

## Svar

### ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra við fyrirspurn frá Gunnari Braga Sveinssyni um eftirlit með samruna.

Við vinnslu svarsins óskaði ráðuneytið upplýsinga frá Samkeppniseftirlitinu. Svarið byggist á upplýsingum stofnunarinnar.

1. *Í hvaða tilvikum hefur Samkeppniseftirlitið sett utanaðkomandi umsjónar- eða eftirlitsaðila til að hafa eftirlit með samruna fyrirtækja og hve lengi hefur slíkt eftirlit staðið í hverju tilviki?*

Skipan eftirlitsaðila (sem oft er nefndur kunnáttumaður, söluaðili eða eftirlitsnefnd; e. *trustee*) er þekkt úrræði í alþjóðlegum samkeppnisrétti til þess að fylgja eftir skilyrðum sem sett eru í ákvörðunum samkeppnisyfirvalda.

Hér á landi hefur þessu úrræði fyrst og fremst verið beitt þegar sátt næst milli hlutaðeigandi fyrirtækja og Samkeppniseftirlitsins um tilteknar aðgerðir sem fyrirtæki skuldbinda sig til að ráðast í, með það að markmiði að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum. Slíkar sáttir eru algengar í samrunamálum, en eru líka þekktar í öðrum málum, svo sem rannsóknnum á ólög-mætu samráði eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Fyrirtækið sem á í hlut óskar eftir að gera sátt í málinu og leggur fram hugmyndir að skilyrðum sem liggja þá til grundvallar sáttavíðræðum. Það er því ávallt val viðkomandi fyrirtækja hvort þau kjósa að óska eftir sátt eða sæta hefðbundinni stjórnsýsluákvörðun sem síðan er hægt að láta reyna á fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstólum.

Hlutverk eftirlitsaðila er að fylgja framkvæmd sáttar eða skilyrða eftir í samræmi við nánari verklýsingu í viðkomandi máli. Verkefni eftirlitsaðilans ráðast því af skuldbindingum fyrirtækis í hverju máli og geta verið misjafnlega umfangsmikil, bæði hvað varðar verkefni sjálf og tímalengd þeirra.

Eftirlitsaðilinn er tilnefndur af hlutaðeigandi fyrirtæki sem jafnframt greiðir fyrir vinnuna og ber ábyrgð á störfum hans, þar á meðal rekstrarlega ábyrgð. Eftirlitsaðilinn er því hluti af innra skipulagi viðkomandi fyrirtækis. Þetta var t.d. staðfest í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál, nr. 801/2019, þar sem eftirlitsnefnd sem starfar við Íslandspóst, samkvæmt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, nr. 8/2017 (sátt), var talin hluti af fyrirtækinu.

Í skipun eftirlitsaðila felst því ekki framsal á verkefnum eða úrræðum Samkeppniseftirlitsins. Eftirlitsaðilanum er hins vegar ætlað að auðvelda fyrirtækinu að standa við skuldbindingar sínar og fylgja þeim eftir, sem og að auðvelda úrlausn ýmissa álitaeftna sem risið geta í samskiptum fyrirtækisins við viðskiptavini og keppinauta. Er hann oft í aðstöðu til að leysa úr málum með skjótvirkum hætti, sem getur falið í sér hagræði fyrir viðkomandi fyrirtæki. Síðast en ekki síst er hlutverk eftirlitsaðila að gera Samkeppniseftirlitinu viðvart ef skilyrðum eða markmiðum ákvörðunar (sáttar) er ekki fylgt. Kemur þá til kasta Samkeppniseftirlitsins í samræmi við heimildir laga.

Hlutverk Samkeppniseftirlitsins við skipan eftirlitsaðila er jafnan að ganga úr skugga um hvort sá eða þeir aðilar sem hlutaðeigandi fyrirtæki tilnefni búi yfir fullnægjandi óhæði gagnvart fyrirtækinu og fyrirliggjandi verkefnum og hafi reynslu og þekkingu sem nýtist til starfans. Á þessum grundvelli getur Samkeppniseftirlitið hafnað tilnefningu fyrirtækis, sem þá þarf að tilnefna annan. Til að hraða skipun eftirlitsaðila tilnefni fyrirtækið því oft fleiri einstaklinga sem það treystir til starfans. Í slíkum tilvikum verður sá aðili fyrir valinu sem býr yfir fullnægjandi óhæði og þekkingu og er reiðubúinn að taka að sér starfið.

Í tilefni af fyrirspurninni tók Samkeppniseftirlitið saman upplýsingar um öll mál þar sem eftirlitsaðili (kunnáttumenn eða eftirlitsnefndir) hefur verið skipaður. Um er að ræða 46 tilvik og af þeim eru 39 samrunamál, eða um 85% tilvika. Af þessum 39 málum eru allmörg tengd skilyrðum vegna yfirtöku banka á atvinnufyrirtækjum, einkum í kjölfar efnahagshrunsins 2008, eða 34 tilvik. Í aðeins 5 málum, eða 11% tilvika, hefur eftirlitsaðili verið skipaður í hefðbundnu samrunamáli, þ.e. vegna samruna sem ekki tengist yfirtöku banka eða fjármála-fyrirtækis. Þá eru nú starfandi kunnáttumenn í fjórum málum sem varða samruna. Í öllum þessum tilvikum hefur einstaklingur verið skipaður (kunnáttumaður) og því ekki um eftirlitsnefndir að ræða.

Misjafnt er eftir tilvikum hversu lengi eftirlitið stendur. Þannig er eftirlit með söluskilyrðum tímabundið en eftirlit með hegðunarskilyrðum eða öðrum flóknari skuldbindingum getur verið langvarandi. Af þeim málum þar sem eftirliti er lokið var meðaltímalengd eftirlits 698 dagar eða um 1,9 ár.

Í töflu í fylgiskjali með svari þessu er að finna upplýsingar um það í hvaða samrunamálum eftirlitsaðili hefur verið skipaður, hvenær eftirlitið hófst og því lauk, hvort eftirlitinu er lokið eða ólokið og hver var skipaður eftirlitsaðili.

Við gerð sátta sem hafa að geyma ákvæði um eftirlitsaðila og framkvæmd slíkra skuldbindinga hefur Samkeppniseftirlitið horft til reynslu af sambærilegri framkvæmd á Evrópska efnahagssvæðinu, en framkvæmdastjórn ESB hefur t.d. metið reynslu af þessu á fyrri tíð. Sömuleiðis hefur Samkeppniseftirlitið í hyggju að meta árangur af skipan eftirlitsaðila hér á landi, þar á meðal með tilliti til þeirra leiðbeininga sem eftirlitið hefur sett fram á heimasíðu sinni.

2. *Hvaða aðilar, aðrir en Samkeppniseftirlitið, hafa haft með höndum slíkt eftirlit, þ.e. eftirlit sem heyrir undir Samkeppniseftirlitið?*

Í töflu í fylgiskjali með svari þessu er yfirlit yfir það hverjir hafa verið skipaðir eftirlitsaðilar og í hvaða málum. Vegna spurningarinnar er rétt að áréttá að eftirlitsaðili er hluti af innra skipulagi viðkomandi fyrirtækis og í verkefnum hans felst ekki framsal á hlutverki eða skyldum Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt eru aðilarnir tilnefndir af viðkomandi fyrirtækjum. Þeir heyrja því ekki undir Samkeppniseftirlitið þótt eftirlitið gangi úr skugga um hæfi þeirra og hlutverk þeirra sé m.a. að tilkynna eftirlitinu um framkvæmd skilyrðanna.

Af þeim 39 tilvikum þar sem skipaðir hafa verið eftirlitsaðilar vegna samruna hefur innri endurskoðun eða regluvörður banka verið skipaður í 24 tilvikum eða í tæplega 62% tilvika. Raunar má segja að verkefni eftirlitsaðila séu náskyld verkefnum innri endurskoðanda.

3. *Hvað hefur verið greitt fyrir eftirlitið í hverju tilviki, hver bar kostnaðinn og hvaða aðili, þ.e. fyrirtæki eða einstaklingur, þáði greiðsluna?*

Eins og rakið er í svari við 1. og 2. tölul. fyrirspurnarinnar er litið svo á að eftirlitsaðili sé hluti af innra skipulagi viðkomandi fyrirtækis, sem í öllum umræddum samrunamálum

kaus sátt í málinu gagnvart Samkeppniseftirlitinu og skuldbatt sig til að tilnefna einstakling í starfið og standa undir öllum kostnaði af störfum hans.

Af þessum sökum býr Samkeppniseftirlitið ekki yfir upplýsingum úr bókhaldi fyrirtækjanna um kostnað af störfum þeirra. Sömuleiðis hefur Samkeppniseftirlitið ekki safnað upplýsingum um hvort greiðslur vegna starfans eru greiddar á reikning viðkomandi einstaklings eða fyrirtækis í hans eigu. Að þessu leyti getur Samkeppniseftirlitið ekki svarað þessum tölulið.

Rétt er hins vegar að vekja athygli á því að Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á að fyrirtæki sem hafa skuldbundið sig til að lúta eftirliti af þessu tagi geri formlega verksamninga við viðkomandi eftirlitsaðila. Þá hefur Samkeppniseftirlitið beint því til fyrirtækja að eðlilegt sé að eftirlitsaðilar lúti sambærilegu kostnaðaraðhaldi fyrirtækisins og almennt gildir um aðra aðkeypta þjónustu. Þannig sé ekkert því til fyrirstöðu að fyrirtækið kalli eftir verkáætlun, tímaskýrslum og sinni öðru eftirliti með kostnaði sem lið í hefðbundnu innra eftirliti eða innri endurskoðun. Hefur Samkeppniseftirlitið beint nánari leiðbeiningum um þetta til hlutaðeigandi fyrirtækja. Eru þær aðgengilegar á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.<sup>1</sup> Er þetta í samræmi við viðurkennt verklag á vettvangi framkvæmdastjórnar ESB.

Loks er rétt að benda á að ef upp koma vafamál við túlkun sáttar, svo sem að því er varðar umfang eftirlitsverkefna, getur eftirlitsaðilinn eða viðkomandi fyrirtæki leitað til eftirlitsins. Eins getur eftirlitið gripið inn í ef það telur að ákvæði sáttar hafi verið brotin eða gengið gegn markmiðum þeirra. Ef viðkomandi fyrirtæki eru ósátt við niðurstöður eftirlitsins að þessu leyti er hægt að bera þær undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. t.d. nýlegan úrskurð í máli nr. 5/2019, Festi gegn Samkeppniseftirlitinu.

---

<sup>1</sup> [samkeppni.is/media/bref/Bref-til-adila-ad-sattum-vid-SE-kunnattumenn.pdf](https://samkeppni.is/media/bref/Bref-til-adila-ad-sattum-vid-SE-kunnattumenn.pdf)

## Fylgiskjal.

**Tafla. Samrunamál þar sem óháður kunnáttumaður hefur verið skipaður.**

Akvörðun	Heiti	Aðilar	Eftirlits- tímabil frá	Eftirlits- tímabil til	Eftirlitsaðili
Nr. 8/2008	Framkvæmd skilyrða (sáttar) vegna Forlagsins	Forlagið	1.2.2008	21.12.2009	Gizur Bergsteinnsson, lögmaður; Sverrir Kristinnsson, löggiltur fasteignasali (söluaðilar)
Nr. 6/2010	Eftirfylgni vegna samruna Arion banka og Huga (1998)	Arion banki hf.	25.3.2010	11.5.2011	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 7/2010	Eftirfylgni vegna samruna Vestia og Teymis	Landsbankinn hf., Vestia	30.3.2010	14.1.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 8/2010	Yfirtaka Íslandsbanka hf. á bifreiðumboðunum Bifreiðum og Landbúnaðarvéllum ehf. og Ingvari Heilgásyni ehf.	Íslandsbanki hf.	29.3.2010	17.11.2011	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
Nr. 10/2010	Eftirfylgni vegna yfirtöku Vestia á Húsasmíðjunni	Landsbankinn hf., Vestia	13.4.2010	14.1.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 15/2010	Eftirfylgni vegna yfirtöku bankanna á Reitum	Víðskiptabankinnir, Haf Funding, Glitnir	30.4.2010	5.6.2015	Innri endurskoðandi Arion banka; Eggert B. Ólafsson, lögmaður (Íslandsbanki); innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 16/2010	Eftirfylgni vegna yfirtöku Íslandsbanka hf. á Bevis hf.	Íslandsbanki hf.	6.5.2010	1.6.2010	Vegna snöggtrar sölu kom ekki til skipunar óháðs eftirlitsaðila
Nr. 19/2010, 18/2011	Eftirfylgni vegna yfirtöku NBI hf. á Regin, Fasteignafélagi Íslands og Laugahúsi ehf.	Landsbankinn hf.	4.6.2010	16.5.2012	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 20/2010	Eftirfylgni vegna yfirtöku Vestia á Plastrenti	Landsbankinn hf., Vestia	8.6.2010	14.1.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 21/2010	Eftirfylgni vegna samruna Arion banka og Þyrpingar	Arion banki	23.6.2010	15.9.2015	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 22/2010	Yfirtaka Íslandsbanka á Eik Properties ehf.	Íslandsbanki hf.	5.7.2010	4.2.2011	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
Nr. 31/2010	Eftirfylgni vegna yfirtöku Arion banka á BM Vallá	Arion banki hf.	1.9.2010	6.3.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 32/2010	Eftirfylgni vegna yfirtöku NBI hf. á Limtré – Vínmeti ehf.	Landsbankinn hf.	20.10.2010	18.11.2010	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 1/2011	Eftirfylgni vegna kaupar Framtaksstöðs Íslands slhf. á Vestia	Framtaksstöður Íslands, Landsbankinn	10.1.2010	27.1.2016	Stefján A. Svendsen, lögmaður (áður Þórólfur Jónsson, lögmaður, Páll Ásgrímsson, lögmaður, og Herdís Dröfn Fjeldsted, starfsmaður FSI)
Nr. 5/2011	Eftirfylgni vegna samruna NBI hf. og Björgunar ehf.	Landsbankinn hf.	26.1.2011	29.7.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 7/2011	Yfirtaka Arion banka hf. á eignum Þrotabús Sigurplasts ehf.	Arion banki hf.	31.1.2011	12.4.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 8/2011	Eftirfylgni vegna yfirtöku SPW (ÍSB og Glitnis) á Bláflugli	Íslandsbanki hf.	9.2.2011	26.3.2014	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
Nr. 12/2011	Yfirtaka Arion banka hf. á G-7 ehf. (fasteignafélagi ÖES)	Arion banki hf.	4.3.2011	29.6.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 16/2011	Eftirfylgni vegna yfirtöku Arion banka á Fram Foods hf.	Arion banki	31.3.2011	11.3.2013	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 17/2011	Eftirfylgni vegna samruna Landsbankans hf. og Pizza ehf.	Landsbankinn hf.	9.5.2011	10.8.2011	Innri endurskoðandi Landsbankans

<b>Ákvörðun</b>	<b>Heiti</b>	<b>Aðilar</b>	<b>Eftirlits- tímabil frá</b>	<b>Eftirlits- tímabil til</b>	<b>Eftirlits- Eftirlitsaðili</b>
Nr. 20/2011	Sameiginleg yfirráð Arion banka og Búvalla yfir Högum hf.	Arion banki, Bú- veilir	11.5.2011	6.6.2012	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 26/2011	Eftirfylgni vegna samruna Horns – fjárfestingarfélags ehf. og Promens	Landsbankinn hf., Horn	12.7.2011	30.3.2012	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 28/2011	Yfirataka Landsbankans hf. á Sóliningu, Kópavogi ehf.	Landsbankinn hf.	12.8.2011	2.4.2012	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 41/2011	Eftirfylgni vegna viðskipta Landsbankans og Bifreiðannflutnings með eignarhlut í Toyota á Íslandi	Samkeppniseftir- litið	9.12.2011	25.6.2013	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 5/2012	Eftirfylgni vegna kaupna Framtaksstöðs Íslands sl.hf. á hlut í Promens	Framtaksstöður Íslands, Lands- bankinn	9.3.2011	25.11.2015	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 12/2012	Eftirfylgni með ákvörðun nr. 12/2012, kaupum FSI á NI	Framtaksstöður Íslands, Lands- bankinn	15.5.2012	3.4.2014	Páll Ásgrímsson, lögmaður; innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 17/2012	Eftirfylgni vegna yfirtöku Landsbankans á Lífsvali	Landsbankinn hf.	9.7.2012	10.7.2015	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 22/2012	Eftirfylgni vegna yfirtöku Íslandsbanka á Höfðatorgi	Íslandsbanki	10.7.2012	19.6.2014	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
Nr. 35/2013, 34/2014	Eftirfylgni vegna sáttar Landsbankans varðandi kaup Landsbankans á Ístaki	Landsbankinn hf.	20.12.2013	4.6.2015	Innri endurskoðandi Landsbankans
Nr. 2/2014	Eftirfylgni vegna kaupna SF IV sl.hf. á Skeljungu hf.	SF IV, Stefniur, Arion banki	4.12.2013	23.1.2017	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 7/2014	Eftirfylgni við ákvörðun nr. 7/2014 vegna kaupna Bekei hf. (nú Festi hf.) á félögum í eigu Norvíkur hf.	SF V, Stefniur, Arion banki	16.1.2014	30.7.2018	Innri endurskoðandi Arion banka
Nr. 18/2014	Eftirfylgni með ákvörðun nr. 18/2014, kaupum Íslandsbanka hf. á hlutafé í Frumherja hf.	Íslandsbanki	16.6.2014	13.5.2016	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
Nr. 21/2014	Eftirfylgni með samruna FAST-1 og HTO, ákvörðun nr. 21/2014	Fast 1, Íslands- stöður, Íslands- banki	19.6.2014	31.8.2018	Eggert B. Ólafsson, lögmaður
Nr. 9/2015	Söluferli Afis – sparisjóðs	Arion banki hf.	27.4.2015	4.6.2015	Guðmundur Þórður Guðmundsson, Óskar Jósefsson, Advance (söluaðilar)
Nr. 32/2017	Kaup Alvogen á markaðssettum lyfjum Teva á Íslandi	Alvogen Iceland ehf.	29.8.2017	22.12.2017	Aðalheiður Pálmadóttir, lyfjafraeðingur
Nr. 42/2017	Eftirfylgni með kaupum Fjarskipta hf. á 365 miðlum hf.	Sýn hf.	9.10.2017	Enn í gangi	Ólafur Aðalsteinnsson, MBA (áður Fróði Steingrímsson, lögmaður)
Nr. 8/2019	Eftirfylgni með samruna NI hf. og Festi ehf.	Festi hf.	30.7.2018	Enn í gangi	Lúdvík Bergvinsson, lögmaður
Nr. 9/2019	Eftirfylgni með skilyrðum vegna samruna Hoga og Ollis	Hogar hf.	11.9.2018	Enn í gangi	Einar Gautur Steingrímsson, lögmaður
Nr. 31/2019	Eftirfylgni vegna sáttar Arion banka og SE vegna yfirtöku bankans á hlutafé í TraveCo, Heimisferðum og Terra Nova Sól	Arion banki hf.	23.9.2019	Enn í gangi	Eggert Páll Ólason, lögmaður