

## Frumvarp til laga (DRÖG)

um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005 (samrunagjald, veltumörk o.fl.).

Frá atvinnuvegaráðherra.

1. gr.

3. másl. 1. mgr. 9. gr. orðast svo: Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála skal að jafnaði liggja fyrir innan sex vikna frá málskoti en ella svo fljótt sem verða má að teknu tilliti til eðlis og umfangs máls.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. a laganna:

- Í stað fjárhæðarinnar „3 milljarðar kr.“ í a-lið 1. mgr. kemur: 4 milljarðar kr.
- Í stað fjárhæðarinnar „300 millj. kr.“ í b-lið 1. mgr. kemur: 400 millj. kr.
- Við 2. mgr. bætist: Fjárhæðir skv. 1. mgr. skulu breytast 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs. Samkeppniseftirlitið skal birta gildandi fjárhæðir á hverjum tíma á vef sínum.
- Við 3. mgr. bætist: Ákvæði þetta skal þó ekki koma í veg fyrir framkvæmd yfirtökutilboðs á verðbréfamarkaði, eða röð viðskipta með fjármálagerninga þar sem fjármálagerningar eru keyptir af óskilgreindum hópi seljenda, enda sé Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um viðskiptin án tafar. Í slíkum tilvikum er kaupanda óheimilt að nýta atkvæðarétt sinn samkvæmt hinum yfirteknu fjármálagerningum fyrir en Samkeppniseftirlitið hefur lokið meðferð samrunamáls, nema á grundvelli sérstakrar undanþágu skv. 4. mgr. í því skyni að viðhalda verðmæti hins keypta.

3. gr.

Við 17. gr. d bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Í undantekningartilfellum er Samkeppniseftirlitinu heimilt að stöðva tímafresti skv. 1. mgr. til rannsóknar samruna vegna atvika sem eru á ábyrgð samrunaaðila og tefja rannsókn, svo sem vegna tafsamrar, villandi eða rangrar upplýsingagjafar. Tímafrestir byrja aftur að líða fyrsta virka dag eftir að bætt hefur verið úr ágalla á upplýsingagjöf.

Aðili að samruna getur lagt fram rökstudda ósk um að tímafrestir skv. 1. mgr. séu stöðvaðir tímabundið vegna atvika sem hann varða. Samkeppniseftirlitinu er heimilt að hafna slíkri beiðni telji það hana tilhæfulausa.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. g laganna:

- 1.–2. másl. orðast svo: Fyrirtæki sem tilkynnir samruna skv. 1. mgr. 17. gr. a skal greiða samrunagjald sem nemur 1.000.000 kr. ef sameiginleg heildarvelta viðkomandi

fyrirtækja á Íslandi er undir 20 milljörðum kr., en 5.000.000 kr. ef sameiginleg heildarvelta er hærri. Fyrirtæki sem tilkynnir samruna með styttri tilkynningu skv. 6. mgr. 17. gr. a skal greiða samrunagjald sem nemur 500.000 kr.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjárhæðir skv. 1. mgr. skulu breytast 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs. Samkeppniseftirlitið skal birta gildandi fjárhæðir á hverjum tíma á vef sínum.

5. gr.

Á eftir 1. másl. 1. mgr. 20. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Ef rökstuddur grunur er um að gögn, sem varpað geta ljósi á ólögmeta háttsemi samkvæmt lögum þessum, sé að finna utan starfsstöðvar fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja er Samkeppniseftirlitinu jafnframt heimilt að gera nauðsynlegar athuganir utan starfsstöðvar, svo sem á heimili stjórnenda eða lykilstarfsmanna.

6. gr.

Orðin „er fer með fjárreiður ríkisins“ í síðari másl. 32. gr. falla brott.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu, sem unnið er í atvinnuvegaráðuneytinu, sæta samkeppnislög endurskoðun í fyrsta sinn frá árinu 2020. Helstu þættir frumvarpsins varða samrunaeftirlit, þ.m.t. fjárhæðir og eðli samrunagjalds og veltumarka tilkynningarskyldra samruna, og rannsóknarheimildir Samkeppniseftirlitsins. Frumvarpið samrýmist stefnu ríkisstjórnarinnar um að stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi, sterku samkeppniseftirliti, öflugri neytendavernd og hagstæðum rekstrarskilyrðum fyrirtækja. Við frumvarpsvinnuna var m.a. höfð hliðsjón af ábendingum Ríkisendurskoðunar í skýrslu um stjórnsýsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2022.

### 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkeppnislög hafa það að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þau taka til allrar atvinnustarfsemi, framleiðslu, verslunar og þjónustu, hvort sem hún er rekin af einstaklingum eða félögum, einkaaðilum eða opinberum aðilum. Til að markmið samkeppnislaga nái fram að ganga er mikilvægt að löggin sæti reglulega endurskoðun með tilliti til samfélagslegrar þróunar og þróunar annars regluverks, jafnt hér á landi og erlendis, og að löggin endurspegli þannig sem best á hverjum tíma það viðskiptaumhverfi sem þeim er ætlað að vernda.

Samkeppnislög sættu síðast almennri endurskoðun árið 2020, með lögum nr. 103/2020. Síðan þá hefur atvinnulífið m.a. gengið í gegnum heimsfaraldur af völdum kórónuveiru með margvíslegum áskorunum sem höfðu í för með sér breytingar á starfsháttum og starfsumhverfi fyrirtækja, sumar tímabundnar en aðrar varanlegar. Tilefni er til að meta ákvæði samkeppnislaga með hliðsjón af þessari þróun.

Í maí 2021 var lögð fram á Alþingi, og samþykkt, skýrslubeiðni um stjórnsýsluúttekt ríkisendurskoðanda á starfsemi Samkeppniseftirlitsins, sbr. 798. mál á 151. löggjafarþingi.

Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu um stjórnisýsluúttektina til Alþingis í júlí 2022, undir yfirskriftinni „Samkeppniseftirlitið – Samrunaefirlit og árangur“. Í skýrslunni var ítarlega farið yfir starfsemi Samkeppniseftirlitsins við meðferð samrunamála og nokkrar tillögur gerðar til úrbóta. Þar á meðal voru tillögur um endurskoðun veltumarka tilkynningarskyldra samruna annars vegar og samrunagjalds hins vegar. Veltumörkin og samrunagjaldið eru ákveðin með lögum og því kallar endurskoðun þeirra á breytingu á samkeppnislögum.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

#### 3.1. Veltumörk tilkynningarskyldra samruna.

Samkvæmt 17. gr. a samkeppnislaga, nr. 44/2005, er samruni í skilningi 17. gr. laganna tilkynningarskyldur til Samkeppniseftirlitsins ef heildarvelta fyrirtækja sem aðild eiga að samrunanum er 3 milljarðar kr. á Íslandi og a.m.k. tvö af þeim fyrirtækjum hafa a.m.k. 300 millj. kr. ársveltu á Íslandi hvert um sig. Þessar fjárhæðir voru síðast endurskoðaðar árið 2020, með lögum um breytingu á samkeppnislögum, nr. 103/2020. Næsta endurskoðun veltumarka þar á undan var árið 2008. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnisýsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins frá júlí 2022 var m.a. bent á að greina þyrfti áhrif veltumarka með ítarlegum hætti, jafnt með tilliti til verndarhagsmuna samrunaákvæða samkeppnislaganna en einnig þeirra hagsmuna og mögulegs ábata fyrir atvinnulíf og almenning sem væru fólgendir í eftirliti með ólögumtæmi samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Yrði framhald á því að horft væri til almennrar verðlagsþróunar við ákvörðun veltumarka væri ástæða til að þau væru endurskoðuð með tíðari hætti en verið hefur.

Jafnt verðlagsþróun frá síðustu endurskoðun veltumarkanna sem og samanburður við veltumörk á hinum Norðurlöndunum gefur tilefni til að hækka veltumörkin. Vísitala neysluverðs hefur hækkað um ríflega 36 af hundraði síðan lög nr. 103/2020 tóku gildi. Undirliggjandi verðmæti tilkynningarskyldra samruna er að sama skapi talsvert minna nú en við síðustu lagabreytingu.

Í norrænum samanburði eru veltumörk á Íslandi lág, sem skýrist af smæð íslenska markaðarins og fákeppnisaðstæðum sem því fylgja. Veltumörk á Íslandi eru hins vegar há séu þau metin sem hlutfall af landsframleiðslu. Slíkur samanburður er þó þeim annmarka háður að ekki getur verið um línulegt samband að ræða, m.a. þar sem stór ríki hafa almennt fleiri undirmarkaði í mismunandi borgum, fylkjum o.s.frv. Nauðsynlegt er að skoða einkenni staðbundinna markaða og meðalveltu fyrirtækja innan tiltekins geira og taka tillit til þeirra hagsmuna sem samrunaefirliti er ætlað að vernda í hverju ríki eða á hverju svæði fyrir sig út frá staðbundnum aðstæðum.

Rökin sem upphaflega voru færð fyrir því að veltumörk á Íslandi skyldu vera lág í norrænum samanburði eiga enn við. Þau vísa til þess að smæð margra markaða hér á landi leiða til þess að sennilegt er að samrunar geti raskað virkri samkeppni umtalsvert þó svo að velta samrunaaðila sé lægri en sem nemur veltumörkum tilkynningarskyldra samruna á Norðurlöndum.

Með frumvarpinu er lagt til að veltumörk hækki úr 3 milljörðum kr. í 4 milljarða kr. þegar kemur að sameiginlegri heildarveltu samrunaaðila og úr 300 millj. kr. í 400 millj. kr. þegar kemur að lágmarksveltu a.m.k. tveggja aðila að samruna. Hækkunin er í takti við þróun vísitölu neysluverðs frá síðustu lagabreytingu og lagabreyting er nauðsynleg til að ná hækkuninni fram, enda veltumörkin ákveðin með fastri krónutölu í 17. gr. a samkeppnislaga. Til samræmis við ábendingu í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnisýsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins er auk þess lagt til að veltumörkin taki framvegis sjálfkrafa breytingu í samræmi við vísitölu neysluverðs.

Jafnframt er bent á að Samkeppniseftirlitinu er heimilt að krefjast samrunatilkynningar ef sameiginleg heildarvelta samrunaaðila er meiri en 1,5 milljarðar kr. á ári, telji eftirlitið verulegar líkur á að samruni geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni, sbr. 3. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga. Til að takmarka hættuna á að hækkun veltumarka bitni á þeim almennu heildarhagsmunum sem samrunaefirlit á að vernda, m.a. með hliðsjón af neytendaverndarsjónarmiðum og hagsmunum smærri fyrirtækja á markaði, er í frumvarpinu ekki lögð til hækkun á fjárhæðarmörkum heimildar eftirlitsins skv. 3. mgr. 17. gr. b laganna.

### 3.2. Samrunagjald.

Aðilum sem tilkynna samruna til Samkeppniseftirlitsins samkvæmt skyldu þar um ber að greiða samrunagjald skv. 17. gr. g samkeppnislaga. Nemur gjaldið 500.000 kr. fyrir hefðbundna samrunatilkynningu en 200.000 kr. fyrir samruna sem uppfylla skilyrði um styttri samrunatilkynningu, sbr. 6. mgr. 17. gr. a laganna. Gjaldinu var skipt í tvö þrep með síðustu breytingu á samkeppnislögum, sbr. lög nr. 103/2020, og gjald fyrir hefðbundna samrunatilkynningu hækkað. Samhliða var gerð sú breyting að samrunagjald rynni til Samkeppniseftirlitsins en ekki í ríkissjóð. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 103/2020 kom fram að lagt yrði mat á hvernig fyrirkomulagið myndi reynast. Í skýrslu ríkisendurskoðanda um stjórnsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins frá júlí 2022 var bent á að leggja þyrfti mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald og taka til skoðunar hvort innleiða þyrfti frekari þrepaskiptingu gjaldsins, binda það við tiltekið hlutfall af veltu samrunaaðila eða hvort aðrar leiðir væru færar í því skyni að innheimt samrunagjald samræmdest betur umfangi viðkomandi máls. Jafnframt yrði að tryggja reglulega endurskoðun gjaldsins með tilliti til verðlagsþróunar.

Bent hefur verið á að samrunagjaldið er lágt í samanburði við kostnað Samkeppniseftirlitsins af samrunaefirliti sem og í samanburði við það sem gerist annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu í þeim ríkjum þar sem samrunaefirlit samkeppnisyrvalda er að hluta til fjármagnað með sambærilegu gjaldi. Í því sambandi má benda á að samrunagjald í Danmörku miðast við 0,015% af veltu samrunaaðila með þaki sem nemur um 30 millj. íslenskra króna. Gjald fyrir samruna sem tilkynntur er með styttri tilkynningu nemur um 1 millj. íslenskra króna í Danmörku. Samkvæmt greiningu Samkeppniseftirlitsins stendur samrunagjaldið eins og það er samkvæmt gildandi lögum undir u.þ.b. 6–9% af kostnaði stofnunarinnar við rannsókn samrunamála. Yrði danska leiðin farin hér á landi má ætla að hlutfallið færi upp í u.þ.b. 60%.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins var sem fyrr segir lagt til að samrunagjaldið sætti endurskoðun með það fyrir augum að gjaldið samræmdest betur umfangi samrunamála. Sérstaklega var bent á að skoða þyrfti frekari þrepaskiptingu gjaldsins og veltutengingu þess.

Að mati ráðuneytisins er svigrúm til hækkunar samrunagjalds töluvert. Er þar horft til kostnaðar Samkeppniseftirlitsins við samrunaefirlit, samanburðar við önnur ríki og þeirra heildarhagsmuna sem undir eru. Jafnframt telur ráðuneytið að rök standi til þess að bæta við þrepi, líkt og nefnt er sem möguleiki í skýrslu Ríkisendurskoðunar, og að þrepaskipting taki mið af heildarveltu í viðkomandi samrunamáli, auk þess hvort um hefðbundna eða styttri samrunatilkynningu er að ræða. Með því móti tekur samrunagjald að einhverju marki mið af veltu, líkt og jafnframt er nefnt í skýrslunni, en með skýrri þrepaskiptingu er stefnt að því að gjaldið verði jafnframt gagnsætt og einfalt í framkvæmd.

Sú tillaga sem gerð er með frumvarpinu gerir ráð fyrir að samrunagjald fyrir samruna sem tilkynntir eru með styttri tilkynningu, og krefjast að öðru jöfnu minna vinnuframlags vegna

rannsóknar Samkeppniseftirlitsins, hækki og verði 500.000 kr. Samrunagjald vegna hefðbundinna samrunatilkynninga verði þrepaskipt eftir heildarstærð samruna með tilliti til ársveltu á Íslandi. Gjaldið verði 1.000.000 kr. í tilvikum þar sem heildarvelta aðila að samruna er undir 20 milljörðum kr. en 5.000.000 kr. sé heildarveltan hærri. Þá er lagt til að samrunagjaldið, ásamt veltumörkum milli efri þrepa samrunagjalds, verði vísitölutengt, líkt og lagt er til um veltumörk tilkynningarskyldra samruna, sbr. umfjöllun í kafla 3.1. Eftir sem áður verða engin samrunagjöld innheimt í tilviki þar sem Samkeppniseftirlitið óskar eftir samrunatilkynningu skv. 3. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga.

Áætlað er að tekjur Samkeppniseftirlitsins af samrunagjaldinu svo breyttu geti staðið undir u.þ.b. 30% af kostnaði stofnunarinnar við framkvæmd samrunaefirlits, sbr. nánari umfjöllun í 6. kafla.

### 3.3. Tímáfrestir í samrunamálum.

Í skýrslu ríkisendurskoðanda um stjórnisýsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins var bent á að í samkeppnislögum væri ekki kveðið á um að tímáfrestir í samrunamálum stöðvist við tafir sem eru á ábyrgð samrunaaðila á því að skila inn fullnægjandi gögnum og upplýsingum. Slík ákvæði væru í gildi í nágrannalöndum okkar. Möguleikar Samkeppniseftirlitsins til að bregðast við ófullnægjandi upplýsingagjöf af hálfu samrunaaðila væru takmarkaðir. Mjög æskilegt væri að slíkri heimild yrði bætt við samkeppnislög enda væri að öðrum kosti hætt á því að málsmeðferð samrunamála yrði óskilvirkari.

Með frumvarpinu er lagt til að við 17. gr. d laganna bætist ákvæði um að í undantekningartilfellum sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að stöðva tímáfresti til rannsóknar samruna vegna atvika sem eru á ábyrgð samrunaaðila og tefja rannsókn, svo sem vegna tafsamrar, villandi eða rangrar upplýsingagjafar. Ákvæðið er sambærilegt því sem gerist í löggjöf annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu og á sér m.a. fyrirmynd í 4. mgr. 10. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 139/2004 frá 20. janúar 2004 um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja (samrunareglugerð ESB). Jafnframt er lagt til að aðili að samruna geti lagt fram rökstudda ósk um að tímáfrestir skv. 1. mgr. séu stöðvaðir tímabundið vegna atvika sem hann varða.

### 3.4. Meðferð samrunamála vegna yfirtökutilboða.

Á undanförunum árum hafa komið upp tilvik þar sem vandkvæði verða vegna samspils reglna um yfirtökur, sbr. lög um yfirtökur, nr. 108/2007, og reglna samkeppnislaga um samruna. Í samkeppnislögum er ekki að finna ákvæði um hvernig skal fara með tilvik þar sem um yfirtökutilboð er að ræða og skylda er að framkvæma viðskiptin innan tiltekins tíma samkvæmt lögum og reglum sem gilda á fjármálamarkaði. Dæmi eru um að Samkeppniseftirlitið hafi í slíkum tilvikum veitt sérstaka heimild til þess að framkvæma samruna að hluta, sbr. 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Um þetta má t.d. vitna til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 29/2022.

Í 3. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga kemur fram sú meginregla, að samruni komi ekki til framkvæmdar á meðan Samkeppniseftirlitið hefur hann til umfjöllunar. Til að bregðast við framangreindum aðstæðum er lagt til að við ákvæði 3. mgr. 17. gr. a bætist undanþága þess efnis að ákvæðið komi ekki í veg fyrir að framkvæmd yfirtökutilboðs á verðbréfamarkaði, eða röð viðskipta með fjármálagerninga þar sem þeir eru keyptir af óskilgreindum hópi seljenda. Skilyrði fyrir þessu eru að Samkeppniseftirlitinu sé tilkynnt um viðskiptin án tafar. Þá er kaupanda óheimilt að nýta atkvæðisrétt sinn samkvæmt hinum yfirteknu fjármálagerningum, nema á grundvelli sérstakrar undanþágu á grundvelli 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, í þeim

tilgangi að viðhalda verðmæti hins keypta. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 2. mgr. 7. gr. samrunareglugerðar Evrópusambandsins.

### 3.5. Heimild Samkeppniseftirlitsins til vettvangsrannsókna.

Heimildir Samkeppniseftirlitsins til að gera athuganir á borð við húsleit og haldlagningu gagna í tengslum við rannsókn máls eru einskorðaðar við starfsstöðvar fyrirtækja og samtök fyrirtækja, sbr. 20. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað bent á að það njóti að þessu leyti veikari rannsóknarheimilda en samkeppnisfyrivöld í öðrum aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins og veikari heimilda en Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins njóta, m.a. hér á landi. Á þetta misræmi milli íslenskra samkeppnislaga og evrópsks samkeppnisréttar var jafnframt bent í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnýsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins.

Húsleitarheimild Samkeppniseftirlitsins hefur einskorðast við starfsstöðvar fyrirtækja frá setningu gildandi samkeppnislaga, fyrir tuttugu árum, og heimildin verið efnislega óbreytt frá gildistíð eldri samkeppnislaga sbr. 40. gr. laga nr. 8/1993. Í frumvarpinu sem varð að gildandi samkeppnislögum var þó að finna umfjöllun um niðurstöður nefndar sem þáverandi viðskiptaráðherra skipaði í aðdraganda endurskoðunar laganna. Nefndinni var falið var að fjalla um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis og taka fyrir hvernig bregðast mætti við aukinni samþjöppun í íslensku viðskiptalífi. Meðal niðurstaðna nefndarinnar var að samkeppnisfyrivöldum skyldu veittar ríkari heimildir til vettvangsrannsókna, þar á meðal á heimilum, landsvæðum eða flutningatækjum í eigu stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og annarra starfsmanna hlutaðeigandi fyrirtækis og samtaka fyrirtækja. Umrædd tillaga nefndarinnar rataði ekki í lagatextann.

Ekki verður litið fram hjá þeirri þróun sem hefur orðið á starfsháttum víða á vinnumarkaði að með tækniframförum hefur orðið auðveldara að sinna ýmsum störfum annars staðar en á starfsstöð fyrirtækis. Þá ýtti heimsfaraldur kórónuveiru undir þá þróun að gera heimavinnu að raunverulegum valkosti fyrir fjölda starfsfólks í mörgum geirum. Samhliða þessari þróun má segja að dregið hafi úr vægi heimildar Samkeppniseftirlitsins til vettvangsrannsókna vegna einskorðunar hennar við starfsstöðvar fyrirtækja. Þá má benda á að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1 um samræmingu og eflingu valdheimilda samkeppnisfyrivalda á Evrópska efnahagssvæðinu (ECN+ tilskipunin) leggur þá skyldu á aðildarríki að þau tryggi samkeppnisfyrivöldum heimildir til að framkvæma húsleitir þar sem gögn getur verið að finna, þ.m.t. á heimilum stjórnenda fyrirtækja. Tilskipunin er EES-tæk og unnið er að upptöku hennar í EES-samninginn. Því er fyrirsjáanlegt að innan tíðar verði nauðsynlegt, vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum, að útvíkka rannsóknarheimildir vegna samkeppnismála að þessu leyti.

Með frumvarpinu er lagt til að athugun Samkeppniseftirlitsins skv. 20. gr. samkeppnislaga geti jafnframt náð til svæða utan starfsstöðvar fyrirtækis, svo sem heimila stjórnenda eða lykilstarfsmanna fyrirtækja, ef uppi er rökstuddur grunur um að þar geti verið að finna gögn sem varpað geta ljósi á ólögsmæta háttsemi samkvæmt samkeppnislögum. Eftir sem áður gilda ákvæði laga um meðferð sakamála um leit og haldlagningu muna.

### 3.6. Úrskurðarfrestur áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga skal áfrýjunarnefnd samkeppnismála úrskurða í máli sem lagt er fyrir nefndina innan sex vikna frá málskoti. Í flestum hefðbundnum málum fyrir nefndinni dugar sá tímarammi til en þegar upp koma mál sem eru annaðhvort sérstaklega flókin eða umfangsmikil, nema hvort tveggja sé, er tímaramminn óraunhæfur. Sem dæmi má

nefna að í máli sem lagt var fyrir nefndina í september 2023 telur hin kærða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins á fjórða þúsund blaðsíðna og málskjöl hlaupa í heildina á tugum þúsunda. Nefndarmenn í áfrýjunarnefnd samkeppnismála sinna því hlutverki ekki að aðalstarfi, heldur meðfram öðrum störfum. Áætlað er að meðferð umrædds máls fyrir nefndinni taki á bilinu 12–18 mánuði.

Nauðsynlegt er að breyta orðalagi 2. málsl. 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga þannig að það endurspegli framkvæmd og veiti nefndinni raunhæft svigrúm til að sinna störfum sínum.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar sem ástæða er að ætla að gangi gegn stjórnarskrá eða alþjóðlegum skuldbindingum. Helstu breytingarnar eru uppfærsla á veltumörkum tilkynningarskyldra samruna og á samrunagjaldi, þar sem um er að ræða reglur sem eru á forræði ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu. Aðrar helstu efnisbreytingar frumvarpsins, sbr. d-lið 2. gr., 3. gr. og 5. gr. þess, eiga sér beina stoð í evrópulöggjöf á sviði samkeppnisréttar, líkt og farið er yfir í kafla um meginefni frumvarpsins.

#### **5. Samráð.**

Í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsýsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins hefur samráð verið haft við eftirlitið um eftirfylgni, þ.m.t. um gerð frumvarps til að mæta þeim ábendingum sem fram komu í skýrslunni. Áform um lagasetninguna voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 5.–19. september 2025 og bárust fimm umsagnir, frá Samtökum atvinnulífsins, Viðskiptaráði, Félagi atvinnurekenda, Alþýðusambandi Íslands og Samkeppniseftirlitinu. Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt ...

#### **6. Mat á áhrifum.**

Ætla má að breytingar á veltumörkum tilkynningarskyldra samruna og á samrunagjaldi séu þeir þættir frumvarpsins sem komi til með að hafa mest áhrif. Áhrifin felast t.a.m. í því að með hækkun veltumarka verða færri samrunar tilkynningarskyldir. Þau áhrif eru þó takmörkuð, enda má gera ráð fyrir að þeir samrunar sem falla munu utan tilkynningarskyldu eftir breytinguna séu almennt smærri og áhrifaminni samrunar, sem alla jafna hefðu ekki krafist íburðarmikillar málsmeðferðar.

Hækkun samrunagjalds eykur tekjur Samkeppniseftirlitsins og kostnað fyrirtækja sem eiga aðild að tilkynningarskyldum samruna. Samrunagjald rennur til Samkeppniseftirlitsins og er ætlað að standa straum af þeim kostnaði sem hlýst vegna samrunaefnislits. Frá síðustu breytingum, þegar núverandi fyrirkomulagi var komið á, hefur samrunagjald staðið undir á bilinu 6–9% af kostnaði Samkeppniseftirlitsins af meðferð samrunamála. Með breytingunum sem lagðar eru til með frumvarpinu hækkar þetta hlutfall, en endanleg niðurstaða ræðst af eðli og umfangi þeirra samruna sem tilkynntir verða til eftirlitsins. Sé samrunagjald eins og það er lagt upp í þessu frumvarpi heimfært við tölfraði Samkeppniseftirlitsins um samrunaefnislit á árunum 2017–2023 kemur í ljós að gjaldið hefði að meðaltali staðið undir um 28% af kostnaði, miðað við óbreyttar forsendur að öðru leyti. Þegar metið er hver endanleg áhrif verða þarf jafnframt að taka með í reikninginn að með hækkun veltumarka tilkynningarskyldra samruna fækkar samrunatilkynningum sem samrunagjald greiðist vegna. Að sama skapi getur hækkun veltumarkanna orðið til þess að ástæða verði fyrir Samkeppniseftirlitið til að kalla eftir fleiri samrunatilkynningum á grundvelli 3. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga, en ekkert samrunagjald greiðist í þeim tilfellum. Niðurstaðan getur því orðið að samrunagjald greiðist vegna

hlutfallslega færri samruna en nú er, sem draga myndi úr tekjuaukningu Samkeppniseftirlitsins af hækkun samrunagjalds. Endanleg áhrif af breytingunum ráðast m.a. af fjölda, eðli og stærð þeirra samruna sem tilkynntir verða til Samkeppniseftirlitsins á komandi árum, en gróf áætlun gerir ráð fyrir að samrunagjaldið geti svo breytt staðið undir 25–30% af kostnaði stofnunarinnar við samrunaefirlit. Með aukningu þess hlutfalls gefst Samkeppniseftirlitinu aukið svigrúm til að sinna öðrum verkefnum og er hækkun samrunagjalds þannig til þess fallin að efla virka samkeppni í landinu.

Loks má geta þess að vísitölutenging veltumarka og samrunagjalds hefur þau áhrif að þessar fjárhæðir taki breytingum í samræmi við þróun verðlags hverju sinni og því mun framvegis ekki þurfa lagabreytingar til að gera einfaldar verðlagsuppfærslur heldur verður lagasetning eingöngu nauðsynleg ef til stendur að breyta eðli þessara þátta.

Sú breyting sem kveðið er á um í d-lið 2. gr. frumvarpsins, um samruna sem verða vegna yfirtökuþilboða á verðbréfamarkaði, er til þess fallin að auka skilvirkni og einfalda meðferð slíkra mála. Breyting 3. gr. um stöðvun tímafresta í ákveðnum tilfellum getur lengt málsmeðferðartíma ef á heimildina reynir, en er ekki síst ætlað að skapa hvata til betri upplýsingagjafar á fyrri stigum og auka þannig skilvirkni málsmeðferðarinnar.

Breyting á heimild Samkeppniseftirlitsins til vettvangsathugunar, sbr. 5. gr. frumvarpsins, eykur möguleika eftirlitsins til að rannsaka aðra staði en starfsstöðvar fyrirtækja þegar grunur leikur á um að þar sé að finna upplýsingar sem sýni fram á brot á samkeppnislögum. Breytingin getur því leitt til betri grundvöll rannsókna og eflingar virkrar samkeppni. Þá hefur breytingin í för með sér varnaðaráhrif sem eru til þess fallin að auka framfylgd við reglur samkeppnislaga.

Frumvarpið er ekki talið hafa teljandi áhrif fyrir ríkissjóð.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Eðli og umfang mála hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur breyst mikið frá setningu samkeppnislaga, auk þess sem vísbendingar eru um að málum sem vísað er til nefndarinnar fari fjölgandi. Í framkvæmd hefur þetta leitt til þess að í umfangsmiklum málum er ómögulegt að ljúka umfjöllun nefndarinnar og að úrskurður hennar liggi fyrir innan þess sex vikna tímamarks sem kveðið er á um í 9. gr. samkeppnislaga. Er því lagt til að svigrúm nefndarinnar verði rýmkað og að miðað verði við að úrskurður liggi að jafnaði fyrir innan sex vikna frá málskoti, eða svo fljótt sem verða má, krefjist eðli og umfang máls lengri tíma.

##### *Um 2. gr.*

Lagt er til að fjárhæðir veltumarka tilkynningarskyldra samruna hækki í samræmi við hækkun á neysluverðsvísitölu frá síðustu lagabreytingu, sbr. nánari umfjöllun í kafla 3.1. Þá er lagt er til að vísitölutengja fjárhæðir veltumarka tilkynningarskyldra samruna, svo ekki þurfi lagabreytingu til að uppfæra þau miðað við verðlagsþróun. Miðað verði við vísitölu neysluverðs og Samkeppniseftirlitinu falið að birta á vef sínum þær fjárhæðir sem eru í gildi hverju sinni. Rétt er að fyrsta verðlagsuppfærslan verði 1. janúar árið eftir að frumvarp þetta öðlast lagagildi og að miðað verði við vísitölu neysluverðs á tímamarki gildistökkunnar.

Með greininni er jafnframt lagt til að bætt verði við sérreglu um áhrif samrunarannsóknar Samkeppniseftirlitsins í þeim tilvikum þegar um yfirtökuþilboð á verðbréfamarkaði er að ræða, sbr. umfjöllun í kafla 3.4. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 2. mgr. 7. gr. samrunareglugerðar Evrópusambandsins.



## Um 3. gr.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins kom fram um tímafresti í samrunamálum: „Í samkeppnislögum nr. 44/2005 er ekki kveðið á um að tímafrestir stöðvist við tafir sem eru á ábyrgð samrunaaðila á því að skila inn fullnægjandi gögnum og upplýsingum (e. Stop-the-Clock). Slík ákvæði þekkjast úr lögum eða reglum nágrannalanda okkar og í ESB-rétti. Möguleikar Samkeppniseftirlitsins til að bregðast við ófullnægjandi upplýsingagjöf af hálfu samrunaaðila í II. fasa eru því takmarkaðir. Að mati stofnunarinnar væri mjög æskilegt að slíkri heimild yrði bætt við samkeppnislög enda sé að öðrum kosti hætta á því að málsmeðferð samrunamála verði óskilvirkari.“ Í samræmi við umfjöllun Ríkisendurskoðunar, og samkvæmt fyrirmynd úr evrópskum samkeppnisrétti, er lagt til að við 17. gr. d samkeppnislaga bætist ákvæði um að stöðva megi tímafresti í undantekningartilfellum, sbr. umfjöllun í kafla 3.3.

Með því að tiltaka sérstaklega að þessa heimild skuli eingöngu nýta í undantekningartilfellum er lögð áhersla á að heimildinni verði beitt af meðalhófi og eingöngu þegar beiting hennar er nauðsynleg. Þá verður að gera þá kröfu að ljóst liggi fyrir að þær aðstæður séu uppi, sem heimila beitingu ákvæðisins. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að stöðva tímafresti vegna ófullnægjandi upplýsingagjafar er heimilt að bera undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga.

## Um 4. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á fjárhæð og tilhögun samrunagjalds, sem fyrirtækjum sem aðild eiga að tilkynningarskyldum samrunum ber að greiða til Samkeppniseftirlitsins samhliða samrunatilkynningu. Breytingin kemur m.a. til vegna ábendingar í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsluúttekt á starfsemi Samkeppniseftirlitsins. Lagt er til að samrunagjald fyrir styttri samrunatilkynningu verði 500.000 kr. en að gjald fyrir hefðbundna tilkynningu verði tvískipt þannig að 1.000.000 kr. greiðist í tilvikum þar sem heildarvelta samrunaaðila er undir 20 milljörðum kr. en að 5.000.000 kr. greiðist ef heildarveltan er yfir þeim mörkum. Lagt er til að framangreindar fjárhæðir, jafnt upphæðir samrunagjalds sem viðmið heildarveltu sem aðskilur hærri þrep gjaldsins, breytist í samræmi við verðlagsþróun.

Um breytingarnar og áætluð áhrif af þeim vísast að öðru leyti til umfjöllunar í kafla 3.4. og kafla 6.

## Um 5. gr.

Lagt er til að heimild Samkeppniseftirlitsins til vettvangsrannsókna verði útvíkkuð þannig að hún nái ekki eingöngu til starfsstöðva fyrirtækja, heldur geti einnig beinst að öðrum stöðum þar sem gögn kann að vera að finna, svo sem heimilum stjórnenda og lykilstarfsmanna, sbr. umfjöllun í kafla 3.5.

## Um 6. gr.

Með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022, var málefni ríkisaðstoðar fært undir menningar- og viðskiptaráðuneyti frá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Ríkisaðstoð hefur síðan heyrt undir það ráðuneyti sem fer með samkeppnismál, sbr. 2. gr. gildandi forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025, þar sem samkeppnismál og ríkisaðstoð eru felld undir atvinnuvegaráðuneyti. Með 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á tilgreiningu ráðherra í 32. gr. laganna, í samræmi við framangreint.

## Um 7. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi. Breytt veltumörk og breytt samrunagjald taka þannig gildi gagnvart samrunum sem tilkynntir eru eftir tímamark gildistökkunnar. Breytingar á þessum gjöldum miðað við vísitölu neysluverðs miðast að sama skapi við tímamark gildistökkunnar og verða í fyrsta við upphaf næsta árs þar á eftir.