

Atvinnuvegaráðuneytið
B.t. skrifstofu viðskipta og markaða
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 19. september 2025

**Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum.
Mál S-161/2025 í Samráðsgátt.**

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar ofangreind áform um breytingu á samkeppnislögum.

Með áformunum er boðuð endurskoðun á V. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005, einkum þeim ákvæðum laganna er lúta að málsmeðferð í samrunamálum. Sérstaklega er tiltekið í áformunum að sjónum verði beint að hækkun á lögbundnum veltumörkum fyrir tilkynningarskyldum samrunum, hækkun á samrunagjaldi og auknum heimildum samkeppnisyfirvalda til þess að stöðva lögbundin tímamörk í samrunamálum og frekari valdheimildum til rannsókna.

Virk samkeppni er ein af undirstöðum markaðshagkerfa og lykilforsenda framleiðni og hagvaxtar. Nauðsynlegt er að samkeppnisreglur stuðli að heilbrigðu og skilvirkum samkeppnisumhverfi. Hins vegar ber að gæta þess að reglusetning verði ekki of íþyngjandi og að hún hamli ekki eðlilegri hagræðingu eða sameiningum sem geta verið nauðsynlegar til að styrkja samkeppnishæfni fyrirtækja á alþjóðlegum mörkuðum.

Tímabær hækkun veltumarka

Hækkun veltumarka tilkynningarskyldra samruna er tímabær að mati Viðskiptaráðs. Veltumörkin hafa staðið óbreytt frá árinu 2020, þegar heildarveltumörk voru hækkuð úr 2 m.a kr. í 3 ma. kr. og veltumörk tveggja samrunaaðila voru hækkuð úr 200 m. kr. í 300 m. kr. með gildistöku laga nr. 103/2020. Fram að þeirri breytingu höfðu veltumörkin staðið óbreytt síðan 2008. Veltumörkin hafa síðan staðið óbreytt í fimm ár á meðan almennt verðlag hefur hækkað um rúm 26%. Það þýðir að veltumörkin hafa

lækkað að raunvirði og því hafa fleiri samrunar en ella verið tilkynningarskyldir. Að mati Viðskiptaráðs er eðlilegast að veltumörkin fylgi verðlagi sjálfkrafa eða að þau séu hækkuð árlega, þannig að ekki líði of langur tími milli þess að veltumörkin séu endurskoðuð m.t.t. verðlags.

Að mati Viðskiptaráðs er tilefni til að hækka þröskuld veltumarka tilkynningarskyldra samruna umfram það sem boðað er í áformunum. Til bóta væri að veltumörk yrðu ekki aðeins hækkuð sem næmi verðlagsþróun frá síðustu lagabreytingu líkt og áformin gefa til kynna, heldur að þau yrðu hækkuð til samræmis við lögbundin veltumörk í nágrannaríkjum, t. d. á öðrum Norðurlöndum. Með því væri tryggt að íslensk fyrirtæki sættu sambærilegum skilyrðum og keppinautar þeirra í samanburðarlöndum.¹ Íslensk fyrirtæki starfa í sífellt meira mæli á erlendum vettvangi og þurfa að vera samkeppnishæf á innri markaði EES. Því er eðlilegt að þau búi við sambærilegt regluverk og önnur EES-ríki.

Hækkun veltumarka er hættulítill m.t.t. mögulegra hamlandi áhrifa á samkeppni, því Samkeppniseftirlitið getur kafið samrunaaðila um samrunatilkynningu þrátt fyrir að þau uppfylli ekki veltumörk ef sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja nær lágmarksviðmiðum skv. 3. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga.

Auknar valdheimildir Samkeppniseftirlitsins

Viðskiptaráð fagnar áherslu á skilvirkari meðferð samrunamála sem boðuð er í áformunum. Á undanförunum árum hefur enda verið vakin athygli á því að málsmeðferð samrunamála á Íslandi geti reynst samrunaaðilum þung í vöfum og falið í sér miklar byrðar á fyrirtæki sem aðild eiga að samrunum umfram það sem gerist í samanburðarlöndum, t.a.m. þegar kemur að regluverki og íhlutunum.² Yfirlýst áform gefa þó tilefni til að ætla að þrátt fyrir hækkun veltumarka fyrir tilkynningarskylda samruna kunni málsmeðferð við rannsókn samrunamála að verða bæði lengri og þyngri í vöfum en núgildandi lög mæla fyrir um. Slíkt getur skapað verulega óvissu og jafnvel tjón fyrir samrunaaðila.

Í fyrsta lagi er lagt til að Samkeppniseftirlitið njóti sambærilegra valdheimilda og samkeppnisyfirvöld í nágrannaríkjum, líkt og svokallað „stop the clock“ ákvæði sem ekki er að finna í núgildandi samkeppnislögum. Bæði innan Evrópusambandsins og á Norðurlöndunum er að finna reglur í samkeppnislöggjöf sem heimila beitingu slíks

1 Ríkisendurskoðun (2022): Samkeppniseftirlitið. Samrunaefirlit og árangur. Stjórnýsluúttekt.

2 Umsögn Viðskiptaráðs við frumvarp til breytinga á Samkeppnislögum (2020). Slóð: <https://www.althingi.is/altext/erindi/150/150-1958.pdf>. Viðskiptablaðið (2024). Slóð: <https://vb.is/frettir/ollum-ma-vera-ljost-ad-thessu-tharf-ad-breyta/>.

úrræðis. Um er að ræða undantekningarákvæði sem ber að beita með hliðsjón af meðalhófsreglu.³

Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um samrunamál er nánar útskýrt við hvaða aðstæður heimilt er að grípa til slíkrar stöðvunar, en henni skal aðeins beita þegar nauðsynleg gögn liggja ekki fyrir eða þegar samrunaaðilar óska sjálfir eftir framlengingu á fresti.⁴ Ljóst er af leiðbeiningunum að með nauðsynlegum upplýsingum er aðeins átt við upplýsingar sem eru lykilforsenda mats á samkeppnislegum áhrifum samrunans og eiga samrunaaðilar rétt á rökstuðningi fyrir beitingu heimildarinnar. Þá felst í meðalhófsreglu að ómálefnalegar og of víðtækar gagnakröfur mega ekki vera grundvöllur þess að tímafrestrir séu stöðvaðir. Verður slíkri heimild því einungis beitt í undantekningartilvikum, auk þess sem gera þarf kröfu um að rökstuðningur af hálfu samkeppnisyfirvalda fylgi ákvörðun um að stöðva tímafrestrir þar sem útlistað er hvernig skilyrðum fyrir beitingu heimildarinnar eru uppfyllt og hvernig sé gætt að meðalhófssjónarmiðum.

Í öðru lagi er nefnt í áformunum að valdheimildir Samkeppniseftirlitsins til rannsókna, svo sem húsleitar, séu þrengri en almennt gerist annars staðar í Evrópu sem bendir til þess að áformað sé að auka við heimildir eftirlitsins til húsleitar. Nú þegar er heimild Samkeppniseftirlitsins til að krefjast upplýsinga af aðilum samkeppnismála víðtæk í samanburði við heimildir annarra stjórnvalda ásamt skörpum viðurlagaheimildum. Það er ábyrgðarhluti að stjórnvöld útskýri hvaða nauðsyn krefst þess að rýmka heimildir til húsleitar til viðbótar.

Gera þarf kröfur um skýrleika og gagnsæi

Viðskiptaráð telur að tillögur um auknar valdheimildir til handa samkeppnisyfirvöldum séu ekki til þess fallnar að einfalda eða auka skilvirkni í samrunamálum. Þvert á móti geti þær hægt frekar á málsmæðferð mála sem þegar er þung í vöfum, sér í lagi ef ekki fylgja skýrar leiðbeiningar eða viðmið um beitingu þeirra. Því geldur ráðið varhug við því að slíkar valdheimildir verði færðar í lög án mats á ytra samhengi og nauðsyn.

Þá er mikilvægt er að útfærsla aukinna valdheimilda, ef til þeirra kemur, fari ekki gegn meginreglu íslensks stjórnisýsluréttar um meðalhóf og að samrunaaðilar búi við eins mikinn fyrirsjáanleika og unnt er um hvenær og á hvaða forsendum valdheimildum

3 Sjá 10. gr. samrunareglugerðar ESB nr. 139/2004. Konkurrensverket, Merger Control Guidance (2019).

4 Framkvæmdarreglugerð ESB nr. 1269/2013 og leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB um verklag í samrunamálum (Best Practices on the Conduct of EC Merger Control Proceedings. European Commission, DG COMP, 2004, uppfært 2018).

samkeppnisyfirvalda kann að verða beitt. Tímastöðvun og auknar rannsóknarheimildir fela í sér veruleg inngrip í starfsemi lögaðila og því er nauðsynlegt að þeim fylgi skýrar kröfur til stjórnvalda um gagnsætt og fyrirsjáanlegt verklag.

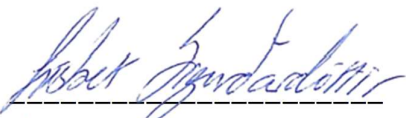
Þá er brýnt að samkeppnisyfirvöld sinni leiðbeiningar- og upplýsingahlutverki sínu til að gera samrunaaðilum kleift að sjá fyrir hvernig málsmeðferð fer fram og hvaða kröfur eru gerðar til þeirra. Samrunaaðilar hafa almennt ríka hagsmuni af því að málsmeðferð gangi hratt fyrir sig og er því afar ólíklegt að þeir gefi vísitandi rangar eða ófullnægjandi upplýsingar sem eru í eðli sínu til þess fallnar að lengja og torvelda málsmeðferð.

Að mati Viðskiptaráðs er nauðsynlegt að skýra nánar leiðbeiningarskyldu eftirlitsins þegar kemur að beitingu matskenndra valdheimilda. Mikilvægt er að til grundvallar slíkum heimildum liggi skýr lagasjónarmið sem afmarka skýrlega bæði umfang þeirra og beitingu.

Loks er í áformunum gert ráð fyrir hækkun á samrunagjaldi. Viðskiptaráð telur mikilvægt að hugað sé að samhengi þess við fyrirhugaða hækkun veltumarka. Ef fækkun mála verður til þess að léttu óþarfa álag á Samkeppniseftirlitið er óljóst hvort tilefni sé til að auka fjárhagslega byrði á fyrirtæki með hærra samrunagjaldi. Auk þess eru stjórnvöld bundin við meginreglur um heimildir til gjaldtöku. Af þeim leiðir að gjaldtaka stofnana skuli ekki álitin fjármögnunarleið fyrir stofnunina sjálfa.

Viðskiptaráð telur brýnt að breytingar á samkeppnislögum stuðli að einfaldara, fyrirsjáanlegra og skilvirkara samkeppniseftirliti. Auknum vald- og rannsóknarheimildum þurfa að fylgja skýrar leiðbeiningar og meginregla um meðalhóf ávallt höfð að leiðarljósi svo ekki komi til íþyngjandi inngrips í meðferð samrunamála að óþörfu. Beint er til ráðuneytisins að hafa framangreind sjónarmið til hliðsjónar við vinnslu frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
f.h. Viðskiptaráðs Íslands



Lísbet Sigurðardóttir
Lögræðingur Viðskiptaráðs