

Menningar- og viðskiptaráðuneytið
b.t. Sigrúnar Brynju Einarsdóttur, ráðuneytisstjóra
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2023
Tilv.: 2302015

Varðar: Verkefnaáætlun Samkeppniseftirlitsins vegna stjórnýsluúttektar Ríkisendurskoðunar á samrunaæftirliti og árangri - Leiðir til þess að styrkja og bæta samrunaæftirlit

1. Samkeppniseftirlitið vísar til skýrslu sem Ríkisendurskoðun afhenti Alþingi í júlí 2022, vegna stjórnýsluúttektar á samrunaæftirliti og árangri Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt vísar Samkeppniseftirlitið til hjálagðrar [verkefnaáætlunar](#) sinnar vegna úttektarinnar og bréfs síns (*Skýrsla um starfsemi Samkeppniseftirlitsins*), dags. 31. mars. sl. Í því er boðað að eftirlitið muni rita ráðuneytinu sérstakt bréf þar sem tekin verði saman þau atriði stjórnýsluúttektarinnar sem snúa að ráðuneytinu eða ráðuneytinu og Samkeppniseftirlitinu sameiginlega.

2. Eftirfarandi atriði eru reifuð í bréfi þessu:

1.	Innleiðing innri endurskoðunar.....	3
2.	Árangursmat og viðmið	3
3.	Veltumörk samrunareglna	4
4.	Samrunagjald	5
5.	Upplýsingagjöf og gæði samrunatilkynninga	6
6.	Þolmörk forgangsröðunar Samkeppniseftirlitsins.....	7
7.	Mikilvægar breytingar á lagaumgjörð samkeppnismála	8

1. Almenn um skýrsluna Ríkisendurskoðunar og viðbrögð við henni

3. Skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnýsluúttektina var birt opinberlega 24. ágúst 2022 og opnaði eftirlitið af sama tilefni sérstaka [upplýsingasiðu](#) þar sem birtar eru upplýsingar um úttektina, niðurstöður hennar og viðbrögð eftirlitsins. Jafnframt birti Samkeppniseftirlitið sérstaka [verkefnaáætlun](#) sem stofnunin hefur birt á vefsíðu sinni. Var verkefnaáætlunin uppfærð í desember, þar sem tekið var tillit til sjónarmiða sem fram komu í nefndarálitum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrsluna.

4. Eins og ráðuneytinu er kunnugt var stjórnýsluúttektin umfangsmikil og tók til stjórnskipulags Samkeppniseftirlitsins og meðferðar mála almennt, til viðbótar við athugun á meðferð samrunamála. Tilefni skýrslubeiðnar Alþingis var, samkvæmt greinagerð með henni, að atvinnulífið hefði „lengi gagnrýnt málsmeðferðartíma Samkeppniseftirlitsins í samrunamálum og telur brýnt að hraða ferlinu og lágmarka kostnað fyrirtækja og atvinnulífs vegna fyrirhugaðra samruna.“



5. Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar, m.t.t. skýrslubeiðnarinnar, var að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins vegna samrunamála á tímabilinu sem til skoðunar var hafi verið í ágætu horfi og ekki verði séð að „málsmeðferðartími samrunamála hafi verið óeðlilega langur eða að viðvarandi veikleikar í afgreiðslu þeirra hafi grafið undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar.“
6. Skýrslan dregur fram að umfang samrunamála og sá forgangur sem Samkeppniseftirlitinu er skylt að lögum að gefa samrunaefirliti, hefur sett annarri starfsemi verulegar skorður. Á sama tíma er ljóst af efni skýrslunnar að verulegur efnahagslegur ábati er af samkeppniseftirliti, en hann nemur að jafnaði margfaldri þeirri fjárhæð sem veitt er til starfseminnar á hverju ári.
7. Í skýrslunni er að finna ýmsar tillögur og ábendingar til Samkeppniseftirlitsins sem horfa til þess að styrkja enn frekar starfsemi þess og umgjörð. Eins og áður sagði tók eftirlitið saman [verkefnaáætlun](#) þar sem er að finna yfirlit yfir útbótatækifæri sem felast í tillögum Ríkisendurskoðunar og umfjöllun í stjórnsýsluúttektinni að öðru leyti. Var verkefnaáætlunin birt og hagsmunaaðilum gefið tækifæri til að koma sjónarmiðum á framfæri. Engar athugasemdir bárust.
8. Sumar tillögur Ríkisendurskoðunar krefjast aðkomu ráðuneytisins og eftir atvikum löggjafans og fjárveitingarvaldsins. Er þessu bréfi ætlað að gefa yfirlit yfir þær útbótatillögur sem ekki eru á færi Samkeppniseftirlitsins eins að koma til framkvæmda. Er bréfið sem slíkt liður í fyrrnefndri verkefnaáætlun.

2. Tillögur og ábendingar sem kalla á aðkomu ráðuneytis samkeppnismála

9. Í skýrslunni er að finna ýmsar tillögur og ábendingar til Samkeppniseftirlitsins sem horfa til þess að styrkja starfsemi þess og umgjörð.¹ Þar á meðal eru tillögur um að kveða ítarlegar á um starfsemi stjórnar í starfsreglum hennar, bæta skjalfestingu innra eftirlits, huga að því að koma á innri endurskoðun, halda áfram á þeirri braut að meta ábata af starfseminni og þróa frekar fyrirliggjandi árangursmælikvarða, ljúka yfirstandandi endurskoðun á málsmeðferðarreglum og styrkja þar ákvæði um forgangsröðun.
10. Þá hvetur Ríkisendurskoðun Samkeppniseftirlitið til þess að vinna áfram að þróun leiðbeininga um samkeppnismál, en tekur fram að slíkar leiðbeiningar megi ekki grafa undan sjálfstæði eftirlitsins þegar kemur að mati á samkeppnisaðstæðum í tilteknum málum.
11. Einnig beinir Ríkisendurskoðun tillögum til eftirlitsins um styrkingu á umgjörð samrunamála sérstaklega. Þar á meðal er lagt til að styrkja leiðbeiningu um samskiptaleiðir við stofnunina og verklag við greiningu og rannsókn samrunamála, sem og við mótun og eftirfylgni samrunaskilyrða. Einnig er lagt til að óháðum kunnáttumönnum/eftirlitsaðilum á grundvelli skilyrða í samrunamálum verði settur formfastari rammi. Þá telur Ríkisendurskoðun brýnt að stofnunin bregðist af meiri festu við vísbendingum um ranga eða villandi upplýsingagjöf af hálfu samrunaaðila.
12. Ríkisendurskoðun beinir nokkrum tillögum og ábendingum til ráðuneytis samkeppnismála, þ.e. menningar og viðskiptaráðuneytis. Þannig sé tímabært að endurskoða samrunagjald með það í huga að innheimta þess sé í samræmi við umfang máls. Einnig þurfi að greina forsendur fyrir veltumörkum nánar en gert hefur verið. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að íslensk samkeppnislög uppfylli ekki að öllu leyti þær kröfur sem gerðar eru í Evrópu. Þannig hafi tilskipun ESB nr. 1/2019 um styrkingu samkeppnislaga ekki verið innleidd hér á landi, en t.d. séu heimildir eftirlitsins til

¹ Helstu tillögur skýrslunnar eru teknar saman á bls. 16-18 í skýrslunni.



að ráðast í húsrleit þrengri en gerð er krafa um samkvæmt umræddri tilskipun. Þá sé ekki til staðar heimild til að stöðva tímafresti í samrunamálum, auk þess sem tjónþolar vegna samkeppnislagaþrota búi við lakari réttarvernd en tjónþolar í ríkjum ESB.

13. Skal vikið nánar að þessum atriðum. Eru í því sambandi rakin verkefni sem annað hvort eru ekki á verksviði Samkeppniseftirlitsins að ákveða upp á sitt eindæmi, eða verkefni sem ógerlegt er að ráðast í á grundvelli fyrirbyggjandi fjárheimilda.

2.1. Innleiðing innri endurskoðunar

14. Ríkisendurskoðun telur að Samkeppniseftirlitið þurfi að innleiða innri endurskoðun í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun. (Tillaga 1 og kafli 1.4). Kveðið er á um þetta í 65. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Á hinn bóginn bendir Ríkisendurskoðun einnig á að fjármálaráðuneytið hafi ekki sett reglugerð um framkvæmd greinarinnar, líkt og löggin gera ráð fyrir.
15. Í formlegum viðbrögðum sínum við þessi tilmæli lýsti Samkeppniseftirlitið því yfir að það muni kanna leiðir til að koma á innri endurskoðun, en bendir á að ekki sé vitað um að aðrar sambærilegar stofnanir hafi tekið upp formfasta innri endurskoðun af þessu tagi. Kalla þurfi eftir fjárveitingum til að gera þetta kleift.
16. Í samræmi við verkefnaáætlunina hefur stjórn Samkeppniseftirlitið hugað sérstaklega að þessu. Þannig hefur stjórnin kallað eftir ráðgjöf aðila með viðtæka reynslu af innri endurskoðun á vettvangi stærri stofnana og fyrirtækja. Þá liggur fyrir að nokkur endurskoðunarfyrirtæki bjóða þjónustu sem felur í sér innri endurskoðun fyrir smærri stofnanir og fyrirtæki. Er nú í undirbúningi að leita tilboða í slíka þjónustu og leiða þannig í ljós líklegan viðbótarkostnað vegna þessa.
17. Ljóst er að innleiðing innri endurskoðunar af þessu tagi felur í sér verulegan viðbótarkostnað til frambúðar. Óskar Samkeppniseftirlitið eftir afstöðu ráðuneytisins til þess og upplýsingum um hvort vilji sé til þess að afla fjárveitinga til að verða við tillögum Ríkisendurskoðunar að þessu leyti.

2.2. Árangursmat og viðmið

18. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt (Tillaga 4 og kafli 3.1.5) að reglubundið mat á ábata af starfsemi Samkeppniseftirlitsins verði nýtt við skilgreiningu áherslna, markmiða og árangursmælikvarða til framtíðar. Fylgjast þurfi betur með árangri og áhrifum samrunaskilyrða. Í þessu efni telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að Samkeppniseftirlitið haldi áfram að þróa aðferðir við mat á efnahagslegum ábata ákvarðana sinna.
19. Samkeppniseftirlitið hefur frá árinu 2016 fylgst með ábata af starfi sínu, sbr. t.d. markmið í fjármálaáætlun. Jafnframt var Ríkisendurskoðun gerð grein fyrir því við úttektina að yfir stæði ítarlegri rýni á undirliggjandi forsendum ábatamatsins, auk þess sem ábata af samrunamálum yrði bætt við matið. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið nú birt [umræðuskjal](#) (rit nr. 1/2023), *Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins – Drög að aðferðafræði*. Byggir aðferðafræðin á leiðbeiningum OECD, auk þess sem horft er til fordæma frá stærri eftirlitum. Að fengnum sjónarmiðum og athugasemdum mun Samkeppniseftirlitið vinna og birta mat á reiknuðum ábata af íhlutunum Samkeppniseftirlitsins, sem uppfært verður árlega.
20. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er hins vegar að finna ábendingu um að Samkeppniseftirlitið leggi í dýpra hagrænt mat á ábata af íhlutunum í einstökum samrunamálum. Rannsóknir á áhrifum



samrunaskilyrða ættu að fara fram með reglulegum hætti og styðja við greiningu Samkeppniseftirlitsins á efnahagslegum ábata af íhlutunum á sviði samrunamála (sjá kafla 3.3)

21. Í skýrslunni segir m.a. um þetta:

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 hérlendis 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.

22. Í sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins við skýrsluna var bent á að slíkt ítarlegt mat á hagrænum áhrifum einstakra íhlutana er í dag hvergi framkvæmt af samkeppnisyfirvöldum, eftir því sem Samkeppniseftirlitið kæmist næst. Um væri að ræða mjög kostnaðarsama framkvæmd sem kallar á viðbótarfjárveitingar til stofnunarinnar. Á hinn bóginn gæti afmarkað verkefni á þessum grunni skilað mikilvægum upplýsingum sem myndu nýtast við verkskipulag, forgangsröðun og mótun áherslna stofnunarinnar

23. Samkeppniseftirlitið óskar eftir samtali við ráðuneytið um þetta, þar sem eftirlitið telur ekki koma til álita að ráðast í verkefnið án þess að til grundvallar liggi fjárveiting sem til þess er ætluð.

2.3. Veltumörk samrunareglna

24. Í skýrslunni leggur Ríkisendurskoðun til (Tillaga 5, kaflar 4.1.2-3 og [nefndarálit](#)) að áhrif breyttra veltumarka verði greind með reglulegri og ítarlegri hætti en áður. Markmið þeirrar skoðunar verði að meta veltumörk m.t.t. annars vegar áhættu vegna markaðsaðstæðna og hins vegar ábata af heildarstarfsemi Samkeppniseftirlitsins.

25. Veltumörkum vegna tilkynningaskyldra samruna verður einungis breytt með lögum og er þetta verkefni því á könnu ráðuneytis og löggjafarvalds.

26. Í formlegum sjónarmiðum við tillögunni tekur Samkeppniseftirlitið undir mikilvægi þess að greina með ítarlegum hætti áhrifin af breytingum á veltumörkum, en áréttar að mat á áhrifum á skilvirkni eftirlitsins eða hagsmuni fyrirtækja hljóti að vera víkjandi gagnvart verndarhagsmunum, þ.e. hver veltumörkin þurfi að vera til að tryggja með fullnægjandi hætti hagsmuni almennings og viðskiptalífsins af því að samkeppnishamlandi samrunar nái ekki fram að ganga. Formleg viðbrögð ráðuneytisins eru á sömu lund.

27. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri rétt við þessa skoðun að líta til þróunar fjölda þeirra samrunamála sem eru til rannsóknar hjá eftirlitinu, sérstaklega í kjölfar nýlegra breytinga á veltumörkunum. Þá skiptir einnig miklu máli að líta til veltu þeirra samruna þar sem komið var auga á samkeppnishindranir. Í þessu samhengi er mikilvægt að líta til þess að ýmsir mikilvægir markaðir á Íslandi geta verið tiltölulega veltulágir og / eða staðbundnir. Í þessu samhengi má t.d. vísa til íhlutana samkeppnisyfirvalda á afmörkuðum sviðum, s.s. á markaði fyrir bifreiðaskoðun og markaði fyrir smásölu lyfja.

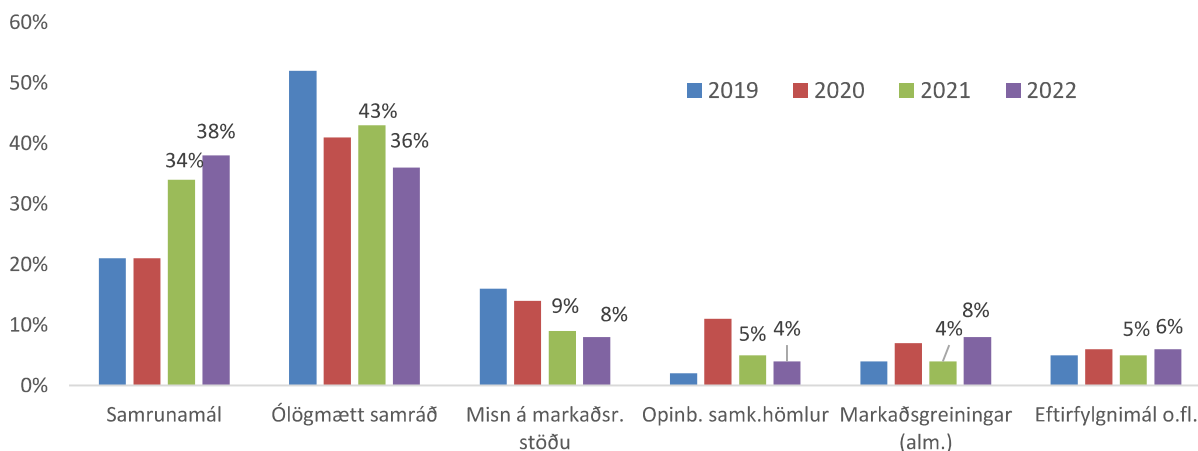


28. Í þessu samhengi vill Samkeppniseftirlitið benda á mikilvægi heimildar til þess að kalla eftir samrunatilkynningum í tilteknum tilvikum skv. 3. mgr. 17. gr. samkeppnislaga. Veltumörk þeirrar greinar voru hækkuð um 50% árið 2020 sem að mati eftirlitsins hefur skapað aukna hættu á að samkeppnishamlandi samrunar á afmörkuðum sviðum geti gengið í gegn án getu samkeppnisyfirlitvalda til þess að rannsaka þá og eftir atvikum grípa til íhlutunar. Benda má á að sambærileg heimild í norskum lögum er óháð veltu samrunafyrirtækjanna.
29. Að öðru leyti lýsir Samkeppniseftirlitið sig reiðubúið til samstarfs við ráðuneytið um framangreint.

2.4. Samrunagjald

30. Í skýrslunni leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að ráðuneytið þurfi að leggja mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald (Tillaga 6, kafli 5.2.5). Taka þurfi 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 innheimta samrunagjalds sé í samræmi við umfang viðkomandi máls. Þá þurfi að tryggja reglulega endurskoðun gjaldsins, m.t.t. verðlagsþróunar.
31. Í formlegum viðbrögðum Samkeppniseftirlitsins, sem og ráðuneytisins, er tekið undir tillögur Ríkisendurskoðunar að þessu leyti. Af hálfu eftirlitsins er jafnframt tekið fram að stofnunin telji koma til greina að endurskoða fjármögnun þess í heild sinni. Erlendis megi t.a.m. greina þróun í þá átt að láta atvinnufyrirtæki standa undir kostnaði af samkeppniseftirliti, með svipuðum aðferðum og beitt sé hér á landi við fjármögnun á eftirliti með fjármálastarfsemi.
32. Til viðbótar framangreindu vill Samkeppniseftirlitið benda á að umfjöllun um þetta tengist óhjákvæmilega umræðu um rekstrarsvigrúm eftirlitsins. Eins og eftirlitið hefur ítrekað bent á, nú síðast í bréfi til ráðuneytisins, dags. 31. mars sl., hefur takmarkað rekstrarsvigrúm og vaxandi álag í rekstri samrunamála á undanförunum árum valdið miklu álagi í starfsemi stofnunarinnar. Þar sem rannsókn samrunamála er bundin lögbundnum tímafrestum hefur þetta álag valdið því að Samkeppniseftirlitið hefur ekki getað sinnt öðrum málaflokkum með viðunandi hætti.

Mynd 1 – Skipting á ráðstöfunartíma eftir verkefnum





33. Mynd 1 leiðir þetta vel í ljós. Á sama tíma og hlutdeild samrunamála í ráðstöfunartíma eftirlitsins hefur farið vaxandi, hefur sá tími sem aflögu er í rekstur annarra mikilvægra mála dregist saman. Sérstaklega er það bagalegt að ekki hefur gefist nægur tími til að sinna rannsóknum sem varða misnotkun á markaðsráðandi stöðu en slíkar rannsóknir eru sérlega mikilvægar í minni hagkerfum eins og Íslandi þar sem samþjöppun er mikil.
34. Samrunagjald stendur aðeins undir broti af þeim kostnaði sem felst í samrunaefirliti Samkeppniseftirlitsins. Á árinu 2022 voru tekjur eftirlitsins af samrunagjaldi 9,3 m.kr. Á sama ári voru heildarútgjöld stofnunarinnar um 556 m.kr. Sé útgjöldum skipt eftir ráðstöfunartíma má gróflega áætla að samrunagjaldið hafi staðið undir minna en 5% af útlögðum kostnaði við eftirlitsins við rannsókn samrunamála. Er því ljóst að fyrirtæki geta með ákvörðunum um samruna ráðstafað umtalsverðum hluta af ráðstöfunartíma Samkeppniseftirlitsins án þess að bera kostnað í neinu samræmi við umfangið.
35. Samkeppniseftirlitið óskar eftir því að eiga samtal og samstarf við ráðuneyti samkeppnismála um það hvernig brugðist við þessari tillögu.

2.5. Upplýsingagjöf og gæði samrunatilkynninga

36. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir (Tillaga 7, kafla 5.2.1-2) að grípa þurfi til markvissra aðgerða vegna villandi samrunatilkynninga og bregðast við af festu og beita stjórnvaldssektum vegna vísvitandi villandi eða rangrar upplýsingagjafar.
37. Í skýrslunni er vitnað til minnisblaðs Samkeppniseftirlitsins frá október 2019, [Undirbúningur samruna og meðferð þeirra hjá Samkeppniseftirlitinu – reynslan og úrbóta tækifæri](#), þar sem kom fram að stofnunin hefði mál til skoðunar þar sem kæmi til álita að beita stjórnvaldssektum vegna ófullnægjandi upplýsingagjafar. Í skýrslunni kemur fram að við úttektina hafi komið fram að Samkeppniseftirlitið hafi ekki reynst unnt að fylgja vísbendingum af þessu tagi eftir. Upplýst hefði verið um að á umræddu tímabili hefðu komið fram sterkar vísbendingar um að fyrirtæki hefðu veitt Samkeppniseftirlitinu rangar eða villandi upplýsingar, m.a. að því er varðar samruna.
38. Í formlegum viðbrögðum við skýrslu Ríkisendurskoðunar tekur Samkeppniseftirlitið 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 hafi álag og þröng rekstrarstaða Samkeppniseftirlitsins knúið það til þess að forgangsraða slíkum rannsóknum aftur fyrir samrunarannsóknirnar sjálfar og aðrar brýnar rannsóknir. Jafnframt kemur fram að eftirlitið telji mikilvægt er að bæta hér úr með auknu rekstrarsvigrúmi og muni Samkeppniseftirlitið óska eftir viðræðum við ráðuneyti samkeppnismála um þetta.
39. Á undanförunum árum og misserum hafa þannig komið upp tilvik og sterkar vísbendingar komið fram um að ófullnægjandi eða rangar upplýsingar hafa verið veittar, ekki síst við meðferð samrunamála. Vegna mikilla anna við rekstur samrunamála, sem bundin eru lögbundnum tímafrestum, sem og annarra brýnna verkefna, hefur eftirlitið eins og áður segir þurft að forgangsraða rannsókn mögulegra brota á upplýsingagjöf aftur fyrir önnur mál. Sem dæmi um mál þar sem Samkeppniseftirlitið hefur þurft að forgangsraða eða hætta rannsókn á má nefna:
 - i. Samkeppniseftirlitið hafði til skoðunar samruna tveggja stórra fyrirtækja sem starfa á smásölumarkaði á Íslandi. Við rannsókn málsins afhenti annar samrunaaðila glærुकynningu sem hafði verið kynnt fyrir stjórn fyrirtækisins. Glærुकynningin bar það með sér að tilteknar



síður úr glærुकyningunni höfðu ekki verið afhentar. Þegar gengið var á eftir því kom í ljós að á þeim síðum sem höfðu ekki verið afhentar voru upplýsingar sem gátu talist mikilvægar fyrir rannsókn málsins og voru samrunaaðilum í óhag.

- ii. Samkeppniseftirlitið hafði til skoðunar samruna tveggja stórra fyrirtæki sem störfuðu á smásölumarkaði á Íslandi en þó á ólíkum sviðum. Í tilkynningu vegna samrunans og í tengdum skjölum var ekkert fjallað um þá staðreynd að annað fyrirtækið hafði um langt skeið undirbúið innkomu á sama smásölumarkað og hitt fyrirtækið starfaði á. Þegar leitað var skýringa og innanhússgagna frá fyrirtækjunum tveimur komu í ljós ítarlegar áætlanir og undirbúningur annars fyrirtækisins fyrir innkomu á svið hins. Þessar upplýsingar höfðu umtalsvert vægi við rannsókn og úrlausn málsins.
 - iii. Samkeppniseftirlitið hafði til rannsóknar samruna tveggja fyrirtækja sem störfuðu á ráðgjafamarkaði. Fyrirtækin veittu sambærilega þjónustu til viðskiptavina sinna sem m.a. voru opinber veitufyrirtæki og stóriðjur. Í samrunatilkynningu og meðfylgjandi gögnum kom ekkert fram um samstarf fyrirtækjanna við keppinauta sína á markaðnum. Við rannsókn málsins komu hins vegar fram vísbendingar um viðtækt samstarf fyrirtækja sem starfa á markaðnum. Sótti því Samkeppniseftirlitið upplýsingar um alla samstarfssamninga samrunaaðila við keppinauta sína ásamt upplýsingum og atvinnugreinasamtök sem þau voru þátttakendur í. Leiddu þessar upplýsingar til þess mats Samkeppniseftirlitsins að samrunatilkynningin gæti ekki talist fullnægjandi og tímafrestir höfðu því ekki tekið að líða. Ljóst er þó að viðkomandi upplýsingar hefðu átt að fylgja samrunatilkynningu frá upphafi.
40. Önnur sambærileg dæmi hafa komið upp á undanförunum árum, bæði við samrunamál og aðrar rannsóknir, en vegna anna hefur Samkeppniseftirlitið ekki haft tök á því að fylgja því eftir vegna annarra brýnna verkefna. Af þeim sökum hefur eftirlitið ekki getað skapað varnaðaráhrif og þar með aga á markaði og meðal ráðgjafa fyrirtækja, sem nauðsynlegur er til þess að auka skilvirkni við rannsókn mála. Viðurlögum vegna ófullnægjandi og rangrar upplýsingagjafar hefur verið beitt bæði af framkvæmdastjórn ESB og af samkeppnisyfirdum nágrannaríkja okkar.
41. Með hliðsjón af framangreindu óskar Samkeppniseftirlitið eftir viðræðum við ráðuneytið um hvort unnt sé að bregðast verði við framangreindri tillögu Ríkisendurskoðunar með auknum fjárheimildum. Það athugast að þessi mál eru ekki hluti af ráðstöfunartíma sem fer í samrunamál skv. gögnum í mynd 1 hér að framan.

2.6. Þolmörk forgangsröðunar Samkeppniseftirlitsins

42. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar (m.a. kafli 2.4) er umfang samrunamála dregið skýrt fram, sem og sá forgangur sem Samkeppniseftirlitinu er skylt að lögum að gefa þeim málaflokki. Dregur skýrslan fram að þessi óhjákvæmilega forgangsröðun hefur sett annarri starfsemi verulegar skorður. Vísað er um þetta til umfjöllunar hér að framan.
43. Að mati Samkeppniseftirlitsins er nauðsynlegt að skilgreina þolmörk forgangsröðunar, m.t.t. lögbundinna skyldna Samkeppniseftirlitsins. Mun þessi aðstaða til lengri tíma leiða til skaða fyrir íslenskt efnahagslíf og þá sérstaklega fyrir minni og meðalstór fyrirtæki og nýliðun á markaði.
44. Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað vakið máls á framangreindu, nú síðast í bréfi til ráðuneytisins, dags. 31. mars sl. Vísast hér til þess bréfs. Óskað er eftir viðræðum við ráðuneytið um þetta.



2.7. Mikilvægar breytingar á lagaumgjörð samkeppnismála

45. Skýrslan Ríkisendurskoðunar (Kafli 1.5 og 4.1.1) dregur fram að íslensk samkeppnislög uppfylla ekki að öllu leyti þær kröfur sem gerðar eru í Evrópu. Þannig hefur tilskipun nr. 1/2019 um styrkingu samkeppnislaga ekki verið innleidd hér á landi, en t.d. eru heimildir eftirlitsins til að ráðast í húsleit þrengri en gerð er krafa um samkvæmt umræddri tilskipun. Þá er ekki til staðar heimild til að stöðva tímafresti í samrunamálum vegna atvika sem eru á ábyrgð samrunaaðila, auk þess sem tjónþolar vegna samkeppnislaga brota búa við lakari réttarvernd en tjónþolar í ríkjum ESB.
46. Að mati Samkeppniseftirlitið er brýnt að tryggja að íslenskar samkeppnisreglur kveði á um heimildir samkeppnisyfirvalda og réttarvernd tjónþola í samræmi við reglur Evrópuríkja. Eftirlitið hefur oft vakið athygli ráðuneytis samkeppnismála á framangreindum vanköntum á innlendra löggjöf um samkeppnismál en telur áfram brýnt að brugðist verði við með nauðsynlegum breytingum á löggjöf. Óhjákvæmilegt er að ítreka það í tilefni af skýrslu Ríkisendurskoðunar, en taka ber fram að eftirlitið hefur undanfarin misseri tekið þátt í og fylgst með vinnu á vettvangi ráðuneytisins, sem miðar að því að greiða fyrir því að fyrrgreindar tilskipanir verði felldar inn í EES-samninginn.

3. Niðurlag

47. Samkeppniseftirlitið óskar eftir viðræðum við ráðuneytið um framangreind atriði. Að mati eftirlitsins er brýnt að tillögum Ríkisendurskoðunar verði fylgt eftir og innleiddar í samræmi við nánari ákvarðanir eftirlitsins, ráðuneytis og e.a. löggjafans.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Magnús Þór Kristjánsson

Undirritunarsíða

Páll Gunnar Pálsson



Undirritað af:
Páll Gunnar Pálsson
1509674659
Dags: 28.04.2023
Tími: 13:45:59
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: af1b8491-8945-
4fcc-8bb4-3b164cd259bd

Magnús Þór Kristjánsson



Undirritað af:
Magnús Þór Kristjánsson
0910842529
Dags: 28.04.2023
Tími: 13:48:01
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: af1b8491-8945-
4fcc-8bb4-3b164cd259bd