SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Atvinnuvegaráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Innsent og afhent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 7. nóvember 2025

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum – mál nr. S-215/2025 í samráðsgátt

1. Samkeppniseftirlitið vísar draga atvinnuvegaráðuneytisins að frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum sem birt hafa verið á samráðsgátt stjórnvalda. Í frumvarpsdrögunum er mælt fyrir um hækkun veltumarka, breytingar á ákvæðum er varða tímafresti í samrunamálum, breytingar á samrunagjaldi, breytingar á rannsóknarheimildum o.fl. Samkeppniseftirlitið hefur áður komið á framfæri sjónarmiðum við atvinnuvegaráðuneytið, sbr. m.a. umsögn, dags. 19. september 2025, um áformaskjal ráðuneytisins sem einnig var birt á samráðsgátt.

2. Á þessu stigi vill Samkeppniseftirlitið koma eftirfarandi á framfæri, með vísan til hlutverks síns skv. 4. tölul. 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Um tilefni og nauðsyn lagasetningar

3. Fjallað er um tilefni og nauðsyn lagasetningar í greinargerð með frumvarpsdrögunum (kafla 2). Samkeppniseftirlitið tekur undir það sem þar kemur fram, en minnir jafnframt á að á íslenskum stjórnvöldum hvílir nánar tiltekin skylda til þess að tryggja einsleita beitingu samkeppnisreglna EES-samningsins og að umgjörð samkeppnismála hér á landi sé sambærileg því sem gerist annars staðar á evrópska efnahagssvæðinu.

4. Á undanförnum árum hefur ítrekað verið bent á mikilvægi þess að skaðabótatilskipun ESB (104/2014) sé innleidd í EES-samninginn og innlendan rétt. Sama má segja um tilskipun ESB um samræmingu og eflingu samkeppniseftirlita (1/2019, kennd við ECN+). Að hluta til er bætt úr atriðum er varða síðari tilskipunina með tillögum frumvarpsdraganna, en önnur atriði hennar eru órædd. Mikilvægt er að flýta eftir því sem kostur er öðrum úrbótum á umgjörð samkeppnismála, sem tilskipanir þessar áskilja.

Um 1. gr. – Tímafrestir áfrýjunarnefndar

5. Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við áform í 1. gr. frumvarpsdraganna um að gera breytingar á tímafrestum áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í framkvæmd hefur áfrýjunarnefnd um langt skeið verið ókleift að úrskurða í mörgum málum innan þess sex vikna tímafrests sem nú er kveðið á um. Í þeim skilningi er verið að færa ákvæði samkeppnislaga að þeirri framkvæmd sem verið hefur.

6. Í greinargerð með frumvarpinu er leitt að því líkum að málum sem rata fyrir nefndina fari fjölgandi. Vissulega hafa óvenju mörg mál verið til umfjöllunar undanfarna mánuði og sum mjög umfangsmikil. Á hinn bóginn var með breytingalögum nr. 103/2020 gerð sú breyting að aðilum máls er nú heimilt bera ákvarðanir eftirlitsins beint undir dómstóla og geta því kosið að beina

ekki kæru til áfrýjunarnefndar. Ekki er komin löng reynsla af þessari breytingu og því ekki tímabært að leggja mat á áhrif hennar.

Um a – c. lið 2. gr. – Breytt veltumörk

7. Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við þá hækkun á veltumörkum tilkynningarskyldra samruna sem lögð er til í frumvarpsdrögunum. Þegar veltumörkunum var síðast breytt með lögum nr. 103/2020 tók Samkeppniseftirlitið áhrif breytinganna til skoðunar og komst að þeirri niðurstöðu að breytingarnar hefðu ekki skaðleg áhrif á þá hagsmuni sem samrunareglum er ætlað að vernda. Sú hækkun sem nú er ráðgerð samsvarar nokkurn veginn verðlagsbreytingum sem orðið hafa frá síðustu breytingum.

8. Þá er Samkeppniseftirlitið sammála þeirri breytingu að binda fjárhæðirnar við vísitölu neysluverðs, eins og lagt er til í c-lið 1. gr. frumvarpsdraganna.

9. Að því er varðar veltumörk að öðru leyti er rétt að vekja athygli á skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2025, *Á hlykkjóttum vegi eða beinni braut? – Rit Samkeppniseftirlitsins um samrunaeftirlit*, en skýrslan var gefin út í tilefni af skýrslu Viðskiptaráðs um sama efni. Skýrslan er einnig í viðauka við þessa umsögn.

10. Í þeirri skýrslu Samkeppniseftirlitsins er vakin athygli á nauðsyn þess að veltumörk taki mið af verndarhagsmunum sem að baki búa og bent á að veltumörk hér á landi séu há í norrænum samanburði, í samhengi við stærð hagkerfisins. Einnig er bent á að miðað við núgildandi veltumörk eru tæplega 90% fyrirtækja undir veltumörkum (lægri mörk). Það er því einungis lítill hluti fyrirtækja, þau stærstu, sem sæta samrunaeftirliti. Þá er minnt á að í núgildandi samkeppnislögum er gengið lengra í að heimila svokallaða styttri tilkynningu heldur en gert er í reglum ESB. Ríflega tveir af hverjum þremur samrunum njóta þessarar heimildar. Einnig eru minni kröfur gerðar til upplýsinga í styttri tilkynningum heldur en í reglum ESB. Þá er eftirlitinu heimilt að leyfa fyrirtækjum að skila einfaldari og styttri tilkynningu jafnvel þótt skilyrði fyrir slíku séu ekki uppfyllt. Með þessu er komið til móts við tilkynningarskyld fyrirtæki.

11. Í skýrslunni er einnig fjallað um innköllunarheimild vegna samruna. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi heimild nauðsynleg og hefur afmörkun hennar gefist vel, þ.á m. heimild fyrirtækja til að kalla eftir afstöðu eftirlitsins innan 15 virkra daga. Á hinn bóginn hefur eftirlitið bent á að veltumörk vegna heimildarinnar (1,5 ma. kr.) kunni að vera of há. Í því ljósi er Samkeppniseftirlitið sammála því sem fram kemur í niðurlagi kafla 3.1 í greinargerð með frumvarpinu, að ekki séu forsendur til þess að mæla fyrir um hækkun þessara veltumarka.

12. Að öðru leyti vísar eftirlitið til umsagnar frá 19. september sl. Þar er m.a. lögð áhersla á eftirfarandi:

    a) Miðað við reynslu síðustu ára er íhlutunarhlutfall vegna smærri samruna á veltubilinu 300-600 m.kr. sambærilegt íhlutunarhlutfalli veltumeiri samruna.

    b) Til staðar eru veltulitlir markaðir og samkeppnislega mikilvæg fyrirtæki sem falla myndu í meginatriðum utan tilkynningaskyldu. Mikil hækkun veltumarka skapar 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 tilkynningarskylda skapar aga við ákvörðun um og framkvæmd samruna.

Um d-lið 1. mgr. 2. gr. – Kyrrstöðuskylda við framkvæmd yfirtökutilboða

13. Samkeppniseftirlitið styður þá breytingu sem lögð er til í d-lið 1. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna, en með ákvæðinu er eytt óvissu um hvernig túlka beri bann við því að framkvæma samruna áður en Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um hann (kyrrstöðuskylda), þegar í hlut eiga samrunar sem stofnast til með yfirtökutilboði í skráðum félögum. Álitaefni af þessu tagi hafa risið í samrunamálum hér á landi. Í frumvarpsdrögunum er lagt til að leyst sé úr þeim með því að taka upp ákvæði úr ESB-rétti.

Um 3. gr. – Heimild til þess að stöðva tímafresti

14. Samkeppniseftirlitið styður þá breytingu á 17. gr. d samkeppnislaga sem lögð er til í 3. gr. frumvarpsdraganna. Með ákvæðinu yrði tekin upp heimild til þess að stöðva tímafresti við tafir sem eru á ábyrgð samrunaaðila, en heimild af þessu tagi er talin mikilvæg í ESB-rétti.

15. Jafnframt tekur Samkeppniseftirlitið eindregið undir þau rök sem færð eru fram í greinargerð með ákvæðinu, þ.á m. tilvísun til stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar. Benti Ríkisendurskoðun m.a. á að heimildin væri til þess fallin að gera meðferð samrunamála skilvirkari. Af sjálfu leiðir að tilvist heimildarinnar hvetur samrunaaðila til vandaðrar upplýsingagjafar og virkrar þátttöku í meðferð viðkomandi samrunamáls, en hvorutveggja hraðar meðferð máls. Um rök fyrir heimildinni vísar Samkeppniseftirlitið að öðru leyti til umsagnar, dags. 19. september sl.

16. Í skýringum greinargerðar við 3. gr. frumvarpsdraganna er þess getið að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að stöðva tímafresti vegna ófullnægjandi upplýsingagjafar sé hægt að bera undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Rétt er að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hér á landi hefur eftir atvikum ljáð aðilum mála nokkuð rúman rétt til að bera úrlausnir Samkeppniseftirlitsins undir nefndina, þ.á m. ákvarðanir um málsmeðferð, þótt það séu einkum endanlegar ákvarðanir eftirlitsins sem að meginreglu til séu kæranlegar til áfrýjunarnefndar.

17. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að samkvæmt reglum ESB leikur vafi á um hvort ákvarðanir um stöðvun tímafresta séu kæranlegar einar og sér á meðan á meðferð samrunamáls stendur. Hins vegar kann stöðvun málsmeðferðar og tímafresta vafalaust að koma til skoðunar þegar endanleg samrunaákvörðun er kærð til æðra stjórnvalds eða borin undir dómstóla eins og önnur atriði í rannsókninni, svo sem við mat lögmæti málsmeðferðar. Þessi tilhögun leiðir m.a. af eðli máls, en augljóst er að kærumeðferð fyrir áfrýjunarnefnd rúmast illa innan lögbundinna tímafresta í samrunamáli.

18. Óskar Samkeppniseftirlitið eftir því að hugað verði nánar að þessu atriði og orðalagi í frumvarpinu við frekari undirbúning þess, m.a. þannig að beiting og möguleiki á að kæra stöðvun tímafresta sé með sambærilegum hætti og í þeim ríkjum sem fyrirhugað lagaákvæði sækir fyrirmynd sína til. Ella er unnið gegn skilvirkni við rekstur samrunamála. Sér í lagi verði höfð hliðsjón af þeirri meginreglu hérlendis að það séu einkum endanlegar ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem séu kæranlegar til áfrýjunarnefndar, líkt og áður sagði.

Um 4. gr. – Samrunagjald

19. Samkeppniseftirlitið styður áform um hækkun samrunagjalda, sem fram koma í 4. gr. frumvarpsins, enda hafa núgildandi samrunagjöld haft óverulega þýðingu. Í fyrri umsögn, dags. 19. september sl., benti Samkeppniseftirlitið á fordæmi frá Danmörku og Færeyjum, þar sem kveðið er á um tiltekna veltutengingu samrunagjalda sem felur í sér að samrunaaðilar standa undir háu hlutfalli þess kostnaðar sem hlýst af rannsókn samrunamála. Tillögur frumvarpsdraganna gera hins vegar ráð fyrir minni gjaldtöku heldur en unnt væri samkvæmt tilvitnuðum fordæmum.

20. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er réttilega vísað til tilmæla í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar, þess efnis að samrunagjald sæti endurskoðun með það fyrir augum að það myndi samræmast betur umfangi samrunamála. Ljóst er að frumvarpdrögin koma til móts við tilmæli Ríkisendurskoðunar. Að mati Samkeppniseftirlitsins myndi hin danska eða færeyska útfærsla samrunagjalda þó tryggja betur eftirfylgni við tilmælin.

21. Samkeppniseftirlitið tekur undir það sem kemur fram í umfjöllun um mat á áhrifum laganna (kafli 6), um að nokkur óvissa sé um það hversu háu hlutfalli kostnaðar samrunagjöld samkvæmt frumvarpsdrögunum myndu standa undir. Stafar það m.a. af því að samhliða er gert ráð fyrir hækkun veltumarka. Mun sú hækkun sennilega leiða til þess að kallað verði eftir fleiri samrunatilkynningum vegna samruna sem uppfylla ekki veltumörk, en ekki er gert ráð fyrir að greitt sé samrunagjald vegna þeirra.

22. Í umræðu um samrunagjöld er rétt að minna á að einungis innan við 10% íslenskra fyrirtækja eru fær um að eiga aðild að samrunamálum, samrunatilkynningum (þ.e. eftir hækkun veltumarka) og þar með greiðslu samrunagjalds. Rúmar heimildir íslenskra samkeppnislaga til þess að tilkynna samruna með styttri tilkynningu gera það ennfremur að verkum að hátt hlutfall samruna (um tveir þriðju) munu sæta lægsta gjaldi, eða 500 þús.kr. Það eru því einungis stærstu samrunar sem tilkynna ber með lengri tilkynningu sem greiða munu hærri samrunagjöld.

23. Þá er rétt að minna á að Samkeppniseftirlitið hefur áður vakið máls á því hvort rétt sé að fyrirtæki standi alfarið undir kostnaði af samkeppniseftirliti, s.s. með innheimtu sérstaks og árlegs eftirlitsgjalds sem lagt væri á fyrirtæki, með líkum hætti og gert hefur verið um áratuga skeið vegna eftirlits fjármálaeftirlits Seðlabankans með fjármálafyrirtækjum og eftirlits Fjarskiptastofu með fjarskiptafyrirtækjum. Að mati eftirlitsins er tímabært að taka þetta til frekari skoðunar á næstu árum.

Um 5. gr. – Heimildir til vettvangsrannsókna

24. Samkeppniseftirlitið styður eindregið breytingar á 20. gr. núgildandi laga, sbr. 5. gr. frumvarpsdraganna, sem felur í sér að heimilt verði að gera nauðsynlegar athugunar utan starfsstöðvar fyrirtækja sem sæta rannsókn. Er Ísland eitt ríkja á evrópska efnahagssvæðinu sem ekki hefur tryggt samkeppnisyfirvöldum ríkis heimild af þessu tagi. Á hinn bóginn hefur Eftirlitsstofnun EFTA slíkar heimildir hér á landi samkvæmt núgildandi lögum.

25. Þessi galli á núgildandi samkeppnislögum hefur staðið Samkeppniseftirlitinu fyrir þrifum og hefur m.a. haft áhrif á ákvarðanir um athuganir eftirlitsins.

26. Samkeppniseftirlitið tekur undir þau rök sem færð eru fram í greinargerð með frumvarpsdrögunum. Meðal annars er vísað til tilskipunar nr. 1/2019, um samræmingu og eflingu samkeppnisyfirvalda (ECN+), en í 7. gr. tilskipunarinnar er kveðið um heimildir til athugunar utan starfsstöðvar.

27. Að því er varðar orðalag ákvæðisins sem lagt er til í 5. gr. frumvarpsdraganna vill Samkeppniseftirlitið leggja áherslu á tvennt: Annars vegar er mikilvægt að enginn vafi leiki á því að heimildin taki einnig til haldlagningar á gögnum, en heimild 1. málsliðar 20. gr. núgildandi laga er skýr um þetta.

28. Hins vegar er mikilvægt að ekki séu gerðar ríkari kröfur um rökstuddan grun um tilvist gagna utan starfsstöðvar, heldur en ákvæði 7. gr. ECN+ tilskipunarinnar kveður á um. Mikilvægt er að samræmis sé gætt að þessu leyti.

29. Þá vekur eftirlitið athygli á því að framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA er heimilt að framkvæma vettvangsskoðun í rannsóknum á samrunum fyrirtækja. Almennt eru gerðar vaxandi kröfur til samkeppnisyfirvalda við rannsókn samrunamála sem lýsir sér m.a. í því að oft er aflað ítarlegra gagna um tilurð samruna og starfsemi samrunafyrirtækja. Heimild af þessu tagi er til þess fallin að skapa aga við upplýsingagjöf og styðja við meginniðurstöður Ríkisendurskoðunar. Samkeppniseftirlitið hefur auk þess sjaldan beitt íþyngjandi heimildum til þess að framkvæma vettvangsskoðanir í samkeppnismálum undanfarin ár, en slík heimild í samrunamálum myndi ein og sér skapa veruleg varnaðaráhrif, m.a. við upplýsingagjöf fyrirtækja.

30. Óskar Samkeppniseftirlitið þess að hugað sé að framangreindu við frekari undirbúning frumvarpsins.

Niðurlag

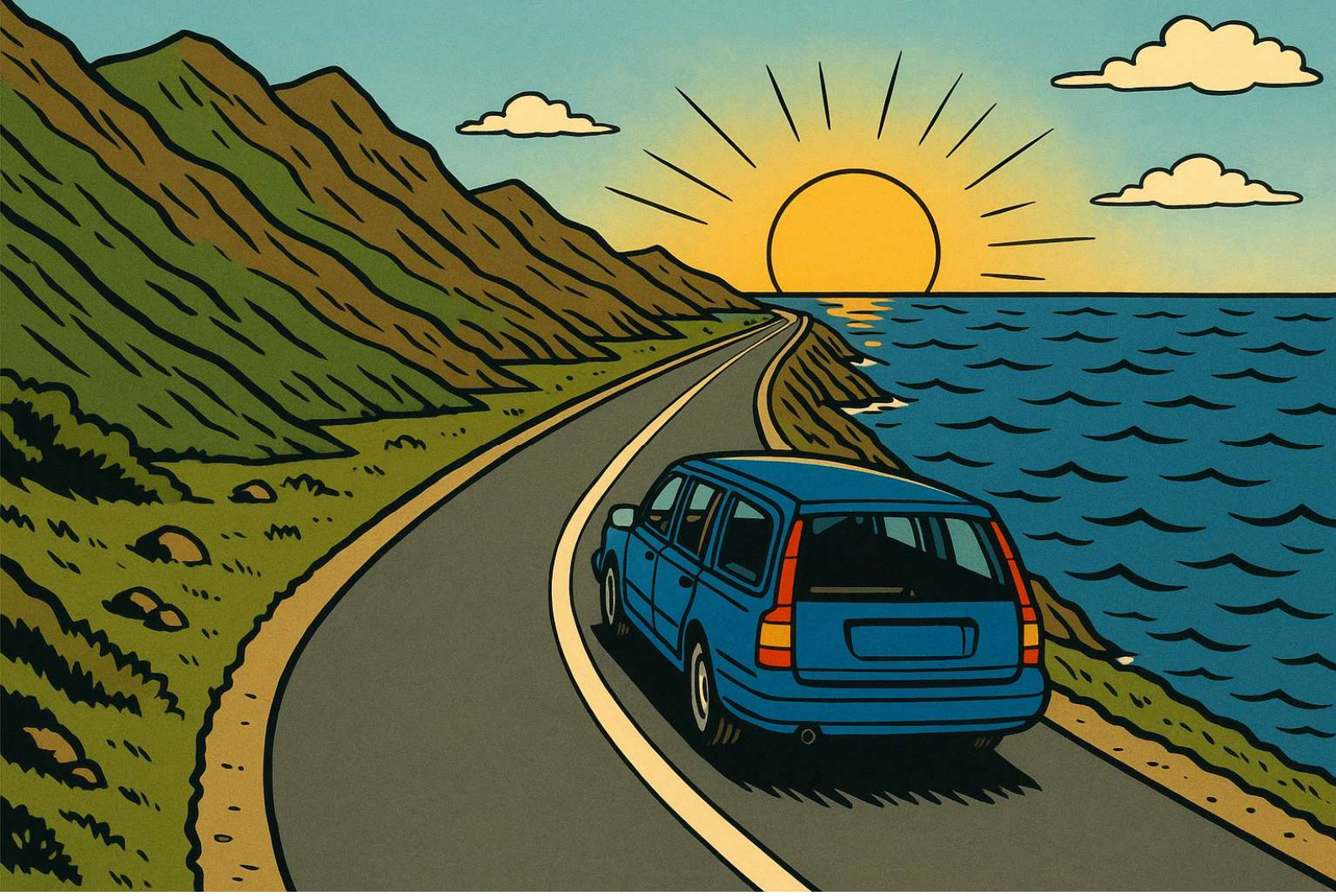
31. Að öðru leyti en að ofan greinir vísar Samkeppniseftirlitið til umsagnar sinnar, dags. 19. september sl., en þar er einnig vísað til fyrri umsagna eftirlitsins.

32. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að liðsinna ráðuneytinu við frekari undirbúning frumvarpsins og áskilur sér jafnframt rétt til að koma að frekari sjónarmiðum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Halldór Hallgrímsson Gröndal



Á hlykkjóttum vegi eða beinni braut?

Rit Samkeppniseftirlitsins um samrunaeftirlit
og skýrslu Viðskiptaráðs Íslands

Rit nr. 5/2025

Samkeppniseftirlitið
Borgartún 26, 125 Reykjavík
www.samkeppni.is

Viðskiptaráð Íslands birti nýverið skýrslu um samrunaeftirlit á Íslandi þar sem afstöðu ráðsins er lýst, undir heitinu *„Á hlykkjóttum vegi: samrunaeftirlit á Íslandi“*. Samkeppniseftirlitið fagnar umræðu um þessi mál og þakkar boð Viðskiptaráðs um þátttöku í umræðu um málið á opnum fundi ráðsins sem haldinn var þann 14. október sl.

Kjarnaniðurstöður skýrslunnar eru að *„einfalda [þurfi] reglur, hækka þröskulda, létta á framkvæmd samrunaeftirlits til að tryggja fyrirsjáanlegt rekstrarumhverfi sem styður við nýsköpun og hagvöxt.“* Umfjöllun og ályktanir skýrslunnar gefa skýrt til kynna að hún sé skrifuð frá sjónarhóli þeirra fyrirtækja sem þurfa að leita eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til samruna sem þau standa að og kunna að standa frammi fyrir íhlutun vegna skaðlegra samkeppnislegra áhrifa. Samrunaeftirlit hér á landi sé meira íþyngjandi en í nágrannalöndum og feli í sér reglubyrði sem skaði íslenskt atvinnulíf.

Í niðurstöðum skýrslunnar er hins vegar ekki fjallað um hagsmuni þorra íslenskra fyrirtækja og almennings af sterku samrunaeftirliti, þar sem tryggt er að samkeppnishamlandi samrunar nái ekki fram að ganga. Óhjákvæmilegt er að vekja sérstaka athygli á þessari nálgun skýrsluhöfunda og þeim áhrifum sem hún hefur á efni skýrslu Viðskiptaráðs. Jafnframt vill Samkeppniseftirlitið koma að nokkrum leiðréttingum og skýringum vegna fullyrðinga í skýrslu ráðsins.

1. Íslensk fyrirtæki kalla eftir því að samkeppnishamlandi samrunar séu stöðvaðir

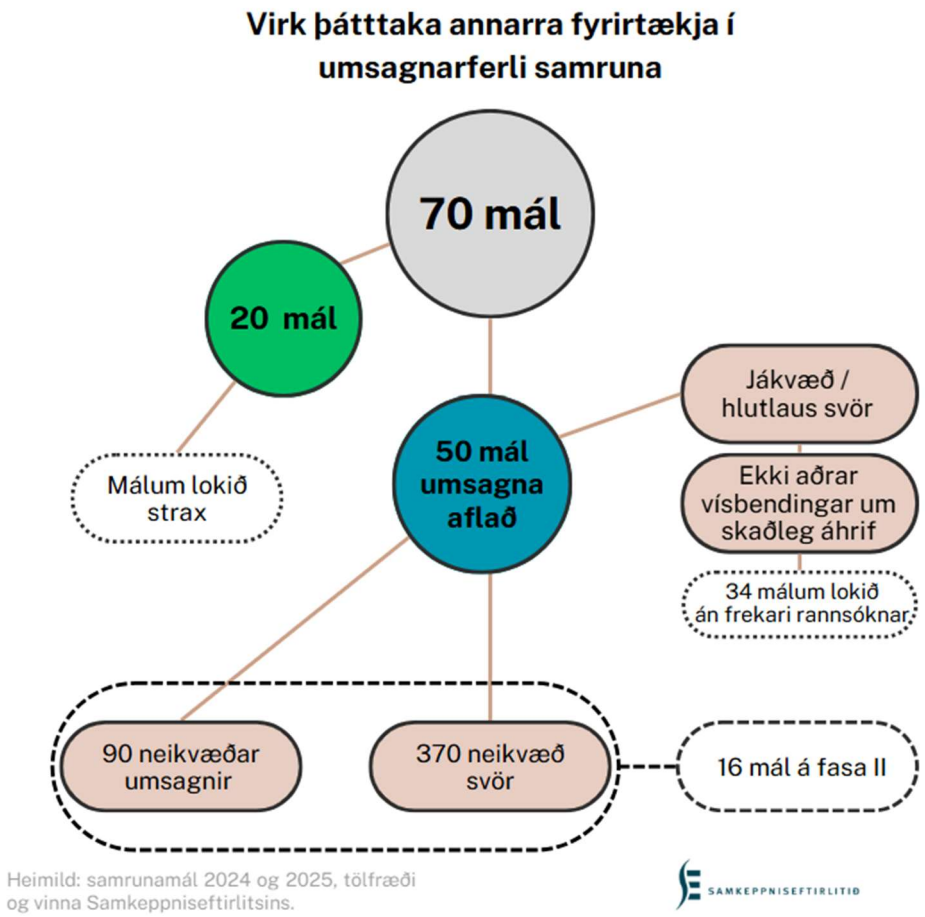
Viðurkennt er að samkeppnishamlandi samrunar geta falið í sér óafturkræft tjón fyrir efnahagslíf, fyrirtæki og almenning. OECD hefur safnað saman fjölmörgum rannsóknum á tjóni vegna samkeppnislagabrota og samkeppnishamlandi samruna og á þeim grunni sett fram leiðbeiningar um hvernig áætla megi ábata af því að stöðva slíka röskun á samkeppni. Á grunni þeirra leiðbeininga má ætla að reiknaður ábati af íhlutun Samkeppniseftirlitsins í samruna á árunum 2015 – 2024 hafi numið um **4,4 – 7,4 milljörðum króna á ári að meðaltali** (á verðlagi 2024)**.** Sjá nánar í skýrslu nr. 1/2025.[1] Eru því hagsmunir íslensks atvinnulífs og almennings af virku samrunaeftirliti miklir.

Hagsmunir íslenskra fyrirtækja af því að stöðva samkeppnisröskun af völdum samruna koma skýrt fram í rannsóknum Samkeppniseftirlitsins. Mikilvægur liður í rannsókn á samrunum er að leita eftir sjónarmiðum frá viðskiptavinum (oftast fyrirtæki) og keppinautum samrunaaðila. Af tæplega **70 samrunum** sem komið hafa til rannsóknar Samkeppniseftirlitsins **frá ársbyrjun 2024**, hefur eftirlitið fengið eða aflað umsagna í **rúmlega 50 tilvikum**.

Í **rúmlega 20 þessara mála** bárust eftirlitinu neikvæðar athugasemdir frá **tæplega 90 fyrirtækjum**, eða að meðaltali rúmlega 4 neikvæðar athugasemdir í hverju máli. Í **um 40 þessara umsagna** óskuðu umsagnaraðilar eftir trúnaði, oftast af ótta við hefndaraðgerðir samrunaaðila í viðkomandi máli.

Að auki framkvæmdi Samkeppniseftirlitið kannanir á meðal viðskiptavina í tveimur þessara mála. Í öðru málinu töldu 193 af 290 viðskiptavinum samrunafyrirtækjanna sem tóku afstöðu til spurningar um áhrif samrunans að samruninn hefði neikvæð áhrif og í hinu töldu 177 af 609 viðskiptavinum að samruninn hefði skaðleg áhrif. Aðrir svarendur tóku ekki afstöðu eða gerðu ekki athugasemdir. Í þeim samrunamálum þar sem neikvæðar umsagnir bárust lýstu þannig margfalt fleiri fyrirtæki áhyggjum af samkeppnislegum áhrifum samruna, heldur en þau fyrirtæki sem stóðu að og vildu framkvæma samruna.

[1] https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2025/Skyrsla-nr.-1-2025.pdf



Á umræddu tímabili (frá ársbyrjun 2024) hafa aðeins **16 af 70 samrunum verið teknir til frekari rannsóknar (fasa II)**. Í öllum tilvikum lágu fyrir áhyggjur eða rökstuddar athugasemdir viðskiptavina og/eða keppinauta sem Samkeppniseftirlitið þurfti eðli máls samkvæmt að vega og meta. Voru þær því veigamikil ástæða þess að taka þurfti viðkomandi samruna til ítarlegri rannsóknar. (Af þessum 16 rannsóknum hefur einni lokið með ógildingu, skilyrði verið sett fyrir þremur samrunum og fjórir samrunar hafa verið afturkallaðir. Fimm samrunanna gengu eftir án íhlutunar, en rannsóknum á þremur er ólokið.)

Mikil samþjöppun í litlu hagkerfi leiðir til þess að fyrirtæki eru á varðbergi gagnvart samrunum á meðal viðskiptavina og keppinauta. Framangreindar tölur sýna að íslensk fyrirtæki (viðskiptavinir og keppinautar samrunaaðila) eru virkir þátttakendur í rannsókn samrunamála (fasi II). Við þessar aðstæður er síður en svo óeðlilegt að hærra hlutfall samruna sé tekið til frekari rannsóknar (fasi II), heldur en í nágrannalöndum. Af sömu ástæðum má að jafnaði vænta þess íhlutanir samkeppnisyfirvalda séu hlutfallslega algengari hér á landi.

Í skýrslu sinni leggur Viðskiptaráð áherslu á hagsmuni stærri fyrirtækja (yfir veltumörkum tilkynningarskyldu) sem vilja sameinast öðrum og þurfa að að sæta rannsókn og í einstaka tilvikum íhlutun, en tekur ekki tillit til hagsmuna þorra fyrirtækja af því að skaðlegir samrunar séu stöðvaðir áður en þeir valda tjóni.

2. Veltumörk þurfa að taka mið af verndarhagsmunum

Í umfjöllun Viðskiptaráðs er lagt til að heildarveltumörk tilkynningaskyldra samruna verði fimmfölduð, eða úr 3 ma.kr. heildarveltu í 15 ma.kr. Gengið er út frá því að slík hækkun myndi spara mikla fyrirhöfn hjá fyrirtækjum og samkeppnisyfirvöldum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að svo róttækar breytingar veltumörkum myndu stórauka hættu á að samkeppnishamlandi samrunar nái fram að ganga og valda íslenskum fyrirtækjum og almenningi verulegu tjóni.

Í umræðu um þetta gleymist oft að tæplega 90% íslenskra fyrirtækja eru undir núgildandi veltumörkum (lægri mörk) [2] og því að jafnaði ekki aðilar að samrunarannsóknum Samkeppniseftirlitsins.[3] Gangi tillögur Viðskiptaráðs eftir má ætla hlutfallið hækki upp í rúmlega 95%. Tilkynningaskylda myndi því ná til rúmlega helmingi færri fyrirtækja, þ.e. að hlutfall þeirra færi úr rúmlega 10% í tæplega 5% íslenskra fyrirtækja.

Í skýrslu Viðskiptaráðs (mynd 3 í skýrslu ráðsins) eru veltumörk hér á landi borin saman við veltumörk á hinum Norðurlöndunum í raunfjárhæðum. Við þennan samanburð er horft fram hjá stærðarmun hagkerfanna. Augljóst er að veltuminni samrunar á Íslandi eru líklegri til að skaða samkeppni heldur en svipaðir samrunar í t.d. Svíþjóð.

Í töflunni hér að neðan er sýnt hver veltumörk á **Íslandi** væru í milljónum króna ef þau næmu **sama hlutfalli** af vergri landsframleiðslu og á hinum Norðurlöndunum:

Veltumörk

Veltuviðmið á Íslandi í m.kr. ef þau næmu sama hlutfalli af VLF og á hinum Norðurlöndunum (1)

Veltuviðmið í...	Samanlögð heildarvelta	Velta a.m.k. 2 fyrirtækja
Noregi	750	100
Svíþjóð	700	150
Finnlandi	1550	150
Danmörku	1400	150

(1) Miðað við VLF á árinu 2023. Námundað að 0, 50, 100..

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Í samhengi við stærð hagkerfisins eru veltumörkin hér á landi því ekki há í norrænum samanburði. Hafa ber einnig í huga að Ísland er sjálfstætt efnahagskerfi girt margvíslegum aðgangshindrunum sem getur ekki vegna legu sinnar og séraðstæðna (flutningskostnaður, sérstakur gjaldmiðill o.s.frv.), reitt sig á samkeppnislegt aðhald annars staðar frá í sama mæli og hin Norðurlöndin.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er augljóst að í tillögum Viðskiptaráðs um hækkun veltumarka er horft fram hjá hagsmunum þeirra fjölmörgu fyrirtækja sem hafa látið til sín taka í rannsóknum Samkeppniseftirlitsins, sbr. umfjöllun hér að framan. Á það jafnframt við um hagsmuni

[2] Til þess að samruni sé tilkynningarskyldur þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt, annars vegar að sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja á Íslandi sé að lágmarki 3 ma.kr. og hins vegar að minnsta kosti tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafi að lágmarki 300 m.kr. í ársveltu á Íslandi. Samruni tveggja fyrirtækja þar sem minna fyrirtækið uppfyllir ekki seinna skilyrðið er því ekki tilkynningarskyldur, jafnvel þó sameiginleg velta fyrirtækjanna uppfylli fyrra skilyrðið.

[3] M.v. veltu íslenskra fyrirtækja á árinu 2022.

almennings af virku samrunaeftirliti, sérstaklega á mikilvægum neytendamörkuðum þar sem velta getur verið takmörkuð, t.d. vegna landfræðilegra aðstæðna eða sérhæfðrar þjónustu.

Samkeppniseftirlitið er hins vegar fylgjandi því að hækka veltumörk þannig að þau fylgi verðlagsbreytingum frá því að veltumörkum var síðast breytt og fylgi síðan verðlagsbreytingum hér eftir. Byggir sú afstaða eftirlitsins á greiningu á fyrri samrunamálum og þeim verndarhagsmunum sem liggja til grundvallar samrunaeftirliti.

Í þessu sambandi er rétt að minna á að í íslenskum samkeppnislögum er gengið lengra í að heimila svokallaða styttri tilkynningu heldur en gert er í reglum ESB. Ríflega tveir af hverjum þremur samrunum njóta þessarar heimildar. Einnig eru minni kröfur gerðar til upplýsinga í styttri tilkynningum heldur en í reglum ESB. Þá er eftirlitinu heimilt að leyfa fyrirtækjum að skila einfaldari og styttri tilkynningu jafnvel þótt skilyrði fyrir slíku séu ekki uppfyllt. Er það einkum gert þegar viðskipti samrunaaðila fara naumlega yfir skilyrði laga um styttri tilkynningar og þegar samskipti hafa átt sér stað á undan. Með þessum hætti hefur Samkeppniseftirlitið komið til móts við fyrirtæki þegar fyrirsjáanlegt er að rannsókn verði einföld.

3. Innköllunarheimild vegna samruna er skýrt afmörkuð

Í skýrslu Viðskiptaráðs (bls. 5) er fjallað um heimild Samkeppniseftirlitsins til að kalla eftir samrunatilkynningu vegna samruna undir veltumörkum. Komist er að þeirri niðurstöðu í íslenskri samkeppnislöggjöf skorti *„skýr tímamörk, afmörkun á umfangi á umfangi heimildarinnar og leiðbeiningar um þær aðstæður sem kalla á beitingu hennar.“*

Af þessu tilefni er rétt að árétta að heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að kalla eftir tilkynningu um samruna sem fellur utan veltumarka er þegar skýrt afmörkuð í samkeppnislögum.

Aðeins er hægt að óska eftir slíkri tilkynningu telji eftirlitið *„verulegar líkur á [...] að samruni geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni“*. Þá geta fyrirtæki eytt allri óvissu um innköllun eða mögulega samrunarannsókn með því að senda stutt bréf eða tölvupóst til Samkeppniseftirlitsins, en þá hefur eftirlitið að hámarki 15 virka daga til þess að kalla eftir samrunatilkynningu, sbr. 3. og 4. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga.

Fyrirtæki getur því á aðeins 15 virkum dögum fengið staðfestingu á því hvort samruninn verði látinn afskiptalaus eða kalli á athugun.

Í skýrslunni er vísað til reglna um á hinum Norðurlöndunum. Að vísu eru reglur um þetta mismunandi frá einu landi til annars. Í Noregi og Danmörku eru tímamörk á athugun viðkomandi samkeppniseftirlita lengri og flóknari og kalla á að samkeppnisyfirvöld ráðstafi mannafla í viðvarandi markaðs- eða frumkvæðiseftirlit með yfirtökum sem ekki eru tilkynningarskyld. Verulegur kostnaður myndi fylgja því að taka þær reglur upp hér á landi.

4. Taka þarf tillit til bankasátta við samanburð á íhlutunarhlutfalli

Samkvæmt skýrslu Viðskiptaráðs lauk um fimmfalt fleiri málum með íhlutun á Íslandi á árunum 2015-2023, samanborið við hin Norðurlandanna (bls. 4-5, mynd 3, og bls 12, mynd 7). Íhlutunarhlutfall hér á landi hafi verið 16% (mynd 3) eða 18% (mynd 7) á árunum 2015-2023, samanborið við 1-7% á hinum Norðurlöndunum. Það athugast hér að misræmi virðist vera á milli hlutfallsins á myndum 3 og 7.

Við þennan samanburð er mikilvægt að hafa í huga að frá hruni hefur Samkeppniseftirlitið tekið um og yfir 60 ákvarðanir þar sem bönkunum hafa verið sett skilyrði vegna yfirtöku þeirra eða fjárfestingarfélaga á þeirra vegum, á atvinnufyrirtækjum á fjölbreyttum sviðum atvinnulífsins. Skilyrðin eru þau sömu í flestum tilvikum og svo gott sem stöðluð.

Markmið skilyrðanna eru einkum að tryggja jafnræði og samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Þau eiga rætur að rekja og byggja á sérstakri túlkun áfrýjunarnefndar samkeppnismála (mál nr.

18/2009), sem rökstudd var með vísan til fordæmalausra aðstæðna hér á landi og á sér ekki hliðstæðu í nágrannalöndum.

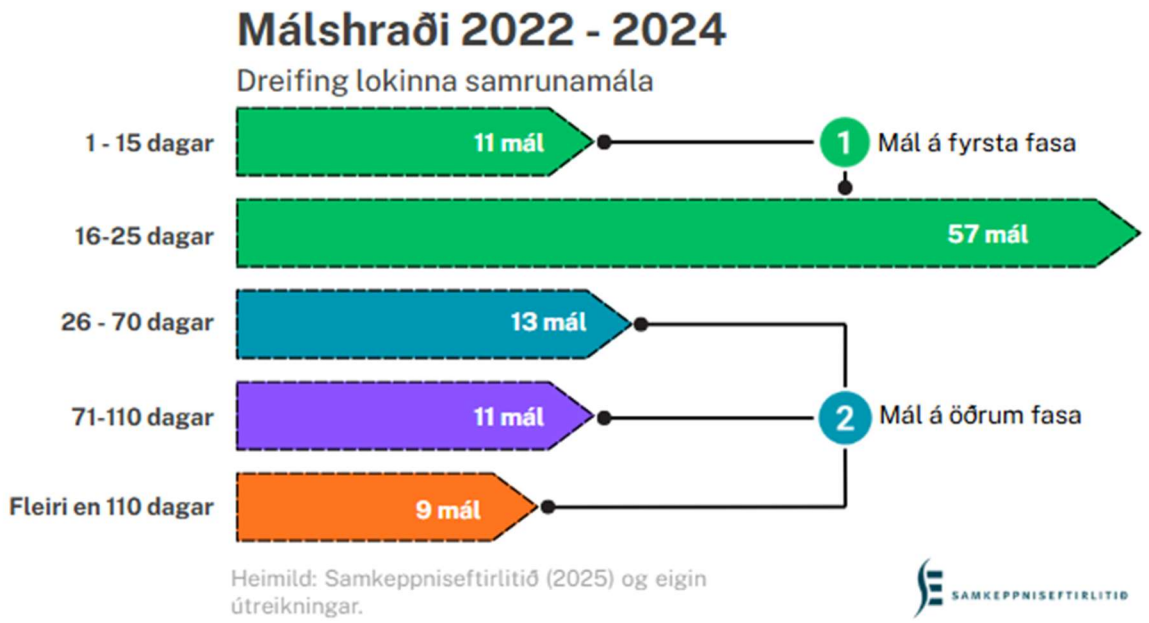
Samkvæmt þeirri tölfræði sem Samkeppniseftirlitið heldur var íhlutunarhlutfallið árunum 2015-2023 11% ef framangreindar bankasáttir eru ekki taldar með, en 19% að þeim meðtöldum. Séu árin 2020-2024 lögð til grundvallar var íhlutunarhlutfallið 12%, án bankasátta, en 18% að þeim meðtöldum.Séu þessar stöðluðu bankasáttir þannig teknar til hliðar er fjöldi og hlutfall íhlutunar í samrunamálum talsvert lægra.[4]

Rétt er að árétta í þessu sambandi að fyrirfram má gera ráð fyrir því að íhlutunarhlutfall í minni hagkerfum, samanborið við stærri, sé hærra að því gefnu að samrunareglum sé beitt með sambærilegum hætti, sbr. m.a. umfjöllun í kafla 1 hér að framan. Í þessu sambandi getur Samkeppniseftirlitið ekki tekið undir það að mat á samrunum sé strangara en annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Samkeppniseftirlitið tekur þátt í samstarfi innan European Competition Network (ECN) á vettvangi samrunarannsókna og beitir fordæmum úr réttarframkvæmd.

5. Þorri samrunarannsókna tekur mjög skamman tíma

Í skýrslu Viðskiptaráðs (bls. 3) er því slegið föstu að málsmeðferðartími tilkynningarskyldra samruna taki að jafnaði 67 virka daga, að meðtöldum forviðræðum og áfrýjun mála. Byggir greiningin m.a. á samtölum við sérfræðinga vegna samrunamála á árunum 2022-2024.

Þessi framsetning er verulega villandi. Ber þar fyrst að nefna að samrunarannsóknir eru mjög breytilegar að eðli og umfangi. Á árunum 2022-2024 hófst 101 samrunamál hjá Samkeppniseftirlitinu. Gagnlegt er að skipta málunum í eftirfarandi flokka eftir lengd málsmeðferðartíma:



Í einungis 9 málum voru allir tímafrestir á fasa I og II fullnýttir, eða í innan við 9% tilvika. Í sumum þeirra voru tímafrestir framlengdir vegna sérstakra aðstæðna, þ.á m. að beiðni samrunaaðila.

[4] Samkeppniseftirlitið og bankar gera ekki lengur slíkar dæmigerðar bankasáttir í hverju einu og máli heldur var fundin lausn á þessari aðstöðu í samráði við samrunaaðila með því að setja skilyrði sem ekki þarf að setja í hverju og einu máli þegar bankar eða félög þeirra taka yfir atvinnufyrirtæki.

Miðgildi málsmeðferðartíma var 24 virkir dagar. Þannig lauk helmingi málanna á 1-24 virkum dögum.

Af framangreindu er ljóst að þorri samrunarannsókna tekur mjög skamman tíma. Það er því ábyrgðarhluti að draga upp þá mynd fyrir íslenskum fyrirtækjum að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins sé tafsöm og til þess fallin að valda þeim tjóni.

Í skýrslu Viðskiptaráðs er meðallengd forviðræðna talin með í málsmeðferð samrunamáls og er vísað um þetta til mats sérfræðinga sem ráðið talaði við.

Samkeppniseftirlitið hefur ekki haldið tölfræði um lengd forviðræðna. Forviðræður eru í gildandi reglum kallaðar samskipti í aðdraganda tilkynningar. Slík samskipti eru margvísleg og ólík. Til þess að slík tölfræði væri marktæk þyrfti einnig að formfesta betur upphaf og lok forviðræðna og undanskilja þau löngu hlé sem geta orðið á forviðræðum t.d. vegna viðræðna samrunaaðila, skjalagerðar eða áreiðanleikakannana fyrirtækja og ráðgjafa þeirra. Af sömu ástæðum eru meðaltals dagafjöldi sem birtur er í skýrslu Viðskiptaráðs ómarktækur.

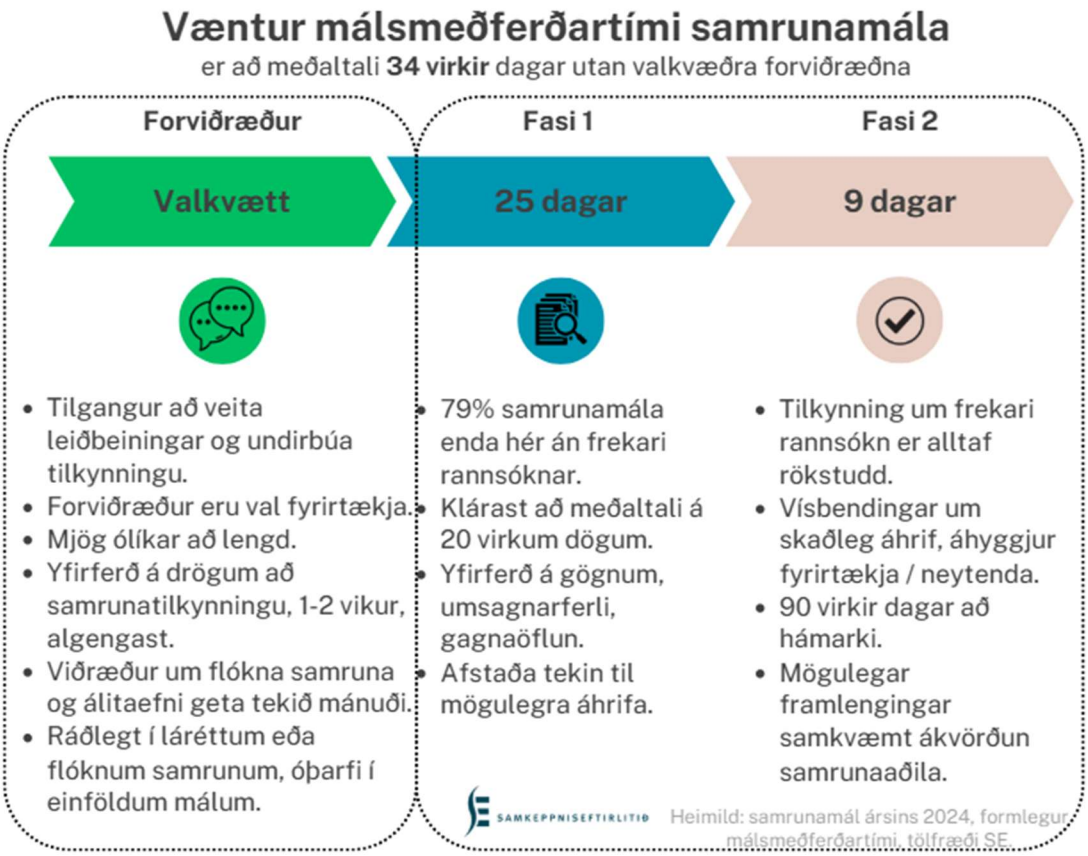
Þá er rétt að benda á að rannsókn samrunamála er bundin ströngum tímafrestum og lýkur öllum rannsóknum innan þeirra. Ef rannsókn dregst fram yfir lögbundinn rannsóknartíma geta yfirvöld ekki gripið til íhlutunar vegna samruna.

6. Forviðræður auka skilvirkni samrunaeftirlits

Í skýrslunni virðist fundið að því að engir lögbundnir tímafrestir séu á forviðræðustigi og því ekki tryggt að ferlið leiði til styttri málsmeðferðartíma. Þvert á móti geti forviðræður verið tafsamar og *„framhlaðið vinnu á samrunaaðila fram fyrir lögbundna fresti og seinkað því að málsmeðferð hefjist formlega“*. Þá geti Samkeppniseftirlitið stýrt því hvenær það tekur á móti nýjum samrunamálum. Ekki hafi verið settar leiðbeiningar um forviðræður eins og á hinum Norðurlandanna.

Hér virðist gæta nokkurs misskilnings. Forviðræður eru ávallt val viðkomandi fyrirtækja og Samkeppniseftirlitið þvingar ekki fyrirtæki til slíkra viðræðna.

Hafa ber í huga í þessu sambandi að samkeppnisyfirvöld hafa boðið upp á forviðræður sem ívilnandi úrræði fyrir samrunaaðila. Í mörgum tilvikum telja þeir sér til hagsbóta að leita leiðbeininga og viðbragða samkeppnisyfirvalda áður en gengið er frá samruna. Þannig geta þau komist hjá óþarfa röskun í starfsemi sinni, ef forviðræður leiða í ljós að samruninn verði torsóttur. Þá gefa forviðræður samrunaaðilum færi á samtali við samkeppnisyfirvöld í trúnaði um efni samrunatilkynningar, en vel undirbúnar tilkynningar eru til þess fallnar að hraða hinni formlegu málsmeðferð. Geta viðskiptalegir hagsmunir samrunaaðila (eða hluta þeirra) af forviðræðum verið miklir. Það er reynslan hér á landi, en eftirlitið hefur lokið hærra hlutfalli mála án frekari rannsókna á fasa I eftir að forviðræður urðu algengari.



Samkeppniseftirlitið getur hins tekið undir þörfina fyrir skýrari ramma um forviðræður. Samrunareglur samkeppnislaga eru til endurskoðunar samkvæmt áformum atvinnuvegaráðherra í samráðsgátt nýverið. Samkeppniseftirlitið áformar í kjölfar þess að uppfæra reglur um málsmeðferð samrunamála. Þrátt fyrir það er nú þegar fjallað um slíkar viðræður og um málsmeðferð samrunamála í heild sinni í reglum nr. 1390/2020. Þær reglur eru sambærilegar þeim reglum í Svíþjóð, Noregi, og Danmörku sem Viðskiptaráð vísar til.

7. Úttekt Ríkisendurskoðunar staðfestir skilvirkt samrunaeftirlit

Í umræðum um skilvirkni samrunaeftirlits er rétt að minna á að Ríkisendurskoðun framkvæmdi að beiðni Alþingis ítarlega úttekt á Samkeppniseftirlitinu, með áherslu á eftirlit með samrunum, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2022. Athugunin tók til tímabilsins 2018-2020. Eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar, sem framkvæmt var á árinu 2024, tók svo til 2021-2023.

Samkeppniseftirlitið afhenti mikið magn upplýsinga og gagna til Ríkisendurskoðunar vegna athugunarinnar. Í niðurstöðum sínum birti Ríkisendurskoðun árið 2022 nokkrar tillögur að úrbótum en meginniðurstöðurnar voru þær að málsmeðferðartími samrunamála væri eðlilegur og það virtust engir viðvarandi veikleikar í afgreiðslu samrunamála sem drægju úr skilvirkni, árangri eða hagkvæmni í starfsemi eftirlitsins. Upp kæmu erfið samrunamál en hafa þyrfti hugfast að íhlutunum vegna samruna væri ætlað að verja almannahagsmuni, sem eðli málsins væru sjaldnast í samræmi við vilja eða væntingar samrunaaðila.

Síðan úttektin var framkvæmd hefur málshraði samrunamála aukist og skerpt verið á innra verklagi sem til þess er fallið að auka skilvirkni enn frekar. Á upplýsingasíðu Samkeppniseftirlitsins um úttektina er að finna verkefnaáætlun vegna stjórnsýsluúttektarinnar.[5]

[5] https://www.samkeppni.is/um-samkeppniseftirlitid/stjornsysluuttekt/

Samkvæmt henni hefur ýmsum úrbótum verið hrint í framkvæmd en nokkrar hafa þó beðið aukinna fjárveitinga.

8. Önnur atriði

8.1. Um samþjöppunarstuðla og alþjóðlegan samanburð

Í skýrslu Viðskiptaráðs er samþjöppun markaða hér á landi borin saman við hin Norðurlöndin (mynd 8) og hún sögð áberandi hæst hér og í Noregi samkvæmt mælikvarðanum sem nýttur er.

Viðskiptaráð virðist hins vegar notast við annan stuðul sem mælir það hversu fjölbreyttur útflutningur viðkomandi lands er, ekki samþjöppun á mörkuðum sem notaður er í samkeppnisrétti, sbr. skilgreiningu á vefsíðu WITS: *„**Hirschman Herfindahl index**: is a measure of the dispersion of trade value across an exporter's partners. A country with trade (export or import) that is concentrated in a very few markets will have an index value close to one. Similarly, a country with a perfectly diversified trade portfolio will have an index close to zero.“*[6]

8.2. Mat á skilvirkni samkeppnislaga krefst víðtækari mælikvarða

Í skýrslunni er skilvirkni samkeppnislagaumhverfisins sögð minni á Íslandi en á hinum Norðurlandanna, sbr. alþjóðlega könnun sem framkvæmd er m.a. á meðal stjórnenda fyrirtækja hér á landi. Byggir mælikvarðinn sem Viðskiptaráð notar til þess að mæla skilvirkni á svörum við eftirfarandi spurningu í könnun IMD: *„Competition legislation is efficient in preventing unfair competition“.*

Eins og Samkeppniseftirlitið hefur áður bent á er erfiðleikum bundið að draga ályktanir af svörum stjórnenda við framangreindri spurningu. Í því sambandi má benda á að hugtakið *„unfair competition“* er á enskri tungu notað um óréttmæta viðskiptahætti, en reglur um það tilheyra neytendalöggjöf en ekki samkeppnislögum.

Að því marki sem svör við spurningunni mæla viðhorf til samkeppni er jafnframt óljóst hvort túlka beri niðurstöðurnar þannig að svarendur telji samkeppnislögin ekki nægilega skilvirk og því tilefni til að skerpa á þeim og framkvæmd stofnunarinnar, eða hvort þær beri að skilja sem merki um að samkeppniseftirlit hér á landi sé óskilvirkt, líkt og Viðskiptaráð leggur til grundvallar.

Samkeppniseftirlitið bendir á að kannanir sem það hefur framkvæmt á meðal stjórnenda fyrirtækja gefa til kynna að stór hluti þeirra telji að samkeppnislagabrot eigi sér stað á sínum markaði, sbr. m.a. skýrslu nr. 7/2024.[7] Gefa þær niðurstöður til kynna að nauðsynlegt sé að herða eftirlit með því að bannreglur samkeppnislaga séu virtar. Könnun IMD kann að gefa hið sama til kynna. Sé það rétt ályktun, væri m.a. hægt að tefla niðurstöðum könnunarinnar fram til rökstuðnings fyrir auknum fjárframlögum.

Í öllu falli er ólíklegt að unnt sé að álykta um skilvirkni samrunaeftirlits með vísan til niðurstöðu könnunar IMD. Hafa ber hér í huga að meginþorri íslenskra fyrirtækja, eða tæplega 90%, sætir ekki samrunaeftirliti en hefur aftur á móti verulega hagsmuni að gæta af öflugu samrunaeftirliti.

[6] World Bank / WITS. *Trade Statistics Country Summary Help*. Vefslóð: https://wits.worldbank.org/help/country-summary-help.html
[7] https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2024/Rit-7-2024.pdf

8.3. Um rökstuðning fyrir rannsókn á fasa II

Í skýrslunni er fundið að því að Samkeppniseftirlitið þurfi ekki að rökstyðja ákvörðun um rannsókn á fasa II. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að síðustu ár hefur Samkeppniseftirlitið fært rök fyrir ákvörðum um ítarlegri rannsókn í tilkynningum til samrunaaðila. Þó er alltaf um málsmeðferðarákvörðun að ræða. Skilyrði fyrir því að færa mál til frekari rannsóknar er þegar lögfest í 17. gr. d samkeppnislaga og kröfur til slíkra ákvarðana í málsmeðferð er nú þegar að finna í stjórnsýslulögum og meginreglum stjórnsýsluréttar hérlendis.

8.4. Um skort á leiðbeiningum

Í skýrslunni eru birtar niðurstöður úr könnun frá árinu 2019 um mat eftirlitsskyldra aðila á leiðbeiningarskyldu eftirlitsstofnana (mynd 6 í skýrslu Viðskiptaráðs). Samkvæmt henni rekur Samkeppniseftirlitið lestina. Rétt er að benda á að umræddar eftirlitsstofnanir hafa flestar með höndum eftirlit með afmörkuðum hópi eftirlitsskyldra aðila sem sækja oft starfsleyfi til viðkomandi stofnunar. Eðli máls samkvæmt er leiðbeining til hinna eftirlitsskyldu aðila ríkur þáttur starfsemi slíkra stofnana.

Þá er rétt að benda á að frá þeim tíma sem könnunin var gerð hefur verið gerð breyting á samkeppnislögum og nýjar reglur um tilkynningu og málsmeðferð samrunamála verið settar. Þá hefur Samkeppniseftirlitið aukið möguleika samrunafyrirtækja á að sækja sér ítarlegar leiðbeiningar í aðdraganda samruna með aukinni áherslu á forviðræður í samrunamálum.

Á hinn bóginn fólu fyrrgreindar lagabreytingar það einnig m.a. í sér að tekið var upp svokallað sjálfsmat fyrirtækja vegna undanþága frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga sem fjalla um ólögmætt samráð. Voru þær breytingar m.a. gerðar þrýstings frá Viðskiptaráði og Samtökum atvinnulífsins.

8.5. OECD hefur hafnað því að samkeppnisreglur geti talist til reglubyrði

Af skýrslunni má ráða að Viðskiptaráð telji að samrunareglur og samrunaeftirlit feli í sér verulega reglubyrði. Rétt er í því sambandi að geta þess að OECD hefur í áliti til Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2019 áréttað að ákvæði samkeppnislaga og heimildir samkeppnisyfirvalda til íhlutunar geti ekki talist til reglubyrði. Um þetta segir m.a. í álitinu:

*„...it is evident that the general competition rules and powers of competition authorities **do not amount to regulatory burdens**, and should not be removed on that basis. On the contrary, such rules and powers are fundamental to promote competition and ensure that it occurs in a level playing field."*[8]

[8] https://www.samkeppni.is/media/skjol/FYLGISKJAL-I.pdf - feitletrun Samkeppniseftirlitsins.