

Atvinnuvegaráðuneytið  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

*Innsent og afhent í gegnum samráðsgátt*

Reykjavík, 19. september 2025

**Efni: Áform um breytingu á samkeppnislögum – mál nr. S-161/2025 í samráðsgátt**

1. Samkeppniseftirlitið vísar til umsagnarferlis vegna lagasetningaráforma um breytingu á samkeppnislögum. Nánar tiltekið sé það fyrirhugað að endurskoða ýmis atriði sem varða meðferð samrunamála, í samræmi við ábendingar úr skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsýsluúttekt á Samkeppniseftirlitinu. Þannig er sérstaklega tekið fram að veltumörkum tilkynningarskyldra samruna hafi síðast verið breytt árið 2020. Hið sama gildi um samrunagjald. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá júlí 2022 hafi m.a. verið bent á að veltumörkin þurfi að endurskoða reglulegar, sem og að samrunagjald þurfi að endurskoða með það fyrir augum að það mæti betur raunkostnaði við samrunaeftirlit. Þá sé í skýrslunni bent á að í samkeppnislögum væri ákvæði sem stöðvi tímafresti vegna atvika sem varða tafsama, villandi eða ranga upplýsingagjöf í samrunamálum, auk þess sem valdheimildir þess til rannsókna, svo sem húsleitar, séu þröngri en almennt gerist annars staðar í Evrópu.
2. Samkeppniseftirlitið hefur áður komið á framfæri sjónarmiðum við atvinnuvegaráðuneytið varðandi samrunareglur og nauðsynlegar breytingar. Þar sem frumvarp að breytingarlögum liggur ekki enn fyrir og lagasetningaráform eru að þessu sinni mjög knöpp telur Samkeppniseftirlitið rétt að setja fram stutt sjónarmið um ofangreind atriði.

*Veltumörk og vísitölutenging*

3. Samkeppniseftirlitið gerði ekki athugasemdir við þá hækkun veltumarka sem ákveðin var með lögum nr. 103/2020, þ.e. hækkun á samanlagðri heildarveltu og neðri veltumörkum (velta a.m.k. tveggja fyrirtækja). Hins vegar gerði eftirlitið alvarlegar athugasemdir við hækkun veltumarka á heimild til að kalla eftir samrunatilkynningum vegna smærri samruna, sbr. [umsögn til Alþingis](#), dags. 5. maí 2020. Þannig telur Samkeppniseftirlitið að heimild þess til að kalla eftir tilkynningum vegna samruna undir veltumörkum sé of þröng. Núgildandi veltumörk þeirrar heimildar (1,5 ma. kr.) gera það að verkum að heimildin fangar ekki ýmsa samruna sem kynnu að vera samkeppnishamlandi, þ.e. til dæmis þegar sameinuð eru tvö álíka stór fyrirtæki með um 400-750 m. kr. veltu, sem samt sem áður eru samkeppnislega mikilvæg.<sup>1</sup>
4. Samkeppniseftirlitið telur rök hníga að því að búa svo um hnútana í lögum að almenn veltumörk taki breytingum til samræmis við verðlagsþróun (vísitölu neysluverðs). Samkeppniseftirlitið gerir almennt ekki athugasemdir við hækkun veltumarka sem fæli í sér staðvirðingu núgildandi veltumarka.

<sup>1</sup>Samkvæmt norskum samkeppnislögum geta samkeppnisfyrirvöld í Noregi kallað eftir samrunatilkynningum telji eftirlitið að samruninn hafi áhrif á samkeppni þrátt fyrir að velta samrunaaðila sé undir veltumörkum. Engin fjárhæðamörk eru til staðar, þ.e. norska samkeppniseftirlitið getur kallað á eftir samrunatilkynningum burt séð frá því hver velta samrunaaðila er.



5. Önnur breyting en staðvirðing nógildandi veltumarka væri mjög varhugaverð án frekari og ítarlegri greiningar. Fyrri greiningar sem deilt hefur verið með ráðuneytinu sýna til dæmis að hækkun almennra neðri veltumarka gæti falið í sér hættu á að reglur um tilkynningaskyldu fangi ekki þá almannahagsmuni sem felast í samrunaeftirliti. Hafa ber a.m.k. eftirfarandi í huga í því sambandi:
- a) Íhlutunarhlutfall vegna smærri samruna á veltubílinu 300-600 m.kr. er sambærilegt íhlutunarhlutfalli veltumeiri samruna.
  - b) Þá liggur fyrir að til staðar eru veltutitlir markaðir og samkeppnislega mikilvæg fyrirtæki sem falla myndu í meginatriðum utan tilkynningaskyldu. Samhliða er hættu á að dregið sé úr vernd samkeppnislaga í dreifðari byggðum landsins.
  - c) Önnur lönd hafa lagt áherslu á mikilvægi þess að vinna gegn því að stærri fyrirtæki geti keypt upp smærri fyrirtæki og þannig skaðað samkeppni. Neðri veltumörkin eru mikilvæg í þessu tilliti.
  - d) Heimild Samkeppniseftirlitsins til að kalla eftir samrunatilkynningu vegna samruna undir veltumörkum kemur ekki í staðinn fyrir tilkynningaskyldu. Hafa ber einnig í huga að tilkynningaskylda skapar aga við ákvörðun um og framkvæmd samruna.

#### *Samrunagjald*

6. Tekjur Samkeppniseftirlitsins vegna samrunagjalda hafa numið um 3-9% af áætluðum kostnaði vegna samrunaeftirlits árin 2021-2023. Samkeppniseftirlitið bendir sérstaklega á tilmæli Ríkisendurskoðunar um að taka þurfi til skoðunar „*hvort innleiða þurfi frekari þrepaskiptingu gjaldsins [...] eða hvort aðrar leiðir séu færar í því skyni að innheimt samrunagjald sé í samræmi við umfang viðkomandi máls.*“ Þær leiðir sem farnar hafa verið í Danmörku (21-61% af áætluðum kostnaði) og Færeyjum (23-73% af áætluðum kostnaði) væru nærri því að vera í samræmi við tilmælin, en þar er gjaldið tengt veltu samrunaaðila og stendur í ríkara mæli straum af útgjöldum vegna samrunarannsókna. Lítilsháttar hækkun eða staðvirðing samrunagjalda myndi hvorki lagfæra vankanta á núverandi samrunagjöldum né fullnægja tilmælum Ríkisendurskoðunar.

#### *Ákvæði um stöðvun tímafresta o.fl.*

7. Samkeppniseftirlitið hefur um langt skeið bent á mikilvægi þess að bætt verði við samkeppnislögin ákvæði um að tímafrestir vegna rannsóknar samruna geti stöðvast vegna atvika sem varða ófullnægjandi, ranga eða jafnvel villandi upplýsingagjöf samrunaaðila (e. *Stop the clock*). Fjöldmörg evrópsk samkeppnisyfirvöld og öll eftirlit Norðurlandanna búa yfir slíkri heimild. Beiting hennar væri aðeins í þeim tilfellum þar sem fyrirtæki samruna hafa ekki fullnægt upplýsingaskyldu sinni með tímanlegum hætti. Það eru því ríkir almannahagsmunir af því að innleiða slíka heimild í samkeppnislög og bitnar hún ekki með almennum íþyngjandi hætti á atvinnulífinu eða aðilum samrunamála. Þá er rétt að benda á að samrunaaðilar geta haft hagsmuni af því að stöðva tímafresti vegna rannsóknar samrunamáls í samráði við samkeppnisyfirvöld. Er slík stöðvun tímafresta vel þekkt í nærliggjandi lögsögum þegar upp koma flókin úrlausnarefni við rannsókn samrunamáls.
8. Loks er rannsóknar- og málsmeðferðartími samrunamála hjá Samkeppniseftirlitið í eðlilegu horfi. Því eru engin sérstök rök eða sjónarmið vegna tímalengdar samrunamála sem mæla gegn því að innleidd sé heimild til þess að stöðva tímafresti. Á árunum 2021-2023 þegar Samkeppniseftirlitið sætti eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar á samrunamálum var samrunamál að meðaltali 42 virkan dag til rannsóknar (öll mál þar meðtalin, bæði einföld og



flókin). Þá var það auk þess mat Ríkisendurskoðunar í skýrslu árið 2022 málsmeðferðartími samrunamála væri í eðlilegu horfi og ekki væri að sjá veikleika í afgreiðslu þeirra. Þvert á móti þyrfti að auka úrræði stofnunarinnar vegna villandi upplýsingagjafar fyrirtækja.

#### *Valdheimildir til rannsókna*

9. Samkvæmt áformaskjali ráðuneytisins taka fyrirhugaðar og mögulegar breytingar á samkeppnislögum einnig til valdheimilda eftirlitsins til rannsókna, svo sem húsleita, og er réttilega bent á að þær heimildir séu þrengri en almennt gerist annars staðar í Evrópu. Samkeppniseftirlitið telur brýnt að bæta úr þessu. Þegar horft er til gríðarlegra samfélagslegra hagsmuna af því að uppræta samkeppnislagaþrot er ótækt að Samkeppniseftirlitið búi við þrengri heimildir en aðrar efnahagsbrotastofnanir á Íslandi eða samkeppniseftirlit annars staðar á evrópska efnahagssvæðinu.

#### *Aðrar breytingar*

10. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum komið ýmsum öðrum ábendingum um styrkingu samkeppnislaga á framfæri við stjórnvöld. Vísast þar m.a. til kafla XIII í [umsögn](#) eftirlitsins, dags. 5. maí 2020, vegna frumvarps til breytinga á samkeppnislögum sem varð að lögum nr. 103/2020. Samkeppniseftirlitið vísar að öðru leyti til fyrri umsagna sinna og sjónarmiða sem stofnunin hefur áður komið á framfæri, einkum varðandi breytingar og lagfæringar á samrunareglum.
11. Jafnframt áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma að frekari sjónarmiðum við mótun og meðferð frumvarpsins á síðari stigum.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Halldór Hallgrímsson Gröndal