

Minnisblað

Frá: Samkeppniseftirlitinu
Til: Atvinnuveganefndar Alþingis
Dags: 22. maí 2025

Efni: Beiting samrunareglna gagnvart fyrirtækjum í fjárhagsörðugleikum og dómur Hæstaréttar Íslands frá 21. maí 2025

- Pann 27. mars 2025 sendi Samkeppniseftirlitið umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum (107. mál, 156. löggjafarþing). Að beiðni atvinnuveganefndar hefur Samkeppniseftirlitið síðan tvívegis komið á fund nefndarinnar til þess að fylgja eftir umsögn sinni og svara spurningum nefndarmanna, síðast 16. maí sl.
- Á fundunum var m.a. fjallað um möguleg áhrif þá væntanlegs dóms Hæstaréttar, sem nú er fallinn. Einnig var fjallað um starfsemi og áhrif undanþáguheimilda búvörulaga og samanburð við undanþágur og framkvæmd eftirlits erlendis. Þá var fjallað um hvort þörf væri á undanþáguheimildum til þess að bregðast við rekstrarstöðu kjötafurðastöðva. Sérstaklega var óskað eftir minnisblaði frá Samkeppniseftirlitinu um heimildir samkvæmt samkeppnislögum til þess að leyfa samruna á grundvelli reglunnar um „fyrirtæki á fallanda fæti“.
- Með hliðsjón af framangreindu hefur Samkeppniseftirlitið tekið saman minnisblað þetta.

1. Áhrif dóms Hæstaréttar frá 21. maí sl. í máli nr. 56/2024, Samkeppniseftirlitið o.fl. gegn Innnesi ehf.

- Aðdragandi dóms Hæstaréttar er að þann 8. júlí 2024 beindi Innnes ehf. þeirri kröfu til Samkeppniseftirlitsins að eftirlitið gripi til íhlutunar gagnvart kjötafurðastöðvum sem hefðu í hyggju að sameinast eða hafa með sér samráð á grundvelli undanþágu frá samkeppnislögum sem fólust í gildistöku laga nr. 30/2024. Byggði Innnes á því að Samkeppniseftirlitið væri óbundið af þessum undanþáguheimildum þar sem þær gangi gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar. Var m.a. á því byggt að lög nr. 30/2024 hefðu ekki fengið fullnægjandi meðferð fyrir þinginu, en skv. 44. gr. stjórnarskrárinnar skulu lagafrumvörp fá þrjár umræður á Alþingi.
- Samkeppniseftirlitið taldi óhjákvæmilegt að hafna kröfu Innness, á þeim forsendum að það væri ekki á valdssviði þess að leggja mat á stjórnskipulegt gildi laga. Því teldi eftirlitið sig bundið af umræddum undanþáguheimildum búvörulaga. Þann 26. júlí 2024 hafnaði eftirlitið því að taka erindi Innness til meðferðar.
- Innness stefndi Samkeppniseftirlitinu fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur, þar sem þess var krafist að ákvörðun eftirlitsins yrði felld úr gildi. Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu 18. nóvember 2024 að umræddar undanþágur frá samkeppnislögum hafi strítt gegn stjórnarskrá og hefðu því ekki lagagildi.



7. Eftir að hafa átt í samskiptum við m.a. kjötafurðastöðvar og stjórnvöld var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að óska eftir leyfi til að áfrýja dómi Héraðsdóms Reykjavíkur beint til Hæstaréttar. Horfði eftirlitið m.a. til þess að niðurstaða málsins hefði augljóst fordæmisgildi um heimild til þess til að beita samkeppnislögum vegna samruna kjötafurðastöðva og annarrar háttsemi slíkra félaga sem kann að fara gegn ákvæðum samkeppnislaga.
8. Nú liggur fyrir dómur Hæstaréttar og er það niðurstaða réttarins að lög nr. 30/2024 hafi öðlast lagagildi og að setning þeirra hafi ekki verið andstæð stjórnarskrá. Niðurstaða Hæstaréttar byggir í meginatriðum á því að Alþingi hafi viðtækt svigrúm til mats á því hvenær breytingartillaga við lagafrumvarp feli í sér slíka gerbreytingu að fara beri með hana sem nýtt frumvarp. Meðferð meirihluta Alþingis á frumvarpinu sem breytti búvörulögunum hefði ekki farið út fyrir það svigrúm.
9. Í dómi Hæstaréttar er hins vegar engin afstaða tekin til þess hvort umrædd undanþága frá samkeppnislögum sé skynsamleg eða hagfelld fyrir íslenskan landbúnað. Um þetta segir í dómnum:

„77. Eins og áður er rakið var í aðdraganda setningar laga nr. 30/2024 tekist á um eftir hvaða leiðum ætti að skapa íslenskum landbúnaði hagfelldari starfsskilyrði, þar á meðal kjötafurðastöðvum. Er það ekki á valdsviði dómstóla að endurskoða það pólitíska mat kjörinna fulltrúa á Alþingi sem bjó að baki fyrrgreindri breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar og þingið féllst á við aðra og þriðju umræðu um frumvarp matvælaráðherra með fyrrgreindum hætti.“
10. Ekkert í dómi Hæstaréttar kemur því veg fyrir að fyrirliggjandi frumvarp atvinnuvegaráðherra um afnám undanþágu kjötafurðastöðva frá samkeppnislögum nái fram að ganga.
11. Í [tilkynningu Samkeppniseftirlitsins](#) vegna dómsins, dags. 21. maí sl., kemur fram það mat eftirlitsins að brýnt sé, í ljósi dóms Hæstaréttar, að frumvarp atvinnuvegaráðherra um afnám umræddra undanþáguheimilda nái fram að ganga hið fyrsta. Þau tilmæli eru sett fram með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, þar sem Samkeppniseftirlitinu er falið það hlutverk að benda stjórnvöldum á leiðir til að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari.
12. Hér á eftir verður vikið að nokkrum atriðum sem, með öðru, styðja við mikilvægi þess að Alþingi grípi þegar í stað til aðgerða.

2. Staðan eftir dóm Hæstaréttar

13. Í [umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins frá 27. mars 2025 benti eftirlitið á að mikilvægt væri að frumvarpið næði fram að ganga án tafar og óháð væntanlegri niðurstöðu Hæstaréttar. Ástæða þess var sú að óháð úrslitum réttarins væri brýnt að afnema þær undanþágur frá samkeppnislögum sem veittar voru kjötafurðastöðum með lögum nr. 30/2024, um breytingar á búvörulögum. Benti Samkeppniseftirlitið á að undanþágurnar væru mun viðtækari en undanþágur landbúnaðar frá samkeppnislögum í bæði Noregi og ESB, og ekki hafi verið gripið til annarra mótvægisáðgerða til þess að tryggja hagsmuni bæði bænda og neytenda. Þannig þekktust þess ekki dæmi í nágrannalöndunum að heilli atvinnugrein væri veitt undanþága frá samrunareglum samkeppnislaga.
14. Í dómi Hæstaréttar felst sem fyrr segir að þær undanþágur frá samkeppnislögum sem lögfestar voru með lögum nr. 30/2024 eru enn í gildi. Af þessu leiðir að þær breytingar sem gerðar hafa verið á gerð markaðarins með samrunum á undanförunum mánuðum munu ekki koma til skoðunar Samkeppniseftirlitsins á grundvelli samrunareglna og skaðinn því skeður. Þá er hætta á því að



því lengur sem lög nr. 30/2024 halda gildi sínu muni verða enn frekari breytingar á gerð markaðarins sem eru varanlegar eða vart afturkræfar.

15. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á að í [viðauka](#) við umsögn Samkeppniseftirlitsins til matvælaráðuneytisins, dags. 12. desember 2022, vegna draga að frumvarpi sem þá var til umfjöllunar, eru í 4. kafla rakin nokkur dæmi um beitingu samkeppnisreglna í landbúnaði. Vegna umfjöllunar fyrir nefndinni er m.a. rétt að benda á málsgreinar 38 þar sem gerð grein fyrir íhlutunum samkeppnisyfirvalda r vegna samruna annars vegar Tine við önnur fyrirtæki og hins vegar kjötafurðastöðvanna Gllde/Prior og síðar Nortura/Prima og Nortura/Steinsland. Í málsgrein 40 er síðan fjallað um íhlutanir vegna kaupa Arla á afurðastöðvum.¹
16. Með undanþáguheimildum búvörulaga, sem Hæstiréttur hefur nú staðfest að hafi lagagildi, er kveðið á um undanþágur til viðsemjenda bænda, sem fæstir eru í eigu eða undir skýrri stjórn bænda. Í þingræðu formanns atvinnuveganefndar þann 21. mars 2024 tók hann fram að að óbreyttu frumvarpi matvælaráðherra hefðu einungis þrjú félög uppfyllt skilyrði um að vera í meirihlutaeigu bænda. Í grein í Bændablaðinu þann 20. maí 2024 staðfesti formaðurinn að þau þrjú félög væru Matfugl, Stjörnugrís og Ísfugl.
17. Breyting atvinnuveganefndar fól í sér að í stað þess að samningsstaða bænda og fyrirtækja þeirra væri styrkt gagnvart viðsemjendum sínum var staða viðsemjenda þeirra, þ.e. kjötafurðastöðva, styrkt. Er þetta í skýru ósamræmi við markmið undanþáguheimilda í nágrannalöndum. Aftur er rétt að undirstrika að í nágrannalöndum okkar eru kjötafurðastöðvar ekki undanþegnar eftirliti með samrunum.
18. Afleiðingar þessara viðtæku undanþáguheimilda geta orðið mjög alvarlegar fyrir bændur og jafnframt neytendur. Í kjölfar þess að samruni KS og Kjarnafæðis Norðlenska gekk í gegn og afleiðingar hans hafa verið kynntar bændum hafa þeir beint ýmsum ábendingum til Samkeppniseftirlitsins. Meðal annars sjá bændur fram á að kjötafurðastöðvar komist í aðstöðu til þess að þrengja verulega að sölu beint frá býli, s.s. með því að þrengja aðgengi að frystigeymslum og hækka verð á heimteknu kjöti. Þá blasir við að tækifæri bænda til nýsköpunar þrengjast, s.s. til lífrænnar kjötframleiðslu. Sömuleiðis blasir við að með skertu valfrelsi þrengist að svigrúmi bænda til þess að stýra framleiðslu sinni sjálfir. Þá verða bændur meira berskjalda fyrir tæknilegum hindrunum, s.s. gæðakröfum sem kjötafurðastöðvar hafa áhrif á.
19. Rétt er að undirstrika í þessu sambandi þau eftirlitsákvæði sem kveðið er á um í 71. gr. A búvörulaga hafa afar takmarkaða þýðingu, m.a. af þeirri ástæðu að þeim fylgja engar heimildir til gagnaöflunar eða íhlutunar.
20. Benda má á að áhyggjur bænda komu þegar fram þegar Samkeppniseftirlitið lét framkvæma könnun á meðal bænda, í tengslum við rannsókn á samruna Kjarnafæðis, Norðlenska og SAH-afurða, sbr. [skýrslu nr. 4/2022](#). Þær áhyggjur endurspegluðust síðan í fyrri umsögn Bændasamtakanna um frumvarp matvælaráðherra, [dags. 5. desember 2023](#).
21. Við samþykkt undanþáguheimildanna voru þær rökstuddar með vísan til erfiðrar rekstrarstöðu kjötafurðastöðva. Við setningu laganna virðast kjötafurðastöðvarnar hins vegar ekki hafa þurft að færa nánari rök fyrir þessu, en fyrir liggur að fæst þeirra fyrirtækja sem reka afurðastöðvar virðast eiga í fjárhagslegum erfiðleikum.

¹ Viðaukinn er aðgengilegur á þessari slóð: [VIÐAUKI með umsögn - afurðastöðvar - lokaútgáfa](#)
Umsögnin sjálf er aðgengileg á þessari slóð: https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2022/SE_Umsogn-20_2022_Afurdistodvar-12122022_med-vidauka.pdf



22. Í þessu sambandi er mikilvægt að benda á að undanþágurnar taka einnig til framleiðenda svína- og kjúklingakjöts. Stærstu keppinautar landsins á þessu sviði eru stór fyrirtæki sem framleiða kjöt í stórum búum. Sem dæmi um fyrirtæki á þessu sviði má nefna Stjörnugrís, Síld og fisk (Ali) og Reykjagarð (Holta), sem eru hluti af stærri samstæðum. Grípi Alþingi ekki nú þegar til aðgerða er hætt á að undanþáguheimildir verði nýttar til samruna fyrirtækja, á þessu sviði kjötframleiðslu, án þess að Samkeppniseftirlitið hafi haft tækifæri til að leggja mat á mögulegar samkeppnishindranir sem af þeim gæti leitt. Slíkir samkeppnishamlandi samrunar yrðu ekki afturkræfir og gætu skaðað hagsmuni neytenda með alvarlegum hætti.
23. Í þessu sambandi ber jafnframt að líta til þess að innflutningur kjötafurðastöðva á kjöti er umtalsverður og eru þær virkir þátttakendur í útboðum á tollkvóta. Innflutningur á kjöti, og þá sérstaklega kjöti innan tollkvóta, er einn helsti þáttur í samkeppni kjötafurðamarkaði á Íslandi. Benti m.a. Hæstiréttur á þetta í dómi réttarins frá 21. maí 2025, sem áður hefur verið vísað til.² Samkeppniseftirlitið hefur tekið saman upplýsingar um boð í tollkvóta og nýtingu hans á árabílinu 2020 til 2024. Sýna þær tölur umfangsmikinn innflutning kjötafurðastöðva og tengdra fyrirtækja. Þannig var á tímabilinu meirihluta tollkvóta vegna svínakjöts úthlutað til framleiðenda (allt að 94%), í tilviki alifuglakjöts allt að 48% og tilviki nautakjöts allt að 30%.
24. Á grundvelli undanþáguheimildarinnar geta kjötafurðarstöðvar með samrunum sín á milli gert að engu eða stórlega raskað samkeppni á innlendum kjötmarkaði. Jafnframt eru þær í stöðu til þess að draga úr samkeppnislegu aðhaldi sem getur stafað frá innflutningi á kjöti. Skapar þetta hættu á aðstöðu sem er í samkeppnislegu tilliti alvarleg og til þess fallin að valda almenningi miklu tjóni.

3. Samrunareglur og fyrirtæki á fallanda fæti

25. Á umræddum nefndarfundi var Samkeppniseftirlitið spurt um nauðsyn þess að samkeppni ríkti eða samkeppnisreglur giltu um kjötafurðastöðvar. Vísaði viðkomandi nefndarmaður í því sambandi til bágrar fjárhagsstöðu og mögulegs gjaldþrots kjötafurðastöðva, einkum á Norðurlandi.
26. Samkeppniseftirlitið benti þá á að samkeppnislög nr. 44/2005 og þær samrunareglur sem þar er að finna gerðu þegar ráð fyrir slíkum aðstæðum. Með öðrum orðum væri hagræðing og samþjöppun með sameiningu keppinauta þegar heimil í samkeppnislögum séu fyrirtæki ógjaldfær og gjaldþrot fyrirsjáanlegt á grundvelli undanþágureglu samkeppnisréttar um fyrirtæki á fallanda fæti, að tilteknum skilyrðum hennar uppfylltum (e. *failing firm defence*). Í tilefni af þessu var óskað eftir minnisblaði frá Samkeppniseftirlitinu um undanþáguregluna um fyrirtæki á fallanda fæti og dæmi um beitingu hennar í framkvæmd.
27. Líkt og áður greindi getur Samkeppniseftirlitið heimilað samruna fyrirtækja ef rekstur annars þeirra er á fallanda fæti vegna alvarlegra fjárhagserfiðleika, þrátt fyrir að samruni myndi undir venjulegum kringumstæðum raska samkeppni og kalla á íhlutun samkvæmt samkeppnislögum. Ástæðan fyrir slíkri undanþágu er sú að væntanleg breyting á markaðnum væri hvort sem er óhjákvæmileg, þar sem um væri að ræða samruna kaupanda við keppinaut sem ella myndi óhjákvæmilega hverfa af markaðnum vegna fjárhagsörðugleika. Með öðrum orðum er ekki

² Sjá mgr. 38 o.áfr. „Fyrir liggur að stefndi flytur inn og selur kjötafurðir. Að virtum gögnum málsins er nægilega komið fram að stefndi og framleiðendafélög, þar á meðal meðáfrýjandi Kaupfélag Skagfirðinga svf. og Kjarnafæði Norðlenska, sem áður var hlutafélag en hefur nú verið breytt í einkahlutafélag, séu samkeppnisaðilar á mörkuðum tengdum sölu á kjöti og kjötafurðum.“



orsakasamhengi milli samrunans og röskunar á samkeppni. Jafnframt getur samruni undir slíkum kringumstæðum takmarkað tjónið sem ella hefði leitt af gjaldþroti viðkomandi fyrirtækis.

28. Til þess að undanþágureglan um fyrirtæki á fallandi fæti eigi við þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt:

- Að fyrir liggi að fyrirtæki, sem haldið er fram að stefni í þrot, muni í nánustu framtíð hrökklast af markaðnum vegna fjárhagserfiðleika ef það yrði ekki tekið yfir af öðrum aðila
- Að möguleiki á sölu viðkomandi fyrirtækis til annars kaupanda, sem hefði minni röskun á samkeppni í för með sér, sé ekki til staðar; og
- Að eignir þess fyrirtækis sem stefni í þrot myndu óhjákvæmilega hverfa af markaðnum og ekki verða grundvöllur nýs rekstrar, ef ekki kæmi til samrunans.

29. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins í málum af þessum toga er að gæta almannahagsmuna með því ganga úr skugga með rannsókn sinni að framangreind skilyrði séu sannanlega uppfyllt. Það gerir eftirlitið m.a. með því fullvissa sig um fjárhagsstaðan sé í raun eins alvarleg og viðkomandi fyrirtæki halda fram og hvort í raun engir aðrir möguleikar hafi verið til staðar sem valda viðskiptavinum og neytendum engu eða minna tjóni. Ef ekkert samrunaefirlit er hins vegar til staðar þá á ekki sér stað nein óháð rannsókn á því hvort samruni sem t.d. leiðir til samkeppnishamlna, atvinnuleysis og byggðarröskunar hafi í raun verið eina færa leiðin. Sökum m.a. þessa telja fjölmörg ríki nauðsynlegt að hafa samrunaefirlit og samrunareglur í löggjöf sinni.

30. Samkeppniseftirlitið hefur, eins og erlend systureftirlit, talsverða reynslu og beitingu samrunareglna þegar fyrirtæki bera fyrir sig erfiða fjárhagsstöðu. Hefur Samkeppniseftirlitið, heimilað samruna af þessum sökum í ýmsum málum. Dæmi um þetta eru reifuð hér að neðan:

— **Ákvörðun nr. 10/2024, Kaup Landsprents ehf. á prentvél o.fl. úr þrotabúi Torgs ehf.**

Landsprent ehf. (í samstæðu Árvakurs hf., útgefanda Morgunblaðsins) keypti dagblaðaprentvél Torgs sem áður var notuð m.a. til að prenta Fréttablaðið. Með samrunanum færðust báðar dagblaðaprentvélar landsins á sömu hendi og einokunarstaða varð til í dagblaðaprentun. Þrátt fyrir það heimilaði Samkeppniseftirlitið samrunann þar sem skilyrði um fyrirtæki á fallanda fæti voru uppfyllt. Í því felst að sú breyting sem samruninn felur í sér sé hvort sem er óhjákvæmileg þar sem viðkomandi starfsemi er allt að einu að hverfa af markaði, í þessu tilviki vegna fjárhagserfiðleika og gjaldþrotaskipta Torgs og þeirrar staðreyndar að enginn annar raunhæfur kaupandi að prentvélinni fannst. Hefðu skilyrði undanþágunnar ekki verið uppfyllt hefðu að líkindum verið nauðsynlegt að grípa til íhlutunar vegna samrunans.

— **Ákvörðun nr. 34/2019, Kaup Zinkstöðvarinnar ehf. á rekstri Stekks ehf.**

Samruni átti sér stað með kaupum Zinkstöðvarinnar ehf. á rekstri Stekks ehf. Um var að ræða einu fyrirtækin sem buðu upp á heitsinkhúðun á Íslandi og samruninn undir eðlilegum kringumstæðum því til þess fallinn að draga verulega úr samkeppni. Þrátt fyrir það var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að heimila samrunann þar sem skilyrði undanþágureglunnar um fyrirtæki á fallanda fæti væru öll uppfyllt. Stekkur stefndi í þrot enda verulegir fjárhagsörðugleikar hjá fyrirtæki. Fyrir lá t.d. viðvarandi taprekstur, neikvæð eiginfjárstaða og að ekki frekari lánveitingar að fá frá lánardrottnum. Þá voru ekki möguleikar á sölu til annars en Zinkstöðvarinnar enda hefði enginn annar sýnt áhuga



í löngu söluferli. Loks myndu eignirnar allt að einu hverfa af markaðnum enda yrði starfseminni hætt og eignir seldar í pörtum úr landi ef ekki kæmi til sölnnar í ljósi framangreinds. Samruninn náði því fram að ganga þrátt fyrir fákeppni vegna undanþágunnar um fyrirtæki á fallanda fæti.

— **Ákvörðun nr. 15/2013, samruni Ísaga ehf. og Strandmöllen ehf.**

Ísaga tók yfir hluta reksturs Strandmöllen en bæði fyrirtækin höfðu starfað við sölu og leigu á gashylkjum, gasi og öðrum lofttegundum. Strandmöllen hafði tilkynnt viðskiptavinum sínum um að samningar hefðu verið framseldir til Ísaga þar sem félagið væri að hætta starfsemi hérlandis. Samkeppniseftirlitið nýtti heimild sína til þess að kalla eftir samrunatilkynningu enda yrði mögulega til einokunarstaða á markaðnum og samruninn gæti því raskað samkeppni með alvarlegum hætti. Samrunaaðilum tókst hins vegar að sýna fram á taprekstur Strandmöllen og að fyrirtæki myndi hverfa af markaði óháð samrunanum. Jafnframt var sýnt fram á það að sölutilraunir til annarra mögulegra kaupenda en Ísaga ehf. hefðu ekki gengið eftir. Var því ekki möguleiki á öðrum samruna sem myndi ekki raska samkeppni með sama hætti. Samkeppniseftirlitið féllst því á sjónarmið aðila um skilyrði undanþágunnar um fyrirtæki á fallanda fæti væru uppfyllt enda myndi samkeppni versna á markaðnum hvort sem samruninn yrði stöðvaður eða hann látinn óátalinn og engin önnur lausn til staðar. Var samruninn því heimilaður þrátt fyrir að Ísaga yrði markaðsráðandi og sennilega í einokunarstöðu í sölu og leigu gas og gashylkja í kjölfar viðskiptanna.

— **Ákvörðun nr. 33/2011, yfirtaka Íslandsbanka hf. á Byr hf.**

Samrunaaðilar lögðu fram gögn til að sýna fram á að reglan um fyrirtæki á fallanda fæti ætti við í málinu og því ætti að heimila samrunann. Samkeppniseftirlitið féllst á það þrátt fyrir mikla samþjöppun í bankageiranum og sennilega sameiginlega markaðsráðandi stöðu stærstu bankanna. Fjárhagsstaða Byr var slæm og gjaldþrot blasti við, í sölu- og tilboðsferli hefði aðrir raunhæfir kaupendur ekki fundist og Fjármálaeftirlitið hefði sennilega tekið Byr yfir hefði ekki komið til samrunans. Voru skilyrði reglunnar um fyrirtæki á fallanda fæti því talin uppfyllt.

31. Þá hefur Samkeppniseftirlitið einnig heimilað samruna þrátt fyrir vísbindingar eða teikn um möguleg neikvæð áhrif á samkeppni ef þróun á samkeppnisaðstæðum verður ekki beinlínis rakin til samruna. Í samrunarannsóknnum er litið til framtíðarþróunar á markaði og getur verið óhjákvæmilegt að taka tillit til líklegra breytinga í náinni framtíð. Með öðrum orðum hefur eftirlitið óhjákvæmilega þurft að afgreiða samruna án afskipta ef ekki eru bein orsakatengsl á milli dvínandi samkeppni annars vegar og viðkomandi samruna hins vegar. Slík mál eru skyld samrunamálum sem afgreidd á grundvelli undanþágunnar um fyrirtæki á fallanda fæti en aðstæður eru ekki endilega með þeim hætti að öllum skilyrðum reglunnar sé fullnægt. Þrátt fyrir það kunna fyrirsjáanleg atvik eða mjög líkleg framtíðarþróun að leiða til þess að samkeppni raskist hvort eð er þannig ekki séu forsendur til íhlutunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins:

— **Ákvörðun nr. 5/2013, Samruni WOW Air ehf. og Iceland Express ehf.**

Það var mat Samkeppniseftirlitsins að samruni Iceland Express og WOW Air raskaði ekki samkeppni með alvarlegum hætti þrátt fyrir háa markaðshlutdeild á fjórum áætlunarleiðum þar sem starfsemi aðilanna skaraðist, þ.e. í flugi til og frá Alicante, Berlín, Varsjá og Basel. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans skipti einnig máli gríðarlegir yfirburðir Icelandair í flugi til og frá landinu á öðrum leiðum, auk styrkleika á



tengdum mörkuðum. Þá hafði einnig áhrif í málinu að fjárhagsleg staða Iceland Express var mjög erfið og hætta á að rekstur félagsins myndi stöðvast ef samruninn næði ekki fram að ganga. Rekstur samrunaaðila hefði í aðdraganda samrunans skilað töluverðu tapi en á sama tíma hefði rekstur Icelandair skilað hagnaði. Vegna þessa og með hliðsjón af rekstrartapi Iceland Express samanborið við yfirburði og háar rekstrartekjur Icelandair og hagnað þess, taldi Samkeppniseftirlitið ólíklegt að Iceland Express myndi að óbreyttu vera fær um að veita samkeppnislegt aðhald á mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi til frambúðar. Í ljósi þessa og með hliðsjón af stöðu Icelandair í flugi til og frá landinu væru ekki forsendur til þess að grípa til íhlutunar vegna sameiningar WOW Air og Iceland Express.

— **Ákvörðun nr. 45/2023, Kaup Deloitte ehf. á eignum og rekstri Ernst & Young ehf.**

Samkeppniseftirlitið heimilaði kaup Deloitte á tilteknum eignum og rekstri Ernst & Young (EY) á Íslandi („EYÍ“). Í upphafi rannsóknar taldi Samkeppniseftirlitið tilefni til þess að ætla að samruninn myndi mögulega raska samkeppni a.m.k. á markaði fyrir endurskoðun á stórum fyrirtækjum og þá með umtalsverðum hætti. Gögn bentu til þess að slíkur markaður væri til staðar á Íslandi og ef svo væri, virtust keppinautar á þeim markaði vera fáir eða einungis vera fjórir talsins, nánar tiltekið PwC á Íslandi, KPMG Ísland ásamt samrunaaðilum tveimur (saman kölluð „fjögur stærstu“). Nýjar upplýsingar og gögn komu hins vegar fram í málinu einkum um framtíðarrekstur EYÍ. Hinar nýju upplýsingar fólust aðallega í því að EYÍ hefði verið tilkynnt af EY samstarfsaðilum sínum á Norðurlöndunum að félaginu yrði ekki lengur heimilt að starfa í núverandi mynd á Íslandi innan EY samstarfsins að öllu óbreyttu EYÍ þyrfti því að ráðast í verulegar fjárfestingar og breytingarvinnu ætlaði það að öðlast fulla aðild að samstarfinu eða hætta annars að starfa undir merkjum EY héraðs. Rannsókn á sennilegum markaði fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja héraðs leiddi ljós að notkun á vörumerkjum þekktra erlendra endurskoðunarfélaga og þátttaka í alþjóðlegu samstarfi hefði mikla þýðingu fyrir samkeppnisstöðu endurskoðenda á Íslandi. Notkun EYÍ á EY vörumerkinu og þátttaka í því samstarfi hefði hvort sem er sennilega liðið lok hefði ekki komið til samrunans, samhliða öðrum og sennilegum samdrætti í rekstri fyrirtækisins. Hefði framangreint líklegast leitt til þess að eftirstætt félag hefði ekki verið nægilega burðugt til þess að stunda fulla samkeppni um endurskoðun á stærri fyrirtækjum sérstaklega. Vegna þessa væri möguleg markaðshlutdeild sameinaðs fyrirtækis eftir samrunann sennilega ofmetin og þau áhrif sem sannanlega mætti rekja til samrunans væru ekki með þeim hætti að grundvöllur væri til íhlutunar í málinu. Var samruninn því heimilaður þrátt fyrir töluverða og aukna samþjöppun meðal endurskoðunarfyrirtækja héraðs.

32. Samrunareglur samkeppnislaga eru að evrópskri fyrirmynd og túlkar Samkeppniseftirlitið ákvæði laganna til samræmis við evrópskar reglur, leiðbeiningar framkvæmdarstjórnar ESB og erlend fordæmi. Ýmis dæmi má finna þar sem framkvæmdarstjórnin hefur heimilað samruna á grundvelli undanþágunnar um fyrirtæki á fallanda fæti:

- **Kali + Salz / Mitteldeutsche Kali (1993)** – samruni áburðarframleiðenda heimilaður vegna fjárhagserfiðleika og fyrirsjáanlegs brotthvarfs annars félagsins af markaði;
- **BASF/Eurodiol/Pantochim (2001)** – samruni efnaverksmiðja heimilaður vegna fjárhagserfiðleika enda fyrirtækin í sérstöku ferli í aðdraganda gjaldþrotaskipta og útganga af markaði fyrir sjáanleg;



- **Stena/DFDS (2011)** – samruni fyrirtækja í ferjusiglingum heimilaður þrátt fyrir mikla samkeppni þeirra á milli fyrir samrunann í siglingum milli Englands og Norður-Írlands á Írlandshafi. DFDS hefði í nágrenni framtíð hvort eð er hætt ferjusiglingum á umræddum siglingarleiðum og var því ekki við samruna fyrirtækjanna að sakast fyrir minnkandi samkeppni;
 - **Aegean Airlines/Olympic Air (2013)** – samruni grískra flugfélaga heimilaður þrátt fyrir mikla skörun og samkeppni á sömu flugleiðum í Grikklandi á grundvelli undanþágu fyrirtæki á fallanda fæti, vegna fjárhagsörðugleika og fyrirsjáanlegrar útgöngu Olympic af viðkomandi mörkuðum.
 - **Nynas/Shell Harburg Refinery (2014)** – yfirtaka sænska olíuframleiðandans Nynas á olíuvinnslustöð Shell í Harburg í Þýskalandi heimiluð þrátt fyrir mögulega röskun á samkeppni á EES-svæðinu þar sem aðilum tókst að sýna fram á að lokun verksmiðjunnar væri líklegri en áframhaldandi rekstur, enginn annar kaupandi fannst og sýndu fyrirtækin fram á öll skilyrði fyrirtækis á fallanda fæti.
33. Framangreind fordæmi sýna ótvírætt að samkeppnislög gera Samkeppniseftirlitinu kleift í vissum tilvikum að heimila samruna keppinauta sem annars væru erfiðleikum bundnir, ef uppi eru fjárhagserfiðleikar, svo sem fyrirsjáanlegt gjaldþrot, og að öðrum skilyrðum uppfylltum.
34. Þegar samkeppnislög og samrunareglur gilda getur Samkeppniseftirlitið gætt almannahagsmuna með því að tryggja að fyrirtæki nái ekki fram samkeppnishamlandi samrunum á grundvelli ósannaðra staðhæfinga um fjárhagslega erfiðleika og að ekki séu til staðar aðrir valkostir sem valda minna eða engu tjóni. Undanþágan í búvörulögum kemur í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið geti sinnt þeirri gæslu almannahagsmuna gagnvart kjötafurðastöðvum.
35. Þá heimilar 15. gr. samkeppnislaga keppinautum að starfa saman án samruna þeirra á milli, með undanþágu frá samráðsbanni 10. gr. laganna meðal annars að því gefnu að samstarf stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu og neytendum sé veitt sanngjörn hlutdeild í þeim ávinningi sem af samstarfinu hlýst. Samkeppniseftirlitið vísar að öðru leyti til skilyrða 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga og aðgengilegra leiðbeininga í þeim efnum fyrir samstarfi keppinauta.
36. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að veita frekari upplýsingar um framangreint eða um umsögn sína vegna væntanlegra breytinga á búvörulögum.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Magnús Þór Kristjánsson

Halldór Hallgrímsson Gröndal