröfum sem gerðar eru til stjórnvalda á grundvelli EES-samningsins og afleidds réttar af honum. Í því sambandi vísar samkeppnisráð m.a. til þess að í mars sl. var norskum stjórnvöldum send formleg tilkynning (e. letter of formal notice) frá Eftirlitsstofnun EFTA sem norsk stjórnvöld svöruðu með bréfi í júní sl.

Tilfni þessara bréfaskipta var kvörtun norsks fjarskiptafyrirtækis vegna stöðu norskra stjórnvalda gagnvart Telenor, fyrrum ríkiseinokunarfyrirtæki í Noregi á fjarskiptamarkaði. Kvörtunin laut m.a. að þeirri staðreynd að norska samgöngu- og fjarskiptaráðuneytið hafði, auk almenns stjórnarsýsluvalds á fjarskiptamarkaðnum, úrskurðarvald í ákveðnum málum er tengdust markaðnum, heimild til að gefa út leyfi eða undanþágur o.fl. Í tilkynningunni segir m.a. um stöðu norskra stjórnvalda sem almenns stjórnvaldshafa annars vegar og meirihlutaeiganda í Telenor hins vegar:

„Norway must according to [article 5a of the ONP Framework Directive] ensure that in order to guarantee the independence of national regulatory authorities, such authorities shall be legally distinct from and functionally

independent of all organisations providing telecommunications services or networks, that effective structural separation must exist between functions associated with ownership and control of such organisations on the one side, and regulatory functions on the other side ...]“

Í svari norskra stjórnvalda segir að þau hafi verið sér meðvituð um þann vanda sem kynni að skapast við að eignarhald á Telenor og stjórnsýsluvald á fjarskiptamarkaði væri í höndum sama ráðuneytis. Hins vegar hafi verið gripið til margvíslegra aðgerða vegna þessa, m.a. komið á fót sjálfstæðri stofnun sem hafi með höndum flest stjórnsýsluverkefni á sviði fjarskipta. Meginhlutverk ráðuneytisins sé að undirbúa setningu nýrrar löggjafar á fjarskiptasviði, setja reglugerðir o.þ.h. Í lok bréfsins segir að vegna þá fyrirhugaðs samruna Telenor og Telia sé fyrirhugað að koma eignarráðum norska ríkisins í hinu nýja fyrirtæki fyrir hjá öðrum aðila en samgöngu- og fjarskiptaráðuneytinu. Síðan segir: „*We would in this respect also like to draw your attention to the report on ownership in trade and industry ... submitted to the Norwegian Parliament 22. August 1997. The report puts forward alternative principles for the future management of Norwegian State ownership and discusses the possibility of organising the ownership-interests and -functions of the Norwegian State in a manner giving the responsibility to one ministry.*“

Samkeppnisráð bendir á að þótt kastljósið í framangreindu máli beinist fyrst og fremst að því hlutverki norska samgöngu- og fjarskiptaráðuneytisins að vera úrskurðaraðili í tilteknum málum og útgefandi leyfa o.þ.h.¹ þá er það engu að síður álitamál hvort það samrýmist EES-rétti að sama ráðuneyti fari með eignarráð í fjarskiptafyrirtæki og almennt stjórnsýsluvald á því sviði.²

¹ Hér á landi er þetta hlutverk að meginstofni til í höndum Póst- og fjarskiptastofnunar og Úrskurðarnefndar um fjarskiptamál.

² Í þessu sambandi vísar samkeppnisráð einnig til fjórðu skýrslu Framkvæmdastjórnar ESB um „*Implementation of regulatory package*“ sem gefin var út í nóvember sl. Í viðauka við skýrsluna er fjallað um stöðuna í einstökum aðildarríkjum ESB. Um stöðu mála í Þýskalandi segir svo: „*Management of the State's shareholding in Deutsche Telekom of 60.5% is exercised by the Ministry of finance, thereby ensuring separation from the regulatory function.*“

Um stöðuna í Frakklandi segir hins vegar svo: „*As of mid-October 1998, the state held a share of approximately 75% in the incumbent operator, France Télécom. The management of the state's shareholding in FT is exercised by the Ministry of Economic Affairs, Finances and Industry acting as Ministry of Economic Affairs, and by the Treasury department in particular. On the other hand, the Secretary of State of Industry exercises, by delegation from the Ministry of Economic Affairs, Finances and Industry the attributions concerning telecommunications. Therefore, there is some concern whether the necessary separation of the control of the incumbent and of regulatory functions is ensured in order to ensure the independence of the Secretary of State for Industry when issuing licenses, enacting regulations, or approving the incumbent's tariffs. The implementation of the provisions of Community law concerning independence and separation may need further examination.*“

Samkeppnisráð telur að mikilvægt sé fyrir virkt og eðlilegt samkeppnisumhverfi að allir aðilar á markaði geti treyst því að hinar almennu leikreglur, sem fyrirtæki á markaðnum verða að lúta, séu settar án tillits til hagsmuna eins fyrirtækis umfram önnur. Jafn mikilvægt er að aðilar geti treyst því að ríkisfyrirtæki sem þátt tekur í samkeppni á markaði búi ekki fyrirfram yfir vitneskju um væntanlegar nýjar eða breyttar stjórnvaldsreglur sem áhrif hafa á rekstur fyrirtækja á markaðnum. Líkur eru á því að dregið geti úr slíku trausti á meðan sami aðili fer með æðsta vald ríkisfyrirtækis og hefur um leið reglugerðarvald gagnvart viðkomandi markaði. Eins og áður hefur komið fram hefur ríkisstjórnin lýst því yfir að við tiltekna aðstæður beri að framkvæma stjórnunarlegan aðskilnað í rekstri ríkisstofnana sem að hluta til reka starfsemi sína í samkeppni við einkaaðila. Sams konar sjónarmið eiga við þegar um ríkisfyrirtæki er að tefla sem alfarið keppir á samkeppnismarkaði. Sem dæmi má nefna tvær leiðir sem til greina koma í því skyni að mæta framangreindum sjónarmiðum. Annars vegar er unnt í auknum mæli að koma eignarráðum yfir fyrirtækjum hins opinbera fyrir hjá öðrum ráðherra en þeim sem fer með almennt reglugerðarvald á viðkomandi sviði. Hins vegar bendir samkeppnisráð á þann möguleika að stofnað verði sérstakt eignarhaldsfélag sem haldi utan um hagsmuni ríkisins í hlutafélögum sem það á að öllu leyti eða að hluta. Unnt væri að skipa sjálfstæða faglega stjórn yfir slíku eignarhaldsfélagi og koma þar með í veg fyrir þá margvíslegu hagsmunaárekstra sem áður hefur verið minnst á.

Í umsögnum tveggja ráðuneyta kemur fram sú afstaða að erfitt sé að skilja að eignarráð yfir fyrirtækjum og forræði yfir tilteknum málaflokki. Ef ríkið eigi fyrirtæki sem sé í samkeppni hljóti að vera eðlilegast að það ráðuneyti, sem fari með málaflokkinn og þekki hann best, hafi bæði eignarráð og forræði á sínu sviði.

Samkeppnisráð getur fallist á að það hafi ýmsa kosti í för með sér fyrir hið opinbera að fagráðherra fari með eignarráð í ríkisfyrirtæki sem keppir á markaði. Ljóst er að í ráðuneyti hans er mest fagþekking á viðkomandi markaði sem nýst getur fyrirtækinu. Hins vegar má benda á að nú þegar eru dæmi um að ráðherra fari með eignarráð í ýmsum fyrirtækjum sem út af fyrir sig falla undir fagsvið annarra ráðuneyta. Enda er ekkert því til fyrirstöðu að innan annarra ráðuneyta en fagráðuneyta verði komið upp þeirri sérþekkingu sem þarf svo vel sé farið með eignarráð ríkisins í fyrirtækjum þess. Til viðbótar er ljóst að viðkomandi fagráðuneyti yrði áfram að miðla sérþekkingu

sinni til þess ráðuneytis, eða eftir atvikum eignarhaldsfélags, sem færi með eignarráð yfir tilteknum fyrirtækjum. Þar fyrir utan verður að ætla að mestu skipti að gott samstarf sé á milli ráðuneytis sem fer með eignarráð yfir tilteknu fyrirtæki og fyrirtækisins sjálfs þegar taka þarf ákvarðanir um málefni fyrirtækisins. Að mati samkeppnisráðs er engan veginn útilokað að koma eignarráðum ríkisins yfir einstökum fyrirtækjum þess fyrir hjá hjá öðrum aðila en fagráðuneyti án þess að sú ráðstöfun stríði gegn hagsmunum viðkomandi fyrirtækja. Þau skil sem þannig yrðu gerð á milli reglugerðarvaldsins og stjórnar ríkisfyrirtækja myndu án efa verða til að efla trú aðila á markaði á möguleikum sínum í samkeppni við opinber fyrirtæki og koma að miklu leyti í veg fyrir þá augljósu hættu sem er á hagsmunaárekstrum milli þeirra illsamrýmanlegu hlutverka sem að framan hafa verið nefnd.

Í máli þessu hefur verið leitað til allra ráðuneyta enda ekki öðruvísi unnt að afla þeirra gagna sem nauðsynleg þóttu. Eins og málið er vaxið telur samkeppnisráð rétt, með vísan til framangreindra sjónarmiða, að beina því álitni til ríkisstjórnarinnar að hún láti kanna möguleika þess að taka fyrirkomulag á eignarhaldi ríkisins á fyrirtækjum í samkeppnisrekstri til endurskoðunar þar sem höfð verði hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem að framan hafa verið rakin.