

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. desember 2020
Tilv.: 2011012

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum til einföldunar regluverks

Í samráðsgátt stjórnvalda hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið birt til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum til einföldunar regluverks. Í samráðsgáttinni kemur fram að frumvarpið sé annar liður í aðgerðaráætlun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um einföldun regluverks á málefnasviði ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

Í frumvarpinu er lagt til að viðurkenningu bókara verði hætt, að Tryggingadeild útflutningslána verði lögð niður, að felld verði brott leyfisveiting Neytendastofu vegna notkunar þjóðfánans í skráðu vörumerki, að skilyrði um eignarhald löggiltra fasteignasala á meiri hluta í félagi um fasteignasölu verði felld brott í samræmi við tillögur OECD, brottfall efnisreglna í lögum um starfsemi þeirra sem selja notuð ökutæki, einföldun á fyrirkomulagi fylgiréttargjalds, brottfall leyfisskyldu til að halda frjáls uppboð og brottfall laga um verslunaratvinnu og laga um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga.

Í frumvarpinu er nýleg skýrsla OECD um samkeppnismat á byggingariðnaði og ferðaþjónustu höfð til hliðsjónar. Í skýrslunni var m.a. verndun starfsheita (e. *protected title*) og starfsgreina (e. *reserved activities*) hér á landi rýnd og borin saman við önnur lönd.¹ Sérstök áhersla var lögð á greinar er tengjast byggingariðnaði. Samkvæmt niðurstöðum OECD í framangreindri skýrslu er fjöldi lögverndaðra starfsgreina og starfsheita umtalsvert hærri hér á landi miðað við önnur Evrópulönd og önnur lönd innan OECD.

Lögverndun einkaréttar til tiltekinna starfa (e. *reserved activities*) og lögverndun starfsheita (e. *protected title*) hefur oft á tíðum það markmið að vinna á móti markaðsbrestum (e. *market failures*) sem ella gætu leitt til verri niðurstöðu fyrir samkeppnina og neytendur. Oftast er um að ræða tvenns konar markaðsbresti sem komið geta upp. Í fyrsta lagi upplýsingaósamhverfu (e. *information asymmetries*) og í öðru lagi ytri áhrif (e. *externalities*). Upplýsingaósamhverfa getur t.a.m. átt sér stað þar sem kaupendur og seljendur á markaði hafa ekki sömu upplýsingar og sérfræðiþekkingu til þess að taka ákvarðanir um kaup og sölu. Hér getur t.a.m. verið um að ræða það að sjúklingar hafa ekki þekkingu eða getu til þess að meta það hvort þörf sé á tiltekinni aðgerð hjá lækni og hvort það verð sem hann krefst er hátt eða lágt. Hvað varðar ytri áhrif þá

¹ Mikilvægt er hér að gera greinarmun á mismunandi sviðum lögverndunar. Þannig felur lögverndun einkaréttar til tiltekinna starfa það í sér að aðeins þeir sem hafa leyfi til þess að inna af hendi tiltekna þjónustu mega það. Í tilfelli lögverndaðra starfsheita þá er rétturinn til að bera tiltekið starfsheiti háður leyfisveitingu stjórnvalds. Lögverndun starfsheitis felur þó ekki sjálfkrafa í sér að þeir sem hafa hlotið leyfi til að bera slíkt starfsheiti njóti lögverndaðs einkaréttar til tiltekinna starfa.



getur verið til staðar hætta á því að ef ekki eru til staðar ákveðnar kröfur um að einstaklingar með tiltekna þekkingu eða getu framkvæmi ákveðin verk eða hafi heimild til þess að kenna sig við tiltekið starfsheiti þá geti þjónusta sem sé af litlum gæðum leitt til kostnaðar fyrir þriðju aðila. Þannig gæti t.a.m. hönnun verkfræðings sem hefur ekki hæfni til þess að hanna tiltekna byggingu leitt til skaða fyrir þriðju aðila, s.s. þá sem kaupa hana eða ganga fram hjá henni.

Þrátt fyrir að lögverndun starfa og starfsheita geti komið í veg fyrir eða minnkað skaða vegna markaðsbresta þá getur vernd sem er óþörf eða ekki í hlutfalli við þann markaðsbrest sem verið er að bregðast við haft skaðleg áhrif á samkeppni á markaði. Geta skaðlegu áhrifin verið ívilnandi starfandi fyrirtækjum og hamlað nýjum aðilum sem vilja hefja starfsemi á markaðnum. Til að öðlast leyfi til þess að sinna störfum sem eru lögvernduð með einkarétti geta einstaklingar þurft að hafa lágmarksmentun, lágmarksreynslu og próftöku. Sé leyfisveitingaferlið kostnaðarsamt og langt getur það falið í sér aðgangshindranir fyrir nýja aðila. Lögverndaður einkaréttur til tiltekinna starfa þar sem fjöldi aðila er takmarkaður hefur í eðli sínu í för með sér samkeppnishindranir, þar sem hann takmarkar með beinum hætti fjölda aðila sem heimilt er að framkvæma tiltekin störf. Að mati OECD getur lögverndun starfsheitis (e. *protected title*) ein og sér einnig haft skaðleg áhrif á neytendur. Þannig geti lögverndun starfsheitis haft í för með sér takmarkað aðgengi neytenda að þjónustu og hækkun verðs. Þá séu einnig dæmi um að lögverndun starfsheita veki þau hughrif hjá neytendum að í henni felist einnig lögverndaður einkaréttur til tiltekinna starfa.

Í skýrslu OECD eru stjórnvöld hvött til þess að skoða heildstætt ástæður fyrir lögverndun starfsgreina og starfsheita hér á landi og meta hvort unnt sé að ná þeim markmiðum með vægari leiðum. Helstu tillögur skýrslunnar til þess að afnema samkeppnishamlandi regluverk hvað þetta varðar eru eftirfarandi:

- **Endurskoða í heild sinni löggjöf um löggiltar starfsgreinar á Íslandi**, sérstaklega lög um handiðnað, nr. 42/1978, í þeim tilgangi að meta hver séu undirliggjandi markmið löggildingar og hvort þær takmarkanir á atvinnufrelsi sem felast í löggildingu séu málefnalegar í ljósi markmiðanna. Í sumum tilfellum kunna markmiðin að vera óljós eða úrelt. Í þeim tilvikum kann markmiðum löggildingar frekar að vera náð með markvissri neytendavernd eða kröfum um gæði vinnu. **Einkarétt til tiltekinna starfa ætti að afnema eða þrengja.**
- **Endurskoða kerfi meistararéttinda.** Tilgangur endurskoðunar ætti að vera mat á tilteknum meistararéttindum út frá kröfum um hæfi og hættueiginleika. Jafnframt ætti að að rökstyðja einkarétt til tiltekinna verkefna út frá áhættueiginleikum eða ábyrgðarkröfum.
- **Taka til skoðunar að draga úr reglubyrði fyrir** smíði, rafvirkja, pípara, byggingastjóra, löggilta hönnuði, fasteignasala, arkitekta og verkfræðinga.
- **Afnema skuli löggildingu bakara og ljósmyndara.**

Samkeppniseftirlitið telur það jákvætt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið skuli stíga skref í átt að fækkun óþarfa takmarkana á samkeppni.

Styður Samkeppniseftirlitið því þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögum um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015 og eru í samræmi við ráðleggingar OECD. Vill Samkeppniseftirlitið sérstaklega nefna þá breytingu sem snýr að niðurfellingu þeirrar kvaðar um að fasteignasali skuli eiga með beinum hætti meirihluta í félagi sem stundar fasteignasölu.



Samkeppniseftirlitið tekur undir það sem nefnt er í frumvarpinu þess efnis að skilyrði sem þessi geti dregið úr samkeppni með því að draga úr fjárfestingu í greininni og koma í veg fyrir mögulegar nýsköpunarlausnir í rekstri fyrirtækja í fasteignasölu. Telur Samkeppniseftirlitið líkur á að þessi rök geti átt við um fleiri greinar og hvetur því ráðuneyti og Alþingi til þess að skoða frekar hvort sambærilegar hindranir sé að finna í tilviki annarra greina og hvort ástæða sé til niðurfellingar sambærilegra kvaða.

Að lokum hvetur Samkeppniseftirlitið ráðuneyti og Alþingi til þess að endurskoða í heild sinni löggjöf um löggiltar starfsgreinar í samræmi við tillögur og aðferðarfræði OECD, þ.m.t. verndunar starfsheitis bókara og viðskipta- og hagfræðinga. Þannig er hagsmunum almennings, atvinnulífsins og efnahagslífsins í heild sinni best gætt. Vekur Samkeppniseftirlitið jafnframt athygli á þeim 438 tillögum sem fram koma í skýrslu OECD um úrbætur til að draga úr samkeppnishindrunum í ferðaþjónustu og byggingariðnaði, sem mikilvægt er að stjórnvöld leggi áherslu á að koma til framkvæmda. Einnig skiptir máli að endurskoðun stjórnvalda á núgildandi lögum og reglum í öðrum atvinnugreinum haldi áfram með það að markmiði að fækka óþarfa samkeppnishindrunum.

Samkeppniseftirlitið hefur um árábil lagt áherslu á að aðferðafræði OECD um samkeppnismat skuli lögð til grundvallar við undirbúning laga og reglna á sem flestum sviðum. Þannig er unnt að koma í veg fyrir samkeppnishindranir sem leiða af regluverki, áður en þær verða til. Samkeppnishindranir sem felast í lögum og reglugerðum eru í mörgum tilfellum óviljandi aukaafurð. Aðferðafræði OECD er gagnlegt verkfæri til að bera kennsl á slíkar hindranir svo löggjafanum sé unnt að komast í veg fyrir óþarfa takmarkanir á samkeppni vegna reglusetningar.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Hulda Ösp Atladóttir