149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um meðferð ríkisaðstoðarmála.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um meðferð mála sem kunna að fela í sér ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.

Eftir því sem við á gilda ákvæði laga þessara um upplýsingagjöf einnig um upplýsingar sem veittar eru í samræmi við reglur Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um styrki og jöfnunarráðstafanir eða aðrar sambærilegar skuldbindingar í milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að.

2. gr.

Samskipti stjórnvalda við Eftirlitsstofnun EFTA.

Stjórnvöld og aðrir aðilar sem hyggjast veita ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að hún samrýmist framkvæmd samningsins.

Stjórnvöld skulu láta Eftirlitsstofnun EFTA í té upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru vegna eftirlits með ríkisaðstoð, í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Ráðuneyti sem fer með fjárreiður ríkisins gegnir samhæfingarhlutverki við meðferð ríkisaðstoðarmála og er öðrum stjórnvöldum til aðstoðar í slíkum málum eftir því sem þörf er á.

Hafi ríkisaðstoð sem 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins tekur til verið tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA geta íslensk stjórnvöld ekki úrskurðað um hvort aðstoðin sé í samræmi við leyfilegan opinberan fjárhagsstuðning samkvæmt EES-samningnum, fyrr en stofnunin hefur tilkynnt um niðurstöðu sína í málinu. Hið sama á við þegar Eftirlitsstofnun EFTA hefur tekið til meðferðar kvörtun vegna ríkisaðstoðar eða hafið athugun á slíku máli að eigin frumkvæði.

Þeim sem aðild eiga að ráðstöfunum skv. 1. mgr. ber að láta af hendi upplýsingar um framkvæmd ráðstafananna í tengslum við reglulega skýrslugjöf stjórnvalda til Eftirlitsstofnunar EFTA sem og í tengslum við opinbera birtingu upplýsinga um veitta ríkisaðstoð.

Á meðan á rekstri ríkisaðstoðarmáls stendur er einungis heimilt að veita almenningi aðgang að upplýsingum er málið varðar sé það skylt samkvæmt sérákæði í lögum eða samþykki hlutaðeigandi lögaðila liggi fyrir. Um aðgang að upplýsingum eftir að málsmeðferð Eftirlitsstofnunar EFTA er lokið fer eftir ákvæðum upplýsingalaga.

3. gr.

Afturköllun ríkisaðstoðar.

Að undangenginni ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um endurgreiðslu ríkisaðstoðar skulu stjórnvöld gera ráðstafanir til þess að endurheimta aðstoðina. Aðstoðarþega ber að endurgreiða veitta ríkisaðstoð í samræmi við ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA og skulu vextir reiknaðir frá þeim degi er aðstoðin var veitt og fram til endurgreiðsludags.

Afturköllun samkvæmt þessari grein skapar ekki skaðabótaskyldu gagnvart þeim sem ákvörðun beinist að eða telja sig bíða tjón af afturkölluninni.

Ráðstafanir vegna afturköllunar ríkisaðstoðar og vaxtaútreiknings eru á hendi þess sem aðstoðina veitti nema annað leiði af lögum.

Kröfur um endurgreiðslu ríkisaðstoðar fyrnast á tíu árum og hefst fyrningarfrestur daginn sem aðstoð er veitt. Sérhver aðgerð af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA vegna ólöglegrar ríkisaðstoðar, sem og af hálfu stjórnvalda að beiðni Eftirlitsstofnunar EFTA, rýfur fyrningu. Í hvert sinn, sem fyrning er rofin byrjar nýr fyrningarfrestur að líða. Nú er ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA borin undir EFTA-dómstólinn og verður þá hlé á fyrningu á meðan málsmeðferð stendur yfir og framlengist fresturinn sem nemur þeim tíma er hlé varir.

Nú er útistandandi krafa á hendur fyrirtæki um endurgreiðslu ríkisaðstoðar skv. 1. mgr. og skal þá óheimilt að láta því í té nýja ríkisaðstoð í öðrum tilvikum en þegar um er að ræða bætur vegna náttúruhamfara.

4. gr.

Skylda stjórnvalda og fyrirtækja til að veita upplýsingar.

Skylt er þeim sem um er beðinn að veita Eftirlitsstofnun EFTA upplýsingar sem nauðsynlegar eru fyrir stofnunina til að fylgja eftir skuldbindingum EES-samningsins og samningi EFTA-ríkja um eftirlitsstofnun og dómstól, er varða ríkisaðstoð. Stofnunin getur sett þeim sem beðinn er um upplýsingar frest í því sambandi. Nú er kröfu um upplýsingar beint að fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja og skal þá tilhlýðilegt tillit tekið til meðalhófsreglunnar, einkum að því er varðar lítil og meðalstór fyrirtæki.

Lögmælt þagnarskylda skal ekki vera því til fyrirstöðu að Eftirlitsstofnun EFTA séu veittar upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd eftirlits með ríkisaðstoð.

5. gr.

Vettvangsskoðun.

Eftirlitsstofnun EFTA er heimilt að framkvæma eða láta framkvæma vettvangsskoðun hér á landi enda sé fylgt þeim reglum sem settar eru í bókun 3 við samninginn um eftirlitsstofnun og dómstól, um störf og valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar. Fulltrúum stjórnvalda sem ábyrgð bera á ráðstöfunum sem til rannsóknar eru skal heimilt að vera viðstaddir vettvangsskoðunina.

Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um vettvangsskoðun má fullnægja með aðfarargerð.

6. gr.

Sektir og févíti.

Eftirlitsstofnun EFTA er heimilt að leggja sektir og févíti á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja fyrir brot gegn ákvæðum laga þessara um upplýsingagjöf, líkt og nánar greinir í 2. og 3. mgr.

Heimilt er að sekta fyrirtæki og samtök fyrirtækja um fjárhæð sem fer ekki yfir 1% af heildarveltu þeirra á næstliðnu rekstrarári ef þau, af ásetningi eða af vítaverðu gáleysi:

a) veita rangar eða villandi upplýsingar þegar Eftirlitsstofnun EFTA hefur óskað eftir upplýsingum með beiðni skv. 6. mgr. 7. gr. II. hluta bókunar 3 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls,

b) veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar eða veita þær ekki innan tilskilins frests, þegar Eftirlitsstofnun EFTA hefur óskað eftir upplýsingum með ákvörðun skv. 7. mgr. 7. gr. II. hluta bókunar 3 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Heimilt er að leggja févíti á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja fyrir að veita ekki fullnægjandi og réttar upplýsingar, þegar Eftirlitsstofnun EFTA hefur óskað eftir upplýsingum með ákvörðun skv. 7. mgr. 7. gr. II. hluta bókunar 3 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Févíti skal ekki fara yfir 5% af meðaldagsveltu hlutaðeigandi fyrirtækis eða samtaka á næstliðnu rekstrarári fyrir hvern virkan dag sem farið er fram yfir frestinn, reiknað frá þeim degi sem er tiltekinn í ákvörðuninni, þar til veittar eru fullnægjandi og réttar upplýsingar.

Ákvarðanir um sektir og févíti samkvæmt þessari grein eru aðfararhæfar og skulu álagðar sektir og févíti renna til Eftirlitsstofnunar EFTA að frádregnum kostnaði við innheimtu.

Ákvarðanir um sektir og févíti sæta endurskoðun EFTA-dómstólsins svo sem nánar er kveðið á um í samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og er dómstólnum heimilt að fella niður sekt eða févíti eða breyta fjárhæð þeirra.

7. gr.

Fyrning heimilda til álagningar og fullnustu sekta og févítis.

Heimild Eftirlitsstofnunar EFTA til álagningar sekta og févítis fyrnist á þremur árum og hefst fyrningarfresturinn daginn sem brotið er framið. Sé um áframhaldandi eða endurtekin brot að ræða skal fresturinn talinn frá þeim degi er broti lýkur.

Allar aðgerðir Eftirlitsstofnunar EFTA, sem varða rannsókn eða málsmeðferð vegna brots, rjúfa fyrningarfrest skv. 1. mgr. frá og með þeim degi sem hlutaðeigandi fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja er tilkynnt um aðgerðirnar og hefst frestur þá að nýju. Þó rennur fresturinn út eigi síðar en á þeim degi sem sex ár eru liðin án þess að ákvörðuð hafi verið sekt eða févíti.

Hlé verður á fyrningarfrestinum skv. 1. mgr. á meðan viðkomandi ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA er til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum og framlengist fyrningarfresturinn sem þeim tíma nemur.

Heimild til fullnustu sekta og févíta fyrnist á til fimm árum og hefst fyrningarfresturinn daginn sem ákvörðun um álagningu verður endanleg.

Rof verður á fyrningarfresti sem um getur í 4. mgr, þegar tilkynnt er um ákvörðun um breytingu á upphaflegri fjárhæð sektar eða févítis eða þegar beiðni um breytingu er hafnað. Einnig verður rof á frestinum þegar fjárnám eða aðrar ráðstafanir eru gerðar í þeim tilgangi að tryggja eða knýja fram greiðslu á sekt eða févíti. Við rof hefst nýr fyrningarfrestur.

Hlé verður á fyrningarfrestinum skv. 4. mgr. á meðan svaranda er veittur greiðslufrestur og á meðan fullnustu greiðslu er skotið á frest samkvæmt ákvörðun EFTA-dómstólsins og framlengist fyrningarfresturinn sem þeim tíma nemur.

8. gr.

Samstarf Eftirlitsstofnunar EFTA og íslenskra dómstóla.

Þegar mál er rekið fyrir íslenskum dómstóli, þar sem taka þarf afstöðu til samninga, ákvarðana eða ráðstafana sem varða 1. mgr. 61. og 62. gr. EES-samningsins, getur dómari óskað eftir við Eftirlitsstofnun EFTA að hún veiti upplýsingar í sínum fórum eða veiti álit sitt á spurningum er varða beitingu ríkisaðstoðarreglna.

Ákvæði 1. mgr. hefur ekki áhrif á heimild dómstóls til að leita eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins skv. 34. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Þegar samræmd beiting 61. og 62. gr. EES-samningsins krefst þess getur Eftirlitsstofnun EFTA komið að skriflegum athugasemdum í dómsmáli að eigin frumkvæði. Að fengnu leyfi viðkomandi dómstóls getur stofnunin jafnframt komið að munnlegum athugasemdum.

Eftirlitsstofnun EFTA er heimilt, til undirbúnings athugasemdum sínum, að óska eftir að viðkomandi dómstóll sendi stofnuninni eða tryggi sendingu skjala sem nauðsynleg eru til að meta málið.

9. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um framkvæmd laga þessara og ríkisaðstoðarreglna EES-samningsins í reglugerð, þar á meðal um tilkynningarskyldu, upplýsingagjöf, birtingu upplýsinga um veitta ríkisaðstoð og um álagningu og innheimtu sekta og févítis.

10. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

11. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum:

1. Orðin „bókun 3 og“ og „ríkisaðstoðar og“ í 22. gr. laganna falla brott.

2. Ákvæði 30. gr., 31. gr. og 2. málsl. 32. gr. laganna falla brott.

Greinargerð.

Efnisyfirlit greinargerðar:

I. Inngangur

II. Tilefni og nauðsyn

1. Breytingar á málsmeðferð ríkisaðstoðarmála
2. Yfirlit yfir nýmæli og tengsl við EES-rétt

III. Meginefni frumvarpsins

1. *Almennt*
2. *Nánar um efnisatriði frumvarpsins*

2.1 Markaðsupplýsingar

2.2 Sektarheimildir

2.3 Samvinna við innlenda dómstóla

2.4 Aðgangur að upplýsingum

2.5 Meginreglur um framkvæmd ríkisaðstoðarmála

1. *Gildandi lög og reglur*
2. Leiðir til að ná markmiðum sem að er stefnt
3. Álitamál í tengslum við framsal sektarvalds og dómsvalds
4. Samræming og fyrirsvar í ríkisaðstoðarmálum og samanburður við önnur lönd

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

**V. Samráð**

VI. Mat á áhrifum

1. Almennt
2. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011
3. Mat á nauðsyn eftirlitsreglna skv. lögum um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999

**Um einstakar greinar frumvarpsins**

I. Inngangur

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og byggir að hluta á ákvæðum um ríkisaðstoð sem er að finna í samkeppnislögum nr. 44/2005. Auk þess eru með frumvarpinu lögð til nýmæli sem endurspegla annars vegar breytingar sem orðið hafa á reglum EES-samningsins um eftirlit með ríksaðstoð og hins vegar meginreglur um meðferð ríkisaðstoðarmála. Í samanburðartöflu í II. kafla er sýnt hvaða ákvæði frumvarpsins fela í sér nýmæli og tengsl einstakra ákvæða við EES-gerðir.

Frumvarpið mælir fyrir um málsmeðferð sem lögbærum yfirvöldum ber að viðhafa þegar um ríkisaðstoðarráðstafanir eða mögulegar ríkisaðstoðarráðstafanir er að ræða, sér í lagi að því er varðar samskipti við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Þá eru í frumvarpinu leiddar í lög valdheimildir sem tengjast eftirliti með ríkisaðstoð af hálfu ESA.

Í frumvarpinu eru engar breytingar gerðar á efnisreglum um ríkisaðstoð, þ.e. hvenær ríkisaðstoð telst lögmæt og samrýmanleg EES-samningnum. Frumvarpið varðar fyrst og fremst málsmeðferð og varðar ekki heimildir stjórnvalda til þess að veita ríksaðstoð. Sjónarmið um hugtakið ríkisaðstoð og reglur sem varða lögmæti ríkisaðstoðar eru engu að síður æskilegt að hafa til hliðsjónar og í viðauka við frumvarpið er því að finna yfirlit yfir helstu efnisreglur um ríkisaðstoð og túlkun þeirra.

II. Tilefni og nauðsyn

1. Breytingar á málsmeðferð ríkisaðstoðarmála

Í júlí 2013 var tekin upp innan Evrópusambandsins reglugerð ráðsins (ESB) nr. 734/2013[[1]](#footnote-1), sem fjallar um málsmeðferð á sviði ríkisaðstoðar. Gerðin var leyst af hólmi af reglugerð ráðsins (ESB) 2015/1589 frá 13. júlí 2015 um ítarlegar reglur um beitingu 108. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins.[[2]](#footnote-2) Þingleg meðferð vegna upptöku reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 í EES-samninginn stóð þá enn yfir og var afráðið að skipta þeirri gerð út fyrir reglugerð (ESB) 2015/1589. Upptöku hennar í EES-samninginn fylgja breytingar á bókun 3 við SED[[3]](#footnote-3), þ. á m. á heimildum ESA varðandi upplýsingaöflun og samstarf við innlenda dómstóla.

EES-reglugerðir hafa ekki bein réttaráhrif og innleiðing gerðarinnar og samhliða breyting á bókun 3 við SED kallar af þeim sökum á tvenns konar lagabreytingar. Í fyrsta lagi lögfestingu valdheimilda ESA gagnvart einkaaðilum í tengslum við upplýsingaöflun og í öðru lagi ákvæði um aðkomu ESA að meðferð ríkisaðstoðarmála fyrir íslenskum dómstólum. Sjá nánar um þessar breytingar í kafla III.2. Auk lögfestingar ákvæða sem tengjast upptöku málsmeðferðarreglugerðarinnar í EES-samninginn hefur frumvarpið að geyma ákvæði sem ætlað er að festa í lög framkvæmd sem hefur komist á í meðferð ríkisaðstoðarmála hér á landi. Loks er í frumvarpinu að finna ákvæði um ríkisaðstoðareftirlit sem lagt er til að flytjist úr samkeppnislögum.

Málsmeðferðarreglur ríkisaðstoðarréttar eru að stærstu leyti að finna í samningi EFTA ríkjanna um eftirlitsstofnun og dómstól (SED), í leiðbeinandi reglum ESA og í gerðum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Bókun 3 við SED, um störf og valdsvið ESA á sviði ríkisaðstoðar (sem er efnislega samhljóða málsmeðferðarreglugerðinni), hefur um margt að geyma sambærileg ákvæði og bókun 4 með SED, sem fjallar um störf og valdsvið ESA á sviði samkeppnisréttar. Á báðum sviðum gildir að þær heimildir sem teljast íþyngjandi fyrir einkaaðila kalla á heimildir í landslögum. Núgildandi ákvæði 22. gr. samkeppnislaga, sem varða eftirlitsheimildir ESA, taka þannig bæði til bókunar 3 og bókunar 4 með SED. Auk þess er í samkeppnislögum að finna nokkur ákvæði er taka eingöngu til eftirlits ESA með ríkisaðstoð.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með mál er lúta að ríkisaðstoð en samkeppnislögin eru að öðru leyti á málefnasviði atvinnuvega- og nýsköpunar­ráðuneytisins og Samkeppniseftirlitið annast eftirlit og daglega stjórnsýslu samkvæmt lögunum. Vegna umfangs þeirra ákvæða sem nauðsynlegt er að festa í lög vegna málsmeðferðarreglugerðarinnar þykir rétt að sameina ákvæði um meðferð ríkisaðstoðarmála í einn lagabálk frekar en að ætla málaflokknum áfram stað í samkeppnislögum. Með því er farið að fordæmi hinna Norðurlandanna líkt og nánar er fjallað um í kafla III.6 hér á eftir.

1. Yfirlit yfir nýmæli og tengsl við EES-rétt

Meðfylgjandi tafla sýnir hvaða ákvæðum frumvarpsins er ætlað að tryggja lagastoð fyrir breytingar á eftirliti ESA með ríkisaðstoð, sem leiða af málsmeðferðarreglugerðinni og mælt er fyrir um í samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED). Þá sýnir hún að hvaða marki ákvæði frumvarpsins samsvara ákvæðum í samkeppnislögum (skl.).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Ákvæði** | **Samsvarandi ákvæði í bókun 3 við SED** | **Úr samkeppnislögum eða nýmæli** |
| **1. gr.** *Gildissvið* |  |  |
| 1. og 2. mgr. | á ekki við | nýmæli |
| **2. gr.** *Samskipti stjórnvalda við Eftirlitsstofnun EFTA* |  |  |
| 1. mgr. (samrýmanleiki) | 3. mgr. 1. gr. I. hluta, sbr. 2. og 3. gr. II. hluta | nýmæli |
| 2. mgr. (upplýsingagjöf) | 2. mgr. 2. gr., 1. og 2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 12. gr. II. hluta | nýmæli |
| 3. mgr. (einkavaldheimildir ESA) | - | í stað 1. málsl. 30. gr. skl. |
| 4. mgr. (skýrslugjöf stjórnvalda) | 26. gr. II. hluta | nýmæli |
| 5. mgr. (upplýsingaréttur) | - | nýmæli |
| **3. gr.** *Afturköllun ríkisaðstoðar* |  |  |
| 1. mgr. (athafnaskylda) | 16. gr. II. hluta | í stað 3. mgr. 31. gr. skl. |
| 2. mgr. (engin bótaskylda) | - | í stað 3. mgr. 31. gr. skl. |
| 3. mgr. (ábyrgð stjórnvalda) | - | nýmæli |
| 4. mgr. (fyrning endurgreiðslukröfu) | 1. og 2. mgr. 17. gr. II. hluta | nýmæli |
| 5. mgr. (útistandandi krafa) | - | nýmæli |
| **4. gr.** *Skylda til að veita upplýsingar* |  |  |
| 1. mgr. (upplýsingagjöf til ESA) | 7. gr. II. hluta | nýmæli |
| 3. mgr. (þagnarskylda) | - | nýmæli (fyrirmynd í 23. gr. skl.) |
| **5. gr.** *Vettvangsskoðun* |  |  |
| 1. mgr. (skilyrði vettvangsskoðunar) | 1. mgr. 27. gr. II. hluta | nýmæli (fyrirmynd í 1.-2. mgr. 22. gr. skl.) |
| 2. mgr. (aðfararhæfi) | - | nýmæli (fyrirmynd í 3. mgr. 22. gr. skl.) |
| **6. gr.** *Sektir og févíti* |  |  |
| 1. mgr. (heimild) | - | nýmæli (fyrirmynd í 1. mgr. 24. gr. skl.) |
| 2. mgr. (sektir) | 1. mgr. 8. gr. II. hluta | nýmæli |
| 3. mgr. (févíti) | 2. mgr. 8. gr. II. hluta | nýmæli |
| 4. mgr. (aðfararhæfi) | - | nýmæli (fyrirmynd í 4. mgr. 24. gr. skl.) |
| 5. mgr. (endurskoðun fyrir dómi) | 6. mgr. 8. gr. II. hluta | nýmæli |
| **7. gr.** *Fyrning heimilda* |  |  |
| 1. mgr. (álagning) | 18. gr. II. hluta | nýmæli |
| 2. mgr. (rof) | 18. gr. II. hluta | nýmæli |
| 3. mgr. (hlé) | 18. gr. II. hluta | nýmæli |
| 4. mgr. (fullnusta) | 19. gr. II. hluta | nýmæli |
| 5. mgr. (rof) | 19. gr. II. hluta | nýmæli |
| 6. mgr. (hlé) | 19. gr. II. hluta | nýmæli |
| **8. gr.** *Samstarf Eftirlitsstofnunar EFTA og íslenskra dómstóla* |  |  |
| 1. mgr. (beiðni um upplýsingar) | 1. mgr. 29. gr. II. hluta | - |
| 2. mgr. (ráðgefandi álit) | - | nýmæli (fyrirmynd í 2. mgr. 27. gr. skl.) |
| 3. mgr. (athugasemdir ESA í dómsmáli) | 2. mgr. 29. gr. II. hluta | nýmæli (sambærilegt 2. mgr. 28. gr. skl.) |
| 4. mgr. (ósk um gögn) | 3. mgr. 29. gr. II. hluta | nýmæli (sambærilegt 3. mgr. 28. gr. skl.) |
| **9. gr.** *Reglugerðarheimild* |  |  |
| 1. mgr. (heimild)) | - | í stað 2. málsl. 32. gr. skl. |
| **10. gr.** *Gildistaka* |  |  |
| 1. mgr. (gildistaka) | á ekki við | á ekki við |
| **11. gr.** *Breytingar á öðrum lögum* |  |  |
| 1. mgr. (breytingar) | á ekki við | á ekki við |

III. Meginefni frumvarpsins

1. Almennt

Með frumvarpinu eru lögð til heildarlög um meðferð ríkisaðstoðarmála. Það hefur að geyma nýmæli sem leiða af upptöku reglugerðar ráðsins (ESB) 2015/1589 í EES-samninginn og samsvarandi breytingum á bókun 3 við SED, en auk þess er lagt til að ákvæði er varða eftirlit með ríkisaðstoð sem nú er að finna í samkeppnislögum nr. 40/2005 flytjist úr þeim lögum og verði tekin upp í frumvarpið. Loks eru í frumvarpinu ákvæði sem endurspegla stjórnsýsluframkvæmd í málaflokknum og meginreglur á réttarsviðinu.

Frumvarpið mælir ekki fyrir um heimildir til að njóta ríkisaðstoðar eða undir hvaða skilyrðum ríkisaðstoð telst samrýmanleg EES-samningnum. Skilyrði þess að ríkisaðstoðarráðstafanir samrýmist EES-samningnum koma fram í ákvæðum hans og afleiddum gerðum. Efni frumvarpsins er að mestu takmarkað við málsmeðferð í tengslum við ráðstafanir sem fela eða kunna að fela í sér ríkisaðstoð og er megintilgangur þess að tryggja skilvirkt eftirlit með ríkisaðstoðarmálum á Íslandi, af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Mælt er fyrir um almenn atriði er varða samstarf innlendra stjórnvalda og ESA í tengslum við eftirlit með ríkisaðstoð, einkum tengd upplýsingagjöf og afturköllun ríkisaðstoðar. Þá eru heimildir til vettvangsskoðunar, sem lengi hafa verið í SED, teknar upp í frumvarpinu.

Lögð er til lagastoð fyrir heimildir ESA til milliliðalausrar upplýsingaöflunar frá fyrirtækjum. Heimildirnar eru bundnar við þau tilvik þegar formleg rannsókn hefur verið sett af stað og fyrir liggur að hefðbundin upplýsingaöflun með milligöngu stjórnvalda hefur reynst ófullnægjandi. Jafnframt er sérstaklega áskilið tillit til reglunnar um meðalhóf og til viðbótar þarf að koma til samþykki stjórnvalda þegar um upplýsingar frá meintum aðstoðarþega er að ræða.

Þá eru ákvæði í frumvarpinu vegna sektarheimilda ESA í tengslum við ófullnægjandi eða ranga upplýsingagjöf fyrirtækja. Slíkum málum er unnt að skjóta til EFTA-dómstólsins. Hinar nýju sektarheimildir tengjast áherslubreytingum í ríkisaðstoðareftirliti sl. áratug, sem fela í sér aukið eftirlit með stórum málum sem hafa mikil áhrif á samkeppni, samfara einföldun á reglum þegar um viðaminni ráðstafanir er að ræða, en í þann flokk fellur langstærstur hluti allrar ríkisaðstoðar.

Loks er kveðið á um tilhögun samstarfs innlendra dómstóla við ESA í ríkisaðstoðarmálum, sambærilega við þá sem lögfest var á sviði samkeppnismála árið 2005.

2. Nánar um efnisatriði frumvarpsins

2.1 Markaðsupplýsingar

Gert er ráð fyrir lögfestingu heimilda ESA til að afla upplýsinga (*e. market information tools, d. værktøjer til indsamling af markedsoplysninger*). Í þeim felst að ESA getur kallað eftir upplýsingum frá öðrum en stjórnvöldum viðkomandi EFTA-ríkis, eftir að svokölluð formleg rannsókn er opnuð vegna ríkisaðstoðarmáls, þ.e. að frumrannsókn lokinni. Nánar tiltekið er um að ræða markaðsupplýsingar frá öðrum EFTA-ríkjum og frá fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja á yfirráðasvæði EFTA-ríkjanna. Heimildirnar taka einnig til upplýsinga frá meintum þiggjanda ríkisaðstoðar en í því tilviki einungis í samráði við innlend stjórnvöld. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að á ESA hvílir rík þagnarskylda að því er varðar viðskiptamálefni fyrirtækja.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur til þessa haft sambærilegar heimildir til að fara fram á upplýsingar frá fyrirtækjum í EFTA-ríkjunum, skv. 6. gr. SED (í meginmáli)[[4]](#footnote-4), en hér er um að ræða nánar útfærðar heimildir í bókun 3 við SED.

Einnig er gert ráð fyrir því að ESA geti, án þess að opna formlega rannsókn, en þegar réttmætur grunur leikur á um að ríkisaðstoð í tilteknum atvinnugreinum kunni að hamla eða raska samkeppni á innri markaðnum, framkvæmt athuganir innan tiltekinnar atvinnugreinar (*e. sector inquiries, d. sektorundersøgelser*) í fleiri en einu EFTA-ríki. Í því skyni er stofnuninni heimilt að kalla eftir upplýsingum frá fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja í EFTA-ríkjunum. Markmið þessara heimilda er að stofnanir sem hafa með höndum eftirlit með ríkisaðstoð (ESA og framkvæmdastjórn ESB) geti nálgast upplýsingar, sem geta verið af tvennu tagi. Annars vegar það sem nefnt er „þverlægar upplýsingar“ (e. *horizontal information*, d. *horisontal information*) til að meta hvort gögn sem aflað hefur verið veki upp álitamál í tilteknum geirum eða í tengslum við tilteknar tegundir ríkisaðstoðar (form aðstoðar, e. *aid instrument*, d. *støttens form*) í fleiri en einu ríki. Hins vegar upplýsingar sem varpað geta ljósi á framkvæmd og venjur í viðskiptum í tilteknum geirum, til þess að unnt sé að útbúa leiðbeinandi reglur sem endurspegla raunverulegar markaðsaðstæður. Þessum heimildum verður þó einungis beitt þegar ljóst er að viðaminni ráðstafanir á borð við sérfræðiúttektir muni ekki ná sama marki. Um er að ræða rýmkun á núverandi heimildum ESA í bókun 3 við SED, til að kalla eftir upplýsingum. Þær heimildir hafa takmarkast við að afla upplýsinga hjá stjórnvöldum í viðkomandi ríki en þó er, eins og að framan greinir, í meginmáli SED að finna ákvæði þess efnis að ESA geti við skyldustörf sín „farið fram á að fá allar nauðsynlegar upplýsingar frá ríkisstjórnum og þar til bærum yfirvöldum EFTA-ríkjanna og frá fyrirtækjum og samtökum fyrirtækja.“

Til samanburðar er í 2. mgr. 21. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 að finna ákvæði sem kveður á um að þeim sem um er beðinn sé skylt að veita ESA nauðsynlegar upplýsingar, að því er varðar samkeppnismál, en hliðstætt ákvæði var áður í 41. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

2.2 Sektarheimildir

Lagðar eru til heimildir ESA til að leggja á févíti og sektir vegna ófullnægjandi upplýsingagjafar af hálfu fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja. ESA getur óskað eftir upplýsingum með einfaldri fyrirspurn, en einnig krafist upplýsinga með formlegri og ítarlegri ákvörðun. Viðurlög (sektir) koma til álita þegar ákvörðun eða beiðni er svarað með röngum eða ófullnægjandi hætti, af ásetningi eða vítaverðu gáleysi, en þvingunarúrræði (févíti) þegar ekki eru veittar fullnægjandi og réttar upplýsingar innan tilskilins tíma, fyrir hvern virkan dag sem farið er yfir frest sem gefinn er. Um er að ræða innleiðingu á ákvæðum 8. og 18. gr. í bókun 3.

Viðurlög og þvingunarúrræði koma ekki til greina vegna ófullnægjandi upplýsinga stjórnvalda, með vísan til svokallaðrar meginreglu um „samstarf af heilindum“ (e. *principle of sincere cooperation*, d. *princippet om loyalt samarbejde*), sem byggir á 3. gr. EES-samningsins. Í 3. gr. EES-samningsins er kveðið á um að samningsaðilar skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við skuldbindingar sem af samningnum leiðir. Gagnkvæm skylda EES-stofnana og EFTA-ríkjanna til að starfa saman, með það fyrir að augum að vinna að markmiðum sem leiða af EES-samningnum, byggir á greininni. Sömuleiðis geta sektir og févíti ekki verið lögð á einstaklinga utan rekstrar.[[5]](#footnote-5)

Í 24. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er kveðið á um að ESA og EFTA-dómstólnum sé heimilt að leggja sektir og févíti á fyrirtæki og samtök fyrirtækja vegna brota á ákvæðum EES-samningsins um samkeppnismál. Hliðstætt ákvæði var áður í 44. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Í frumvarpi þessu er álagning sekta og févíta bundin við upplýsingaskyldu fyrirtækja og samtaka fyrirtækja og því ekki um sambærilegar sektarheimildir að ræða.

Um skilsmuninn á refsingum og þvingunarúrræðum má vísa til dómaframkvæmdar og skrifa fræðimanna. Eftirfarandi er útdráttur úr grein Ólafs Jóhannessonar prófessors, „Févíti samkvæmt yfirvalds ákvörðun“, í *Tímariti lögfræðinga*, 2. tbl. 4. árg. 1956, bls. 71:

„Févíti er fjárgreiðsla, sem mönnum ber að gjalda, láti þeir undir höfuð leggjast að fullnægja tiltekinni skyldu, er á þeim hvílir. Markmið févítis er að knýja fram efndir eða fullnustu þeirrar skyldu. Hótuninni um févíti er ætlað að hafa þau áhrif á viljaafstöðu viðkomandi aðila, að hann fullnægi skyldunni, þótt honum sé það í sjálfu sér óljúft. Févíti er því óbein þvingunaraðgerð. Févíti hefur einnig verið nefnt þvingunarsekt […]. Venjulega er févítið fólgið í dag- eða viku- sektum, þ. e. a. s. yfirvald ákveður, að viðkomandi aðili skuli greiða ákveðna peningaupphæð fyrir hvern dag eða hverja viku, sem líður, án þess að skyldunni sé fullnægt. Það févítis fyrirkomulag er sérlega vænlegt til árangurs.

Févíti er ekki refsing í lagaskilningi, heldur þvingunarráð, þ. e. það á að þvinga mann eða knýja til að fullnægja skyldu. Það markmið ber að hafa hugfast, þegar réttarreglur um févíti eru skýrðar og kannaðar. Févíti þessu má því ekki blanda saman við refsisektir, sem yfirvaldi kann að vera veitt heimild til að ákveða […]. Févítis er einkum þörf, þegar um er að ræða persónulega skyldu, sem enginn annar en viðkomandi aðili getur innt af hendi.

[…] Mörkin á milli þessara réttarvörsluathafna — refsingar og févítis — eru þó hvergi nærri ætíð skýr. Í sumum lagaboðum, sem fjalla um dagsektir er t. d. engan veginn ljóst, hvort átt er við refsingu eða févíti. Fyrirmæli um févíti eru t. d. venjulega í refsiákvæða kafla laga, ef slíkum kafla er til að dreifa.

Sá er annars meginmunur á refsingu og févíti, að refsingin veit að hinu liðna, en févítið snýr aftur að nútíðinni eða framtíðinni. Forsenda refsingarinnar er framið réttarbrot eða tilraun til brots. Grundvöllur févítis er hins vegar yfirvofandi réttarbrot. Refsihótunin er almenn, en févítishótunin er sérstök og einstaklingsleg — byggist á yfirvaldsboði, sem beint er að ákveðnum aðila. Refsiregla felur oftast í sér bann við tilteknum athöfnum. Hins vegar er févítishótuninni, eins og áður er sagt, ætlað að knýja aðila til tiltekinna athafna, þótt eðli málsins samkvæmt sé síður en svo útilokað að knýja menn til að láta vera að vinna eitthvert verk að viðlögðu févíti.“

Í þessu sambandi má benda á dóm Hæstaréttar í máli H 1943:339 (fjárnám fyrir dagsektum). Einnig má vísa í grein Bjargar Thorarensen, „Réttur aðila að stjórnsýslumáli til að fella ekki á sig sök“, sem birtist í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI* árið 2005. Þar er útlistað að stjórnvaldssektir eru í eðli sínu viðurlög sem ákveðin eru vegna liðinna atburða, með svipuðum hætti og á við um fésektir innan refsivörslukerfisins á meðan dagsektir hafa það markmið að þvinga fram athafnir eða athafnaleysi. Sektir sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu teljast refsikennd stjórnsýsluviðurlög en févíti samkvæmt frumvarpinu teljast þvingunarúrræði.

2.3 Samvinna við innlenda dómstóla

Ráð er fyrir því gert að við beitingu ákvæða 1. mgr. 61. gr. og 62. gr. EES-samningsins geti annars vegar innlendir dómstólar óskað eftir upplýsingum frá ESA eða áliti, í tengslum við beitingu ríkisaðstoðarreglna. Hins vegar geti ESA að eigin frumkvæði, þegar samræmd beiting framangreindra ákvæða krefst þess, komið á framfæri skriflegum athugasemdum við innlenda dómstóla. Jafnframt geti ESA, með leyfi dómstólsins, komið á framfæri munnlegum athugasemdum í slíku máli. Um er að ræða innleiðingu á ákvæðum 29. gr. í bókun 3.

Í formálsorðum reglugerðarinnar er vikið að því að samræming í beitingu ríkisaðstoðarreglna kalli á að komið sé á fyrirkomulagi fyrir samstarf dómstóla og eftirlitsaðila með ríkisaðstoð. Slík samvinna skipti máli fyrir alla dómstóla sem geti þurft að beita reglum EES um ríkisaðstoð. Sér í lagi skuli innlendir dómstólar hafa heimild til að kalla eftir upplýsingum eða áliti varðandi atriði þar sem reyni á beitingu reglnanna. Áfram segir að slíku áliti skuli komið á framfæri í samræmi við réttarfarsreglur og framkvæmd viðkomandi ríkis og tekið skuli tillit til réttinda málsaðila og sjálfstæðis dómstóla. Svipaðar heimildir hefur hingað til verið að finna í óbindandi leiðbeinandi reglum ESA (um hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð).

Samsvarandi ákvæði, er varðar heimildir dómstóla til að óska eftir upplýsingum sem ESA hefur undir höndum í málum sem varða beitingu 53. og 54. gr. EES-samningsins (um samkeppnismál), er að finna í 1. mgr. 15. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002[[6]](#footnote-6). Hún öðlaðist gildi hér á landi með reglugerð viðskiptaráðherra nr. 652/2005 um breytingu á reglugerð nr. 593/1993, um málsmeðferð og valdsvið eftirlitsstofnunar EFTA á sviði samkeppni samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Umræddri 1. mgr. 15. gr. var ekki fundinn staður í samkeppnislögum, hins vegar voru ákvæði 3. mgr 15. gr. gerðarinnar (skriflegar og munnlegar athugasemdum í dómsmálum að frumkvæði ESA) innleidd í landsrétt með 28. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Þrátt fyrir að framangreindur háttur hafi verið hafður á við að tryggja framgöngu hliðstæðra heimilda í tengslum við samkeppnisreglur, þ.e. að finna þeim stað í reglugerð, þykir rétt að heimildir dómstóla á sviði ríkisaðstoðar verði innleiddar með lögum til þess að þær séu engum vafa undirorpnar.

Af áliti meiri hluta utanríkismálanefndar við meðferð tillögu til framangreindrar þingsályktunar má ráða að taldar voru litlar líkur á að innlendur dómstóll í EFTA-ríki fengi til úrlausnar mál sem varðaði beitingu ákvæða 1. mgr. 53. gr. eða 54. gr. EES-samningsins, enda þótt það yrði ekki „með öllu útilokað“.[[7]](#footnote-7) Nokkrum sinnum hefur reynt á túlkun ríkisaðstoðarreglna EES-samningsins fyrir innlendum dómstólum og má í því sambandi nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 497/1999 frá 13. janúar 2000. Slík mál hafa þó verið fátíð.[[8]](#footnote-8)

Við beitingu heimilda til að koma að athugasemdum í innlendum dómsmálum er ESA unnt að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum frá viðkomandi dómstól. ESA ber að upplýsa innlend stjórnvöld um fyrirhugaða beitingu. Heimildir til samstarfs dómstóla og ESA hafa fram til þessa verið leiddar af fyrrnefndri meginreglu um samstarf af heilindum, þ.e. að þeim aðilum sem hafa með höndum eftirlit með EES-samningnum og stofnsamningi ESB beri að aðstoða innlenda dómstóla þegar þeir beita reglum ESB og EES-réttar, jafnframt að innlendum dómstólum geti verið skylt að aðstoða eftirlitsaðila við störf sín. Í leiðbeiningum ESA um ríkisaðstoð er að finna ákvæði um að landsdómstólar geti leitað eftir aðstoð ESA í tengslum við upplýsingar um mál og beitingu ríkisaðstoðarreglna. Um er að ræða leiðbeinandi reglur *um hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð*, sem ætlað er að gera landsdómstólum og þriðju aðilum grein fyrir úrræðum sem grípa má til þegar ríkisaðstoðarreglur eru til skoðunar.

* 1. Aðgangur að upplýsingum

Sérákvæði um þagnarrétt er í 2. gr. frumvarpsins. Sérstaklega er gert ráð fyrir því í bókun 3 við SED að ESA birti samantekt um ákvarðanir sínar á sviði ríkisaðstoðar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi ESB. Þá eru ákvarðanir ESA jafnframt birtar á vefsvæði stofnunarinnar. Á eftirlitsstofnuninni hvílir engu að síður rík þagnarskylda í tengslum við eftirlit með ríkisaðstoð, sér í lagi varðandi viðskipta- og fjárhagsmálefni fyrirtækja, líkt og greinir í bókun 3 við SED. Um inntak þagnarskyldu ESA er nánar fjallað í leiðbeinandi reglum stofnunarinnar um þagnarskyldu í tengslum við ákvarðanir um ríkisaðstoð. Af þagnarskyldunni leiðir að stofnuninni er óheimilt að láta utanaðkomandi aðilum í té upplýsingar sem aflað hefur verið í tengslum við ríkisaðstoðarmál og falla undir þagnarskyldu. Áður en ákvarðanir eru birtar opinberlega er stjórnvöldum gefinn kostur á, í samráð við viðkomandi lögaðila, að auðkenna viðskiptaleyndarmál og aðrar trúnaðarupplýsingar og ber stofnuninni að taka tillit til þagnarskyldu með því að fella brott tiltekin atriði sem leynt eiga að fara úr ákvörðun áður en kemur að birtingu á opinberri útgáfu hennar.

2.5 Meginreglur um framkvæmd ríkisaðstoðarmála

Í frumvarpinu er, auk framangreinds, lagt til að nokkrar meginreglur sem fylgt hefur verið í framkvæmd verði lögfestar. Þar er að nefna áréttingu um að stjórnvöldum beri að tryggja að ráðstafanir sem fela í sér ríkisaðstoð samrýmist EES-samningnum og að það sé þess stjórnvalds sem ber ábyrgð á ráðstöfun að huga að lögmæti hennar, veita eftirlitsaðila upplýsingar, sinna skýrslugjöf og eftir atvikum endurheimta ósamrýmanlega aðstoð. Einnig að það sé ráðuneyti sem fer með fjárreiður ríkisins sem hafi með höndum formlegt fyrirsvar gagnvart ESA og samhæfingu í málaflokknum og veiti öðrum stjórnvöldum leiðbeiningar. Þá er Deggendorf-reglunni svonefndu fundinn staður í frumvarpinu, en hún felur í sér að á meðan ósamrýmanleg ríkisaðstoð er óuppgerð af hálfu fyrirtækis, samkvæmt ákvörðun ESA, er almennt ekki hægt að veita því nýja ríkisaðstoð af neinu tagi.

1. Gildandi lög og reglur

Ákvæði um eftirlit með ríkisaðstoð voru fyrst lögfest á Íslandi með samkeppnislögum nr. 8/1993. Rétt þótti að fella inn í samkeppnislög ákvæði er vörðuðu skuldbindingar EES-samningsins um ríkisaðstoð, sem lögfesta þurfti sérstaklega, enda væru reglur um ríkisaðstoð nátengdar samkeppnisreglum samningsins. Fram kom í athugasemdum við frumvarp það sem varð að samkeppnislögum árið 1993 að án reglna EES-samningsins um ríkisaðstoð væri „unnt að raska samkeppnisaðstöðu fyrirtækja á hinum sameiginlega markaði á margvíslegan hátt með því að veita einstökum fyrirtækjum fjárhagsstuðning frá hinu opinbera.“ Með frumvarpi þessu er lagt til að þau ákvæði sem varða ríkisaðstoð og var á sínum tíma fundinn staður í samkeppnislögum nr. 8/1993 og er nú að finna í samkeppnislögum nr. 44/2005, verði færð yfir í sérlög um meðferð ríkisaðstoðarmála. Um leið verði lögfest nokkur nýmæli sem leiða af breytingum sem gerðar hafa verið á bókun 3 með SED og varða eftirlit með ríkisaðstoð. Með frumvarpi til heildarlaga um málaflokkinn eru tekin saman á einn stað ákvæði sem varða hlutverk stjórnvalda og sem varða starfssvið og valdheimildir ESA í málaflokknum. Þau ákvæði sem flytjast úr samkepnislögum eru sem hér segir:

* Ákvæði um einkavaldheimildir ESA þegar kemur að meðferð ríkisaðstoðarmála.
* Ákvæði um afturköllun (endurheimt) ólögmætrar og ósamrýmanlegrar ríkisaðstoðar.
* Reglugerðarheimild.

Reglur um valdheimildir ESA og málsmeðferð stofnunarinnar er að finna í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) og í samningi EFTA-ríkjanna um eftirlitsstofnun og dómstól (SED), sem gerður var í tengslum við EES-samninginn. Bókun 3 með SED fjallar um störf og valdsvið ESA á sviði ríkisaðstoðar. Bókunin hefur tekið breytingum til samræmis við breytingar á bókun 26 við EES-samninginn, um valdsvið og störf eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar. Í bókun 26 við EES-samninginn eru teknar upp reglugerðir ESB um heimildir framkvæmdastjórnarinnar á sviði ríkisaðstoðar og kveður bókunin á um að með SED skuli ESA falið sams konar valdsvið og svipuð störf og framkvæmdastjórn ESB hefur verið falið við beitingu ríkisaðstoðarreglna.

Efnisreglur um ríkisaðstoð, þ.e. hvenær ríkisaðstoð telst lögmæt og samrýmanleg EES-samningnum er einkum að finna í 59.-61. gr. samningsins og afleiddum EES-gerðum. Frumvarp þetta hefur ekki áhrif á heimildir til að veita ríkisaðstoð.

1. Leiðir til að ná markmiðum sem að er stefnt

Með frumvarpi þessu er stefnt að því að tryggja fullnægjandi eftirlit með ríkisaðstoð og skilvirka framkvæmd ríkisaðstoðarmála, í samræmi við bókun 3 við SED, með lögfestingu ákvæða um samskipti stjórnvalda og einkaréttarlegra aðila við Eftirlitsstofnun EFTA. Að því marki sem málsmeðferðarreglugerðin felur í sér íþyngjandi reglur verður ekki hjá því komist að tryggja ákvæðum hennar lagastoð. Lagastoð er þannig grundvöllur fyrir skilvirku eftirlit ESA með ríkisaðstoð og lagalega stöðu ákvæða í samningi EFTA-ríkjanna um eftirlitsstofnun og dómstól (SED) sem lúta að samskiptum stofnunarinnar við innlend stjórnvöld og fyrirtæki.

Málsmeðferðarreglugerð (ESB) 2015/1589 og samsvarandi breytingum á bókun 3 við SED er ætlað að bæta málsmeðferð ríkisaðstoðarmála með þrenns konar hætti. *Í fyrsta lagi* er henni ætlað að stuðla að skilvirkari meðhöndlun kvartana sem berast eftirlitsaðilum. *Í öðru lagi* að tryggja að eftirlitsaðilar hafi betri upplýsingar að vinna úr við meðferð ríkisaðstoðarmála og *í þriðja lagi* að bæta samvinnu eftirlitsaðila við innlenda dómstóla. Tveir síðarnefndu þættirnir kalla á lagabreytingar hér á landi, líkt og nánar greinir hér á eftir. Enda þótt um sé að ræða nýmæli að því er varðar eftirlit með ríkisaðstoð þá eiga breytingarnar sér samsvörun í fyrirliggjandi heimildum ESA vegna eftirlits á sviði samkeppnismála, sem innleiddar hafa verið í samkeppnislögum nr. 44/2005.

Í dag eru ákvæði um meðferð ríkisaðstoðarmála að finna í samkeppnislögum og mögulegt væri að bæta nauðsynlegum viðbótarákvæðum við lögin. Sú leið sem fyrir vali varð er að sameina ákvæði úr þeim lögum við nýmæli sem fyrir liggur að þurfi að gefa lagastoð, í heildstæðan lagabálk um meðferð ríkisaðstoðarmála. Í ljósi þess að réttarsviðin tvö, samkeppnisréttur og ríkisaðstoðarréttur, eru ólík þótt þau séu skyld, eykur það skýrleika og aðgengi að reglum um meðferð ríkisaðstoðarmála að skilja þær frá reglum samkeppnislaga.

1. Álitamál í tengslum við framsal sektarvalds og dómsvalds

Ítarlega er gerð grein fyrir stjórnskipulegum álitamálum í tengslum við mögulega innleiðingu málsmeðferðarinnar í álitsgerð þriggja ráðuneyta til Alþingis frá maí 2015, sem unnin var í samræmi við reglur um þinglega meðferð EES-mála. Niðurstaða hennar var að framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds í tengslum við innleiðinguna myndi ekki brjóta í bága við ákvæði stjórnarskrár. Það væri vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og yrði ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.

Nokkrum sinnum áður hefur reynt á heimildir löggjafans til framsals á sektarvaldi til ESA. Í því sambandi hefur m.a. verið horft til þess hvort viðkomandi reglur taki til fárra aðila og hvort þær gildi á þröngu sviði. Alþingi hefur, sem handhafi löggjafarvalds, svigrúm til að meta endanlega hvort tiltekinn þjóðréttarsamningur brjóti í bága við stjórnarskrána eða ekki en telja má ljóst að þær nýju heimildir sem fjallað er um í þessu frumvarpi séu, í samanburði við aðrar heimildir sem talist hafa rúmast innan marka stjórnarskrárinnar, vel forsvaranlegar samkvæmt venjuhelguðum reglum við túlkun stjórnarskrárinnar.

Einnig má hér benda á umfjöllun í athugasemdum við frumvarp það sem varð að samkeppnislögum nr. 44/2005. Þar var m.a. vísað til álitsgerðar prófessors Davíðs Þórs Björgvinssonar um valdheimildir löggjafans til að hlutast til um meðferð dómsvalds og framsal valdheimilda til alþjóðlegra stofnana m.t.t. ákvæða stjórnarskrárinnar. Í athugasemdum með 27. gr. frumvarpsins var farið yfir niðurstöður úttektarinnar, en þar sagði m.a.:

„[…] Í álitsgerð þessari er byggt á þeirri forsendu að í íslenskum rétti gildi venjuhelguð regla um að hinum almenna löggjafa sé að uppfylltum ákveðnum skilyrðum heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana.

[…] Framangreind óskráð regla er á því reist að í lagaframkvæmd og fræðikenningum hafi verið við það miðað að heimilt sé í takmörkuðu mæli að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana. Skýrasta dæmið um þetta er EES-samningurinn sjálfur. Mikilvæg réttarpólitísk og lögfræðileg rök hníga til þess að löggjafanum sé játað svigrúm til þess að mæla fyrir um takmarkað framsal einstakra valdheimilda ríkisins til slíkra stofnana til að greiða fyrir alþjóðasamskiptum og þá ekki síður til að tryggja réttarvernd og réttarstöðu Íslendinga og íslenskra fyrirtækja sem taka þátt í alþjóðlegum viðskiptum. Alþingi er valdamesta stofnun íslenska ríkisins og þingmenn sæta pólitískri ábyrgð. Við mat á svigrúmi sínu til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnunar getur Alþingi því gert að sínum þau réttarpólitísku og lögfræðilegu rök, sem rakin eru í álitsgerð þessari. Þessi réttarpólitísku og lögfræðilegu rök eru jafngild og hafa sambærilegt vægi þótt heimilt sé að breyta stjórnarskrá og mæla fyrir um heimild til framsals ríkisvalds í henni, enda vandséð að slík heimild yrði nokkurn tímann orðuð þannig að hún leysi í eitt skipti fyrir öll úr þeim vafamálum sem upp geta komið við framsal ríkisvalds. Að því leyti skipta þessi rök einnig máli við þær aðstæður og löggjafinn gæti staðið með svipuðum hætti frammi fyrir því að taka afstöðu til þeirra við beitingu slíks ákvæðis.

[…] Með vísan til þeirra réttarpólitísku og lögfræðilegu röksemda, sem raktar hafa verið, og lagaframkvæmdar og fræðikenninga, sbr. og 2. tl. hér að framan, er því haldið fram hér að samkvæmt íslenskum rétti gildi nú þegar regla sem heimilar hinum almenna löggjafa framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í takmörkuðum mæli. Regluna má orða svo:

Framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er að vissu marki heimilt að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum: (i) að framsalið sé byggt á lögum, (ii) það sé afmarkað og vel skilgreint, (iii) það sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegnana, (iv) það sé byggt á samningi sem kveði á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mæli fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja, (v) að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnsýslu, (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara, (vii) framsalið má ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá, (viii) framsalið sé afturkallanlegt. […]“

Reglugerð (ESB) 2015/1589 hefur sætt meðferð samkvæmt reglum forsætisnefndar Alþingis um þinglega meðferð EES-mála, sem settar eru á grundvelli 37. gr. laga um þingsköp Alþingis. Samhliða meðferð þessa frumvarps hefur Alþingi til meðferðar tillögu til þingsályktunar um heimild til staðfestingar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðar (ESB) 2015/1589. Vísast til umfjöllunar um stjórnskipuleg álitamál í athugasemdum við tillöguna.

1. Samræming og fyrirsvar í ríkisaðstoðarmálum og samanburður við önnur lönd

Í EFTA-ríkjunum og aðildarríkjum ESB er forsvar í ríkisaðstoðarmálum ætíð á hendi tiltekins ráðuneytis eða stofnunar, sem veitir öðrum stjórnvöldum aðstoð í samskiptum við Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn ESB, vegna fyrirhugaðra ráðstafana sem fela í sér ríkisaðstoð og vegna eftirlits með ráðstöfunum sem hrint hefur verið í framkvæmd. Hlutaðeigandi ráðuneyti sér um að koma á framfæri upplýsingum sem tengjast eftirlitinu, t.a.m. árlegum skýrslum um veitta ríkisaðstoð næstliðins árs. Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með samskipti íslenskra stjórnvalda við ESA í ríkisaðstoðar­málum, í samvinnu við þau ráðuneyti, sveitarfélög, stofnanir og fyrirtæki sem bera ábyrgð á viðkomandi ráðstöfunum. Ráðuneytið er þannig öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um hvernig skuli brugðist við fyrirspurnum frá ESA og hvernig tilkynningum stjórnvalda um ríkisaðstoð skuli hagað. Samskiptin eru formlega á hendi ráðuneytisins sem hefur forsvar í málaflokknum fyrir hönd stjórnvalda. Þau stjórnvöld sem að ráðstöfununum standa hverju sinni bera engu að síður ábyrgð á eigin ráðstöfunum. Þeim ber að taka afstöðu til þess hvort um ríkisaðstoð er að ræða og útbúa nauðsynlegar upplýsingar vegna slíkra mála.

Hér á landi líkt og í öðrum löndum EES er á ábyrgð viðkomandi aðstoðarveitanda, þ.e. fagráðuneytis, sveitarfélags, fyrirtækis eða stofnunar, að leitast við að ráðstafanir sem fela í sér ríkisaðstoð samrýmist ákvæðum EES-samningsins (og samsvarandi ákvæðum sáttmálans um starfshætti ESB). Þeir þættir sem helst koma við sögu í undirbúningi ráðstafana sem fela í sér ríkisaðstoð og í mati á samrýmanleika þeirra við framkvæmd EES-samningsins eru:

a) tilgangur aðstoðarinnar,

b) styrkfjárhæð og –hlutfall,

c) væntanlegir styrkþegar og hvernig þeir eru valdir,

d) áhrif ráðstafananna á samkeppni og viðskipti og

Meginhlutverk fjármála- og efnahagsráðuneytisins þegar kemur að ríkisaðstoðarmálum er að veita leiðsögn og ráðgjöf varðandi gildandi reglur og tryggja samræmingu, m.a. í samskiptum við ESA. Auk þess kemur ráðuneytið fram fyrir hönd íslenskra stjórnvalda í samráðshópum í tengslum við þróun afleiddra reglna, sem að jafnaði er stýrt af framkvæmdastjórn ESB með þátttöku aðildarríkja ESB, ESA og EFTA-ríkja. Slíkar reglur eru aðlagaðar og teknar upp í EES-samninginn eða í leiðbeiningar ESA.

Íslensk stjórnvöld geta í flestum tilvikum leyst úr því hvort ráðstafanir feli í sér ríkisaðstoð, en hafa ekki úrskurðarvald um að hvaða marki slík aðstoð sé samrýmanleg EES-samningnum og innri markaðnum, heldur er það á valdsviði ESA, nema aðstoðin sé undanþegin tilkynningarskyldu. Það getur flýtt fyrir ríkisaðstoðarmáli að viðkomandi stjórnvöld hafi samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið áður en endanleg útfærsla ráðstafana er ákveðin. Slík samvinna er einkum aðkallandi þegar vafi leikur á um að hvaða marki fjármögnun, íhlutun eða samstarf kann að fela í sér ríkisaðstoð og ef svo er, hvernig ráðstöfun samrýmst ríkisaðstoðarreglum.

Í Danmörku er ráðgjafar- og samræmingarhlutverk á hendi skrifstofu ríkisaðstoðar (d. *statsstøttesekretariatet*) í efnahagsráðuneyti landsins (d. *Erhvervsministeriet*), sem veitir öðrum stjórnvöldum aðstoð og leiðbeiningar. Ráðuneytið veitir m.a. umsagnir um öll lagafrumvörp á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar (d. *regenerings lovprogram*) sem kunna að fela í sér ríkisaðstoð. Slíkt fyrirkomulag er ekki við lýði hér á landi enda þótt önnur ráðuneyti geti óskað eftir slíkri leiðsögn í einstaka málum. Í Svíþjóð og Finnlandi er málaflokkurinn á hendi viðskiptaráðuneytisins (s. *Näringsdepartementet*) og atvinnumála- og viðskiptaráðuneytisins (f. *työ- ja elinkeinoministeriön*) sem hafa sambærileg verkefni. Samhæfing á sviði ríkisaðstoðar í Noregi er á hendi viðskipta- og fiskveiðimálaráðuneytisins (n. *nærings- og fiskeridepartementet*) en var áður hjá ráðuneyti endurbóta, stjórnsýslu og kirkjumála (n. *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*).

Ákvæði um eftirlit með ríkisaðstoðarmálum í Danmörku er að finna í þarlendum lögum um eftirlit með ríkisaðstoð (d. *lov om kontrol angående statsstøtte (Europa-Kommissionens kontrolbesøg i Danmark*). Í Svíþjóð gilda lög um beitingu reglna Evrópusambandsins um ríkisaðstoð frá 2013 (s. *lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler*). Í Finnlandi fer um meðferð ríkisaðstoðarmála samkvæmt lögum nr. 300/2001, um beitingu tiltekinna ákvæða í reglum Evrópubandalagsins um ríkisaðstoð (f. *laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisön säännösten soveltamisesta*, s. *lag om tillämpning av vissa av Europeiska gemenskapernas bestämmelser om statligt stöd*). Ákvæði tryggja skilvirkt eftirlit ESA með ríkisaðstoðarmálum í Noregi er að finna í lögum um opinbera styrki (n. *lov om offentlig støtte*). Í Noregi voru reglur sem tryggja eftirlit með ríkisaðstoð settar með sérlögum í upphafi EES-samstarfsins, en þau lög eru til endurskoðunar. Á Íslandi var slíkum ákvæðum komið fyrir í XI. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. nú lög nr. 44/2005. Lagt er til að sett verði sérlög um málaflokkinn með frumvarpi þessu.

Þau stjórnvöld sem bera ábyrgð á ráðstöfunum, eftir atvikum í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneytið sem hefur með höndum samhæfingarhlutverk og er í forsvari í samskiptum við ESA vegna ríkisaðstoðarmála, þurfa gjarnan að kalla eftir upplýsingum frá fyrirtækjum sem kunna að búa yfir upplýsingum sem þörf er á í tengslum við mat á því hvort ráðstöfun feli í sér ríkisaðstoð og hvort sú aðstoð samrýmist EES-samningnum. Eftir atvikum eru upplýsingar bornar undir ESA og eru stjórnvöld jafnframt skuldbundin til þess að starfa að heilindum með ESA vegna eftirlits með ríkisaðstoð.

Í norskum lögum um ríkisaðstoð er sérstaklega kveðið á um að ráðuneytið sem fer með samskipti við ESA vegna ríkisaðstoðarmála skeri úr um hvort fyrirhugaðar ráðstafanir falli undir gildissvið laganna. Svipaður háttur er hafður á í Danmörku. Ekki er talin þörf á að innleiða slíka skyldu hér á landi heldur er þeim stjórnvöldum sem bera ábyrgð á fyrirhuguðum ráðstöfunum eftirlátið að leita eftir leiðbeiningum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, telji þau vafa leika á um hvort og þá með hvaða hætti reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð taki til ráðstafana. Í Svíþjóð, þar sem leiðbeiningar- og samhæfingarhlutverk í ríkisaðstoðarmálum er á hendi viðskiptaráðuneytisins, er öðrum stjórnvöldum skylt að leita samþykkis ráðuneytisins fyrir hvers konar ráðstöfunum sem fela í sér ríkisaðstoð. Ekki þykir þörf á að taka upp slíkt kerfi hér á landi þar sem reynslan hefur sýnt að samráð vegna ríkisaðstoðarmála gengur almennt vel sökum stuttra boðleiða í íslenskri stjórnsýslu og stöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins innan hennar.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Frumvarp þetta er lagt fram til þess að leiða í lög nauðsynleg ákvæði vegna upptöku reglugerðar (ESB) 2015/1589 í EES-samninginn og hliðstæðra breytinga á bókun 3 við SED, svo sem getið er að framan. Fyrirhuguðu upptaka gerðarinnar gaf tilefni til að meta hvort fyrir hendi væru stjórnskipulegir annmarkar og sætti frumvarpið þinglegri meðferð í samræmi við það svo sem getið er í kafla III.5 hér að framan.

Nauðsynlegt er, vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum, að lögfesta ákvæði sem tengjast upplýsingaöflun ESA, sektarheimildum er varða slíka upplýsingaöflun, og samstarf ESA við innlenda dómstóla. Kveðið er á um þessar valdheimildir ESA og fyrirkomulag samstarfs ESA við innlenda dómstóla í framangreindri reglugerð (ESB) 2015/1589 og breytingum á bókun 3. Frumvarpinu er þó ekki ætlað að innleiða umrædda EES-gerð með hefðbundnum hætti, en reglugerðir ESB eru almennt innleiddar með því að þær eru teknar í heild sinni upp í landsrétt, sbr. 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Þar sem gerðin er tekin upp í bókun 26 við EES-samninginn er ekki um hefðbundna innleiðingu reglugerðar ESB að ræða heldur er í frumvarpinu einungis lögð til lögfesting ákvæða sem kalla á lagastoð. Gerðin verður að öðru leyti ekki innleidd í landsrétt.

Í kafla II að framan er útlistað að hvaða marki ákvæðum frumvarpsins er ætlað að veita tilteknum ákvæðum í reglugerð (ESB) 2015/1589 lagastoð og hvaða hlutar frumvarpsins fela í sér lögfestingu annarra þátta í málsmeðferð ríkisaðstoðarmála, sem flesta má þegar finna í núgildandi samkeppnislögum.

Frumvarp þetta felur ekki í sér ný ákvæði um eftirlit með starfsemi fyrirtækja og því fylgir frumvarpinu ekki gátlisti um mat á eftirlitsreglum, sbr. lög um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999. Á sviði ríkisaðstoðar hefur eftirlit sem er í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) orðið til þess að minni þörf er fyrir innanlandseftirlit með ríkisaðstoð hér á landi. Þó hefur Samkeppniseftirlitið heimildir til eftirlits og íhlutunar sem getur skarast við eftirlit ESA, vegna athafna fyrirtækja sem njóta opinbers stuðnings eða einkaréttar í atvinnurekstri.

V. Samráð

Í frumvarpi þessi er kveðið á um stjórnsýsluframkvæmd og jafnframt um skyldur lögaðila þegar álitamál um ríkisaðstoð vakna. Það er hagsmunamál fyrirtækja að meðferð ríkisaðstoðarmála sé skilvirk og í þágu fyrirtækja og neytenda að eftirlit skili árangri. Þá er það líkt og endranær kappsmál að sambærilegar reglur gildi um samkeppni fyrirtækja á innri markaðnum.

Áform um lagasetningu voru kynnt öðrum ráðuneytum í innra samráði og í kjölfarið, í janúar 2019, á opnum samráðsvef þar sem tvær umsagnir bárust. Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga var á það bent að í Noregi væri talið að innleiðing málsmeðferðarreglugerðarinnar hefði áhrif á sveitarfélög, þótt ætla megi að sjaldan reyni á þær nýju reglur sem hún felur í sér. Sú ábending er rétt, enda falla öll fyrirtæki í skilningi EES-réttar, þ.e. hvers kyns efnahagsleg starfsemi óháð formi og eignarhaldi, undir gildissvið reglna um ríkisaðstoð. Þar á meðal geta verið rekstrareiningar sem reknar eru af sveitarfélögum. Áhrif reglna sem leiða af málsmeðferðarreglugerðinni eru einkum bundin við stærri fyrirtæki og ráðstafanir opinberra aðila sem hafa umtalsverð áhrif á samkeppni á innri markaðnum. Þá reynir ekki heimildir til þess óska eftir upplýsingum beint frá fyrirtækjum nema upplýsingaöflun hafi reynst óskilvirk undir rekstri máls. Hefðbundin upplýsingaöflun ESA felur í sér að stjórnvöld eru beðin um upplýsingar, sem þau afla m.a. frá fyrirtækjum, þ. á m. frá fyrirtækjum í eigu sveitarfélaga. Vafi er á því að fyrirtæki í opinberri eigu muni eiga í erfiðleikum með að veita upplýsingar sem ESA telur þörf á við rannsókn ríkisaðstoðarmáls.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins var áhersla lögð á að við frumvarpsgerð yrði, að því er varðar sektir vegna ófullnægjandi upplýsingagjafar, gætt að því meðalhófi sem málsmeðferðarreglugerðin leggur sjálf upp með. Það sjónarmið er réttmætt og ástæða til að tíunda framangreindan varnagla í frumvarpstextanum, að því er varðar upplýsingar sem fyrirtæki eru krafin um beint, enda þótt slíkar beiðnir muni heyra til undantekninga. Þá verður ESA jafnframt að hlíta þeim ströngu skilyrðum sem fram koma í málsmeðferðarreglugerðinni og bókun 3 við SED.

Í febrúar 2019 voru drög að frumvarpinu kynnt á samráðsvef stjórnvalda. [Hér koma upplýsingar um athugasemdir sem berast í samráðsferli um frumvarpsdrög og um viðbrögð við þeim.]

VI. Mat á áhrifum

1. Almennt

Með vísan til þess að ákvæði frumvarpsins eru að stórum hluta annað hvort þegar að finna í samkeppnislögum eða þegar fylgt í framkvæmd eru afleiðingar af samþykkt frumvarpsins hverfandi, að því frátöldu að það kann að leiða til meiri reglufestu.

Að því er varðar mat á áhrifum á helstu hagsmunaaðila má líta til þess hve stór hópurinn sem frumvarpið hefur áhrif á, hversu mikil áhrifin séu, hversu tíð þau eru og hver sé hættan á ótilætluðum áhrifum. Í reynd hefur frumvarpið möguleg áhrif á alla þá aðila sem hafa með höndum efnahagslega starfsemi, þ.e. bjóða fram vöru eða þjónustu á markaði. Áhrif nýmæla koma hins vegar ekki fram nema í tengslum við áætlanir um að veita ríkisaðstoð eða vegna athugunar ESA á mögulegri ríkisaðstoð og þá aðeins ef nýmæli frumvarpsins varðandi upplýsingagjöf til ESA koma til framkvæmda. Slík mál verða fátíð. Vandséð er að ótilætluðum áhrifum verði til að dreifa. Allar réttarbætur á sviði ríkisaðstoðar geta þó aukið möguleika fyrirtækja til þess að mæta samkeppni á jafnræðisgrundvelli.

Frumvarpið mælir fyrir um réttindi og skyldur opinberra aðila og fyrirtækja. Hvað opinbera aðila snertir kveða fyrirmæli frumvarpsins á um skyldu til upplýsingagjafar í samræmi við þjóðaréttarlegar skuldbindingar Íslands. Að því er varðar lögaðila er í frumvarpinu kveðið á um skyldu til upplýsingagjafar sem nauðsynleg er til að Ísland geti uppfyllt skuldbindingar á vettvangi EES-samstarfsins. Svör við upplýsingabeiðnum geta útheimt vinnu við að útbúa og taka saman upplýsingar. Ekki er nein umtalasverð breyting á þessum þáttum frá núverandi framkvæmd.

Öllu meira íþyngjandi nýmæli sem undirbyggja heimildir eftirlitsstofnunarinnar til að leggja á sektir. Gengið er út frá því að ávinningur af skilvirkara eftirliti með ríkisaðstoð á Evrópska efnahagssvæðinu, fyrir samkeppni á sameiginlega markaðnum og fyrir viðskipti milli samningsaðila, vegi mun þyngra en þau íþyngjandi áhrif. Í frumvarpinu er einnig kveðið á um nýjar heimildir vegna samstarfs Eftirlitsstofnunar EFTA við innlenda dómstóla. Kostnaður vegna slíkrar samvinnu er hverfandi.

Mikilvægt er að móttakendur ríkisaðstoðar séu meðvitaðir um afleiðingar þess að ráðstöfunum sé hrint í framkvæmd án þess að hugað hafi verið nægilega að því hvort þær samrýmist EES-samningnum. Vonir standa til þess að frumvarp þetta, verði það að lögum, muni stuðla að betri framkvæmd á þessu sviði á Íslandi, af hálfu bæði stjórnvalda og fyrirtækja.

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011

Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér frá gildandi lagaumhverfi munu ekki sem slíkar hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Ekki gert ráð fyrir að viðbótarheimildir við eftirlit með ríkisaðstoð kalli á aukna vinnu af hálfu sveitarfélaga frekar en annarra stjórnvalda. Að því sögðu fellur hvers konar efnahagsleg starfsemi undir gildissvið frumvarpsins og því snertir frumvarpið sveitarfélög þótt það hafi ekki bein áhrif á fjárhag þeirra. Ekki er hægt að útiloka að frumvarpið muni leiða til betri framfylgni við reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð og þar með óbeint til hagkvæmari og markvissari nýtingar opinberra fjármuna, m.a. af hálfu sveitarfélaga.

1. Mat á nauðsyn eftirlitsreglna skv. lögum um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999

Frumvarp þetta tekur fyrst og fremst til samskipta íslenskra stjórnvalda og fyrirtækja við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) vegna eftirlits stofnunarinnar með ríkisaðstoð, sbr. 62. gr. EES-samningsins. Í frumvarpinu er ekki stofnað til eftirlits heldur kveðið á um lagastoð fyrir eftirliti sem þegar hefur verið stofnað til af hálfu EFTA-ríkjanna. Frumvarpið kynnir til leiks nýjar heimildir fyrir slíku eftirliti, en sambærileg ákvæði um eftirlit var þó áður að finna í meginmáli SED. Nýmæli frumvarpsins sem fela í sér heimild til að kalla eftir upplýsingum þegar önnur úrræði til upplýsingaöflunar hafa ekki skilað árangri eru nauðsynleg til að eftirlit með ríkisaðstoð skili árangri. Sérstaklega er kveðið á um tilhlýðilegt tillit til meginreglnanna um meðalhóf og sanngirni, einkum að því er varðar lítil og meðalstór fyrirtæki, í þeim EES-gerðum sem ESA ber að fylgja, sem og ákvæðum frumvarpsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um gildissvið. Skyldur stjórnvalda og fyrirtækja vegna eftirlits með ríkisaðstoð hafa fram til þessa verið skilgreindar í samkeppnislögum, en frumvarpinu er ætlað að leysa þau ákvæði af hólmi og undirbyggja betur meðferð ríkisaðstoðarmála sem koma til kasta stjórnvalda.

Í 1. mgr. er vísað til skilgreiningar á ríkisaðstoð sem fram kemur í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Í þeirri grein, sem á sér hliðstæðu í 107. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SUSE), er kveðið á um að ríkisaðstoð sé að meginstefnu til andstæð markmiðum EES-samningsins en jafnframt er í greininni tilgreind aðstoð sem skal teljast eða getur talist samrýmanleg framkvæmd samningsins.

Í 2. mgr. kemur fram að eftir því sem við á gildi ákvæði frumvarpsins sem varða upplýsingagjöf einnig um upplýsingar er tengjast öðrum alþjóðaskuldbindingum en EES-samningnum. Sérstaklega eru tilgreindar reglur Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), en Ísland er aðili að samningi WTO um styrki og jöfnunarráðstafanir, sem er viðauki við Marakess-samninginn um stofnun WTO frá 1994. Verði frumvarpið að lögum munu þau því taka til skýrslugjafar og annarra upplýsinga um ríkisaðstoð sem Ísland er skuldbundið að þjóðarétti til að veita. Sem dæmi um aðra milliríkjasamninga sem lögin kunna að eiga við um má nefna Hoyvíkur-samninginn milli Íslands og Færeyja sem öðlaðist gildi 1. nóvember 2006 í samræmi við þingsályktunartillögu Alþingis nr. 21/132 um fullgildingu samningsins, en reglur um ríkisaðstoð er finna í H-lið 2. mgr. 5. gr. samningsins.

Í frumvarpinu er ekki sérstök markmiðsgrein en um markmið reglna um ríkisaðstoð almennt má vísa til athugasemda við 61. gr. EES-samningsins, í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 2/1993, þar sem sagði að markmið greinarinnar væri „að tryggja sem jöfnust samkeppnisskilyrði og sem greiðust viðskipti“.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er vísað til 61. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, og skylda stjórnvalda sem af greininni leiðir áréttuð. Ákvæðið tekur til stjórnvalda, þ.e. ráðuneyta, ríkisstofnana og sveitarfélaga, sem og annarra aðila sem geta talist veitendur ríkisaðstoðar samkvæmt 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Undir viðeigandi ráðstafanir geta t.a.m. fallið tilkynningar til ESA, en stjórnvöld eru almennt skuldbundin til þess að upplýsa ESA um fyrirætlanir sínar um að veita ríkisaðstoð, áður en þær koma til framkvæmdar, sbr. 3. mgr. 1. gr. I. hluta bókunar 3 við SED. Þó geta ráðstafanirnar verið undanþegnar tilkynningarskyldu sé skilyrðum þar að lútandi fullnægt.

Í 2. mgr. er áréttuð skylda stjórnvalda til að láta af hendi upplýsingar sem aflað er vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð. Þessi skylda stjórnvalda leiðir af 2. mgr. 2. gr., 1. og 2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 12. gr. II. hluta bókunar 3 við SED. Með ákvæðinu er styrkari stoðum skotið undir núverandi framkvæmd. Jafnframt er áréttað að fjármála- og efnahagsráðuneytið fari með samhæfingarhlutverk þegar kemur að samskiptum við ESA og veiti leiðbeiningar við meðferð ríkis­aðstoðarmála. Fjallað er um hlutverk ráðuneytisins í málaflokknum í 6. kafla III. hluta almennra athugasemda.

Í 3. mgr., sem kemur í stað 1. málsl. 30. gr. gildandi samkeppnislaga, kemur fram að á meðan ríkisaðstoðarmál eru til meðferðar hjá Eftirlitsstofnun EFTA skuli innlend stjórnvöld ekki úrskurða í þeim. Yfirvöld á Íslandi hafa ýmsar almennar heimildir til að grípa til aðgerða í tengslum við athafnir opinberra aðila sem kunna að hafa áhrif á samkeppni. Til að mynda er Samkeppniseftirlitinu heimilt að beina tilmælum til stjórnvalda vegna athafna eða lagaákvæða sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. c-lið 8. gr. og b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Þessar heimildir geta skarast við ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins, en af 62. gr. EES-samningsins leiðir að ESA hefur einkavaldheimildir (*e. exclusive competence, d.* *enekompetence*) til eftirlits með ríkisaðstoð á yfirráðasvæðum EFTA-ríkjanna. Samkvæmt bókun 35 við EES-samninginn er Ísland skuldbundið til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í tilvikum þar sem komið getur til árekstra á milli EES-reglna og annarra lagareglna. Þykir því rétt að halda við þessu ákvæði. Í ákvæði samkeppnislaga er kveðið á um að reglan gildi þegar ríkisaðstoð hefur verið tilkynnt en lagt er til hér að hún gildi jafnframt þegar ESA hefur að eigin frumkvæði eða í kjölfar kvörtunar ákveðið að taka mál til athugunar.

Í 4. mgr. er sérstakt ákvæði um upplýsingaskyldu vegna skýrslugerðar. Samkvæmt 26. gr. II. hluta bókunar 3 skulu EFTA-ríkin á hverju ári láta ESA í té skýrslu um ríkisaðstoð næstliðins árs og getur þurft að kalla eftir upplýsingum vegna slíkrar skýrslugerðar frá bæði stjórnvöldum og fyrirtækjum. Þá geta verið sérstök skilyrði um skýrslugjöf í ákvörðunum ESA á sviði ríkisaðstoðar eða í þeim undanþágureglum sem stjórnvöld styðjast við. Þær fjárhagslegu upplýsingar sem um ræðir eru einkum nýttar af ESA til að taka saman tölfræðileg gögn, s.s. um hlutfall tiltekinna tegunda ríkisaðstoðar af landsframleiðslu, til samanburðar við önnur ríki. Ennfremur tekur greinin til opinberrar birtingar upplýsinga, en með ríkisaðstoð er ráðstafað fjárhagslegum hagsmunum hins opinbera og því sterkur réttur almennings til aðgangs að upplýsingum um aðstoðarþega og fjárhæðir. Með vísan í 2. mgr. 1. gr. frum­varpsins geta ákvæði 4. mgr. 2. gr. einnig verið grundvöllur fyrir söfnun og miðlun upplýsinga vegna annarra alþjóðlegra skuldbindinga sem tengjast ríkisaðstoð eða ríkis­styrkjum.

Í lokamálsgreininni er fjallað um aðgang almennings að gögnum sem tengjast meðferð ríkisaðstoðarmála á meðan þeim er ólokið. Nauðsynlegt er að kveða á um sérstakar takmarkanir vegna slíkra upplýsinga, sér í lagi í tengslum við 1.-3. mgr. 2. gr., enda varða þær gjarnan mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni fyrirtækja, auk þess sem sjónarmið um traust og trúnað milli stjórnvalda og ESA á meðan mál eru til skoðunar eiga við, sbr. 2. mgr. 4. gr. og 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga. Þannig er komið í veg fyrir að gögn er varða eftirlit með ríkisaðstoð eða tilkynningarskyldu stjórnvalda, sem gætu haft neikvæð áhrif á samvinnu stjórnvalda við ESA og valdið viðkomandi fyrirtækjum skaða ef aðgangur yrði veitur að þeim, verði undirorpin ríkum upplýsingarétti. Enda þótt athuganir á ríkisaðstoð eða mögulegri ríkisaðstoð geti tengst ráðstöfun opinberra hagsmuna er það ekki sjálfgefið að lögaðilar sem sæta slíkri athugun séu settir í þá stöðu að aðgangur að viðskiptaupplýsingum sé langt umfram það sem gildir um samkeppnisaðila. Þagnarskylda sú sem lögð er til í ákvæðinu tekur til starfsmanna og annarra sem koma að slíkum málum á vegum stjórnvalda. Þegar ESA hefur lokið athugun á máli gilda hefðbundnar takmarkanir á upplýsingarétti almennings um gögn í vörslum stjórnvalda, sem einkum varða viðskiptahagsmuni lögaðila.

Um 3. gr.

Í 1. og 2. mgr. greinarinnar, sem koma í stað sambærilegra ákvæða í 3. mgr. 31. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, er áréttuð skylda þiggjanda ríkisaðstoðar til þess að endurgreiða aðstoðina að fenginni ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA þar um. Tilgangur endurgreiðslu er að bæta úr þeirri röskun á markaði sem hlýst af veitingu ósamrýmanlegrar ríkisaðstoðar. Orðunum „eða annan fjárhagsstuðning úr opinberum sjóðum“, sem er að finna í ákvæði samkeppnislaga, er sleppt í 1. mgr., með vísan til þess að vald til að skera úr um hvort fjárhagsstuðningur teljist ríkisaðstoð er á hendi ESA og einungis getur komið til ákvörðunar af hálfu ESA um afturköllun fjárhagsstuðnings úr opinberum sjóðum þegar stuðningurinn felur í sér ríkisaðstoð. Í ákvörðunum ESA um endurgreiðslu er tilgreint að greiða skuli endurgreiðsluvexti og er byggt á vaxtaákvörðunum sem ESA birtir reglulega að höfðu samráði við stjórnvöld.

Líkt og fram kom í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að eldri samkeppnislögum nr. 8/1993 yrði afturköllun ósamrýmanlegrar ríkisaðstoðar marklaus ef skaðabótaskylda myndi skapast vegna hennar og því er sérstaklega tekið fyrir slíkar kröfur í 2. mgr. Samkvæmt dóma- og stjórnsýsluframkvæmd Evrópuréttar getur skylda til að endurheimta ríkisaðstoð einungis fallið niður þegar ómögulegt er með öllu að fullnusta ákvörðun ESA. Hvenær fullnægjandi endurheimtur hafa átt sér stað, sem og hvort ómöguleiki er fyrir hendi, er háð afstöðu ESA.

Skylda stjórnvalda til að endurheimta ólögmæta ríkisaðstoð stofnast að jafnaði þegar ákvörðun ESA þess efnis er birt stjórnvöldum. Mál sem höfðað er fyrir EFTA-dómstólnum til ógildingar slíkrar ákvörðunar frestar ekki fullnustu hennar. Með endurgreiðslu ber þiggjanda ríkisaðstoðar að láta af hendi það hagræði sem hann naut að mati ESA, umfram keppinauta sína á markaði, enda fari sú tilhögun ekki í bága við almennar meginreglur laga. Nánar er fjallað um meðferð endurgreiðslumála í leiðbeinandi reglum ESA um „endurheimtur ólögmætrar og ósamrýmanlegrar ríkisaðstoðar“ frá 2008.

Í 3. mgr. er lagt til að fest verði í sessi regla sem fylgt hefur verið í framkvæmd, að skyldan til að krefja þiggjanda ríkisaðstoðar um endurgreiðslu hvíli á þeim lögbæru yfirvöldum, stofnunum eða fyrirtækjum sem teljast veitendur ríkisaðstoðarinnar. Rétt þykir að taka af allan vafa um hvar þessi ábyrgð liggur en veitandi ríkisaðstoðar getur verið ráðuneyti, stofnun, sveitarfélag eða hlutafélag, svo dæmi séu tekin. Hafi fjárstuðningur ekki verið veittur á grundvelli laga sem bera með sér hver fari með framkvæmd ráðstafana sem fólu í sér ríkisaðstoð getur endurkröfuskyldan farið saman við samningssamband sem aðstoðin byggði á.

Í 4. mgr. er lagt til að lögfestar verði sérreglur um fyrningu vegna endurheimtu ríkisaðstoðar. Málsgreinin svarar til ákvæða 1. og 2. mgr. 17. gr. II. hluta bókunar 3 við SED. Greinarmunur er gerður á rofi fyrningar (*e. interruption, d. afbrydelse*) sem leiðir til þess að nýr frestur byrjar að líða sem er jafnlangur hinum fyrri og þegar hlé verður á fyrningu sem hefur í för með sér framlengingu frestsins *(e. suspension, d. suspension)*.

Í lokamálsgreininni er kveðið á um að óheimilt sé að láta fyrirtæki í té nýja ríkisaðstoð, jafnvel þótt hún sé samrýmanleg ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins, á meðan það hefur ekki staðið skil á endurgreiðslu ósamrýmanlegrar ríkisaðstoðar samkvæmt ákvörðun ESA. Er með þessu lögð til lögfesting svonefndrar Deggendorf-reglu, sem kennd er við niðurstöðu dómstóls Evrópusambandsins í máli C-355/95 P (Textilwerke Deggendorf GmbH gegn framkvæmdastjórn ESB). Samkvæmt henni telst það ósamrýmanlegt meginreglum EES-réttar að fyrirtæki njóti ríkisaðstoðar á meðan endurgreiðslukrafa vegna annarrar, ósamrýmanlegrar aðstoðar er óuppgerð. Uppgjör miðast að jafnaði við að aðstoðin hafi verið endurgreidd viðkomandi stjórnvaldi eða fyrirtæki í yfirráðum hins opinbera, en einnig getur komið til þess að fjármunir séu geymslugreiddir á meðan beðið er úrlausnar EFTA-dómstólsins vegna ákvörðunar ESA.

Um 4. gr.

Greininni er ætlað að tryggja heimildir til upplýsingaöflunar í samræmi við 7. gr. II. hluta bókunar 3 við SED. Ákvæði greinarinnar koma til viðbótar við almenn ákvæði 2. gr. frumvarpsins, sem taka til upplýsingaskyldu stjórnvalda í tengslum við tilkynningarskyldu og athugun ESA á ríkisaðstoðarmáli að frumkvæði stofnunarinnar eða í kjölfar kvörtunar. Í 1. mgr., sem byggir á fyrirmynd í 2. mgr. 21. gr. gildandi samkeppnislaga, er lagt til að þeim sem beðinn er um að veita ESA upplýsingar vegna ríkisaðstoðarmála verði skylt að verða við slíkri beiðni. Um getur verið að ræða upplýsingabeiðnir vegna athugana ESA innan tiltekinnar atvinnugreinar (*e. sector inquiries, d. sektorundersøgelser*) og upplýsingabeiðnir sem beint er að stjórnvöldum, fyrirtækjum eða hópi fyrirtækja í því skyni að leggja mat á flókin mál, en slík milliliðalaus upplýsingaöflun er nefnd tæki til öflunar markaðsupplýsinga (*e. market information tools, d. værktøjer til indsamling af markedsoplysninger*). Um er að ræða nýmæli að því er varðar eftirlit með ríkisaðstoð en sambærilegar heimildir hafa áður verið veittar ESA á sviði samkeppnismála. Nánar er fjallað um upplýsingaöflun ESA í kafla III.2 í almennum athugasemdum við frumvarpið. Heimildir ESA til þess að fara fram á upplýsingar beint frá fyrirtækjum eru bundnar við tiltekin skilyrði sem sett eru fram í bókun 3. Að jafnaði er upplýsingabeiðnum hins vegar beint til stjórnvalda í gegnum fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Með 2. mgr., sem byggir á fyrirmynd í 23. gr. samkeppnislaga, er áréttað að þagnarskylda standi ekki í vegi þess að upplýsingar séu veittar ESA vegna eftirlits með ríkisaðstoð.

Um 5. gr.

Í ákvæðum greinarinnar, sem eru sambærileg ákvæðum 1. - 3. mgr. 22. gr. samkeppnislaga, er kveðið á um heimildir ESA til að framkvæmda vettvangsskoðanir á Íslandi. Ákvæði um eftirlitsvitjanir á vettvangi eru í 27. gr. II. hluta bókunar 3 við SED. Þar kemur fram að rannsókn og skoðun á vettvangi taki til þess að (a) fara inn á athafnasvæði og lóðir hlutaðeigandi fyrirtækis, (b) fara fram á munnlegar skýringar á staðnum og (c) rannsaka bókhald og önnur viðskiptaskjöl og taka eða fara fram á að fá afrit af þeim. Þær heimildir sem greinin hefur að geyma hafa til þessa verið að finna í samkeppnislögum en lagt er til í 11. gr. frumvarpsins að heimildir til vettvangsskoðana vegna ríkisaðstoðarmála falli á brott úr þeim lögum.

Í 2. mgr. kemur fram að fullnægja megi ákvörðun um vettvangsskoðun með aðfarargerð samkvæmt beiðni sem beint er til héraðsdómara, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför nr. 90/1989. Samkvæmt 19. gr. SED eru ákvarðanir ESA sem fela í sér fjárskuldbindingar annarra en ríkja fullnustuhæfar í samræmi við 110. gr. EES-samningsins, sbr. 11. tölul. 1. gr. laga um aðför.

Um 6. gr.

Ákvæði 1. mgr. á sér fyrirmynd í 1. mgr. 24. gr. gildandi samkeppnislaga. Einungis eru í greininni lagðar til heimildir til að beita sektum og févíti vegna upplýsingagjafar, en ekki vegna háttsemi fyrirtækja á markaði. Heimildirnar eru því ólíkar sektarheimildum ESA í samkeppnislögum, sem varða brot gegn samkeppnisreglum EES-samningsins. Líkt og orðalag 1. mgr. ber með sér er um að ræða úrræði sem tengjast beitingu ESA á heimildum til upplýsingaöflunar skv. 6. og 7. mgr. 7. gr. í II. hluta bókunar 3, sbr. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Um álitaefni varðandi framsal sektarvalds til ESA vísast til umfjöllunar í kafla Ví almennum athugasemdum við frumvarpið.

Í 2. og 3. mgr. er kveðið á um skilyrði þess að sektum og þvingunarúrræðum verði beitt vegna brota gegn upplýsingaskyldu samkvæmt beiðni eða ákvörðun ESA og sektarrammi vegna slíkra brota tilgreindur. Hugtökin fyrirtæki og samtök fyrirtækja vísa hér til aðila „sem getur átt réttindi og borið skyldur að íslenskum rétti“, sbr. 19. gr. b almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Einstaklingar utan rekstrar verða ekki beittir sektum. Ákvæðin endurspegla 1. og 2. mgr. 8. gr. í II. hluta bókunar 3 við SED.

Kveðið er á um tillit til meðalhófs og sanngirnis, sem stofnuninni ber að hafa að leiðarljósi við beitingu heimilda, í 8. gr. í II. hluta bókunar 3 við SED. Í sömu grein er einnig að finna nánari tilgreiningu á skilsmuninum á ákvörðun um að fara fram á upplýsingar og beiðni um upplýsingar. Þá er þar að finna ákvæði um fresti sem veita skal áður en þvingun eða sekt verður beitt og um fyrningarfresti vegna álagningar. Í 6. mgr. þessarar greinar eru teknar upp sérreglur bókunar 3 um fyrningu vegna fullnustu álagðra sekta og févítis. Líkt og orðalag 2. og 3. mgr. ber með sér er sá munur m.a. á sekt og févíti að síðarnefnda úrræðið hefur einkenni dagsekta. Févíti leggst á fyrir hvern „virkan dag“, en það eru allir dagar aðrir en laugardagar, sunnudagar og lögboðnir almennir frídagar á Íslandi eins og þeir eru tilgreindir árlega af ESA í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi ESB.

Þau skilyrði sem sett eru fram fyrir refsiábyrgð í 2. og 3. mgr. fela ekki í sér að um refsinæman og ólögmætan verknað þurfi að vera að ræða af hálfu fyrirsvarsmanns lögaðila eða annars tilgreinds eða ótilgreinds einstaklings á hans vegum. Hér er því um að ræða hlutlæga ábyrgð lögaðila vegna brota sem tengjast starfsemi hans.

Í 4. mgr. er áréttuð regla 1. mgr. 110. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, að ákvarðanir ESA samkvæmt samningnum, sem leggja fjárskuldbindingar á aðra aðila en ríki, skuli vera fullnustuhæfar og að það sama eigi við um dóma EFTA-dómstólsins samkvæmt samningnum. Áréttingu um að ákvarðanir ESA skuli vera fullnustuhæfar er einnig að finna í 19. gr. SED.

Óskoruð lögsaga EFTA-dómstólsins til endurskoðunar á ákvörðunum ESA um sektir og févíti í ríkisaðstoðarmálum er áréttuð í 5. mgr. Ákvæðið endurspeglar takmarkaða lögsögu íslenskra dómstóla vegna endurskoðunar á sektum ESA en um forsendur þess hvernig slíkt framsal dómsvalds samrýmist stjórnarskrá vísast til umfjöllunar í IV. kafla í almennum athugasemdum.

Um 7. gr.

Með greininni eru innleiddar reglur bókunar 3 við SED um lengd fyrningarfresta, rof þeirra og framlengingu, hvað varðar álagningu sekta og févítis (fyrning brots) í 1.-3. mgr. og fullnustu álagðra sekta og févítis (fyrning kröfuréttinda) í 4.-6. mgr. Ákvæði geinarinnar um upphaf fyrningar og um rof (slit) og hlé á fyrningarfresti eru samkvæmt fyrirmynd í 18. og 19. gr. í II. hluta bókunar 3.

Ákvæði greinarinnar víkja nokkuð frá almennum reglum um fyrningu brota og brottfall viðurlaga, sbr. IX. kafla almennra hegningarlaga. Líkt og með fyrningu endurgreiðslukrafna, sbr. 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins, er í greininni kveðið á um bæði rof og hlé á fyrningu. Sjónarmið um réttarvissu standa til þess að tilhögun fyrningar vegna álagningar og innheimtu sekta og févítis sé ákvörðuð með lögum. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er lögð til heimild fyrir íslenska dómstóla til að afla upplýsinga eða álits frá ESA í tengslum við rekstur dómsmáls þegar taka þarf afstöðu til atriða sem varða beitingu ríkisaðstoðarreglna EES-samningsins. Tekið er mið af orðalagi 1. mgr. 29. gr. í II. hluta bókunar 3 við SED sem er hliðstæð 1. mgr. 29. gr. reglugerðar ráðsins (ESB) 2015/1589 (málsmeðferðarreglugerðarinnar). Í formálsorðum reglugerðarinnar er vikið að því að samræming í beitingu ríkisaðstoðarreglna kalli á að komið verði á fyrirkomulagi um samstarf dómstóla og eftirlitsaðila með ríkisaðstoð. Sér í lagi skuli innlendir dómstólar hafa heimild og tækifæri til að kalla eftir upplýsingum eða áliti varðandi atriði þar sem reyni á beitingu ríkisaðstoðarreglna. Nánar er fjallað um þetta atriði í kafla III.2 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Í 2. mgr. kemur fram að ákvæði 1. mgr. komi, í málum sem varða ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, til viðbótar við heimildir til að leita eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins, sbr. lög nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið. Fyrirmynd ákvæðisins er sótt í 2. mgr. 27. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Í 3. og 4. mgr. er kveðið á um heimildir ESA til að koma að athugasemdum fyrir innlendum dómstólum í málum sem varða beitingu ríkisaðstoðarreglna EES-samningsins, sbr. 2. mgr. 29. gr. í II. hluta bókunar 3 við SED. Ákvæðin taka mið af 2. og 3. mgr. 28. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sem heimila ESA að koma að athugasemdum í málum sem varða samræmda beitingu 53. og 54. gr. EES-samningsins og ætlað er að tryggja framgöngu ákvæða 3. mgr. 15. gr. bókunar 4 með SED. Með inngripi af þessu tagi kemur ESA að dómsmáli sem ráðgefandi aðili eða *amicus curiae* („vinur réttarins“, *e. friend of the court, d. ven af retten*) án þess að gerast aðili að dómsmálinu og gerir stofnunin ekki kröfur um niðurstöðu. Aðkoma ESA að dómsmáli er því ekki sambærileg við meðalgönguaðild eða réttargæsluaðild. Líkt og fram kemur í formálsorðum málsmeðferðarreglugerðarinnar eru athugasemdir og álit ESA ekki lagalega bindandi fyrir landsdómstóla, þau skulu lögð fram „innan ramma landsbundinna réttarfarsreglna og -venja“, skulu takmörkuð við mál sem eru mikilvæg fyrir samræmda beitingu ríkisaðstoðarreglna og við framlagningu skal fullt tillit tekið til sjálfstæðis innlendra dómstóla.

Um 9. gr.

Ákvæði greinarinnar kemur í stað 2. málsl. 32. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. áður 51. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Gert er ráð fyrir að ráðherra mæli nánar fyrir um framkvæmd laganna, m.a. til innleiðingar á reglugerðum ESB á sviði ríkisaðstoðar sem eru hluti af EES-samningnum. Í greininni eru sérstaklega nefndir þrír þættir ríkisaðstoðarreglnanna sem getur þurft að útfæra nánar í reglugerð. Þar er um að ræða framkvæmd upplýsingagjafar og nánari ákvæði um sektir og févíti auk birtingar upplýsinga um ríkisaðstoð sem nemur tilteknum fjárhæðum, en frá 1. júlí 2016 hefur Ísland verið skuldbundið til að birta tilteknar upplýsingar á miðlægum vef um ríkisaðstoð. Aðrar reglur EES-réttar um ríkisaðstoð sem kunna að vera innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum snerta einkum heimildir íslenskra stjórnvalda þegar kemur að veitingu ríkisaðstoðar, sér í lagi undanþágur frá tilkynningarskyldu til ESA.

Um 10. gr.

Gildistökuákvæði frumvarpsins þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

Í greininni er annars vegar gert ráð fyrir að tilvísun í 22. gr. samkeppnislaga til bókunar 3 við SED um störf og valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar falli brott. Umrædd grein samkeppnislaga fjallar um vettvangsskoðun og er sérstakt ákvæði um þær heimildir í 5. gr. frumvarpsins.

Hins vegar er gert ráð fyrir að tiltekin ákvæði um ríkisaðstoð í núgildandi samkeppnislögum falli brott þar sem sambærileg ákvæði eru tekin upp í frumvarpinu. Í fyrsta lagi kemur 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins í stað 1. málsl. 30. gr. samkeppnislaga. Ekki er þörf á að viðhalda þeirri áréttingu sem nú er að finna í 2. málsl. 30. gr. samkeppnislaga, um að aðgerðir sveitarfélaga geti einnig fallið undir ákvæði 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Óumdeilt er að ráðstafanir sem hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga geta falið í sér ríkisaðstoð til jafns við ráðstafanir af hálfu annarra opinberra aðila og er áréttingin því óþörf.

Í öðru lagi er lagt til að 31. gr. samkeppnislaga falli á brott. Ekki þykir ástæða til að viðhalda ákvæðum 1. mgr. og 1. málsl. 2. mgr. 31. gr., sem fjalla um atbeina Samkeppniseftirlitsins þegar ríkisaðstoð er veitt af sveitarfélagi. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hlutast til um tilkynningar og önnur samskipti við ESA vegna ríkisaðstoðarmála, hvort sem um er að ræða sveitarfélög eða aðra aðila sem geta talist veitendur ríkisaðstoðar. Sömuleiðis er ekki talin ástæða til að viðhalda sambærilegum heimildum og veittar eru Samkeppniseftirlitinu í 2. málsl. 2. mgr. 31. gr. núgildandi samkeppnislaga, til að framfylgja ákvörðun ESA um afturköllun ríkisaðstoðar af hálfu sveitarfélaga. Vísast til þess að samkvæmt sveitastjórnarlögum, nr. 138/2011, er unnt að höfða viðurkenningarmál á hendur sveitastjórn sem lætur undir höfuð leggjast að framfylgja lögbundinni skyldu sem á henni hvílir og verður að telja þá leið heppilegri en að beita stjórnvöld á sveitastjórnarstigi sektum til þess að þau framfylgi ákvörðunum ESA um afturköllun aðstoðar í samræmi við 3. gr. frumvarpsins. Í 1. og 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins eru tekin upp ákvæði sambærileg við 3. mgr. 31. gr. samkeppnislaga.

Í þriðja lagi er lagt til að reglugerðarheimild vegna ríkisaðstoðarmála í 2. málsl. 32. gr. samkeppnislaga falli brott en ákvæðinu er fundinn staður í 9. gr. frumvarpsins.

1. Fullt heiti er reglugerð ráðsins (EB) nr. 734/2013 frá 22. júlí 2013 um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999 um ítarlegar reglur um beitingu 93. gr. EB-sáttmálans. Þágildandi 93. gr. sáttmálans um Evrópubandalagið samsvarar núgildandi 108. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SUSE). [↑](#footnote-ref-1)
2. Um var að ræða svonefnda kerfisbindingu eldri reglugerðarinnar frá 1999 og breytinganna sem urðu árið 2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. Samningur EFTA ríkjanna um eftirlitsstofnun og dómstól. [↑](#footnote-ref-3)
4. Í greininni er ESA heimilað að fara fram á að fá allar nauðsynlegar upplýsingar frá ríkisstjórnum og þar til bærum yfirvöldum EFTA-ríkjanna og frá fyrirtækjum og samtökum fyrirtækja. [↑](#footnote-ref-4)
5. Þess ber að geta að rétt eins og í samkeppnislögum nær hugtakið fyrirtæki, í skilningi ríkisaðstoðarreglna, til einstaklinga, félaga, opinberra aðila og annarra sem stunda atvinnurekstur og telst atvinnurekstur vera hvers konar efnahagsleg starfsemi, óháð formi og eignarhaldi, þar sem verslað eða sýslað er með vöru, þjónustu eða réttindi, gegn endurgjaldi á markaði. [↑](#footnote-ref-5)
6. Reglugerð ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans. Ákvæði 53. og 54. gr. EES-samningsins samsvara 81. og 82. gr. EB-sáttmálans, sbr. nú 101. og 102. gr. sáttmálans um starfshætti. Evrópusambandsins, SUSE. Alþingi heimilaði ráðherra með þingsályktun 10. maí 2005 að staðfesta bæði ákvörðun EES-nefndarinnar um að fella reglugerð ráðsins (EB) nr. 1/2003 og samsvarandi samning EFTA-ríkjanna um breytingu á bókun 4 með ESE, inn í bókanir EES-samningsins. [↑](#footnote-ref-6)
7. ESA sendi slíkar ráðgefandi athugasemdir til íslensks dómstóls í fyrsta skipti í máli Samkeppniseftirlitsins gegn Byko ehf. og Norvík hf. árið 2016, sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur 16. maí 2018 í máli nr. E-550/2016. [↑](#footnote-ref-7)
8. Hið sama er uppi á teningnum í Danmörku og má í því sambandi vísa til umfjöllunar um endurskoðun ríkisaðstoðarreglna ESB, í riti danska lögmannafélagsins (Advokaten) frá 17. september 2013. Þar segir um þetta ákvæði, í íslenskri þýðingu:

   „Í ljósi mjög takmarkaðs fjölda mála er varða reglur ESB um ríkisaðstoð sem komið hafa til kasta danskra dómstóla, mun þetta nýmæli ekki hafa mikla raunhæfa þýðingu í Danmörku.“ („I lyset af det meget begrænsede antal EU-statsstøttesager ved danske domstole, vil denne nyskabelse nok ikke få den store praktiske betydning i Danmark.“) [↑](#footnote-ref-8)