

RÍKISENDURSKOÐUN

Samkeppniseftirlitið

Samrunaeftirlit og árangur

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Júlí 2022

Efnisyfirlit

Inngangur	4
Um meginatriðin í beiðni Alþingis	5
Lykiltölur með hliðsjón af beiðni Alþingis.....	7
Niðurstöður.....	11
Tillögur til úrbóta	16
Umsagnir og viðbrögð	19
Viðbrögð menningar- og viðskiptaráðuneytis	19
Viðbrögð Samkeppniseftirlitsins	21
1 Lagarammi og rekstur.....	26
1.1 Samkeppnislög	26
1.2 Skipulag.....	27
1.2.1 Sameiginleg yfirlýsing um samkeppnismál og áherslur stjórnar.....	29
1.2.2 Starfsreglur stjórnar	30
1.3 Yfirlit um rekstur og mannauð 2018–20	31
1.4 Innra eftirlit og innri endurskoðun.....	34
1.5 Samkeppniseftirlit og evrópskur réttur.....	36
2 Meginverkefni og málsmeðferð	39
2.1 Málafjöldi og ábendingar	39
2.2 Skipting vinnustunda milli meginverkefna.....	40
2.3 Málshraði.....	41
2.4 Forgangsröðun	42
2.5 Málsmeðferð og málsmeðferðarreglur.....	46
2.6 Leiðbeiningar og fræðsla	49
3 Mat á árangri og ábata af samkeppniseftirliti	51
3.1 Árangursmælikvarðar	51
3.1.1 Fjöldi, aldur og málshraði	51
3.1.2 Mælikvarðar án fastra viðmiða – áherslur og eftirlit stjórnar.....	52
3.1.3 Ástand samkeppnismála – samkeppnisvísar	52
3.1.4 Gæði ákvarðana – afdrif mála fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum	53
3.1.5 Efnahagslegur ávinningur og ábati af samkeppniseftirliti.....	55
3.2 Stjórnvaldssektir	56
3.3 Áhrif og árangur samrunaskilyrða	57

4	Meðferð samrunamála	61
4.1	Samrunaeftirlit	61
4.1.1	Lögbundin tímamörk	62
4.1.2	Lögbundin veltumörk	64
4.1.3	Afdrif samrunamála eftir veltuflokkum 2018–20	68
5	Samrunamál og úrvinnsla þeirra 2018–20	72
5.1	Fjöldi samrunamála	72
5.1.1	Yfirlit um málsmeðferðartíma	72
5.1.2	Beiting íhlutana	73
5.2	Tilkynning samruna	75
5.2.1	Verklag við skoðun og mat tilkynninga og samrunaskráa	76
5.2.2	Ófullnægjandi tilkynningar	77
5.2.3	Undanþaga til framkvæmdar samruna	79
5.2.4	Kallað eftir tilkynningu af hálfu Samkeppniseftirlitsins	79
5.2.5	Samrunagjald	80
5.3	Samrunamálum lokið í I. fasa 2018–20	81
5.4	Samrunamálum lokið í II. fasa 2018–20	83
5.4.1	Tafir á rannsókn samrunamála	85
5.5	Mögulegar skýringar á háu hlutfalli mála í II. fasa	87
5.5.1	Forviðræður - Samskipti fyrir tilkynningu	88
6	Skipun óháðs eftirlitsaðila vegna sátta	90
6.1	Eftirlit með skilyrðum sátta	90
6.2	Reglur um skipan og störf eftirlitsaðila	90
6.2.1	Eftirfylgni með störfum eftirlitsaðila og upplýsingagjöf	91
6.2.2	Mat á hæfi og óhæði eftirlitsaðila	92
6.2.3	Álitamál um þóknun og ágreining	93
6.3	Skýrleiki heimildar til skipunar eftirlitsaðila	94
7	Viðaukar	96
	Viðauki 1: Lyktir samrunamála árið 2018 (miðað við upphaf máls)	96
	Viðauki 2: Lyktir samrunamála árið 2019 (miðað við upphaf máls)	102
	Viðauki 3: Lyktir samrunamála árið 2020 (miðað við upphaf máls)	110
	Viðauki 4: Ófullnægjandi samrunatilkynningar 2018–20	116
	Viðauki 5: Niðurstöður umsókna um undanþagu til framkvæmdar samruna 2018–20	118
	Viðauki 6: Úrskurðir Áfrýjunarnefndar Samkeppnismála árin 2018–20	119
	Viðauki 7: Yfirlit um samrunamál með skipuðum eftirlitsaðila frá 2008	120

Inngangur

Alþingi samþykkti beiðni um skýrslu frá ríkisendurskoðanda um starfsemi Samkeppniseftirlitsins þann 19. maí 2021, [sbr. þskj. 1451 – 798. mál](#). Með vísun til 17. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga var óskað eftir stjórnásluendurskoðun þar sem dregið yrði fram mat á árangri af eftirlitshlutverki stofnunarinnar og kannað hvernig framkvæmd samrunamála hefði verið á árunum 2018–20. Í beiðninni var óskað eftir að níu nánar sundurliðuð atriði yrðu skoðuð eftir því sem við ætti. Sneru þau að fjölda og afdrifum samrunamála, heimild Samkeppniseftirlitsins til að óska eftir samrunatilkynningum, skipun óháðra kunnáttumanna og eftirlitsaðila, málsmeðferðar og loks mat á áhrifum og árangri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins.

Ríkisendurskoðandi upplýsti Alþingi með bréfi dagsettu 11. júní 2021 að beiðnin yrði tekin til meðferðar. Þann 15. september var Samkeppniseftirlitinu og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti tilkynnt um úttektina. Ríkisendurskoðandi sækir heimild sína til stjórnásluendurskoðunar í 6. gr. laga nr. 46/2016. Þessi skýrsla er unnin á grundvelli laganna og í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila. Stjórnásluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þar sem horft er til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti.

Við vinnslu úttektarinnar aflaði Ríkisendurskoðun gagna frá Samkeppniseftirlitinu, stjórn þess sem og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti sem fór með málefni Samkeppniseftirlitsins og samkeppnismála á því tímabili sem úttektin náði til. Með breyttri skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. forsetaúrskurð nr. 6/2022 heyra málefni Samkeppniseftirlitsins undir menningar- og viðskiptaráðuneyti. Fundað var með fulltrúum Samkeppniseftirlitsins og stjórnarformanni þess, fulltrúum ráðuneytisins, Neytendasamtakanna, Samtaka atvinnulífsins, aðilum sem starfað hafa sem óháðir kunnáttumenn í samrunamálum, forsvarsmönnum fyrirtækja með reynslu af málsmeðferð samrunamála og fulltrúum ESA (Eftirlitsstofnunar EFTA). Samkeppniseftirlitið, menningar- og viðskiptaráðuneyti og ESA fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneytisins og Samkeppniseftirlitsins við tillögum Ríkisendurskoðunar til úrbóta eru að finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

Fremst í skýrslunni er að finna samantekt um meginatriðin í beiðni Alþingis ásamt lykiltölum í því sambandi og vísun til nánari umfjöllunar í meginmáli skýrslunnar. Því næst er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum úttektarinnar og tillögum til úrbóta. Meginmál skýrslunnar er sett fram í tölusettum köflum og í viðaukum er ítarlegt yfirlit um lyktir og framvindu samrunamála í samræmi við beiðni Alþingis.

Um meginatriðin í beiðni Alþingis

Tilkynningar um samruna, fjöldi og afdrif samrunamála

1. Yfirlit um fjölda samrunatilkynninga eftir árum og skiptingu milli lengri og styttri tilkynninga er sýnt í *Lykiltölum* (bls. 8). Í tveimur tilvikum óskaði Samkeppniseftirlitið eftir lengri tilkynningu, í öðru tilvikinu eftir sex daga en í hinu eftir 15 daga. Nánar er fjallað um þau mál í kafla 5.2, bls. 75–76.
2. Í kafla 5.2.2 er almenn umfjöllun um þær **31 tilkynningu um samruna sem voru taldar ófullnægjandi árin 2018–20**. Samandregnar upplýsingar koma fram í *Lykiltölum* (bls. 7) en heildstætt yfirlit um öll málin og hversu langan tíma það tók Samkeppniseftirlitið að meta tilkynningu ófullnægjandi í hverju tilviki er að finna í viðauka 4.
- 3.–4. Skiptingu mála eftir því hvort þeim var lokið í I. eða II. fasa og upplýsingar um meðalmálsmeðferðartíma og lyktir má sjá í *Lykiltölum* (bls. 7). Nánari umfjöllun er í köflum 5.3 og 5.4 og heildstætt yfirlit um lyktir hvers máls, málsmeðferðartíma, og ástæður frekri rannsóknar er í viðaukum 1–3.

Skipun óháðra kunnáttumanna eða eftirlitsnefnda á grundvelli sáttar

5. Í **6. kafla** er fjallað um lagagrundvöll skipunar eftirlitsaðila, mat Samkeppniseftirlitsins á óhæði og hæfni viðkomandi, svigrúm samrunaaðila við tilnefningu þeirra og eftirlitsúrræði Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt er fjallað um reglur um þóknun og úrlausn ágreiningsmála. **Sjá nánar í niðurstöðum (bls. 12) og 8. tillögu til úrbóta (bls. 18).**

Kallað eftir samrunatilkynningu og undanþágur um framkvæmd samruna

6. Í kafla 5.2.3 er fjallað um þau **17 tilvik þar sem samrunaaðilar óskuðu eftir að framkvæma samruna á meðan málsmeðferð stóð**. Í þremur tilvikum var slíkri umsókn hafnað. Samandregnar upplýsingar koma fram í *Lykiltölum* (bls. 7).
7. Í kafla 5.2.4 er fjallað um þau **fjögur tilvik þar sem Samkeppniseftirlitið nýtti sér heimild sína til að kalla eftir samrunatilkynningu**, sbr. 3. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga. Meðalmálsmeðferðartími þeirra var 105 virkir dagar, tveir þessara samruna voru ógiltir, ein tilkynning var dregin til baka og einu máli var lokið án íhlutunar.

Málsmeðferðarreglur

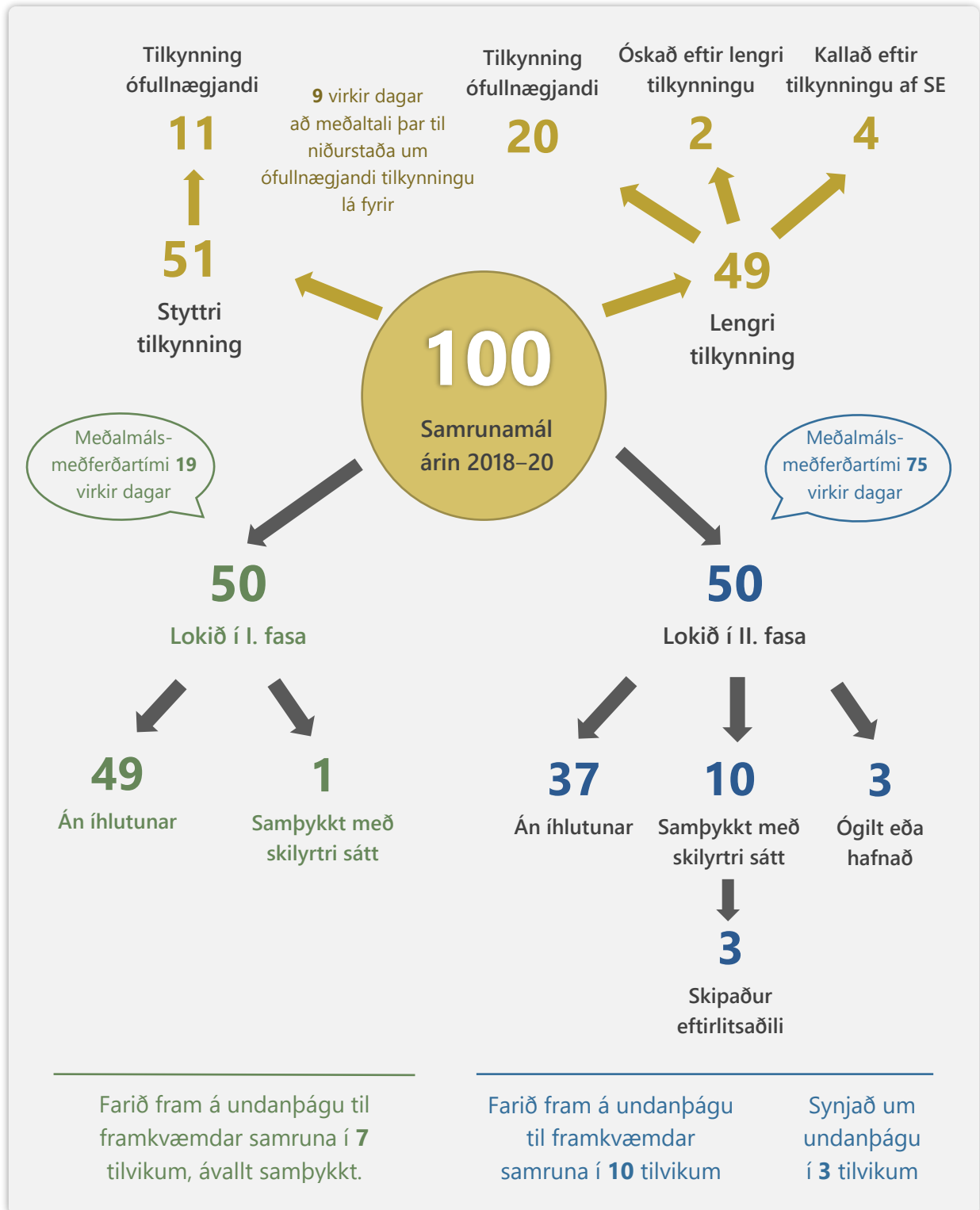
8. Fjallað er um málsmeðferðarreglur Samkeppniseftirlitsins í kafla 2.5. Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi ekki ljós að lagabreyting í þá veru að ráðherra myndi setja Samkeppniseftirlitinu málsmeðferðarreglur með reglugerð myndi gera stofnuninni betur kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu eða bæta árangur, skilvirkni og hagkvæmni starfseminnar. Þó væri eðlilegt að reglur um málsmeðferð og innri verklagsreglur yrðu uppfærðar með kvikari hætti en verið hefur. **Sjá nánar í niðurstöðum (bls. 13) og 3. tillögu til úrbóta (bls. 16).**

Áhrif og árangur ákvarðana og eftirlitshlutverk

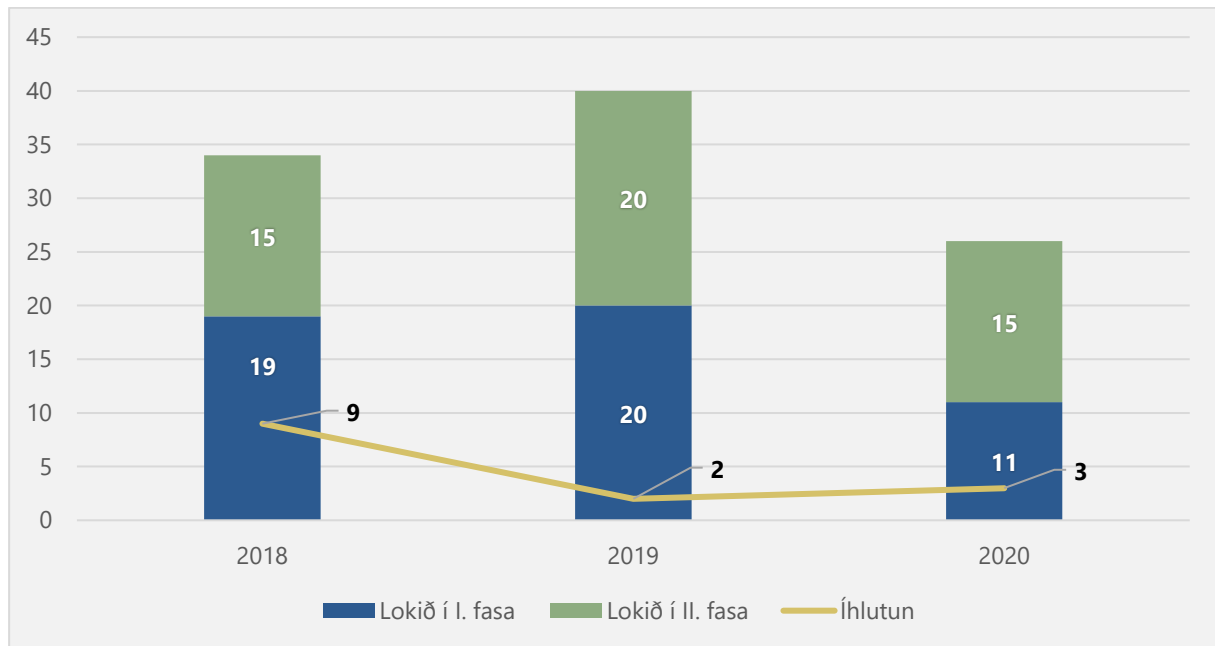
9. Fjallað er almennt um ávinning og ábata af samkeppniseftirliti í kafla 3.1.5 og sérstaklega um áhrif og árangur samrunaskilyrða í kafla 3.3. Þar er m.a. veitt yfirlit um þau 11 samrunamál sem var lokið með skilyrtri sátt á tímabilinu og málsmeðferðartíma þeirra. Ríkisendurskoðun telur að bæta verði úr mati á árangri skilyrtra sáttá og söfnun hlutlægra gagna þar að lútandi. Mat á ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlits í samrunamálum liggur ekki fyrir og engir árangursmælikvarðar hafa verið skilgreindir vegna skilyrtra sáttá. **Sjá nánar í niðurstöðum (bls. 14) og 4. tillögu til úrbóta (bls. 17).**

Lykiltölur með hliðsjón af beiðni Alþingis

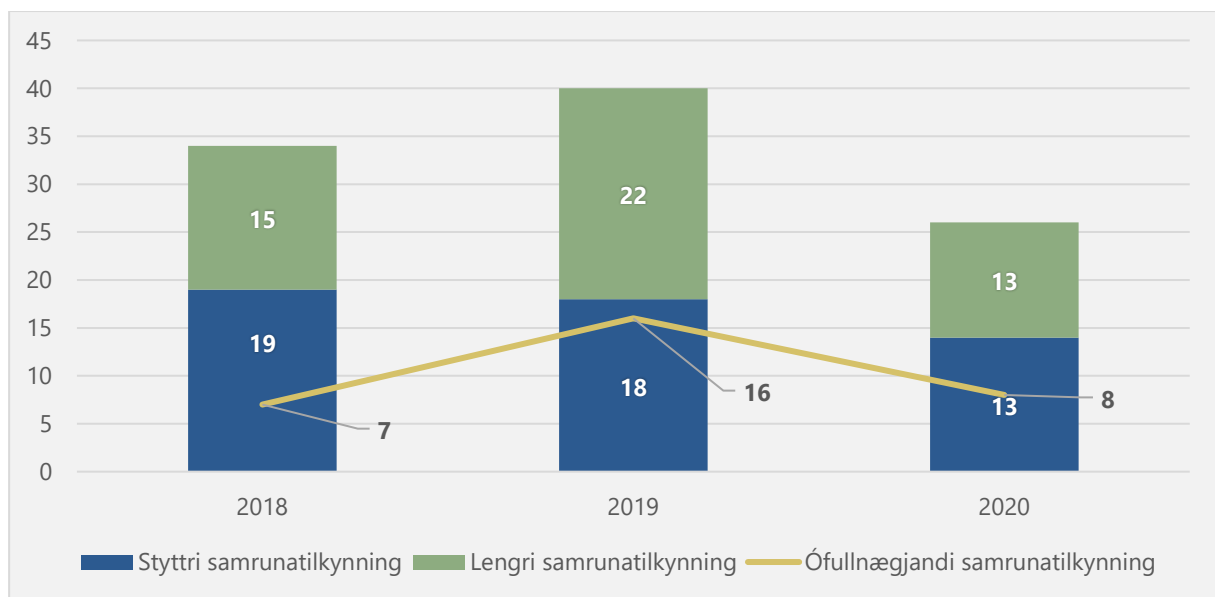
Tilkynningar um samruna og afdrif samrunamála 2018–20



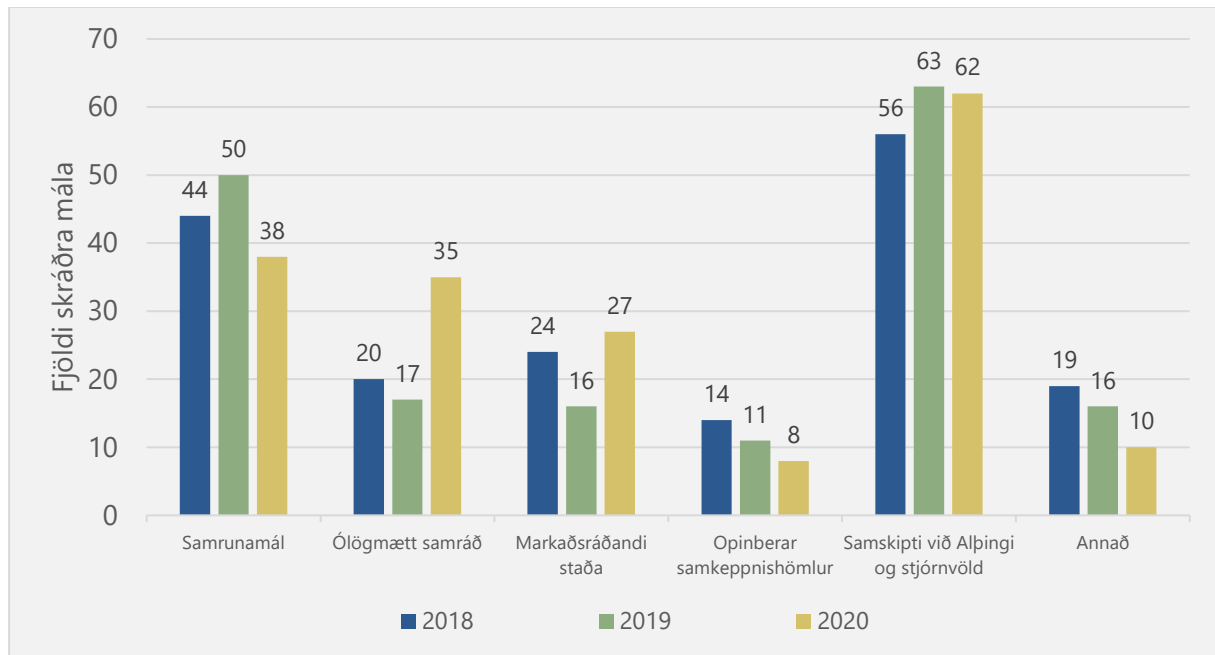
Fjöldi samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu 2018–20 og tíðni íhlutana



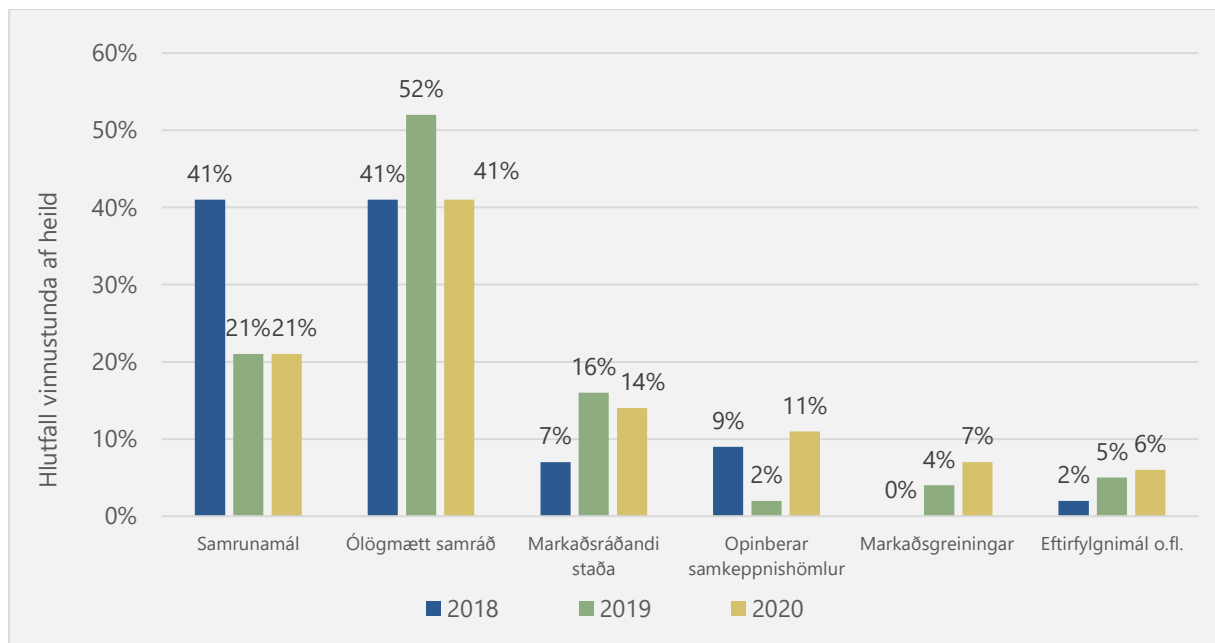
Samrunatilkynningar til Samkeppniseftirlitsins 2018–20



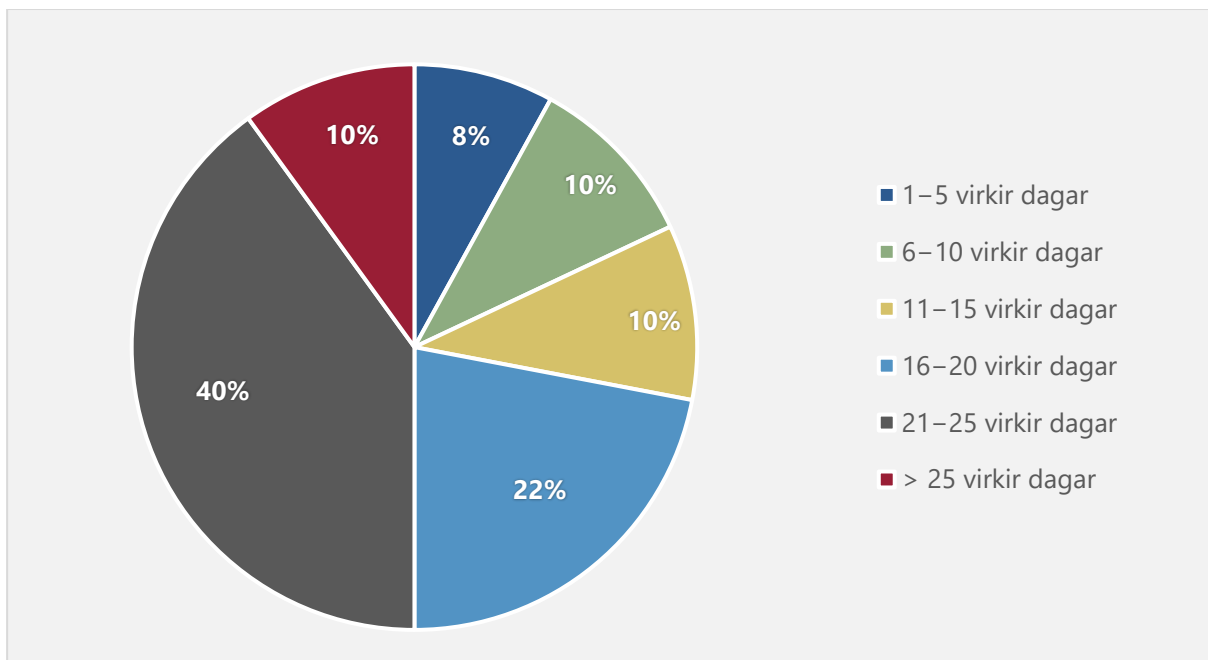
Fjöldi virkra mála eftir verkefnaflokkum 2018–20



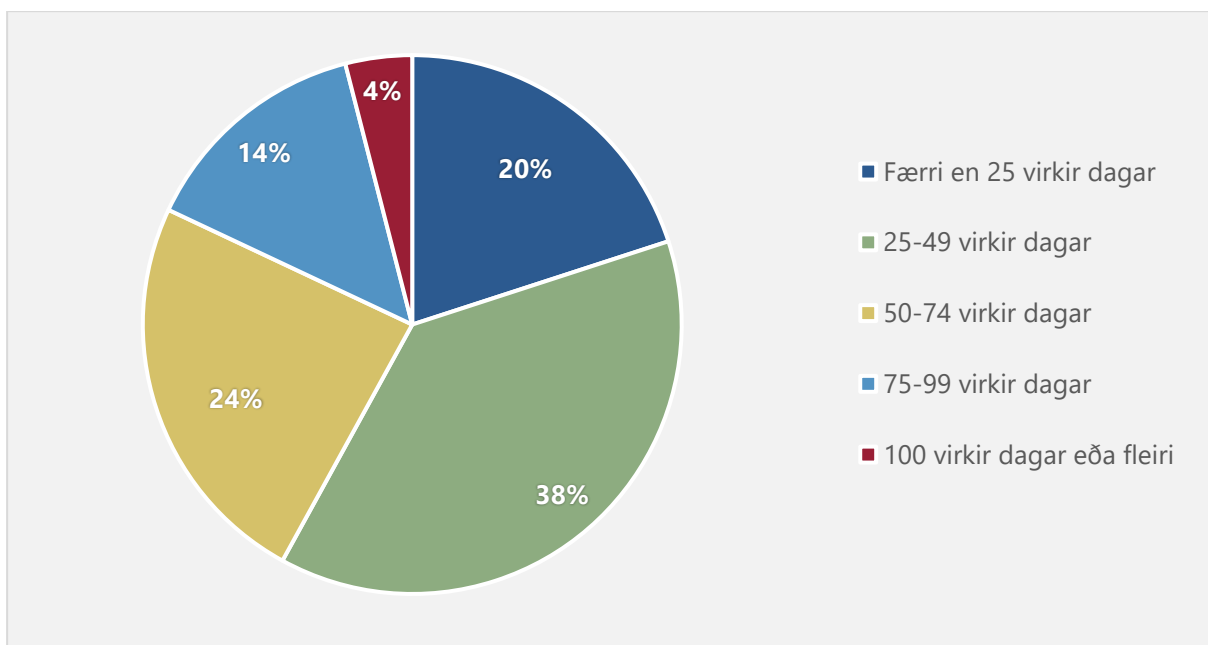
Hlutfall vinnustunda til meginverkefna Samkeppniseftirlitsins 2018–20



Hlutfall samrunamála 2018–20 sem lauk í I. fasa eftir málsmeðferðartíma



Hlutfall samrunamála 2018–20 sem lauk í II. fasa eftir málsmeðferðartíma



Niðurstöður

Fjöldi og afdrif samrunamála

Árin 2018–20 rannsakaði Samkeppniseftirlitið 100 samrunamál. Ekki kom til íhlutunar í 86 þeirra, þrjú samrunar voru ógiltir en 11 samþykktir með skilyrtri sátt. Í helmingi málanna taldi Samkeppniseftirlitið ástæðu til frekari rannsóknar eftir að 25 virkir dagar voru liðnir frá tilkynningu samrunans, þ.e.a.s. 50 mál færðust í II. fasa. Samkeppniseftirlitið beitir íhlutunum í meira mæli en systurstofnanir á hinum Norðurlöndunum og umtalsvert hærra hlutfall samrunamála er tekið til nánari rannsóknar hér á landi eftir 25 virka daga. Hátt hlutfall samrunamála sem fer í frekari rannsókn skýrir stofnunin m.a. með því að beita þurfi eftirlitinu með hliðsjón af því að líkur á fákeppni séu meiri hér en ella vegna smæðar markaðarins og að hefð fyrir forviðræðum sé takmörkuð. Eðli málsins samkvæmt eru sjónarmið hagaðila þau að tryggd verði að málsmeðferðartími sé eins stuttur og kostur er enda getur löng málsmeðferð aukið kostnað og rekstraróvissu og dregið úr ávinningi samruna.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki séð að á tímabilinu 2018–20 hafi málsmeðferðartími samrunamála verið óeðlilega langur eða að viðvarandi veikleikar í afgreiðslu þeirra hafi grafið undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar. Engu að síður hafa komið upp erfið mál sem hafa reynt á lögbundna tímafresti og sættir ekki reynst farsælar málalyktir frá sjónarhóli viðkomandi samrunaaðila. Í því samhengi verður þó að hafa hugfast að íhlutunum Samkeppniseftirlitsins í samruna er ætlað að verja almannahagsmunum á grundvelli samkeppnislaga. Eðli málsins samkvæmt verða málalyktir slíkra mála því sjaldnast í samræmi við það sem vilji samrunaaðila stóð til í upphafi.

Úrbætur á framkvæmd samrunamála

Verklag Samkeppniseftirlitsins við samrunarannsóknir var tekið til ítarlegrar endurskoðunar árin 2020 og 2021, m.a. með breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, sbr. lög nr. 103/2020. Ríkisendurskoðun tekur undir með stofnuninni að þær breytingar og innleiðing sérstakra reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum nr. 1390/2020 hafi almennt verið til þess fallnar að auka skilvirkni. Það sama má segja um þær breytingar sem gerðar voru á skipulagi stofnunarinnar sjálfrar árið 2018 með aukinni áherslu á verkefnaþiðkaða nálgun og flatt stjórnskipulag.

Hagaðilar sem Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá tóku almennt undir að þróun málsmeðferðar Samkeppniseftirlitsins undanfarin ár hefði verið jákvæð en jafnframt var það sjónarmið áberandi að gagnsæi og fyrirsjáanleika í málsmeðferð þyrfti að bæta. Rökstyðja mætti betur ákvarðanir um frekari rannsókn (II. fasi), engar fundargerðir væru haldnar vegna funda þar sem mikilvæg atriði væru til umræðu og dæmi voru um að skilyrði í sáttum hefðu að mati samrunaaðila ekki reynst nægilega vel ígrunduð og jafnvel að aðkoma þeirra að skilgreiningu skilyrða hefði verið til málamynda. Samkeppniseftirlitið hefur andmælt slíkum málflutningi samrunaaðila. Þótt ekki sé efni til að taka afstöðu til þessa ágreinings telur Ríkisendurskoðun að um sé að ræða skýr tækifæri til úrbóta af hálfu Samkeppniseftirlitsins enda

er allra hagur að samrunaaðilar vinni frá upphafi af heilum hug að því að standa við skilyrði sáttu.

Við úttektina kom í ljós að tvö mál voru afgreidd í II. fasa sem unnt hefði verið að ljúka í I. fasa. Í öðru tilfallinu mátti rekja tafir til óskilvirkar málsmeðferðar af hálfu stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá Samkeppniseftirlitinu varðandi aðrar samrunarannsóknir sem höfðu tafist á umræddu tímabili. Um var að ræða sex rannsóknir sem liðu fyrir annir eða óskilvirka málsmeðferð. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefði ekki verið hægt að ljúka neinu þeirra í I. fasa jafnvel þó svo að engar tafir hefðu orðið. Rekstur þessara mála var tekinn til umfjöllunar á vettvangi verkefnis- og teymisstjóra Samkeppniseftirlitsins og af aðalhogfræðingi og forstjóra. Fyrirnefndar breytingar á samrunareglum samkeppnislaga og innleiðing á reglum stofnunarinnar nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum miðuðu að því að bæta málsmeðferð og skilvirkni samrunamála í þessu ljósi. Jafnframt endurskoðaði stofnunin verklagsreglur sínar um framvindu samrunamála m.t.t. tímamarka og hvaða skilyrði verði að uppfylla til að mál fari til frekari rannsóknar í II. fasa.

Meðal þeirra breytinga sem gerðar voru á samkeppnislöggjöfnni með lögum nr. 103/2020 var að gjald vegna samrunatilkynninga var hækkað og það látið renna beint til Samkeppniseftirlitsins. Ríkisendurskoðun minnir á að í greinargerð lagafrumvarpsins var tekið fram að greina þyrfti árangur þeirrar tilhögunar eftir að reynsla hefði komist á framkvæmdina. Að mati Ríkisendurskoðunar er tímabært að hefja slíka skoðun.

Skipun óháðra kunnáttumanna eða eftirlitsnefnda

Hvergi er í íslenskum lögum eða reglugerðum fjallað með beinum hætti um skipun eftirlitsaðila (óháðir kunnáttumenn og eftirlitsnefndir) í samrunamálum. Í þremur samrunamálum á tímabilinu 2018–20 voru skipaðir óháðir kunnáttumenn. Á þeim tíma voru engar almennar reglur eða viðmið í gildi um störf þeirra umfram það sem tekið var fram í umburðarbréfi sem Samkeppniseftirlitið sendi til samrunaaðila í slíkum málum og því sem fram kom í sáttunum sjálfum. Raunar telur Ríkisendurskoðun að á þeim tíma hafi skort á allar almennar leiðbeiningar um eftirlitsaðila, skipun þeirra, störf og úrlausn ágreiningsmála. Í mars 2022 birti stofnunin sérstakar verklagsreglur um skipan og störf eftirlitsaðila sem skipaðir eru á grundvelli sáttu. Reglurnar eru í samræmi við þau sjónarmið sem lögð hafa verið til grundvallar til þessa en um margt ítarlegri en fyrirnefnt umburðarbréf. Þó bendir Ríkisendurskoðun á að setja mætti formfastari ramma um mat á hæfni og óhæði eftirlitsaðila, kveða skýrar á um við hvaða aðstæður Samkeppniseftirlitið geti hlutast til um að breytingar séu gerðar á eftirlitsaðila sáttu og setja fram skýrari viðmið um eftirlit og eftirfylgni stofnunarinnar með störfum eftirlitsaðila í þágu viðkomandi sáttar, m.a. hvað snýr að reglulegri upplýsingagjöf. Auk þess telur Ríkisendurskoðun að Samkeppniseftirlitið og ráðuneyti samkeppnismála þurfi að kanna hvaða leiðir séu helst færar til að skýra heimild fyrir skipun eftirlitsaðila í því skyni að auka fyrirsjáanleika og gagnsæi enda telur Ríkisendurskoðun skipun eftirlitsaðila eðlisólíka öðrum skilyrðum sem sett eru fram í sáttum.

Vísbendingar um villandi upplýsingagjöf

Athugun Ríkisendurskoðunar hefur leitt í ljós að Samkeppniseftirlitið hefur ekki fylgt eftir og leitt til lykta vísbendingar um brot samrunaaðila á skyldu til að veita réttar upplýsingar við

rannsókn samrunamála. Í svari stofnunarinnar kom fram að árin 2018–20 hefðu komið upp skýrar vísbendingar um rangar eða villandi upplýsingar. Stofnunin vilji bæta sig í þessum efnunum en það hafi reynt ómögulegt sökum mikilla anna. Ríkisendurskoðun telur brýnt að stofnunin fylgi slíkum málum eftir af festu svo bæta megi upplýsingagjöf samrunaaðila og skilvirkni í meðferð samrunamála. Mikilvægt er að leiðbeiningar um þetta séu eins ítarlegar og unnt er og að samrunaaðilum sé ljóst að viðurlögum verði beitt við vísvitandi villandi eða rangri upplýsingagjöf.

Veltumörk

Fjöldi samrunatilkynninga er háður skilgreindum veltumörkum, sbr. 17. gr. a. samkeppnislaga. Árið 2020 voru heildarveltumörk tilkynningarskyldra samruna hækkuð úr 2 ma.kr. í 3 ma.kr. og veltuskilyrði samrunaaðila hækkuð úr 200 m.kr. í 300 m.kr. Það felur að jafnaði í sér umtalsvert hagræði fyrir viðkomandi fyrirtæki að þurfa ekki að tilkynna um samruna, nýti eftirlitið sér ekki heimild til að kalla eftir tilkynningu. Það hefur eftirlitið gert einu sinni frá gildistöku breytinganna. Óvíst er hversu margir samrunar hafa átt sér stað frá því að veltumörkin voru hækkuð sem hefðu áður komið til kasta Samkeppniseftirlitsins. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki hægt að ganga að því vísu að breytingarnar hafi sparað eftirlitinu verulegan tíma þar sem samrunar með svo lág veltumörk eru síður líklegir til að leiða til umfangsmikilla rannsókna.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins (þáverandi fagraðuneytis samkeppnismála) til Ríkisendurskoðunar var bent á að þeir mælikvarðar sem hefðu verið nýttir til að ákvarða veltumörkin væru ekki fullkomnir, og erfitt væri að áætla álag á starfsemi Samkeppniseftirlitsins vegna rannsókna samrunamála sérstaklega í ljósi þess að umfang rannsókna fara ekki síður eftir markaðsaðstæðum á viðkomandi mörkuðum en eftir veltu samrunaaðila. Að mati ráðuneytisins verði að finna ákveðinn milliveg þar sem of há veltumörk auka hættu á samkeppnishamlandi samrunum en of lág veltumörk fela í sér óþarfa byrði fyrir atvinnulífið og gera Samkeppniseftirlitinu erfiðara um vik að sinna verkefnum sínum á skilvirkan og árangursríkan hátt. Ríkisendurskoðun telur að til lengri tíma þurfi að greina forsendur fyrir veltumörkum nánar en gert hefur verið ásamt því að framkvæma áhrifamat í því samhengi. Eðlilegt er að áherslur þróist með sambærilegum hætti og í nágrennaríkjum og vægi samrunamála sé hæfilegt í starfsemi Samkeppniseftirlitsins.

Málsmeðferð og verklagsreglur

Sé litið til þeirrar áherslu sem löggjafinn hefur lagt á sjálfstæði samkeppnisyfirvalda gagnvart ráðherra gerir Ríkisendurskoðun ekki athugasemd við það fyrirkomulag að Samkeppniseftirlitið hafi sett sér málsmeðferðarreglur sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda frekar en að þær séu lagðar fram sem reglugerð af hálfu ráðherra. Þó má benda á að í Danmörku og Noregi eru málsmeðferðarreglur samkeppnismála lögfestar. Reglurnar sem stofnunin hefur sett eru í megin atriðum í samræmi við þær reglur sem kveðið er á um í stjórnsýslulögum. Málsmeðferðarreglurnar voru settar árið 2005 og voru síðast uppfærðar árið 2007. Jafnframt eru í gildi reglur nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og reglur nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir. Þá eru fyrir hendi innri verklagsreglur fyrir starfsfólk stofnunarinnar um málsmeðferð frá árinu 2005. Frá þeim tíma hafa orðið markverðar breytingar á samkeppnislöggjöfinni og stjórnsýsla, áherslur og ytra umhverfi einnig tekið breytingum.

Samkeppniseftirlitið vinnur nú að endurskoðun almennu málsmeðferðarreglnanna og verklagsreglnanna. Að mati Ríkisendurskoðunar er sú endurskoðun bæði mikilvæg og tímabær.

Hlutverk stjórnar og innra eftirlit

Stjórn Samkeppniseftirlitsins er í 5. gr. samkeppnislaga veitt heimild til að synja ákvörðun stofnunarinnar staðfestingu. Stjórn Samkeppniseftirlitsins hefur aldrei beitt synjunarvaldi gagnvart ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Stjórnin starfar sem hluti af innra skipulagi stofnunarinnar og er reglubundið upplýst um stöðu mála og kemur þannig á framfæri athugasemdum sínum á meðan mál eru í vinnslu. Ástæða er til að útfæra starfsreglur stjórnar Samkeppniseftirlitsins með ítarlegri hætti hvað varðar eftirlitshlutverk hennar með hliðsjón af því hvernig hún hefur í framkvæmd mótað samskipti sín við stofnunina innan þess ramma sem samkeppnislöggjöfin markar.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa verið gerðar ýmsar gagnlegar ráðstafanir varðandi innra eftirlit sem eru til þess fallnar að stuðla að því að markmiðum starfseminnar sé náð. Þó er tækifæri fyrir stofnunina til að gera betur við skjalfestingu framkvæmdar innra eftirlits. Í því felst að gerð sé heildstæð grein fyrir þeim kerfisbundnu aðgerðum og ráðstöfunum sem felast í innra eftirliti stofnunarinnar, þ.m.t. lýsingu á verkaskiptingu og ábyrgð stjórnar og starfsmanna stofnunarinnar. Skýrar verklagsreglur um innra eftirlit þurfa að vera til staðar þar sem eftirlitsaðgerðir eru vel skilgreindar og tryggja þarf bæði að framkvæmd þeirra sé skjalfest og unnið sé að umbótum á starfseminni á grundvelli þeirra veikleika sem eftirlitið leiðir í ljós. Jafnframt þarf Samkeppniseftirlitið að huga að innleiðingu innri endurskoðunar í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun.

Mat á árangri og ábata

Samkeppniseftirlitið hefur gripið til ýmissa ráðstafana til að meta árangur með hliðsjón af markmiðum samkeppnislaga og áherslum stjórnar á grundvelli skilgreindra árangursmælikvarða. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði metinn reglulega í samræmi við aðferðafræði OECD og vinnur stofnunin sjálf nú að slíku mati. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið tryggi að forsendur og aðferðafræði þess mats verði unnin á gagnsæjan hátt og fái að sæta eðlilegri gagnrýni af hálfu óháðra sérfræðinga jafnt sem almennings og hagsmunaaðila. Samkeppniseftirlitið og ráðuneyti samkeppnismála þurfa að nýta niðurstöður þess til að móta áherslur og markmið til framtíðar ásamt hlutlægum árangursmælikvörðum.

Ráðstafanir til að meta árangur eða ábata af íhlutunum í samruna fyrirtækja eru í mótun en hafa ekki verið festar í sessi og ekki hefur verið fylgst reglubundið með árangri af skilyrðum sátta vegna samruna. Engin fyrirliggjandi gögn geta staðfest árangur hvað snýr að þessum þáttum með fullnægjandi vissu og er brýnt að úr því verði bætt þó að slíkar athuganir séu ýmsum vandkvæðum bundnar. Rannsóknir á áhrifum samrunaskilyrða ættu að fara fram með reglulegum hætti og styðja við greiningu Samkeppniseftirlitsins á efnahagslegum ábata af íhlutunum á sviði samrunamála í samræmi við leiðbeiningar OECD.

Jafnframt er ástæða til að þróa frekar fyrirliggjandi árangursmælikvarða, þar á meðal hvað snýr að málsmeðferðartíma og setja fram markmið fyrir tiltekna tegundir mála, t.d. rannsóknir á ólögmetu samráði, markaðsmisnotkun og samrunamál. Þannig megi betur draga fram hvar

skórinn kreppir í starfsemi stofnunarinnar og grípa til ráðstafana í samstarfi við menningar- og viðskiptaráðuneyti til að bæta úr ef þurfa þykir. Æskilegt væri að sundurliða mælikvarða um samrunamál sérstaklega með hliðsjón af lögbundnum viðmiðum um málsmeðferðartíma slíkra mála. Málsmeðferðartíminn er afar mikilvægur bæði fyrir verkefnastjórnun stofnunarinnar sem og samrunaaðila til að minnka óvissu.

Leiðbeiningar og fræðsla

Ráðstafanir til að efla virka samkeppni felast ekki einungis í bannákvæðum laga, eftirliti og heimildum til inngripa. Fræðsla til fyrirtækja og annarra hagaðila er mikilvæg. Í greinargerð þess lagafrumvarps sem samþykkt var sem lög nr. 103/2020 um breytingu á samkeppnislögum er hlutverk Samkeppniseftirlitsins um að standa fyrir kynningum og leiðbeiningum áréttað. Stjórn eftirlitsins hefur í áherslum sínum fyrir tímabilið 2021–23, og í nýlega uppfærðum áherslum fyrir tímabilið 2022–24, lagt ríka áherslu á að Samkeppniseftirlitið hafi frekara frumkvæði að þróun leiðbeininga í málaflokknum, sbr. einnig áherslur í sameiginlegri yfirlýsingu Samkeppniseftirlitsins og ráðuneytis samkeppnismála.

Að mati Ríkisendurskoðunar er tilefni til að Samkeppniseftirlitið leggi áframhaldandi áherslu á hagnýtt leiðbeiningarefni. Hvað snýr að samrunamálum sérstaklega fæli það t.a.m. í sér að skýra samskiptaleiðir við stofnunina ásamt formi þeirra, meginsjónarmiðum og verklagi við greiningu og rannsókn mála, tilhögun gagnaskila og skilvirkra forviðræðna og verklagi við mótun og eftirfylgni samrunaskilyrða þegar við á. Halda verður til haga að skýrar leiðbeiningar og hagnýtar upplýsingar um málsmeðferð og þau meginsjónarmið sem liggja til grundvallar við úrlausn samrunamála ættu ekki og mega ekki grafa undan sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins þegar kemur að mati á samkeppnisaðstæðum í tilteknum málum og rannsókn þeirra.

Tillögur til úrbóta

1

Formfesta þarf betur skipulag innra eftirlits og innleiða innri endurskoðun

Samkeppniseftirlitið þarf að formfesta betur hlutverk, verkaskiptingu, ábyrgð og kerfisbundið verklag við innra eftirlit og skjalfesta með ítarlegri hætti en gert er. Í þessu samhengi þarf jafnframt að skilgreina nánar eftirlitshlutverk stjórnar í starfsreglum nr. 1226/2020. Innleiða þarf innri endurskoðun í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun.

2

Leggja þarf áframhaldandi áherslu á leiðbeiningar og fræðslu

Ríkisendurskoðun hvetur Samkeppniseftirlitið til að vinna áfram að þróun aðgengilegra leiðbeininga og hagnýtra upplýsinga um samkeppnismál, þar á meðal hvað snýr að málsmeðferð og meginsjónarmiðum við úrvinnslu samrunamála, og reglubundinni miðlun þeirra í samræmi við skilgreindar áherslur stjórnar.

3

Ljúka þarf endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna

Ríkisendurskoðun hvetur Samkeppniseftirlitið til að ljúka endurskoðun bæði málsmeðferðar- og verklagsreglna að teknu tilliti til þeirra breytinga sem orðið hafa á skipulagi og stjórnun verkefna stofnunarinnar á undanförunum árum. Tilfni er til að stofnunin útfæri með fyllri hætti forsendur og framkvæmd forgangsröðunar verkefna á grundvelli áhættu- og ábatamats, skilgreini betur hlutverk málhóps stofnunarinnar og marki upplýsinga- og stöðufundum gagnvart málsaðilum skýrari ramma, sérstaklega hvað varðar skjalfestingu þeirra.

4

Bæta þarf árangursmat og efla gagnasöfnun

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að reglubundið mat á ábata af starfsemi Samkeppniseftirlitsins verði nýtt við skilgreiningu áherslna, markmiða og árangursmælikvarða til framtíðar í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti. Setja þarf fram skýrari árangursviðmið hvað snýr að samrunamálum og fylgjast betur með árangri og áhrifum samrunaskilyrða.

5

Ítarlegri greining á áhrifum breyttra veltumarka

Ríkisendurskoðun telur að menningar- og viðskiptaráðuneyti í samstarfi við Samkeppniseftirlitið þurfi að greina með ítarlegri hætti áhrif af breytingum á veltumörkum í samrunamálum. Kanna þarf áhrifin á starfsemi Samkeppniseftirlitsins m.t.t. áhættu vegna markaðsaðstæðna og ábata af heildarstarfsemi stofnunarinnar. Verði framhald á því að horft sé til almennrar verðlagsþróunar við ákvörðun veltumarka er ástæða til að þau séu endurskoðuð með tíðari hætti en verið hefur.

6

Endurskoðun samrunagjalds

Ríkisendurskoðun telur að menningar- og viðskiptaráðuneyti þurfi að leggja mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald líkt og boðað var í lagafrumvarpinu sem samþykkt var með lögum nr. 103/2020. Taka þarf til skoðunar hvort innleiða þurfi frekari þrepaskiptingu gjaldsins, binda það við tiltekið hlutfall af veltu samrunaaðila eða hvort aðrar leiðir séu færar í því skyni að innheimt samrunagjald sé í samræmi við umfang viðkomandi máls. Jafnframt verður að tryggja reglulega endurskoðun gjaldsins, m.t.t. verðlagsþróunar.

7

Markvissar aðgerðir vegna villandi samrunatilkynninga

Samkeppniseftirlitið þarf að taka möguleg brot samrunaaðila við upplýsingagjöf í samrunatilkynningum til ítarlegrar skoðunar. Ótækt er að samrunaaðilar geti sent vísitandi villandi eða rangar samrunaupplýsingar án afleiðinga. Stofnunin þarf að bregðast við af festu og taka af allan vafa um að stjórnvaldssektum verði beitt við vísitandi villandi eða rangri upplýsingagjöf.

8

Skýra þarf heimild til skipunar eftirlitsaðila og útfæra nánar verklagsreglur um störf þeirra

Ríkisendurskoðun telur að Samkeppniseftirlitið þurfi í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti að kanna hvaða leiðir séu helst færar til að skýra heimild fyrir skipun eftirlitsaðila vegna sátta á grundvelli 17. gr. f. samkeppnislaga. Í ljósi þeirrar rúmu lagaheimildar sem skipun eftirlitsaðila byggir á myndi það vera til þess fallið að styrkja framkvæmdina. Samkeppniseftirlitið þarf jafnframt að útfæra nánar verklagsreglur um eftirlitsaðila.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð menningar- og viðskiptaráðuneytis

„Almennt telur ráðuneytið að þeim tillögum sem beint er að Samkeppniseftirlitinu séu til þess fallnar að bæta meðferð samrunamála. Ráðuneytið vill þó koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri varðandi tilteknar tillögur Ríkisendurskoðunar.“

Tillaga 2: Leggja þarf áframhaldandi áherslu á leiðbeiningar og fræðslu

„Í annarri tillögu kemur fram að bæta þurfi leiðbeiningar og fræðslu og að Samkeppniseftirlitið þurfi að auka við þróun og gerð aðgengilegra leiðbeininga um samkeppnismál. Ráðuneytið tekur almennt undir tillöguna og mikilvægi þess að til staðar séu aðgengilegar leiðbeiningar um samkeppnismál en telur þó að gæta þurfi þess að í þeim leiðbeiningum felist ekki forsendur fyrir ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins við rannsóknir mála. Ráðuneytið telur reyndar að almennt efni um samkeppnismál á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins sé efnismeira en það sem er að finna hjá öðrum stjórnvöldum sem fara með markaðseftirlit hér á landi. Þá verður það ekki talið of íþyngjandi gagnvart fyrirtækjum á markaði að stjórnendur þeirra hafi þekkingu á þeim lagareglum sem gilda um þann rekstur sem þeir stunda. Íslenskur og evrópskur samkeppnisréttur byggir á því að fyrirtæki leggja sjálf mat á háttsemi sína sem kann síðan að koma til endurskoðunar hjá samkeppnisyfirkvöldum. Mikilvægt er að ábyrgð á háttsemi fyrirtækjanna hvíli á herðum fyrirtækjanna sjálfra og stjórnenda þeirra og Samkeppniseftirlitið þarf að gæta þess að hafa ekki áhrif á ákvarðanir fyrirtækja sem teknar eru á frjálsum samkeppnismarkaði.“

Tillaga 3: Ljúka þarf endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna

„Í þriðju tillögu kemur fram að ljúka þurfi endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna. Þar kemur m.a. fram að tilefni sé til að Samkeppniseftirlitið útfæri með fyllri hætti forsendur og framkvæmd forgangsröðunar verkefna á grundvelli áhættu- og ábatamats. Ráðuneytið tekur undir mikilvægi virkrar forgangsröðunar á grundvelli áhættu- og ábatamats og er slík forgangsröðun sérstaklega mikilvæg þegar svigrúm eftirlitsins til rannsóknar mála er takmarkað og stjórnvaldið störfum hlaðið. Ráðuneytið bendir þó á að nánari útfærsla á forgangsröðunarheimild Samkeppniseftirlitsins var tekin til skoðunar við undirbúning og vinnslu frumvarps þess er varð að lögum nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum. Í kafla 5.7 í greinargerð þess frumvarps kemur eftirfarandi fram:

„Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsókna og við afgreiðslu mála er stofnuninni heimilt að raða málum í forgangsröð. Beiting forgangsröðunarheimildar Samkeppniseftirlitsins byggir á þeim sjónarmiðum sem fram koma í 9. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, nr. 880/2005. Ekki verður auðveldlega séð hvernig það eigi að efla virka

Samkeppni ef Samkeppniseftirlitinu verði gert að setja nákvæmar reglur um beitingu forgangsröðunarheimildarinnar. Beiting hennar byggir óhjákvæmilega á mati hverju sinni og forgangsröðunarheimildir þurfa að vera nægilega opnar og sveigjanlegar til að þjóna tilgangi sínum enda geta of fastmótaðar reglur um forgangsröðun mála haft áhrif á samskipti fyrirtækja við Samkeppniseftirlitið. Á vettvangi ECN (European Competition Network) hafa verið gefnar út leiðbeiningar um forgangsröðun mála hjá samkeppniseftirlitum á Evrópska efnahagssvæðinu. Þar kemur fram að af sjálfstæði samkeppniseftirlita leiðir að þau skuli meta sjálf að hve miklu leyti þau geri opinber þau sjónarmið sem beiting forgangsröðunarheimildar byggir á. Í þessu sambandi er mikilvægt að gera greinarmun á heimild til forgangsröðunar mála og svo almennrar stefnu stofnunarinnar eða áherslum í starfsemi hennar sem settar eru af stjórn árlega.”

Það er mat ráðuneytisins að þau sjónarmið sem vísað er til á bls. 41 í skýrslunni varðandi dönsk og sænsk samkeppnisyfirvöld bæti litlu við þau sjónarmið sem fram koma í 1. gr. samkeppnislaga og 9. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins. Ráðuneytið telur þannig ekki ljósti að beiting forgangsröðunarheimilda þeirra stofnana byggji á ítarlegri útfærslu en raun er hér á landi. Á bls. 38 kemur fram að beiting Samkeppniseftirlitsins á forgangsröðunarheimild 8. gr. samkeppnislaga hafi ítrekað verið staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Því liggur fyrir að beiting heimildarinnar er af hálfu úrskurðaraðila talin vera í samræmi við lög og á grundvelli málefnalegra sjónarmiða.”

Tillaga 5: Ítarlegri greining á áhrifum breyttra veltumarka

„Í fimmtu tillögu kemur fram að ráðuneytið og Samkeppniseftirlitið þurfi að greina með ítarlegri hætti áhrif af breytingum á veltumörkum í samrunamálum. Ráðuneytið tekur undir tillöguna mun hrinda henni í framkvæmd og telur mikilvægt að lagt verði mat á reynsluna af hækkun veltumarka og bendir jafnframt á að ítarlega var fjallað um forsendur fyrir ákvörðun veltumarka tilkynningarskyldra samruna í greinargerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum. Að mati ráðuneytisins ber þó við slíka greiningu að leggja fyrst og fremst til grundvallar verndarhagsmuni samkeppnislaga fremur en áhrif veltumarka á starfsemi Samkeppniseftirlitsins.”

Tillaga 6: Endurskoðun samrunagjalds

„Í sjöttu tillögu kemur fram að ráðuneytið þurfi að leggja mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald líkt og boðað var í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum. Ráðuneytið tekur undir tillöguna og mun hrinda henni í framkvæmd.”

Tillaga 8: Skýra þarf heimild til skipunar eftirlitsaðila og útfæra nánar verklagsreglur um störf þeirra

„Í áttundu tillögu kemur fram að skýra þurfi heimild til skipunar eftirlitsaðila og útfæra verklagsreglur um störf þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfi Samkeppniseftirlitið og ráðuneytið að kanna hvaða leiðir séu helst færar til að skýra heimild fyrir skipun eftirlitsaðila vegna sátta á grundvelli 17. gr. f. samkeppnislaga. Fram kemur að í ljósi þeirrar rúmu lagaheimildar sem skipun eftirlitsaðila byggir á myndi það vera til þess að styrkja

framkvæmdina. Líkt og áður var vikið að er Samkeppniseftirlitið sjálfstæð stofnun og fer ráðherra ekki með reglusetningarheimild gagnvart eftirlitinu. Að mati ráðuneytisins er óljóst hvað felst í tillögnum en þar sem henni er einnig beint að ráðuneytinu kemur vart annað til álita en að ráðuneytinu beri að kanna hvort setja eigi sérstakt lagaákvæði um skipun eftirlitsaðila á grundvelli sátta í samkeppnislög. Ráðuneytið bendir á að tillagan kunni að byggja á misskilningi og telur skýrleika lagaheimilda til skipunar eftirlitsaðila ekki með neinum hætti ábótavant. Ráðuneytið bendir á að á grundvelli 17. gr. f. samkeppnislaga er Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka rannsókn samruna sem hindrar virka samkeppni með gerð sátta við samrunaaðila. Í slíkri sátta taka samrunaaðilar á sig skilyrði sem eru til þess fallin að eyða þeim samkeppnishindrunum sem ella myndu leiða af samrunanum. Slík skilyrði fara eftir eðli máls hverju sinni og ógjörningur er að tiltaka þau með nákvæmum hætti í lögum eða reglum, enda gæti slíkt haft þveröfug áhrif og takmarkað möguleika til að ljúka samrunamálum með sáttum sem aðilar geta felld sig við. Þannig er ekki tiltekið í samrunareglum samkeppnislaga, eða í reglum um tilkynningar og málsmeðferð í samrunamálum, hvers efnis sættir vegna samrunamála geta verið og ekki takmarkað hvaða skilyrði samrunaaðilum er heimilt að skuldbinda sig við. Leiðir slíkt enda af því að rannsókn samrunamála er almennt á forræði samrunaaðila sem ráða því í hvaða farveg rannsókn fer og þurfa sérstaklega að óska eftir sáttaviðræðum, enda eru þeir sjálfir í bestu stöðunni til að leggja mat slíkt. Leiði viðskiptahagsmunir samrunaaðila til þess að þeir séu tilbúnir til að taka á sig tiltekin skilyrði sem eru til þess fallin að draga úr eða eyða neikvæðum áhrifum samruna á virka samkeppni er ekki ástæða til að takmarka slíka möguleika í lögum. Þó svo ekki sé minnst á skipun eftirlitsaðila með skilyrðum sátta í samkeppnislögum leiðir slík heimild ótvírætt af 17. gr. f. samkeppnislaga og að mati ráðuneytisins er ekki þörf á að skýra heimildina nánar í lögum né í reglum um tilkynningar og málsmeðferð í samrunamálum enda gæti það skapað óþarfa réttaróvissu að taka eitt skilyrði úr sérstaklega og fjalla nánar um það í lögum eða reglum en önnur skilyrði. Slíkt gæti opnað fyrir möguleika á gagnályktun og væri til þess fallið að veikja framkvæmd laganna fremur en að styrkja hana og þarf í þessu samhengi að horfa heildstætt á þann lagaramma sem sættir í samrunamálum byggja á og meta m.t.t. allra atriða sem haft geta áhrif sátta í samrunamálum. Í framkvæmd hefur heimild til skipunar eftirlitsaðila ekki þótt umdeilt og ekki hefur verið bent á að heimildina skorti skýrleika.”

Viðbrögð Samkeppniseftirlitsins

„Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er komist að þeirri niðurstöðu að samrunaeftirlit Samkeppniseftirlitsins hafi almennt verið í eðlilegu horfi, þ. á m. að málsmeðferðartími hafi ekki verið óeðlilega langur og engir viðvarandi erfiðleikar sem dregið hafi úr skilvirkni, árangri eða hagkvæmni starfseminnar. Hins vegar bendir Ríkisendurskoðun á ýmis úrbótatækifæri sem Samkeppniseftirlitið hyggt hrinda í framkvæmd.

Skýrslan dregur einnig fram að umfang samrunamála og sá forgangur sem Samkeppniseftirlitinu er skylt að lögum að gefa samrunaeftirliti, hefur sett annarri starfsemi verulegar skorður. Samkeppniseftirlitið hefur um nokkurt skeið bent á þetta og kallað eftir því að stjórnvöld tryggi eftirlitinu nægilegt rekstrarlegt svigrúm til að sinna lögbundnum verkefnum sínum með fullnægjandi hætti.

Í skýrslunni kemur fram að verulegur efnahaglegur ábati er af samkeppniseftirliti en hann nemur að jafnaði margfaldri þeirri fjárhæð sem veitt er til starfseminnar á ári hverju. Endurspeglar það mikilvægi þess að stjórnvöld tryggi þá almannahagsmuni sem samkeppnislögum og samkeppnisreglum EES-samningsins er ætlað að vernda. Frumskylda Samkeppniseftirlitsins er að vernda þessa almannahagsmuni með viðeigandi aðgerðum gagnvart fyrirtækjum og stjórnvöldum.

Í skýrslunni er bent á að í íslensk lög skorti heimildir úr evrópskum samkeppnisrétti sem væru til þess fallnar að styrkja samkeppniseftirlit og umgjörð samkeppnismála hér á landi. Þannig er bent á að heimildir til húisleitar séu þrengri en gerð er krafa um í nágildandi EES-rétti. Jafnframt þurfi að gera frekari breytingar við innleiðingu á tilskipun ESB nr. 1/2019 um samkeppniseftirlit, s.s. að því er varðar sjálfstæði þess. Einnig skorti heimild til þess að stöðva tímafresti í samrunamálum við tiltekna aðstæður. Þá njóti tjonþolar samkeppnislagabrota hér á landi lakari réttarúrræða en tjonþolar brota í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að ráða bót á þessu“

Tillaga 1: Formfesta þarf betur skipulag innra eftirlits og innleiða innri endurskoðun

„Í samræmi við tilmæli Ríkisendurskoðunar mun Samkeppniseftirlitið á næstunni formfesta betur gildandi verklag við innra eftirlit, með endurskoðun á starfsreglum stjórnar og uppfærslu innri verklagsreglna. Samkeppniseftirlitið mun jafnframt kanna leiðir til að koma á innri endurskoðun að því er varðar rannsóknir og málsmeðferð. Ekki er vitað um að aðrar sambærilegar stofnanir hafi tekið upp formfesta innri endurskoðun af þessu tagi. Mun Samkeppniseftirlitið kalla eftir fjárveitingum til þess að gera þetta kleift.

Í samanburði við hefðbundið skipulag stofnana býr Samkeppniseftirlitið að því að við stofnunina starfar sérstök stjórn sem ræður forstjóra, mótar áherslur og hefur eftirlit með störfum hennar. Í störfum hennar felst því viðvarandi innra eftirlit. Þá eru undir hana bornar meiri háttar ákvarðanir til samþykktar eða synjunar, en í þátttöku hennar í ákvörðunum felst í reynd virkt aðhald. Til viðbótar við þetta hefur Eftirlitsstofnun EFTA virkt aðhald með ákvörðunartöku Samkeppniseftirlitsins þegar eftirlitið beitir samkeppnisreglum EES-samningsins.“

Tillaga 2: Leggja þarf áframhaldandi áherslu á leiðbeiningar og fræðslu

„Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum lagt mikla áherslu á leiðbeiningu og fræðslu. Mikilvægt er að halda því til haga að þessi þáttur í starfsemi eftirlitsins beinist ekki einungis að fyrirtækjum, heldur ekki síður almenningi og stjórnvöldum. Þar sem skýrslan lýsir einungis hluta af leiðbeiningar- og fræðslustarfi Samkeppniseftirlitsins hefur eftirlitið birt á heimasíðu sinni samantekt eða leiðarlýsingu fyrir starf sitt að þessu leyti. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið í hyggju að bæta við leiðbeiningar á heimasíðunni og gera þær meira áberandi og aðgengilegar. Í þessu skyni er nauðsynlegt að ráðast í endurbætur á heimasíðunni, en framvinda þeirra ræðst af rekstrarsvigrúmi eftirlitsins.

Rétt er hins vegar að minna á að samkeppnisréttur á Íslandi og í öðrum EES-ríkjum byggir á svonefndu sjálfsmatskerfi. Í því felst að fyrirtæki sem hyggja á m.a. samstarf eða samruna verða sjálf fyrirfram að meta hvort sú aðgerð sé samkeppnishamlandi eða ekki. Það mat getur síðan sætt endurskoðun síðar í brota- eða samrunamáli hjá samkeppnisyfirvöldum. Sú umgjörð sem EES-samningurinn markar Samkeppniseftirlitinu setur því mikilvægar skorður í leiðbeiningum til fyrirtækja. Þannig er eftirlitinu t.d. óheimilt að gefa fyrirtækjum bindandi álit eða fyrirfram sértækar leiðbeiningar um einstök málefni, enda gæti slík framkvæmd samkeppniseftirlita á evrópska efnahagssvæðinu ógnað einsleitni í framkvæmd samkeppnisreglna EES-samningsins og unnið gegn heilbrigðri þróun markaða og skilvirkni atvinnulífs.“

Tillaga 3: Ljúka þarf endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna

„Endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna er langt á veg komin. Samhliða vinnur Samkeppniseftirlitið að mótun og innleiðingu stafrænnar samskiptagáttar sem ætlað er að auka skilvirkni í málsmeðferð. Munu nýjar málsmeðferðarreglur taka mið af hinni nýju samskiptagátt. Í drögum að nýjum reglum hafa einnig verið mótuð ákvæði um forgangsörðun verkefna sem taka mið af þeirri framkvæmd sem mótast hefur á síðustu árum og reynt hefur ítrekað á fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Í skýrslunni eru sett fram tilmæli um skjalfestingu stöðufunda. Stöðufundum er ætlað að vera vettvangur frjálsra umræðna við málsaðila, en strangar kröfur um skjalfestingu þeirra og staðfestingu málsaðila á fundargerð myndu vinna gegn þeirri skilvirkni sem fundunum er ætlað að ná fram. Er skilyrði um skjölun af þessu tagi ekki í samræmi við viðurkennt verklag í EES-rétti. Í þessu ljósi mun eftirlitið huga að því hvernig unnt sé að koma til móts við tillögu Ríkisendurskoðunar, en viðhalda um leið þeirri skilvirkni sem stefnt er að.“

Tillaga 4: Bæta þarf árangursmat og efla gagnasöfnun

„Efnahagslegur ábati af íhlutunum Samkeppniseftirlitsins vegna ólögmæts samráðs og misnotkunar á markaðsráðandi stöðu var fyrst reiknaður árið 2014 og að nýju árið 2016. Hefur þetta mat verið nýtt við mótun áherslna eftirlitsins og frá árinu 2018 hefur ábatamatið legið til grundvallar mælikvarða og viðmiðum í fjármálaáætlun.

Eins og fram kemur í skýrslunni og Samkeppniseftirlitið hefur upplýst um, er eftirlitið nú að láta rýna endurbætt ábatamat þar sem íhlutunum í samrunamálum hefur verið bætt við. Hefur Samkeppniseftirlitið í hyggju að uppfæra þetta mat árlega og mun halda áfram að þróa notkun þess. Er Samkeppniseftirlitið eitt örfárra samkeppniseftirlita í heiminum sem beita reglubundnu ábatamati í starfsemi sinni. Árétta ber að um er að ræða varfærið mat á grundvelli leiðbeininga OECD, en matið tekur hvorki til fælingaráhrifa vegna samkeppnislaga eða framkvæmdar þeirra, né til ýmissa annarra verkefna eftirlitsins, s.s. leiðbeininga, umsagna og tillagna til stjórnvalda, markaðsrannsókna o.fl.

Með framangreindum endurbótum á ábatamatinu verður efnahagslegur ábati af íhlutun í samrunamálum metinn með reglubundnum hætti. Með því gefst tækifæri til að móta sérstök árangursviðmið fyrir íhlutun í samrunamálum. Dýpra hagrænt mat á samrunaskilyrðum er hins vegar hvergi framkvæmt með reglubundnum hætti af hálfu samkeppniseftirlita. Ástæða þess

kann að vera tvíþætt; annars vegar er samstaða um að löglíkur séu fyrir verulegum ábata af íhlutun í skaðlega samruna og hins vegar liggur fyrir að framkvæmd ítarlegs mats er mjög flókin og dýr. Myndi slíkt reglubundið mat af hálfu Samkeppniseftirlitsins kalla á verulegar viðbótarfjárveitingar.

Taka ber fram að Samkeppniseftirlitið kappkostar ávallt að nýta reynslu úr fyrri samrunamálum við mótun skilyrða í síðari samrunarannsókn. Er Samkeppniseftirlitið að taka saman heildstæðar upplýsingar um reynsluna af setningu skilyrða frá árinu 2008.“

Tillaga 5: Ítarlegri greining á áhrifum breyttra veltumarka

„Samkeppniseftirlitið tekur undir mikilvægi þess að greina með ítarlegum hætti áhrifin af breytingum á veltumörkum á starfsemi Samkeppniseftirlitsins, m.t.t. áhættu vegna markaðsaðstæðna og ábata af heildarstarfsemi stofnunarinnar, og er reiðubúið til samstarfs við ráðuneyti samkeppnismála um það.“

Rétt er að áréttta í þessu sambandi að mat á áhrifum veltumarka á skilvirkni eftirlitsins eða hagsmuni fyrirtækja hlýtur alltaf að vera víkjandi gagnvart mati á því hver veltumörkin þurfi að vera til að tryggja með fullnægjandi hætti hagsmuni almennings af því að samkeppnishamlandi samrunar nái ekki fram að ganga.“

Tillaga 6: Endurskoðun samrunagjalds

„Samkeppniseftirlitið tekur undir tillögur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun samrunagjalds og er reiðubúið til samstarfs við ráðuneyti samkeppnismála um það. Mikilvægt er að stofnunin hafi rekstrarsvigrúm til þess að bregðast við þegar verkefnaálag eykst vegna samrunamála.“

Til viðbótar því sem kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar telur eftirlitið koma til greina að endurskoða fjármögnun þess í heild sinni. Erlendis má t.a.m. greina þróun í þá átt að láta atvinnufyrirtæki standa undir kostnaði af samkeppniseftirliti, með svipuðum aðferðum og beitt er hér á landi við fjármögnun á fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands.“

Tillaga 7: Markvissar aðgerðir vegna villandi samrunatilkynninga

„Samkeppniseftirlitið tekur undir brýningu Ríkisendurskoðunar um að það taki af festu á rangri eða villandi upplýsingagjöf í samrunatilkynningum og við rannsókn samrunamála. Meiri festa að þessu leyti myndi skapa varnaðaráhrif og stuðla að aukinni skilvirkni rannsókna með betri upplýsingagjöf fyrirtækja.“

Undanliðin ár hefur álag og þröng rekstrarstaða Samkeppniseftirlitsins knúið það til þess að forgangsraða slíkum rannsóknum aftur fyrir samrunarannsóknirnar sjálfar og aðrar brýnar rannsóknir. Mikilvægt er að bæta hér úr með auknu rekstrarsvigrúmi og mun Samkeppniseftirlitið óska eftir viðræðum við ráðuneyti samkeppnismála um þetta.

Samkeppniseftirlitið bendir jafnframt á að það hefur að undanfögnu, samhliða aukinni áherslu á forviðræður í undanfara samrunatilkynninga, kappkostað að framkvæma ítarlegri skoðun á

efni samrunatilkynninga strax í upphafi til þess að reyna að tryggja það að fullnægjandi og nákvæmar upplýsingar liggi fyrir frá byrjun rannsókna.

Tillaga 8: Skýra þarf heimild til skipunar eftirlitsaðila og útfæra nánar verklagsreglur um störf þeirra

„Í tilefni af tillögum Ríkisendurskoðunar mun Samkeppniseftirlitið endurskoða nýsettar verklagsreglur um skipan og störf eftirlitsaðila.

Samkeppniseftirlitið mun einnig gera breytingar á reglum nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, þar sem kveðið verður nánar á um undirbúning og mótun sátta og eftirfylgni með þeim. Þar á meðal verður kveðið nánar á um skipun eftirlitsaðila, til viðbótar við ákvæði sátta við viðkomandi fyrirtæki og tilnefningu eða tillögu viðkomandi fyrirtækis um það hver eða hverjir veljist til starfans.

Við endurskoðun reglnanna mun eftirlitið einnig meta reynsluna af beitingu þeirra hingað til. Meðal annars verður hugað að ítarlegri ákvæðum um forviðræður þar sem til greina kemur að gera forviðræður að meginreglu og áskilja að samrunatilkynningar verði sendar Samkeppniseftirlitinu í drögum áður en til formlegrar tilkynningar kemur. Með slíkum breytingum væri rannsókn samrunamála færð til enn meira samræmis við málsmeðferð margra samkeppniseftirlita í öðrum löndum sem oft er litið til, en það myndi gera eftirlitinu kleift að afgreiða hærra hlutfall mála á I. fasa.“

1 Lagarammi og rekstur

1.1 Samkeppnislög

Samkeppnismál, framkvæmd samkeppnislaga [nr. 44/2005](#) og málefni Samkeppniseftirlitsins heyra undir menningar- og viðskiptaráðuneyti, sbr. forsetaúrskurð [nr. 6/2022](#) um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Samkvæmt 5. gr. samkeppnislaga fer menningar- og viðskiptaráðherra með framkvæmd þeirra en Samkeppniseftirlitið annast daglega stjórnarsýslu á því sviði sem lögin ná til í umboði ráðherra. Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum og stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur. Á mynd 1.1 má sjá samantekt á ákvæðum IV. – VI. kafla samkeppnislaga þar sem fjallað er um verkefni og heimildir Samkeppniseftirlitsins. Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða.

Mynd 1.1 Helstu verkefni og heimildir Samkeppniseftirlitsins

Bann við samkeppnishömlum	Eftirlit með samkeppnishömlum	Upplýsingaskylda
<ul style="list-style-type: none">Allir samningar á milli fyrirtækja sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún takmörkuð eða henni raskað, eru bannaðir.*Misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu er bönnuð.Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana.*Þegar um opinber fyrirtæki eða þau sem starfa í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er að ræða er Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess rekstrarhluta og annarra.	<ul style="list-style-type: none">Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn samningum, athöfnum o.fl. til að koma í veg fyrir samkeppnishömlur.Tilkynna skal um alla samruna sem uppfylla skilyrði þ.m.t. um veltumörk.Stofnunin getur ógilt samruna telji hún að hann hindri virka samkeppni eða raski samkeppni á markaði að öðru leyti.Stofnunin skal innan 25 virkra daga tilkynna ef hún telur ástæður til frekari rannsókna vegna samruna. Önnur tímaháð skilyrði eiga einnig við.	<ul style="list-style-type: none">Samkeppniseftirlitið getur krafist einstök fyrirtæki, fyrirtækjahópa eða samtök fyrirtækja um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála.Með sömu skilyrðum getur Samkeppniseftirlitið krafist þess að fá gögn afhent til athugunar.Stofnunin getur krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þ. á m. skattvörðum og tollvörðum.Samkeppniseftirlitið getur einnig lagt skyldur á aðila um að upplýsa stofnunina reglulega um atriði sem máli skipta við framkvæmd samkeppnislaga.

*Samningar falla ekki undir bann ef samanlögð markaðshlutdeild er innan viðmiðunarmarka. skv. 13. gr. samkeppnislaga. Sama á við um samráð við viss skilyrði þegar [undantekning](#) er heimil. skv. 15. gr.

1.2 Skipulag

Með yfirstjórn Samkeppniseftirlitsins fer þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Þrír varamenn eru skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann stjórnar og ákveður þóknun stjórnarmanna. Varamenn sitja stjórnarfundi og taka þátt í umræðum en hafa hvorki tillögu- né atkvæðarétt nema þeir taki sæti í forföllum aðalmanna.

Stjórn Samkeppniseftirlitsins er falið að móta áherslur í starfi stofnunarinnar og fylgjast með starfsemi og rekstri hennar. Auk þess skal bera allar meiri háttar efnislegar ákvarðanir undir stjórnina til samþykktar eða synjunar, sbr. 5. gr. samkeppnislaga. Stjórnin ræður forstjóra sem annast daglega stjórn og rekstur stofnunarinnar og setur honum starfslýsingu. Með breytingum sem gerðar voru á samkeppnislögum árið 2020, sbr. lög nr. 103/2020, var ráðning forstjóra gerð tímabundin til fimm ára í senn en stjórninni veitt heimild til að ráða sama einstakling tvisvar. Þessi breyting er ekki afturvirk og er ráðningartími núverandi forstjóra ótímabundinn. Í starfslýsingu forstjóra frá mars 2021 kemur m.a. fram að forstjóri skuli fylgja eftir áherslum stjórnarinnar og gera henni grein fyrir framvindu þeirra.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins



- Framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga og leyfa undanþágur skv. þeim.
- Ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja.
- Gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni.
- Benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.
- Fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum.
- Kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja sem geta takmarkað samkeppni.
- Grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.
- Birta skýrslur um athuganir sínar og störf.

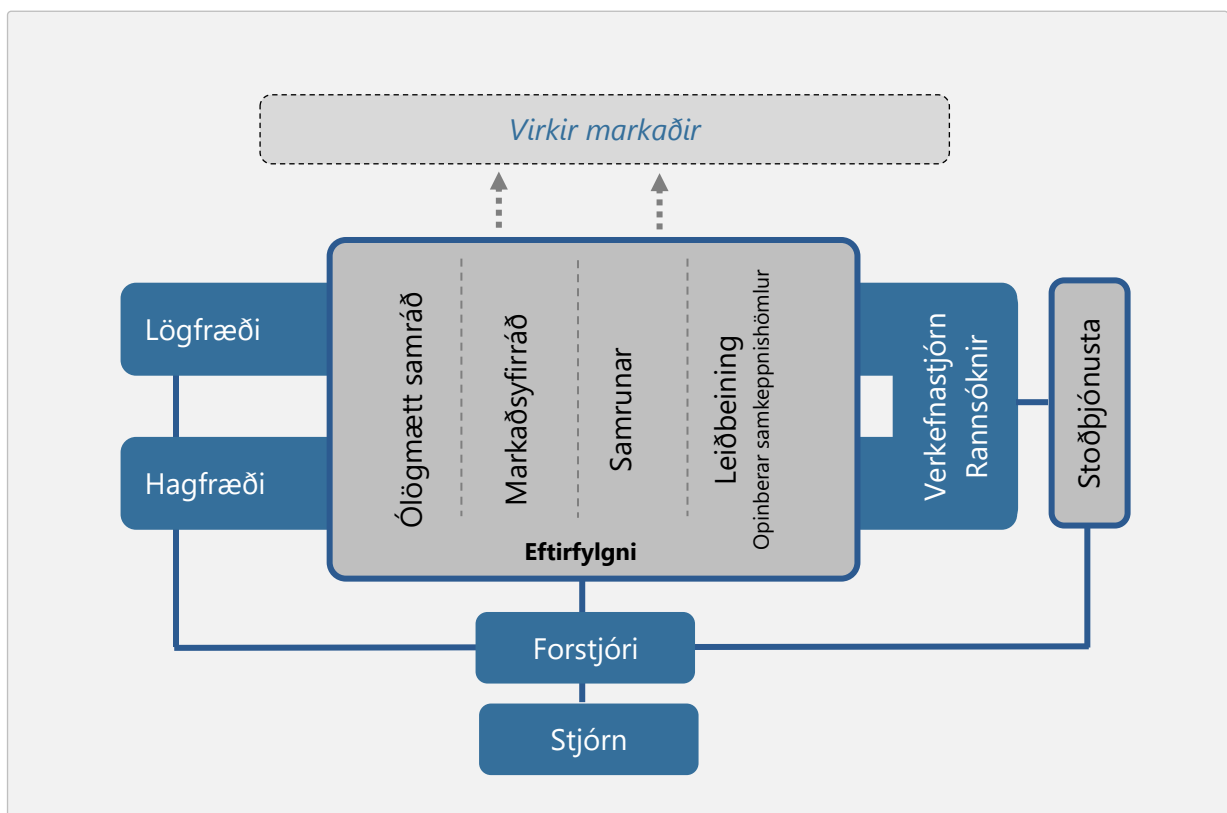
Samkeppniseftirlitið lýsir stjórnskipulagi sínu sem flötu, þar sem starfsmenn færast á milli verkefna eftir álagi og áherslum hverju sinni. Með þessu hefur verið unnt að beina kröftum stofnunarinnar að aðkallandi málum tímabundið og leysa þau á skilvirkari hátt en annars hefði verið. Þetta er einkum mikilvægt við afgreiðslu samrunamála sem stofnunin verður að ljúka í samræmi við tímafresti samkeppnislaga en fjöldi þeirra getur verið mjög sveiflukenndur milli ára.

Jafnframt því að nýta sveigjanlegt og flatt skipulag hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að byggja upp sérhæfingu og nýta sérþekkingu starfsfólks á tilteknum mörkuðum. Þar sem starfsemi og árangur stofnunarinnar er að miklu leyti háð sérþekkingu, hæfni og reynslu starfsfólks er hún jafnframt mjög næm fyrir starfsmannaveltu. Í því samhengi má benda á að af þeim átta starfsmönnum sem komu reglulega að úrlausn samrunamála sem ábyrgðaraðilar árið 2021 voru einungis þrír starfandi hjá stofnuninni í lok þess árs.

Ríkisendurskoðun veur athygli á að jafn ör starfsmannavelta og verið hefur hvað snýr að úrlausn samrunamála er áhyggjuefni og felur í sér mögulega áhættu gangvart málshraða og gæðum málsmeðferðar.

Skipurit Samkeppniseftirlitsins endurspeglar lögbundin meginverkefni stofnunarinnar sem má í grófum dráttum skipta í rannsókn mála sem varða ólögmeitt samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu, eftirlit með samruna fyrirtækja, markaðsrannsóknir og svo mál sem tengjast leiðbeiningahlutverki stofnunarinnar og eftirliti með opinberum samkeppnishömlum (sjá nánar kafla 2).

Mynd 1.2 Skipurit Samkeppniseftirlitsins



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Verkefni stofnunarinnar hefjast með erindum sem henni berast varðandi samkeppnisaðstæður, þ.m.t. tilkynningum og kvörtunum auk verkefna sem stofnunin tekur upp að eigin frumkvæði t.d. í kjölfar ábendinga. Verkefna- og teymisstjórar stýra m.a. teymismálum og hafa yfirsýn yfir tiltekna verkefnaflokka auk þess sem sérstakur verkefnastjóri hefur með höndum eftirfylgni þvert á starfseminu í því skyni að tryggja að ákvarðanir, álit og niðurstöður í öllum málum uppfylli tilskildar kröfur og að samræmi sé í málsmeðferð og úrlausn mála.

1.2.1 Sameiginleg yfirlýsing um samkeppnismál og áherslur stjórnar

Stjórnarformaður Samkeppniseftirlitsins og ráðherra samkeppnismála hafa skrifað undir [sameiginlega yfirlýsingu](#) um samkeppnismál, dags. 20. ágúst 2021. Henni er ætlað að þjóna sem vegvísir um framkvæmd samkeppnismála og skýra nánar hlutverk, skyldur og samskipti ráðuneytis og stofnunar m.a. hvað varðar framkvæmd stefnumótunar og árangursmats sem liggur til grundvallar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, sbr. lög nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins gagnvart ráðherra

Samkeppniseftirlitið er sjálfstætt stjórnvald og fer ráðherra ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart stofnuninni. Athygli vekur að sú hefð hefur skapast að einn varamanna sé að jafnaði starfsmaður ráðuneytis samkeppnismála sem hafi sérþekkingu á samkeppnismálum. Í athugasemdum við frumvarp það sem síðar varð að samkeppnislögum nr. 44/2005 er lögð áhersla á sjálfstæði eftirlitsins gagnvart ráðherra og að honum sé ekki ætlað að hafa bein afskipti af stjórn Samkeppniseftirlitsins. Mótast hlutverk og ábyrgð stjórnar af því. Ef litið er til nágrannalanda er fyrirkomulag með svipuðum hætti og er jafnan lögð áhersla á sjálfstæði samkeppniseftirlits. Í Noregi (Konkurransetilsynet) og í Danmörku (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen - KFST) er til að mynda rík áhersla lögð á sjálfstæði og er tilheyrandi ráðuneytum þar ekki heimilt að gefa eftirliti eða áfrýjunarnefnd almenn fyrirmæli um beitingu samkeppnislaga né fyrirmæli í einstökum málum. Í Danmörku er sérstakt samkeppnisráð (Konkurrencerådet) sem hefur áþekkt hlutverk og stjórn Samkeppniseftirlitsins skv. íslensku lögunum. Aðspurt taldi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ekki að skipun starfsmanns sem heyrir undir ráðherra gæfi tilefni til að brigður væru bornar á sjálfstæði stofnunarinnar. Um væri að ræða ráðstöfun sem miðaði að því að tryggja fullnægjandi þekkingu á framkvæmd samkeppnismála innan ráðuneytisins.

Á hverju ári mótast stjórnin áherslur fyrir starfsemi stofnunarinnar og fylgist með framgangi þeirra. Árlega (að jafnaði í febrúar eða mars) fundar stjórnin með ráðherra þar sem starfsemi stofnunarinnar á liðnu ári er tekin til umræðu ásamt áherslum næstu þriggja ára, markmiðum næstu fjármálaáætlunar varðandi samkeppnismál, stöðu löggjafar á sviði samkeppnisréttar og samræmi milli verkefna og fjárheimilda. Í svörum formanns stjórnar við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kom fram að við mótun áherslna horfi stjórnin m.a. til líklegra áskorana í ljósi stöðu efnahagsmála, þróunar og stöðu á einstökum mörkuðum eða sviðum atvinnulífsins og beitingu samkeppnisreglna á evrópska efnahagssvæðinu. Áherslurnar leggi því ákveðnar línur fyrir starfsemi Samkeppniseftirlitsins og tilgreini m.a. þá markaði sem lögð verður áhersla á og þá forgangsöröðun sem stjórn telur að hafa eigi til grundvallar.

Að mati Ríkisendurskoðunar felst í sameiginlegri yfirlýsingu ráðherra samkeppnismála og Samkeppniseftirlitsins skýr rammi um samskipti, hlutverk og gagnkvæmar skyldur fagráðuneytis og stofnunar í samhengi við framkvæmd laga um opinber fjármál. Með henni eru sköpuð nauðsynleg skilyrði fyrir markvissa framkvæmd þeirra verkefna sem Samkeppniseftirlitinu eru falin.

1.2.2 Starfsreglur stjórnar

Núgildandi starfsreglur stjórnar Samkeppniseftirlitsins [nr. 1226/2020](#), voru samþykktar í október árið 2020. Markmið þeirra er að útfæra nánar hlutverk stjórnar, verkefni hennar og framkvæmd þeirra og eftir því sem við á verkefni forstjóra og ritara. Starfsreglum stjórnar er ætlað að tryggja jafnræði í meðferð mála og sjálfstæða og gagnsæja meðhöndlun þeirra.

Í starfsreglunum er stjórnin skilgreind sem hluti af innra skipulagi stofnunarinnar sem endurspeglar ríka aðkomu hennar að einstökum málum. Stjórnarfundir eru að jafnaði einu sinni í mánuði, en oftast ef þörf krefur. Á þeim er stjórnin m.a. upplýst, af forstjóra og eftir atvikum sérfræðingum, um málsmeðferð, álitamál, framgang og ákvarðanir mála í vinnslu. Stjórnin hefur því tækifæri til að koma að efnislegum athugasemdum og ábendingum varðandi tiltekin mál áður en ákvarðanir vegna þeirra eru lagðar fram til synjunar eða staðfestingar. Samkvæmt svörum stjórnarformanns stofnunarinnar til Ríkisendurskoðunar lítur stjórnin á þetta fyrirkomulag sem hluta af eftirliti sínu með starfsemi stofnunarinnar og að með þessu sé stjórnin betur í stakk búinn til að meta grundvöll ákvarðana þegar þar að kemur. Með þessu sé betur gætt að vandaðri stjórnsýslu en með því að láta mál og ákvarðanir afskiptalaus þar til kemur að samþykkt eða synjun þeirra.

Meiri háttar ákvarðanir hvað snýr að samrunamálum, skv. starfsreglum stjórnar Samkeppniseftirlitsins

- Ógilding eða setning skilyrða vegna samruna skv. 17. gr. c. samkeppnislaga
- Ákvörðun um að hafast ekki að vegna samruna fyrirtækja sem starfa á sama markaði og hafa samanlagt 50% markaðshlutdeild eða meira
- Aðgerðir til að leysa upp samruna, skv. 17. gr. e. samkeppnislaga
- Brot á banni við að samruni komi til framkvæmda eða brot á skyldu til að tilkynna um samruna, sbr. g- og f-lið 37. gr. samkeppnislaga

Rík aðkoma stjórnar Samkeppniseftirlitsins að úrvinnslu og undirbúningi ákvarðana stofnunarinnar ásamt því að hún sé skilgreind sem hluti af innra skipulagi stofnunarinnar í starfsreglum sínum leiðir ekki sjálfkrafa af ákvæðum 5. gr. samkeppnislaga, sem leggja áherslu á yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk stjórnarinnar gagnvart Samkeppniseftirlitinu og að meiriháttar ákvarðanir séu bornar undir stjórn til samþykktar eða synjunar. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að þegar Samkeppniseftirlitinu var komið á fót með lögum nr. 44/2005 tók það við verkefnum frá bæði þáverandi Samkeppnisstofnun og að stórum hluta verkefnum og hlutverki samkeppnisráðs. Fram að gildistöku laganna var samkeppnisráð aðalúrskurðaraðilinn á neðra stjórnsýslu-

stigi á meðan Samkeppnisstofnun undirbjó mál fyrir ráðið en hafði þó ákvörðunarvald á afmörkuðum sviðum.

Í athugasemdum við frumvarp nógildandi samkeppnislaga er undirstrikað að það er Samkeppniseftirlitið sem tekur ákvörðun í öllum málum þó svo að meiri háttar ákvarðanir séu bornar undir stjórnina til samþykktar. Með því væri ætlunin að tryggja enn frekar að meðalhófs væri gætt í öllum aðgerðum stofnunarinnar. Samkeppnislögin veita stjórninni engu að síður mikið svigrúm til að móta samskipti sín við stofnunina, forstjóra og starfsmenn m.a. með því að setja fram í starfsreglum hvaða ákvarðanir teljist meiri háttar og skuli leggja fyrir stjórn. Benda má á að í núverandi starfsreglum kemur fram að auk þess sem þýðingarmikil mál skuli kynnt stjórn á meðan á meðferð þeirra stendur getur stjórnin óskað eftir kynningu á málum óháð því hvort um meiriháttar ákvörðun sé að ræða, sbr. gr. 2.5 og 2.6.

Stjórn Samkeppniseftirlitsins hefur aldrei beitt synjunarvaldi gagnvart ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Í framkvæmd hefur stjórnin sinnt eftirlits- og aðhaldshlutverki sínu jafnt og þétt eftir því sem mál eru kynnt á stjórnarfundum. Að mati Ríkisendurskoðunar þyrftu starfsreglur stjórnar að vera skýrari um þessa tilhögun, þ.e.a.s. að eftirlit og aðhald stjórnar gagnvart ákvörðunum og málarekstri stofnunarinnar sé stöðugt á meðan mál er til meðferðar en sé ekki einvörðungu fólgið í endanlegri ákvörðun um samþykkt eða synjun. Það er einkar brýnt m.t.t. þess sjónarmiðs að með því að bera meiri háttar ákvarðanir undir stjórn til samþykktar eða synjunar sé ætlunin að tryggja að meðalhófs sé gætt líkt og vísað er til í athugasemdum við 5. gr. frumvarps nógildandi samkeppnislaga.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að útfæra eftirlitshlutverk stjórnar með ítarlegri hætti í starfsreglum hennar nr. 1226/2020.

1.3 Yfirlit um rekstur og mannauð 2018–20

Á tímabilinu 2018 til 2020 jukust fjárveitingar til Samkeppniseftirlitsins úr 481,5 m.kr. í 499,4 m.kr. Afkoman hefur verið breytileg milli ára en þær sveiflur eru ekki óeðlilegar í samhengi við heildarfjárhag, starfsemi og rekstraráætlanir stofnunarinnar. Eigið fé Samkeppniseftirlitsins var 13,6 m.kr. í árslok 2020. Staðfest uppgjör vegna ársins 2021 liggur ekki fyrir en samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er reksturinn áfram í jafnvægi. Tölur 1.1 og 1.2 og mynd 1.3 veita yfirlit um lykilstærðir í rekstri og efnahag stofnunarinnar árin 2018–20.

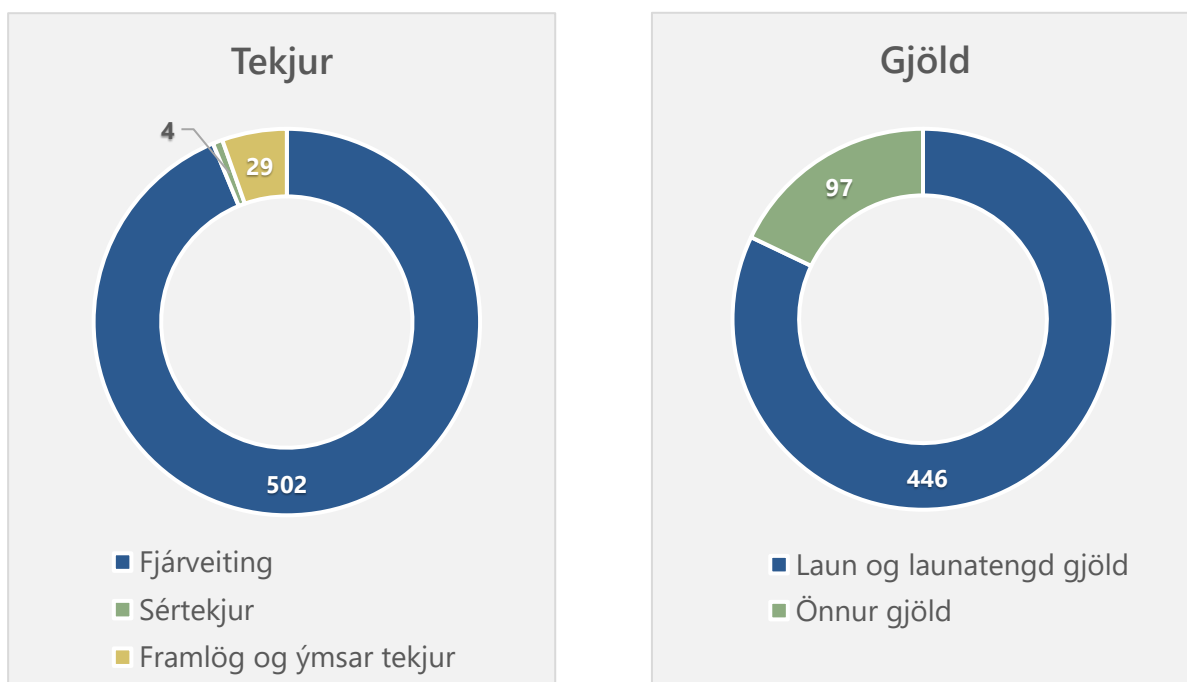
Tafla 1.1 Yfirlit um rekstur Samkeppniseftirlitsins 2018–20 í m.kr.

	2018	2019	2020
Tekjur	484,4	539,9	535,5
Par af fjárveiting	481,5	496,1	499,4
Gjöld	510,9	501,4	543,2
Par af laun og launatengd gjöld	387,9	405,9	445,9
Par af leigugjöld	29,1	30,1	30,8
Par af sérfræðipjónusta	36,9	19,7	26,3
Afkoma	-26,6	38,5	-7,7

Heimild: Ársreikningar Samkeppniseftirlitsins

Hvað snýr að tekjum Samkeppniseftirlitsins má geta þess að með lögum nr. 103/2020 var tekið upp ákvæði í samkeppnislög nr. 44/2005 þess efnis að það gjald sem fyrirtæki greiða vegna tilkynninga um samruna rennur nú beint til stofnunarinnar sem rekstrartekjur. Samrunagjaldið var áður greitt í ríkissjóð og veitt til Samkeppniseftirlitsins sem markaðar tekjur. Eftir að breytingin tók gildi um mitt ár 2020 innheimti stofnunin 4,4 m.kr. í samrunagjöld (nánari umfjöllun er um samrunagjald í kafla 5.2.5). Á gjaldahliðinni vega laun og launatengd gjöld þyngst í rekstri stofnunarinnar. Árið 2020 voru þau 82% af heildarútgjöldum. Þegar litið er til annars rekstrarkostnaðar eru tveir kostnaðarliðir áberandi, þ.e. leigugjöld og aðkeypt sérfræðipjónusta. Aðkeypt sérfræðipjónusta felst einkum í vinnu sérhæfðra lögmannna.

Mynd 1.3 Yfirlit um tekjur og gjöld Samkeppniseftirlitsins árið 2020 í m.kr.



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Hvað varðar efnahag Samkeppniseftirlitsins, sbr. töflu 1.2, má benda á að í árslok 2020 voru 74% af skuldum stofnunarinnar fólgnar í ógreiddu orlofi starfsfólks eða um 50,4 m.kr. Um töluverða hækkun var að ræða frá fyrri árum og skýrist einkum af takmarkaðri orlofstöku starfsfólks vegna Covid-faraldursins. Ríkisendurskoðun lauk endurskoðun ársreiknings Samkeppniseftirlitsins fyrir árið 2020 án sérstakra athugasemda hvað varðar rekstrarliði og efnahagsliði, sbr. [endurskoðunarskýrslu á vef Ríkisendurskoðunar](#).

Tafla 1.2 Yfirlit um efnahagsreikning Samkeppniseftirlitsins í árslok 2018–20 í m.kr

	2018	2019	2020
<i>Fastafjármunir</i>	8,1	9,0	7,2
<i>Veltufjármunir</i>	26,7	62,1	74,9
<i>Eigið fé</i>	-17,1	21,4	13,6
<i>Skuldir</i>	51,9	49,7	68,5

Heimild: Ársreikningar Samkeppniseftirlitsins

Starfsemi Samkeppniseftirlitsins hvílir fyrst og fremst á framlagi sérhæfðs starfsfólks á sviði samkeppnisréttar og hagfræði. Yfirlit um fjölda starfsmanna á árunum 2018–20 er í töflu 1.3. Meirihluti starfsmanna eru sérfræðingar með háskólamenntun (lögfræðingar 55,6%, hagfræðingar 25,9% og 18,5% með aðra menntun). Fjórir starfsmenn sjá um almennan rekstur, svo sem rekstrarstjórn, upplýsingatækni og skjalastjórn. Á tímabilinu 2018–20 fjölgaði starfsfólki Samkeppniseftirlitsins sem nemur einu stöðugildi á ári, úr 25 í árslok 2018 í 27 í árslok 2020 en á árunum 2019 og 2020 hósti Samkeppniseftirlitið verkefni sem varðaði samkeppnis-mat á lögum og reglum í ferðapjónustu sem stýrt var af OECD og fellur ekki undir reglubundin verkefni stofnunarinnar. Meðalaldur starfsmanna árið 2020 var 40,5 ár. Konur eru 40% starfsmanna og af átta stjórnendum eru fimm karlar og þrjár konur

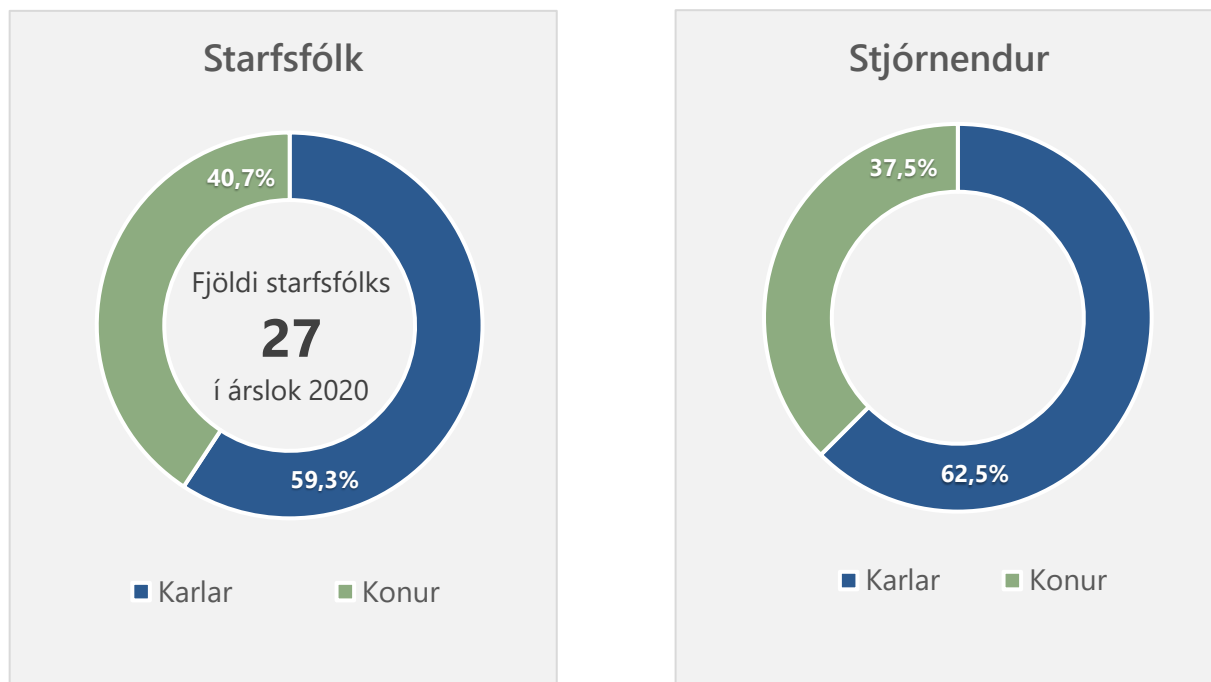
Tafla 1.3 Starfsmannafjöldi og ársverk Samkeppniseftirlitsins 2018–20

	2018	2019	2020
Starfsmenn	25	25	27
<i>Þar af karlar</i>	15	15	16
<i>Þar af konur</i>	10	10	11
Ársverk	24,2	24,8	26,3

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Auk forstjóra sem fer með daglega stjórn teljast aðstoðarforstjóri, aðalhogfræðingur, rekstrarstjóri og fimm verkefnastjórar til stjórnenda stofnunarinnar.

Mynd 1.4 Yfirlit um starfsfólk og stjórnendur í árslok



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið tekur þátt í árlegri könnun Sameykis um Stofnun ársins sem mælir ánægju starfsfólks gagnvart vinnustað sínum. Árið 2020 var heildareinkunn stofnunarinnar 4,5 og var hún með því í 4. sæti í hópi meðalstórra stofnanna (20 til 49 starfsmenn). Kom stofnunin m.a. vel út hvað varðar ánægju og stolt starfsmanna ásamt starfsanda. Heildareinkunn stofnunarinnar lækkaði í 4,3 árið 2021.

1.4 Innra eftirlit og innri endurskoðun

Í 65. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál er kveðið á um að forstöðumenn ríkisaðila eða eftir atvikum stjórn beri ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits. Innra eftirlit felur í sér þær reglubundnu aðgerðir og ráðstafanir sem stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að því að markmiðum starfseminnar sé náð og lögum og reglum sé fylgt. Þetta er í samræmi við ákvæði 5. gr. samkeppnislaga sem tilgreinir að það sé hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins að fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Samkeppnislögin sjálf mæla ekki að öðru leyti fyrir um útfærslu innra eftirlits en samkvæmt [greinargerð](#) lagafrumvarpsins var gert ráð fyrir að í [starfsreglum](#) stjórnarinnar yrði fjallað nánar um eftirlitshlutverk hennar.

Í gildandi starfsreglum er fjallað almennt um hlutverk og verkefni stjórnar, en útfærsla og framkvæmd innra eftirlits m.t.t. reglubundinna aðgerða og ráðstafana eru ekki tilgreind sérstaklega. Sama gildir um ráðstafanir varðandi innri endurskoðun sem fjallað er um í 10. gr. starfsreglnanna þar sem einungis er vísað til þess að Ríkisendurskoðun kanni virkni innra eftirlits og meti hvort það tryggi viðeigandi árangur. Taka verður skýrt fram að mat Ríkisendurskoðunar á virkni innra eftirlits sem hluti af lögbundinni fjárhagsendurskoðun er ekki hægt að leggja að jöfnu við innri endurskoðun.

Samkvæmt upplýsingum frá stjórn og stjórnendum Samkeppniseftirlitsins er innra eftirlit bæði á höndum stjórnar og innbyggt í verkferla stofnunarinnar. Innri verklagsreglur eru hluti af þeim reglum sem um starfsemina gilda og eru þær skráðar í gæðahandbók stofnunarinnar. Stjórnin fylgist reglubundið með málsmeðferð þeirra mála sem eru til meðferðar hjá stofnuninni og leitt gætu til meiriháttar ákvarðana. Einnig fylgist stjórnin almennt með starfseminni á grundvelli skilgreindra árangursmælikvarða og fer reglulega yfir stöðu mála. Með breytingum sem gerðar voru á skipulagi stofnunarinnar árið 2018 var sérstakur verkefnastjóri skipaður til að sjá um miðlægt aðhald og eftirfylgni mála. Með því var eftirfylgni með ferlum stofnunarinnar styrkt og stuðlað að bættri fylgni við skilgreindar verklagsreglur og verkferla. Auk eftirlits af hálfu stjórnar og fyrrnefnds verkefnastjóra má benda á að samkvæmt starfslýsingu aðstoðarforstjóra ber hann ábyrgð á faglegu eftirliti og gæðastjórnun við úrlausn mála.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa verið gerðar ýmsar gagnlegar ráðstafanir varðandi innra eftirlit sem eru til þess fallnar að stuðla að því að markmiðum starfseminnar sé náð. Þó er tækifæri fyrir stofnunina til að gera betur hvað snýr að skjalfestingu framkvæmdar innra eftirlits. Í því felst að gerð sé heildstæð grein fyrir þeim kerfisbundnu aðgerðum og ráðstöfunum sem felast í innra eftirliti stofnunarinnar þ.m.t. lýsingu á verkaskiptingu og ábyrgð stjórnar og starfsmanna stofnunarinnar. Skýrar verklagsreglur þurfa að vera til staðar þar sem eftirlitsaðgerðir eru vel skilgreindar og tryggja þarf bæði að framkvæmd þeirra sé skjalfest og unnið sé að umbótum á starfseminni á grundvelli þeirra veikleika sem eftirlitið leiðir í ljós.

Í þessu sambandi minnir Ríkisendurskoðun á þá skyldu sem hvílir á ríkisaðilum um framkvæmd innri endurskoðunar, sbr. 65. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Hingað til hefur stjórn Samkeppniseftirlitsins ekki gengist fyrir innleiðingu eða framkvæmd innri endurskoðunar. Innri endurskoðun felur m.a. í sér að lagt er kerfisbundið, óháð og hlutlægt mat á innra eftirlit og stjórnarhætti í því skyni að stuðla að bættum rekstri, koma í veg fyrir að óhagkvæmni eða óskilvirkni viðgangist athugasemdalaust og að starfsemin nái markmiði sínu. Samkvæmt 2. mgr. fyrrnefndrar lagagreinar er gert ráð fyrir því að framkvæmd innri endurskoðunar fari eftir reglugerð settri af ráðherra og í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur ekki sett slíka reglugerð og hefur framkvæmd lagagreinarinnar liðið fyrir það. Það breytir þó engu um lögbundna skyldu, mikilvægi og gagnsemi innri endurskoðunar sem gæti veitt stjórn Samkeppniseftirlitsins óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf, óháð stjórnendum stofnunarinnar, um hvort stjórnarhættir og áhættustjórnun (þ.m.t. innra eftirlit) sé fullnægjandi og árangursrík. Í ljósi þeirra ríku hagsmuna sem velta á skilvirkni Samkeppniseftirlitsins og árangri starfseminnar væri eðlilegt að mati Ríkisendurskoðunar og í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál að innri endurskoðun yrði fest í sessi.

Formfesta þarf nánar skipulag innra eftirlits. Kerfisbundið verklag varðandi hlutverk, verkaskiptingu og ábyrgð, þ.m.t. hlutverk stjórnar við innra eftirlit þarf að skjalfesta með ítarlegri hætti en gert er. Innleiða þarf innri endurskoðun í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun.

1.5 Samkeppniseftirlit og evrópskur réttur

Íslenskur samkeppnisréttur hefur frá upphafi tekið mið af ESB- og EES- rétti í samkeppnis-málum, þ.m.t. í dómaframkvæmd samrunamála. Í 1. mgr. 21. gr. samkeppnislaga er sú skylda lögð á Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála og íslenska dómstóla að beita 53. og 54. gr. EES-samningsins samhliða ákvæðum íslensku samkeppnislaganna þegar það á við. Í þeim greinum er kveðið á um sömu bannreglur og tilgreindar eru í 10. og 11. gr. samkeppnislaga um bann við ólögsmætu samráði og banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Að sama skapi kveður 26. gr. samkeppnislaga á um að ef Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar beita bannákvæðum laganna skuli einnig beita bannreglum EES-samningsins þegar umrætt mál getur haft áhrif á evrópska efnahagssvæðinu. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu um lögsögu samkeppnisreglna skv. ESB- og EES-rétti, lúta flest mál er varða 10. og 11. gr. samkeppnislaga einnig að beitingu samsvarandi reglna 53. og 54. gr. EES-samningsins.

Hvað snýr að því verkefni Samkeppniseftirlitsins að hafa eftirlit með samrunum og grípa til íhlutunar þegar þeir skaða samkeppni verður m.a. að líta til þeirra breytinga sem voru gerðar á ákvæðum 17. gr. samkeppnislaga árið 2008, sbr. lög nr. 94/2008. Um var að ræða umfangsmiklar breytingar á samrunaákvæðum laganna í því skyni að styrkja málsmeðferð samrunamála og færa nær reglum EES- og Evrópuréttar. Í athugasemdum lagafrumvarpsins kom fram að litið hefði verið til samrunareglugerðar ESB nr. 139/2004 (sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn) og reglugerðar um tilkynningu um samruna, sbr. reglugerð EB nr. 802/2004 og að eftir sem áður myndi Samkeppniseftirlitið líta til framkvæmdar EES- og Evrópuréttar við túlkun samkeppnislaga.

Af þessu leiðir tvennt. Annars vegar er Samkeppniseftirlitið bundið af sömu meginreglum um meðferð og efnismat samrunamála og koma fram í fyrrnefndum reglugerðum. Hins vegar hefur Samkeppniseftirlitið litið til fordæma úr evrópskum samkeppnisrétti og fylgt reglum og leiðbeiningum EES-réttar við meðferð og úrlausn slíkra mála.

Helstu reglur og leiðbeiningar ESB vegna samruna

- [Tilkynning framkvæmdastjórnar ESB um lögsögu í samrunamálum](#)
- [Leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB um lárétta samruna](#)
- [Leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB um lóðrétta og samsteypu samruna](#)
- [Tilkynning framkvæmdastjórnar ESB um skilyrði í samrunamálum](#)

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og samkeppnisyfirvöld í EFTA-ríkjunum hafa með sér samstarf um beitingu samkeppnisreglna, sbr. bókun 4 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Þó er töluverður munur eftir því hvort um er að ræða mál sem snúa að banni gegn ólögsmætu samráði og banni gegn misnotkun á markaðsráðandi stöðu annars vegar eða samrunamálum hins vegar. Þannig ber Samkeppniseftirlitinu t.a.m. að tilkynna ESA um formlegar rannsóknir sem varða bannákvæðin og bera drög að ákvörðunum sínum í slíkum málum undir ESA. Þá getur ESA og framkvæmdastjórn ESB tekið yfir mál sem varða

bannákvæðin eða hafið rannsóknir að eigin frumkvæði. ESA hefur einnig heimild til að til koma sjónarmiðum sínum á framfæri bæði gagnvart áfrýjunarnefnd samkeppnismála og íslenskum dómstólum rati mál tengd ólögmetu samráði eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu til þeirra.

Ef velta í samrunamálum er yfir skilgreindum mörkum ESA eða ESB þá eru þau mál tekin til meðferðar á þeim vettvangi og koma ekki til umfjöllunar hjá Samkeppniseftirlitinu. Þau samrunamál sem leitt hafa til íhlutunar Samkeppniseftirlitsins hafa hvorki reynst hafa áhrif út fyrir íslenska markaðinn né uppfyllt þau veltumörk sem eru tilgreind í samrunareglugerð ESB og hafa engin slík mál verið tekin til umfjöllunar með beinum hætti af ESA eða framkvæmdastjórn ESB. Þó eru dæmi þess að Samkeppniseftirlitið hafi beðið framkvæmdastjórn ESB að skoða áhrif tiltekins samruna á markaði hér á landi þó svo að veltuskilyrði væru ekki uppfyllt. Samkvæmt upplýsingum frá ESA hafa komið upp mál þar sem framkvæmdastjórn ESB hefur tekið samrunaákvæðanir í málum sem varða með beinum hætti íslenskan markað og einnig eru þess dæmi að skilyrði hafi verið sett í slíkum málum sem gilda m.a. á Íslandi. Að sama skapi hefur Samkeppniseftirlitið tekið ákvörðun í samrunamálum sem hafa haft áhrif út fyrir íslenskan markað. Samrunamál eru auk þess til umfjöllunar innan samstarfsnets samkeppniseftirlita sem Samkeppniseftirlitið er aðili að bæði á vettvangi ESB og EFTA (sbr. European Competition Network) sem og á grundvelli norræns [samstarfssamnings](#).

Þó svo að íslenskur samkeppnisréttur taki mið af Evrópurétti má benda á ýmis frávik. Til að mynda hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum (t.d. skipulagi eða uppbyggingu fyrirtækja) eða háttsemi sem takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni án þess að um brot gegn bannákvæðum laganna sé að ræða. Gjarnan er vísað til þessa sem heimildar til íhlutunar án brots og var þetta ákvæði 16. gr. samkeppnislaganna lögfest árið 2011, sbr. lög nr. 14/2011. Heimildin á sér ekki beina samsvörun í EES-samkeppnisrétti en áþekk ákvæði er þó að finna í samkeppnislöggjöf Noregs, Bretlands, og Grikklands sem og utan Evrópu. Bæði fyrirtæki og aðrir hagsmunaaðilar hafa gagnrýnt að Samkeppniseftirlitið hafi svo víðtæka heimild til íhlutunar og var því m.a. haldið fram þegar unnið var að endurskoðun samkeppnislaganna árið 2020 að með því væri fyrirtækjum hér á landi sköpuð réttaróvissa. Niðurstaða Alþingis var að láta ákvæðið standa á grundvelli almannahagsmuna. Í svörum Samkeppniseftirlitsins við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kom fram að heimild til íhlutunar án brots hefði aldrei verið beitt en ljóst væri að vegna heimildarinnar hefðu fyrirtæki reynst viljugri en ella til samtals um samkeppnisaðstæður.

Einnig er ástæða til að benda á dæmi um ákvæði í evrópskum samkeppnisrétti sem á sér ekki hliðstæðu í íslenskum lögum og snertir með beinum hætti málsmeðferð samrunamála. Þannig kallaði Samkeppniseftirlitið eftir því þegar samkeppnislögin voru tekin til endurskoðunar árið 2020 að tekið yrði upp ákvæði um heimild til stöðvunar lögbundinna tímafresta í samrunamálum þegar þau tefjast vegna þess að bíða þarf gagna eða upplýsinga frá samrunaaðilum. Sjá nánari umfjöllun um stöðvun tímafresta í kafla 4.1.1, bls. 64.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði frá ráðuneyti samkeppnismála á seinni hluta árs 2021 var enginn innleiðingarhalli Evrópugerða á réttarsviði samkeppnismála. Reglugerð (EU) 2022/720 var hins vegar innleidd í ESB stöðina í maí 2022 og er nú í innleiðingarferli. Liggur því fyrir að Íslandi ber að innleiða hana.

Jafnframt má benda á að meginreglur skaðabótatilskipunar ESB nr. 2014/104/EU hafa ekki verið innleiddar í íslenskan rétt enda er tilskipunin ekki enn orðin hluti af EES-samningnum. Tilskipunin auðveldar fyrirtækjum og neytendum að sækja bætur til fyrirtækja vegna brota á samkeppnislögum svo ætla má að um ríka almannahagsmuni sé að ræða. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar er tilskipunin til meðferðar hjá EFTA og menningar- og viðskiptaráðuneyti.

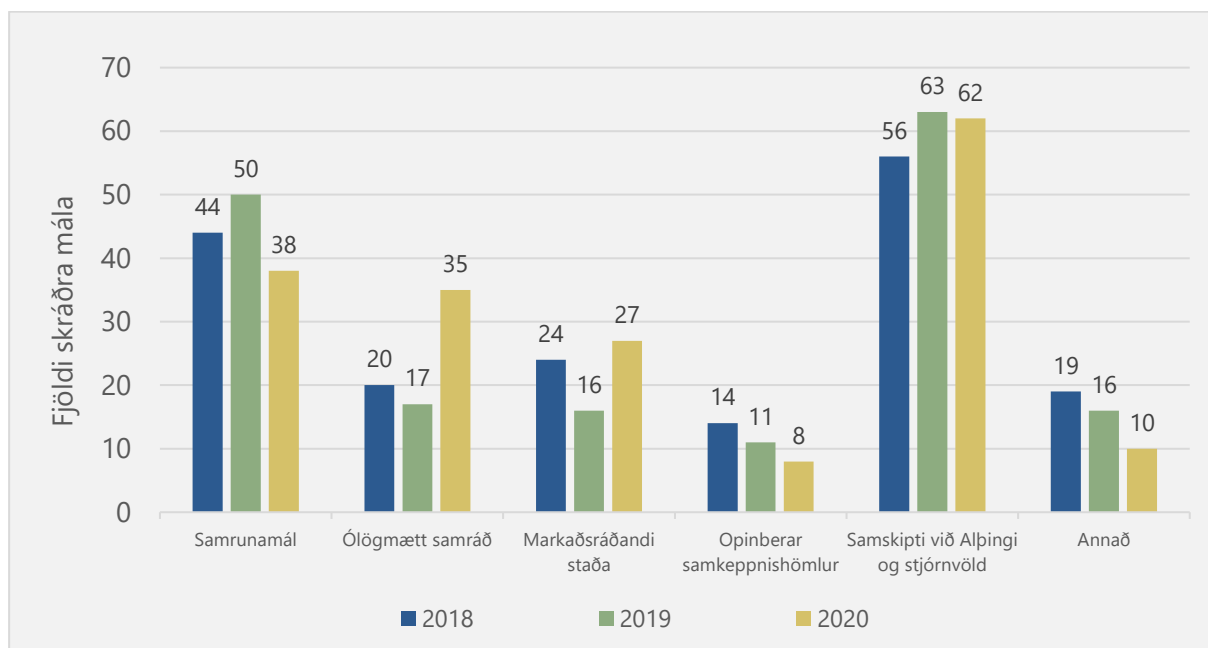
Auk þess hefur tilskipun (EU) 2019/1 (ECN+) enn ekki verið innleidd í EES-samninginn. Í henni er m.a. kveðið á um lágmarks sjálfstæði samkeppnisyfirvalda aðildarríkjanna, t.d. hvað varðar niðurfellingarreglur á sektum og að aðildarríki ákvarði sjálf sektir í stað þess að um þær sé úrskurðað fyrir dómi. Þá er í 7. gr. tilskipunarinnar tekið fram að samkeppniseftirlit á EES-svæðinu skuli hafa heimildir til húsleitar hvar sem gögn sem kunna að hafa þýðingu við rannsókn kann að vera að finna, t.d. á heimilum stjórnenda. Húsleitarheimild Samkeppniseftirlitsins skv. 20. gr. samkeppnislaga er bundin við starfsstöð fyrirtækja eða samtaka þeirra. Jafnframt felast í tilskipuninni umtalsverðar breytingar hvað snýr að gagnkvæmri aðstoð milli ríkja sem mögulega kalla á endurskoðun ákvæða samkeppnislaga. Að mati ESA mun innleiðingin krefjast töluverðra breytinga á samkeppnislögum sem ættu að vera til þess fallnar að styrkja samkeppniseftirlit á Íslandi.

2 Meginverkefni og málsmeðferð

2.1 Mála fjöldi og ábendingar

Þegar rýnt er í samsetningu þeirra mála sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til úrvinnslu á tímabilinu 2018–20 kemur í ljós að fjöldi virkra mála eftir verkefnaflokkum er sveiflukenndur milli ára, sbr. mynd 2.1. Svo dæmi sé tekið nánast tvöfaldast fjöldi virkra mála er varða ólögmeitt samráð á milli árána 2019 og 2020 en meginskýring þessarar fjölgunar er að Samkeppniseftirlitið nýtti þágildandi heimild til að veita fyrirtækjum undanþágur til samstarfs til að verja aðgengi almennings að mikilvægri þjónustu vegna COVID-19. Engu að síður eru samrunamál meirihluti virkra stjórnáslumála hvers árs, þ.e.a.s. ef mál sem snúa að samskiptum við Alþingi og önnur stjórnvöld eru undanskilin.

Mynd 2.1 Fjöldi virkra mála eftir verkefnaflokkum 2018–20*

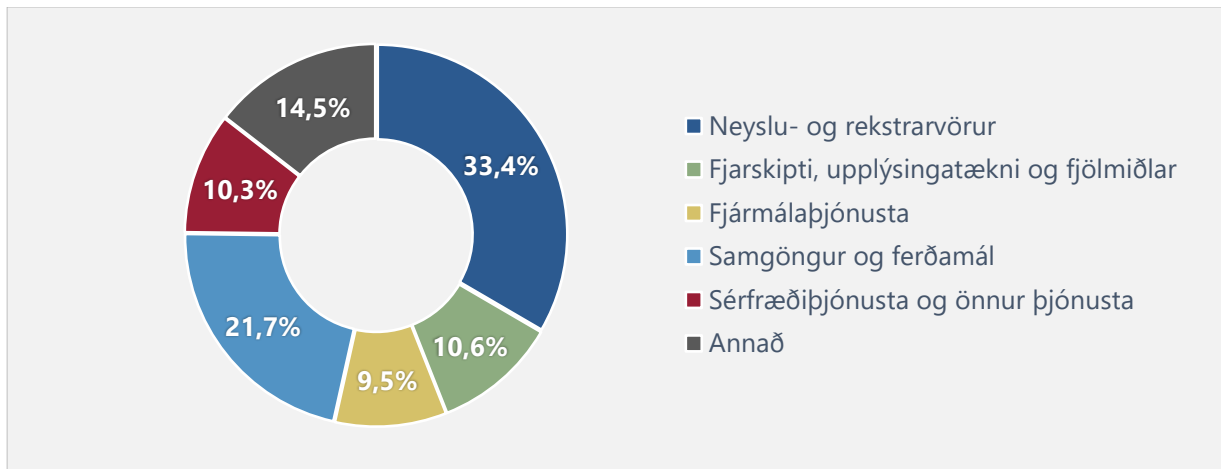


*Þar sem sömu mál geta verið til úrlausnar milli ára endurspeglar þessar tölur ekki heildarfjölda mála á tímabilinu.

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið heldur jafnframt skrá yfir óformlegar ábendingar sem teknar eru til skoðunar skipt eftir mörkuðum. Stofnunin leitast við að skoða hvort um ákveðið mynstur sé að ræða í ábendingum sem gefi vísbendingar um tiltekna þróun á mörkuðum. Á tímabilinu 2018–20 var um 359 ábendingar að ræða en þess ber að geta að árið 2019 gerði Samkeppniseftirlitið átak til að bæta skráningu þeirra. Mynd 2.2 sýnir hlutfallslega skiptingu ábendinga eftir mörkuðum á tímabilinu 2018–20.

Mynd 2.2 Hlutfallsleg skipting ábendinga eftir mörkuðum 2018–20



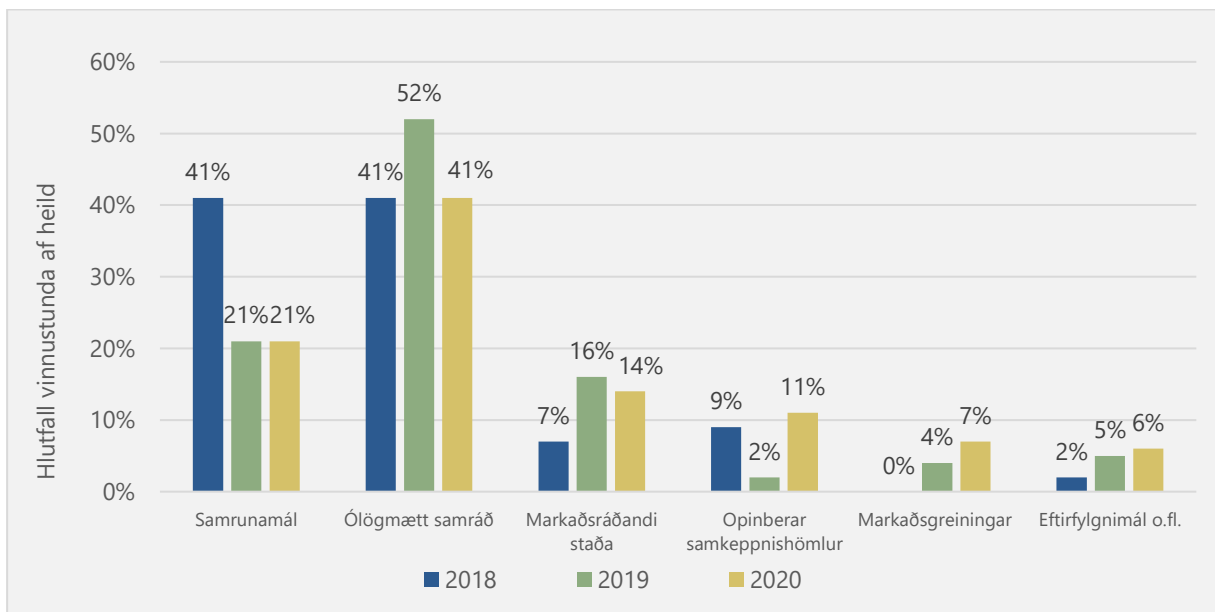
Heimild: Samkeppniseftirlitið

Í svörum við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kom fram að ekki hafi verið unnar sérstakar greiningar á því hvernig málum er varða ábendingar um brot á samkeppnislögum hefur lyktað. Gróflega megi áætla að í um 5% tilvika leiði ábendingar til ákvarðana og dæmi eru um að umfangsmikil mál á sviði samráðs og markaðsmisnotkunar hafi byrjað sem ábendingar.

2.2 Skipting vinnustunda milli meginverkefna

Mynd 2.3 sýnir hlutfallslega skiptingu vinnustunda milli eftirlitsverkefna samkvæmt verkþókhaldi Samkeppniseftirlitsins á tímabilinu 2018–20.

Mynd 2.3 Hlutfall vinnustunda til meginverkefna Samkeppniseftirlitsins 2018–20

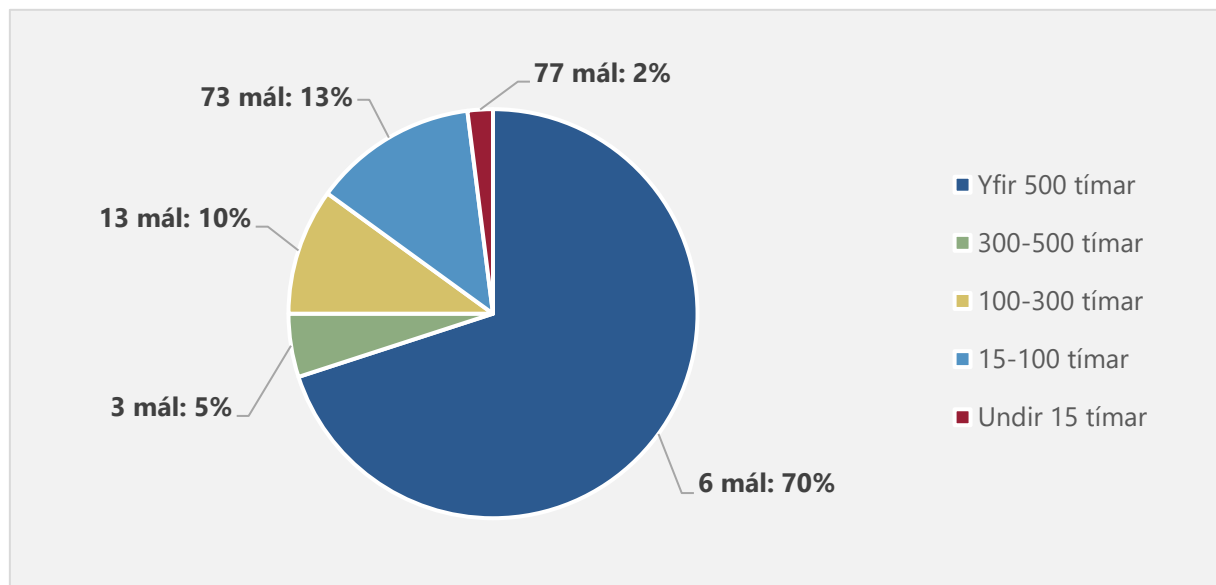


Heimild: Samkeppniseftirlitið

Árin 2018–20 var mestum tíma Samkeppniseftirlitsins varið til rannsókna á ólögætu samráði þegar litið er til eftirlitsstarfa stofnunarinnar. Árið 2019 var yfir 50% af vinnustundum stofnunarinnar varið til rannsókna á slíkum málum en rétt rúm 40% hin tvö árin. Samrunamál eru annar tímafrestasti málaflokkurinn með 40% hlutdeild í vinnustundum vegna eftirlitsstarfa árið 2018 en um 20% árin 2019 og 2020. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu jókst hlutfall samrunamála í 34% árið 2021, vægi rannsókna á ólögætu samráði hélst svipað en hlutfall annarra eftirlitsverkefna minnkaði að sama skapi. Í ljósi þeirra lögbundnu tímafresta sem gilda um meðferð samrunamála njóta slík mál forgangs gagnvart öðrum verkefnum. Að mati Samkeppniseftirlitsins reynist nauðsynlegt að draga úr vinnuframlagi til annarra mála þegar hlutfall vinnustunda samrunamála er komið umfram 10–15%. Til samanburðar má nefna að í Noregi ver hliðstæð stofnun, Konkurransetilsynet, um 20% vinnustunda til eftirlits með samrunamálum.

Mikilvægt er að hafa í huga hversu misumfangsmikil þau mál eru sem Samkeppniseftirlitið rekur. Mynd 2.4 veitir yfirlit um skiptingu allra stjórnssýslumála árið 2020 eftir hversu miklum tíma var varið til þeirra. Eins og myndin sýnir stóðu sex stjórnssýslumál að baki 70% þeirra vinnustunda sem varið var til slíkra mála á árinu. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu er um að ræða umfangsmikil samrunamál og svo rannsókn eftirlitsins á ólögætu samráði Eimskips og Samskips á flutningamarkaði. Við þessar aðstæður hefur Samkeppniseftirlitið gripið til þess ráðs að stöðva rannsóknir sumra mála að mestu og hefja ekki meðferð nýrra mála nema það sé óhjákvæmilegt.

Mynd 2.4 Skipting stjórnssýslumála eftir ráðstöfunartíma árið 2020



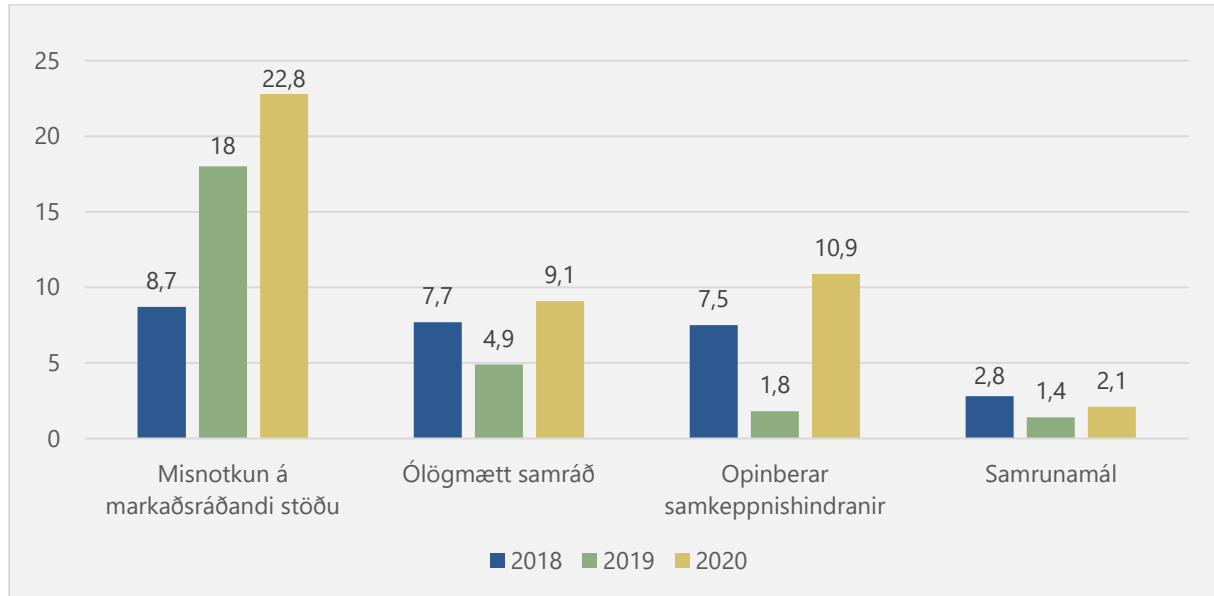
Heimild: Samkeppniseftirlitið

2.3 Málshraði

Málshraði er einn af skilgreindum árangursmælikvörðum Samkeppniseftirlitsins sem stjórn stofnunarinnar fylgist með. Mynd 2.5 sýnir hversu marga mánuði mál sem lokið var á árunum 2018–20 höfðu tekið í úrvinnslu Samkeppniseftirlitsins að meðaltali. Myndin ber bæði vott um

hversu umfangsmikil mál á sviði samráðs og misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eru en einnig þann forgang sem samrunamálum er veittur

Mynd 2.5 Málshraði lokinna mála í mánuðum að meðaltali 2018–20



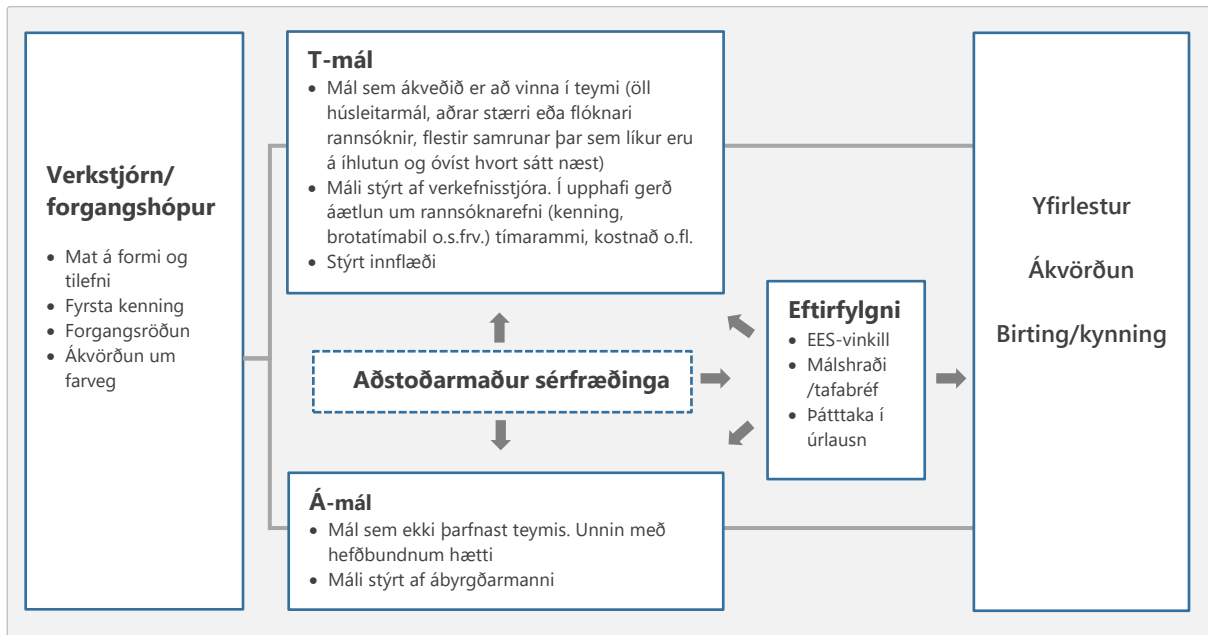
Heimild: Samkeppniseftirlitið

2.4 Forgangsröðun

Í samræmi við ákvæði 8. gr. samkeppnislaga er það Samkeppniseftirlitið sjálft sem tekur ákvörðun um hvort erindi sem berast stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar og forgangsráðar þeim. Málahópur sem er skipaður verkefna- og teymisstjórum ásamt aðalhogfræðingi Samkeppniseftirlitsins fundar reglulega og tekur til umfjöllunar þau formlegu erindi sem berast stofnuninni, t.d. tilkynningar vegna samruna eða kvartanir vegna samkeppnis- aðstæðna. Hópurinn sem starfar með forstjóra metur hvert erindi á grundvelli reglna [nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins](#) og ákveður hvort tilefni sé til að hefja rannsókn eða stjórnáráð og hvernig úrvinnsla þess skuli háttað. Á sama vettvangi eru óformlegar ábendingar og önnur álitamál tekin til umfjöllunar sem geta leitt til þess að stofnunin hefur rannsókn eða málarekstur að eigin frumkvæði. Við umfjöllun hópsins er m.a. litið til þess með hvaða hætti meint brot geti raskað samkeppni og valdið neytendum tjóni, hvernig möguleg rannsókn samræmist áherslum stjórnar, líklegt umfang og hvaða starfsfólk myndi geta sinnt því. Hópurinn endurmetur jafnframt forgang mála í ljósi nýrra aðstæðna, t.d. ef önnur brýnni mál koma upp. Forgangur mála er því til stöðugar endurskoðunar.

Mynd 2.6 veitir yfirlit um úrvinnslu stjórnáráðamála frá umfjöllun málahópsins þar til niðurstaða liggur fyrir. Eins og myndin sýnir eru mál annaðhvort unnin í teymi (T-mál) eða þau borin uppi af tilgreindum ábyrgðaraðila (Á-mál).

Mynd 2.6 Yfirlit um vinnslu mála



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið hefur tekið saman lýsingu um málsmeðferðarferilinn fyrir starfsfólk stofnunarinnar sem tilgreinir lykilskref og ákvarðanir mála allt frá því að þau komast fyrst á dagskrá og þar til þeim lýkur með birtingu. Þar er vísað til viðeigandi ákvæða málsmeðferðar- og verklagsreglna og m.a. tilgreint á hvaða stigum nauðsynlegt er að fleiri en einn aðili komi að málinu.

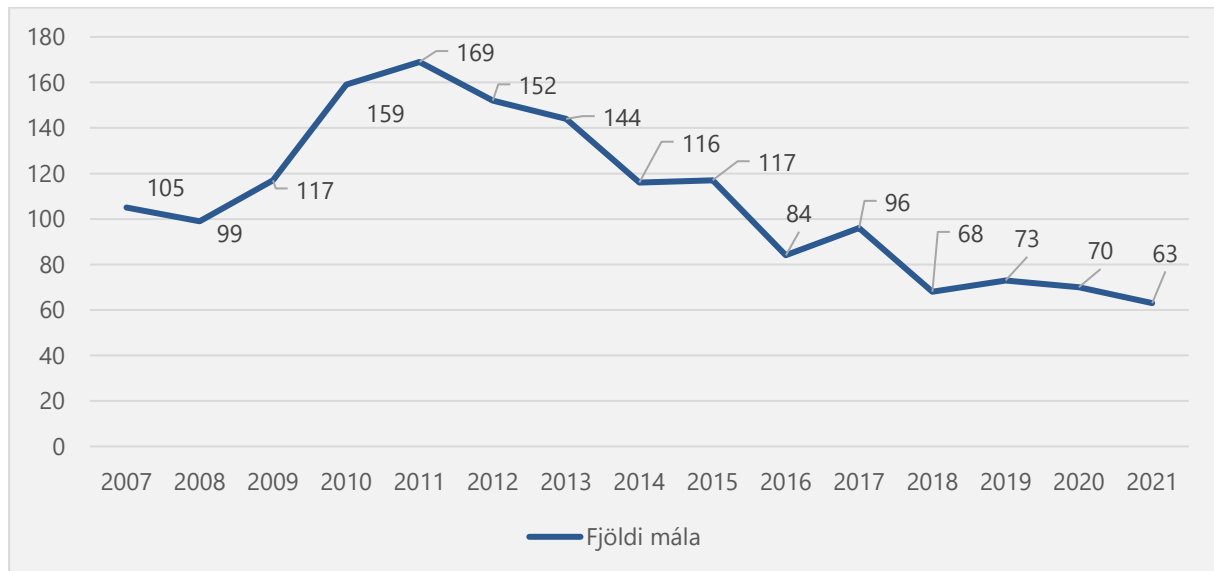
Í greinargerð sinni vegna úttektar Ríkisendurskoðunar tók Samkeppniseftirlitið fram að erfiðasta viðfangsefni málahópsins væri sú staðreynd að fjöldi sérfræðinga stofnunarinnar nægi ekki til að reka allar þær rannsóknir sem telja mætti brýnar. Með hliðsjón af fjölda erinda, mála- fjölda og afkastagetu hefur Samkeppniseftirlitið því nýtt sér heimild 8. gr. samkeppnislaga til að forgangsráða málum. Með því er stofnuninni mögulegt að tryggja viðunandi árangur hvað varðar málshraða, sérstaklega hvað samrunamál varðar en um afgreiðslu þeirra gilda lögbundnir tímafrestir, sbr. 17. gr. d. samkeppnislaga (sjá nánar kafla 4.1.1).

Samkeppniseftirlitið hefur tvisvar birt almenna tilkynningu um tafir mála og ráðstafanir um forgangsröðun. Jafnframt hefur aðilum verið ráðlagt að senda stofnuninni ábendingar fremur en fullbúin erindi sbr. síðustu [tilkynningu](#) frá febrúar 2021. Samkvæmt svari Samkeppniseftirlitsins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar er raunin sú að rannsókn mála sem lenda aftarlega í forgangsröðinni er í reynd frestað en einnig hefur rannsóknnum verið lokið án niðurstöðu á grundvelli endurskoðaðrar forgangsröðunar. Reynt hefur á beitingu stofnunarinnar á 8. gr. laganna hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála þegar mál hafa ekki verið tekin til rannsóknar eða þau felld niður og hefur nálgun stofnunarinnar og lagagrundvöllur verið staðfestur í þeim tilvikum sem Ríkisendurskoðun athugaði.

Með því að beita heimild sinni til forgangsröðunar hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að hafa ekki fleiri en 50 mál í vinnslu á hverjum tíma til að tryggja viðunandi málshraða þeirra með hliðsjón af áætlaðri afkastagetu stofnunarinnar. Mynd 2.7 veitir yfirlit um fjölda mála í vinnslu á miðju ári allt frá árinu 2007 til ársins 2021. Hér undir falla rannsóknir og erindi, þ.m.t. samrunamál sem geta sætt stjórnáslumeðferð vegna samkeppnisaðstæðna en undanskilin eru mál sem varða t.d. umsagnir, meðferð mála fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum o.fl.

Eins og myndin ber með sér hefur fjöldi virkra mála dregist saman en árin 2018–21 voru þau á bilinu 63–73. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu var fjöldinn kominn niður fyrir 60 í september 2021. Viðmið um 50 mál hefur ekki náðst þótt stefni í rétta átt en mikilvægt er að viðmið um málafjölda sé stöðugt til endurskoðunar í samhengi við önnur atriði sem varða forgangsröðun stofnunarinnar, þ.m.t. um umfang mála og áherslur á mikilvægi þeirra varðandi samkeppnisaðstæður.

Mynd 2.7 Fjöldi virkra mála í vinnslu hjá Samkeppniseftirlitinu á miðju ári 2007–21



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Í svörum Samkeppniseftirlitsins við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kom fram að stofnunin telji sig hafa þurft að ganga of langt varðandi forgangsröðun og að stofnunin geti ekki sinnt öllum brýnustu viðfangsefnum sínum og sé nauðugur kostur að taka ekki upp mál eða ljúka þeim án niðurstöðu. Frá árinu 2008 hefur stofnunin frekar kosið að ljúka málum án niðurstöðu í stað þess að fresta þeim. Við niðurfellingu máls hefur verið leitast við að draga ályktanir af þeirri rannsókn sem hefur átt sér stað eða beina tilmælum eða leiðbeiningum til viðkomandi aðila.

Neikvæð áhrif af löngum málsmeðferðartíma – Níu ára rannsókn á samkeppnishömlum á drykkjarvörumarkaði

Verulegar tafir urðu á rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samkeppnishömlum í tengslum við framsetningu á drykkjarvörum í hillum smásöluverslana sem hófst í apríl 2011. Stofnunin fékk þá með úrskurði héraðsdóms heimild til húsleitar hjá Ölgerð Egils Skallagrímssonar hf. og Coca Cola European Partners Ísland ehf. (áður Vífilfell, hér eftir CCEP). Málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins lauk ekki fyrr en í júlí 2020 með ákvörðun stofnunarinnar nr. [31/2020](#) sem var grundvölluð á sáttum við fyrirtækin.

Ölgerðin og CCEP viðurkenndu að hafa frá 1. janúar 2009 til apríl 2011 átt í beinum samskiptum við hvort annað um uppröðun og framstillingu í kælum og hillum á drykkjarvörum fyrirtækjanna í smásöluverslunum. Fyrirtækin skuldbundu sig til að fylgja tilteknum skilyrðum sem tryggja eiga að umrædd háttsemi endurtaki sig ekki og að nýir og smærri keppinautar verði ekki fyrir samkeppnishindrunum af þessum sökum.

Fyrirtækin féllust einnig á að greiða stjórnvaldssektir. Sect Ölgerðarinnar nam 20 m.kr. en sekt CCEP nam 17 m.kr. Við ákvörðun sekta hafði mikla þýðingu að málið sætti ekki samfelldri rannsókn og tafðist verulega. Þannig er ljóst að tveimur dögum eftir að stofnunin fékk heimild til húsleitar barst henni bréf frá CCEP þar sem fyrirtækið lýsti yfir ríku samstarfsvilja. Samkeppniseftirlitið átti í kjölfarið fund með CCEP vegna þessa og í framhaldinu afhenti fyrirtækið eftirlitinu greinargerð þar sem umrædd framkvæmd á drykkjavörumarkaði var útskýrð, aðdragandi hennar hér á landi sem og tilgangur hennar og virkni. Þá voru afhent gögn sem sýndu fram á samskipti á milli CCEP og Ölgerðarinnar vegna þessa.

Áframhaldandi gagnaöflun vegna málsins fór ekki fram fyrr en árið 2017. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2020 kemur fram að rannsókn málsins tafðist verulega sökum mikils málafjölda í meðferð hjá stofnuninni en ekki vegna skorts á samstarfsvilja fyrirtækjanna tveggja. Eftirlitið hafi árið 2011 þurft að vinna úr umfangsmiklum verkefnum tengdum bankahruninu 2008 og afleiðingum þess. Jafnframt hafi gengið yfir langvinn hrina samrunamála sem mörg hver hafi krafist tímafrekra rannsókna.

Íslenskur drykkjavörumarkaður er mikilvægur neytendamarkaður en fákeppnismarkaður þar sem CCEP og Ölgerðin hafa yfirburðastöðu. Háttsemi fyrirtækjanna var alvarleg í samkeppnislegu tilliti og til þess fallin að valda aðgangshindrunum.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að framkvæmd ákvæðis samkeppnislaga um forgangsröðun er ekki útfærð í málsmeðferðarreglum Samkeppniseftirlitsins umfram það sem kemur fram í 18. gr. þeirra. Þar segir að ef heimild til forgangsröðunar er nýtt skal aðilum þess máls sem tefst vegna þess tilkynnt um töfina og hvenær ákvörðunar megi vænta. Reglurnar sem slíkar varpa því ekki ljósi á hvaða forsendur og áherslur liggja forgangsröðuninni til grundvallar og hvað ræður mati Samkeppniseftirlitsins þegar málum er raðað í forgangsröð. Þá er ekki gerð sérstök grein fyrir niðurfellingu mála án niðurstöðu. Samkeppniseftirlitið hefur í þessu samhengi vísað til þess sjónarmiðs að of ítarleg lýsing á forgangsröðun geti leitt til hugsanlegs freistnivanda gagnvart tilteknum samkeppnisaðstæðum á þeim sviðum þar sem síður er von á eftirlitsaðgerðum eða líkur eru til þess að mál verði látin niður falla. Jafnframt sé það afstaða framkvæmdastjórnar ESB að ríkjum sé ekki skylt að birta slíkar áherslur.

Ríkisendurskoðun bendir á að forgangsröðun eftirlitsverkefna með hliðsjón af áhættu og væntum árangri eftirlitsins verður sífellt mikilvægari eftir því sem eftirlitsverkefnum fjölga og úrvinnsla þeirra verður flóknari, sérhæfðari og tímafrekari. Þetta á við um hvers kyns opinbert eftirlit þ. á m. eftirlit með samkeppnisaðstæðum.¹ Í skýrslu sænsku Ríkisendurskoðunarinnar frá 2019 um aðfanganýtingu og skilvirkni Konkurrensverket (sem gegnir sama hlutverki og Samkeppniseftirlitið) er lögð áhersla á að virk forgangsröðun og skýrt verklag við þá vinnu sé mikilvægur hluti af eftirlitsferlinu en ekki afarkostur sem grípa má til þegar verkefnaálag verður yfirþyrmandi. Bæði í [Danmörku](#) og í [Svíþjóð](#) hafa eftirlitsstofnanir samkeppnismála birt rökstudd sjónarmið um forgangsröðun eftirlitsverkefna og ekki verður séð að neitt mæli á móti því að Samkeppniseftirlitið fylgi því fordæmi í þágu gagnsærrar stjórnáslu og góðra og viðurkenndra starfshátta. Hafa verður í huga að á vettvangi máláhóps stofnunarinnar er nú þegar fjallað um forgangsröðun mála með hliðsjón af áhættu, ávinningi og áherslum stjórnar stofnunarinnar. Virk áhættumiðuð forgangsröðun er að því leyti þegar nýtt sem stjórnæki af hálfu Samkeppniseftirlitsins en að mati Ríkisendurskoðunar er svigrúm til þess að leggja ríkari áherslu á slíka nálgun við verkefnaál í því skyni að bæta árangur og ávinning af eftirlitsstarfi stofnunarinnar enn frekar.

2.5 Málsmeðferð og málsmeðferðarreglur

Með stoð í ákvæði 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga hefur Samkeppniseftirlitið sett og birt reglur um málsmeðferð [nr. 880/2005](#). Um málsmeðferð stofnunarinnar gilda jafnframt sértækari reglur um málsmeðferð markaðsrannsókna [nr. 490/2013](#) og reglur um tilkynningu og málsmeðferð samrunamála [nr. 1390/2020](#). Með sértækum reglum um tilkynningu og málsmeðferð samrunamála var ætlunin m.a. að stuðla að aukinni skilvirkni og setja formfastari ramma um meðferð þeirra, þ. á m. um framkvæmd stöðufunda og sáttaviðræðna.

Ríkisendurskoðun ræddi við fulltrúa nokkurra fyrirtækja sem hafa verið aðilar að málum gagnvart Samkeppniseftirlitinu. Meðal þess sem kom fram í þeim viðtölum er að bæta mætti skráningu þeirra samskipta sem eiga sér stað á upplýsinga- og stöðufundum meðan mál eru enn í vinnslu. Samkvæmt reglum um tilkynningu og málsmeðferð samrunamála er stöðufundum ætlað að stuðla að gagnsærri, vandaðri og skilvirkri ákvarðanatöku og gefa færi á að ræða mikilvæg atriði rannsókna, t.d. forsendur, möguleg skilyrði satta og andmæli aðila.

¹ Sjá t.d. „[Fostering Competition in the Context of Risk Management](#)“ sem birtist á vettvangi OECD.

Til að slíkir fundir nái markmiði sínu er mikilvægt að skjalfesta í meginatriðum umfjöllunarefni og niðurstöður ef við á, bæði varðandi þau atriði sem einhugur er um og þeim sem greint er á um, með hnitmiðaðri fundargerð sem allir aðilar staðfesta. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa stöðufundir haft þau jákvæðu áhrif að samrunaaðilar hafa komið á framfæri frekari gögnum á fyrri stigum málsmeðferðar sem stofnunin hefði annars ekki haft aðgang að fyrr en eftir útgáfu andmælaskjals. Hefur það leitt til þess að frummat hennar sem birst hefur í andmælaskjali byggir á betri upplýsingum en ella.

Auk ákvæða um stöðufundi og sáttaviðræður formfestu reglur um tilkynningu og málsmeðferð samrunamála ýmis önnur atriði sem ætlað var að stuðla að aukinni skilvirkni. Má þar nefna tilhögun rafrænna skila á samrunaskrá og meðfylgjandi gögnum og skýrari heimild til birtingar samrunaskrár án trúnaðar við rannsókn máls. Þá hefur stofnunin tekið upp svokallaðar styttri ákvarðanir í einföldustu samrunamálunum. Sú breyting hefur að mati eftirlitsins skilað góðum árangri og minnkað þann tíma sem nauðsynlegur er til vinnslu einföldustu samrunamállanna og þar með aukið þann tíma sem unnt er að verja í flóknari samrunamál. Ótímabært er að meta áhrif þessara breytinga á málsmeðferð samrunamála eða reynslu Samkeppniseftirlitsins af þeim.

Ríkisendurskoðun tekur undir það mat Samkeppniseftirlitsins að innleiðing þessara breytinga hafi almennt verið til þess fallin að auka skilvirkni í málsmeðferð. Í svörum stofnunarinnar til Ríkisendurskoðunar var vakin athygli á frekari aðgerðum sem miða að því að auðvelda rannsókn og hraða meðferð mála:

- Haldið verði áfram að leiðbeina fyrirtækjum um að leita sér hagfræðilegrar ráðgjafar, auk lögfræðilegrar, við undirbúning samruna.
- Stuðlað verður áfram að því að lækka hlutfall ófullnægjandi tilkynninga við fyrstu móttöku.
- Tekin verði upp í lög heimild til að stöðva tímafresti ef gögn samrunaaðila reynast ófullnægjandi með sama hætti og gert er ráð fyrir í EES-rétti.
- Skerpt verði á leiðbeiningum um forviðræður til að stuðla að því að samrunaaðilar nýti þær með það að leiðarljósi að auka skilvirkni rannsókna.
- Samskiptum við samrunaaðila verði settur skýrari rammi sem feli m.a. í sér að gagnaöflun ljúki á tilteknu tímamarki.
- Tekin verði upp rafræn samskiptagátt sem almennt er til þess fallin að bæta skilvirkni og öryggi gagna.
- Nauðsynlegt er að stofnunin hafi svigrúm til að sýna meiri festu gagnvart ófullnægjandi, rangri eða misvísandi upplýsingagjöf.

Auk fyrrgreindra reglna um málsmeðferð eru fyrir hendi innri verklagsreglur um málsmeðferð til frekari fyllingar reglum nr. 880/2005. Þær eru ætlaðar starfsmönnum og eru skjalfestar í gæðahandbók stofnunarinnar. Verklagsreglurnar voru upphaflega birtar sama ár og almennu málsmeðferðarreglurnar og fjalla ítarlegar um málsmeðferðina og hvaða forsendur og viðmið starfsfólk stofnunarinnar þarf að hafa í huga við afgreiðslu mála, s.s. samskipti og skjölun, sjónarmið um hæfi til meðferðar máls, hvernig standa skuli að gagnaöflun, hvernig bregðast

skuli við töfum í málsmeðferð, með hvaða hætti gæði ákvarðana eru tryggð, birting niðurstöðunnar gagnvart málsaðilum o.fl.

Málsmeðferðarreglur Samkeppniseftirlitsins eru að meginstofni í samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ríkisendurskoðun óskaði eftir nánar skýringum varðandi tvö ákvæði málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins. Annars vegar vegna ákvæða 3. mgr. 13. gr. um frest málsaðila til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og hins vegar ákvæða 16. gr. um takmörkun á upplýsingarétti málsaðila. Í 3. mgr. 13. gr. kemur fram að eftirlitinu er ekki skylt að líta til þeirra athugasemda sem því berast eftir að skilafrestur er liðinn. Í svari Samkeppniseftirlitsins kemur fram að fyrirtæki hafi skilað inn athugasemdum eftir að frestur skv. ákvæðinu var liðinn og að stofnunin hafi vísað í ákvæðið en aldrei látið á það reyna. Varðandi 16. gr. reglnanna kom hins vegar fram að iðulega reyni á kröfur fyrirtækis um að gögn séu háð trúnaði og/eða að réttur annars aðila máls að gögnum sé takmarkaður. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að ákveðin gögn eða hluti gagna séu háð trúnaði. Oft er um að ræða samkeppnisaðila og upplýsingar sem þeir annars gætu nýtt sér í vil. Má þar nefna samrunatilkynningar sem oft eru birtar með trúnaði þar sem búið er að fella burt upplýsingar sem samkeppnisaðilar gætu mögulega nýtt sér.

Í greinargerð Samkeppniseftirlitsins til Ríkisendurskoðunar vegna þessarar úttektar kom fram það álit að málsmeðferðarreglur stofnunarinnar gangi í raun lengra en stjórnarsýslulög til að tryggja réttindi þeirra sem eru til rannsókna. Í því sambandi vísaði stofnunin til þeirra andmælaskjala sem stofnunin sendir málsaðilum í þeim tilfellum sem talið er að íþyngjandi ákvörðun kunni að verða tekin. Í andmælaskjali er grundvöllur málsins og sjónarmið Samkeppniseftirlitsins reifuð í því skyni að tryggja og stuðla að því að málið sé upplýst áður en ákvörðun er tekin og að auðvelda málsaðilum að nýta andmælarétt sinn. Ríkisendurskoðun bendir á að í 13. gr. stjórnarsýslulaga er tekið fram að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni þess áður en ákvörðun er tekin. Svo að sá réttur sé virkur og gagnist málsaðila verða að liggja fyrir upplýsingar um fyrirhugaða ákvörðun og á hvaða grundvelli hún er byggð. Með því að leggja fram sérstakt andmælaskjal er betur tryggt en ella af hálfu Samkeppniseftirlitsins að ekki komi til ágreinings um hvort ákvæði 13. gr. séu virt.

Unnið er að endurskoðun bæði almennu málsmeðferðarreglnanna og verklagsreglna innan Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt greinargerð stofnunarinnar vegna úttektar Ríkisendurskoðunar hefur verklag við úrvinnslu mála tekið talsverðum breytingum innan ramma reglnanna frá því sem var þegar þær voru settar þó svo að þær hafi í meginatriðum haldið gildi sínu. Benda má á að frá því að þær voru settar hafa verið gerðar umtalsverðar breytingar á samkeppnislöggjöfnni og ný viðmið í evrópskum samkeppniserétti komið til sögunnar. Hvorugar reglurnar fjalla um hlutverk fyrrnefnds málahóps eða forsendur og framkvæmd forgangsröðunar mála umfram það sem fyrr er getið. Þá voru innleiddar breytingar á verkaskiptingu, hlutverkum og verklagi samhliða þeim skipulagsbreytingum sem Samkeppniseftirlitið gerði árið 2018 og endurspeglast í því flata skipuriti sem gildir í dag með áherslu á sveigjanleika, teymisvinnu og markvissa verkefnastjórn þvert á starfsemi stofnunarinnar. Jafnframt bendir Ríkisendurskoðun á að sjónarmið um góða starfshætti í nútíma stjórnarsýslu taka örari breytingum en áður m.a. í ljósi hagnýtingar stafrænnar miðlunar gagna og

upplýsinga. Eðlilegt er að horfa til þess að málsmeðferðar- og verklagsreglur séu uppfærðar með kvikari hætti en verið hefur.

Ríkisendurskoðun hvetur Samkeppniseftirlitið til að ljúka endurskoðun bæði málsmeðferðar- og verklagsreglna að teknu tilliti til þeirra breytinga sem hafa orðið á skipulagi og stjórn verkefna stofnunarinnar á undanförunum árum. Tilfni er til að stofnunin útfæri með fyllri hætti forsendur og framkvæmd forgangsröðunar verkefna og hlutverk málhóps stofnunarinnar auk þess sem marka þarf upplýsinga- og stöðufundum gagnvart málsaðilum skýrari ramma, sérstaklega hvað snýr að skjalfestingu þeirra.

Í beiðni Alþingis um skýrslu frá ríkisendurskoðanda um starfsemi Samkeppniseftirlitsins var m.a. spurt hvort eðlilegt væri að málsmeðferðarreglur stofnunarinnar séu í formi reglugerða frá ráðherra. Sú er ekki raunin í dag og væri ekki í samræmi við fyrrgreind ákvæði 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Forsögu þeirra ákvæða má rekja til eldri samkeppnislaga [nr. 8/1993](#). Samkvæmt 1. mgr. laga [nr. 24/1994](#) um breytingu á lögum nr. 8/1993 skyldi þáverandi samkeppnisráð setja sér reglur um málsmeðferð. Í greinargerð frumvarps sem varð að lögum nr. 24/1994 kom fram að aukið réttaröryggi fælist í því að samkeppnisyfirvöld settu málsmeðferðarreglur enda væri mikilvægt að fyrir lægju reglur um málsmeðferð. Enn fremur kom fram að ef litið væri til sjálfstæðis samkeppnisyfirvalda væri eðlilegt að þau settu sér sjálf málsmeðferðarreglur frekar en að þær kæmu fram sem reglur af hálfu ráðherra. Þessar röksemdir hafa haldið gildi sínu og úttekt Ríkisendurskoðunar hefur ekki leitt í ljós að breyting í þá veru að ráðherra setti reglur um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins myndi gera stofnuninni betur kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu eða bæta árangur, skilvirkni og hagkvæmni starfseminnar.

2.6 Leiðbeiningar og fræðsla

Ráðstafanir til að efla virka samkeppni felast ekki einungis í bannákvæðum laga, eftirliti og heimildum til inngripa. Fræðsla til fyrirtækja og annarra hagaðila er mikilvæg þ.m.t. með hliðsjón af almennum reglum stjórnisýsluréttar. Mikilvægt er að til staðar séu hagnýtar leiðbeiningar um skilyrði samkeppnislaga, málsmeðferð og túlkun Samkeppniseftirlitsins á samkeppnisaðstæðum eftir því sem unnt er. Í greinargerð með frumvarpi um breytingu á samkeppnislögum frá árinu 2020 er hlutverk Samkeppniseftirlitsins um að standa fyrir kynningum og leiðbeiningum áréttað. Stjórn eftirlitsins hefur í áherslum sínum fyrir tímabilið 2021–23, og í nýlega uppfærðum áherslum fyrir tímabilið 2022–24, lagt ríka áherslu á að Samkeppniseftirlitið hafi frekara frumkvæði að þróun leiðbeininga í málaflokknum, sbr. einnig áherslur í sameiginlegri yfirlýsingu Samkeppniseftirlitsins og ráðuneytis samkeppnismála.

Leiðbeiningar sem finna má á [vefsíðu](#) Samkeppniseftirlitsins felast einkum í fræðslufni af almennum toga og umfjöllun um samkeppnismál, t.d. grundvallar markaðsskilgreiningar, viðtöl sem fjalla um samkeppnismál, upplýsingar um fræðslufundi, og afrit af kynningum og ræðum forstjóra auk hagnýtra upplýsinga um helstu málaflokka og kjarnaatriði í viðkomandi reglum. Eins og áskilið er í 2. mgr. 15. gr. samkeppnislaga voru leiðbeiningar um beitingu 15. gr. laganna, varðandi [undantekningar](#) frá banni við samráði, gefnar út í desember 2020. Þá hefur

stofnunin gefið úr sérhæfðar leiðbeiningar á sviði [matvörumarkaðar](#) um samskipti birgja og verslana árið 2002 sem og [reglur](#) um fjarskipta- og póstmál árið 2019. Þá er nýlegu leiðbeiningarefni beint til [hagsmunasamtaka](#) fyrirtækja vegna bannákvæða í 12. gr. samkeppnislaga. Í meginatriðum er kynningarefni á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins almenns eðlis þó vissar undantekningar séu þar á. Fyrri úrskurðir í samkeppnismálum, afrit af almennum kynningum og ræðum forstjóra fela vissulega í sér leiðbeiningar en geta ekki talist aðgengilegt leiðbeiningarefni.

Í samanburðarskyni kannaði Ríkisendurskoðun tiltækar leiðbeiningar á vef systurstofnana Samkeppniseftirlitsins í Danmörku og í Noregi. Í báðum tilvikum er um afmarkaðar og hagnýtar leiðbeiningar að ræða sem unnt væri að líta til m.a. hvað varðar leiðbeiningar til fyrirtækja. Í Danmörku eru [leiðbeiningar](#) til fyrirtækja áberandi þ.m.t. um fyrirbyggjandi aðgerðir, leiðarvísir um samkeppnislögin og ítarlegar leiðbeiningar um málsmeðferð í samrunamálum. Í Noregi er um að ræða nokkuð ítarlegar [leiðbeiningar](#) m.a. um fyrirkomulag eftirlits með samrunum og um tilhögun tilkynninga, þ.m.t. um greiningar og fylgigögn.

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við sérfræðinga sem hafa reynslu af rekstri samrunamála gagnvart Samkeppniseftirlitinu kom fram að gera mætti betur hvað snýr að miðlun hagnýtra upplýsinga og leiðbeininga um málsmeðferð, s.s. samskiptaleiðir, hvaða fylgigögnum og greiningum megi gera ráð fyrir að standa þurfi skil á og hvaða skilyrði slík gögn þurfa að uppfylla. Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að á því tímabili sem þessi úttekt stóð yfir hafði Samkeppniseftirlitið frumkvæði að ýmsum úrbótum á því leiðbeiningarefni sem er aðgengilegt á vef stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið haldi áfram á þeirri braut og leggi áframhaldandi áherslu á mikilvægi reglubundinnar miðlunar upplýsinga og leiðbeininga. Hvað snýr að samrunamálum sérstaklega gæti það m.a. falið í sér að að skýra samskiptaleiðir við stofnunina ásamt formi þeirra, megin sjónarmiðum og verklagi við greiningu og rannsókn mála, tilhögun gagnaskila og skilvirkra forviðræðna og verklagi um mótun og eftirfylgni samrunaskilyrða þegar við á. Halda verður til haga að skýrar leiðbeiningar og hagnýtar upplýsingar um málsmeðferð og þau megin sjónarmið sem liggja til grundvallar við úrlausn samrunamála ættu ekki og mega ekki grafa undan sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins þegar kemur að mati á samkeppnisaðstæðum í tilteknum málum og rannsókn þeirra.

Ríkisendurskoðun hvetur Samkeppniseftirlitið til að vinna áfram að þróun aðgengilegra leiðbeininga og hagnýtra upplýsinga um samkeppnismál, þar á meðal hvað snýr að málsmeðferð og megin sjónarmiðum við úrvinnslu samrunamála, og reglubundinni miðlun þeirra í samræmi við skilgreindar áherslur stjórnar.

3 Mat á árangri og ábata af samkeppniseftirliti

3.1 Árangursmælikvarðar

Ríkisendurskoðun kannaði hvaða hlutlægu markmið um árangur og árangursmælikvarða voru skilgreind fyrir starfsemi Samkeppniseftirlitsins árin 2018–20, sérstaklega hvað sneri að eftirlitshlutverki stofnunarinnar. Skilgreining á árangursmælikvörðum og viðmiðum sem og mat á árangri fer fyrst og fremst fram á vettvangi stjórnar stofnunarinnar en starfsmenn stofnunarinnar taka jafnframt virkan þátt í að móta árangursmælikvarða. Á umræddu tímabili voru skilgreindir 15 mælikvarðar sem stjórnin leit til í því skyni að leggja mat á árangur starfseminnar og til að styðja við ákvarðanir varðandi áherslur hennar. Í grófum dráttum má skipta mælikvörðunum í fernt:

- Mælikvarðar sem eru nýttir við mótun áherslna, eftirlit stjórnar og verkstjórn.
- Mælikvarðar á gæði ákvarðana.
- Mælikvarðar á aldur mála, málshraða og forgangsröðun.
- Mælikvarðar um efnahagslegan ávinning.

3.1.1 Fjöldi, aldur og málshraði

Í kafla 2 var veitt yfirlit um fjölda virkra stjórnarsýslumála, aldur þeirra og málshraða árin 2018–20 samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins. Stofnunin hefur sett sér viðmið um að viðhalda fjölda mála sem eru í vinnslu hverju sinni í kringum 50. Þar undir falla rannsóknir og erindi, þ.m.t. samrunamál sem geta sætt stjórnarsýslumeðferð vegna samkeppnisaðstæðna en undanskilin eru mál sem varða t.d. umsagnir, meðferð mála fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum o.fl. Þetta viðmið er sundurliðað m.t.t. aldurs mála, þannig að mál í vinnslu frá yfirstandandi ári séu að hámarki 33, og mál frá bæði síðasta og þar síðasta ári séu að hámarki 10 fyrir hvort ár. Með þessu er fylgst með heilbrigði málalistsans með hliðsjón af afkastagetu stofnunarinnar og markmiðum um málshraða.

Viðmið um fjölda og aldursamsetningu mála eru því leidd af viðmiði Samkeppniseftirlitsins um málshraða eða málsmeðferðartíma og gefnum forsendum um afkastagetu. Samkeppniseftirlitið hefur sett sér það viðmið um málsmeðferðartíma stjórnarsýslumála að miðgildi hans sé undir 2,5 mánuðum (um 76 dagar). Það markmið náðist árin 2018 og 2019 en miðgildi málsmeðferðartíma fór upp í 2,8 mánuði (um 85 daga) árið 2020. Hafa ber í huga að samrunamál eru hluti af þessu viðmiði en um úrvinnslu þeirra gilda lögbundnar tímaskorður.

Þó svo að Samkeppniseftirlitið hafi skilgreint árangursviðmið hvað snýr að málsmeðferðartíma fyrir öll stjórnarsýslumál fylgist stofnunin með málsmeðferðartíma eftir meginverkefnum (sbr. mynd 2.5). Að mati Ríkisendurskoðunar hefur það takmarkað hagnýtt gildi að setja fram markmið um miðgildi málsmeðferðartíma allra stjórnarsýslumála. Eðlilegra væri að skilgreina tiltekin viðmið um málsmeðferðartíma eftir meginverkefnum, m.a. í ljósi þess að um lögbundna tímafresti er að ræða í samrunamálum. Samkeppniseftirlitið áætlað að væru þau undanskilin væri miðgildi málshraða stjórnarsýslumála um 100 dagar. Samkeppniseftirlitið hefur talið að í ljósi þess hversu fjölbreytt og misumfangsmikil þau mál eru sem stofnunin rekur sé ekki rétt að

skilgreina mælikvarða fyrir hvern flokk. Í þeim verkefnaflokkum þar sem fá og stór mál eru jafnan í vinnslu getur niðurstaða slíks árangursmats að auki skekkst vegna úrvinnslu eldri mála. Þá hefur stofnunin talið að skilgreining viðmiða geti í sumum tilfellum falið í sér neikvæða hvata, þ.e.a.s. að málum sem ljúka mætti hratt (þ.m.t. einfaldari samrunamál) yrðu látin bíða.

Ríkisendurskoðun telur að Samkeppniseftirlitið gæti lagt ríkari áherslu á að fylgjast með málsmeðferðartíma og setja skýrari mælikvarða og viðmið þar um. Með því að setja fram skýrari markmið um málsmeðferðartíma fyrir tiltekna tegundir mála, t.d. rannsóknir á ólögætu samráði, markaðsmisnotkun og samrunamál megi draga betur fram hvar skóinn kreppir í starfsemi stofnunarinnar og grípa til ráðstafana í samstarfi við menningar- og viðskiptaráðuneyti til að bæta úr ef þurfa þykir. Æskilegt væri að sundurliða mælikvarða um samrunamál sérstaklega með hliðsjón af lögbundnum viðmiðum um málsmeðferðartíma slíkra mála. Málsmeðferðartíminn er afar mikilvægur bæði fyrir verkefnastjórnun stofnunarinnar sem og samrunaaðila til að minnka óvissu.

3.1.2 Mælikvarðar án fastra viðmiða – áherslur og eftirlit stjórnar

Samkvæmt þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun aflaði við úttekt sína skilgreinir Samkeppniseftirlitið sjö mælikvarða sem stjórnin lítur til við mótun áherslna, eftirlit og verkstjórn auk þess sem þeir gefa vísbendingu um virkni upplýsingamiðlunar og sýnileika eftirlitsins:

- Skipting tíma á markaði.
- Skipting tíma á verkefni.
- Ráðstöfunartími í áherslurannsóknir.
- Hlutfall verkefna sem stóðust verkáætlun.
- Fjöldi ábendinga.
- Tölfræði um umfjöllun fjölmiðla og kynningu.
- Ýmsar kannanir á þekkingu stjórnenda og neytenda, trausti almennings til eftirlitsins o.fl.

Með því að fylgjast með þáttum í tímaskráningu getur stjórn Samkeppniseftirlitsins fylgst með starfsemi stofnunarinnar og framgangi verkáætlunar hvers árs og vægi einstakra málaflokka í starfseminni. Þá hefur stofnunin fylgst með fjölmiðlaumfjöllun, gert kannanir á trausti til stofnunarinnar og kannað þekkingu og viðhorf til samkeppnismála bæði meðal stjórnenda fyrirtækja og almennings, sbr. [Viðhorf almennings til samkeppnismála](#) (2019) og [Þekking og viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála](#) (2020). Þetta er m.a. gert í því skyni að fylgjast með hvernig Samkeppniseftirlitið rækir málsvarahlutverk sitt og sinnir almennri miðlun upplýsinga og leiðbeininga um samkeppnismál.

3.1.3 Ástand samkeppnismála – samkeppnisvísar

Í júní 2021 birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal um [Samkeppnisvísa](#) þar sem stofnunin gerði grein fyrir 14 samkeppnisvísam (e. *competition indicators*) sem nýttir eru til að leggja mat á ástand samkeppnismála í alþjóðlegum samanburði á vegum OECD og Alþjóðæfnahagsráðsins. Skipta má samkeppnisvísunum í þrennt. Í fyrsta lagi þá sem gefa til kynna hversu virkt samkeppnisumhverfið er á mörkuðum hérlendis. Til að leggja mat á það er m.a. litið til niðurstaðna fyrrnefndra kannanna á viðhorfi almennings og stjórnenda fyrirtækja á samkeppnismálum auk þess sem litið er til mælinga Alþjóðæfnahagsráðsins á samkeppni í

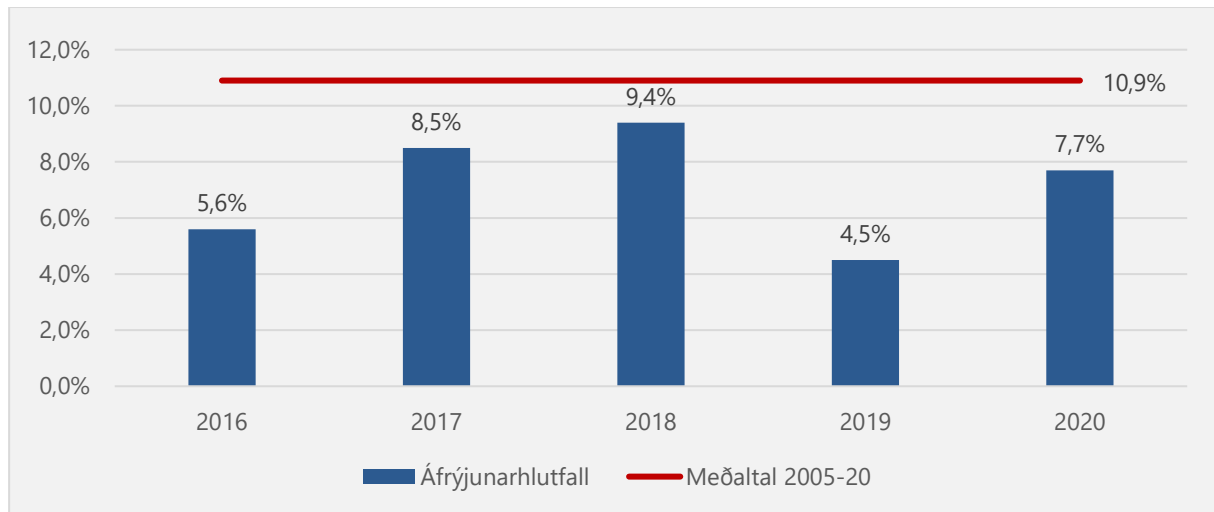
þjónustu. Samkvæmt síðustu mælingu var Ísland í 26. sæti af þeim 141 ríkjum sem tóku þátt, sbr. [The Global Competitiveness Report](#) (2019). Í öðru lagi er litið til mælinga á samþjöppun markaða. Í því skyni kannar Samkeppniseftirlitið hvernig markaðshlutdeild stærstu aðila að völdum mörkuðum er háttáð auk þess sem litið er til mats Alþjóðæfnaðagsráðsins á umfangi markaðsyfirráða. Í þriðja lagi er litið til samkeppnisvísa sem gefa til kynna hversu miklar aðgangshindranir eru til staðar gagnvart aðilum sem vilja hefja starfsemi á tilteknum mörkuðum. Alþjóðæfnaðagsráðið hefur í því skyni lagt mat á bæði hindranir milliríkjavíðskipta og hversu langan tíma það tekur að stofna fyrirtæki. Einnig er litið til niðurstaðna OECD um reglubyrði (e. Product Market Regulation) innan einstakra ríkja, bæði fyrir hagkerfið í heild og fyrir tiltekna markaði.

Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa samkeppnisvísarnir ótvírætt gildi þegar kemur að því að móta áherslur stofnunarinnar, forgangsraða verkefnum og stuðla að því að leiðbeininga- og málsvarahlutverk stofnunarinnar skili árangri. Stofnunin hefur þó ekki nýtt samkeppnisvísa til að skilgreina mælanleg árangursmarkmið enda er um að ræða þætti sem ekki eru einungis háðir frammistöðu stofnunarinnar sjálfar heldur kemur þar einnig til afstaða fyrirtækja á markaði, áherslur löggjafans o.fl. Samkeppniseftirlitið hefur kallað eftir aðkomu hagsmunaaðila að skilgreiningu þeirra samkeppnisvísa sem stofnunin ætti helst að líta til á komandi árum.

3.1.4 Gæði ákvarðana – afdrif mála fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum

Samkeppniseftirlitið fylgist með þremur hlutlægum mælikvörðum sem er ætlað að gefa til kynna gæði ákvarðana stofnunarinnar. Í fyrsta lagi er fylgst með áfrýjunarhlutfalli á ársgrundvelli, þ.e.a.s. hversu háu hlutfalli af birtum ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins er áfrýjað. Mikilvægt er að hafa í huga að málsaðilar geta kært hvers konar ákvarðanir eftirlitsins, ekki bara efnislegar ákvarðanir um niðurstöðu eða málalyktir. Þannig má í raun áfrýja öllum ákvörðunum sem eru teknar við rannsókn og úrvinnslu mála auk niðurstöðunnar. Samkeppniseftirlitið telur ógerlegt að áætla fjölda þeirra ákvarðana sem gætu mögulega sætt áfrýjun. Til einföldunar er horft til áfrýjunarhlutfalls birtra ákvarðana án þess að setja sérstök viðmið þar um heldur er litið til þess sem mælikvarða á langtíma þróun gæða ákvarðana. Á tímabilinu 2005–20 hefur áfrýjunarhlutfallið verið um 11% að meðaltali á ársgrundvelli en árin 2018–20 var hlutfallið á bilinu 4,5–9,4%.

Mynd 3.1 Áfrýjunarhlutfall 2016–20 borið saman við meðaltal frá 2005



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Auk þess að fylgjast með hversu háu hlutfalli birtra ákvarðana er áfrýjað til áfrýjunarnefndar samkeppnismála hefur Samkeppniseftirlitið skilgreint árangursviðmið hvað snýr að afdrifum mála sem rata til nefndarinnar og til dómstóla. Frá því að Samkeppniseftirlitið tók til starfa í núverandi mynd (mitt ár 2005) hafa gengið 134 úrskurðir af hálfu nefndarinnar og á því tímabili sem þessi úttekt tekur til, 2018–20, eru úrskurðirnir 15. Þar sem tiltölulega fáir úrskurðir koma fram á ársgrundvelli hefur Samkeppniseftirlitið horft til lengri tímabils þegar kemur að árangursmati. Horfir stofnunin til þess að í 75–90% mála á fimm ára tímabili séu ákvarðanir hennar staðfestar, staðfestar að hluta eða málinu vísað frá. Sé hlutfallið lægra getur það gefið vísbendingu um að gæði málsmeðferðar eða efnismats sé áfátt en sé hlutfallið hærra vakna spurningar um hvort eftirlitið láti nægilega reyna á mótun samkeppnisréttar með ákvörðunum sínum. Ef litið er til tímabilsins 2015–20 var ákvörðun stofnunarinnar felld úr gildi í 11% tilfella, í 17% tilfella var ákvörðun staðfest að hluta en í 72% tilfella var ákvörðunin staðfest eða málinu vísað frá. Ef einungis er litið til þeirra 15 úrskurða sem féllu á tímabilinu 2018–20 kom það aldrei fyrir að ákvörðun eftirlitsins væri felld úr gildi.

Þegar litið er til málarekstrar fyrir dómstólum frá árinu 2005 hefur Hæstiréttur dæmt í 35 málum, Landsréttur í 6 málum og héraðsdómstólar í 38 málum þar sem deilt var um ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins. Fyrir héraðsdómi hafa 79% ákvarðana verið staðfestar eða staðfestar að hluta, allar ákvarðanir sem komið hafa til kasta Landsréttar hafa verið staðfestar eða staðfestar að hluta og 80% ákvarðana sem hafa komið til umfjöllunar Hæstaréttar hafa verið staðfestar eða staðfestar að hluta. Árin 2018–20 féllu fjórir dómar í héraðsdómi þar sem farið var fram á að úrskurðir áfrýjunarnefndar skyldu ógiltir. Í öllum tilvikum var fallist á kröfur Samkeppniseftirlitsins í heild eða hluta. Landsréttur dæmdi eða úrskurðaði í fimm málum og í öllum þeirra var fallist á kröfur stofnunarinnar í heild eða hluta, að því undanskildu að í einu tilfalli var ekki fallist á kröfur um fjárhæð sekta. Hæstiréttur dæmdi eða úrskurðaði í tveimur málum á tímabilinu og féllst á kröfur eftirlitsins í heild eða hluta.

Við umfjöllun um breytingar á samkeppnislögum hefur komið fram gagnrýni á að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að bera úrskurði áfrýjunarnefndar undir dómstóla. Þannig sé málskotsheimild sem kom inn í lög in 2011 ekki í samræmi við þá meginreglu að úrlausn æðra setts stjórnvalds sé bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Samkeppniseftirlitið hefur í þessu samhengi bent á að verði þessi heimild afnumin sé verið að svipta gæslumann almanna-hagsmuna þeim möguleika að bera úrskurði nefndarinnar undir dómstóla.

3.1.5 Efnahagslegur ávinningur og ábati af samkeppniseftirliti

Ein af forsendum samkeppnislöggjafarinnar er að nauðsynlegt sé að styðja við og tryggja virka samkeppni til hagsbóta fyrir almenning, atvinnulífið og samfélagið í heild. Erfitt getur verið að leggja nákvæmt mat á þau áhrif sem virk samkeppni hefur í raun en í apríl 2021 gaf Samkeppniseftirlitið út skýrsluna [Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld](#) þar sem dregnar eru saman helstu niðurstöður rannsókna á þessu sviði. Allt frá árinu 2018 hafa fjármálaáætlanir hvers árs tilgreint það markmið að reiknaður árlegur ábati af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins á grundvelli samkeppnislaga skuli að meðaltali nema 0,5% af vergri landsframleiðslu á undanliðnum 10 árum. Þetta viðmið var skilgreint með hliðsjón af niðurstöðum og leiðbeiningum OECD um hvernig leggja eigi mat á áhrif samkeppnisyfirvalda, sbr. [Guide for Helping Competition Authorities Assess the Expected Impact of their Activities](#) (2014).

Árið 2019 ákvað Samkeppniseftirlitið að hefja sjálfstæða vinnu við greiningu á reiknuðum ábata af íhlutunum þess á grundvelli aðferðafræði OECD. Ráðgerir stofnunin að birta niðurstöður slíkrar greiningar árlega, sundurliðað eftir ákvörðunum sem snerta bann við samráði, bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunamál. Áður hafði Samkeppniseftirlitið látið vinna mat á efnahagslegum ávinningi af íhlutunum stofnunarinnar á sviði ólöglegs samráðs og misnotkunar á markaðsráðandi stöðu sem lágu fyrir 2014 og 2016.

Samkeppniseftirlitið hefur þegar tekið saman lykilstærðir sem liggja til grundvallar ábatamatinu sem byggja á 10 ára hlaupandi meðaltali fyrir árin 2005–20. Samkvæmt þeim bráðabirgðaniðurstöðum er reiknaður ábati ákvarðana stofnunarinnar 8,56 ma.kr. á tímabilinu 2011–20. Hafa verður í huga að óvissubíl þessa mats er mjög breitt og ræðst af gefnum forsendum og aðferðafræði sem hefur ekki enn verið rýnd af sjálfstæðum aðilum. Þannig eru efri mörk ábatamatsins 15,26 ma.kr. en neðri mörkin eru 1,74 ma.kr. Á sama tímabili var meðaltal vergrar landsframleiðslu 2.796,6 ma.kr. og fjárframlög til Samkeppniseftirlitsins voru að meðaltali 0,49 ma.kr. Samkvæmt þessu var reiknaður ábati af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins um 0,31% af vergri landsframleiðslu á tímabilinu 2011–20 sem nær ekki markmiði fjármálaáætlunar um 0,5%. Því markmiði er þó náð ef miðað er við efri mörk matsins fyrir umrætt tímabil.

Eftir því sem betri upplýsingar um árangur og mögulegan efnahagslegan ábata af íhlutunum Samkeppniseftirlitsins á ólíkum sviðum samkeppnismála liggja fyrir, þeim mun líklegra er að hámarka megi skilvirkni og árangur þess fjár sem veitt er til eftirlitsins. Í því sambandi má m.a. benda á að samkvæmt mati breska samkeppniseftirlitsins (*Competition and Market Authority*) á [efnahagslegum ábata starfsemi sinnar á fjárhagsárunum 2018/19–20/21](#) mátti rekja um 17% þess fjárhagslega ávinnings sem var af starfseminni til samrunaeftilits en um 73% var tilkominn vegna markaðsathugana og markaðsrannsókna. Þrátt fyrir að samanburður milli Íslands og Bretlands sé ýmsum annmörkum háður gefur þetta til kynna hversu mikilvægt það er að

Samkeppniseftirlitið hafi svigrúm til að sinna öllum þeim verkefnum sem samkeppnislögin kveða á um.

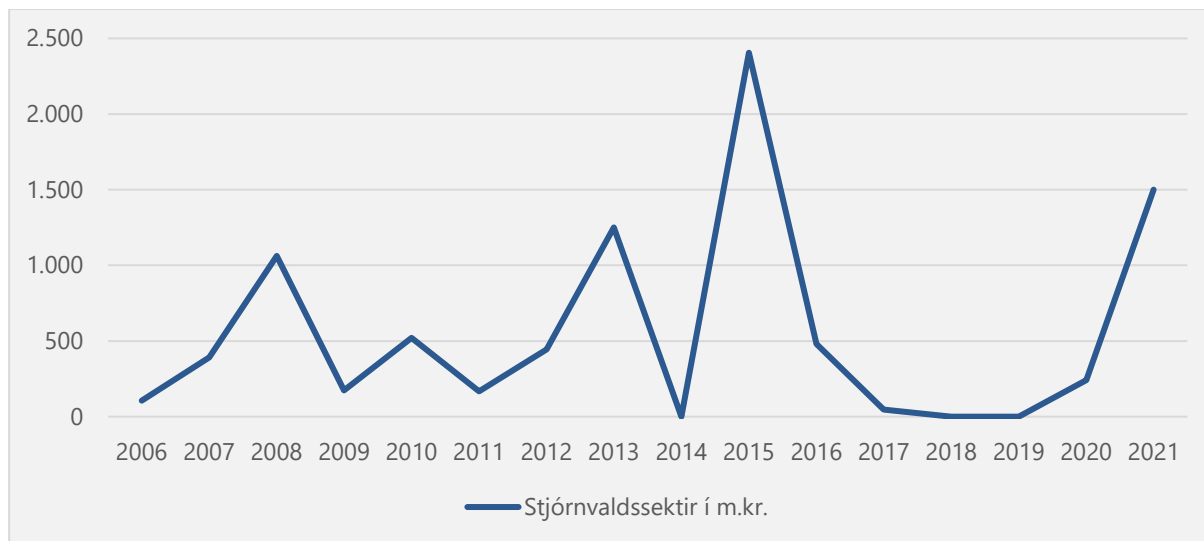
Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið haldi áfram að þróa aðferðir við mat á efnahagslegum ábata ákvarðana sinna í samræmi við fyrirætlanir sínar. Þó að um matskenndar aðferðir sé að ræða felast í slíku ábatamati mikilvægar upplýsingar um ávinning virks samkeppniseftirlits. Rétt er að undirstrika að mat á reiknuðum ábata verður ætíð háð töluverðri óvissu og mikilvægt er að hafa hugfast að ekki er um rauntölur að ræða heldur mat á væntum áhrifum af afmörkuðum þáttum í starfsemi Samkeppniseftirlitsins á grundvelli bestu fyrirliggjandi þekkingar. Ekki er litið til varnaðaráhrifa ákvarðana, ábata af málsvara- og leiðbeiningahlutverki stofnunarinnar eða álagðra stjórnvaldssekta né hugsanlegra neikvæðra áhrifa vegna inngripa stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið viðhafi sem mest gagnsæi við matið og tryggi að óháðir sérfræðingar, almenningur og hagsmunaaðilar hafi tækifæri til að gagnrýna forsendur þess og aðferðafræði.

3.2 Stjórnvaldssektir

Samkeppniseftirlitið hefur skv. 37. gr. samkeppnislaga heimild til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn ákvæðum laganna um bann við samkeppnis-hömlum, fyrirmælum samkeppnisyfirvalda, skyldu til að veita upplýsingar eða afhenda gögn, o.fl. Sektor geta numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki sem aðild á að broti. Ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðila þeirra skal fjárhæð sektar ekki vera hærrí en 10% af heildarveltu hvers aðila þeirra sem er virkur á þeim markaði sem brot samtakanna tekur til. Við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um sektir má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði hjá Samkeppniseftirlitinu var áætlað virði allra stjórnvaldssekta sem stofnunin hefur lagt á frá árinu 2006 (fyrsta heila starfsár stofnunarinnar í núverandi mynd) til ársloka 2021 um 11 ma.kr. miðað við verðlag í september 2021 og að teknu tilliti til niðurstaðna áfrýjunarnefndar samkeppnismála og dómstóla. Í ljósi þess að umfangsmestu mál stofnunarinnar geta tekið langan tíma í vinnslu þarf ekki að koma á óvart að töluverðar sveiflur eru á milli ára bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir sekta. Sem dæmi nýtti stofnunin ekki sektarheimild sína árin 2018 og 2019 en árið 2020 voru fjögur fyrirtæki sektuð og nam samanlögð fjárhæð sektanna að teknu tilliti til niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála 242 m.kr. Þar af nam sekt Símans hf. vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu 200 m.kr. Árið 2021 nýtti Samkeppniseftirlitið sektarheimild sína einu sinni og þá sem lið í sátt sinni við Eimskipafélag Íslands og var andvirði sektarinnar 1,5 ma.kr. Mynd 3.2 veitir yfirlit um fjárhæðir stjórnvaldssekta Samkeppniseftirlitsins að teknu tilliti til niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála og dómstóla árin 2006–21.

Mynd 3.2 Samanlögð fjárhæð stjórnvaldssekta 2006–21 í m.kr.



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Benda má á að Samkeppniseftirlitið hefur aldrei beitt heimild sinni til að leggja á stjórnvaldssektir vegna þess að aðilar samrunamála uppfylla ekki upplýsingaskyldu sína gagnvart stofnuninni, hins vegar hafa fyrirtæki verið sektuð hafi tilkynningarskyldu um samruna ekki verið sinnt. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að slíkt hefði komið til álita af hálfu Samkeppniseftirlitsins, í tilfellum þar sem talið var að samrunaaðilar hefðu vísitandandi veitt ófullnægjandi, rangar eða misvísandi upplýsingar. Að sama skapi er afar sjaldgæft að stofnunin beiti dagsektum, sbr. heimild 38. gr. samkeppnislaga, ef aðilar fara ekki að ákvörðunum stofnunarinnar, en heimildinni hefur þó ítrekað verið beitt.

3.3 Áhrif og árangur samrunaskilyrða

Í beiðni Alþingis um stjórnsluendurskoðun á starfsemi Samkeppniseftirlitsins var m.a. óskað eftir að áhrif ákvarðana eftirlitsins hvað sneri að samrunaskilyrðum yrðu skoðuð, þ.e.a.s. hvort skilyrðin hefðu náð markmiðum sínum. Á tímabilinu 2018–20 birti Samkeppniseftirlitið ákvörðun í 100 samrunamálum. Í 14 tilfellum kom til íhlutunar af hálfu eftirlitsins, þar af voru þrjú samrunar ógiltir en í ellefu tilfellum var viðkomandi samruni samþykktur á grundvelli sáttar sem fól í sér tiltekin samrunaskilyrði. Í töflu 3.1 er yfirlit um þau samrunamál. Nánara yfirlit um ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins í samrunamálum er að finna í kafla 4 og í viðaukum.

Tafla 3.1 Samrunar sem voru samþykktir á grundvelli skilyrtra sáttta 2018–20

Heiti	Ákvörðun	Sölu-skilyrði	Málshraði (virkir dagar)
<i>Kaup Horns III slhf. á 40% hlut í Bílaleigu Flugleiða ehf.</i>	10/2018	Nei	21
<i>Kaup Eldeyjar TLH hf. á Sportköfunarskóla Íslands</i>	3/2019	Nei	41
<i>Kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas hf. á tilteknum eignum Drafnarfells ehf.</i>	33/2020	Nei	37
<i>Kaup Árvakurs hf. og 365 miðla hf. á öllu hlutafé í Póstmiðstöðinni ehf.</i>	2/2019	Nei	89
<i>Breyting á yferráðum Stál í stál ehf.</i>	21/2018	Nei	30
<i>Samruni Kjarnafæðis hf. og Norðlenska matborðsins ehf.</i>	12/2021	Já	147
<i>Kaup SID ehf. á öllu hlutafé í Lyfju hf.</i>	1/2019	Nei	66
<i>Yfirtaka Arion banka hf. á TravelCo hf.</i>	31/2019	Nei	57
<i>Samruni N1 hf. og Festi hf.</i>	8/2019	Já	52
<i>Kaup Haga hf. á öllu hlutafé í Olíuverzlun Íslands hf.</i>	9/2019	Já	112
<i>Kaup Olíuverzlunar Íslands ehf. á Mjöll-Frigg ehf.</i>	17/2020	Nei	91

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Í reglum um málsmeðferð í samrunamálum kemur fram að forsenda þess að ljúka megi máli með sátt sé að samrunaaðilar leggi fram heildstæðar tillögur að skilyrðum sem ætlað er að leysa með fullnægjandi hætti möguleg samkeppnisleg vandamál sem annars myndu leiða af samruna. Í reglunum er tekið fram að skilyrði sem snúa að gerð markaðarins, kalla ekki á viðvarandi eftirlit og leysa varanlega hið samkeppnislega vandamál hafi að jafnaði meira vægi í efnismati Samkeppniseftirlitsins. Með öðrum orðum hefur meiri áhersla verið lögð á að nýta skilyrði sem hafa áhrif á markaðsgerð (e. *structural*) frekar en skilyrði sem taka til hegðunar viðkomandi aðila (e. *behavioral*). Dæmi um skilyrði sem hafa áhrif á markaðsgerð eru söluskilyrði, þ.e. þegar samrunaaðilar undirgangast að selja tilteknar eignir. Sem dæmi um hegðunarskilyrði má nefna að samrunaaðilar hafa skuldbundið sig til að veita keppinautum sínum aðgengi að þjónustu og vöru án mismunar í viðskiptakjörum. Benda verður á að í þeim málum þar sem sett voru söluskilyrði fyrir samþykkt samrunans á tímabilinu 2018–20 voru einnig sett einhverskonar hegðunarskilyrði. Almennt má segja að þau mál hafa verið umfangsmikil og reynst erfið úrlausnar.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar vísaði Samkeppniseftirlitið til þess að skilyrði sem sett væru um markaðsgerð væru almennt talin líklegri til að skila árangri en hegðunarskilyrði og það umframvægi sem þeim væri veitt væri í samræmi við framkvæmd samrunaefirlits í Evrópurétti, sbr. [tilkynningu](#) framkvæmdastjórnar ESB um skilyrði í samrunamálum sem er ætlað að skýra nánar framkvæmd reglugerða EB nr. 802/2004 og EB nr. 139/2004. Fulltrúar ESA tóku undir þessa afstöðu Samkeppniseftirlitsins á fundi með Ríkisendurskoðun vegna þessarar úttektar og bentu á að skilyrði um markaðsgerð væru algengari og væru almennt talin líklegri til árangurs

samkvæmt rannsóknnum. Í því sambandi mætti t.d. líta til [niðurstaðna norskra](#) rannsókna á íhlutunum samkeppniseftirlitsins í Noregi í samrunamálum á tímabilinu 2004–21.

Athygli vekur að samkvæmt fyrrnefndri rannsókn er í raun töluverður breytileiki í nálgun EES ríkja varðandi samrunaefirlit þó svo að löggjöfin sé að miklu leyti samræmd. Til dæmis grípa norsk samkeppnisyfirvöld hlutfallslega oftast til íhlutana en þekkist í öðrum evrópskum sam-
burðarlöndum. Eins og fjallað er nánar um í kafla 5 er tíðni inngripa vegna samrunamála á Íslandi margföld á við það sem er í nágrannaríkjum. Samkvæmt álit fulltrúa ESA hvað þetta varðar er ekki óeðlilegt að oftast komi til íhlutana eftir því sem markaðir eru minni og samkeppni takmarkaðri. Við þær aðstæður eru samrunar fyrirtækja að jafnaði líklegri til að hafa áhrif á þau sjónarmið sem eru fólgin í markmiðum samkeppnislöggjafarinnar.

Þó svo að Samkeppniseftirlitið fylgi því eftir að þau skilyrði sem sett eru fram í sáttum samrunaaðila séu virt hefur stofnunin ekki metið árangur skilyrðanna með reglubundnum hætti eða skilgreint ákveðin árangursviðmið. Í því sambandi er rétt að nefna að slíkt mat felur í sér umtalsverðar áskoranir og hefur einkum verið framkvæmt með tilfallandi rannsóknnum. Samkvæmt greinargerð Samkeppniseftirlitsins vegna úttektar Ríkisendurskoðunar er unnið að greiningu á árangri íhlutana í samkeppnismálum sem komu inn á borð eftirlitsins frá árinu 2008 og fram að árinu 2019. Ætlunin er að nýta niðurstöður þessarar rannsóknar við áframhaldandi beitingu og mótun skilyrða í samrunamálum. Hafa verður í huga að ekki er raunhæft að meta árangur skilyrða og áhrif þeirra á samkeppnisskilyrði viðkomandi markaða fyrr en að nokkrum árum liðnum.

Áhrif skilyrða geta tekið langan tíma að koma fram

Kjötafurðastöðvarnar Kjarnafæði, Norðlenska matborðið og SAH afurðir komust að samkomulagi um samruna fyrirtækjanna í [júlí 2020](#). Samruninn var tilkynntur til Samkeppniseftirlitsins og lögbundnir tímafrestir tóku að líða þegar fullbúin samrunatilkynning barst þann 10. september 2020. Hann var samþykktur með skilyrðum sem gerð voru í sátt við samrunaaðila með ákvörðun [nr. 12/2021](#), dags. 13. apríl 2021. Þann 20. júlí 2021 [tilkynntu](#) fyrirtækin að skilyrðin hefðu verið uppfyllt. Þá fyrst gat sameiningarferlið hafist að fullu, einu ári eftir að félögin greindu fyrst frá samkomulagi sínu.

Fyrstu merki um áhrif samrunans á rekstur fyrirtækjanna geta komið opinberlega fram við skil ársreiknings sameinaðs félags fyrir árið 2022, sem gera má ráð fyrir að geti orðið fyrsta heila rekstrarár félagsins. Skilafrestur ársreikninga fyrir það ár er skv. lögum eigi síðar en 1. september 2023. Þá verða liðin rúm þrjú ár frá því að samkomulag um samrunann var undirritað. Hvaða áhrif samruninn mun hafa á keppinauta félagsins og markaðinn í heild sinni getur mögulega komið fram fyrr en þá getur jafnframt verið erfitt að meta með vissu tiltekin áhrif hans og jafnframt liðið lengri tími þar til áhrif koma fram. Þetta dæmi sýnir að það er fyrst að nokkrum árum liðnum sem hægt er að gera tilraun til að leggja viðhlítandi mat á áhrif skilyrða.

Í fyrrnefndri rannsókn á íhlutunum norskra samkeppnisyfirvalda í samrunamálum kom fram að skýr þörf væri á að afla frekari upplýsinga um áhrif og árangur skilyrða. Það gildir því ekki aðeins á Íslandi að upplýsingar um ábata vegna íhlutana í samrunamálum séu fábrotnar. Að mati Ríkisendurskoðunar hlýtur að vera sérstaklega mikilvægt að kanna árangur þessa héraendis með hliðsjón af hlutfallslega miklum fjölda samrunamála og tíðni inngripa. Rannsóknir á áhrifum samrunaskilyrða ættu að fara fram með reglulegum hætti og styðja við greiningu Samkeppniseftirlitsins á efnahagslegum ábata af íhlutunum á sviði samrunamála í samræmi við leiðbeiningar OECD, sbr. kafla 3.1.5. Slíkar upplýsingar væru gagnlegar þegar kemur að mótun áherslna í starfsemi Samkeppniseftirlitsins og málaflokksins til framtíðar, m.a. hvað snýr að skilgreiningu veltumarka og forgangsröðun verkefna.

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við hagaðila, þ. á m. aðila sem höfðu gengist undir skilyrtar sættir vegna samrunamála, kom fram að í sumum tilvikum hefði mátt undirbúa og skilgreina samrunaskilyrði betur. Í sumum tilvikum hafi jafnvel reynst óljóst hvernig ætti að ná þeim fram, þau hafi úrelst vegna óvæntrar þróunar á markaði eða reynst hafa takmarkaða þýðingu í raun. Dæmi voru um að upplifun samrunaaðila væri sú að sættir og skilyrði þeirra væru sett þannig fram að fyrirtækin hefðu í raun lítið um þau að segja þrátt fyrir að þeim hafi verið gert að koma með tillögur þar um. Einnig komu fram almennari sjónarmið um að gagnsæi og fyrirsjáanleika í málsmeðferð þurfi að bæta, t.a.m. væru ekki haldnar fundargerðir á stöðfundum sem leitt gæti til misskilnings um framgang málsins. Þá komu fram efasemdir um að ákvarðanir um að mál þörfnuðust frekari rannsóknar eftir I. fasa væru nægilega vel rökstuddar. Á hinn bóginn komu einnig fram sjónarmið um að aðkoma Samkeppniseftirlitsins hafi verið með jákvæðum hætti og að úrlausnir samrunamála og sett skilyrði hafi verið málefnaleg og vel skilgreind.

Í umsagnarferli þessarar skýrslu vísaði Samkeppniseftirlitið á bug ásökunum um að samrunaaðilar hefðu í raun lítið að segja um þau skilyrði sem sættir fælu í sér. Samkeppniseftirlitið hefur í svörum sínum og athugasemdum vegna þessarar úttektar lagt áherslu á að skilyrði sátta séu í meginatriðum lögð fram af aðilunum sjálfum og að þeir eigi fulla aðkomu að mótun þeirra á öllum stigum. Þá leitist stofnunin við að gera aðilum ljóst frá upphafi hvaða réttaráhrif sáttaviðræður hafa og að þeim sé á öllum stigum unnt að draga fyrirhugaðan samruna til baka eða láta reyna á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er til mikils að vinna að Samkeppniseftirlitið leggi enn frekari áherslu á leiðbeiningar og samtali við samrunaaðila í því skyni að tryggja eins og frekast er unnt að samrunaaðilar vinni að fullnustu skilyrðanna af heilum hug, að gagnkvæmur skilningur sé fyrir hendi um bæði hvað þau fela í sér og hvernig leggja beri mat á framgang þeirra. Mat á árangri settra skilyrða er grundvöllur þess að bæta megi árangur við beitingu þeirra til framtíðar.

4 Meðferð samrunamála

4.1 Samrunaefirlit

Samkeppniseftirlitið hefur eftirlit með samrunum fyrirtækja sem falla undir ákvæði 17. gr. og 17. gr. a. til e. samkeppnislaga nr. 44/2005. Stofnuninni ber m.a. að rannsaka tilkynningarskylda samruna og komast að niðurstöðu innan lögbundinna tímamarka. Við sameiningu fyrirtækja eða þegar eitt fyrirtæki nær yfirráðum, beint eða óbeint, yfir öðru þarf stofnunin að meta hvort samrunafyrirtækin muni ná markaðsráðandi stöðu, hvort markaðsráðandi staða muni styrkjast eða hvort samkeppni á viðkomandi markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Við samkeppniskandi samruna ber stofnuninni að grípa til íhlutunar, þ.e. með ógildingum samruna eða skilyrtu samþykki. Almennt þurfa skilyrðin að vera þess eðlis að þau eyði samkeppnishömlum sem annars hefðu stafað af samruna og beinir stofnunin því jafnan til samrunaaðilanna sjálfra að leggja fram tillögur að skilyrðum.

Samrunaefirlit snýst um að koma í veg fyrir samkeppnishindranir sem leiða af breyttri gerð og virkni markaða vegna samruna og/eða yfirtöku fyrirtækja. Mikilvægir almannahagsmunir eru þar undir og því brýnt að samrunar sem teljast samkeppnishamlandi gangi ekki í gegn. Eftirlitið er því í vissum skilningi fyrirbyggjandi og krefst þess að meðalhófs sé gætt við framkvæmd þess.



Samruni telst hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar

1. Þegar tvö eða fleiri fyrirtæki eða hluti úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt renna saman.

2. Þegar fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki.

3. Þegar aðilar eða fyrirtæki ná beinum eða óbeinum yfirráðum, í heild eða hluta, yfir öðrum aðila eða fyrirtæki, með kaupum á verðbréfum eða eignum, með samningi eða öðrum hætti.

4. Með stofnun fyrirtækis um sameiginlegt verkefni sem gegnir til frambúðar allri starfsemi sjálfstæðrar efnahagseiningar.

Sjá ítarlegri skilgreiningar í 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga

4.1.1 Lögbundin tímamörk

Samkeppniseftirlitið skal innan 25 virkra daga tilkynna þeim aðila sem sent hefur stofnuninni fullnægjandi samrunatilkynningu ef hún telur ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samruna. Ef tilkynning berst ekki aðila innan tilskilins frests getur Samkeppniseftirlitið ekki ógilt samrunann. Ef upplýsingar sem fylgja tilkynningu (samrunaskrá) eru ófullnægjandi byrjar frestur að líða fyrsta virka dag eftir að fullnægjandi upplýsingar berast. Þessi 25 virkra daga tímafrestur er nefndur I. fasi rannsóknar (sjá mynd 4.1).

Ef stofnunin telur ástæðu til frekari rannsóknar færist málsmeðferðin í svokallaðan II. fasa. Ákvörðun um samruna skal skv. samkeppnislögum liggja fyrir eigi síðar en 90 virkum dögum eftir að tilkynning hefur verið send þeim aðila sem tilkynnti um samruna. Í samkeppnislögum er ekki mælt fyrir um sérstök skilyrði sem samruni þarf að uppfylla svo heimilt sé að fram fari frekari rannsókn í II. fasa.

Eins og að framan greinir beinir Samkeppniseftirlitið því jafnan til samrunaaðilanna sjálfra að leggja fram tillögur um skilyrði. Ef samrunaaðilar sem óska eftir sáttaviðræðum við Samkeppniseftirlitið leggja fram möguleg skilyrði vegna samruna á 55. virka degi rannsóknar eftir að tilkynning var send þeim aðila sem tilkynnti um samruna, eða síðar, framlengist frestur til rannsóknar sjálfkrafa um 15 virka daga. Óski samrunaaðilar þess er stofnuninni heimilt að framlengja framangreinda fresti til rannsóknar samruna um allt að 20 virka daga. Þá er endurskoðun samrunamáls eftir ógildingu áfrýjunarnefndar samkeppnismála eða dómstóla vegna formgalla á málsmeðferð bundin lögbundnum tímafresti sem eru 30 virkir dagar eftir ógildingu á ákvörðun stofnunarinnar. Frestir byrja að líða fyrsta virka dag eftir viðkomandi tímamörk.

Samkeppniseftirlitið hefur [bent á](#) að samanburður á milli landa á lögbundnum tímafrestum segi takmarkaða sögu ef ekki er tekið tillit til mismunandi verklags við forviðræður í einstökum löndum. Fjallað er nánar um forviðræður (e. *pre-notification talks*) í kafla 5.5.1. Þá telur stofnunin að breytingar sem gerðar voru á tímafrestum samrunarannsóknna við gildistöku laga nr. 103/2020 séu til þess fallnar að bæta samrunarannsóknir og skýra farveg þeirra. Viðbótarfrestir séu þannig að verulegu leyti á forræði samrunaaðila og hafi þeir í ákveðnum tilvikum verið nýttir. Hins vegar telur stofnunin einnig að það sé tilefni til aðgerða einkum af hennar hálfu til að hraða meðferð mála bæði eftirlitinu og samrunaaðilum til hagsbóta þ.m.t. með bættum leiðbeiningum um forviðræður og hagfræðilega nálgun, rafrænni samskiptagátt o.fl.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið fylgi eftir raunhæfum aðgerðum til að hraða málsmeðferð, t.d. með leiðbeiningum um forviðræður og vinni áfram í því að leita leiða til að bæta málshraða.

Mynd 4.1 Verklagsregla um framvindu samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu

Virkir dagar



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Stöðvun tímafresta

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.



4.1.2 Lögbundin veltumörk

Samkvæmt a- og b-liðum 1. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga er skylt að tilkynna samruna til Samkeppniseftirlitsins þegar sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er 3 ma.kr. eða meira á Íslandi og að minnsta kosti tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafa a.m.k. 300 m.kr. ársveltu á Íslandi hvert um sig. Fram að gildistöku laga nr. 103/2020 um breytingu á samkeppnislögum í júní 2020 var skylt að tilkynna samruna þegar sameiginleg heildarvelta á Íslandi nam 2 ma.kr. eða meira og að minnsta kosti tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild áttu að samruna höfðu a.m.k. 200 m.kr. ársveltu á Íslandi hvert um sig. Þess má geta að ef fjölmiðlaveita sem veltir meira en 100 m.kr. á aðild að samruna er hann tilkynningarskyldur til Samkeppniseftirlitsins, sbr. 62. gr. b. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla.

Samruni er tilkynningarskyldur ef...

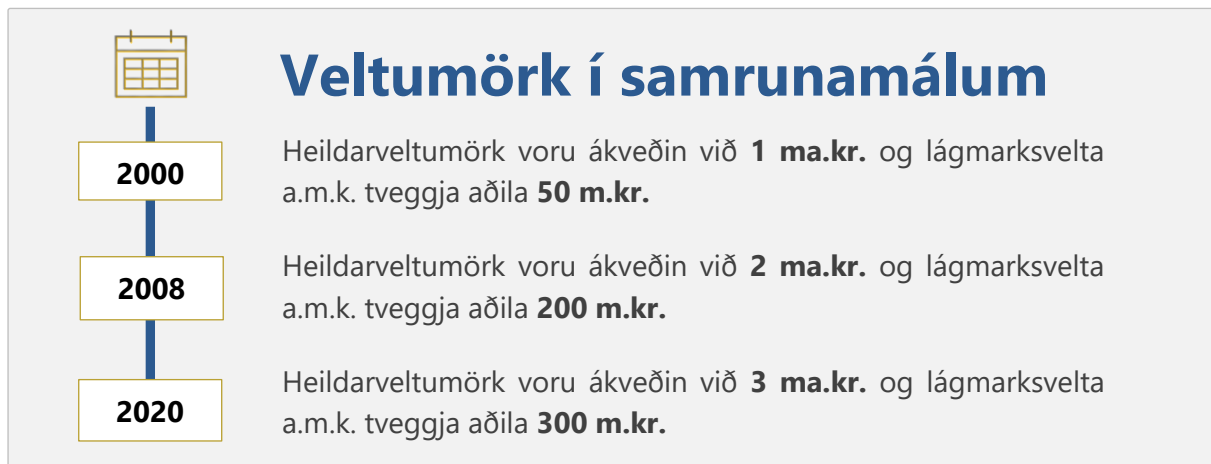


- Sameiginleg heildarvelta** viðkomandi fyrirtækja er **3 ma.kr eða meira** á Íslandi og
- að minnsta kosti **tveir samrunaaðilar velta 300 m.kr. eða meira** á Íslandi eða
- að **fjölmiðlaveita sem veltir meira en 100 m.kr.** á aðild að samrunanum.

Samkeppniseftirlitið getur krafðið samrunaaðila um samrunatilkynningu þrátt fyrir að framangreind skilyrði um veltumörk séu ekki uppfyllt ef sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er meiri en 1,5 ma.kr. á ári og stofnunin telur verulegar líkur á að samruni þeirra sem þegar hefur átt sér stað geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni. Hafa verður í huga að fram að þeim breytingum sem voru gerðar á samkeppnislögum árið 2020 var miðað við 1 ma.kr. á ári í þessu sambandi. Samkeppniseftirlitið nýtt sér þessa heimild alls fjórum sinnum árin 2018–20. Ef aðilar samruna sem ekki eru tilkynningarskyldir skv. a- og b-liðum 1. mgr. 17. gr. a. greina stofnuninni frá því skriflega að samruni hafi átt sér stað skal hún skv. 4. mgr. 17. gr. b. ákveða

innan 15 virkra daga hvort beita skuli fyrirnefndri heimild til að krefja samrunaaðila um tilkynningu.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (þáverandi fagráðuneyti Samkeppniseftirlitsins) um hvort unnar hefðu verið greiningar á áhrifum þess ef lögbundin veltumörk væru ákvörðuð við aðrar fjárhæðir en kveðið hefði verið á um með lögum nr. 103/2020 um breytingar á samkeppnislögum. Í svari sínu vísaði ráðuneytið til umfjöllunar í greinargerð lagafrumvarpsins þar sem færð voru rök fyrir hækkun veltumarkanna. Samkvæmt því var horft til verðlagsbreytinga, fjölda tilkynntra samrunamála liðinna ára, íhlutunarhlutfalls eftir veltubílum og heimildar Samkeppniseftirlitsins til að kalla eftir samrunatilkynningu vegna samruna sem uppfyllir ekki veltumörk.



Samkeppniseftirlitið hafði að ósk ráðuneytisins tekið saman minnisblað um samrunaákvæði samkeppnislega í nóvember 2018 þar sem m.a. voru teknar saman upplýsingar um dreifingu þeirra 156 samruna sem komu til umfjöllunar stofnunarinnar á tímabilinu 2012–17 eftir heildarveltu samrunaaðila og hversu margir þeirra sættu íhlutun af hálfu eftirlitsins. Samkvæmt þeim upplýsingum hefðu hæstu hlutföll íhlutunar verið í stærstu samrunamálunum, eða í um 40% mála þar sem heildarvelta samrunaaðila var meiri en 15 ma.kr. Íhlutunarhlutfallið var mun lægra þegar litið var til samrunamála þar sem heildarveltan var minni en 3 ma.kr., eða um 13%. Af þessu mætti draga þá ályktun að í íslensku atvinnulífi gætu samrunar verið samkeppnishindrandi þótt velta viðkomandi aðila væri lág. Sömu upplýsingar voru lagðar fram í minnisblaði ráðuneytisins til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um samrunamál þegar nefndin fjallaði um fyrirnefnt frumvarp í mars 2020.

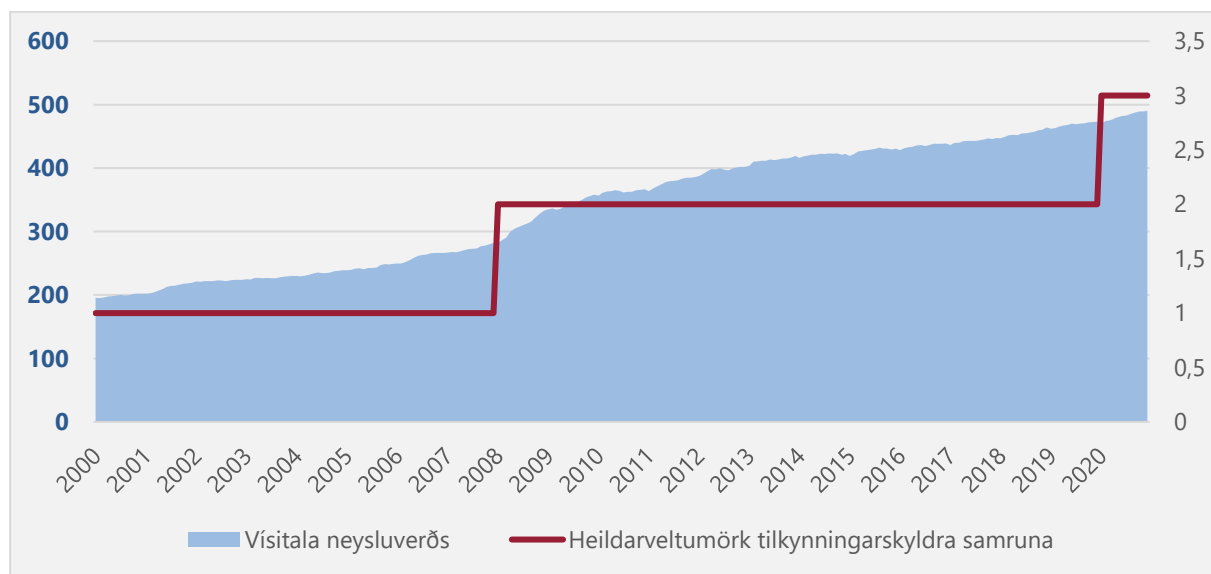
Í minnisblaði Samkeppniseftirlitsins var jafnframt bent á að ef þágildandi veltumörk, sem voru lögfest árið 2008, hefðu fylgt verðlagsþróun væru þau um 3 ma.kr. hvað snýr að heildarveltu og um 300 m.kr. hvað snýr að lágmarksveltu a.m.k. tveggja samrunaaðila. Að teknu tilliti til þessa, fyrrgreindra upplýsinga um íhlutunarhlutfall eftir veltubílum og að því gefnu að Samkeppniseftirlitið héldi heimild sinni til að kalla eftir tilkynningu þó veltumörkin væru ekki uppfyllt, væri það málefnalegt að mati stofnunarinnar að hækka veltumörkin í samræmi við verðlagsþróun. Áætlaði Samkeppniseftirlitið að tilkynningarskyldum samrunum myndi fækka um 15–20% með þessari breytingu. Rétt er að benda á að auk þess sem veltumörkin voru hækkuð með lögum nr. 103/2020 var heimild Samkeppniseftirlitsins til að kalla eftir

tilkynningum á grundvelli 3. mgr. 17. gr. laganna breytt á þá leið að sameiginleg heildarvelta samrunaaðila þarf að vera meiri en 1,5 ma.kr í stað 1 ma.kr. fyrir breytinguna.

Eðli málsins samkvæmt liggja ekki fyrir heildstæðar upplýsingar um hversu margir samrunar hafa átt sér stað sem uppfylla ekki lengur viðmið um tilkynningarskyldu. Ekki er tímabært að meta áhrifin af breytingunni m.t.t. til fjölda samrunamála sem koma á borð Samkeppnis-eftirlitsins. Þó má benda á að árið 2021 lauk Samkeppniseftirlitið við rannsókn 45 samrunamála sem er töluverð fjölgun miðað við fyrri ár.

Frá því að veltumörk samrunamála voru fyrst ákvörðuð í þágildandi samkeppnislögum nr. 107/2000 hefur einkum verið vísað til verðlagsbreytinga og þeirrar forsendu að markaðs-aðstæður á Íslandi séu um margt sérstakar, þar sem markaðir eru smáir og þar með þau fyrirtæki sem á þeim starfa. Veltumörkin ættu því að vera með lægra móti í samanburði við önnur lönd þar sem samrunar gætu verið samkeppnishindrandi þótt velta viðkomandi aðila væri lág. Í raun hefur ekki verið horft til annarra þátta en verðlagsþróunar, nema að takmörkuðu leyti, þegar veltumörkum hefur verið breytt. Mynd 4.2 sýnir þróun vísitölu neysluerðs borið saman við heildarveltumörk tilkynningarskyldra samruna frá 2000 til ársloka 2020.

Mynd 4.2 Heildarveltumörk tilkynningarskyldra samruna 2000–20 í ma.kr. borið saman við vísitölu neysluerðs



Heimild: Gildandi samkeppnislög hvers tíma og Hagstofa Íslands

Veltumörk á Íslandi eru umtalsvert lægri samanborið við hin Norðurlöndin að Færeyjum undanskildum. Í Danmörku er þau tæplega sexfalt hærri en á Íslandi en í Noregi og Svíþjóð eru þau rúmlega fjórfalt hærri. Í umfjöllun um veltumörk hafa samkeppnisyfirvöld á Íslandi fært rök fyrir því að eðlilegt sé að skoða þau í samhengi við landsframleiðslu (e. *Gross Domestic Product*) til að endurspeglar möguleg samrunaáhrif miðað við hlutfallslega stærð markaða. Við skoðun á veltumörkum sem hlutfalli af stærð hagkerfisins, sbr. yfirlit í töflu 4.1, kemur fram að veltumörk tilkynningarskyldra samruna eru mun hærri bæði í Finnlandi og í Færeyjum, en lægri í Svíþjóð, Danmörku og Noregi. Samrunar sem eru hlutfallslega jafnstórir miðað við stærð hagkerfisins

þyrfti því ekki að tilkynna í Færeyjum eða Finnlandi þótt þess þyrfti hér á landi. Þessu er öfugt farið ef litið er til Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar.

Tafla 4.1 Veltumörk vegna tilkynningarskyldra samruna á Norðurlöndunum

	Veltumörk a.m.k. tveggja samrunaaðila	Heildarveltumörk	Hlutfall af vergri landsframleiðslu 2020
Ísland	300 m. ISK	3 ma. ISK (22,9 m. USD)	0,11 %
Danmörk	100 m. DKK	900 m. DKK (127,3 m. USD)	0,04 %
Noregur	100 m. NOK	1 ma. NOK (106,2 m. USD)	0,03 %
Finnland	20 m. EUR	350 m. EUR (368,3 m. USD)	0,14 %
Svíþjóð	200 m. SEK	1 ma. SEK (101,2 m. USD)	0,02 %
Færeyjar	15 m. DKK	75 m. DKK (10,6 m. USD)	0,34 %

Heimild: Samkeppnislög viðkomandi ríkja og [vefur Alþjóðabankans í maí 2022](#)

Viðeigandi skilgreining veltumarka í samrunamálum af hálfu löggjafans er einkar mikilvæg m.a. vegna þess að fjöldi þeirra ræður miklu um verkefnaálag Samkeppniseftirlitsins. Séu mörkin ákvörðuð of lágt getur það komið með neikvæðum hætti niður á getu stofnunarinnar til að sinna öllum lögbundnum verkefnum sínum með markvissum, hagkvæmum og skilvirkum hætti í samræmi við faglega forgangsröðun verkefna m.t.t. áhættu og ábata. Séu þau ákvörðuð of hátt getur það leitt til þess að samkeppnishamlandi samrunar eigi sér stað og skaði þá hagsmuni almennings og atvinnulífs sem samkeppnislöggjöfni er ætlað að standa vörð um. Enda geta verið þess dæmi að smærri fyrirtæki með lága veltu séu í ráðandi stöðu á tilteknum mörkuðum.

Ríkisendurskoðun bendir á að þær greiningar á forsendum veltumarka sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vísar til fela í sér mjög takmarkað mat á hvaða áhrif það hefði á starfsemi Samkeppniseftirlitsins að hækka eða lækka veltumörkin m.t.t. getu stofnunarinnar til að sinna öðrum lögbundnum verkefnum og hver áhrif þess yrðu á árangur og ábata starfseminnar í heild með tilliti til markmiða samkeppnislaga. Álag vegna samrunamála hefur dregið verulega úr tækifærum stofnunarinnar til að sinna rannsóknum á sviði markaðsmisnotkunar og samráðs sem hafa ekki síður en samrunamál mikil áhrif á samkeppnisaðstæður.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar var bent á að þeir mælikvarðar sem hefðu verið nýttir til að ákvarða veltumörkin væru ekki fullkomnir, og erfitt væri að áætla álag á starfsemi Samkeppniseftirlitsins vegna rannsókna samrunamála, sérstaklega í ljósi þess að umfang rannsókna fer ekki síður eftir markaðsaðstæðum á viðkomandi mörkuðum en eftir veltu samrunaaðila. Að mati ráðuneytisins verði að finna ákveðinn milliveg þar sem of há veltumörk auka hættu á samkeppnishamlandi samrunum en of lág veltumörk fela í sér óþarfa byrði fyrir atvinnulífið og gera Samkeppniseftirlitinu erfiðara um vik að sinna verkefnum sínum á skilvirkan og árangursríkan hátt. Að mati ráðuneytisins hafi það tekist.

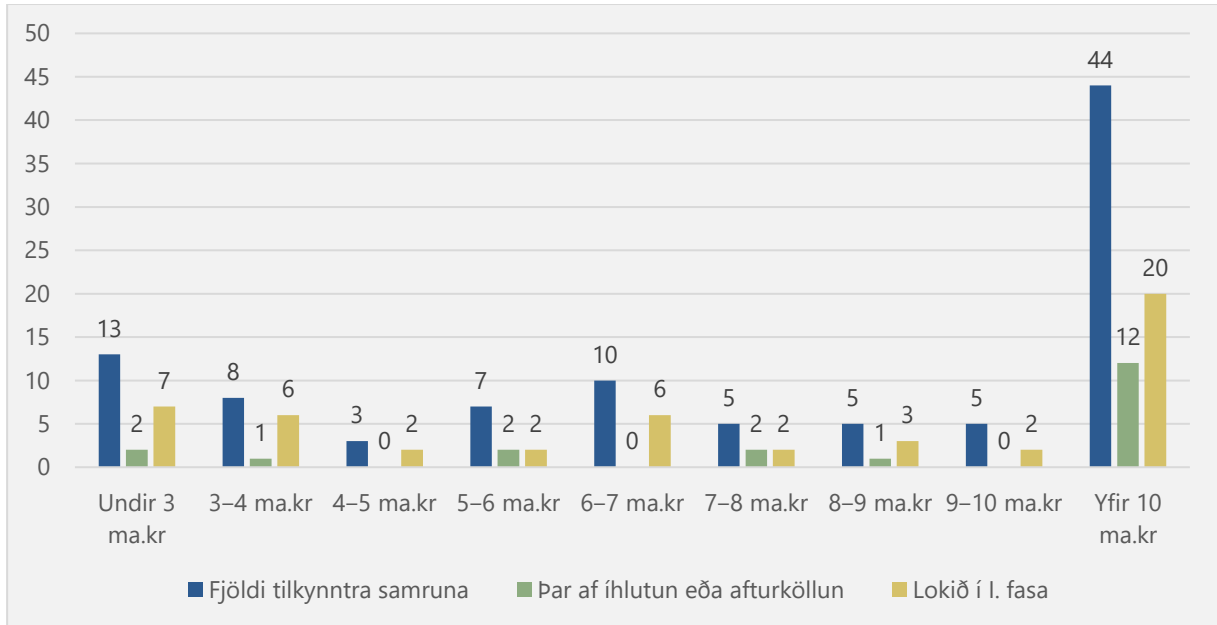
Ríkisendurskoðun telur að ráðuneyti samkeppnismála, í samstarfi við Samkeppniseftirlitið, þurfi að greina með ítarlegri hætti áhrif af breyttri skilgreiningu veltumarka á starfsemi Samkeppniseftirlitsins í heild og m.t.t. áhættu og ábata af heildarstarfsemi stofnunarinnar. Í því felst að horfa bæði til verndarhagsmuna samrunaákvæða samkeppnislagna en einnig þeirra hagsmuna og mögulegs ábata fyrir atvinnulíf og almenning sem eru fólgirnir í eftirliti með ólögum samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Verði framhald á því að horft sé til almennrar verðlagsþróunar við ákvörðun veltumarka er ástæða til að þau séu endurskoðuð með tíðari hætti en verið hefur.

Samkeppniseftirlitið ítrekaði í svörum til Ríkisendurskoðunar að nauðsynlegt kunni að vera að beita íhlutun og setja skilyrði fyrir samrunum á mjög breiðu veltubili. Almennt séð séu þó minni líkur á að samrunar raski samkeppni eftir því sem fyrirtæki eru minni. Til að kanna hvort gildandi veltumörk séu rétt skilgreind geti verið gagnlegt að skoða hvort eðlismunur sé á niðurstöðum samrunarannsóknna eftir stærð fyrirtækjanna sem í hlut eiga. Mjög hátt hlutfall samruna í tilteknum stærðarflokki sem heimilaðir eru án skilyrða eða eru heimilaðir í I. fasa rannsóknar geti gefið til kynna að skynsamlegt væri að hækka veltumörkin. Þó þurfi að hafa í huga að samrunareglur, framkvæmd þeirra og eftirlit samkeppnisyfirvalda hafi varnaðaráhrif sem birtist í því að fyrirtæki ákveða að framkvæma ekki samruna sem þau vita að geti skaðað samkeppni eða breyta samrunaáformum sínum með það í huga. Jafnframt væru samrunar á lægri veltubilum almennt auðveldari í úrvinnslu og álag vegna þeirra á starfsemi eftirlitsins takmarkað í heildarsamhengi.

4.1.3 Afdrif samrunamála eftir veltuflokkum 2018–20

Af þeim 100 samrunum sem tilkynntir voru til Samkeppniseftirlitsins á árunum 2018–20 nam heildarvelta samrunaaðila minna en 3 ma.kr. í 13 tilvikum (sjá mynd 4.3). Þar af lauk 11 málum (85%) án íhlutunar. Um var að ræða fjögur mál árið 2018, sjö árið 2019 og tvö árið 2020. Sjö málanna lauk án íhlutunar í I. fasa rannsóknar. Í fjórum tilvikum var samruni heimilaður án íhlutunar í II. fasa rannsóknar, í einu var samruni ógiltur og í öðru var samrunatilkynning dregin til baka.

Mynd 4.3 Fjöldi tilkynntra samruna eftir heildarveltu árin 2018–20*



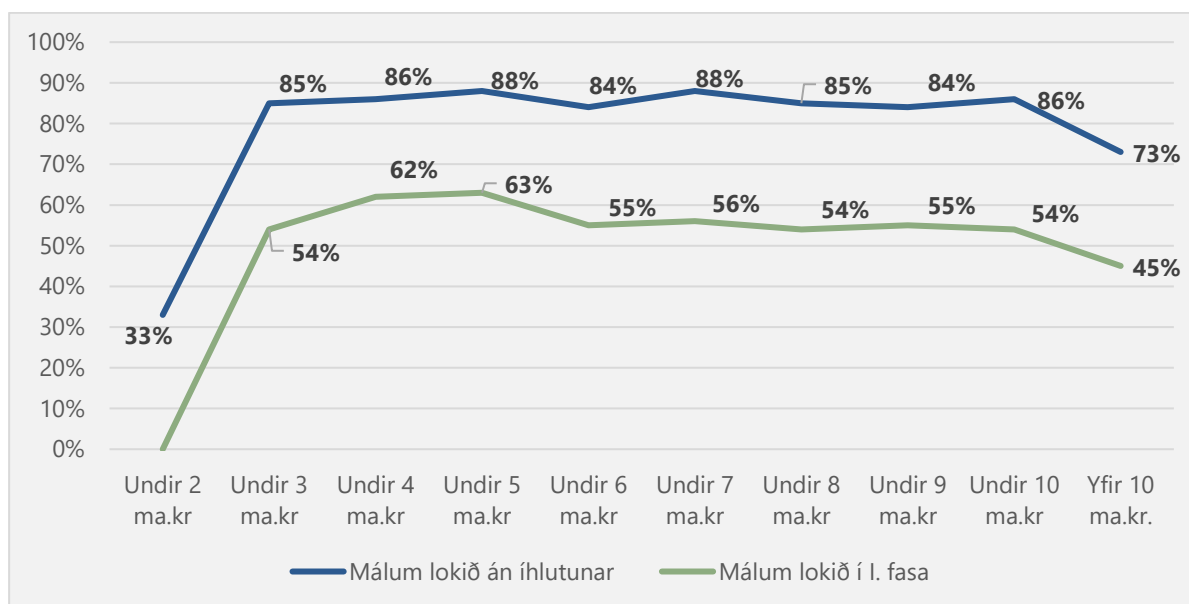
*Í tilvikum þar sem velta í samrunaskrá var gefin upp í erlendum gjaldmiðli voru fjárhæðir færðar í íslenskar krónur á meðaltalsgengi viðkomandi árs.

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Af tölum Samkeppniseftirlitsins að dæma virðist ekki hafa verið fylgni í hlutfalli samrunamála sem lauk án íhlutunar eftir því sem hámarksgildi heildarveltu er hnikað til. Hlutfall mála sem lauk án íhlutunar var um 84–88% sama hvort um var að ræða samrunamál með heildarveltu á bilinu 3 til 4 ma.kr. eða 8 til 9 ma.kr. Hlutfallið var þó lægra í málum með heildarveltu yfir 10 ma.kr. en í þeim stærðarflokki lauk málum án íhlutunar í 73% tilfella.

Hlutfall samrunamála sem lauk í II. fasa rannsóknar var hæst á veltubilinu þrjú til fimm ma.kr. eða 62–63%. Í öðrum veltuflokkum var hlutfallið á bilinu 54–56% nema í málum með heildarveltu yfir 10 ma.kr. Þar nam hlutfallið 45% líkt og sjá má á mynd 4.4.

Mynd 4.4 Hlutfall samrunamála 2018–20 sem lauk án íhlutunar eða í I. fasa eftir heildarveltu samrunaaðila



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Á árunum 2018–20 voru alls 14 samrunamál tekin til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu sem hefðu ekki uppfyllt núverandi veltumörk sbr. töflu 4.2. Þar er kveðið á um að a.m.k. tvö fyrirtæki sem aðild eiga að samruna þurfi að hafa a.m.k. 300 m.kr. ársveltu hvort um sig svo hann sé tilkynningarskyldur. Fimm slík samrunamál voru rannsökuð árið 2018, önnur fimm árið 2019 og fjögur árið 2020, sbr. yfirlit í töflu 4.3. Í 10 málum var velta annars stærsta samrunaaðilans á milli 200 og 300 m.kr. Íhlutun var beitt í einu slíku máli og umræddur samruni samþykktur með skilyrðum. Níu málanna lauk í I. fasa.

Tafla 4.2 Fjöldi samrunamála 2018–20 greint eftir veltu annars stærsta samrunaaðila

Velta annars stærsta samrunaaðila	Fjöldi mála	Málum lokið án íhlutunar		Málum lokið í I. fasa	
		Fjöldi	Prosent	Fjöldi	Prosent
<200 m.kr.	4	3	75%	1	25%
<300 m.kr.	14	12	86%	9	64%
<400 m.kr.	29	27	93%	19	66%
<500 m.kr.	37	34	92%	26	70%
<600 m.kr.	40	36	90%	26	65%
<700 m.kr.	47	41	87%	30	64%
<800 m.kr.	52	46	88%	33	63%
<900 m.kr.	54	48	89%	34	63%
<1 ma.kr.	57	51	89%	35	61%

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Tafla 4.3 Fjöldi samrunamála 2018–20 undir veltumörkum fyrir og eftir gildistöku laga nr. 103/2020

Heildarvelta samrunaaðila (sbr. a-lið 1. mgr. 17. gr. a.)	2018	2019	2020	Samtals
Veltumörk í lögum	2 ma.kr.	2 ma.kr.	2 / 3 ma.kr.	2 / 3 ma.kr.
Fjöldi mála undir veltumörkum eins og þau voru fyrir gildistöku laga nr. 103/2020 (2 ma.kr.)	-	1	2	3
- Þar af mál sem lauk án íhlutunar	-	1	-	1
- Þar af mál sem lauk í I. fasa	-	-	-	-
Fjöldi mála undir veltumörkum eins og þau eru eftir gildistöku laga nr. 103/2020 (3 ma.kr.)	4	7	2	13
- Þar af mál sem lauk án íhlutunar	4	7	-	11
- Þar af mál sem lauk í I. fasa	4	3	-	7
Velta annars stærsta samrunaaðila (sbr. b-lið 1. mgr. 17. gr. a.)				
Fjöldi mála undir veltumörkum eins og þau voru fyrir gildistöku laga nr. 103/2020 (200 m.kr.)	1	3	-	4
- Þar af mál sem lauk án íhlutunar	-	3	-	3
- Þar af mál sem lauk í I. fasa	-	1	-	1
Fjöldi mála undir veltumörkum eins og þau eru eftir gildistöku laga nr. 103/2020 (300 m.kr.)	5	5	4	14
- Mál sem lauk án íhlutunar	4	5	3	12
- Mál sem lauk í I. fasa	4	2	3	9

Heimild: Samkeppniseftirlitið

5 Samrunamál og úrvinnsla þeirra 2018–20

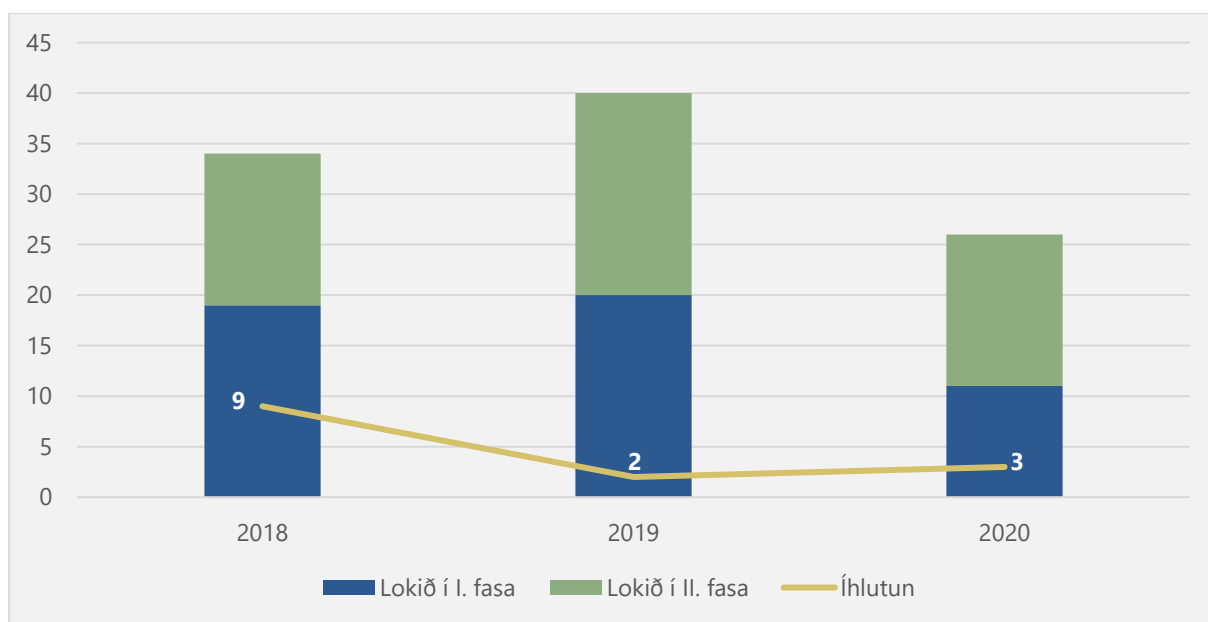
5.1 Fjöldi samrunamála

Á tímabilinu 2018–20 rannsakaði Samkeppniseftirlitið samtals 100 samrunamál (sjá mynd 5.1). Helmingi málanna lauk í I. fasa. Hlutfallið hélst svipað milli ára og árið 2018 lauk 19 málum, 55,9% af samrunamálum ársins, í þeim fasa. Hlutfallið fyrir 2019 var 50% (20 mál) og árið 2020 fækkaði samrunamálum nokkuð og lauk 42% þeirra (11 mál) í I. fasa. Samkvæmt Samkeppniseftirlitinu var ástæðan fyrir hærra hlutfalli mála í II. fasa árið 2020 sú að fleiri stærri og flóknari mál voru þá til meðferðar. Nýjar reglur nr. 1390/2020 um [tilkynningu og málsmeðferð samrunamála](#) tóku gildi árið 2020 og þar með lengdist mögulegur málsmeðferðartími í II. fasa um 20 daga. Aukið svigrúm var að sögn stofnunarinnar nýtt til ítarlegri rannsókna mála sem kröfðust íhlutunar.

100

Samrunamál
árin 2018–20

Mynd 5.1 Fjöldi samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu 2018–20 og tíðni íhlutana



Heimild: Samkeppniseftirlitið

5.1.1 Yfirlit um málsmeðferðartíma

Í töflu 5.1 er yfirlit um málsmeðferðartíma samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu árin 2018–20. Málshraðinn er tilgreindur í fjölda virkra daga og er gefinn upp fyrir öll samrunamál og fyrir mál sem lokið var í I. og II. fasa. Málsmeðferð stóð að meðaltali yfir í 47 virka daga á tímabilinu en miðgildi nam 29 virkum dögum. Árið 2018 var meðaltal virkra daga í meðferð samrunamála í I. og II. fasa 44 virkir dagar. Árið 2019 var meðaltalið 42 virkir dagar en 57 virkir dagar árið 2020. Meðaltal virkra daga í meðferð mála sem lauk í II. fasa það ár var 87 dagar.

Tafla 5.1 Málsmeðferðartími samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu árin 2018–20

	2018	2019	2020	2018–20
Meðalfjöldi virkra daga í meðferð (öll mál)	44	42	57	47
- Málum lokið í I. fasa (fjöldi daga)	21	19	15	19
- Málum lokið í II. fasa (fjöldi daga)	74	66	87	75
Miðgildi fjölda virkra daga í meðferð (öll mál)	26	29	58	29
- Málum lokið í I. fasa (fjöldi daga)	23	19	18	21
- Málum lokið í II. fasa (fjöldi daga)	70	68	90	70

Heimild: Samkeppniseftirlitið

5.1.2 Beiting íhlutana

Samkeppniseftirlitið beitti íhlutunum í 14 samrunamálum árin 2018–20. Árið 2018 voru tveir samrunar ógiltir en sjö samþykktir með skilyrðum. Enginn samruni var ógiltur árið 2019 en tveir samþykktir með skilyrðum. Árið 2020 var einn samruni ógiltur og tveir samþykktir með skilyrðum. Yfirlit um beitingu íhlutana kemur fram í töflu 5.2 þar sem er tilgreindur fjöldi mála og hlutfall mála þar sem beitt var íhlutun með ógildingu eða samrunaskilyrðum.

Tafla 5.2 Beiting íhlutana í samrunamálum árin 2018–20

	2018		2019		2020		Samtals	
Fjöldi samrunamála	34		40		26		100	
Engin íhlutun	25	73,5%	38	95,0%	23	88,5%	86	86%
Íhlutun	9	26,5%	2	5%	3	11,5%	14	14%
- Þar af ógilding	2	5,9%	0	0%	1	3,8%	3	3%
- Þar af skilyrði	7	20,6%	2	5%	2	7,7%	11	11%
Afturköllun samrunatilkynningar	2		2		2		6	

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Varðandi samanburð milli ríkja um beitingu íhlutana vísaði Samkeppniseftirlitið í svari til Ríkisendurskoðunar m.a. til tölfraðiupplýsinga frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD). Þar kemur fram að Samkeppniseftirlitið beitir íhlutunum hlutfallslega í meira mæli en systurstofnanir á hinum Norðurlöndunum. Jafnframt beitir stofnunin þeim hlutfallslega í meira mæli en samanlagt þau átta Evrópuríki sem OECD ber Ísland gjarnan saman við og kölluð eru *Viðmiðunarlönd B*. Um er að ræða Bretland, Danmörku, Finnland, Holland, Írland, Möltu, Noreg og Svíþjóð. Þá er hlutfall íhlutana hærra hér en í öllum OECD-ríkjunum samanlagt, eins og sjá má í töflu 5.3. Það misræmi sem er á milli töflu 5.2 og þeirrar tölfraði sem OECD hefur lagt fram varðandi tíðni íhlutana er vegna ólíkra forsendna og skilgreininga. OECD flokkar mál eftir því hvenær þeim lauk en við þessa úttekt voru mál flokkuð eftir upphafsári þeirra. Þá taka hlutfallstölur OECD mið af því að heildarfjöldi mála feli í sér þau mál þar sem samrunatilkynningar eru afturkallaðar

86%

samrunamála
lokið án
íhlutunar

en svo er ekki í töflu 5.2. Jafnframt kom í ljós þegar Samkeppniseftirlitið hafði drög að þessari skýrslu til umsagnar að OECD hefði ekki skráð eina ógildingarákvörðun stofnunarinnar árið 2020 sem skekkti niðurstöður þess árs.

Tafla 5.3 Tíðni íhlutana á Íslandi, hinum Norðurlöndunum og innan OECD

Niðurstaða rannsókna	2018	2019	2020
Án íhlutunar			
- Norðurlöndin (án Íslands)	95%	95%	96%
- Viðmiðunarlönd B	94%	94%	92%
- Ísland	79%	79%	79%
- Öll lönd OECD	97%	98%	97%
Íhlutunum beitt			
- Norðurlöndin (án Íslands)	4,3%	4,6%	2,7%
- Viðmiðunarlönd B	4,9%	5,3%	5,8%
- Ísland	20,6%	18,4%	12,5%
- Öll lönd OECD	2,1%	2,0%	1,9%
Tilkynning dregin til baka			
- Norðurlöndin (án Íslands)	0,7%	0,4%	0,9%
- Viðmiðunarlönd B	0,7%	1,0%	1,9%
- Ísland	0,0%	2,6%	8,3%
- Öll lönd OECD	0,4%	0,5%	0,7%

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Samkvæmt tölum OECD greip Samkeppniseftirlitið til íhlutunar vegna samruna fyrirtækja í 17,2% tilvika að meðaltali á árunum 2018–20. Hin Norðurlöndin gripu til þeirra í 3,9% tilfella að meðaltali og áðurnefnd viðmiðunarlönd B í 5,3% tilfella. Öll OECD-ríkin gripu til íhlutana í 2% tilfella að meðaltali.

Í kjölfar bankahrunsins túlkaði áfrýjunarnefnd samkeppnismála samrunaákvæði samkeppnislaga svo að eftirlitinu væri heimilt að setja bönkum skilyrði fyrir yfirtökum á atvinnufyrirtækjum, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli [nr. 18/2009](#). Á þeim grunni voru sett skilyrði í fjölda samrunamála sem vörðuðu yfirtökur banka og sjóða á þeirra vegum í atvinnufyrirtækjum. Heildarfjöldi sátta af þeim toga eru 5 af 11 sem gerðar voru í tengslum við samrunaeftilit á árunum 2018 til 2020. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu á fyrrgreindur úrskurður áfrýjunarnefndar ekki bein fordæmi í erlendri réttarframkvæmd og ekki er vitað til þess að systurstofnanir hafi gert sambærilegar sættir í kjölfar yfirtöku banka og sjóða á þeirra vegum á atvinnufyrirtækjum. Þá telur stofnunin að munur í hlutfalli íhlutana hér og í áðurnefndum samanburðarlöndum geti jafnframt tengst þeirri staðreynd að færri og hlutfallslega stærri fyrirtæki starfa að jafnaði á mörkuðum í litlum einangruðum hagkerfum. Slíkir markaðir búi oft við fákeppniseinkenni og samrunar þar séu líklegir til að reynast sam-

keppnishamlandi. Vissulega geti þó aðstæður sem þessar einnig skapast í stærri hagkerfum. Sjá nánari umfjöllun um mögulegar skýringar á háu hlutfalli mála í II. fasa í kafla 5.5.

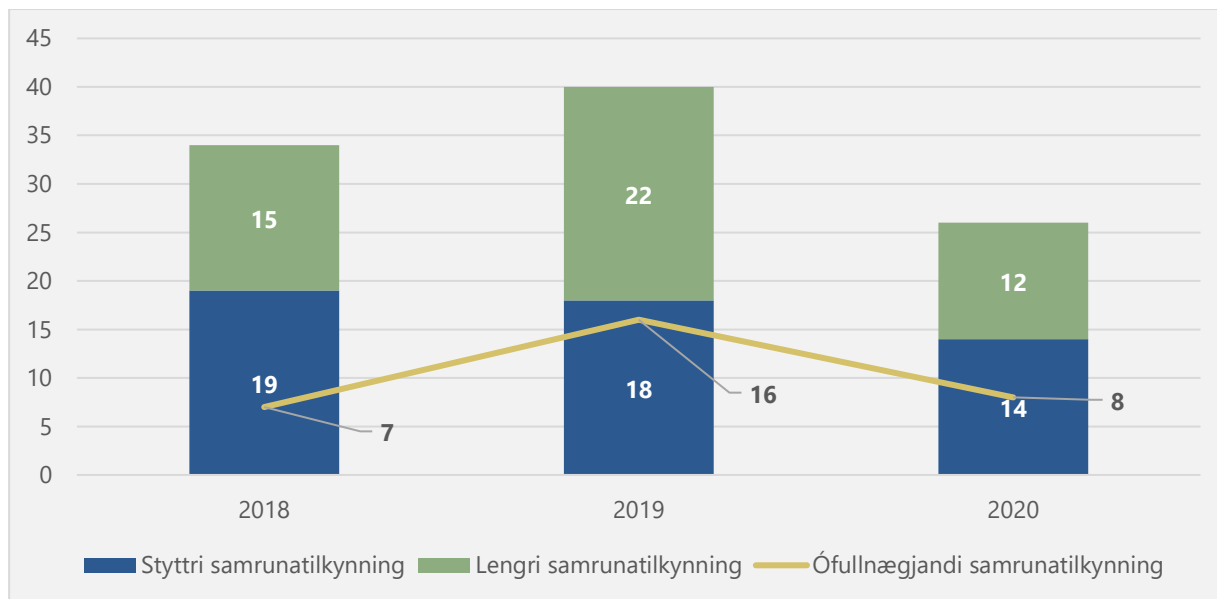
5.2 Tilkynning samruna

Samrunatilkynningar skulu veita upplýsingar um samruna, þau fyrirtæki sem honum tengjast, viðkomandi markaði og önnur nauðsynleg atriði við athugun á samkeppnislegum áhrifum. Í viðaukum við reglur [nr. 1390/2020](#) um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum má finna skrár yfir upplýsingar sem þurfa að koma fram í tilkynningu til Samkeppniseftirlitsins um samruna fyrirtækja, svokallaðar samrunaskrár. Heimilt er að tilkynna samruna með styttri tilkynningu þegar eitt af skilyrðum a–d-liðar 6. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga er uppfyllt. Jafnframt getur stofnunin veitt samrunaaðilum heimild til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu þótt samruninn uppfylli ekki þau skilyrði.

Ákvæði um heimild samrunaaðila til að skila styttri samrunatilkynningum voru tekin upp í samkeppnislög með lögum nr. 94/2008 í því skyni að einfalda samrunaferli og draga úr óþarfa kostnaði. Ákvæðin eiga sér fyrirmynd í Evrópurétti. Í greinargerð þess frumvarps sem samþykkt var sem lög nr. 103/2020 um breytingu á samkeppnislögum kom fram að reynslan af styttri tilkynningum hefði almennt verið góð og að um tveir þriðju hlutar samruna hefðu verið tilkynntir með þeim hætti frá gildistöku laga nr. 94/2008. Heimildir til að skila inn styttri samrunatilkynningum voru rýmkaðar með samþykkt laga nr. 103/2020. Aukinn sveigjanleiki varðandi styttri tilkynningar ætti að fela í sér aukna skilvirkni við úrvinnslu mála og hagræði fyrir fyrirtæki sem hyggja á samruna og geta nýtt sér framangreindar heimildir, en að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki unnt að meta áhrif þessa á þeim tíma sem liðinn er frá breytingunni. Samkeppniseftirlitið getur krafist lengri samrunatilkynningar innan 15 daga frá móttöku styttri tilkynningar ef skilyrði 6. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga eru ekki uppfyllt eða slíkt þykir nauðsynlegt til að meta samkeppnisleg áhrif samrunans.

Yfirlit um hlutfall styttri tilkynninga á tímabilinu 2018–20 má sjá á mynd 5.2. Fyrirtæki tilkynntu samruna með styttri tilkynningum í 51% tilfella á tímabilinu 2018–20. Hlutfall styttri tilkynninga var hæst árið 2018 (55,9%) en lægst árið 2019 (45%). Af sjö ófullnægjandi tilkynningum árið 2018 voru fimm styttri tilkynningar, árið 2019 var hlutfallið fimm af 16 og árið 2020 var hlutfallið ein af átta.

Mynd 5.2 Samrunatilkynningar til Samkeppniseftirlitsins 2018–20



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið beitti íhlutunum í 14 af 100 samrunamálum sem voru til rannsóknar hjá stofnuninni árin 2018–20. Þar af voru fjórar íhlutanir í málum sem hófust með styttri tilkynningum en 10 í málum sem hófust með lengri tilkynningum samrunaaðila. Af 19 tilvikum þegar fyrirtæki skiluðu inn styttri tilkynningum árið 2018 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir lengri tilkynningu í einu máli. Það sama átti við árið 2020, þ.e. eitt tilvik, en aldrei var óskað eftir lengri tilkynningu frá samrunaaðilum sem skiluðu styttri tilkynningu árið 2019.



Tvisvar óskað eftir lengri tilkynningu 2018–20

Af þeim 50 tilvikum þar sem styttri samrunatilkynningum var skilað kallaði Samkeppniseftirlitið eftir lengri tilkynningu tvisvar.

Í málinu frá 2018 var að mati Samkeppniseftirlitsins umtalsverður vafi á því að samrunaaðilar hefðu heimild til að senda inn styttri tilkynningu. Bréf með ósk um lengri tilkynningu var send sex virkum dögum eftir að tilkynningin barst. Í tilfellinu árið 2020 var vafi um markaðshlutdeild samrunaaðila á mörkuðum málsins en vísbendingar voru um að hún kynni að vera hærrí en 20%. Stofnunin taldi nauðsynlegt að kalla eftir lengri tilkynningu svo meta mætti samkeppnisleg áhrif samrunans. Bréf með ósk um lengri tilkynningu var sent 15 virkum dögum eftir að styttri tilkynning barst.

5.2.1 Verklag við skoðun og mat tilkynninga og samrunaskráa

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum hjá Samkeppniseftirlitinu um hvernig verklagi og verkferlum við skoðun og mat samrunaskráa sé háttað. Í svari stofnunarinnar kom fram að ferlið frá móttöku samrunatilkynningar mótast aðallega af 5. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga um kröfur til samrunatilkynninga. Þar er vísað til fyrrnefndra reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum þar sem þær upplýsingar sem eiga að koma fram í

tilkynningu eru nánar tilgreindar í 9. gr. og 2. mgr. 12. gr. Ítarlegar upplýsingar um kröfur til tilkynninga koma fram í fyrrnefndum viðaukum reglnanna og eru þeir því grundvallar gagn við yfirferð tilkynninga. Samkvæmt verklagsreglum Samkeppniseftirlitsins skal mat lagt á samrunaskrá innan 10 virkra daga eftir að tilkynning berst.

Þá hefur stofnunin útbúið gátlista sem er notaður til viðmiðunar við gerð skaðakenninga í samrunamálum. Tilgangur hans er m.a. að vera viðmið til kortlagningar á því hvar möguleg samkeppnisleg vandamál liggja og til að styðja við skipulagningu og forgangsröðun rannsóknarinnar. Uppfæra þarf skjalið eftir því sem rannsókn vindur fram og skýra hvaða atriði þarfnast nánari skoðunar. Það nýtist við ákvörðun um hvort færa þurfi rannsókn í II. fasa út frá þeim upplýsingum sem fylgdu samrunaskrá og annarri gagnaöflun í I. fasa.

Gæði samrunatilkynninga eru forsenda fyrir skilvirkri úrvinnslu þeirra. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri hægt að auka skilvirkni við úrvinnslu þeirra enn frekar með beitingu forviðræðna (sjá kafla 5.5.1), og með aukinni þekkingu hjá ráðgjöfum samrunaaðila á gerð samrunatilkynninga og á málsmeðferð stofnunarinnar. Þá þyrfti að mati stofnunarinnar aukna aðkomu ráðgjafa samrunaaðila með víðari bakgrunn og þá sérstaklega aðkomu hagfræðinga að samrunaferlinu. Að mati stofnunarinnar virðast samrunaaðilar hér á landi í minna mæli leita hagfræðiráðgjafar við rekstur samrunamála en á hinum Norðurlöndunum sem getur bitnað á skilvirkni í málsmeðferð. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa aðilar samrunamála töluverð áhrif á framvindu og skilvirkni rannsókna Samkeppniseftirlitsins í samrunamálum. Þeir ráða upplýsingagjöf í forviðræðum, tímasetningu og framsetningu samrunatilkynninga og hafa möguleika á að virkja viðbótarfresti. Þá geta þeir afturkallað samrunatilkynningu þegar þeir kjósa eða tilkynnt að nýju. Samkeppniseftirlitið hefur bent á að meðferð samrunamála sé að þessu leyti ólík rannsókn annarra mála stofnunarinnar þar sem hún hefur mun meira forræði á meðferð þeirra.

Ríkisendurskoðun telur að Samkeppniseftirlitið hafi greint og vinni að ýmsum ráðstöfunum sem varða umbætur á verklagi í meðferð samrunamála, bæði fyrirtækjum og stofnuninni til hagsbóta. Hvað varðar þætti eins og aukna áherslu á forviðræður og vandaðan undirbúning tilkynninga þá skipta ráðstafanir stofnunarinnar sjálfrar miklu máli um þróun þeirra mála sem kallast á við áherslur stjórnar um mikilvægi upplýsingamiðlunar, þ.m.t. gerð leiðbeiningarefnis.

5.2.2 Ófullnægjandi tilkynningar

Samrunatilkynningar reyndust ófullnægjandi í 31% tilvika árin 2018–20. Um var að ræða sjö tilvik árið 2018, 16 tilvik árið 2019 og átta tilvik árið 2020. Dagafjöldi frá móttöku ófullnægjandi tilkynningar þangað til Samkeppniseftirlitið tilkynnti samrunaaðilum um niðurstöðu sína nam allt frá tveimur virkum dögum upp í 19 virka daga en að meðaltali var um níu virka daga að ræða. Í samræmi við skýrslubeiðni Alþingis er yfirlit um öll tilvik ófullnægjandi samrunatilkynninga í viðauka 4.

31%

tilkynninga um
samruna voru
ófullnægjandi

Í reglum nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum er ekki kveðið á um tímamörk Samkeppniseftirlitsins til að tilkynna um ófullnægjandi samrunatilkynningu. Í 2. mgr. 12. gr. segir einungis að stofnunin skuli upplýsa samrunaaðila um það hvort tilkynning þeirra sé ófullnægjandi. Í einhverjum tilvikum þarf stofnunin að eiga í samskiptum við samrunaaðila við mat á samrunatilkynningu. Í öðrum tilvikum kann öflun utanaðkomandi gagna að vera nauðsynleg til að meta og sannreyna hvort tilkynning sé fullnægjandi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því ekki óeðlilegt að mat á samrunatilkynningu geti staðið yfir lengur en í 10 daga þó svo að stofnunin stefni að því að flýta ferlinu, sbr. verklagsreglu.

Ýmsar ástæður voru fyrir því að samrunatilkynningar voru metnar ófullnægjandi. Dæmi voru um að samrunagjald hefði verið ógreitt og í nokkrum tilvikum vantaði að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvæg gögn. Þá var í ákveðnum tilfellum skilað inn styttri tilkynningu þegar skila hefði átt lengri og upplýsingar skorti, t.d. um markaðshlutdeild samrunaaðila á viðkomandi markaði eða lýsingu á þeim mörkuðum sem samruni hafði áhrif á.

Samkeppniseftirlitið hefur ekki beitt stjórnvaldssektum vegna ófullnægjandi samrunatilkynninga. Í því samhengi er mikilvægt að gera greinarmun á milli þess þegar samrunaaðilar senda inn ófullnægjandi samrunaskrá annars vegar eða veita Samkeppniseftirlitinu rangar eða villandi upplýsingar hins vegar. Réttaráhrifin af því að senda inn ófullnægjandi skrá/tilkynningu er að tímafrestur Samkeppniseftirlitsins byrjar ekki að líða fyrr en fullnægjandi upplýsingar berast, sbr. 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 1390/2020. Í minnisblaði stofnunarinnar frá október 2019, [Undirbúningur samruna og meðferð þeirra hjá Samkeppniseftirlitinu – reynslan og úrbóta tækifæri](#), kom fram að stofnunin hefði mál til skoðunar þar sem kæmi til álita að beita stjórnvaldssektum vegna ófullnægjandi upplýsingagjafar. Óháð niðurstöðum þeirra mála mætti gera ráð fyrir að tekið yrði af festu á miðlun rangra eða ófullnægjandi upplýsinga í samrunamálum. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni var þar átt við samrunamál þar sem rangar eða villandi upplýsingar eru lagðar fram.

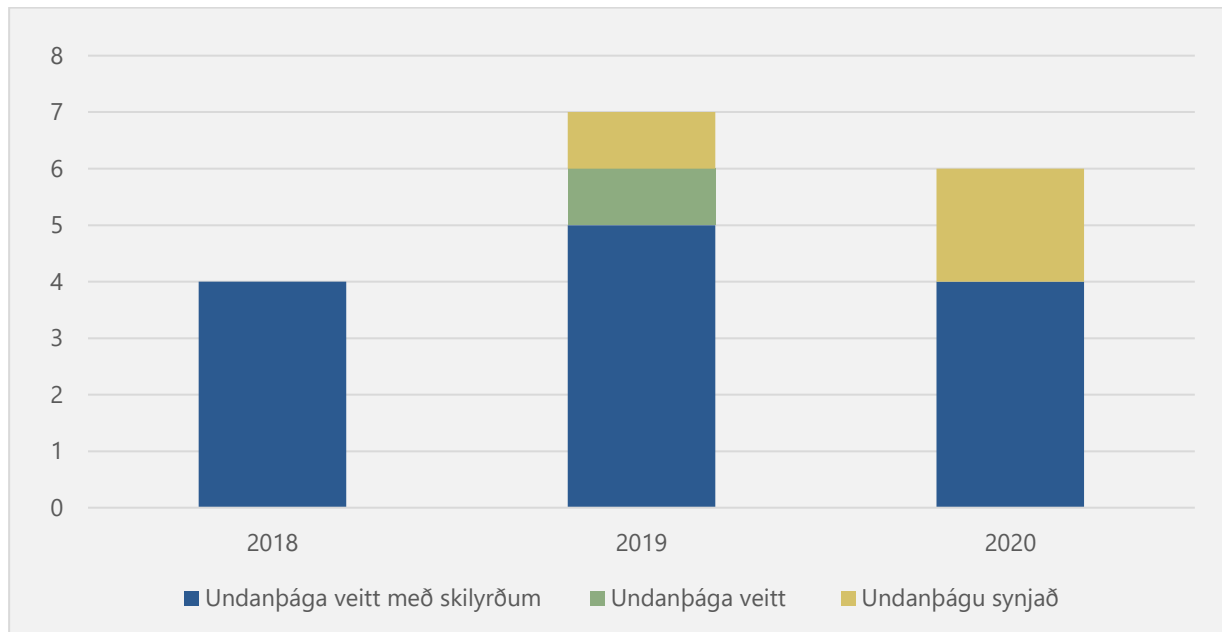
Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að Samkeppniseftirlitið hefur ekki fylgt þessu eftir. Í svari stofnunarinnar var upplýst um að á umræddu tímabili hefðu komið fram sterkar vísbendingar um rangar eða villandi upplýsingar. Stofnunin vilji bæta sig í þessum efnum en það hafi reynst ómögulegt sökum mikilla anna við önnur verkefni. Sectum af þessum toga hefur verið beitt bæði af framkvæmdastjórn ESB og af samkeppnisyfirvöldum nágrannríkja okkar. Í svari stofnunarinnar kom jafnframt fram að hún hafi sektað fyrir brot á tilkynningarskyldu í tilfellum þar sem samruni var framkvæmdur áður en hann var tilkynntur.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að stofnunin fylgi málum þar sem samrunaaðilar sannarlega leggja fram rangar eða villandi upplýsingar eftir af festu. Mikilvægt er að leiðbeiningar Samkeppniseftirlitsins um upplýsinggjöf séu skýrar og samrunaaðilum sé ljóst að stjórnvaldssektum kunni að verða beitt vegna villandi upplýsingagjafar.

5.2.3 Undanþága til framkvæmdar samruna

Samrunaaðilar geta óskað eftir undanþágu til að framkvæma samruna þrátt fyrir að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins sé ekki lokið. Á tímabilinu 2018–20 var í 17 tilfellum farið fram á slíka undanþágu, eða í 17% allra samrunamála. Premur af þessum 17 umsóknum lauk með synjun Samkeppniseftirlitsins. Mynd 5.3 veitir yfirlit um niðurstöðu þessara mála eftir árum. Í samræmi við beiðni Alþingis er yfirlit um hvert mál að finna í viðauka 5.

Mynd 5.3 Niðurstaða umsókna um undanþágu til framkvæmdar samruna 2018-20



Heimild: Samkeppniseftirlitið

5.2.4 Kallað eftir tilkynningu af hálfu Samkeppniseftirlitsins

Ef samrunaaðilar telja sig ekki uppfylla tilskilin veltumörk geta þeir með einfaldri orðsendingu til Samkeppniseftirlitsins virkjað 15 daga tímafrest sem stofnunin þá hefur til að ákveða hvort kallað verði eftir samrunatilkynningu á grundvelli 3. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga. Árin 2018–20 nýtti Samkeppniseftirlitið í fjórum tilvikum umrædda heimild þegar samrunaaðilar töldu veltuskilyrði ekki uppfyllt en höfðu tilkynnt um framkvæmd samruna. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu er ekki kallað eftir tilkynningu nema líkur séu taldar á íhlutun.

Árið 2018 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir samrunatilkynningu vegna kaupa Lyfja og heilsu hf. á Opnu ehf., rekstraraðila Apótek Mos ehf. Rannsóknin tók 106 virka daga og lauk málinu með ógildingu samrunans í II. fasa rannsóknar. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála í mars 2021. Árið 2019 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir samrunatilkynningu vegna kaupa Zinkstöðvarinnar ehf. á Stekk ehf. Málinu lauk án íhlutunar á grundvelli reglunnar um fyrirtæki á fallandi fæti (e. *Failing firm defence*). Rannsóknin tók 92 virka daga. Árið 2020 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir samrunatilkynningu vegna kaupa Storytel AB á 70% hlut í Forlaginu ehf. Samrunaaðilar drógu samrunatilkynningu sína til baka í kjölfar útgáfu andmælaskjals stofnunarinnar og árangurslausra sáttaviðræðna. Meðferð málsins tók

109 virka daga. Sama ár óskaði Samkeppniseftirlitið eftir samrunatilkynningu vegna samruna Læknisfræðilegrar myndgreiningar ehf. og Íslenskrar myndgreiningar ehf. Samruninn var ógiltur í II. fasa rannsóknarinnar eftir 112 virka daga. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála í mars 2021. Málið er nú fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Benda má á að málsmeðferðartími þessara mála var umtalsvert lengri en meðalmálsmeðferðartími samrunamála á sama tímabili.

Ríkisendurskoðun spurðist fyrir um hvernig Samkeppniseftirlitið háttar eftirliti með samrunum sem ekki eru tilkynningarskyldir skv. a- og b-liðum 1. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga um veltumörk, og eru ekki tilkynntir af samrunaaðilum. Að sögn Samkeppniseftirlitsins hefur það engin úrræði til að ganga úr skugga um að skaðlegir samrunar undir veltumörkum eigi sér ekki stað en það fær ábendingar og kvartanir um slík mál og verður þeirra áskynja af umfjöllun í fjölmiðlum og í samskiptum við fyrirtæki.

5.2.5 Samrunagjald

Ákvæði um samruna- og málskotsgjald til greiðslu í ríkissjóð var innleitt í samkeppnislög með lögum nr. 14/2011. Með lögum nr. 103/2020 var gjaldinu breytt þannig að það greiðist nú til Samkeppniseftirlitsins við afhendingu samrunatilkynningar. Gjald fyrir styttri tilkynningar er 200.000 kr. en 500.000 kr. fyrir lengri. Samrunaaðilar greiddu 25.350.000 kr. í samrunagjöld árin 2018–20. Þar af runnu 4,1 m.kr. til Samkeppniseftirlitsins frá gildistöku laga nr. 103/2020 til ársloka 2020. Árið 2021 námu samrunagjöld 12,8 m.kr. Til hliðsjónar voru heildarútgjöld stofnunarinnar um 543,2 m.kr. árið 2020 og það ár var um 21% af vinnustundum starfsmanna varið til úrlausnar samrunamála.



Samrunagjald

Tekjur Samkeppniseftirlitsins vegna samrunagjalds námu 12,8 m.kr. árið 2021.

Þegar samrunagjald var upphaflega innleitt í samkeppnislög árið 2011 var m.a. bent á að eðlilegt væri að fyrirtæki sem tilkynnir samruna þurfi að greiða gjald sem gangi upp í þann kostnað sem rannsókn málsins hefur í för með sér. Í greinargerð lagafrumvarpsins sem var samþykkt sem lög nr. 103/2020 kom fram að rannsóknir samrunamála hefðu þróast og orðið bæði umfangsmeiri og vandaðri en áður og reynslan sýndi fram á nauðsyn þess að Samkeppniseftirlitið byggi við rekstrarsvigrúm til að mæta óvæntu álagi vegna samrunamála. Í þessu samhengi var bent á að í evrópskum samkeppniserétti hefði verið lögð aukin áhersla á mikilvægi þess að samkeppnisfyrirvöld væru bæði fjármögnuð með fullnægjandi hætti og nytu sjálfstæðis gagnvart öðrum stjórnvöldum varðandi þá fjármögnun. Í því ljósi var talið rétt að samrunagjald myndi renna beint til Samkeppniseftirlitsins frekar en í ríkissjóð. Þrátt fyrir hækkun samrunagjalda væri engu að síður fyrirséð að innheimta þeirra myndi ekki koma til með að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af rannsókn samrunamála. Samkvæmt frumvarpinu yrði lagt mat á þetta fyrirkomulag en Ríkisendurskoðun er ekki kunnugt um að niðurstöður slíks mats liggi fyrir.

Innheimta samrunagjalda er ekki samræmd í evrópskum rétti og bæði tilhögun og forsendur álagningarinnar er misjöfn. Benda má á að í Danmörku er gjald fyrir styttri tilkynningar 50.000 DKK (um 1 m.kr.) en almennt samrunagjald tilgreint sem 0,015% af samanlagðri veltu

samrunaaðila en þó aldrei hærra en 1.500.000 DKK (um 28 m.kr.). Hafa verður í huga við samanburð við Danmörku að veltumörk þar eru umtalsvert hærri en á Íslandi. Jafnframt verður að hafa í huga að umfang og flækjustig rannsókna helst ekki endilega í hendur við veltu samrunaaðila. Eðli, ástand og horfur á viðkomandi mörkuðum ráða einnig miklu um hversu viðamiklar rannsóknir samrunamála verða.

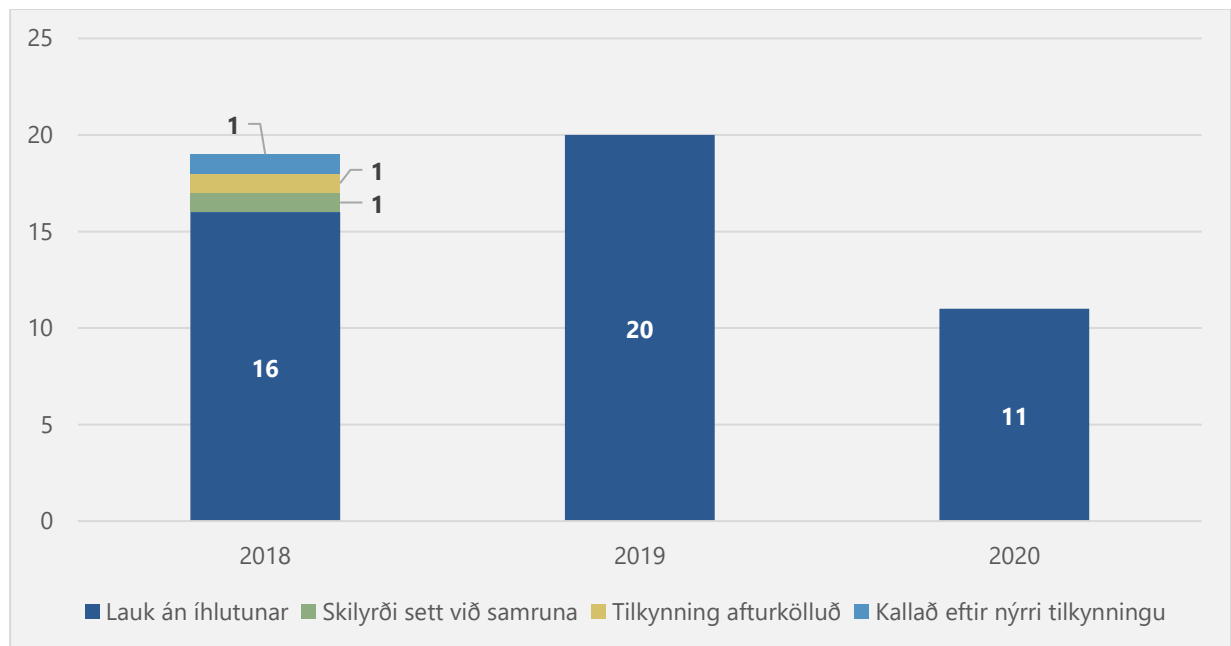
Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á að auka þurfi sveigjanleika í fjármögnun m.a. til að bregðast við sveiflum í fjölda samrunamála. Stofnunin hefur fengið aukafjárveitingar til að bregðast við álagi vegna þessa en stofnunin hefur lagt áherslu á að móta þurfi varanlegt fyrirkomulag þar um. Ríkisendurskoðun minnir á að auknar fjárveitingar eða breyting á samrunagjaldi eru þó aðeins ein hlið sem unnt er að horfa til í því skyni að fást við sveiflur í álagi. Skilvirkni málsmeðferðar, virk áhættumiðuð forgangsröðun og mögulegar breytingar á lögbundnum veltumörkum eru einnig atriði sem horfa þarf til.

Ríkisendurskoðun telur að menningar- og viðskiptaráðuneyti þurfi að leggja mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald líkt og boðað var í lagafrumvarpinu sem samþykkt var sem lög nr. 103/2007. Taka þarf til skoðunar hvort innleiða þurfi frekari þrepaskiptingu gjaldsins, binda það við tiltekið hlutfall af veltu samrunaaðila eða hvort aðrar leiðir séu færar í því skyni að innheimt samrunagjald sé í samræmi við umfang viðkomandi máls. Jafnframt verður að tryggja reglulega endurskoðun gjaldsins m.t.t. verðlagsþróunar.

5.3 Samrunamálum lokið í I. fasa 2018–20

Af þeim 100 samrunamálum sem úttekt Ríkisendurskoðunar náði til vegna tímabilsins 2018–20 var 50 lokið í I. fasa. Mynd 5.4 veitir yfirlit um lyktir þessara mála. Af 19 málum sem lauk í I. fasa á árinu 2018 lauk 16 án íhlutunar, einu með skilyrðum, einu með því að tilkynning var dregin til baka og einu með því að kallað var eftir nýrri samrunatilkynningu. Árið 2019 lauk 20 málum í I. fasa, öllum án íhlutunar. Að sama skapi lauk öllum þeim 11 málum sem var lokið í I. fasa árið 2020 án íhlutunar.

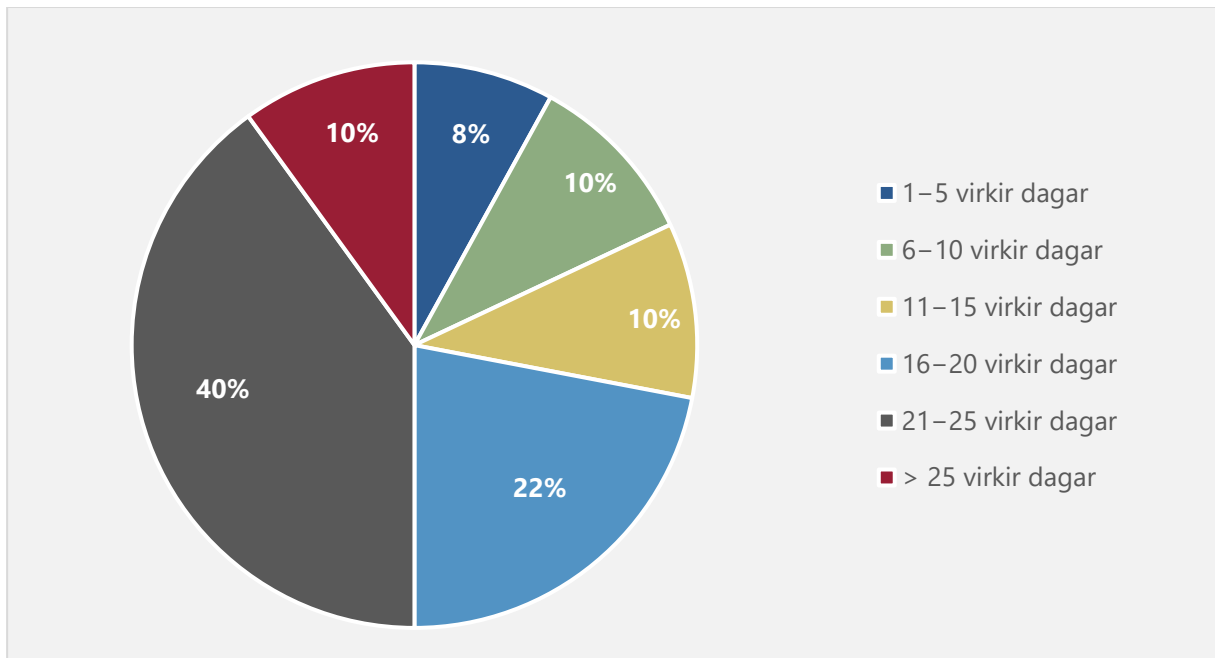
Mynd 5.4 Lyktir samrunamála sem lauk í I. fasa árin 2018–20



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Mynd 5.5 sýnir hlutfallslega dreifingu þessara mála eftir málsmeðferðartíma. Meðal-málsmeðferðartími var 19 dagar. Lengsti málsmeðferðartími samrunamáls sem var lokið í I. fasa á tímabilinu og hófst með styttri samrunatilkynningu var 29 dagar en stysti málsmeðferðartími slíks máls var fjórir dagar. Hvað snýr að samrunamálum sem byggðu á lengri tilkynningu var lengsti málsmeðferðartíminn 28 dagar en sá stysti átta dagar. Í einu máli til viðbótar var farið fram yfir þann 25 daga frest sem kveðið er á um í samkeppnislögum um lengd I. fasa en með því verður Samkeppniseftirlitinu óheimilt að ógilda samrunann.

Mynd 5.5 Hlutfall samrunamála 2018–20 sem lauk í I. fasa eftir málsmeðferðartíma



Heimild: Samkeppniseftirlitið

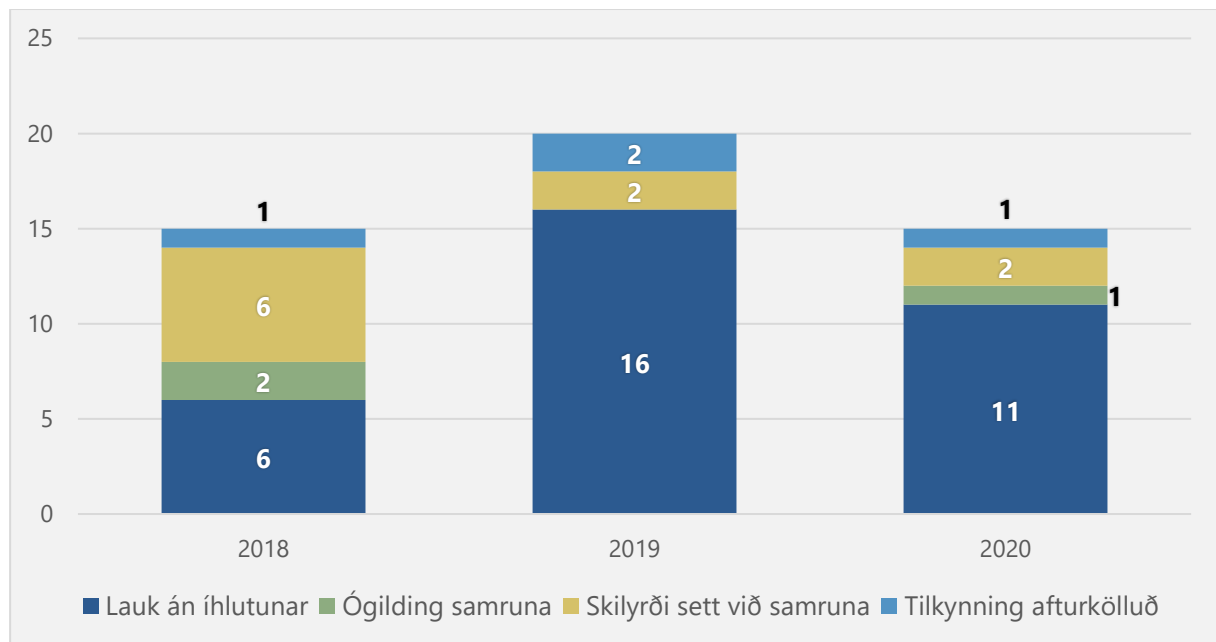
5.4 Samrunamálum lokið í II. fasa 2018–20

Alls var 50 samrunamálum lokið í II. fasa á tímabilinu 2018–20. Á árinu 2018 sættu 15 samrunamál rannsókn í II. fasa. Af þeim lauk sex án íhlutunar, tveimur með ógildingu samruna, sex með skilyrðum og einu með því að samrunatilkynning var dregin til baka. Í einu tilvikanna sem lauk án íhlutunar breyttu samrunaaðilar kaupsamningi sínum í kjölfar athugasemda Samkeppniseftirlitsins. Árið 2019 sættu 20 samrunamál rannsókn í II. fasa. Af þeim lauk 16 án íhlutunar, tveimur með skilyrðum og tveimur með afturköllun samrunatilkynningar. Ári síðar sættu 15 samrunamál rannsókn í II. fasa. Af þeim lauk 11 án íhlutunar, einu með ógildingu, tveimur með skilyrðum og í einu tilviki var samrunatilkynning dregin til baka. Mynd 5.6 veitir yfirlit um lyktir samrunamála sem lauk í II. fasa árin 2018–20.

Ýmsar ástæður voru fyrir því að samrunamál voru færð úr I. fasa í II. fasa. Í sumum tilfellum þurfti að ráðast í frekari gagnaöflun (s.s. neytendakannanir) og í öðrum bærust athugasemdir og umsagnir frá samkeppnisaðilum samrunaaðila sem taka þurfti tillit til. Þá leiddi sterk staða samrunaaðila á tilteknum mörkuðum, og þar með auknar líkur á skaðlegum áhrifum samruna, til frekari athugunar í ákveðnum málum. Jafnframt voru dæmi um að ekki hafi tekist að ljúka sáttaviðræðum í I. fasa og því þurft að framlengja málið í II. fasa. Auk þess komu upp tilvik þar sem gagnaöflun tafðist og vandkvæði voru á afgreiðslu mála af hálfu Samkeppniseftirlitsins (sjá kafla 5.4.1).

Í samræmi við beiðni Alþingis er í viðaukum 1–3 að finna heildstætt yfirlit um lyktir hvers samrunamáls, málsmeðferðartíma þess og greinargerð Samkeppniseftirlitsins um hvaða rök lágu að baki áframhaldandi rannsókn eftir I. fasa.

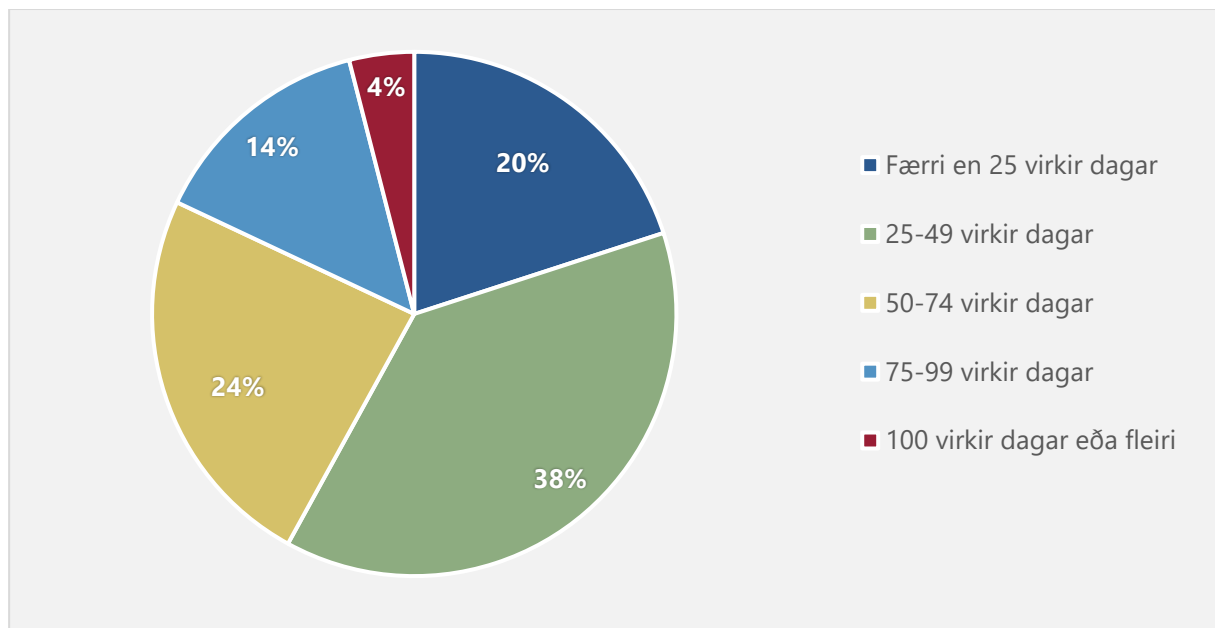
Mynd 5.6 Lyktir samrunamála sem lauk í II. fasa árin 2018–20



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Mynd 5.7 sýnir hlutfallslega dreifingu samrunamála sem var lokið í II. fasa árin 2018–20 eftir málsmeðferðartíma. Meðalmálsmeðferðartíminn var 75 dagar. Lengsti málsmeðferðartími einstaks máls var 147 dagar. Stysti málsmeðferðartími nam 30 dögum þar sem mál hófst með styttri samrunatilkynningu en 29 dögum eftir lengri tilkynningu. Alls lauk 29 málum (58%) innan 50 virkra daga frá því að rannsókn í II. fasa hófst.

Mynd 5.7 Hlutfall samrunamála 2018–20 sem lauk í II. fasa eftir málsmeðferðartíma



Heimild: Samkeppniseftirlitið

5.4.1 Tafir á rannsókn samrunamála

Samrunaaðilar í málum sem færð eru í II. fasa og reyna á lögbundin tímamörk hafa gert athugasemdir við málsmeðferðartíma bæði formlega og óformlega. Sem dæmi má nefna er í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins [nr. 13/2021](#) gerð grein fyrir athugasemdum Lyfja og heilsu ehf. við lengd málsmeðferðar og þá sérstaklega að rannsókn málsins væri færð í II. fasa. Þeim athugasemdum var svarað í ákvörðun eftirlitsins sem taldi þær ekki eiga við rök að styðjast. Benda verður á að málinu var lokið í samræmi við lögbundna fresti (90 virkir dagar) og án íhlutunar.

Samkvæmt greinargerð Samkeppniseftirlitsins vegna úttektar Ríkisendurskoðunar mátti benda á tvö mál sem að mati stofnunarinnar sjálfrar hefði misfarist að afgreiða í I. fasa á tímabilinu 2018–20. Í fyrsta lagi er um að ræða kaup Skeljungs hf. á öllu hlutafé Basko ehf. (Ákvörðun [nr. 42/2019](#)) sem voru tilkynnt til eftirlitsins í september 2018. Innanhússathugun Samkeppniseftirlitsins leiddi síðar í ljós að rannsókn í I. fasa hefði ekki verið nógu markviss og leið fyrir óþarfa tafir. Miðað við þær upplýsingar og gögn sem stofnunin bjó yfir í I. fasa hefði átt að ljúka rannsókninni innan þess tímaramma. Jafnframt voru umsagnarbeiðnir sendar út of seint í II. fasa. Af svörum stofnunarinnar má skilja að úrvinnsla málsins hafi ekki verið nægilega vönduð.

Í öðru lagi er um að ræða kaup Kviku banka hf. á Gamma Capital Management hf. (ákvörðun [nr. 5/2019](#)) sem tilkynnt var um í desember 2018. Starfsmenn Samkeppniseftirlitsins töldu ástæðu til að afla ítarlegri gagna um innlendan markað fyrir eignastýringu þar sem bæði Kvika og Gamma voru sterk fyrir. Stofnunin telur það hafa verið rétt mat en að ljúka hefði mátt rannsókn í I. fasa þar sem litlar líkur voru á íhlutun í málinu og fjalla hefði mátt um málið með ítarlegri hætti í skýrslu síðar. Eftirlitið hefur í kjölfarið tekið til skoðunar að birta ítarlegri

rökstuðning síðar vegna ákvarðana sem varða samruna sem fyrirsjáanlegt er að leiði ekki til íhlutunar.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá Samkeppniseftirlitinu um hvort aðrar samrunarannsóknir hefðu liðið fyrir tafir sem rekja mátti til óskilvirkar málsmeðferðar af hálfu stofnunarinnar. Samkeppniseftirlitið benti á sex mál sem ljúka hefði mátt á styttri tíma en rétt er að taka fram að eftirlitið telur að í umræddum málum hefði ekki verið unnt að ljúka hefðbundinni málsmeðferð í I. fasa. Stutt lýsing á atvikum vegna tafanna er eftirfarandi:

- Rannsókn sem hófst með samrunatilkynningu í maí 2018 vegna kaupa fasteignafélagsins Regins hf. á öllu hlutafé í félagunum HTO ehf. og Fast-2 ehf. (Ákvörðun [nr. 24/2018](#)). Rannsóknin stóð yfir í 70 virka daga og lauk án íhlutunar. Að mati Samkeppniseftirlitsins má rekja tafir í meðferð málsins til sumarleyfa starfsfólks. Samkvæmt stofnuninni er nú reynt að tryggja jafna meðferð mála yfir sumarleyfistíma. Sama ár tafðist einnig málsmeðferð máls sem hófst með tilkynningu um samruna Veritas Capital ehf. og Stoð hf. (Ákvörðun [nr. 25/2018](#)). Ástæðu þess rekur eftirlitið einnig til sumarleyfa en jafnframt til anna og mannabreytinga hjá stofnuninni. Rannsókn málsins tók 64 virka daga og lauk án íhlutunar.
- Tafir í samrunarannsókn vegna kaupa SID ehf. á öllu hlutafé Lyfju hf. (Ákvörðun [nr. 1/2019](#)) voru einnig teknar til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu. Tilkynnt var um kaupin í apríl 2018 og tók rannsókn málsins 66 virka daga og lauk með íhlutun stofnunarinnar sem setti samrunanum skilyrði. Að mati stofnunarinnar hefði verið hægt að ganga fyrir frá sátt við fyrirtækin. Jafnframt dróst að birta rökstuðning með ákvörðuninni og hefur Samkeppniseftirlitið síðan breytt verklagi sínu svo rökstuðningur sé birtur eins fljótt og auðið er.
- Meðferð samrunamáls vegna samruna sjávarútvegsfyrirtækjanna Vísis hf. og Þorbjarnar hf. tafðist vegna anna hjá Samkeppniseftirlitinu. Samrunaaðilar drógu tilkynningu sína til baka vegna atvika sem vörðuðu annað en rannsókn stofnunarinnar eftir að rannsóknin hafði staðið yfir í 49 virka daga.
- Tvær samrunarannsóknir á umræddu tímabili töfðust á sambærilegan hátt og áður-nefnd rannsókn á kaupum Skeljungu hf. á Basko ehf. Rannsókn í þeim málum var ekki nógu markviss bæði í I. og II. fasa og upplýsinga- og umsagnaröflun tafðist án þess að fyrir því væru eðlilegar skýringar. Af þeim sökum urðu fyrirtækin fyrir óþarfa töfum. Annars vegar er um að ræða samruna FoodCo hf. og Gleðipinna ehf. (Ákvörðun [nr. 4/2020](#)) sem var tilkynntur í ágúst 2019. Rannsókn hans tók 99 virka daga og lauk án íhlutunar. Hins vegar tafðist rannsókn á samruna Måsøval Eiendom AS og Ice Fish Farm AS (Ákvörðun [nr. 27/2021](#)). Rannsókn hans stóð yfir í 111 virka daga og lauk án íhlutunar.

Rekstur framangreindra mála var tekinn til umfjöllunar á vettvangi verkefnis- og teymisstjóra og hjá aðalhogfræðingi og forstjóra stofnunarinnar. Ráðist var í greiningu á orsökum tafanna og að sögn stofnunarinnar voru gerðar afmarkaðar breytingar á eftirfylgni og mönnun verkefna í kjölfarið.

Vísaði Samkeppniseftirlitið einnig til þess að með innleiðingu laga nr. 103/2020 um breytingar á samkeppnislögum sem og með nýjum reglum um tilkynningu og málsmeðferð samrunamála (nr. 1390/2020) hefði m.a. verið leitast eftir því að bæta meðferð samrunamála og gera hana skilvirkari. Þá útbjó stofnunin fyrrnefnda verklagsreglu um framvindu eða tímalínu samrunamála (sbr. mynd 4.1 í kafla 4.1.1). Með henni voru formfest viðmið fyrir starfsfólk Samkeppniseftirlitsins við meðferð samrunamála og tímamörk tiltekinna aðgerða. Samhliða var skilgreind sú meginregla að skýr skaðakenning yrði að liggja fyrir við lok I. fasa og nauðsyn áframhaldandi rannsóknar væri skýr. Útbúinn hefði verið sérstakur gátlisti í því skyni fyrir starfsfólk, sbr. kafla 5.2.1.

Ríkisendurskoðun telur að þær úrbætur sem hafa verið innleiddar með skýrari viðmiðum um framvindu og tímamörk tiltekinna aðgerða við rannsókn samrunamála í I. fasa hafi verið brýnar og löngu tímabærar. Skýr skaðakenning, mat á mögulegum samkeppnislegum vandamálum og rökstuðningur fyrir frekari rannsókn á þeim grunni í lok I. fasa verður að telja nauðsynlega forsendu þess að taka megí ákvörðun um framhald málsins. Ríkisendurskoðun hvetur Samkeppniseftirlitið til að fylgja þessum úrbótum markvisst eftir og grípa til viðeigandi ráðstafana þegar sýnt þykir að úrvinnsla mála sé ekki í samræmi við skilgreinda tímafresti.

5.5 Mögulegar skýringar á háu hlutfalli mála í II. fasa

Hærra hlutfall samrunamála er tekið til nánari rannsóknar í II. fasa hér á landi heldur en hjá samkeppnisyfyrvöldum í flestum nágrannalöndum okkar. Ef litið er til meðaltals áranna 2019–20 lauk 93% tilkynntra samruna í I. fasa í Noregi, 98% í Danmörku og 97% í Svíþjóð. Hér á landi var 50% samrunamála á tímabilinu 2018–20 lokið í I. fasa. Þessi samanburður hefur vakið athygli og gagnrýni af hálfu hagsmunaaðila á undanförunum árum.

Sem fyrr segir hefur Samkeppniseftirlitið nefnt að ein hugsanleg ástæða fyrir þessum mun sé túlkun áfrýjunarnefndar samkeppnismála á samrunaákvæðum samkeppnislaga, sbr. umfjöllun í kafla 5.1.2, um að eftirlitinu væri heimilt að setja viðskiptaböndkunum skilyrði fyrir yfirtökum á atvinnufyrirtækjum. Að mati Samkeppniseftirlitsins leiddi þetta til þess að mál af þessum toga enduðu í II. fasa en hefðu ella verið afgreidd í I. fasa. Rétt er að minna á að slík skilyrði voru sett með sáttum í fimm málum á umræddu tímabili og heildaráhrifin því takmörkuð.

Auk áhrifanna af íhlutun Samkeppniseftirlitsins af yfirtöku viðskiptabankanna á atvinnufyrirtækjum hefur stofnunin sjálf bent á eftirfarandi atriði sem skýrt gætu hátt hlutfall mála í II. fasa miðað við helstu samanburðarlönd:

- ✓ **Mikil samþjöppun, fáir keppnautar og fákeppniseinkenni í litlu hagkerfi** leiða til þess að fleiri mál þarfnast ítarlegrar rannsóknar og eftir atvikum íhlutunar.
- ✓ **Forviðræður** eru til þess fallnar að upplýsa mál betur á fyrstu stigum og auka þar með líkur á að hægt sé að ljúka þeim í I. fasa. Sterkari hefð er fyrir slíkum viðræðum í samanburðarlöndum.

- ✓ **Fjöldi mála á hvern starfsmann.** Samanburður við viðmiðunarlönd gefur til kynna að álag á Samkeppniseftirlitinu sé mikið í þessu tilliti.
- ✓ **Mismunandi veltumörk** við skyldu til að tilkynna samruna kann að hafa áhrif á samanburð milli landa.
- ✓ **Verkstjórn og geta eftirlitsins** getur haft áhrif, en greining á samrunamálum síðustu þriggja ára gefur ekki vísbendingar um það.

Samkeppniseftirlitið benti á að rekstrarsvigrúm hafi bein áhrif á getu stofnunarinnar til að afgreiða samrunamál í I. fasa. Samkvæmt upplýsingum frá OECD hefði fjöldi samrunamála verið á bilinu 0,6–0,9 á hvern starfsmanna á árunum 2018–20 hjá samkeppniseftirlitum hinna Norðurlandanna að meðaltali en hér á landi hefði fjöldinn verið á bilinu 1,2–1,8. Samkvæmt Samkeppniseftirlitinu hefur tiltölulega lítill hluti starfsmanna eftirlitsins komið að afgreiðslu samrunamála og enginn í fullu starfshlutfalli. Átta ábyrgðarmenn komu t.a.m. reglulega að úrlausn samrunamála á árinu 2021. Samkeppniseftirlitið telur að greining á úrvinnslu samrunamála á árunum 2018–20 gefi ekki vísbendingar um að verkstjórn sé almennt slök, þó svo að tiltaka megji dæmi þar sem gera hefði mátt betur, sbr. kafla 5.4.1.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið fylgist áfram vel með þróun málafjölda í II. fasa sem og hlutfalli íhlutana í samanburði við nágrannaríki. Dýpka mætti slíkan samanburð með greiningu á skiptingu mála og íhlutuna milli ólíkra markaða eftir því sem mögulegt er.

5.5.1 Forviðræður - Samskipti fyrir tilkynningu

Samkeppniseftirlitið hefur bent á að forviðræður eru víða rótgróinn þáttur í úrlausn samrunamála en hafa ekki fest sig í sessi hér á landi. Sú staðreynd á þátt í að hlutfall mála sem fara í II. fasa er jafn hátt og raun ber vitni hér á landi. Um er að ræða nokkuð ítarlegar viðræður og undirbúning á milli samrunaaðila og samkeppnisyfirvalda í aðdraganda samrunatilkynningar sem eiga sér stað í flestum samrunamálum á vettvangi framkvæmdastjórnar Evrópu-sambandsins (ESB) áður en lögbundnir tímafrestir samrunarannsókna byrja að líða. Þeim er ætlað að tryggja að öll nauðsynleg gögn liggja fyrir við eða í aðdraganda tilkynningar. Forviðræður skapa þannig forsendur til að undirbúa rannsókn svo auðveldara sé að ljúka henni í I. fasa.

Forviðræður eru til þess fallnar að hraða meðferð samrunamála eftir að lögbundinn tímafrestur hefst og draga úr fjölda ófullnægjandi samrunatilkynninga. Eins og kom fram í kafla 5.2.2 reyndust samrunatilkynningar ófullnægjandi í 31% tilfella árin 2018–20. Helsti ókosturinn við forviðræður er einkum að meðferð máls frá því að forviðræður hefjast og þar til samrunaaðilar skila inn tilkynningu sætir ekki tímatakmörkunum. Því er mögulegt að forviðræður dragist á langinn þegar um flókin samrunamál er að ræða.

Fjallað er um heimild Samkeppniseftirlitsins til að eiga í samskiptum við aðila mögulegs samruna í aðdraganda tilkynningar í 4. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Reglurnar tóku gildi 21. desember 2020 en fyrir þann tíma voru ekki til skráðar reglur eða leiðbeiningar hjá Samkeppniseftirlitinu um forviðræður. Stofnunin hafði þá um langt

skeið gefið kost á óformlegum viðræðum í aðdraganda samrunatilkynningar en samrunaaðilar höfðu ekki nýtt sér það með markvissum hætti. Sú stutta reynsla sem fengin er frá setningu reglnanna gefur ekki skýrt til kynna að skilvirkni hafi aukist. Samkeppniseftirlitið telur ástæðuna þá að samrunaaðilum hafi ekki alltaf auðnast að nýta viðræðurnar til þess að greiða fyrir meðferð sinna mála. Á hinn bóginn séu einnig dæmi um að forviðræður hafi liðkað til fyrir rannsókn.



Helstu kostir vel heppnaðra forviðræðna:

- ✓ Samrunaaðilum gefst kostur á að meta hver líkleg framvinda rannsóknar verður hjá Samkeppniseftirlitinu
- ✓ Samrunatilkynning verður að jafnaði betur undirbúin, þ.e. ef samrunaaðilar nýta sér viðræðurnar til þess að meta hvaða gögn og upplýsingar þarf að taka til svo tilkynningin sé fullnægjandi
- ✓ Rannsókn eftir tilkynningu verður að jafnaði markvissari og líkur á að henni ljúki í I. fasa ættu að aukast
- ✓ Óvissa samrunafyrirtækja ætti að vara skemur

Engar reglur eða leiðbeiningar eru til hjá Samkeppniseftirlitinu um hvaða upplýsingar samrunaaðilar þurfa að leggja fram í forviðræðum. Ríkisendurskoðun kannaði hvort stofnunin hafi í hyggju að skerpa enn frekar á leiðbeiningum sínum, t.d. með setningu leiðbeininga um hvaða gögn æskilegt sé að lögð séu fram, og fékk þau svör að mótun og framkvæmd forviðræðna sé í stöðugri þróun samhliða rekstri samrunamála. Að mati eftirlitsins hefur ekki fengist nægileg reynsla af fyrirkomulaginu en eftirlitið ætlar að á næstu tveimur árum verði farið yfir málið og ákveðið hvort tilefni sé til að birta leiðbeiningar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið haldi áfram að kynna kosti og framkvæmd forviðræðna með markvissum hætti. Óvíst er að kostir þeirra komi fram nema að stofnunin beiti sér sérstaklega fyrir því.

6 Skipun óháðs eftirlitsaðila vegna sátta

6.1 Eftirlit með skilyrðum sátta

Á síðustu árum hefur komið fram gagnrýni af hálfu hagsmunaaðila um óháða kunnáttumenn í samrunamálum. Hefur sú gagnrýni einna helst snúið að þóknun þeirra en einnig vali á kunnáttumönnum og umfangi starfa þeirra. Þegar betur er að gáð er þó ljóst að sú gagnrýni er einkum sprottin út frá einu máli, þ.e. samruna N1 og Festi, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2019. Framkvæmd samrunans er ennþá til skoðunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins og kunnáttumaður þess máls er enn að störfum.



3 samrunamál af 100

Á árunum 2018–20 var eftirlitsaðili með framkvæmd sáttar skipaður í þremur málum.

Frá árinu 2008 hefur verið skipaður kunnáttumaður eða eftirlitsnefnd (hér eftir nefnt einu nafni eftirlitsaðili) í samtals 39

málum. Flest málin eru frá árunum 2011 og 2012, samtals 23 mál. Á tímabilinu 2018–20 er einungis um þrjú mál að ræða, þ.e. fyrrnefnt mál um samruna N1 og Festi, yfirtöku Arion banka hf. á TravelCo hf. og kaup Haga hf. á Olíuverzlun Íslands hf. Í viðauka 7 má sjá yfirlit yfir þá samruna þar sem skipaður hefur verið eftirlitsaðili á tímabilinu 2008–20.

Forsenda fyrir gerð sátta um samrunaskilyrði er að samrunaaðilar óski eftir sáttarviðræðum. Samrunaaðilar koma í upphafi fram með tillögur að skilyrðum sem þeir telja að leyst geti úr samkeppnislegum vandamálum sem ella myndu leiða af samruna. Í framhaldi tekur Samkeppniseftirlitið afstöðu til þess hvort skilyrðin teljist nægileg. Í þeim tilvikum sem eftirlitsaðili er skipaður er það hlutverk hans að stuðla að því að viðkomandi fyrirtæki fari að efnislegum skilyrðum sem fram koma í sátt og geta þau skilyrði varðað bæði háttsemi þess á markaði og skipulag.

Rétt er að undirstrika að ekki er kveðið á um hvers efnis þau skilyrði geta verið sem sett eru fyrir framkvæmd samruna í samkeppnislögum. Heimildin er því rúm enda ljóst að samrunar og þau samkeppnislegu vandamál sem af þeim geta leitt eru oft eðlisólik. Mikilvægt er að samrunaaðilar og Samkeppniseftirlitið hafi svigrúm til að koma sér saman um skilyrði hverju sinni. Efni skuldbindinga í sáttum geta að sögn Samkeppniseftirlitsins falið í sér hvers konar málefnalegar ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að leysa samkeppnisleg vandamál sem stafa af samrunum, þ.m.t. skipun eftirlitsaðila. Að mati Ríkisendurskoðunar er skipun eftirlitsaðila þó í eðli sínu ólík öðrum skilyrðum sátta er varða t.d. eignarhaldslega eða rekstrarlega þætti samrunaaðila. Með skipun eftirlitsaðila er verið að koma á fót eftirliti með því að önnur skilyrði sáttar séu uppfyllt samkvæmt efni sínu en skipunin sem slík er ekki ráðstöfun sem leysir samkeppnisleg vandamál.

6.2 Reglur um skipan og störf eftirlitsaðila

Í 4. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið setji nánari reglur um framkvæmd greinarinnar, sbr. [reglur um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum nr.](#)

[1390/2020](#). Í 15. gr. reglnanna er fjallað um sáttir en er þar engu orði minnst á eftirlitsaðila. Raunar er hvergi í íslenskum lögum, reglum eða reglugerðum fjallað um skipun eftirlitsaðila.

Í mars 2022 birti Samkeppniseftirlitið [Verklagsreglur um skipan og störf eftirlitsaðila sem skipaðir eru á grundvelli sáttar á málum fyrir Samkeppniseftirlitinu](#). Líkt og tekið er fram í reglunum sjálfum var með þeim skjalfest nánar verklag sem stuðst hefur verið við í þeim tilvikum sem reynt hefur á skipan og störf eftirlitsaðila og m.a. vísað til [umburðarbréfs](#) sem stofnunin sendi á tímabilinu nóvember 2019 til febrúar 2020 til fyrirtækja sem höfðu þá þegar eftirlitsaðila að störfum hjá sér vegna sáttar. Í því var tekið fram að viðkomandi eftirlitsaðili væri hluti af innra skipulagi viðkomandi fyrirtækis/fyrirtækja. Settar voru fram leiðbeiningar og sjónarmið varðandi verkefni og greiðslur fyrir störf eftirlitsaðila, aðgengi þeirra að upplýsingum viðkomandi fyrirtækis sem og upplýsingaaðgengi Samkeppniseftirlitsins sjálfs. Í bréfinu var m.a. áréttað að fyrirtækjum sé rétt og skylt að veita eftirlitsaðila kostnaðaraðhald t.d. á grundvelli verkáætlunar sem Samkeppniseftirlitið benti á að væri gagnlegt að lögð væri fram í upphafi skipunartíma viðkomandi eftirlitsaðila. Eðlilegt væri að eftirlitsaðili útskýrði ef veruleg frávik yrðu á verkáætlun.

Á tímabilinu 2018–20 var umburðarbréf Samkeppniseftirlitsins einu leiðbeiningarnar sem fyrir lágu um skipan og störf eftirlitsaðila, þ.m.t. þóknun þeirra. Telur Ríkisendurskoðun raunar mikið hafa skort á allar almennar leiðbeiningar um eftirlitsaðila, skipun þeirra, störf og úrlausn ágreiningsmála, þrátt fyrir þær upplýsingar sem komu fram í umburðarbréfi stofnunarinnar. Töluverð framför er því fólgin í nýjum verklagsreglum stofnunarinnar þó svo að taka megir undir að í þeim felist fyrst og fremst skjalfesting á því verklagi sem hefur nú þegar verið við lýði um árabíl. Reglurnar skiptast í sjö kafla. Í fyrsta kafla er fjallað um gildissvið, tilefni og skilgreiningar. Í öðrum kafla er fjallað um skipan eftirlitsaðila og í þeim þriðja um stöðu eftirlitsaðila. Fjórði kafli fjallar um verkefni eftirlitsaðila, fimmti um aðgang eftirlitsaðila að upplýsingum og fjallar sjötti kafli um greiðslur fyrir störf eftirlitsaðila og kostnaðaraðhald. Að lokum er í sjöunda kafla fjallað um ábendingar, kvartanir og ágreining. Í reglunum er því komið inn á flesta snertifleti eftirlitsaðila.

6.2.1 Eftirfylgni með störfum eftirlitsaðila og upplýsingagjöf

Ríkisendurskoðun bendir á að í reglunum er ekki fjallað um tilhögun eftirlits og eftirfylgni Samkeppniseftirlitsins með störfum viðkomandi eftirlitsaðila og hvað varðar upplýsingagjöf eftirlitsaðila til Samkeppniseftirlitsins er einungis að finna almenna vísun til ákvæða samkeppnislaga um upplýsingaaðgengi stofnunarinnar. Reglurnar setja því engan formlegan ramma, viðmið eða reglur um með hvaða hætti upplýsingagjöf eftirlitsaðila til stofnunarinnar skuli háttað. Þetta er eftirtektarvert m.a. í því ljósi að í reglunum sjálfum er vísað til þess að þær taki mið af fjórða kafla [tilkynningar](#) framkvæmdastjórnar ESB um skilyrði í samrunamálum, sem kveður á um um skipan og störf eftirlitsaðila.

Hafa verður í huga að ólíkt því sem tíðkast hefur hér á landi er það meginregla að skipa eftirlitsaðila þegar framkvæmdastjórn ESB fellst á skilyrði í sátt og heimilar samruna. Í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að eftirlitsaðili starfi undir eftirliti hennar og að hún geti gefið eftirlitsaðilanum fyrirmæli ef þess þarf. Þá skal eftirlitsaðili skila reglulegum skýrslum til framkvæmdastjórnarinnar. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu er

slíkt fast verklag ekki viðhaft hér á landi og er misjafnt á milli samruna hve mikið og hve reglulegt eftirlitið er af hálfu stofnunarinnar gagnvart eftirlitsaðila. Það sé jafnan reglulegt strax í kjölfar sáttar en þegar lengra líður fari það oft dvínandi. Varðandi reglulega skýrslugjöf taldi Samkeppniseftirlitið engan hag vera í því að eftirlitsaðilar skili af sér óþarfa skýrslum en að kallað væri eftir þeim ef tilefni væri til. Í þessu samhengi má benda á að í 28. mgr. verklagsreglna um eftirlitsaðila kemur fram að í sáttum sé að jafnaði kveðið á um að eftirlitsaðili skuli gera Samkeppniseftirlitinu grein fyrir vísbendingum um brot á sátt eða um að unnið sé að öðru leyti gegn markmiðum hennar.

Ríkisendurskoðun telur að í verklagsreglum Samkeppniseftirlitsins um skipan og störf eftirlitsaðila skuli kveða á um skilgreint verklag um eftirlit og eftirfylgni Samkeppniseftirlitsins með eftirlitsaðilum. Með því yrði framkvæmd Samkeppniseftirlitsins færð nær því sem kemur fram í tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB og betur yrði tryggt að Samkeppniseftirlitið héldist upplýst um framgang sáttar. Auk þess myndi það veita eftirlitsaðila ákveðið aðhald og auka fyrirsjáanleika gagnvart samrunaaðilum. Þeir væru þá upplýstir um að eftirlitsaðila bæri að skila upplýsingum til Samkeppniseftirlitsins með reglulegu millibili þar sem fram kæmi hver framgangur skilyrða sáttar væri, mögulegir hnökrar og ágreiningur og eftir atvikum ef upp kæmi grunur um brot á sáttum.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að settar verði skýrari reglur eða viðmið er snýr að eftirfylgni Samkeppniseftirlitsins með störfum eftirlitsaðila og að reglubundin upplýsingagjöf til eftirlitsins um framgang sáttar verði tryggð.

6.2.2 Mat á hæfi og óhæði eftirlitsaðila

Undirbúningur skipunar eftirlitsaðila fer að sögn Samkeppniseftirlitsins að jafnaði fram með þeim hætti að viðkomandi fyrirtæki er gefinn kostur á að tilnefna nokkra einstaklinga, oft þrjá í tilfelli kunnáttumanns, sem það telur koma til greina í starfið. Samkeppniseftirlitið kannar í kjölfarið hæfi og óhæði hvers og eins þeirra. Uppfylli fleiri en einn tilnefndra hæfismat Samkeppniseftirlitsins velur viðkomandi fyrirtæki hver skuli tilnefndur eða skipaður. Í einhverjum tilvikum hefur sátt einnig kveðið á um að eftirlitsaðili sé skipaður af Samkeppniseftirlitinu eftir tilnefningu samrunaaðila.

Könnun á óhæði eftirlitsaðila fer fram með öflun upplýsinga, m.a. ferilskrá viðkomandi og eftir atvikum samtölum við viðkomandi aðila. Þeir sem koma til greina eftir þessa fyrstu yfirferð eru kallaðir á fundi með eftirlitinu þar sem farið er yfir þau atriði sem skipta máli við matið. Skoðað er hvort viðkomandi sé óháður sameinuðu fyrirtæki og eigendum þess í skilningi ákvæða sáttarinnar. Einnig er kannað hvort hagsmunatengsl geti truflað störf hans að einhverju leyti. Sé eftirlitsaðila t.d. ætlað að fylgja eftir söluskilyrðum er mikilvægt að hann hafi ekki hagsmuna að gæta svo sem vegna tengsla við mögulega kaupendur. Enn fremur skoðar Samkeppniseftirlitið hvort viðkomandi hafi þekkingu og reynslu sem eftirlitið metur nauðsynlega til að leysa verkefnið af hendi.

Þegar Samkeppniseftirlitið var innt eftir því hvort fast verklag ríkti við mat á þekkingu, reynslu og óhæði eftirlitsaðila kom fram að svo er ekki. Þá kom fram að ekki eru heldur til staðar reglur

eða leiðbeiningar sem innihalda lágmarksskilyrði eða aðra þætti sem miða beri við. Því er mat Samkeppniseftirlitsins á hæfisskilyrðum og óhæði nokkuð opið sem leitt getur til þess að það reynist ófyrirsjáanlegt og óskýrt.

Eftirlitsaðilar geta þurft að hafa ólíka þekkingu og reynslu eftir eðli þess samruna sem um ræðir. Er því nauðsynlegt að Samkeppniseftirlitið hafi svigrúm til mats en eðlilegt væri að mati Ríkisendurskoðunar að auka formfestu matsins til að tryggja fyrirsjáanleika og jafnræði.

6.2.3 Álitamál um þóknun og ágreining

Þegar skilyrði í sátt vegna samruna kveða á um skipun eftirlitsaðila er jafnan skýrt kveðið á um að viðkomandi fyrirtæki greiði fyrir störf hans. Litið er svo á að starf eftirlitsaðila sé hluti af innra skipulagi viðkomandi fyrirtækis. Í því felst að viðkomandi störf eru á ábyrgð fyrirtækisins og ber viðkomandi fyrirtæki því m.a. rekstrarlega ábyrgð á eftirlitsaðila. Því er það á hendi umrædds fyrirtækis að semja um greiðslur vegna starfsins. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu er algengast að samið sé um tímagjald þó ekki sé útilokað að samið sé með öðrum hætti. Eðli máls samkvæmt er hins vegar ekki hægt að semja fyrir fram um nákvæmt umfang starfsins enda er mikilvægt að starfsemin njóti sjálfstæðis.

Samkeppniseftirlitið hefur beint því til fyrirtækja að æskilegt sé að fyrirtæki og eftirlitsaðili leysi saman úr álitafnum sem upp geta komið varðandi þóknun eftirlitsaðila. Fyrirtækjum er hins vegar unnt að beina kvörtunum til Samkeppniseftirlitsins vegna ágreinings um þóknun. Sætti fyrirtæki sig ekki við úrlausn Samkeppniseftirlitsins getur það skotið málinu til áfrýjunarnefndar samkeppnismála eða til dómstóla. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu hefur einu sinni borist rökstudd kvörtun vegna þóknunar og starfa eftirlitsaðila, þ.e. vegna sáttar í samruna N1 og Festi. Ekki liggur fyrir hvort leitað hafi verið til dómstóla vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins í því máli. Hafa verður í huga að fyrrnefndar verklagsreglur um skipan og störf eftirlitsaðila voru settar fram af hálfu Samkeppniseftirlitsins eftir að sú kvörtun kom fram.

Komi til þess að Samkeppniseftirlitið sé ósátt við störf eftirlitsaðila er unnt að grípa til aðgerða, s.s. með tilmælum til hans eða í alvarlegri tilvikum brottvikningu. Komi hins vegar upp ágreiningur á milli samrunaaðila og eftirlitsaðila ber eftirlitsaðila að upplýsa Samkeppniseftirlitið um það og er eðlilegt að samrunaaðilar komi slíkum ágreiningi jafnframt á framfæri við Samkeppniseftirlitið. Sé viðkomandi fyrirtæki ósátt við viðbrögð eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem varða eftirlitsaðila getur viðkomandi fyrirtæki leitað til áfrýjunarnefndar samkeppnismála um úrlausn ágreinings.

Í 28.–34. gr. verklagsreglna um skipan og störf eftirlitsaðila er fjallað um þætti sem snúa að ábendingum um möguleg brot á sátt, kvartanir og ágreining milli samrunaaðila og eftirlitsaðila. Reglurnar fjalla ekki með ítarlegum hætti um við hvaða skilyrði Samkeppniseftirlitinu er heimilt að víkja eftirlitsaðila frá. Í 32. gr. segir að það „geti komið til skoðunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins að hlutast til um breytingar á eftirlitsaðila, enda þjóni það markmiðum sáttar og skilvirkri framkvæmd hennar.“ Að mati Ríkisendurskoðunar þyrftu verklagsreglurnar að vera

skýrari hvað þetta varðar, hvort heldur þegar um brot á starfsskyldum er að ræða, þegar ekki er lengur talin þörf á eftirlitsaðila eða þegar upp kemur ágreiningur.

Þegar til skipunar eftirlitsaðila kemur er það eitt þeirra skilyrða sem sett eru fram í sátt. Í því felst að með undirritun sáttar samþykkja samrunaaðilar skipun eftirlitsaðila og um leið hlutverk hans. Er því ljóst að ákveðinn forsendubrestur er kominn upp þegar ágreiningur verður um störf eftirlitsaðila. Telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að ef slíkt kemur upp taki Samkeppniseftirlitið sáttina til skoðunar og meti hvort tilefni sé til að bregðast við. Samkeppniseftirlitið meti þá hvort eðlilegt sé að fenginn sé inn nýr eftirlitsaðili eða hvort líta þurfi svo á að um brot á sátt sé að ræða. Fyrir liggur að skilyrði þess að samruni er heimilaður í þeim tilvikum sem sátt þarf til er að öll skilyrði sáttar séu uppfyllt. Gangi það ekki eftir ber Samkeppniseftirlitinu að endurskoða stöðuna en brot á sátt varða stjórnvaldssektum. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að liggja fyrir í upphafi, við gerð sáttar, hvaða úrræði allir aðilar hafi ef upp kemur ágreiningur við eftirfylgni sáttar og störf eftirlitsaðila.

Ríkisendurskoðun telur rétt að Samkeppniseftirlitið skýri nánar við hvaða aðstæður og að uppfylltum hvaða skilyrðum hlutast geti verið til um breytingar á eftirlitsaðila, umfram það sem kemur fram í 32. gr. verklagsreglna um skipan og störf eftirlitsaðila.

6.3 Skýrleiki heimildar til skipunar eftirlitsaðila

Þrátt fyrir umræddar verklagsreglur er ljóst að ekki er fjallað með beinum hætti um heimild til skipunar eftirlitsaðila með skilyrðum sáttar í samkeppnislöggjöfinni sjálfri eða reglum sem settar eru á grundvelli hennar. Í þeim tilvikum sem eftirlitsaðili hefur verið skipaður í samrunamálum hafa ákvæði þess efnis ávallt verið hluti af skilyrðum sem sett eru fram í sátt, sbr. 1. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga. Vísar Samkeppniseftirlitið því til stuðnings til [tilkynningar](#) framkvæmdastjórnar ESB um skilyrði í samrunamálum. Skilyrði sáttar geta verið af fjölbreyttum toga og verkefni og hlutverk eftirlitsaðila misjöfn eftir því. Endurspeglast þessi sveigjanleiki í verklagsreglum Samkeppniseftirlitsins. Taka skal fram að ekkert bendir til að skipun eftirlitsaðila hafi verið ábótavant hingað til eða framkvæmdin verið í andstöðu við lög þó að skýrleika og fyrirsjáanleika heimildarinnar megi bæta.

Að mati Ríkisendurskoðunar kemur til álita að setja skýrt heimildarákvæði um skipun eftirlitsaðila með sáttum. Mætti þar horfa til reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum nr. 1390/2022 enda eru þær settar m.a. til að skýra framkvæmd sáttar. Þegar laga- eða reglusetning varðandi heimild til skipunar eftirlitsaðila var borin undir Samkeppniseftirlitið við vinnslu úttektarinnar kom fram að sökum þess að skipun eftirlitsaðila heyrði til undantekninga við gerð sáttar teldi eftirlitið ekki þörf á slíku. Að mati eftirlitsins gæti það leitt til þess að skipun eftirlitsaðila yrði að meginreglu og yrði þar með beitt oftar en rök stæðu til. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti slík laga- eða reglusetning ekki að verða til þess að breyta því mati sem eftirlitið framkvæmir í hverju tilviki varðandi þörf á eftirlitsaðilum. Slíkt ætti ekki þar með að leiða til þess að heimildinni yrði beitt í óhófi. Telji eftirlitið hættu á ofbeitingu ákvæðisins yrði að hafa það orðað með þeim hætti að ljóst væri hvenær eðlilegt er að beita því og hvenær

ekki. Myndi slík laga- eða reglusetning í öllu falli verða til þess að traust, gagnsæi og fjárfjarleiki ætti að aukast við beitingu heimildarinnar.

Ríkisendurskoðun telur nánari reglusetningu einkar mikilvæga sbr. framangreint í ljósi þess að framkvæmd Samkeppniseftirlitsins vegna eftirlitsaðila hefur ekki að öllu leyti verið í samræmi við tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB þar sem helst hefur verið að finna upplýsingar og leiðbeiningar vegna skipunar og starfa eftirlitsaðila. Fram kom í upplýsingum og gögnum frá Samkeppniseftirlitinu að 62% af skipuðum eftirlitsaðilum í samrunamálum hafi verið innri endurskoðendur eða regluverðir banka í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Í 125. gr. tilkynningar framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að aðili sem fyrir er starfandi sem endurskoðandi eða starfsmaður fyrirtækis verði ekki samþykktur sem kunnáttumaður þar sem slíkur aðili geti ekki talist óháður. Samkeppniseftirlitið tók undir að slíkt væri ekki í samræmi við tilkynninguna en skýrðist það að þeirra sögn af því að um fordæmalaus mál hafi verið að ræða. Sérstaða umræddra mála hafi réttlætt þetta fyrirkomulag. Þá tók Samkeppniseftirlitið fram að slíkt yrði ekki samþykkt í öðrum málum.

Ríkisendurskoðun telur að Samkeppniseftirlitið þurfi í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti að kanna hvaða leiðir séu færar til að skýra heimild til skipunar eftirlitsaðila vegna sátta á grundvelli 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005. Í ljósi þeirrar rúmu lagaheimildar sem skipun eftirlitsaðila byggir á myndi það vera til þess fallið að styrkja framkvæmdina. Óvíst er hvort slíkar úrbætur myndu nauðsynlega kalla á lagabreytingar.

7 Viðaukar

Viðauki 1: Lyktir samrunamála árið 2018 (miðað við upphaf máls)

Heiti	Ákvörðun / Álit	Heildarvelta samrunaaðila í ma.kr.	Málshraði (virkir dagar)	Fasi	Rök SE fyrir áframhaldandi rannsókn (II. fasi)	Lyktir
<i>Kaup Sjávargrundar ehf. á öllu hlutafé í Tandur hf.</i>	2/2018	6–10	5	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Nýju Kaffibrennslunnar ehf. á Kaffitári ehf.</i>	N/A	3–6	7	I		Kallað eftir nýrri tilkynningu
<i>Kaup HB Granda hf. á Ögurvík ehf.</i>	30/2018	41–50	12	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Hvaleyrar hf. og Bus Hostel ehf.</i>	18/2018	6–10	19	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Icelandair Group hf. og WOW air hf.</i>	N/A	81–90	19	I		Tilkynning dregin til baka
<i>Kaup L1041 ehf. á viðbótarhlut í ST eignarhaldsfélagi ehf.</i>	22/2018	6–10	21	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Horns III slhf. á 40% hlut í Bílaleigu Flugleiða ehf.</i>	10/2018	10–15	21	I		Samruna sett skilyrði
<i>Yfirtaka Keahótels ehf. á rekstri Sandhótels í Reykjavík og Hótel Kötlu í Mýrdalshreppi</i>	19/2018	3–6	22	I		Ekki íhlutun

<i>Kaup Almenna leigufélagsins ehf. á Reykjavík Apartments ehf., Z459 ehf. og L56 ehf.</i>	17/2018	<3	23	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup S&K eignarhaldsfélags ehf. á Höfðabrekku ehf.</i>	8/2018	3–6	23	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Reirs ehf. á Gluggasmiðjunni ehf.</i>	6/2018	<3	24	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Pennans ehf. á H-Fasteignum ehf. og beiðni um undanþágu til að framkvæma samrunann</i>	16/2018	6–10	24	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Lyfja og heilsu hf. á Berki ehf.</i>	7/2018	6–10	24	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Reita fasteignafélags hf. og Vínlandsleiðar ehf.</i>	20/2018	10–15	24	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Draupnis fjárfestingafélags ehf. og CP Reykjavík</i>	27/2018	<3	25	I		Ekki íhlutun
<i>Stytttri tilkynning um breytingu á yferráðum Kex Hostel ehf.</i>	32/2018	<3	26	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Nova hf. á Símafélaginu ehf.</i>	5/2018	6–10	26	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Basko ehf. á helmingi útgefins hlutafjár í Eldum rétt ehf.</i>	14/2018	10–15	26	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Flugleiðahótelis ehf. og ALDA Hótel Reykjavík hf.</i>	12/2018	10–15	29	I		Ekki íhlutun

<i>Kaup Kvikubanka hf. á GAMMA Capital Management hf.</i>	5/2019	6–10	57	II	Báðir samrunaaðilar voru nokkuð stórir í eignastýringu og því taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka ítarlegar hvort tilefni væri til þess að hafa áhyggjur af stöðu samrunaaðila á þeim markaði og undirmörkuðum. Einkum var til skoðunar hvort samruninn kynni að raska samkeppni á einstökum undirmörkuðum eignastýringar (að öðru leyti en því að um væri að ræða markaðsráðandi stöðu). Gerð er grein fyrir ítarlegri rannsókn í ákvörðun. Ákveðin vandamál í gagnaöflun töfðu meðferð málsins, þ.e. svör sumra umsagnaraðila voru ekki rétt eða nægjanlega skýr. Ekki tilefni til aðgerða.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Regins hf. á öllu hlutafé í félagunum HTO ehf. og FAST-2 ehf.</i>	24/2018	6–10	70	II	Um var að ræða kaup eins af stóru fasteignafélagunum þremur á tiltölulega stóru eignasafni. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að samanlögð hlutdeild Regins, Reita og Eikar á markaðnum væri á milli 70-80%. Af þeim sökum taldi eftirlitið nauðsynlegt að taka samrunann til nánari skoðunar. Við þá rannsókn var m.a. aflað upplýsinga um tengsl Íslandsbanka við sameinað fyrirtæki. Meðferð málsins tafðist nokkuð í II. fasa og voru þær tafir teknar til sérstakrar skoðunar.	Ekki íhlutun
<i>Samruni Veritas Capital ehf. og Stoðar hf.</i>	25/2018	15–20	64	II	Um var að ræða samruna tveggja fyrirtækja sem eru í sterkri stöðu hvort á sínu sviði lækningatækja, lyfja og stoðvara. Auk þess er Distica, dreifingar fyrirtæki Veritas Capital, í sterkri stöðu. Taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að taka möguleg samsteypu- og lóðrétt áhrif samrunans til ítarlegri skoðunar. Umsagnaraðilar höfðu gert athugasemdir við sterka stöðu samrunaaðila á tengdum mörkuðum. Meðferð málsins tafðist nokkuð vegna anna, mannbreytinga og sumarleyfa.	Ekki íhlutun
<i>Samruni Opinna kerfa hf., Sýnar hf., Korputorgs ehf. og Reiknistofu bankanna og RKF ehf.</i>	23/2018	20–30	72	II	Um var að ræða svokallað sameiginlegt verkefni á milli keppinauta á markaði fyrir upplýsingatækni. M.a. var Reiknistofa bankanna þátttakandi en staða þess félags á tilteknum undirmörkuðum upplýsingatækni er mjög sterk, m.a. vegna eignarhalds á fyrirtækinu. Taldi Samkeppniseftirlitið mikilvægt að taka málið til ítarlegrar skoðunar vegna þess, m.a. á grundvelli athugasemdar umsagnaraðila. Auk þess var fyrir hendi vafi um	Ekki íhlutun

					það hvort hið sameiginlega verkefni uppfyllti kröfur samrunareglna samkeppnislaga, þ.e. að um sjálfstætt, varanlegt sameiginlegt verkefni væri að ræða (e. Full function joint venture). Niðurstaða rannsóknarinnar var sú að ekki væri ástæða til að aðhafast. Meðferð málsins tafðist nokkuð í II. fasa rannsóknar og voru þær tafir teknar til skoðunar.	
<i>Kaup Samkaupa hf. á eignum 14 verslana af Basko verslununum ehf.</i>	29/2018	30–40	103	II	Um var að ræða samruna þar sem líkleg voru umtalsverð staðbundin áhrif einkum á Akureyri og í Reykjanesbæ. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka samkeppnisleg áhrif samrunans ítarlega og framkvæmdi m.a. neytendakönnun á meðal viðskiptavina samrunaaðila. Rannsóknin leiddi í ljós skaðleg staðbundin áhrif á báðum stöðum, sem samrunaaðilum var gerð grein fyrir í andmælaskjali. Þegar það var ljóst ákváðu samrunaaðilar að aðskilja umræddar verslanir frá kaupunum og láta reyna á það í sérstöku máli og sá samruni var ógiltur, sbr. ákvörðun nr. 14/2019. Í kafla I í þeirri ákvörðun er gerð grein fyrir málsmeðferðinni, þ.e. meðferð hins upphaflega máls.	Ekki íhlutun
<i>Stofnun sameiginlegs verkefnis um framleiðslu á kollagen úr fiskroði og beinum</i>	13/2018	>100	46	II	Um var að ræða samstarf þriggja af stærri fiskvinnslufyrirtækjum landsins um notkun á hráefni. Að mati Samkeppniseftirlitsins var nauðsynlegt að leita frekari gagna og umsagna um möguleg áhrif samstarfsins á samkeppni. Niðurstaða rannsóknarinnar var að ekki væri ástæða til að aðhafast.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Eldeyjar TLH hf. á Sportköfunarskóla Íslands</i>	3/2019	3–6	41	II	Um var að ræða samruna sem fólst í yfirtöku einnar stærstu samstæðu á sviði ferðapjónustu á Íslandi á afþreyingarfyrirtæki í sama geira. Auk þess sem Eldey var tengd Íslandsbanka í gegnum sjóðastýringarfélag bankans. Ekki náðist að klára sáttarviðræður vegna þessara eignatengsla áður en tímafrestir í I. fasa runnu út. Því var óhjákvæmilegt að virkja tímafresti II. fasa.	Samruna sett skilyrði
<i>Kaup Árvakurs hf. og 365 miðla hf. á öllu hlutafé í Póstmiðstöðinni ehf.</i>	2/2019	6–10	89	II	Um var að ræða samruna einu tveggja sérhæfðu dreififyrirtækjanna á sviði dagblaða. Eini keppinatur þeirra var Pósturinn. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að taka áhrif samrunans til ítarlegrar skoðunar. Það athugast að málið varðaði bæði samrunareglur samkeppnislaga og samrunareglur laga um	Samruna sett skilyrði

					fjölmiðla. Rannsóknin leiddi í ljós samkeppnishindranir sem brugðist var við.	
<i>Breyting á yfiráðum Stál í stál ehf.</i>	21/2018	6–10	30	II	Ekki tókst að ljúka sáttarviðræðum í I. fasa.	Samruna sett skilyrði
<i>Kaup SID ehf. á öllu hlutafé í Lyfju hf.</i>	1/2019	15–20	66	II	Frá upphafi fólst rannsókn málsins í viðræðum við samrunaaðila um sátt vegna eignatengsla SID við Arion banka. Ekki tókst að ganga frá sátt í I. fasa rannsóknar, en málið tafðist nokkuð, bæði í I. og II. fasa. Voru þær tafir teknar til sérstakrar skoðunar.	Samruna sett skilyrði
<i>Samruni N1 hf. og Festi hf.</i>	8/2019	60–70	52**	II	Um var að ræða samruna sem varðaði tvo af stærstu smásölum landsins. N1 dróg fyrri tilkynningu sína vegna samrunans til baka þegar ógilding samrunans var yfirvofandi og tilkynnti um samrunann á nýjum grunni með það að markmiði að ljúka málinu með sátt. Fullnægjandi tillögur að skilyrðum lágu ekki fyrir í I. fasa rannsóknarinnar og því var nauðsynlegt að færa málið upp í II. fasa.	Samruna sett skilyrði
<i>Kaup Haga hf. á öllu hlutafé í Olíuverzlun Íslands hf.</i>	9/2019	> 100	112*	II	Um var að ræða samruna sem varðaði tvo af stærstu smásölum landsins. Hagar drógu fyrri tilkynningu sína vegna samrunans til baka og tilkynntu um samrunann á nýjum grunni, þegar ógilding var yfirvofandi, með það að markmiði að ljúka málinu með sátt. Fullnægjandi tillögur að skilyrðum lágu ekki fyrir í I. fasa rannsóknarinnar og því var nauðsynlegt að færa málið í II. fasa.	Samruna sett skilyrði
<i>Kaup Lyfja og heilsu hf. á Opnu ehf. (rekstraraðili Apótek MOS ehf.)</i>	28/2018	6–10	106	II	Um var að ræða samruna einu lyfjabúðanna í Mosfellsbæ og taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að taka samrunann til ítarlegri skoðunar. Ítarleg rannsókn leiddi í ljós að samruninn hefði skaðað samkeppni á svæðinu með alvarlegum hætti, hefði hann náð fram að ganga.	Ógilding
<i>Kaup Samkaupa á Iceland verzlunum á Akureyri og í Reykjanesbæ</i>	14/2019	30–40	113	II	Um var að ræða samruna þar sem líkleg voru umtalsverð staðbundin áhrif einkum á Akureyri og í Reykjanesbæ. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka samkeppnisleg áhrif samrunans ítarlega og framkvæmdi m.a. neytendakönnun á meðal viðskiptavina samrunaaðila. Sú rannsókn leiddi til íhlutunar.	Ógilding

<p><i>Samruni Advania Holding hf. og Wise lausna ehf.</i></p>	<p>23/2019</p>	<p>10–15</p>	<p>89</p>	<p>II</p>	<p>Um var að ræða samruna tveggja félaga sem höfðu sterka stöðu í upplýsingatækni á Íslandi. Ýmsir hagsmunaaðilar lýstu yfir umtalsverðum áhyggjum af áhrifum samrunans á samkeppni á markaðnum fyrir sölu og þjónustu við bókhaldskerfi. Við athugun málsins kom í ljós að rangar eða villandi upplýsingar höfðu verið veittar í samrunaskrá, einkum um markaði málsins. Samkeppniseftirlitið framkvæmdi ítarlega rannsókn sem fól m.a. í sér athugun á meðal markaðsaðila og könnun á meðal viðskiptavina samrunaaðila. Rannsóknin og frummat eftirlitsins leiddi til afturköllunar, sbr. mál 1901006.</p>	<p>Tilkynning dregin til baka</p>
---	--------------------------------	--------------	-----------	-----------	--	-----------------------------------

*Samkeppniseftirlitinu barst upphaflega tilkynning um samrunann 26.9.2017. Hagar afturkölluðu hana 8.3.2018, sama dag og ákvörðunar stofnunarinnar var að vænta. Rannsókn byggð á seinni tilkynningu sem barst 27.3.2018 tók 112 virka daga.

**N1 dró fyrri tilkynningu vegna samrunans, dagsetta 31.10.2017, til baka þann 17.4.2018.

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Viðauki 2: Lyktir samrunamála árið 2019 (miðað við upphaf máls)

Heiti	Ákvörðun / Álit	Heildarvelta samruna-aðila í m.kr.	Málshraði (virkir dagar)	Fasi	Rök SE fyrir áframhaldandi rannsókn (II. fasi)	Lyktir
<i>Kaup FREYJU framtakssjóðs slhf. á 49% hlut í Ísmar ehf. af Sjávarsýn ehf.</i>	4/2019	6–10	4	I		Ekki íhlutun
<i>Yfirtaka Torgs ehf. á öllu hlutafé Hringbrautar-Fjölmiðla ehf.</i>	40/2019	<3	8	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Motormax ehf. á tilteknum eignum af þrotabúi Bílanausts ehf.</i>	15/2019	3–6	9	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Barone I ehf. á Löðri ehf.</i>	6/2019	6–10	12	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup CCEP Ísland ehf. á vörumerkinu "Einstök" á Íslandi</i>	27/2019	10–15	14	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Íbúðalánasjóðs á lánasafni Arionbanka hf.</i>	28/2019	40–50	14	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup umbreytingarsjóðsins AU 4 ehf. á Solvent ehf. og Báli ehf. (Motus og Greiðslumiðlun)</i>	21/2019	<3	17	I		Ekki íhlutun
<i>Tilkynning um breytingu á yfirráðum Dælunnar ehf.</i>	16/2019	6–10	18	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Daga hf. á hluta af rekstri Bragðgotts ehf.</i>	17/2019	3–6	19	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Ramma hf. og Sigurbjörns ehf.</i>	36/2019	6–10	19	I		Ekki íhlutun

<i>Kaup Sýnar hf. á Endor ehf.</i>	41/2019	20–30	19	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Bílaumboðsins Öskju ehf. og Bernhards ehf.</i>	20/2019	15–20	22	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Origo hf. á Strikamerki - Gagnastýringu hf.</i>	24/2019	15–20	23	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup World Fuel Services, Inc. á 100% hlutafjár í UVair European Fuelling Services Ltd.</i>	2/2020	3–6	25	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup AU 3 ehf. á Málmsteypu Þorgríms Jónssonar ehf.</i>	43/2019	3–6	25	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Orkla ASA á 20% hlut í Nóa-Síríus hf.</i>	37/2019	6–10	25	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Lyfju hf. á rekstri Árbæjarapóteks ehf.</i>	1/2020	10–15	25	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Tryggingamiðstöðvarinnar hf. á Lykli fjármögnun hf.</i>	38/2019	20–30	25	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Orkusölnunnar ehf. á hluta Rafveitu Reyðarfjarðar</i>	21/2020	20–30	25	I		Ekki íhlutun
<i>Samruni Hópsness ehf. og Hringrásar ehf.</i>	32/2019	<3	28	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Zinkstöðvarinnar ehf. á Stekk ehf.</i>	34/2019	<3	92	II	Um var að ræða samruna einu fyrirtækjanna sem buðu upp á heitzinkhúðun málma á Íslandi. Samruninn fól því í sér myndum einokunarstöðu og gáfu ábendingar sem eftirlitinu bárust vísbendingar um skaðleg áhrif. Var því tilefni til ítarlegrar rannsóknar. Rannsóknin leiddi í ljós að sjónarmið um fyrirtæki á fallandi fæti ættu við og því ekki forsendur til íhlutunar.	Ekki íhlutun

<i>Samruni Greiðslumiðlunar Íslands ehf. og Faktoríu ehf.</i>	39/2019	<3	68	II	Um var að ræða samruna á sviði kröfufjármögnunar/ rekstrarfjármögnunar þar sem staða samrunaaðila á tilteknum undirsviðum var sterk. Auk þess lágu fyrir vísbendingar um eignatengsl á milli keppinauta sem Samkeppniseftirlitið taldi nauðsynlegt að rannsaka nánar. Ítarleg grein er gerð fyrir rannsókninni í ákvörðun og varð niðurstaðan sú að aðhafast ekki vegna samrunans.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Brims hf. á Fiskvinnslunni Kambi hf. og Grábrók ehf.</i>	19/2020	<3	93	II	Við rannsókn málsins komu í ljós tiltekin viðskipti á milli samrunaaðila og tengdra aðila sem þóttu benda til þess að ekki hafi verið rétt tilkynnt um samrunann og að í raun væru vísbendingar um breytt yferráð yfir sjávarútvegsfyrirtækinu Brimi. Beindist rannsókn málsins einkum að þessum þáttum og þýðingu þess fyrir áhrif samrunans. Rannsóknin leiddi í ljós vísbendingar um að ekki hefði verið gerð rétt grein fyrir yferráðum og eignatengslum í málinu. Þrátt fyrir það væri ekki forsenda til að aðhafast vegna þessara tilteknu kaupa. Í kjölfarið stofnaði Samkeppniseftirlitið mál þar sem til skoðunar eru breytt yferráð í Brimi. (https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/athugun-a-yfirradum-i-brimi)	Ekki íhlutun
<i>Kaup Torgs ehf. á eignum Frjálsrar fjölmiðlunar og beiðni um undanþágu frá banni við framkvæmd samruna</i>	23/2020	<3	51	II	Um var að ræða samruna tveggja sterkra fjölmiðla sem þurfti að rannsaka nokkuð ítarlega á grundvelli samkeppnis- og fjölmiðlalaga, m.a. vegna sterkar stöðu samrunaaðila á markaði fyrir dagblöð og markaði fyrir netmiðla. Í ákvörðuninni er gerð ítarleg grein fyrir rannsókninni og var niðurstaðan sú að ekki væru forsendur til íhlutunar. Vegna tafa við gagnaöflun af völdum markaðsaðila tafðist afgreiðsla málsins nokkuð.	Ekki íhlutun

<i>Samruni Fastus ehf. og HealthCo ehf.</i>	18/2019	3–6	29	II	Um var að ræða láréttan samruna á milli tveggja keppinauta sem báðir starfa á sviði heilðsölu á lækningatækjum. Við rannsókn samrunans í I. fasa komu fram vísbendingar um sterka stöðu samrunaaðila í tilteknum tegundum lækningatækja, n.t.t. öndunarvélum og svæfingartækjum. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka nánar möguleg áhrif samrunans á þessum mörkuðum og aflaði m.a. upplýsinga um sölu á viðkomandi tækjum. Ekki reyndust forsendur til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Prentmets ehf. á rekstri prentsmiðjunnar Odda</i>	35/2019	3–6	90	II	Um er að ræða markaði þar sem talsverð samþjöppun og aðrar breytingar hafa orðið á síðustu árum. Var því nauðsynlegt að afla umsagna um áhrif samrunans og gagna um markaðshlutdeild samrunaaðila. Þá leiddi rannsóknin í ljós samkeppnishindranir vegna tengsla milli fyrirtækjanna eftir samrunann annars vegar og vegna of víðtæks samkeppnisbanns í kaupsamningi hins vegar. Samrunaaðilar gerðu breytingar á áformum sínum vegna þessa. Niðurstaðan varð sú að ekki væri forsenda til íhlutunar. Torsótt reyndist að afla gagna, m.a. vegna sumarleyfa hjá keppinautum og viðskiptamönnum, og urðu tafir á meðferð málsins vegna þessa.	Ekki íhlutun
<i>Samruni FoodCo hf. og Gleðipinna ehf.</i>	4/2020	3–6	99	II	Um var að ræða samruna á milli tveggja af stærri veitinga-/skyndibitakeðjum landsins. Í ljósi umfangs aðila á markaðnum taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að taka samrunann til nánari skoðunar, m.a. með það í huga hvort tilefni væri til þess að skilgreina sérstaka undirmarkaði eftir mismunandi tegundum veitingahúsa. Ekki var talið tilefni til íhlutunar en tekið fram að frekari samþjöppun kunni að kalla á frekari rannsóknir, auk þess sem koma kunni til þess að markaðir verði skilgreindir þrengra. Rekstur málsins tafðist nokkuð, einkum á upphafsstigum og undir lok II. fasa. Voru þær tafir teknar til sérstakrar skoðunar.	Ekki íhlutun

<i>Kaup Arctic Adventures hf. á eignarhlutum í félögum í ferðabjónustu</i>	12/2019	3–6	54	II	Við rannsókn málsins í I. fasa komu fram umsagnir frá hagsmunaaðilum sem höfðu áhyggjur af samkeppnislegum áhrifum samrunans. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka áhrif samrunans frekar og gefa samrunaaðilum færi á að tjá sig um sjónarmið hagsmunaaðila. Auk þess taldi eftirlitið mikilvægt að taka til nánari skoðunar mögulega afmörkun þeirra markaða sem samrunaaðilar störfuðu á. Ekki reyndist tilefni til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Nýju Kaffibrennslunnar ehf. á Kaffitári ehf.</i>	7/2019	3–6	49	II	Um var að ræða láréttan samruna tveggja fyrirtækja sem bæði höfðu tiltölulega sterka stöðu á markaði fyrir heildsölu á kaffi. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka nánar möguleg skaðleg áhrif samrunans á samkeppni, m.a. með öflun upplýsinga um hlutdeild keppinauta á markaðnum. Ekki reyndist tilefni til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas hf. á Norðurbiki ehf.</i>	19/2019	3–6	69	II	Um er að ræða samruna stærsta fyrirtækis á Íslandi á sviði malbikunar og eins stærsta malbikunarfyrirtækis á Norðurlandi. Taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að rannsaka ítarlega möguleg skaðleg áhrif samrunans á samkeppni. Við meðferð málsins komu fram ábendingar um að skörun væri í rekstri samrunaaðila á Norðurlandi og í tilefni af því aflaði eftirlitið skýringa frá samrunaaðilum. Ekki reyndist tilefni til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Nordic Visitor hf. á hlutafé í Terra Nova Sól ehf.</i>	6/2020	6–10	44	II	Um var að ræða samruna tveggja ferðaskrifstofa sem starfa á markaðnum fyrir ferðamenn sem sækja Ísland heim. Þar sem ábendingar um möguleg skaðleg áhrif samrunans bárust, auk þess sem umfang samrunaaðila á markaðnum er nokkurt taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka nánar möguleg samkeppnisleg áhrif samrunans. Að undangenginni öflun upplýsinga frá Ferðamálastofu um tekjur ferðaskrifstofa var samruninn ekki talinn skaða samkeppni.	Ekki íhlutun

<i>Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.</i>	44/2019	6–10	91	II	Um var að ræða samruna tveggja fyrirtækja með sterka stöðu á markaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Undir rekstri málsins bærust Samkeppniseftirlitinu athugasemdir um möguleg skaðleg áhrif samrunans á samkeppni. Þá taldi eftirlitið nauðsynlegt að afla upplýsinga um veltu og hlutdeild keppinauta á mörkuðum málsins. Rannsókn leiddi ekki til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup 1912 ehf. á hluta Emmessíss ehf.</i>	25/2019	6–10	29	II	Um var að ræða samruna á markaði fyrir ís þar sem samþjöppun er þegar töluverð. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að afla upplýsinga um veltu og hlutdeild heildsala á markaðnum til þess að geta lagt fullnægjandi mat á áhrif samrunans á samkeppni. Rannsóknin leiddi ekki til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Sense ehf. og Origo hf. á eignum Þrotabús Tölvuteks ehf. - heimild til að framkvæma samruna</i>	33/2019	10–15	72	II	Um var að ræða kaup Origo á rekstri Tölvuteks. Origo hafði tiltölulega sterka stöðu í smásölu á tölvubúnaði og því taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að afla frekari gagna og rannsaka nánar möguleg skaðleg áhrif samrunans á samkeppni, einkum með því að leggja mat á hlutdeild samrunaaðila á markaðnum. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var að ekki væri tilefni til íhlutunar. Undanþága var veitt til að framkvæma samrunann á meðan á rannsókn stóð.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Skeljungu hf. á 100% hlutafjár í Basko ehf. - Beiðni um undanþágu frá banni við framkvæmd samruna</i>	42/2019	50–60	41	II	Um var að ræða samruna á dagvörumarkaði þar sem Samkeppniseftirlitinu þótti nauðsynlegt að kanna nánar hlutdeild samrunaaðila á tilteknum landfræðilegum undirmörkuðum, á grundvelli upplýsinga sem aðgengilegar voru eftirlitinu. Rekstur málsins tafðist nokkuð, einkum í I. fasa og voru þær tafir teknar til sérstakrar skoðunar.	Ekki íhlutun

<i>Samruni Haga hf. og Reykjavíkur Apóteks ehf.</i>	29/2019	>100	67	II	Um var að ræða kaup Haga, stærsta smásala landsins, á lyfjaverslun og þar með breikkun á vöruframboði samstæðunnar. Eftirlitið hefur ítrekað fjallað um stöðu Haga á dagvörumarkaði og tengdum mörkuðum og eftir atvikum beitt íhlutun. Auk þess bárust Samkeppniseftirlitinu athugasemdir um möguleg skaðleg áhrif samrunans á samkeppni, m.a. vegna leigusamninga Haga við aðra lyfsala. Því var nauðsynlegt að rannsaka samrunann frekar, en komist var að þeirri niðurstöðu að ekki væru forsendur til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Yfirtaka Arion banka hf. á TravelCo hf.</i>	31/2019	50–60	57	II	Um var að ræða yfirtöku banka á atvinnufyrirtæki sem að jafnaði hafa kallað á að sett væru skilyrði til þess að vernda samkeppni. Kallaði samruninn því á frekari rannsókn. Málinu lauk með sátt við Arion banka þar sem bankinn féllst m.a. á að selja reksturinn innan tiltekinna tímamarka.	Samruna sett skilyrði
<i>Kaup Ólíuverzlunar Íslands ehf. á Mjöll-Frigg ehf.</i>	17/2020	>100	91	II	Um var að ræða kaup öflugss eldsneytisfyrirtækis, sem er í eigu Haga (stærsta dagvörusmásala landsins), á Mjöll-Frigg. Við meðferð málsins komu fram athugasemdir og áhyggjur af mögulegum skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni, vegna lóðréttra tengsla í sölu á hreinsiefnum. Af þeim sökum taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að taka áhrif samrunans til nánari skoðunar. Samrunaaðilar brugðust við frummati eftirlitsins með því að leggja til skilyrði sem vinna myndu gegn skaðlegum áhrifum samrunans.	Samruna sett skilyrði
<i>Samruni Advania Holding hf. og Wise lausna ehf.</i>	23/2019	10–15	81	II	Um var að ræða samruna tveggja félaga sem höfðu sterka stöðu í upplýsingatækni á Íslandi. Ýmsir hagsmunaaðilar lýstu yfir umtalsverðum áhyggjum af áhrifum samrunans á samkeppni á markaðnum fyrir sölu og þjónustu við bókhaldskerfi. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að taka áhrif samrunans til ítarlegrar skoðunar. Leiddi sú rannsókn til þess að fallið var frá samrunanum.	Tilkynning dregin til baka

<p><i>Samruni Vísis hf. og Þorbjarnar hf.</i></p>	<p>N/A</p>	<p>15–20</p>	<p>49</p>	<p>II</p>	<p>Um var að ræða samruna tveggja stærstu sjávarútvegsfyrirtækjanna í Grindavík. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka nánar möguleg staðbundin áhrif samrunans. Samrunaaðilar drógu tilkynninguna til baka vegna atvika sem vörðuðu annað en rannsókn Samkeppniseftirlitsins. Meðferð málsins tafðist vegna anna.</p>	<p>Tilkynning dregin til baka</p>
---	------------	--------------	-----------	-----------	---	-----------------------------------

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Viðauki 3: Lyktir samrunamála árið 2020 (miðað við upphaf máls)

	Ákvörðun / Álit	Heildarvelta samruna-aðila í kr.	Málshraði (virkir dagar)	Fasi	Rök SE fyrir áframhaldandi rannsókn (II. fasi)	Lyktir
<i>Yfirtaka Vörðu Capital ehf. á Hugbúnaði hf.</i>	3/2020	3–6	4	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Festi hf. á Íslenskri orkumiðlun ehf.</i>	22/2020	80–90	5	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Kaupfélags Skagfirðinga svf. á M-veitingum ehf.</i>	1/2021	10–15	10	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Samkaupa hf. á rekstri, innréttingum, tækjum og vörubirgðum dagvöruverslunar Kaupfélags Steingrímsfjarðar svf. á Hólmavík</i>	8/2020	20–30	10	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup N1 ehf. á hluta rekstrar Skyrboozt ehf.</i>	29/2020	80–90	12	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Kvikubanka hf. á Netgíró hf.</i>	38/2020	6–10	18	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Pennans ehf. á HB heildverslun ehf.</i>	30/2020	3–6	19	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Hraðfrystihúss Hellissands hf. á Hiddu ehf.</i>	37/2020	3–6	20	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Arctic Adventures hf. á eignarhlutum í Raufarhóli ehf.</i>	5/2020	6–10	20	I		Ekki íhlutun

<i>Kaup Festi hf. á rekstri Ísborgar verslana ehf.</i>	28/2020	80–90	24	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup RARIK ohf. á Rafveitu Reyðarfjarðar</i>	21/2020	20–30	25	I		Ekki íhlutun
<i>Kaup Crayon Group A.S. á Sensa ehf.</i>	8/2021	6–10	63	II	Um var að ræða samruna tveggja aðila með sterka stöðu við sölu á Microsoft hugbúnaði á Íslandi. Samruninn var einkum lóðréttur enda seldi Crayon einkum í heildsölu á meðan Sensa seldi í smásölu. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka þessi lóðréttu áhrif nánar, m.t.t. mögulegra útilokunaráhrifa, sbr. m.a. umsagnir sem bárust vegna samrunans. Niðurstaða rannsóknarinnar var sú að ekki væru forsendur til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Samhentra Kassagerðar hf. á rekstri Kassagerðar Reykjavíkur</i>	36/2020	6–10	126	II	Málið varðaði samruna tveggja fyrirtækja sem voru með mjög sterka stöðu á markaði fyrir umbúðir. Við meðferð málsins komu fram athugasemdir og upplýsingar sem að mati Samkeppniseftirlitsins gerðu það nauðsynlegt að taka samrunann til ítarlegri skoðunar. Undanþága var hins vegar veitt til að framkvæma samrunann. Eftir birtingu andmælaskjals ákváðu samrunaaðilar að undanskilja kaupunum bylgjupappa og vaxaðar öskjur, en eftirlitið hafði fært tók fyrir því að samruninn skaðaði samkeppni á því sviði. Á þessum grundvelli var samruninn heimilaður án íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Samruni REA ehf. og Suðurflugs ehf.</i>	20/2020	6–10	60	II	Um var að ræða samruna tveggja af stærstu flugafgreiðsluaðilunum á Keflavíkurlugvelli sem ekki eru tengdir flugfélagi. Bárust Samkeppniseftirlitinu ábendingar og umsagnir um möguleg skaðleg áhrif samrunans á samkeppni og taldi eftirlitið því nauðsynlegt að taka samkeppnisleg áhrif samrunans til nánari skoðunar, en veitti undanþágu fyrir framkvæmd samrunans. Fólst rannsóknin einkum í því að afla frekari upplýsinga um starfsemi samrunaaðila, skörun þeirra á milli og stöðu á markaði. Ekki reyndust forsendur til íhlutunar.	Ekki íhlutun

<p><i>Samruni Måsøval Eiendom AS og Ice Fish Farm AS</i></p>	<p>27/2021</p>	<p>6–10</p>	<p>111</p>	<p>II</p>	<p>Um var að ræða samruna tveggja lang stærstu fyrirtækjanna í fiskeldi á Austfjörðum en hlutdeild samrunaaðila í fiskeldi á landsvísu er um 45-50%. Einnig er um nýjan markað að ræða og umgjörð hans í mótun af hálfu hins opinbera samhliða örum vexti. Af þessum sökum taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að ráðast í frekari rannsókn. Laut hún m.a. að athugun á fordæmum um afmörkun markaða (ESB, Noregur) og ekki síst því að afla þekkingar á eðli markaðs fyrir sjókvíaelði. Var aflað sjónarmiða íslenskra stjórnvalda vegna þess og að lokum ákveðið að ekki væru forsendur til íhlutunar. Rekstur málsins tafðist nokkuð, einkum á upphafsstigum II. fasa og voru þær tafir teknar til sérstakrar skoðunar.</p>	<p>Ekki íhlutun</p>
<p><i>Kaup BBL 144 ehf. og Eldeyjar Holding ehf. og fl. á hlutafé í Eldey TLH hf., Arcanum Fjallaleiðsögumönnum ehf. og Logakór ehf.</i></p>	<p>19/2021</p>	<p>10–15</p>	<p>64</p>	<p>II</p>	<p>Um var að ræða samruna eins stærsta hópferðabifreiðafyrirtækis landsins og fyrirtækja sem bjóða upp á breitt úrval ferða á Íslandi. Kallað var eftir lengri tilkynningu þar sem gögn og upplýsingar um markaðshlutdeild gáfu til kynna að samruninn uppfyllti mögulega ekki skilyrði um styttri tilkynningu. Við meðferð málsins bárust Samkeppniseftirlitinu verulegar athugasemdir við samrunann og taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að taka samkeppnisleg áhrif hans til nánari skoðunar. Frekari rannsókn leiddi í ljós að ekki væru forsendur til íhlutunar.</p>	<p>Ekki íhlutun</p>
<p><i>Kaup Lyfja og heilsu hf. á Garðs Apóteki ehf.</i></p>	<p>13/2021</p>	<p>10–15</p>	<p>90</p>	<p>II</p>	<p>Um var að ræða kaup Lyfja og heilsu, einnar stærstu lyfsölukeðju landsins, á Garðs Apóteki. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað gefið til kynna að það fylgist vel með samþjöppun á lyfsölumarkaði. Til þess að geta lagt rétt mat á samkeppnisleg áhrif samrunans taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að afla ítarlegra gagna um möguleg staðbundin áhrif samrunans á samkeppni. Undir lok rannsóknar gerðu samrunaaðilar athugasemdir við rannsóknina. Er fjallað um þær í 2. kafla ákvörðunarinnar. Niðurstaða Samkeppnislitsins var að ekki væru forsendur til íhlutunar.</p>	<p>Ekki íhlutun</p>

<p><i>Kaup Lyfju hf. á Opnu ehf. (Apótek MOS)</i></p>	<p>9/2021</p>	<p>10–15</p>	<p>94</p>	<p>II</p>	<p>Um var að ræða kaup einnar stærstu lyfsölukeðju landsins á Apóteki MOS sem er annað tveggja apóteka sem starfrækt er í Mosfellsbæ. Taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að taka samkeppnisleg áhrif samrunans til ítarlegri skoðunar, ekki síst í ljósi þess að sjálfstæð apótek höfðu verið að hverfa af markaði. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað gefið til kynna að það fylgist vel með samþjöppun á lyfsölu markaði. Það urðu töluverðar tafir við öflun gagna í málinu vegna þess að Lyfjastofnun bjó ekki yfir þeim upplýsingum sem eftirlitið óskaði eftir. Þurfti síðar að leita til Sjúkratrygginga Íslands eftir þeim. Rannsókn leiddi hins vegar ekki í ljós þörf á íhlutun.</p>	<p>Ekki íhlutun</p>
<p><i>Samruni Johan Rönning ehf. og Varma og vélaverks ehf.</i></p>	<p>4/2021</p>	<p>10–15</p>	<p>56</p>	<p>II</p>	<p>Um var að ræða samruna Johan Rönning, sem er stór aðili á sviði sölu á ýmiskonar raflagnaefni o.fl., og Varma og vélaverks sem starfar að einhverju leyti á sama sviði. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt væri að afla umsagna og frekari gagna um samrunann áður en endanleg afstaða væri tekin til hans, en Samkeppniseftirlitið hafði litlar upplýsingar að byggja á úr fyrri úrlausnum og taldi ástæðu til þess að ætla að samruninn kynni að hafa áhrif á hagsmuni viðskiptavina. Því var óskað umsagna frá yfir 60 aðilum. Niðurstaðan varð sú að ekki væri ástæða til að afhafast.</p>	<p>Ekki íhlutun</p>
<p><i>Kaup Bergs-Hugins ehf. á hlutum í Bergi ehf.</i></p>	<p>2/2021</p>	<p>20–30</p>	<p>74</p>	<p>II</p>	<p>Við rannsókn málsins komu í ljós upplýsingar um eignatengsl og möguleg breytt yferráð yfir eigenda Bergs-Hugin sem Samkeppniseftirlitið taldi nauðsynlegt að rannsaka nánar og taka afstöðu til. Fólst rannsóknin í því að draga betur fram umrædd eignatengsl á grundvelli gagna og upplýsinga sem eftirlitinu voru aðgengileg og taka afstöðu til þýðingar þeirra fyrir þetta mál. Niðurstaðan varð sú að ekki væru forsendur til íhlutunar en boðað var að metin yrði þörf á frekari rannsókn vegna mögulegs brots á tilkynningarskyldu á fyrri stigum. Jafnframt var Héraðssaksóknara gerð grein fyrir málinu á grundelli 42. gr. samkeppnislaga.</p>	<p>Ekki íhlutun</p>

<i>Samruni Kviku banka hf. og TM hf.</i>	5/2021	30–40	61	II	Vegna umfangs samrunans og mikilvægis þess að kanna nánar skörun í rekstri samrunaaðila taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að taka möguleg áhrif samrunans á samkeppni til ítarlegri skoðunar. Auk þess þurfti að skoða möguleg samsteypuáhrif samrunans nánar, en umsagnir sem bárust Samkeppniseftirlitinu gáfu slík áhrif til kynna. Niðurstaða rannsóknarinnar var að ekki væri forsenda til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Skeljungs hf. á Port I ehf., eignarhaldsfélagi Dælunnar ehf. og Löðurs ehf.</i>	28/2021	30–40	99	II	Um var að ræða samruna eins stærsta olúfélags landsins við Dæluna sem seld var út úr rekstri N1 vegna skilyrða í ákvörðun nr. 8/2019. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka nánar áhrif samrunans á eldsneytismarkaði en jafnframt á markaði fyrir bílaþvottastöðvar. Til rannsóknar var m.a. hvort mögulegar vanefndir á skilyrðum ákv. nr. 8/2019 hefðu unnið gegn því að Dælan yrði öflugur keppinautur. Jafnframt var aflað gagna og upplýsinga um áhrif yfirstandandi aðgerðir Reykjavíkurborgar til fækkunar eldsneytisstöðva. Niðurstaða rannsóknar var sú að ekki væru forsendur til íhlutunar.	Ekki íhlutun
<i>Kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas hf. á tilteknum eignum Drafnarfells ehf.</i>	33/2020	3–6	37	II	Um var að ræða kaup eins stærsta framleiðanda og útsetjara malbiks á Íslandi á verktakafyrirtæki sem sinnti fræðingu á malbiki. Voru vísbendingar um möguleg skaðleg áhrif vegna lóðréttra áhrifa samrunans á samkeppni. Taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að rannsaka áhrif samrunans nánar. Samrunaaðilar brugðust við frummati eftirlitsins með því að leggja til skilyrði sem vinna myndu gegn skaðlegum áhrifum samrunans.	Samruna sett skilyrði

<i>Samruni Kjarnafæðis hf. og Norðlenska matborðsins ehf.</i>	12/2021	10–15	147	II	Um var að ræða samruna tveggja sláturhúsa og kjötvinnslna sem höfðu mjög sterka stöðu í slátrun á Norðurlandi og í heildsölu á kjöti á landsvísi. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka áhrif samrunans nánar. Til grundvallar mati Samkeppniseftirlitsins lá ítarleg rannsókn, þar sem m.a. var leitað viðhorfa og upplýsinga frá neytendum (könnun) og bændum (tvær kannanir). Leiddi rannsóknin í ljós verulegar samkeppnishindranir sem leiða myndu af samrunanum að óbreyttu.	Samruna sett skilyrði
<i>Samruni Læknisfræðilegrar myndgreiningar ehf. og Íslenskrar myndgreiningar ehf.</i>	35/2020	<3	112	II	Um var að ræða samruna tveggja stærstu fyrirtækjanna sem veita þjónustu við myndgreiningar utan sjúkrahúsa á höfuðborgarsvæðinu. Taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að kalla eftir samrunatilkynningu. Var það strax mat eftirlitsins að verulegar líkur væru á skaðlegum áhrifum samrunans. Taldi eftirlitið því að rannsaka þyrfti nánar möguleg samkeppnisleg áhrif samrunans. Sú rannsókn leiddi til ógildingar samrunans. Töluverðar tafir urðu á afhendingu tilkynningar.	Ógilding
<i>Kaup Storytel AB á 70% hlut í Forlaginu ehf.</i>	Sjá skýrslu nr. 5/2021, Markaðsgreining á bókamarkaði	<3	109	II	Með samrunanum hefði stærstu útgefandi bóka á Íslandi sameinast alþjóðlega fyrirtækinu Storytel sem er leiðandi í útgáfu og smásölu hljóð- og rafráða á Íslandi. Taldi Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að taka áhrif samrunans til ítarlegri skoðunar. Leiddi rannsóknin í ljós alvarlegar samkeppnishindranir.	Tilkynning dregin til baka

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Viðauki 4: Ófullnægjandi samrunatilkynningar 2018–20

Ár	Samrunamál	Ákvörðun	Virkir dagar sem tók SE að skera úr um að tilkynning væri ófullnægjandi
2018	<i>Stofnun sameiginlegs verkefnis um framleiðslu á kollageni úr fiskroði og beinum.</i>	13/2018	8
	<i>Kaup Haga hf. á öllu hlutafé í Olíuverzlun Íslands hf.</i>	9/2019	2
	<i>Kaup Almenna leigufélagsins ehf. á Reykjavík Apartments ehf., Z459 ehf. og L56 ehf.</i>	17/2018	5
	<i>Samruni Hvaleyrar hf. og Bus Hostel ehf.</i>	18/2018	4
	<i>Kaup Lyfju og heilsu hf. á Opnu ehf.</i>	28/2018	6
	<i>Samruni Draupnis fjárfestingafélags ehf. og CP Reykjavík.</i>	27/2018	4
	<i>Kaup Nýju kaffibrennslunnar ehf. á Kaffitári ehf.</i>	_*	7
2019	<i>Kaup Arctic Adventures hf. á eignarhlutum í félögum í ferðaþjónustu.</i>	12/2019	12
	<i>Samruni Advania Holding hf. og Wise lausna ehf.</i>	23/2019	9
	<i>Samruni Fastus ehf. og HealthCo ehf.</i>	18/2019	12
	<i>Kaup Freyju framtakssjóðs slhf. á 49% hlut í Ísmar ehf.</i>	4/2019	5
	<i>Kaup Prentmets ehf. á rekstri prentsmiðjunnar Odda.</i>	35/2019	11
	<i>Samruni Haga hf. og Reykjavíkur Apóteks ehf.</i>	29/2019	9
	<i>Kaup umbreytingarsjóðsins AU 4 ehf. á Solvent ehf. og Báli ehf.</i>	21/2019	12
	<i>Kaup Zinkstöðvarinnar ehf. á Stekk ehf.</i>	34/2019	9
	<i>Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.</i>	44/2019	11
	<i>Samruni Greiðslumiðlunar Íslands ehf. og Faktoríu ehf.</i>	39/2019	6
	<i>Kaup Olíuverzlunar Íslands ehf. á Mjöll-Frigg ehf.</i>	17/2020	6
	<i>Kaup Orkla ASA á 20% hlut í Nóa-Síríus hf.</i>	37/2019	17
	<i>Samruni FoodCo hf. og Gleðipinna ehf.</i>	4/2020	5
	<i>Samruni Hópsness ehf. og Hringrásar ehf.</i>	32/2019	8
	<i>Kaup Skeljungs hf. á 100% hlutafjár í Basko ehf.</i>	42/2019	11
	<i>Yfirtaka Torgs ehf. á hlutafé Hringbrautar-Fjölmíðla ehf.</i>	40/2019	6

2020	<i>Kaup Lyfju hf. á rekstri Árbæjarapóteks ehf.</i>	1/2020	8
	<i>Kaup Torgs ehf. á eignum Frjálsrar fjölmiðlunar.</i>	23/2020	17
	<i>Kaup Samhentra kassagerðar hf. á Kassagerð Reykjavíkur.</i>	36/2020	19
	<i>Samruni Kjarnafæðis hf. og Norðlenska matborðsins ehf.</i>	12/2021**	14
	<i>Kaup Bergs-Hugins ehf. á hlutum í Bergi ehf.</i>	2/2021**	6
	<i>Samruni Johan Rönnung ehf. og Varma og vélaverks ehf.</i>	4/2021**	11
	<i>Kaup Skeljungs hf. á Port I ehf.</i>	28/2021**	13
	<i>Kaup Lyfja og heilsu hf. á Garðs Apóteki ehf.</i>	13/2021**	6

*Kallað var eftir lengri tilkynningu og úr varð nýtt mál (Ákvörðun nr. 7/2019).

**Samrunamál þar sem tilkynning barst árið 2020 og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins lá fyrir í október árið 2021.

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Viðauki 5: Niðurstöður umsókna um undanþágu til framkvæmdar samruna 2018–20

Ár	Heiti	Ákvörðun	Niðurstaða
2018	<i>Reir ehf. og Gluggasmiðjan ehf.</i>	6/2018	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Penninn ehf. og H-Fasteignir ehf.</i>	16/2018	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Kaup Árvakurs hf. og 365 miðla hf. á Póstmiðstöðinni ehf.</i>	2/2019	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Samruni Draupnis fjárfestingafélags ehf. og CP Reykjavík.</i>	27/2018	Undanþága veitt með skilyrðum
2019	<i>Kaup Motormax ehf. á tilteknum eignum þrotabús Bílanausts ehf.</i>	15/2019	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Kaup 1912 ehf. á hluta Emmessíss ehf.</i>	25/2019	Undanþágubeiðni synjað 14.6.2019 / veitt 27.6.2019
	<i>Arion banki hf. og TravelCo ehf.</i>	31/2019	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Sense ehf. og Origo hf. og eignir þrotabús Tölvuteks ehf.</i>	33/2019	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Skeljungur hf. og Basko ehf.</i>	42/2019	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Torg ehf. og Hringbraut-Fjölmiðlar ehf.</i>	40/2019	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Torg ehf. og Frjáls fjölmiðlun ehf.</i>	23/2020	Undanþágubeiðni synjað
2020	<i>REA ehf. og Suðurflug ehf.</i>	20/2020	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Samkaup hf. og Kaupfélag Steingrímsfjarðar svf.</i>	8/2020	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Samhentir kassagerð hf. og Kassagerð Reykjavíkur.</i>	36/2020	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf.</i>	21/202	Undanþágubeiðni hafnað
	<i>Festi hf. og Ísborg verslanir ehf.</i>	28/2020	Undanþága veitt með skilyrðum
	<i>Kjarnafræði hf. og Norðlenska matborðið ehf.</i>	12/2021	Undanþágubeiðni hafnað

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Viðauki 6: Úrskurðir Áfrýjunarnefndar Samkeppnismála árin 2018–20

Áfrýjandi / Málsnúmer	Dags.	Úrskurður
<i>Forlagið ehf. – Úrskurður nr. 1/2018</i>	25/6 2018	Ákvörðun staðfest
<i>Isavia ohf. – Úrskurður nr. 2/2018</i>	22/10 2018	Kröfum áfrýjanda hafnað
<i>Sigurður Ingólfsson – Úrskurður nr. 3/2018</i>	15/1 2019	Ákvörðun staðfest
<i>Atlantsolía ehf. – Úrskurður nr. 4/2018</i>	13/6 2018	Kröfum áfrýjanda hafnað
<i>Samkaup hf. – Úrskurður nr. 6/2018</i>	5/7 2019	Kröfum áfrýjanda hafnað
<i>Lyf og heilsa hf. – Úrskurður nr. 7/2018</i>	8/3 2019	Ákvörðun staðfest
<i>Samskip hf. – Úrskurður nr. 1/2019</i>	12/9 2019	Ákvörðun staðfest
<i>Eimskipafélag Íslands hf., Eimskip Ísland ehf. og TVG Zimsen ehf. – Úrskurður nr. 2/2019</i>	18/12 2019	Kröfum áfrýjenda hafnað
<i>Eimskipafélag Íslands hf., Eimskip Ísland ehf. og TVG Zimsen ehf. – Úrskurður nr. 3/2019</i>	3/4 2020	Kröfu vísað frá/Ákvörðun felld úr gildi/Ákvörðun staðfest*
<i>Langa ehf. – Úrskurður nr. 4/2019</i>	24/1 2020	Kröfum áfrýjanda hafnað
<i>Festi hf. – Úrskurður nr. 5/2019</i>	11/3 2020	Kröfu áfrýjanda hafnað
<i>Síminn hf. – Úrskurður nr. 1/2020</i>	13/1 2021	Ákvörðun staðfest / Ákvörðun felld úr gildi**
<i>Penninn ehf. – Úrskurður nr. 2/2020</i>		Kæru vísað frá
<i>Læknisfræðileg myndgreining ehf. og íslensk myndgreining ehf. – Úrskurður nr. 3/2020</i>	27/10 2020	Fallist á kröfur að hluta til en hafnað að öðru leyti***
<i>Læknisfræðileg myndgreining ehf. og íslensk myndgreining ehf. – Úrskurður nr. 3/2020</i>	11/3 2021	Kröfu áfrýjanda hafnað***

* Í úrskurði nr. 3/2019 var einni kröfu áfrýjanda vísað frá, ein leiddi til að ákvörðun eftirlitsins var staðfest og ein leiddi til að ákvörðun stofnunarinnar var felld úr gildi.

** Í úrskurði nr. 1/2020 var ein ákvörðun eftirlitsins staðfest en önnur felld úr gildi.

*** Fallist var á kröfur að hluta til í úrskurði nr. 3/2020 en hafnað að öðru leyti.

Heimild: Úrskurðir Áfrýjunarnefndar samkeppnismála

Viðauki 7: Yfirlit um samrunamál með skipuðum eftirlitsaðila frá 2008

Heiti	Ákvörðun	Aðilar	Eftirlits- tímabil frá	Eftirlits- tímabil til	Eftirlitsaðili
<i>Framkvæmd skilyrða sáttá v. Forlagsins</i>	Nr. 8/2008	Forlagið	1.2.2008	21.12.2009	Gizur Bergsteinsson lögmaður, Sverrir Kristinsson löggildur fasteignasali
<i>Eftirfylgni vegna samruna Arion banka og Haga (1998)</i>	Nr. 6/2010	Arion banki hf.	25.3.2010	11.5.2011	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna samruna Vestia og Teymis</i>	Nr. 7/2010	Landsbankinn hf., Vestia	30.3.2010	14.1.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Yfirtaka Íslandsbanka hf. á bifreiðaumboðunum Bifreiðum og Landbúnaðarvélum ehf. og Ingvari Helgasyni ehf.</i>	Nr. 8/2010	Íslandsbanki hf.	29.3.2010	17.11.2011	Eggert B. Ólafsson lögmaður
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku Vestia á Húsasmiðjunni</i>	Nr. 10/2010	Landsbankinn hf., Vestia	13.4.2010	14.1.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku bankanna á Reitum</i>	Nr. 15/2010	Viðskiptabankarnir Haf Funding, Glitnir	30.4.2010	5.6.2015	Innri endurskoðandi Arion banka; Eggert B. Ólafsson, lögmaður (Íslandsbanki); innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku Íslandsbanka hf. á Bevis hf.</i>	Nr. 16/2010	Íslandsbanki hf.	6.5.2010	1.6.2010	Vegna snöggrar sölu kom ekki til skipunar óháðs eftirlitsaðila
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku NBI hf. á Regin, Fasteignafélagi Íslands og Laugahúsi ehf.</i>	Nr. 19/2010 og 18/2011	Landsbankinn hf.	4.6.2010	16.5.2012	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku Vestia á Plastprenti</i>	Nr. 20/2010	Landsbankinn hf., Vestia	8.6.2010	14.1.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna samruna Arion banka og Þyrpingar</i>	Nr. 21/2010	Arion banki	23.6.2010	15.9.2015	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Yfirtaka Íslandsbanka á Eik Properties ehf.</i>	Nr. 22/2010	Íslandsbanki hf.	5.7.2010	4.2.1011	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku Arion banka á MB Vallá</i>	Nr. 31/2010	Arion banki hf.	1.9.2010	6.3.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku- NBI hf. á Límtré- Vírneti ehf.</i>	Nr. 32/2010	Landsbankinn hf.	20.10.2010	18.11.2010	Innri endurskoðandi Landsbankans

<i>Eftirfylgni vegna kaupa Framtakssjóðs Íslands slhf. á Vestia</i>	Nr. 1/2011	Framtakssjóður Íslands, Landsbankinn	10.1.2010	27.1.2016	Stefán A. Svensson, lögmaður (áður Þórólfur Jónsson lögmaður, Páll Ásgrímsson lögmaður og Herdís Dröfn Fjeldsted starfsmaður SFÍ
<i>Eftirfylgni vegna samruna NBI hf. og Björgunar ehf.</i>	Nr. 5/2011	Landsbankinn hf.	26.1.2011	29.7.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Yfirtaka Arion banka hf. á eignum þrotabús Sigurplasts ehf.</i>	Nr. 7/2011	Arion banki hf.	31.1.2011	12.4.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku SPW (ÍSB og Glitnis) á Bláfugli</i>	Nr. 8/2011	Íslandsbanki hf.	9.2.2011	26.3.2014	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
<i>Yfirtaka Arion banka hf. á G-7 ehf. (fasteignafélagi ÖES)</i>	Nr. 12/2011	Arion banki hf.	4.3.2011	29.6.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku Arion banka á Fram Foods hf.</i>	Nr. 16/2011	Arion banki	31.3.2011	11.3.2013	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna samruna Landsbankans hf. og Pizza Pizza ehf.</i>	Nr. 17/2011	Landsbankinn hf.	9.5.2011	10.8.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Sameiginleg yfiráð Arion banka og Búvalla yfir Högum hf.</i>	Nr. 20/2011	Arion banki, Búvellir	11.5.2011	6.6.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna samruna Horns-fjárfestingarfélags ehf. og Promens</i>	Nr. 26/2011	Landsbankinn hf., Horn	12.7.2011	30.3.2012	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Yfirtaka Landsbankans hf. á Sólningu, Kópavogi ehf.</i>	Nr. 28/2011	Landsbankinn hf.	12.8.2011	2.4.2012	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna viðskipta Landsbankans og Bifreiðainnflutnings með eignarhlut í Toyota á Íslandi</i>	Nr. 41/2011	Samkeppniseftirlitið	9.12.2011	25.6.2013	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna kaupa Framtakssjóðs Íslands slhf. á hlut í Promens</i>	Nr. 5/2012	Framtakssjóður Íslands, Landsbankinn	9.3.2011	25.11.2015	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni með kaupum FSÍ á N1</i>	Nr. 12/2012	Framtakssjóður Íslands, Landsbankinn	15.5.2012	3.4.2014	Páll Ásgrímsson, lögmaður, innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku Landsbankans á Lífsvali</i>	Nr. 17/2012	Landsbankinn hf.	9.7.2012	10.7.2015	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna yfirtöku Íslandsbanka á Höfðatorgi</i>	Nr. 22/2012	Íslandsbanki	10.7.2012	19.6.2014	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
<i>Eftirfylgni vegna sáttar Landsbankans varðandi kaup Landsbankans á Ístaki.</i>	Nr. 35/2013 og 34/2014	Landsbankinn hf.	20.12.2013	4.6.2015	Innri endurskoðandi Landsbankans
<i>Eftirfylgni vegna kaupa SF IV slhf. á Skeljungu hf.</i>	Nr. 2/2014	SF IV, Stefnir Arion banki	4.12.2013	23.1.2017	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna kaupa Bekei hf. (nú Festi hf.) á félögum í eigu Norvikur hf.</i>	Nr. 7/2014	SF V, Stefnir, Arion banki	16.1.2014	30.7.2018	Innri endurskoðandi Arion banka
<i>Eftirfylgni vegna kaupa Íslandsbanka hf. á hlutafé í Frumherja hf.</i>	Nr. 18/2014	Íslandsbanki	16.6.2014	13.5.2016	Eggert B. Ólafsson, lögmaður

<i>Eftirfylgni með samruna FAST-1 og HTO</i>	Nr. 21/2014	Fast 1, Íslandssjóðir, Íslandsbanki	19.6.2014	31.8.2018	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
<i>Söluferli Afls-sparisjóðs</i>	Nr. 9/2015	Arion banki hf.	27.4.2015	4.6.2015	Guðmundur Þórður Guðmundsson, Óskar Jósefsson, Advance (söluaðilar)
<i>Kaup Alvogen á markaðssettum lyfjum Teva á Íslandi</i>	Nr. 32/2017	Alvogen Iceland ehf.	29.8.2017	22.12.2017	Aðalheiður Pálmadóttir, lyfjafræðingur
<i>Eftirfylgni með kaupum Fjarskipta hf. á 365 miðlum hf.</i>	Nr. 42/2017	Sýn hf.	9.10.2017	Enn í gangi	Ólafur Aðalsteinsson, MBA (áður Fróði Steingrímsson, lögmaður)
<i>Eftirfylgni með samruna N1 hf. og Festi ehf.</i>	Nr. 8/2019	Festi hf.	30.7.2018	Enn í gangi	Lúðvík Bergvinsson, lögmaður
<i>Eftirfylgni með skilyrðum vegna samruna Haga og Olís</i>	Nr. 9/2019	Hagar hf.	11.9.2018	Enn í gangi	Einar Gautur Steingrímsson, lögmaður
<i>Eftirfylgni vegna sáttar Arion banka og SE vegna yfirtöku bankans á hlutafé í TravelCo, Heimsferðum og Terra Nova Sól</i>	Nr. 31/2019	Arion banki hf.	23.9.2019	22.4.2022	Eggert Páll Ólason, lögmaður

Heimild: Samkeppniseftirlitið



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is