

149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Við 1. gr. laganna bætist nýr stafliður, d-liður, svohljóðandi: stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.

2. gr.

Í stað 1. másl. 1. mgr. 6. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Forstjóri Samkeppniseftirlitsins skal ráðinn af stjórn stofnunarinnar til fimm ára í senn og setur hún honum starfslýsingu. Aðeins er hægt að ráða saman mann forstjóra tvisvar sinnum.

3. gr.

Í stað 1.-3. mgr. 15. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:  
Bann skv. 10. og 12. gr. gildir ekki ef samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja:

- a. stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. leggja ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- d. veita fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Samkeppniseftirlitið skal gefa út leiðbeiningar um undanþágur skv. 1. mgr.

4. gr.

C-liður 1. mgr. 16. gr. fellur brott.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 17. gr. a. laganna:

- a. Í stað „2 milljarðar kr.“ í a-lið kemur: 3 milljarðar kr.
- b. Í stað „200 millj. kr.“ í b-lið kemur: 300 millj. kr.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. a laganna:

1. c-liður 6. mgr. orðast svo: Aðilar samrunans starfa ekki á sama sölustigi (lóðréttur samruni) og markaðshlutdeild hvers þeirra á viðkomandi mörkuðum er minni en 40%.
2. Við 6. mgr. bætist nýr stafliður, f-liður, svohljóðandi:  
Samkeppniseftirlitið getur veitt samrunaaðilum heimild til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu þótt samruninn uppfylli ekki skilyrði a-d-liða.
3. b-liður 7. mgr. orðast svo: Lýsing á vöru- eða þjónustumörkuðum og landfræðilegum mörkuðum sem samruninn hefur áhrif á, hvaða fyrirtæki séu helstu þátttakendur á viðkomandi mörkuðum og rökstutt mat á markaðshlutdeild samrunaaðila.
4. Við 7. mgr. bætist nýr stafliður, e-liður, svohljóðandi:  
Samkeppniseftirlitið getur veitt undanþágu frá efniskröfum a-d-liða.

## 7. gr.

Í stað orðanna „einn milljarður króna“ í 1. málsl. 3. mgr. 17. gr. b laganna kemur: 1,5 milljarður króna.

## 8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. d laganna:

1. 1. mgr. orðast svo: Samkeppniseftirlitið skal innan 25 virkra daga tilkynna þeim aðila sem sent hefur stofnuninni fullnægjandi samrunatilkynningu ef hún telur ástæður til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samruna. Berist tilkynning frá Samkeppniseftirlitinu skv. 1. málsl. ekki innan tilskilins frests getur Samkeppniseftirlitið ekki ógilt samrunann. Ákvörðun um ógildingu samruna skal taka eigi síðar en 90 virkum dögum eftir að tilkynning skv. 1. málsl. hefur verið send þeim aðila sem tilkynnti um samruna. Setji samrunaaðilar, sem óska eftir sáttaviðræðum við Samkeppniseftirlitið, fram möguleg skilyrði vegna samrunans á 55. virka degi rannsóknar eða síðar, framlengist frestur til rannsóknar samrunans sjálfkrafa um 15 virka daga. Óski samrunaaðilar þess er Samkeppniseftirlitinu heimilt að framlengja frest til rannsóknar samruna um allt að 20 virka daga.
2. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Frestir samkvæmt ákvæði þessu byrja að líða fyrsta virka dag eftir viðkomandi tímamark.

## 9. gr.

Við 17. gr. f laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, sem verða 2. og 3. mgr., svohljóðandi:

Ef Samkeppniseftirlitið hefur til rannsóknar háttsemi sem kann að fara gegn ákvæðum 10., 11. eða 12. gr. laga þessara, og hlutaðeigandi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja bjóðast til að taka á sig skuldbindingar sem Samkeppniseftirlitið metur að bindi enda á samkeppnistakmarkanir, er Samkeppniseftirlitinu heimilt að taka ákvörðun um að ljúka máli með sátt um þær skuldbindingar. Heimilt er að samþykka slíkt til tiltekins tíma.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt, að fenginni beiðni aðila eða að eigin frumkvæði, að hefja málsmeðferð að nýju:

- a. ef verulegar breytingar hafa orðið á þeim málsatvikum sem liggja til grundvallar ákvörðun,
- b. ef hlutaðeigandi fyrirtæki efna ekki skuldbindingar sínar, eða

- c. ef ákvörðunin er byggð á ófullnægjandi, röngum eða villandi upplýsingum sem aðilarnir hafa látið í té.

10. gr.

17. gr. g. orðast svo: Fyrirtæki sem tilkynnir um samruna sem fellur undir 1. mgr. 17. gr. a skal greiða samrunagjald að fjárhæð 500.000 kr. fyrir hverja samrunatilkynningu. Fyrirtæki sem tilkynnir um samruna sem fellur undir 6. mgr. 17. gr. a skal greiða samrunagjald að fjárhæð 200.000 kr. fyrir hverja samrunatilkynningu. Fyrirtæki sem tilkynnir um samruna samkvæmt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins á grundvelli 3. mgr. 17. gr. b skal ekki greiða samrunagjald. Samrunagjald er greitt við afhendingu samrunatilkynningar og rennur til Samkeppniseftirlitsins.

11. gr.

Við 1. mgr. 20. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Samkeppniseftirlitinu er jafnframt heimilt að framkvæma athuganir skv. 1. málsl. að beiðni samkeppnisyfirvalda í Noregi, Danmörku, Svíþjóð, Finnlandi, Grænlandi og Færeyjum, í samræmi við milliríkjasamning ríkjanna.

12. gr.

Orðin „þ.m.t. Samkeppniseftirlitið“ í 41. gr. laganna falla brott.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.  
Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast ákvæði 3. gr. gildi 1. júní 2020.

Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum, sem miða að því að bæta framkvæmd laganna og uppfæra hluta þeirra til samræmis við gildandi EES-rétt. Reynsla af framkvæmd samkeppnislaga á undanförunum árum hefur leitt í ljós að rétt er að gera ákveðnar breytingar á efnisákvæðum þeirra til að auka skilvirkni og gegnsæi til hagsbóta fyrir atvinnulífið. Framkvæmd samkeppnislaga þarf einnig að meta reglulega með tilliti til þess að þau stuðli með fullnægjandi hætti að virkri samkeppni og skilvirku eftirliti á grundvelli laganna og stuðli þannig að því að þeim almannahagsmunum, sem liggja til grundvallar markmiðum laganna eins og þau koma fram í 1. gr., og líkt og lagt er til í frumvarpi þessu að henni verði breytt, verði náð. Með frumvarpinu er sérstaklega stefnt að einföldun á framkvæmd regluverksins sem gildir um meðferð samkeppnismála. Á það sérstaklega við um breytingar á 15. gr. laganna og breytingar varðandi meðferð samrunamála líkt og nánar er fjallað um í greinargerðinni.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga Samtaka atvinnulífsins og aðildarfélaganna Starfsgreinasambands Íslands og Landssambands íslenskra verslunarmanna sem undirritaðir voru í apríl sl., kemur fram að samkeppnislög verði tekin til skoðunar með það að markmiði að einfalda framkvæmd þeirra og auka skilvirkni. Meðal annars yrði skoðað hvort breyta ætti fyrirkomulagi undanþága frá bannákvæðum laganna þannig að fyrirtæki myndu sjálf meta hvort skilyrði til undanþága væru til staðar, veltumörk

tilkynningarskyldra samruna yrðu endurskoðuð og horft yrði til hækkunar þeirra og að lagðar yrðu til breytingar á málsmeðferð samrunamála sem væru til þess fallnar að einfalda hana, m.a. með því að einfalda styttri tilkynningar. Í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið kemur einnig fram ábending um að taka þyrfti til skoðunar að fyrirkomulagi vegna undanþága frá bannákvæðum yrði breytt. Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á samkeppnislögum sem eru til þess fallnar að koma framangreindum atriðum í framkvæmd.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga er markmið þeirra að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Samkvæmt 2. gr. laganna taka þau til hvers kyns atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Af þessu leiðir að mikilvægt er að samkeppnislög séu til virkrar skoðunar á hverjum tíma og séu þannig úr garði gerð að þau tryggi þá almannahagsmuni sem felast í virkri samkeppni og mæti þörfum atvinnulífsins og neytenda hverju sinni.

Frumvarpið er einnig liður í aðgerðum ríkisstjórnarinnar til stuðnings lífsskjarasamnings Samtaka atvinnulífsins og aðildarfélaganna Starfsgreinasambandsins og Landssambands íslenskra verslunarmanna. Aðgerðir stjórnvalda til stuðnings lífsskjarasamningum eru fjölbættar og snúa að mörgum þáttum atvinnulífsins og þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu aðeins einn hluti þeirra viðamiklu aðgerða. Þá hafa tillögur í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið einnig verið teknar til skoðunar með hliðsjón af markmiðum samkeppnislaga.

Við undirbúning frumvarpsins var reynsla síðustu ára af framkvæmd laganna tekin til skoðunar og metin með tilliti til framangreindra sjónarmiða. Hefur sú skoðun leitt til þess að rétt þykir að leggja til nokkrar afmarkaðar breytingar á lögunum sem nánar er fjallað um í 3. kafla greinargerðarinnar. Miða þessar breytingar einkum að því að bæta málsmeðferð samrunamála, hækka veltumörk tilkynningarskyldra samruna og auka skilvirkni fyrir atvinnulífið með því að koma á sjálfsmati fyrirtækja á því hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga til samstarfs séu uppfyllt. Þá er horft til ábendinga frá fulltrúum atvinnulífsins og lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar án brots og heimild eftirlitsins til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla verði felldar brott, auk þess sem lagðar eru til breytingar á innheimtu samrunagjalds, breytingar á 20. gr. laganna vegna norræns samnings um samstarf í samkeppnismálum og breytingar á 6. gr. laganna um ráðningu forstjóra sem sækja fyrirmynd sína til nýlega samþykkrta laga um Seðlabanka Íslands.

Með frumvarpinu eru þannig lagðar til breytingar sem eru til þess fallnar að einfalda framkvæmd laganna til hagsbóta fyrir íslensk fyrirtæki og vinna þannig að þeim markmiðum samkeppnislaga að efla virka samkeppni. Er í því skyni m.a. lagt til að við 1. gr. laganna bætist nýr staflíður sem kveði á um að markmiði um að efla samkeppni í viðskiptum skuli m.a. náð með því að stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.

## 3. Meginefni frumvarpsins.

### 3.1 Markmið samkeppnislaga og hlutverk Samkeppniseftirlitsins

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga er markmið þeirra að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri; vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum; og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Ákvæði 1. gr. laganna hefur að meginstefnu til verið óbreytt frá gildistöku samkeppnislaga nr. 8/1993 að því gættu að við setningu samkeppnislaga nr. 44/2005 voru ákvæði um óréttmæta viðskiptahætti færð úr samkeppnislögum í lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Samkvæmt framansögðu byggja samkeppnislög á þeim grundvelli að virk samkeppni sé þjóðhagslega hagkvæm og leiði til aukinnar almennar hagsældar. Þannig hefur verið sýnt fram á að fyrirtæki sem búa við öflugt samkeppnislegt aðhald eru líklegri til að eflast, leita hagræðingar og nýsköpunar og auka framleiðni og eru þannig betur búin til að mæta virkri samkeppni bæði á innlandsmörkuðum og á alþjóðlegum mörkuðum. Auk öflugri fyrirtækja er einn helsti ábati virkrar samkeppni lægra verð og meiri gæði á vörum og þjónustu, meira og betra framboð og aukið valfrelsi neytenda.

Samkeppniseftirlitið fer með framkvæmd samkeppnislaga og framfylgd þeirra. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins kemur fram í 8. gr. laganna en þó það komi ekki með skýrum hætti fram þar er það eitt hlutverka Samkeppniseftirlitsins að vera málsvari fyrir samkeppnislögin og öflugra samkeppni og standa fyrir kynningum og leiðbeiningum um samkeppnismál og framkvæmd samkeppnislaga. Þetta hlutverk Samkeppniseftirlitsins má einnig almennt leiða af leiðbeiningaskyldu stjórnvalda samkvæmt reglum stjórnisýsluréttar. Til að ábati virkrar samkeppni skili sér að fullu út í þjóðfélagið er mikilvægt að koma í veg fyrir samkeppnislagaþrot með aukinni fræðslu um samkeppnismál samfara því að framkvæmt er eftirá (ex-post) eftirlit með háttsemi fyrirtækja á markaði. Með vísan til framangreinds er mikilvægt að það komi fram í 1. gr. laganna að markmiðum um aukna samkeppni og þeim ábata sem af henni leiðir verði m.a. náð með því að stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur og rétt að árétta að eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins samkvæmt lögnum er að stuðla að umræðu og fræðslu um samkeppnismál og ábata virkrar samkeppni fyrir atvinnulíf og neytendur. Rétt er að þetta mikilvæga hlutverk stofnunarinnar fái aukið vægi, líkt og Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á undanfarin ár, enda er það til þess fallið að efla faglega umræðu um samkeppnismál hér á landi.

### 3.2 Ráðning forstjóra Samkeppniseftirlitsins

Samkvæmt 6. gr. samkeppnislaga er forstjóri Samkeppniseftirlitsins ráðinn af stjórn og setur hún honum starfslýsingu. Um laun og launakjör forstjórans fer skv. 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og annast forstjórinn daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ræður annað starfsfólk. Þetta fyrirkomulag byggir á því að Samkeppniseftirlitið er sjálfstæð stofnun með sérstakri stjórn sem fer með yfirstjórnunar og eftirlitshlutverk með starfsemi stofnunarinnar í umboði ráðherra. Mikilvægt er að tryggja þetta sjálfstæði eftirlitsins enda er sífellt meiri áhersla lögð á sjálfstæði Samkeppniseftirlita á EES-svæðinu líkt og fram kemur almennt í nýrri tilskipun (ESB) 1/2019 um samræmingu og eflingu valdheimilda samkeppniseftirlita aðildarríkjanna. Svipað fyrirkomulag varðandi ráðningu forstöðumanna gildir hjá öðrum sjálfstæðum stjórnvöldum sem nú eru Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, Bankasýsla ríkisins og Íbúðalánasjóður. Með lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, voru Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið sameinuð og fyrirkomulagi á skipun seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra breytt en annar varaseðlabankastjóra mun vera yfirmaður fjármálaeftirlits og koma í stað forstjóra Fjármálaeftirlitsins en fyrirkomulag á

ráðningu forstjóra Fjármálaeftirlitsins var samskonar og forstjóra Samkeppniseftirlitsins. Líkt og gilt hefur mun aðeins vera heimilt að skipa saman mann seðlabankastjóra tvisvar sinnum til fimm ára í senn en eftirleiðis mun sama fyrirkomulag gilda um varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits.

Gildandi fyrirkomulag á ráðningu forstjóra Samkeppniseftirlitsins felur í sér að forstjóri stofnunarinnar er ráðinn af stjórn ótímabundið sem er frávik frá því sem almennt gildir um skipun forstöðumanna ríkisstofnana sem eru skipaðir til fimm ára í senn og framlengist skipunartími þeirra sjálfkrafa um önnur fimm ef þeim er ekki tilkynnt a.m.k. sex mánuðum fyrir lok skipunartíma að skipunarvaldshafi hyggist auglýsa starfið. Í tímabundinni skipun forstöðumanna felst ákveðið aðhald og endurnýjun sem nauðsynleg er í æðstu embættum ríkisins en jafnframt er forstöðumönnum tryggð sterk réttarstaða á meðan á skipunartíma stendur og felst því í fyrirkomulaginu ákveðið jafnvægi milli ólíkra hagsmuna. Rétt þykir að fylgja því fyrirkomulagi sem fram kemur í nýlega samþykktum lögum um Seðlabanka Íslands og snýr að hámarks ráðningartíma forstjóra. Þar sem engar breytingar eru lagðar til á ráðningarferli forstjóra og nýjar reglur um ráðningu taka ekki til núverandi forstjóra er ekki talið að breytingin hafi á nokkurn hátt áhrif á sjálfstæði stofnunarinnar.

### 3.3 Undanþágur frá bannákvæðum.

Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. laganna, sem leggja bann við ólögmaetu samráði fyrirtækja og samkeppnishömlum samtaka fyrirtækja. Skilyrði fyrir því að Samkeppniseftirlitið geti veitt slíkar undanþágur koma fram í staflíðum a-d í 1. mgr. 15. gr. og þurfa öll skilyrði að vera uppfyllt svo hægt sé að veita undanþágu. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. er hægt að setja skilyrði fyrir undanþágum og samkvæmt 3. mgr. 15. gr. getur Samkeppniseftirlitið dregið undanþágu til baka eða breytt skilyrðum ef ákveðnar forsendur eru fyrir hendi.

Ákvæði 15. gr. samkeppnislaga um undanþágu frá bannákvæðum er efnislega sambærilegt því ákvæði sem lögfest var með 8. gr. laga nr. 107/2000, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 107/2000, kom fram að breytingin fæli í sér að orðalag ákvæðisins yrði fært til betra samræmis við sambærilegt ákvæði í EES-samkeppnisrétti, en fyrirmynd ákvæðisins væri sótt til 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Þar kom einnig fram að við mat á því hvort skilyrðum til að veita undanþágu væri fullnægt hverju sinni gæti framkvæmd í EES-samkeppnisrétti verið til leiðbeiningar. Efnislega sambærilegt ákvæði er í 3. mgr. 101. gr. sáttmála ESB (TFEU).

Við lögfestingu gildandi samkeppnislaga nr. 44/2005 var litið til þeirra áhrifa sem innleiðing reglugerðar (EB) nr. 1/2003, myndi hafa á innlenda samkeppnislöggjöf. Með reglugerðinni urðu miklar breytingar á framkvæmd EES-samkeppnisréttar og eftirlit með framkvæmd samkeppnisreglna að verulegu leyti falið samkeppniseftirlitum aðildarríkjanna. Þannig var samkeppniseftirlitum aðildarríkjanna falið að beita samkeppnisreglum sáttmála ESB í ákvörðunum sínum þar sem það átti við. Sambærileg breyting var einnig gerð á íslenskum samkeppnislögum og Samkeppniseftirlitinu falið að beita ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins, þegar atvik máls væru þess eðlis að þau gætu haft áhrif á viðskipti milli aðildarríkja að EES-samningnum, sbr. 26. gr. samkeppnislaga. Er því ljóst að við framkvæmd íslenskra samkeppnislaga ber að líta til þróunar Evrópsks samkeppnisréttar.

Ein af þeim breytingum sem gerð var með reglugerð 1/2003 var að hverfa frá því verklagi að framkvæmdastjórn ESB veitti í einstökum málum formlegar undanþágur frá banni við ólögmaetu samráði. Þess í stað er fyrirtækjum nú gert að meta sjálf (self-assessment) hvort

viðkomandi samstarf uppfylli skilyrði 3. mgr. 101. gr. ESB-sáttmálans, sem er efnislega samsvarandi 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins sem 15. gr. samkeppnislaga sækir fyrirmynd sína til. Hlutverk framkvæmdastjórnarinnar og samkeppniseftirlita aðildarríkjanna eftir þessa breytingu er að hafa almennt eftir á (ex-post) eftirlit með því að fyrirtæki hafi lagt rétt mat á samstarfið og það sé innan þeirra skilyrða sem kveðið er á um í 3. mgr. 101. gr. ESB-sáttmálans og 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Þá hafa framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gefið út leiðbeiningar um skilyrði undanþága sem auðvelda eiga fyrirtækjum að fara að lögum. Við lögfestingu gildandi samkeppnislaga var hins vegar ekki farin framangreind leið og þeirri framkvæmd viðhaldið að Samkeppniseftirlitið veitti undanþágur í einstökum tilvikum.

Við undirbúning að setningu reglugerðar (EB) nr. 1/2003 var lagt sérstakt mat á það hvort tilefni væri til að leggja af þá framkvæmd að framkvæmdastjórn ESB veitti undanþágur frá bannákvæðum með sérstakri ákvörðun og hvort aðrir valkostir væru mögulegir, m.a. breytingar á réttaráhrifum eða fyrirkomulagi tilkynningarskyldu. Niðurstaðan varð sú að leggja af þá framkvæmd sem verið hafði. Var þar m.a. horft til þess að frá 1962 hefði orðið til viðamikil réttarframkvæmd á undanþágum frá bannreglum og skýringu þeirra ákvæða þannig að inntak þeirra væri ljóst. Þá var einnig horft til þess hagræðis sem breytingin gæti haft í för með sér fyrir rekstur fyrirtækja og framþróun markaðarins, auk hagræðis fyrir framkvæmdastjórnina og samkeppniseftirlit aðildarríkjanna. Breytingin felur í sér að það er alfarið á ábyrgð fyrirtækjanna sjálfra að meta hvort lögbundin skilyrði fyrir samstarfi séu uppfyllt og ekki hægt að leita til framkvæmdastjórnarinnar eftir sérstakri ákvörðun þar um. Breytingin hefur almennt verið talin hafa gefist vel og í flestum ríkjum á EES-svæðinu hefur landsrétti verið breytt til samræmis þannig að fyrirtæki meta nú sjálf hvort skilyrði fyrir undanþágu séu uppfyllt.

Það felst í því mikil réttarvissa fyrir fyrirtæki að fá sérstaka ákvörðun Samkeppniseftirlitsins þar sem undanþága er veitt frá bannákvæðum, mögulega með ákveðnum skilyrðum. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að sú breyting verði gerð á samkeppnislögum að fyrirtæki meti sjálf hvort skilyrði fyrir undanþágu séu uppfyllt. Á síðustu áratugum hefur orðið til umfangsmikil réttarframkvæmd samkeppnisreglna þar sem finna má fjölda ítarlega rökstuddra ákvarðana Samkeppniseftirlitsins auk úrlausna áfrýjunarnefndar samkeppnismála og dómstóla um einstök mál og því fjölmörg fordæmi til staðar fyrir fyrirtæki til að styðjast við. Þá er einnig lagt til grundvallar í íslenskum samkeppnisrétti, líkt og áður kom fram, að við beitingu og túlkun ákvæða samkeppnislaga skuli taka mið af framkvæmd og þróun samkeppnisréttar á Evrópska efnahagssvæðinu. Því verður að telja að nú séu til staðar forsendur til að breyta framkvæmd hér á landi til samræmis við framkvæmd í Evrópu. Þá er einnig til þess að líta að í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stuðning hennar í tengslum við gerð lífsskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins, kemur fram að samkeppnislög verði tekin til endurskoðunar með það að markmiði að einfalda framkvæmd þeirra og auka skilvirkni. Ein þeirra breytinga sem boðað var að yrði tekin til skoðunar er að fyrirtæki meti sjálf hvort skilyrði til samstarfs á grundvelli 15. gr. séu til staðar. Í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið er einnig sett fram sú tillaga til stjórnvalda að fyrirkomulagi við framkvæmd undanþága verði breytt og fyrirkomulagi um sjálfsmat fyrirtækja komið á. Kemur þar m.a. fram að mikilvægt sé að fjármálafyrirtæki geti haft með sér ákveðið samstarf um sameiginlega innviði svo lengi sem slíkt samstarf skerðir ekki samkeppni þar sem henni verður við komið. Mikilvægt er að lögin séu ekki þannig að þau virki með hamlandi hætti gagnvart auknu hagræði í atvinnulífinu og mikilvægt einnig að einfalda framkvæmd þeirra sem kostur er. Í þessu sambandi er þó mikilvægt að hafa í huga að þrátt fyrir að vel afmarkað samstarf á vissum

sviðum geti verið samfélagslega hagkvæmt, þarf að gæta varúð við því almennt að keppinautar á markaði hafi með sér of náði og viðamikilið samstarf sem komi niður á sjálfstæði þeirra á markaði. Kann slíkt að leiða til þess að markaðshegðun keppinauta verði samræmd sem aftur dregur úr virkri samkeppni neytendum og atvinnulífínu til tjóns.

Markmið breytingarinnar sem lögð er til er að auka skilvirkni og hagræði fyrir atvinnulífið en málsmeðferð undanþágubeiðna og þær kröfur sem gerðar eru til hennar geta leitt til tafa á afgreiðslu sem unnið getur gegn skilvirkni í atvinnulífínu og getur leitt getur til þess að fyrirtæki veigri sér við að fara þá leið að leita eftir undanþágu og verði þannig af þeim ábata sem af því kann að leiða. Í þessu sambandi er mikilvægt að atvinnulífið hafi nægjanlegt svigrúm til að bregðast við aðstæðum á hverjum tíma. Í breytingunni felst hins vegar ekki að dregið sé úr þeim kröfum sem samstarf fyrirtækja þarf að uppfylla samkvæmt skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga. Efnisatriðin sem þurfa að vera til staðar svo samstarf fyrirtækja fari ekki gegn bannákvæðum laganna eru þannig óbreytt.

#### 3.4 Heimild til íhlotunar án brots.

Með lögum nr. 14/2011, um breytingu á samkeppnislögum, var lögfest heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlotunar án þess að um brot gegn bannreglum laganna væri að ræða. Heimildin er í c-lið 1. mgr. 16. gr. laganna og felur í sér sérstakt úrræði fyrir Samkeppniseftirlitið til að afstýra eða vinna gegn samkeppnishömlum sem ekki stafa af brotum fyrirtækja á samkeppnislögum heldur leiða af markaðsbrestum sem koma í veg fyrir að almenningur og atvinnulífið njóti ábata af virkri samkeppni á viðkomandi markaði. Heimild til sambærilegra inngrípa var í upphaflegum samkeppnislögum nr. 8/1993 og var hnykkt á henni í tengslum við breytingar á þeim lögum árið 2000. Úrræðið var hins vegar fellt úr lögum með setningu samkeppnislaga nr. 44/2005 en var aftur lögfest sem sjálfstæð heimild með lögum nr. 14/2011. Þegar heimildin var felld úr lögum með setningu samkeppnislaga árið 2005 var það gert með þeim rökstuðningi að ef hún stæði óbreytt hefði Samkeppniseftirlitið víðtækari heimildir til að krefjast hegðunar- og skipulagsbreytinga en framkvæmdastjórn ESB, Eftirlitsstofnun EFTA og norsk samkeppnisyfirkvöld, þar sem heimildin hér til skipulagsbreytinga hjá fyrirtækjum væri ekki takmörkuð við það að fyrirtæki hefði brotið gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Samkeppnisyfirkvöld í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi hafa ekki samsvarandi heimild til breytinga á atferli og skipulagi fyrirtækja án brots.

Samkeppniseftirlitið hefur ekki beitt umræddri heimild þó ein markaðsrannsókn hafi verið framkvæmd og er enn ólokið. Það liggur hins vegar fyrir að ákvæðið kveður á um að eftirlitið hafi heimild til að grípa til þess að breyta atferli fyrirtækja eða skipulagi þeirra einhliða án sakar af hálfu viðkomandi fyrirtækja. Vegna þess hve almennt ákvæðið er og beiting þess fremur ófyrirsjáanleg þá má halda því fram að það skapi fyrirtækjum hér á landi ákveðna réttaróvissu. Þá er einnig mikilvægt að íslensk fyrirtæki starfi við sams konar starfsskilyrði og samkeppnislöggjöf og gildir annars staðar á EES-svæðinu þar sem samkeppnisyfirkvöld hafa almennt ekki jafn víðtækar valdheimildir sem þessa enda er heimild til að krefjast skipulagsbreytinga án brots gegn bannreglum laganna ekki hluti af EES-samkeppnisrétti. Löggjöf sem er meira íþyngjandi hér á landi en í samanburðarlöndum okkar er til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og auka kostnað. Með vísan til framangreinds er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlotunar án brots falli brott.

#### 3.5 Samrunamál.

##### 3.5.1 Almennt um samrunaefirlit.



Við gildistöku eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993, var eftirlit með samrunum fyrirtækja lögfest. Ákvæðið var án veltumarka og veitti þá samkeppnisráði heimild til að ógilda eða setja skilyrði fyrir samruna sem talið var að leiddi til þess að til yrði markaðsráðandi staða eða ef samruninn myndi draga verulega úr samkeppni og væri andstæður markmiðum laganna. Með lögum nr. 107/2000, um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993, voru samrunaákvæði laganna styrkt með hliðsjón af reynslu af framkvæmd þeirra. Með lögum nr. 107/2000 voru einnig tekin upp veltumörk fyrir tilkynningaskylda samruna til samkeppnisyfirvalda þannig að samrunaákvæði laganna tækju aðeins til samruna þar sem sameiginleg heildarvelta samrunaaðila væri 1 milljarður kr. eða meiri og ársvelta a.m.k. tveggja samrunaaðila væri 50 m. kr. eða meiri. Eftir setningu samkeppnislaga nr. 44/2005 var umgjörð samrunaefirlits endurskoðuð með lögum nr. 94/2008, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/82005. Með lögnum voru veltumörk tilkynningarskyldra samruna hækkuð upp í þær fjárhæðir sem nú gilda, tilkynningaskylda var einfölduð með styttri tilkynningum við tiltekna aðstæður auk annarra breytinga á efnisatriðum samrunaákvæða laganna sem ætlað var að færa þau til samræmis við EES-reglur.

Samrunaefirlit hefur þann tilgang að koma í veg fyrir að fyrirtæki breyti gerð markaðarins og dragi úr virkri samkeppni með samruna og yfirtöku. Þannig er eftirlit með samrunum í eðli sínu fyrirbyggjandi og er ætlað að koma í veg fyrir að tiltekna aðstæður á markaði skapist sem leitt geta til minni samkeppni og þar með verið til tjóns fyrir atvinnulífið og neytendur. Samrunar sem fela í sér miklar raskanir á samkeppni geta þannig haft í för með sér afleiðingar fyrir markaði sem eru ekki síður alvarlegar en háttsemi fyrirtækja sem bannákvæði samkeppnislaga ná til. Af fyrirbyggjandi eðli samrunaefirlits leiðir einnig að gæta þarf meðalhófs við framkvæmd eftirlitsins líkt og leiðir af almennum reglum stjórnsýsluréttar. Á undanföllum árum hefur orðið mikil þróun í íslensku atvinnulífi. Aðstæður á mörgum mörkuðum hafa breyst töluvert með innkomu nýrra aðila og auknu vægi ferðaþjónustu í atvinnulífinu. Einnig hefur verið nokkuð um samruna fyrirtækja og hafa m.a. orðið mjög stórir samrunar á mikilvægum mörkuðum fyrir neytendur. Reynsla undanfarinna ára af rannsóknum tilkynnta samruna hefur leitt til þess að rétt þykir að gera nokkrar afmarkaðar breytingar á samrunareglum samkeppnislaga.

Á tímabilinu 2012 – 2017 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um 156 samruna fyrirtækja. Af þeim taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að beita íhlutun í 37 þeirra eða í 23,7% tilvika. Íhlutun í samrunamálum getur annars vegar falið í sér ógildinguna viðkomandi samruna eða að skilyrði séu sett fyrir samruna sem séu til þess fallin að eyða þeim samkeppnishindrunum sem af samrunanum myndi ella leiða. Tillögur að slíkum skilyrðum þurfa almennt að koma frá samrunaaðilum sjálfum. Af framangreindum 37 málum voru skilyrði sett fyrir samrunum í 32 málum. Í framkvæmd eru að jafnaði aðeins sett þau skilyrði fyrir samrunum fyrirtækja sem samrunaaðilar eru reiðubúnir til að fallast á og er þá gerð sátt milli samrunaaðila og Samkeppniseftirlitsins um lyktir viðkomandi máls. Af þeim framangreindum 156 samrunum sem tilkynntir voru til Samkeppniseftirlitsins á árunum 2012 – 2017 var heildarvelta samrunaaðila yfir 20 milljarðar kr. í 36 málum eða 23% tilkynnta samruna og var íhlutun beitt í 42% þeirra. Samrunar þar sem heildarvelta samrunaaðila var undir fjórum milljörðum kr. voru 37 talsins og íhlutun beitt í 5 tilvikum. Reynsla síðustu ára hefur sýnt að nauðsynlegt kann að vera að beita íhlutun og setja skilyrði fyrir samrunum á mjög víðu veltubili og eru veltuminni samrunar þar ekki undanskildir, enda geta samrunar á minni mörkuðum haft umtalsverð áhrif á tiltekinn hóp neytenda hverju sinni.

### 3.5.2. Veltumörk tilkynningarskyldra samruna.

Eins og vikið hefur verið að voru veltumörk fyrir tilkynningaskylda samruna tekin upp með lögum nr. 107/2000. Var þá miðað við að sameiginleg heildarvelta samrunaaðila væri 1 milljarður kr. eða meiri og að ársvelta a.m.k. tveggja samrunaaðila væri 50 m.kr. eða meiri. Með lögum nr. 94/2008 voru veltumörkin hækkuð í annars vegar tvo milljarða kr. í heildarveltu og að ársvelta a.m.k. tveggja samrunaaðila á Íslandi væri 200 m.kr. eða meiri.

Íslenskt efnahagslíf hefur þróast töluvert frá því lög nr. 94/2008 tóku gildi og frá þeim tíma hafa einnig orðið miklar verðlagsbreytingar. Veltumörk samruna hafa hins vegar ekki tekið breytingum og ekki fylgt verðlagi að þessu leyti og því er undirliggjandi verðmæti tilkynningarskyldra samruna nú nokkuð minna en það var við gildistöku laga nr. 94/2008. Við undirbúning frumvarpsins var mat lagt á reynslu af framkvæmd gildandi reglna á síðastliðnum árum svo mögulegt væri að taka afstöðu til þess hvort hækka bæri veltumörk tilkynningarskyldra samruna og þá hversu mikið. Tilkynningarskyldir samrunar þar sem heildarvelta hefur verið undir þremur milljörðum króna hafa verið þónokkrir á undanförunum árum eða um 15% allra tilkynningarskyldra samruna á árunum 2012 – 2017. Til íhlutunar hefur komið í um 13% þeirra samruna sem er lægra hlutfall en í veltuhærri samrunum. Af reynslu síðastliðinna ára má einnig sjá að komið hefur til íhlutunar í samruna nánast óháð heildarveltu þó svo einnig megi sjá að hlutfall íhlutunar er hæst í samrunum þar sem heildarvelta samrunaaðila er yfir 20 milljarðar kr. Þá hefur einnig komið til íhlutunar í samruna þar sem Samkeppniseftirlitið hefur kallað eftir samrunatilkynningu á grundvelli 17. gr. b. Af þessu má m.a. ráða að markaðsaðstæður hér landi með tilliti til smæðar margra íslenskra markaða eru þannig að samrunar á ólíkum veltubílum geta verið til þess fallnir að hindra virka samkeppni. Hins vegar er einnig ljóst að núgildandi veltumörk eru með lægsta móti og svigrúm til staðar til hækkunar þeirra. Með vísan til alls framangreinds er því lagt til í frumvarpi þessu að veltumörk tilkynningarskyldra samruna verði hækkuð í 3 milljarða kr. heildarveltu samrunaaðila og að ársvelta a.m.k. tveggja samrunaaðila á Íslandi verði 300 m.kr. eða meiri.

Í athugasemdum í greinargerð við frumvarp það sem varð að lögum nr. 94/2008, kom fram að veltumörk tilkynningarskyldra samruna væru ívið lægri hér á landi en á Norðurlöndunum. Miðað við þær breytingar sem lagðar eru til í þessu frumvarpi á það enn við verði frumvarpið að lögum. Þau rök sem voru færð fyrir þeim veltumörkum á þeim tíma, sem voru smæð margra markaða hér á landi og að sennilegt væri að samrunar gætu raskað virkri samkeppni umtalsvert þó svo velta samrunaaðila væri lægri en á Norðurlöndum, eiga einnig enn við. Í Noregi er miðað við að tilkynna skuli samruna þar sem heildarvelta samrunaaðila er 1 milljarður norskra króna eða hærri og þar sem a.m.k. tveir samrunaaðilar eru með heildarveltu í Noregi sem er meiri en 100 milljónir norskra króna. Í Danmörku eru samrunar tilkynningarskyldir ef heildarvelta samrunaaðila er 900 milljónir danskra króna eða meiri og a.m.k. tveir samrunaaðilar hafi hvorir um sig minnst 100 milljóna danskra króna veltu í Danmörku. Í Svíþjóð eru veltumörkin annars vegar einn milljarður sænskra króna í heildarveltu og að velta a.m.k. tveggja samrunaaðila sé 200 milljónir sænskra króna. Sem hlutfall af landsframleiðslu, sem gefur til kynna hversu há viðmiðunarfjáræðin er miðað við stærð hagkerfisins, eru veltumörkin hins vegar nokkuð sambærileg en verði frumvarpið samþykkt verða veltumörkin nokkuð hærri hlutfall af landsframleiðslu hér á landi en í Noregi, Danmörku og Svíþjóð, sem þýðir að samrunar sem eru hlutfallslega stærri miðað við stærð hagkerfisins hér á landi verða ekki tilkynningarskyldir samanborið við önnur Norðurlönd.

### 3.5.3. Styttri samrunatilkynningar.

Ákvæði um heimild samrunaaðila til að skila styttri samrunatilkynningum voru tekin upp í samkeppnislög með lögum nr. 94/2008. Ákvæðin sækja sér fyrirmynd til Evrópuréttar en við gerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 94/2008 var stuðst við efni reglugerðar (EB) nr. 139/2004 um eftirlit með samfylkingum (samrunareglugerðin) og reglugerð (EB) nr. 802/2004 um tilkynningu um samruna, en í viðauka II við síðarnefndu reglugerðina er kveðið á um styttri tilkynningar vegna samruna að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Samrunareglugerð ESB tekur samkvæmt efni sínum aðeins til samruna sem hafa áhrif á innri markaðinn og áhrifin ná út fyrir landamæri einstakra ríkja. Reglugerðin tekur því ekki til samruna fyrirtækja sem aðeins hafa áhrif hér á landi og því er til staðar nokkuð svigrúm við útfærslu ákvæða samkeppnislaga um samruna og m.a. um skilyrði fyrir styttri tilkynningum. Þannig er nú í 6. mgr. 17. gr. a fjallað um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt svo samrunaaðilum sé heimilt að tilkynna samruna með styttri tilkynningu. Eitt þeirra skilyrða sem talin eru upp í 6. mgr. 17. gr. a þarf að vera uppfyllt svo það sé heimilt en ekkert þeirra skilyrða sem þar koma fram snúa að veltu samrunaaðila. Þannig miðast heimildir til að tilkynna samruna með styttri tilkynningum við samruna sem almennt eru síður til þess fallnir að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Í 7. mgr. 17. gr. a koma síðan fram þær kröfur til upplýsinga sem fram þurfa að koma í styttri tilkynningu. Í samanburði við löggjöf á Norðurlöndum má almennt segja að gerðar séu minni kröfur hér á landi til efnis styttri tilkynninga.

Reynsla af framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um styttri tilkynningar hefur almennt verið góð enda hafa um tveir þriðju hlutar samruna verið tilkynntir með styttri tilkynningum frá því heimild til þess var lögfest. Markmið með lögfestingu heimildarinnar var að einfalda ferlið fyrir samrunaaðila og draga úr óþarfa kostnaði enda eru slíkar tilkynningar minni að umfangi og leiða því til minni vinnu fyrir þá sem standa að tilkynningarskyldum samruna. Óhætt er að fullyrða að þessu markmiði um einföldun og minni kostnað samrunaaðila hafi verið náð en á sama tíma hefur þess verið gætt að samkeppnishamlandi samrunar hafi ekki náð fram að ganga. Í frumvarpi þessu er lagt til að gerðar verði nokkrar afmarkaðar breytingar á reglum um styttri tilkynningar samruna sem hafa þann tilgang að einfalda ferlið enn frekar og jafnframt að einfalda efni samrunatilkynninga til að stuðla að aukinni skilvirkni í atvinnulífinu. Er þannig lagt til að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá skilyrðum 6. mgr. 17. gr. a og þannig veitt fyrirtækjum heimild til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu þó skilyrði ákvæðisins séu ekki uppfyllt. Getur slíkt t.d. átt við þegar Samkeppniseftirlitið hefur nýlega rannsakað þann markað eða markaði sem samruninn hefur áhrif á eða ef að öðru leyti sé ljóst að samruninn muni ekki skaða samkeppni. Framangreind atriði geta komið fram í samskiptum samrunaaðila við Samkeppniseftirlitið áður en tilkynning er send eftirlitinu, líkt og fjallað er um síðar í greinargerðinni. Einnig er lögð til breyting á c-lið 6. mgr. 17. gr. a, er varðar lóðréttu samruna, þannig að skilyrði um að markaðshlutdeild hvers samrunaaðila sé minni en 30% hækki í 40% og orðalagi ákvæðisins breytt til aukins skýrleika. Þá er einnig lagt til að efni samrunatilkynninga verði einfaldað með breytingu á orðalagi b-liðar 7. mgr. 17. gr. a þannig að samrunaaðilar þurfi aðeins að setja fram rökstutt mat á markaðshlutdeild þeirra á þeim mörkuðum sem samruninn hefur áhrif á í stað allra starfandi fyrirtækja á þeim mörkuðum sem samruninn hefur áhrif á. Þá er einnig lagt til að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá þeim lágmarksefniskröfum sem fram koma í staflidum a-d í 7. mgr. 17. gr. a. Markmið þessara breytinga er það sama og almennt var lagt upp með við lögfestingu ákvæða um styttri tilkynninga, að draga úr kostnaði samrunaaðila vegna samrunatilkynninga með því að einfalda tilkynningar og draga úr þeim kröfum sem uppfylla þarf svo heimilt sé að tilkynna samruna með styttri tilkynningu.

### 3.5.4. Málsmeðferð samrunamála.

Í 17. gr. d. er kveðið á um þá tímafresti sem málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins vegna samrunamála er bundin við. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins hefur Samkeppniseftirlitið 25 virka daga til að tilkynna aðila sem sent hefur stofnuninni lengri samrunatilkynningu ákvörðun um það hvort talin sé þörf á frekari rannsókn á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Frestur Samkeppniseftirlitsins til að taka ákvörðun um ógildingu samruna er 70 virkir dagar eftir að tilkynning um frekari rannsókn eftirlitsins á áhrifum samrunans var send þeim aðila sem tilkynnti um hann. Ef nauðsynlegt er að afla frekari upplýsinga er Samkeppniseftirlitinu heimilt að framlengja þennan frest um allt að 20 virka daga. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. d hefur Samkeppniseftirlitið 15 virka daga til að krefja aðila sem sendir inn styttri tilkynningu um lengri tilkynningu ef slíkt þykir nauðsynlegt til að meta samkeppnisleg áhrif samrunans. Af greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 94/2008 má ráða að tekið hafi verið að nokkru mið af reglum Evrópuréttar og tímafrestum þeim sem framkvæmdastjórn ESB og norsk og sænsk samkeppnisyfirkvöld starfa samkvæmt. Í íslenskum samkeppnislögum eru hins vegar ekki sérstakir tímafrestir sem taka til þess hvenær samrunaaðilar leggja fram tillögur að skilyrðum og hvaða áhrif á lögbundna tímafresti á rannsóknum samrunamála það hefur hvenær slík skilyrði eru lögð fram í málsmeðferðinni. Slík ákvæði eru í norskum samkeppnislögum þar sem tímafrestir framlengjast um 15 daga leggi samrunaaðilar fram tillögu að skilyrðum þegar 55 virkir dagar eða fleiri eru liðnir af lögbundnum tímafresti. Í íslenskum samkeppnislögum eru heldur ekki ákvæði um að tímafrestir hætti að líða verði samrunaaðilar ekki við beiðni um upplýsingar með fullnægjandi hætti en slík ákvæði eru í norskum, dönskum og sænskum samkeppnislögum.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á tímafrestum 17. gr. d samkeppnislaga þess efnis að almennur frestur til rannsóknar samrunamála verður 90 dagar í tveimur fösum í stað þriggja líkt og nú er. Sá frestur framlengist sjálfkrafa um 15 virka daga leggi samrunaaðilar fram tillögur að skilyrðum fyrir samrunanum á 55. virka degi rannsóknar eða síðar. Þá verði Samkeppniseftirlitinu heimilt að framlengja frest til rannsóknar samruna um allt að 20 virka daga komi fram ósk þess efnis frá samrunaaðilum. Tillögur þessar eru til þess fallnar að bæta málsmeðferð samrunamála líkt og reynsla síðustu ára hefur sýnt að nauðsynlegt sé að gera svo tryggt sé að áhrif samruna séu rannsökuð með fullnægjandi hætti og að möguleg skilyrði sem samrunaaðilar bjóða komi fram tímanlega svo hægt sé að rannsaka áhrif þeirra til hlítar. Þannig verður einnig komist hjá því að samrunar séu ógiltir eða að samrunatilkynning sé dregin til baka og tilkynnt um samrunann á nýjan leik vegna ónægs tíma til rannsóknar. Þannig eru það hagsmunir samrunaaðila að koma fram með tillögur að skilyrðum tímanlega svo komist verði hjá endurtekinni málsmeðferð. Tillaga frumvarpsins um að samrunaaðilar geti óskað eftir lengri tímafresti til rannsóknar máls er sett fram í þeim sama tilgangi að tryggja að rannsókn á áhrifum samruna séu fullnægjandi svo tryggt sé að samrunar sem hindri virka samkeppni nái ekki fram að ganga en jafnframt þannig að hægt verði að ljúka rannsóknum á flóknum samrunum með einni samfeldri málsmeðferð til hagsbóta fyrir alla aðila.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum hefur Samkeppniseftirlitið áformað að endurskoða reglur um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, nr. 684/2008. Í þeirri endurskoðun verður það tekið til skoðunar að í reglunum verði kveðið á um samskipti samrunaaðila og Samkeppniseftirlitsins í aðdraganda samrunatilkynningar (pre-notification contacts) líkt og finna má í hliðstæðum reglum nokkurra samkeppnisyfirkvalda á Evrópska efnahagssvæðinu. Skilvirk og skipulögð samskipti í aðdraganda samrunatilkynningar geta leitt til vandaðri undirbúnings að samrunum, stuðlað að því að samrunatilkynning innihaldi allar nauðsynlegar upplýsingar og þannig leitt til greiðari og vandaðri málsmeðferðar. Slík samskipti eru einnig

nauðsynlegur undanfari þess að Samkeppniseftirlitið geti beitt þeim undanþáguheimildum sem gerð er tillaga um í 8. gr. frumvarpsins. Við endurskoðun reglnanna þarf að gæta þess að þær feli í sér nægjanlegan sveigjanleika til að nýtast fyrir misflókna samruna og af mismunandi stærðum og að ferlið allt verði til þess fallið að bæta málsmeðferð samrunamála til hagsbóta fyrir alla aðila sem að rannsókn þeirra mála koma.

### 3.5.5. Samrunagjald.

Með lögum nr. 14/2011 var tekið upp samrunagjald sem fyrirtæki sem tilkynnir samruna þarf að greiða fyrir hverja samrunatilkynningu. Samkvæmt 17. gr. g er gjaldið greitt við afhendingu samrunatilkynningar og rennur það í ríkissjóð. Fjárhæð gjaldsins var ákveðin 250.000 kr. fyrir hverja tilkynningu. Aðeins er skylda til að tilkynna samruna sem ná þeim viðmiðunarfjárhæðum sem kveðið er á um í 17. gr. a eða þegar Samkeppniseftirlitið kallar eftir samrunatilkynningu á grundvelli 3. mgr. 17. gr. b, ef taldar eru verulegar líkur á að samruni geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni en viðmiðunarfjárhæðum 17. gr. a er ekki náð en heildarvelta samrunaaðila er meiri en einn milljarður króna. Í athugasemdum í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 14/2011 kemur fram að ákvörðun um að sameina fyrirtæki yfir viðmiðunarmörkum tilkynningarskyldra samruna sé um leið ákvörðun um ráðstöfun á rekstrarsvigrúmi Samkeppniseftirlitsins sem ákveðið er í fjárlögum hvers árs vegna þess að Samkeppniseftirlitið þarf að taka afstöðu til samruna innan skilgreindra og lögbundna tímafresta. Er því eðlilegt að samrunaaðilar taki að einhverju marki þátt í þeim kostnaði sem af ákvörðun þeirra hlýst. Einnig kom fram í greinargerðinni það mat að samrunagjaldið myndi ekki standa undir kostnaði við eftirlit Samkeppniseftirlitsins í þeim tilvikum þegar ítarlegrar rannsóknar væri þörf.

Nokkur fjöldi samruna hefur verið tilkynntur til Samkeppniseftirlitsins á síðastliðnum árum og ljóst að fjárhæð innheimts samrunagjalds hefur ekki verið í neinum tengslum við þá vinnu sem viðkomandi samrunar hafa útheimt og þar með þann kostnað sem ríkissjóður hefur orðið fyrir vegna þeirra. Fjárhæð samrunagjalds hefur verið óbreytt frá gildistöku laga nr. 14/2011 og því rétt að taka það til endurskoðunar. Hafa þau sjónarmið verið höfð til hliðsjónar líkt og við setningu laga nr. 14/2011 að samrunaaðilar taki með greiðslu samrunagjalds að einhverju marki þátt í þeim kostnaði sem af samrunanum hlýst. Þá hefur einnig verið horft til þess að af samrunarannsóknum leiðir mismikill kostnaður eftir því hvers eðlis þeir eru, t.a.m. á hvaða mörkuðum samrunaaðilar starfa, hvort um lóðréttan eða láréttan samruna er að ræða auk fleiri atriða. Líkur eru á að samrunar sem uppfylla skilyrði 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, og er því heimilt að tilkynna með styttri tilkynningu, þurfi í mörgum tilvikum minni rannsóknar við en samrunar sem tilkynntir eru með lengri tilkynningu. Er því lagt til að gjaldið verði tvískipt eftir því hvort um styttri eða lengri tilkynningu sé að ræða og jafnframt er lagt til að ekki verði greitt samrunagjald vegna samrunatilkynninga sem Samkeppniseftirlitið kallar eftir á grundvelli 3. mgr. 17. gr. b, líkt og gert er ráð fyrir samkvæmt núgildandi lögum.

Lögð er til sú breyting á innheimtu samrunagjalds að það renni eftirleiðis til Samkeppniseftirlitsins en ekki í ríkissjóð. Frá því innheimta samrunagjalds hófst eftir gildistöku laga nr. 14/2011 hefur gjaldið runnið óskipt í ríkissjóð en fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins ekki tekið breytingum í samræmi við þær fjárhæðir sem innheimtar hafa verið. Í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 14/2011 var álagning samrunagjalds m.a. studd þeim rökum að eðlilegt væri að fyrirtæki sem tilkynnir samruna þurfi að greiða gjald sem gangi upp í þann kostnað sem rannsókn samrunamáls hefur í för með sér. Eins og áður kom fram verður ekki séð að þessu hafi verið fylgt eftir. Rannsókn

samrunamála er háð lögbundnum tímafrestum og verður því almennt að forgangsraða þeim málum framur öðrum. Á undanförunum árum hefur verið tilkynnt um nokkurn fjölda samruna og rannsókn samrunamála hefur þróast og orðið vandaðri og umfangsmeiri. Þá er ljóst að erfitt er fyrir stjórnvöld að áætla kostnað vegna rannsókna samrunamála fram í tímann þar sem það fer eftir aðstæðum í atvinnulífinu hverju sinni hversu margir samrunar fyrirtækja verða og erfitt eða ógerlegt fyrir stjórnvöld að vita slíkt fyrirfram. Undanfarin ár hafa þannig sýnt fram á nauðsyn þess að Samkeppniseftirlitið búi við ákveðið rekstrarsvigrúm til að mæta óvæntu auknu álagi vegna rannsókna samrunamála. Við mat á því hvernig beri að stefna að slíku markmiði þarf að hafa í huga að skv. 5. gr. samkeppnislaga er Samkeppniseftirlitið sjálfstæð stofnun sem starfar í umboði ráðherra með sérstaka stjórn sem fer með eftirlitshlutverk gagnvart starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Í evrópskum samkeppnisrétti er lögð sífellt meiri áhersla á sjálfstæði samkeppniseftirlita frá öðrum stjórnvöldum og mikilvægi þess að þau séu bæði fjármögnuð með fullnægjandi hætti og að þau njóti sjálfstæðis frá öðrum stjórnvöldum varðandi þá fjármögnun. Þá er það einnig kostur þeirrar leiðar sem lögð er til í frumvarpinu að með því að samrunagjaldið renni til Samkeppniseftirlitsins koma tekjur til eftirlitsins á sama tíma og aukin útgjöld verða til. Ljóst er þó, þrátt fyrir þessa breytingu, að uppi er sama staða og við gildistöku laga nr. 14/2011, að ekki er fyrirséð að innheimt samrunagjald sem renni til eftirlitsins muni standa undir öllum þeim kostnaði sem hlýst af rannsókn samrunamála. Lagt verður mat á hvernig þetta fyrirkomulag mun reynast á næstu misserum.

### 3.6 Sáttir.

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að ljúka málum með sátt var lögfest með lögum nr. 52/2007, en eftirlitið gerði þó sáttir á grundvelli ólögfestrar heimildar fyrir gildistöku þeirra laga. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 52/2007, kom fram að lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt stuðlaði að frekara gagnsæi og styrkingu þágildandi ólögfestrar heimildar. Núgildandi ákvæði kveður á um að ef fyrirtæki eða samtök fyrirtækja hafa gerst brotleg við ákvæði laganna, eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra, er Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka máli með sátt. Sama gildir ef um er að ræða samruna sem hindrar virka samkeppni, og er sátt bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Á sama hátt er sátt bindandi fyrir Samkeppniseftirlitið enda er sátt stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, og verður þannig aðeins breytt á grundvelli reglna stjórnsluréttar um afturköllun ákvörðunar eða endurupptöku máls eða sérstakra lagaheimilda.

Ákvæði 17. gr. f hefur verið beitt í málum þótt fyrirtæki sem í hlut ættu hefðu ekki viðurkennt tiltekin brot, sbr. m.a. úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 3/2013 og 1/2017. Þær breytingar sem lagðar eru til með 8. gr. frumvarpsins miða að því að festa þessa framkvæmd í sessi en í núgildandi ákvæði um sáttir er ekki kveðið skýrt á um möguleikann á því að gera sátt án þess að komist sé að niðurstöðu um eiginlegt brot líkt og fram kemur í 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003, sem tillaga frumvarpsins er að hluta til byggð á. Meginmunur satta eða ákvarðana skv. 7. gr. og skuldbindandi ákvarðana skv. 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003 er að þegar um er að ræða ákvarðanir skv. 7. gr. er ákvörðunin byggð á því að eiginlegt brot hafi átt sér stað og að framkvæmdastjórnin geti beitt ákvörðunum og sektum sem bindur enda á brot. Á hinn bóginn, þegar um er að ræða ákvarðanir á grundvelli 9. gr. reglugerðarinnar, er ekki tekin afstaða til þess hvort að brot hafi átt sér stað eða ekki. Þá ályktar framkvæmdastjórnin sem svo að ekki sé ástæða til aðgerða af hálfu hennar án þess að tilgreina sé hvort um brot hafi verið að ræða. Með breytingunni sem lögð er til í frumvarpinu

felst þannig ekki sérstök efnisbreyting en rétt þykir að kveða sérstaklega á um þessa heimild í samkeppnislögum og að lögin endurspegli þannig með réttum hætti þau úrræði sem eru til staðar. Ákvæði sem þessu er beitt í framkvæmd í evrópskum samkeppnisrétti og hefur einnig verið tekið upp í löggjöf annarra Norðurlanda.

### 3.7. Norrænn samstarfssamningur.

Þann 8. september 2017 var í Helsinki undirritaður nýr samningur um norrænt samstarf í rannsóknum samkeppnismála. Aðilar að samstarfssamningnum eru öll Norðurlöndin auk Færeyja og Grænlands. Hinn nýi samningur kemur í stað eldri samnings frá 2001 en aðilar að þeim samningi voru auk Íslands, Noregur og Danmörk en með breytingu sem gerð var á samningnum árið 2003 varð Svíþjóð einnig samningsaðili. Samningurinn er þjóðréttarlegur samningur sem samningsríkjum ber að fullgilda með þeim hætti sem réttarkerfi hvers lands mælir fyrir um og fullgildingarskjal skal sent geymsluaðila samningsins sem er Danmörk.

Hinn nýi samningur byggir á grunni eldri samnings frá 2001 en hefur verið uppfærður til að mæta betur þörfum samkeppniseftirlita samningsríkja og til að samræmast með betri hætti reglum Evrópuréttar um samkeppnismál. Efnisákvæði samningsins hvað varðar aðstoð við rannsóknir mála sækja að nokkru fyrirmynd sína til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1/2003. Tilgangur samstarfssamningsins er þannig að gera samkeppniseftirlitum Norðurlandanna kleift að eiga með sér samstarf af svipuðu tagi og samkeppniseftirlit aðildarríkja ESB geta á grundvelli ECN-samstarfsins, en Noregur, Ísland, Færeyjar og Grænland hafa ekki fulla aðild að því samstarfi. Eins og vikið hefur verið að áður voru efnisákvæði reglugerðar (EB) nr. 1/2003 tekin upp í bókun 4 við samninginn um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Í norræna samstarfssamningnum er í 2. gr. kveðið á um tilkynningar milli samkeppniseftirlita ríkjanna um rannsóknir mála sem kunna að hafa áhrif á hagsmuni annarra samningsríkja. Í 3. gr. samningsins er kveðið á um skipti á upplýsingum milli samkeppniseftirlita samningsríkjanna í tengslum við beitingu samkeppnislaga. Ákvæðið er í samræmi við 12. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003 og samsvarandi ákvæði er í 12. gr. bókunar 4 við samninginn um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Í 35. gr. samkeppnislaga er kveðið á um heimild Samkeppniseftirlitsins til að afhenda samkeppnisyfirlöndum annarra ríkja upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við framkvæmd á íslenskum og erlendum samkeppnislögum í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt milliríkjasamningum. Í 2. mgr. 35. gr. er svo kveðið á um þau skilyrði sem upplýsingaskipti á grundvelli ákvæðisins þurfa að uppfylla. Í 4. gr. samningsins er kveðið á um að samkeppniseftirlit samningsríkja skuli getað aflað upplýsinga fyrir hönd annarra samningsríkja. Í 5. gr. samningsins er kveðið á um að samkeppniseftirlit samningsríkjanna geti framkvæmt vettvangsrannsóknir í sinni lögsögu fyrir hönd og á vegum samkeppnisyfirlalda annars samningsríkis. Almenn heimild Samkeppniseftirlitsins til vettvangsrannsókna er í 20. gr. samkeppnislaga þar sem fram kemur að eftirlitið geti við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstað fyrirtækis og samtaka fyrirtækja og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn samkeppnislögum eða ákvörðunum samkeppnisyfirlalda. Ákvæðið nær því ekki yfir vettvangsrannsóknir sem framkvæmdar eru fyrir hönd samkeppniseftirlita annarra ríkja. Í 22. gr. samkeppnislaga kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA sé heimilt að framkvæma vettvangsskoðun hér á landi enda sé fylgt þeim reglum sem settar eru í bókun 4 með samningnum um eftirlitsstofnun og dómstól um störf og valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar og samkeppni. Af framangreindu leiðir að í 11. gr. frumvarps þessa er lagt til að inn komi heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að framkvæma vettvangsrannsókn fyrir

hönd annarra samkeppnisyfirvalda samningsríkja þeirra sem eru aðilar að norræna samstarfssamningnum. Með þeirri breytingu ætti Samkeppniseftirlitið að geta tekið fullan þátt í samstarfi norrænna samkeppnisyfirvalda í samræmi við efni samningsins.

### 3.8 Málshöfðunarréttur Samkeppniseftirlitsins

Með frumvarpinu er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla verði felld brott. Það er meginregla í stjórnslurétti að úrlausn æðra setts stjórnvalds er bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Byggist sú niðurstaða á því að lægra sett stjórnvald getur ekki talist aðili máls þar sem það á ekki lögvarða hagsmuni í skilningi stjórnsluréttar. Af því leiðir að hið lægra setta stjórnvald getur ekki skotið úrskurði æðra setts stjórnvalds til dómstóla nema hafa til þess sérstaka lagaheimild. Þótt dæmi séu um slíkar lagaheimildir þá eru þær undantekningar og víkja frá framangreindri meginreglu. Að teknu tilliti til þeirra hagsmuna sem undir eru, þá ekki síst hagsmuna fyrirtækja af því að úrlausn æðra setts stjórnvalds að undangengnu kærufærlí standi, verður ekki talið að rétt sé að víkja frá framangreindri meginreglu í samkeppnislögum.

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla var lögfest með lögum nr. 14/2011. Í skýringum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins var heimildin studd þeim rökum að skortur á málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins takmarkaði möguleika þess til að gæta hagsmuna almennings í samkeppnismálum. Mikilvægt væri að eftirlitið gæti, eftir atvikum, varið fyrir dómstólum niðurstöðu ákvarðana sinna sem áfrýjunarnefndin hefur ógilt eða breytt. Slíkt leiddi til jafnræðis og stuðlaði að vandaðri málsmeðferð áfrýjunarnefndarinnar. Þar sem oft væri um að ræða mikilvæg stefnumarkandi mál væri málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins fyrst og fremst ætlað að stuðla að aukinni samkeppni neytendum til hagsbóta.

Æðra sett stjórnvald hefur víðtækt endurskoðunarvald á ákvörðunum lægra setts stjórnvalds og er bundið af öllum málsmeðferðarreglum stjórnsluréttar sem tryggja eiga réttarvernd við meðferð stjórnslumála. Er hinu æðra setta stjórnvaldi líkt og hinu lægra ætlað að gæta hagsmuna almennings við meðferð stjórnslumála og leggja mat á þau mál sem eru til umfjöllunar á grundvelli samkeppnislaga. Gerðar eru ítarlegar kröfur um sérþekkingu nefndarmanna sem lýtur að samkeppnis- og viðskiptamálum. Áfrýjunarnefndin getur ákveðið að munnlegur málflutningur fari fram ef mál er óvenjulega flókið eða umfangsmikið og getur þá nefndin m.a. kallað umsagnaraðila til telji hún þörf á því. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála er þannig ekki síst ætlað að tryggja réttaröryggissjónarmið og réttláta málsmeðferð á æðra stjórnslustigi líkt og fram kom í skýringum í greinargerð með samkeppnislögum nr. 8/1993. Með því að lægra setta stjórnvaldið geti skotið úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla er dregið úr þessari vernd auk þess sem málskotsheimild er til þess fallin að minnka vægi nefndarinnar þar sem lægra setta stjórnvaldið getur ávallt skotið úrskurði til dómstóla ef það er ekki sammála endurmati æðra setta stjórnvaldsins. Þá er einnig ljóst að heimildin getur orðið til þess að lengja málsmeðferð mála og valda þannig fyrirtækjum og Samkeppniseftirlitinu auknum kostnaði.

Við vinnslu frumvarpsins voru einnig aðrir möguleikar til að einfalda og stytta málsmeðferð að gættum sjónarmiðum um réttaröryggi teknir til skoðunar. Kemur þar helst tvennt til greina, annars vegar að fella niður áfrýjunarnefnd samkeppnismála og hins vegar að setja sérreglu í samkeppnislög um að mál sem höfðuð eru vegna ákvarðana áfrýjunarnefndar samkeppnismála sættu endurskoðun Landsréttar en ekki héraðsdóms. Hvað varðar fyrri möguleikann þá felur tilvist áfrýjunarnefndar samkeppnismála í sér virkt aðhald gagnvart Samkeppniseftirlitinu. Þannig hefur áfrýjunarnefndin tekið til meðferðar ríflega 130 mál frá



setningu samkeppnislaga árið 2005. Málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni tekur skemmri tíma og kostar minni fjármuni en rekstur dómsmáls. Þannig hafa smærri fyrirtæki og aðrir samkeppnisaðilar sem hafa lögvarinna hagsmuna að gæta getað kært ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins í málum sem varða keppinauta, t.d. kært ákvarðanir um að heimila samruna keppinauta með skilyrðum í sáttum. Aðilar hafa þannig haft möguleika á að fá ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins endurskoðaðar með tiltölulega skilvirkum hætti og má ætla að ef áfrýjunarnefndin yrði felld niður að slíkum málum myndi fækka og endurskoðun og aðhald gagnvart Samkeppniseftirlitinu myndi að sama skapi minnka, enda væri þá mun tafsamara og kostnaðarsamara að leita til dómstóla eftir slíkri endurskoðun. Líkt og áður kom fram er einn tilgangur með rekstri áfrýjunarnefndarinnar m.a. að tryggja réttaröryggissjónarmið og réttláta málsmeðferð og telja verður að dregið yrði úr þeirri vernd ef nefndin yrði felld niður.

Landsrétti var komið á með nýjum lögum um dómstóla, nr. 50/2016, og lögum nr. 49/2016, um breytingu á lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála. Eftir að Landsréttur tók til starfa eru dómstigin hér á landi þrjú þar sem úrlausnir héraðsdóms sæta endurskoðun Landsréttar og úrlausnir Landsréttar geta sætt endurskoðun Hæstaréttar. Eftir breytinguna er því möguleiki á að meðferð samkeppnismála geti verið á tveimur stjórnslustigum og þremur dómstigum sem getur verið nokkuð löng málsmeðferð. Í Noregi var sérstakri kærunefnd samkeppnismála komið á fót með lögum frá 2016. Ákvarðanir norska samkeppniseftirlitsins sæta kærú til kærunefndarinnar og aðilar þurfa að tæma kæruleiðina áður en mál er höfðað fyrir dómi, nema liðnir séu meira en sex mánuðir frá því að ákvörðunin var kærð og kærunefndin hefur ekki úrskurðað í málinu og ástæðu dráttar málsins má ekki rekja til atriða sem varða kæranda. Getur kærandi þá höfðað mál án þess að niðurstaða kærunefndarinnar liggja fyrir og eru slík mál höfðuð fyrir héraðsdómi sem er fyrsta dómstig. Í slíkum tilvikum sem mál er höfðað vísar þá áfrýjunarnefndin málinu frá. Sé hins vegar mál höfðað vegna úrskurðar kærunefndarinnar þá fer það beint fyrir áfrýjunardómstól, Gulating Lagmannsrett. Telja má að í þessu kerfi geti alist annarlegir hvatar fyrir alla málsaðila eftir því hvernig mál eru vaxin hverju sinni þar sem norska samkeppniseftirlitið getur ekki höfðað mál vegna úrskurðar kærunefndarinnar en ef aðili höfðar mál fyrir héraðsdómi eftir að sex mánuðir eru liðnir frá því kæra var send getur norska samkeppniseftirlitið áfrýjað niðurstöðu héraðsdóms til áfrýjunardómstóls eftir almennum reglum. Þá er kærunefndin ávallt fjölskipuð og skipuð sérfróðum aðilum í samkeppnisrétti en ekki er trygging fyrir því að það eigi við um héraðsdóm. Ekki verður talið að þetta fyrirkomulag feli í sér aukið réttaröryggi í samanburði við það fyrirkomulag sem ríkt hefur á Íslandi um árabil en hafa ber í huga að áður en kærunefndinni var komið á í Noregi árið 2016 sættu ákvarðanir norska eftirlitsins kærú til ráðuneytisins sem er ekki heldur heppilegt fyrirkomulag og tryggir ekki nægilega sjálfstæði samkeppnisyrvalda. Þá er einnig til þess að horfa að það fyrirkomulag sem nú ríkir hér á landi eftir að Landsrétti var komið á á við um alla málaflokka þar sem sjálfstæðar úrskurðarnefndir eru starfandi sem endurskoða ákvarðanir lægra settra stjórnvalda. Ekki var því talið rétt að leggja til breytingu í þessa átt með frumvarpi þessu enda þarf að gæta að því að réttaröryggi aðila sé á öllum stigum tryggt með fullnægjandi hætti og slíkar breytingar þyrfti að gera í stærra samhengi endurskoðunar á fyrirkomulagi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í stjórnslunni.

Með vísan til alls framangreinds, og þegar vegnir eru hagsmunir fyrirtækja, neytenda og Samkeppniseftirlitsins af auknum fyrirsjáanleika í framkvæmd samkeppnismála með því að meginreglna stjórnsluréttar gildi samkvæmt samkeppnislögum, sjónarmiða um réttaröryggi og skilvirkni og annarra möguleika sem komu til skoðunar við vinnslu frumvarpsins, er því

lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að höfða mál fyrir dómstólum vegna úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála verði felld brott.

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

Ekki er ástæða til að ætla að efni frumvarpsins brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár Íslands eða alþjóðlegum skuldbindingum. Þær breytingar sem lagðar eru til á 15. gr. laganna um undanþágur frá bannákvæðum þeirra eru í samræmi við almenna framkvæmd undanþágumála á Evrópska efnahagssvæðinu. Sú breyting sem lögð er til á 20. gr. laganna hefur að markmiði að uppfylla alþjóðlegar samningsskuldbindingar Íslands og aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru til þess fallnar að einfalda og bæta framkvæmd laganna og hefur löggjöf nágrannaríkja Íslands m.a. verið höfð til hliðsjónar. Þær breytingar sem lagðar eru til á samrunaákvæðum laganna eru í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum þar sem ekki er skylda til að innleiða ákvæði samrunareglugerðar (EB) nr. 139/2004 í íslensk lög að öðru leyti en að því marki sem gert var með lögum nr. 44/2005.

#### 5. Samráð.

[...]

#### 6. Mat á áhrifum.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr staflíður bætist við 1. gr. laganna. Í 1. gr. laganna kemur fram að markmið þeirra sé að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiðinu skuli náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, með því að vinna gegn skaðlegi fákeppni og samkeppnishömlum, og með því að auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Tillaga frumvarpsins felur í sér nýjan staflíð þar sem fram komi að markmiðum laganna skuli einnig náð með því að stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur. Vart þarf að rökstyðja það sérstaklega að það felast ríkir almannahagsmunir í virkri samkeppni og að til staðar sé umhverfi sem styðji við það. Hagsmunir neytenda af því að markmiðum laganna verði náð eru því ríkir. Samkeppnislög byggja á þessum grundvelli og eðlilegt að sá grundvöllur komi fram í 1. gr. þeirra sem leið að settu markmiði.

Samkeppniseftirlitið hefur mikilvægu hlutverki að gegna við kynningu og leiðbeiningu um samkeppnismál. Þetta málsvarahlutverk Samkeppniseftirlitsins byggir á þeim sjónarmiðum að almennt sé það hagur almenning og atvinnulífsins að koma í veg fyrir samkeppnislagaþrot og aðrar samkeppnishindranir með því að bæta vitund og þekkingu atvinnulífsins um samkeppnismál og mögulegar samkeppnishindranir sem annars reynist ekki unnt að rannsaka. Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum sinnt þessu hlutverki m.a. með málfundum sem gefið hafa góða raun. Með aukinni kynningu og leiðbeiningum um samkeppnismál stuðlar Samkeppniseftirlitið að bættu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur og atvinnulífið sem aftur leiðir til aukins almenns ábata af virkri samkeppni.

Um 2. gr.

Með 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 6. gr. laganna sem fjallar um ráðningu forstjóra Samkeppniseftirlitsins. Lögð er til sú breyting að stjórn ráði forstjóra til fimm ára í

senn og að óheimilt verði að ráða sama mann sem forstjóra oftari en tvisvar. Breytingin tekur mið af nýlega samþykktum lögum um Seðlabanka Íslands þar sem kveðið er á um að seðlabankastjóri skuli skipaður til fimm ára í senn og að óheimilt sé að skipa sama mann seðlabankastjóra oftari en tvisvar. Samkvæmt gildandi lögum er forstjóri Samkeppniseftirlitsins ráðinn ótímabundið sem er frávik frá þeirri reglu sem almennt gildir um skipun forstjóra ríkisstofnana að þeir eru skipaðir til fimm ára í senn en að tilkynna þurfi þeim ekki síðar en sex mánuðum fyrir lok skipunartíma hvort skipunarvaldshafi hyggist auglýsa stöðu þeirra ella framlengist skipun þeirra um fimm ár. Ljóst er að slíkt getur aðeins átt við einu sinni hvað varðar forstjóra Samkeppniseftirlitsins, þ.e. að stjórn er ekki skylt að auglýsa starf forstjóra eftir að fyrsta ráðningartímabili lýkur en er það heimilt. Breyting þessi á samkeppnislögum breytir ekki réttarstöðu núverandi forstjóra en mun gilda til framtíðar um ráðningu forstjóra stofnunarinnar.

#### Um 3. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting á 15. gr. samkeppnislaga að fyrirtæki meti sjálf hvort skilyrði fyrir undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt í stað þess að Samkeppniseftirlitið veiti slíka undanþágu með sérstakri ákvörðun. Aðeins er um breytingu á verklagi að þessu leyti að ræða. Tillaga frumvarpsins felur þannig ekki í sér neina efnislega breytingu á þeim skilyrðum sem þurfa að vera uppfyllt svo tilteknar aðgerðir fyrirtækja falli ekki undir bannákvæði 10. og 12. gr. laganna enda eru skilyrðin í samræmi við 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Við beitingu ákvæðisins, sem sækir stoð sína til EES-samningsins, ber almennt að hafa hliðsjón af framkvæmd samkeppnisréttar á EES-svæðinu. Líkt og vikið er að í kafla 3.3 í greinargerðinni er við framkvæmd ákvæðisins hægt að styðjast við fjölmörg fordæmi úr innlendri réttarframkvæmd og úr réttarframkvæmd af Evrópska efnahagssvæðinu, enda hafa sömu efnisreglur gilt þar um langa hríð.

Með breytingunni er ábyrgð á framkvæmd 15. gr. samkeppnislaga færð í hendur þeirra fyrirtækja og samtaka fyrirtækja sem hyggja á samstarf og eftirleiðis er það því þeirra hlutverk að leggja mat á það fyrirfram og á hverjum tíma hvort skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins verður að hafa eftirlit eftir á (ex-post) með háttsemi fyrirtækja að þessu leyti. Sönnunarbyrðin um að skilyrði þau sem fram koma í 1. mgr. séu uppfyllt hvílir á þeim fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja sem hyggja á samstarf. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins mun Samkeppniseftirlitið gefa út almennar leiðbeiningar um framkvæmd undanþága skv. 1. mgr. 15. gr. laganna. Framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA hafa gefið út slíkar leiðbeiningar og eru þær nauðsynlegur þáttur breytinganna svo fyrirtæki eigi auðveldara með að meta hvort samstarf eða samningar uppfylli skilyrði undanþágunnar og þar með rétta framkvæmd reglnanna. Leiðbeiningar sem Samkeppniseftirlitið mun gefa út á þessum grundvelli verða því hliðstæðar þeim leiðbeiningum sem framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA hafa gefið út. Íslensk fyrirtæki munu því geta lagt sjálf mat á lögmæti samstarfs þeirra með sama hætti og önnur evrópsk fyrirtæki og til þess að markmið um einföldun og skilvirkni náist fram verða fyrirtækin sjálf að bera fulla ábyrgð á umræddu mati. Áréttu ber því að leiðbeiningar Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti skulu vera með almennum hætti og eftir breytinguna mun eftirlitið ekki geta veitt fyrirtækjum álit á því fyrirfram hvort tiltekin háttsemi uppfylli lögbundin skilyrði eða ekki heldur mun Samkeppniseftirlitið hafa eftirlit með því þegar slíkt samstarf er komið til framkvæmda.

Ákvæði 4. mgr. 15. gr. um heimild Samkeppniseftirlitsins til að veita hópundanþágur helst óbreytt.

## Um 4. gr.

Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar án brots verði felld brott. Heimildir Samkeppniseftirlitsins til úrræða gagnvart fyrirtækjum og ekki hvað síst í formi skipulagsbreytinga, sem geta t.d. lýst sér í uppskiptingu fyrirtækja þar sem krafist er þess að hluti fyrirtækis verði seldur, eru eðli málsins samkvæmt mjög íþyngjandi. Á það sérstaklega við þegar ekki er um brot gegn bannreglum laganna að ræða. Við beitingu slíkra ráðstafana þarf meðal annars að gæta að því að ekki sé brotið gegn stjórnarskrárvörðum eignarrétti þeirra sem í hluta eiga, líkt og fram kom við þinglega meðferð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 14/2011. Þá þarf jafnframt að gæta að meðalhófsreglu stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar. Raunar er vafa undirorpið að beiting íþyngjandi úrræða, ekki síst í formi skipulagsbreytinga, stæðist kröfur um meðalhóf ef ekkert lægi fyrir um brot gegn bannákvæðum laganna, og þá er einnig ljóst að til grundvallar svo viðurhlutamikilli ákvörðun að kveða á um uppskiptingu fyrirtækja þyrfti að liggja ítarleg rannsókn svo kröfum rannsóknarreglu stjórnsýslulaga væri uppfyllt. Þá þarf einnig að hafa í huga að beiting heimildarinnar getur leitt til óafturkræfs tjóns ef beiting uppfyllir ekki framangreind skilyrði sem getur leitt til skaðabótaábyrgðar íslenska ríkisins.

Ekki er ástæða til að gera greinarmun á skipulagsbreytingum og atferlisbreytingum og ljóst að við mismunandi aðstæður geta þessi úrræði verið misíþyngjandi. Hér er því aðeins horft til þess að fella brott heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar án brots og skiptir þá ekki máli í hvaða formi íhlutunin er. Af breytingunni leiðir á hinn bóginn ekki að beiting úrræða Samkeppniseftirlitsins gagnvart athöfnum opinberra aðila sé háð því að brotið hafi verið gegn bannákvæðum laganna, sáttum eða ákvörðunum, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. laganna. Hafa ber í huga að ekki eiga sömu rök við gagnvart opinberum aðilum og gagnvart einkaaðilum þegar Samkeppniseftirlitið beitir heimildum sínum.

## Um 5. gr.

Með 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á veltumörkum tilkynningarskyldra samruna skv. 1. mgr. 17. gr. a. Lagt er til að veltumörkin verði hækkuð þannig að samrunaaðilum verði skylt að tilkynna samruna þegar sameiginleg heildarvelta þeirra er 3 milljarðar kr. eða meiri á Íslandi og a.m.k. tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafi a.m.k. 300 millj. kr. ársveltu á hér á landi hvert um sig.

## Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á heimildum til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu og efni þeirra tilkynninga. Í 1. tölul. ákvæðisins er lagt til að orðalag c-liðar 6. mgr. 17. gr. a verði breytt og einfaldað og að skilyrði um markaðshlutdeild hækki úr 30% í 40%. Með breyttu orðalagi ákvæðisins leiðir að skilyrði um að sameiginleg markaðshlutdeild sé minni en 30% fellur brott og miðað verði við að skilyrðið sé uppfyllt ef markaðshlutdeild hvers samrunaaðila á viðkomandi mörkuðum sé minni en 40%.

Í 2. tölul. ákvæðisins er lagt til að Samkeppniseftirlitið geti veitt samrunaaðilum heimild til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu þótt samruninn uppfylli ekki skilyrði fyrir því að heimilt sé að tilkynna hann með styttri tilkynningu. Heimild þessi getur t.d. átt við þegar Samkeppniseftirlitið hefur nýlega rannsakað viðkomandi markað, þegar aðstæður eru með þeim hætti að fyrirséð er að samruni kalli ekki á umtalsverða rannsókn eða þegar ljóst er að öðru leyti að samruninn muni ekki skaða samkeppni. Í slíkum tilfellum myndi því samruni sem ella hefði átt að tilkynna með lengri tilkynningu verða tilkynntur með styttri tilkynningu. Forsenda þess að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu sem þessa er að samrunaaðilar og

eftirlitið hafi átt í samskiptum í aðdraganda tilkynningar sem leiði til þess að Samkeppniseftirlitið telji sér fært að veita undanþáguna. Er ljóst að slík undanþága getur leitt til töluverðs sparnaðar fyrir samrunaaðila þar sem minni vinnu þarf við gerð styttri samrunatilkynningar en lengri.

Í 3. tölul. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að orðalag b-liðar 7. mgr. um efni samrunatilkynningar verði einfaldað og dregið úr kröfum um lýsingu samrunaaðila á þeim mörkuðum sem samruninn hefur áhrif á. Með breyttu orðalagi ákvæðisins verður samrunaaðilum ekki gert að setja fram rökstutt mat á markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja sem starfa á öllum mörkuðum sem samruninn hefur áhrif á líkt og nógildandi orðalag gerir ráð fyrir heldur myndi umfjöllun samrunaaðila geta takmarkast við að leggja fram rökstutt mat á markaðshlutdeild samrunafyrirtækjanna á þeim mörkuðum sem samruninn hefur áhrif á.

Í 4. tölul. 4. gr. er lagt til að Samkeppniseftirlitið geti einnig veitt undanþágur frá efniskröfum a-d-liða 7. mgr. 17. gr. a og þannig veitt samrunafyrirtækjum heimild til að senda samrunatilkynningu sem myndi ella ekki uppfylla lágmarksefniskröfur sem nú er gert ráð fyrir. Heimild þessari gæti Samkeppniseftirlitið beitt í kjölfar samskipta eftirlitsins og samrunafyrirtækja við undirbúning samrunatilkynningar, líkt og vikið hefur verið að.

#### Um 7. gr.

Með 7. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á veltumörkum 3. mgr. 17. gr. b laganna og hvenær Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að krefja samrunaaðila um samrunatilkynningu. Samkvæmt 17. gr. b er Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefja samrunaaðila um tilkynningu vegna samruna sem uppfyllir ekki skilyrði a- og b-liðar 1. mgr. 17. gr. a en eftirlitið telur að verulegar líkur séu á að umræddur samruni geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni, og heildarvelta samrunaaðila er meiri en 1 milljarður króna á ári. Með ákvæðinu er lagt til að veltumörkin hækki úr einum milljarði króna í einn og hálfan milljarð króna til samræmis við aðrar almennar hækkanir á veltumörkum samruna sem lagðar eru til í frumvarpi þessu. Af þessu leiðir því að ekki verður talið að veruleg hætta sé á að samrunar undir þeim veltumörkum sem gerð er tillaga um séu til þess fallnir að draga umtalsvert úr virkri samkeppni.

#### Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 17. gr. d samkeppnislaga þar sem fjallað er um tímafresti við rannsóknar samrunamála. Lögð er til sú breyting að almennur tímafrestur til rannsóknar samrunamála verði 90 dagar og að sá frestur verði í tveimur fösum í stað þriggja líkt og nú er. Tímafrestirnir skiptast þannig að í fyrsta fasa hefur Samkeppniseftirlitið 25 virka daga til að tilkynna þeim aðila sem sent hefur samrunatilkynningu ef stofnunin telur ástæður til frekari rannsókna á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Annar fasi hefst eftir sendingu slíkrar tilkynningar til samrunaaðila og hefur Samkeppniseftirlitið þá 90 virka daga til að rannsaka áhrif samrunans. Nú er þessi tímafrestur 70 dagar en Samkeppniseftirlitið getur framlengt þann frest að eigin frumkvæði um 20 daga þannig að hann verði í heild 90 dagar. Þá er einnig lagt til að ef samrunaaðilar sem óska eftir sáttaviðræðum við Samkeppniseftirlitið setja fram skilyrði vegna samrunans á 55. virka degi annars fasa rannsóknarinnar þá framlengist frestur til að rannsaka samrunann sjálfkrafa um 15 virka daga. Tilgangur þessa er að leiða fram viðræður um tillögur að skilyrðum tímanlega í rannsókninni og að stuðla að því að þær tillögur hljóti viðhlítandi rannsókn.

Í 2. tölul. 5. gr. er lagt til að sett verði almennt ákvæði sem kveði á um það hvernig reikna beri tímafresti. Fram hafa komið þau sjónarmið að beita eigi gagnályktun að því er varðar 70 daga frest annars fasa og 20 daga viðbótarfrest sömu málsgreinar, þar sem ekki er kveðið

sérstaklega á um hvernig reikna beri frestina líkt og gert er í 2. máls. 1. mgr. 17. gr. d nú varðandi 25 daga frest fyrsta fasa. Er því lagt til að tekinn verði af allur vafi um hvernig reikna beri alla tímafresti ákvæðisins og verði miðað við 8. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, og að frestir byrji að líða fyrsta virka dag eftir viðkomandi tímamark og að ákvæðið verði því túlkað í samræmi við framkvæmd á 8. gr. stjórnisýslulaga. Þá er einnig hnykkt á því að tímafrestir byrji að líða þegar fullnægjandi tilkynningu hefur verið skilað.

#### Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til ákvæði um skuldbindandi sáttir sem sækir fyrirmynd til 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003, sem veitir framkvæmdastjórn ESB heimild til að ljúka málum með skuldbindandi sátt án þess að tilgreint sé hvort brotið hafi verið gegn bannreglum eða ekki. Er hér lagt til að Samkeppniseftirlitið fái samsvarandi heimild til að ljúka málum með skuldbindandi sáttum. Líkt og vikið er að í kafla 3.3. hefur Samkeppniseftirlitið beitt skuldbindandi sáttum á ólögfestum grundvelli en rétt er að lögin endurspegli með skýrum hætti þá möguleika sem eftirlitið og fyrirtæki hafi til að ljúka málum sem eru til meðferðar.

Samkeppniseftirlitinu er falið að meta hvort það þjóni tilgangi laganna með hliðsjón af markmiði þeirra sem fram kemur í 1. gr. laganna, að ljúka máli með því að fyrirtæki gangist við skuldbindingu um viðunandi úrbætur, ýmist á atferli eða skipulagi. Við vissar kringumstæður kann að vera réttlætlanlegt að ljúka málsmeðferð hratt án þess að tekin verði ákvörðun sem kveður á um eiginlegt brot gegn samkeppnislögum. Við mat á slíku er nauðsynlegt að líta til eðlis og alvarleika hinna meintu samkeppnistakmarkana sem og þeirra skuldbindinga um breytt atferli og/eða skipulag sem lagðar hafa verið til með sátt og hve skilvirkar slíkar skuldbindingar eru. Beitingu ákvæðisins væri þannig ekki ætlað að ljúka rannsóknnum á alvarlegum samkeppnisbrotum.

Í 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins, sem verður 3. mgr. 17. gr. f laganna, kemur fram að Samkeppniseftirlitið geti endurskoðað ákvörðun sína ef verulegar breytingar hafa orðið á þeim málsatvikum sem liggja til grundvallar ákvörðun, ef hlutaðeigandi fyrirtæki efna ekki skuldbindingar sínar, eða ef ákvörðunin er byggð á ófullnægjandi, röngum eða villandi upplýsingum sem aðilar hafa látið í té. Er þessi atriði í samræmi við heimildir stjórnvalda til endurupptöku mála að öðru leyti en því að Samkeppniseftirlitið getur að eigin frumkvæði endurskoðað skuldbindandi sátt án þess að krafa komi þar um frá aðila máls.

#### Um 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á innheimtu og fjárhæð samrunagjalds. Samkvæmt 17. gr. g samkeppnislaga ber fyrirtæki sem sendir samrunatilkynningu að greiða samrunagjald í ríkissjóð að fjárhæð 250.000 kr. og gildir sama fjárhæð fyrir allar samrunatilkynningar. Rök standa til þess að hafa fjárhæð samrunagjalds mismunandi eftir því hvers eðlis samruninn er enda má almennt gera ráð fyrir að samrunar sem tilkynntir eru með lengri tilkynningu leiði til umfangsmeiri rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum en samrunar sem tilkynntir eru með styttri tilkynningu. Með vísan til þess sjónarmiðs sem fram kom í greinargerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 14/2011, um að eðlilegt sé að samrunaaðilar taki að einhverju marki þátt í þeim kostnaði sem af ákvörðun þeirra um samruna leiðir, er því lagt til að fjárhæð samrunagjalds verði ákveðin þannig að fyrirtæki sem sendir inn styttri samrunatilkynningu greiði 200.000 kr. í samrunagjald og fyrirtæki sem sendir inn lengri tilkynningu greiði 500.000 kr. samrunagjald. Verði frumvarpið samþykkt með þessum tillögum mun samrunagjald vegna flestra samruna lækka en hækka vegna um þriðjungs samruna. Þá er einnig lagt til að ekki verði greitt samrunagjald vegna tilkynninga sem

Samkeppniseftirlitið kallar eftir á grundvelli 3. mgr. 17. gr. b, en samkvæmt ákvæðinu er Samkeppniseftirlitinu heimilt að kalla eftir samrunatilkynningu vegna samruna sem uppfyllir ekki veltumörk a- og b-liðar 1. mgr. 17. gr. a ef eftirlitið telur að verulegar líkur séu á að samruninn geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni og sameiginleg heildarvelta samrunaaðila séu meiri en einn og hálfur milljarður króna á ári. Hér er því ávallt um samruna að ræða sem eru minni í sniðum en þeir sem eru fyrirfram tilkynningarskyldir.

Þá er einnig lagt til að samrunagjald verði sértekjur sem renni til Samkeppniseftirlitsins en ekki í ríkissjóð eins og verið hefur.

#### Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að framkvæma vettvangsrannsókn á starfsstað fyrirtækis og samtaka fyrirtækja og leggja þar hald á gögn samkvæmt beiðni frá samkeppnisyfirvöldum í Noregi, Danmörku, Svíþjóð, Finnlandi, Færeyjum og Grænlandi, í samræmi við milliríkjasamning ríkjanna. Samkvæmt samningnum takmarkast heimildin við mál sem varða brot gegn samkeppnislögum viðkomandi landa, þ.e. brot er varða ólögmaett samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu, sbr. 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Orðalag tillögunnar er þannig að heimildin takmarkast við samkeppnisyfirvöld á Norðurlöndum og aðeins af því tilefni sem fram kemur í 5. gr. norræna samningsins sem vísað er til hér að framan. Útfærsla ákvæðisins tekur að nokkru mið af 10. mgr. 18. gr. dönsku samkeppnislaganna en bæði í norskum og sænskum lögum er sambærileg heimild orðuð með opnari hætti sem ekki þykir rétt að leggja til hér. Framkvæmd ákvæðisins verður að öllu leyti í samræmi við kröfur til athugana Samkeppniseftirlitsins á grundvelli 20. gr. laganna þannig að eftirlitið þurfi að afla heimildar dómara áður en framkvæmd hefst og í þeirri heimild verði þannig lagt mat á grundvöll beiðninnar. Um framkvæmd aðgerða fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála, sbr. 2. mgr. 20. gr. samkeppnislaga.

#### Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla falli brott. Með breytingunni er horft til skilvirknissjónarmiða og þess að mál til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu dragist ekki úr hófi fram þegar niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála liggur fyrir. Með breytingunni er vægi áfrýjunarnefndarinnar aukið frá því sem verið hefur á undanförunum árum þar sem aðeins aðilar máls en ekki Samkeppniseftirlitið munu eftirleiðis geta höfðað mál til ógildingar á úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar.

#### Um 13. gr.

Í gildistökuákvæði frumvarpsins er lagt til að lögin öðlist þegar gildi fyrir utan 3. gr. sem öðlist gildi 1. júní 2020. Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á framkvæmd undanþága frá bannreglum samkeppnislaga. Samkvæmt ákvæðinu ber Samkeppniseftirlitinu að gefa út almennar leiðbeiningar um framkvæmd undanþágureglanna og þarf því tíma til að vinna slíkar leiðbeiningar. Einnig er æskilegt að eftirlitinu gefist tími til að ljúka meðferð umsókna um undanþágur sem nú eru til meðferðar á grundvelli umsókna í tíð nógildandi laga áður en nýtt lagafyrirkomulag tekur gildi svo ekki verði um tvöfalt kerfi að ræða um ákveðinn tíma.