



Innst. S. nr. 258

(2007–2008)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument nr. 8:87 (2007–2008)

Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingebrigt S. Sørfohn og Hans Olav Syversen om skjerpet strafferamme for grov konkurransekriminalitet

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Konkurransekriminalitet, hvor bedrifter på ulike måter søker å begrense konkurransen, er svært alvorlig, fordi den fratrukker samfunnet de økonomiske og fordelingsmessige gevinstene ved konkurranse. Konkuransekriminalitet er også alvorlig fordi det er en spesielt bevisst og kalkulerende form for kriminalitet. Aktørene som er involvert, foretar en grundig og veloverveid vurdering av forventede gevinster ved lovbrudd og forventede kostnader ved å få en gitt straff. Konkuransekriminalitet er trolig en av de formene for forbrytelser hvor den preventive effekten av straffen er størst, og der det er avgjørende at straffen er tilstrekkelig avskrekkende for å motvirke lovbrudd.

Konkurransekriminalitet medfører i mange tilfeller bøter dersom man blir domfelt. Det er, etter alt å dømme, en hensiktsmessig sanksjonsform for mange av lovbruddene. Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling kan for eksempel være vanskelig å skille fra normale tilpasninger til virksom konkurranse. Dersom sanksjonene for overtredelser er for strenge, så kunne man risikert at bedriftene generelt la for sterke bånd på seg av frykt for å gjøre noe galt. Dermed kunne den normale og nødvendige konkurransen bedriftene imellom bli svekket.

Denne faren eksisterer ikke når det gjelder kartellvirksomhet eller konkurransebegrensende avtaler

mellom foretak. Når store selskaper bevisst inngår avtaler seg imellom med sikte på å fastsette priser eller på andre måter begrense konkurransen i et marked, har det bare én hensikt, nemlig å tilrane seg ressurser på samfunnets og forbrukernes bekostning. Dette er den mest alvorlige formen for konkurransekriminalitet, og bør straffes deretter.

Internasjonal erfaring viser at kombinasjonen av trussel om fengselsstraff og muligheten for amnesti for varslere som bryter ut av karteller, er avgjørende for å avsløre kartellvirksomhet. Stadig flere land har innført fengselsstraff for kartellvirksomhet. Dette gjelder bl.a. Canada, Frankrike, Irland, Japan og Tyskland, i tillegg til Storbritannia og USA.

Den norske konkurranseloven åpner for fengselsstraff for kartellvirksomhet, men har en relativt begrenset strafferamme som innebærer bøter eller fengsel inntil 3 år (jf. konkurranseloven § 30). Hensynet til lovbruddets grove karakter og store samfunnsmessige kostnader, betydningen av lovens preventive virkning og muligheten for å avsløre karteller, tilsier at kartellvirksomhet er særlig straffverdig kriminalitet. Hensynet til harmonisering av lovverket tilsier at kartellvirksomhet bør straffes på linje med annen, grov økonomisk kriminalitet, som grovt bedrageri og grovt underslag. Forslagsstillerne ber derfor Stortinget anmode Regjeringen om å fremme forslag for Stortinget om at strafferammen for brudd på konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak endres til fengsel inntil 6 år, slik at disse hensynene ivaretas.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at strafferammen for brudd på konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak endres til fengsel inntil 6 år."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Sigrun Eng, Steinar Gullvåg, Sigvald Oppbøen Hansen og Arne L. Haugen, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kieland Asmyhr, Kåre Fostervold og Øyvind Korsberg, fra Høyre, Torbjørn Hansen og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn, fra Senterpartiet, lederen Ola Borten Moe, og fra Venstre, Leif Helge Kongshaug, viser til forslaget fra Ingebrigt S. Sørfonn og Hans Olav Syversen om skjerpet strafferamme for grov konkurransekriminalitet. Komiteen merker seg at bakgrunnen for forslaget er at hensynet til harmonisering av lovverket tilsier at kartellvirksomhet bør straffes på linje med annen alvorlig økonomisk kriminalitet, som grovt bedrageri og grovt underslag. Komiteen viser til at forslagsstillerne ber Stortinget anmode Regjeringen om å fremme forslag for Stortinget om at strafferammen for brudd på konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak endres til fengsel inntil 6 år, slik at disse hensynene ivaretas.

Komiteen mener i likhet med forslagsstillerne at konkurranse bidrar til at bedriftene blir mer effektive og holder kostnader og priser nede. Komiteen er også enig i at konkurranse gir mer innovasjon og forbrukerrettet produktutvikling, og at tilbudet av varer og tjenester blir større. Komiteen er videre enig i at konkurransekriminalitet, hvor bedrifter på ulike måter søker å begrense konkurransen, derfor er svært alvorlig, fordi den fratrukker samfunnet de økonomiske og fordelingsmessige gevinstene ved konkurranse.

Komiteen viser til brev fra fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys, mottatt 7. mai 2008 (vedlagt). Komiteen merker seg at Regjeringen er enig med forslagsstillerne i at brudd på § 10, og da særlig det som kan betegnes som kartellvirksomhet, er alvorlig kriminalitet med store samfunnsmessige skadevirkninger. Komiteen merker seg også at Regjeringen ønsker å effektivisere bekjempelsen av konkurransekriminalitet, og at det i revidert budsjett foreslås en styrking av Konkurransetilsynets ressurser på 4,4 mill. kroner i år. Komiteen viser til at det i svarbrevet fremgår at det ifølge konkurranseloven § 30, annet ledd, kan idømmes fengsel inntil seks år allerede i dag, dersom det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter.

Regjeringen påpeker i svarbrevet, i likhet med forslagsstillerne, at det aldri har vært idømt fengselsstraff for brudd på konkurranseloven, og statsråden anser derfor ikke en heving av strafferammen som

det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å øke den preventive virkningen av konkurranselovens forbudsbestemmelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at statsråden i sitt brev til komiteen (vedlagt) mener til at de økte bevilgningene til Konkurransetilsynet i RNB på 4,4 mill. kroner vil styrke tilsynets håndheving av forbudsbestemmelsene, gjennom nyansettelser, investering i infrastruktur og informasjonstiltak rettet mot næringslivet. Flertallet har også merket seg at tilsynet vurderer behovet for eventuelle lov- og forskriftsendringer for å sikre en mer effektiv håndheving av forbudene. Flertallet støtter at det i større grad satses på etterforskning av alvorlig konkurransekriminalitet og en lempingsordning, og mener dette vil bidra til at flere karteller og annen alvorlig konkurransekriminalitet blir avdekket. Flertallet støtter statsråden i at dette er bedre egnede tiltak for å nå målet om å bekjempe konkurransekriminalitet enn skjerpet fengselsstraff.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn at forslaget avvises.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener likevel at det er sterkt bekymringsfullt dersom de sanksjonsregler som er gitt i konkurranseloven, ikke anvendes, og mener at det er avgjørende for at konkurranseloven skal virke etter sin hensikt at regelverket håndheves effektivt. Disse medlemmer mener kartellvirksomhet står i en slags særstilling blant økonomisk kriminalitet, fordi det er en form for kriminalitet som etter sin art betyr å påvirke markedet, med de store samfunnsmessige konsekvenser det nødvendigvis innebærer.

Disse medlemmer viser til NOU 2003:12 Ny konkurranselov, hvor det i kapittel 6 om sanksjoner i kapittel 6.1.3 fremgikk at:

"Fengselsstraff har hittil ikke blitt benyttet i saker etter prisloven/konkurranseloven."

Disse medlemmer viser til at det i kapittel 6.3.2 fremgår at:

"Det er på det rene at bøter i norske kartellsaker har vært betydelig lavere enn nivået i tilsvarende saker i EU."

Disse medlemmer viser også til kapittel 6.5.2 hvor det fremgår at:

"Videre foreslår flertallet at særlig skjerpende omstendigheter foreligger blant annet hvis overtredelsene er holdt skjult. Etter mindretallets oppfatning vil alvorlige brudd på konkurranselovgivningen – det

vil si brudd på forbudet mot markedsdeling samt mot pris- og anbudssamarbeid – så godt som alltid skjer på en fordekt måte. I praksis medfører dette at vilkåret om særlig skjerpene omstendigheter normalt vil foreligge ved slike lovbrudd."

Disse medlemmer viser videre til Innst. O. nr. 50 (2003–2004), der det fremgikk at:

"Reaksjonsnivået er blitt kritisert fordi det er for lavt, sett i forhold til oppdagelsesrisikoen ved brudd på konkurranseloven og gevinstpotensialet for konkurransebegrensende adferd. Lovforslaget går ut på en harmonisering med bøtenivået for brudd på EU-/EØS-reglene. Komiteen støtter dette."

Disse medlemmer er av den oppfatning at særdeles skjerpene omstendigheter normalt vil foreligge ved utøvelse av kartellvirksomhet. Disse medlemmer viser til statsrådets svar, hvor det fremgår at "etter mitt syn vil det ha liten preventiv effekt å øke strafferammen for brudd på § 10 uten at det samtidig gis sterke signaler om at fengselsstraff faktisk bør benyttes ved alvorlige brudd på denne bestemmelsen". Disse medlemmer mener det er viktig at også fengselsstraff blir benyttet som sanksjonsvirkemiddel i denne type saker.

På denne bakgrunn fremmer komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at den alminnelige strafferammen for brudd på konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak endres til fengsel inntil 6 år."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at konkurransekriminalitet er så straffverdig at strafferammene som er gitt i dagens konkurranselov § 30, må benyttes på en mer effektiv måte enn det praksis viser fra loven trådte i kraft og frem til i dag.

Disse medlemmer ser ingen grunn til å endre dagens strafferammer, da § 30 allerede gir grunnlag for fengselsstraff inntil 6 år, og disse medlemmer støtter derfor ikke forslaget om å endre bestemmelsen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folke-

parti og Venstre mener det er viktig at det er et rammeverk for en effektiv avsløring og bekjempelse av konkurransekriminalitet. Disse medlemmer viser til at det fra Konkurransetilsynets side fremholdes at en mer effektiv lempningsregel vil være et virkemiddel for å kunne avdekke konkurransekriminalitet. På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag.

"Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang av dagens ordning for lempning i Konkurranseloven med sikte på en mer effektiv regel."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang av dagens ordning for lempning i Konkurranseloven med sikte på en mer effektiv regel.

Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at den alminnelige strafferammen for brudd på konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak endres til fengsel inntil 6 år.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å fatte følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:87 (2007–2008) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingebrigt S. Sørfonn og Hans Olav Syversen om skjerpet strafferamme for grov konkurransekriminalitet – vedtas ikke.

Oslo, i næringskomiteen, den 29. mai 2008

Ola Borten Moe

leder

Torbjørn Hansen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 7. mai 2008

Spørsmål fra Næringskomiteen om dokument nr. 8:87 (2007-2008) - Forslag fra stortingsrepresentantene Ingebrigt S. Sørfohn og Hans Olav Syversen om skjerpet strafferamme for grov konkurransekriminalitet

Det vises til brev av 24. april 2008 hvor Næringskomiteen ber om en vurdering av ovennevnte forslag.

Forslagsstillerne ønsker å heve strafferammen for brudd på forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak i konkurranse-loven § 10 til seks år. Bakgrunnen for forslaget er blant annet at det dreier seg om alvorlig kriminalitet med store likhetstrekk med bedrageri og underslag, hvor strafferammen er 6 år. Jeg har følgende kommentarer til forslaget.

Jeg er enige med forslagsstillerne i at brudd på § 10, og da særlig det som kan betegnes som kartellvirksomhet, er alvorlig kriminalitet med store samfunnsmessige skadevirkninger, og jeg ønsker å effektivisere bekjempelsen av konkurransekriminalitet. I revidert budsjett foreslås derfor en styrking av Konkurransetilsynets ressurser på 4,4 mill. kroner i år. Dette vil bidra til å styrke tilsynets håndheving av forbudsbestemmelsene, gjennom nyansettelser, investering i infrastruktur og informasjonstiltak rettet mot næringslivet. I tillegg ber jeg tilsynet om å vurdere om det er behov for lov- eller forskriftsendringer for å effektivisere håndhevingen av forbudene.

De regelverksendringer som er særlig aktuelle for å bekjempe kartellvirksomhet, er i første rekke endringer som vil styrke lempingsordningen som ble innført ved konkurranse-loven av 2004. Andre endringer som vurderes er behovet for å øke muligheten for å bevare anonymiteten for varslere/tipsere i kartellsaker. Konkurransetilsynet vil også utover dette vur-

dere behovet for andre lov- og forskriftsendringer som kan styrke håndhevingen av forbudene i konkurranse-loven.

Heving av strafferammen for brudd på konkurranse-loven har imidlertid ikke vært blant de tiltak som har vært vurdert som særlig aktuelle. Jeg vil bemerke at i følge konkurranse-loven § 30 annet ledd kan fengsel i inntil seks år anvendes allerede i dag, dersom det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter. Flere av de momentene forslagsstillerne nevner, er nettopp slike som vil tas i betraktning ved vurderingen av om det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter etter bestemmelsen. Her skal det legges vekt på om forholdet har vært forsøkt skjult, om det er voldt betydelig økonomisk skade og/eller gevinst og grovheten av overtredelsen for øvrig.

Det har, som forslagsstilleren selv påpeker, aldri vært idømt fengselsstraff for brudd på konkurranse-loven. Jeg anser derfor ikke en heving av strafferammen som det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å øke den preventive virkningen av konkurranse-lovens forbudsbestemmelser. Jeg anser at økt satsing på etterforskning av alvorlig konkurransekriminalitet sammen med en fungerende lempningsordning som kan bidra til at flere karteller og annen alvorlig konkurransekriminalitet blir avdekket er bedre egnet til å nå dette målet. Etter mitt syn vil det ha liten preventiv effekt å øke strafferammen for brudd på § 10 uten at det samtidig gis sterke signaler om at fengselsstraff faktisk bør benyttes ved alvorlige brudd på denne bestemmelsen. Dagens trussel om fengselstraff har foreløpig ikke hatt noen særlig realitet. Etter mitt syn vil dagens strafferamme, dersom den ble utnyttet, være tilstrekkelig selv i de grovere tilfellene.