



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

FYLGISKJAL II

8. nóvember 2019

Áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld

A.	SAMANTEKT	2
B.	ÁHRIF SAMKEPPNI Á LÍFSKJÖR OG HAGSÆLD	4
1.	Samkeppnishæfni	4
2.	Framleiðni og hagvöxtur.....	5
3.	Vöruverð og vöruframboð.....	5
4.	Atvinnustig	7
5.	Ójöfnuður.....	7
6.	Nýsköpun	7
C.	ÁHRIF SAMKEPPNISLAGA OG SAMKEPPNISEFTIRLITS	8
1.	Umtalsverðir almannahagsmunir felast í samkeppnislögum og eftirliti með þeim ...	8
2.	Ábatamat	10
2.1	Leiðbeiningar OECD.....	11
2.2	Evrópusambandið	11
2.3	Bretland	12
2.4	Ísland.....	13



A. SAMANTEKT

Þýðingarmikið er að umræða um samkeppnismál, ekki síst umræða um mögulegar breytingar á samkeppnislögum, taki mið efnahagslegum hagsmunum Íslands, hagsmunum neytenda, launþega og atvinnulífs. Með þetta í huga hefur Samkeppniseftirlitið tekið saman yfirlit um niðurstöður fjölmargra rannsókna á áhrifum samkeppni á hin ýmsu svið þjóðfélagsins og þann ábata sem samkeppnislög og samkeppniseftirlit getur skilað.

Samkeppniseftirlitið hefur í hyggju að gera þessu efni betri skil á næstu misserum. Jafnframt áformar eftirlitið að bæta mælingar á þeim ábata sem samkeppnislög og samkeppniseftirlit skilar hér á landi.

Flest ríki telja æskilegt að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum atvinnulífsins. Ástæðan er í hnotskurn sú að meginþorri hagfræðikenninga styður eindregið að samkeppni í viðskiptum sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.

Samkeppni hefur áhrif á fjölmarga þætti í efnahagslífi þjóða. Þessi áhrif hafa töluvert verið rannsökuð á hagrænum grunni og í kafla B eru dregnar saman meginniðurstöður þeirra rannsókna. Lúta þær einkum að áhrifum samkeppni á eftirtalda þætti:

- Samkeppnishæfni, framleiðni og hagvöxt.
- Vöruframboð, verði og þjónustu.
- Hagræði í rekstri og sóun.
- Nýsköpun og framfarir í atvinnurekstri.
- Ójöfnuði og atvinnuleysi.

Í meginráttum leiða þessar rannsóknir í ljós hversu mikilvæg virk samkeppni er fyrir árangur í öllum þessum þáttum efnahagslífs og hversu mikilsvert það er fyrir neytendur og almenning.

Af þessum sökum hefur þorri þjóða í heiminum sett sér samkeppnislög. Þau hafa hvarvetna sömu markmið og áþekkar efnisreglur að meginstefnu til. Reynslan sýnir jafnframt að samkeppnislög skila ekki fullum árangri nema þeim sé fylgt eftir af festu. Þá er viðurkennt að smærri hagkerfi eru að ýmsu leyti viðkvæmari fyrir samkeppnishindrunum en stærri. Við slíkar aðstæður er sérstök ástæða til árvekni. Vikið er að þessu í kafla C.1.

Ábati af samkeppniseftirliti hefur einnig verið rannsakaður talsvert. OECD hefur tekið þátt í slíkum rannsóknum, safnað rannsóknum saman og á þeim grunni tekið saman leiðbeiningar um hvernig áætla megi líklegan ábata af íhlutunum samkeppnisyfirvalda. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt sér þær leiðbeiningar, auk þess sem stærri samkeppniseftirlit á hinu Evrópska efnahagssvæði hafa rannsakað ábatann af starfi sínu. Í kafla C.2 er fjallað um hvernig hertland og bresk samkeppnisyfirvöld og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafa metið ábata af starfi sínu. Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

Samkeppniseftirlitið

Ábati af ákvörðunum eftirlitsins á árunum 2005 til 2015 þar sem brot á banni við ólögsmætu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu voru stöðvuð hefur verið metinn í samræmi við leiðbeiningar OECD. Samanlagður líklegur ábati af þessum ákvörðunum nam 110



milljörðum króna uppreiknað til verðlags í maí 2016. Sé ábatinn borinn saman við fjárveitingar til Samkeppniseftirlitsins á sama tímabili er ljóst að ábati af starfi eftirlitsins hefur verið umtalsverður, eða um 28 sinnum meiri en fjárframlögin.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins

Í mati framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins kemur m.a. fram að íhlutanir hennar í samruna og samráð sem skaða samkeppin eru talin hafa aukið hagvöxt um 0,5-0,7%, skapað um 650 þúsund ný störf og skilað neytendaábata á árinu 2015 sem hafi numið um 2,08 til 4,19 milljarða evra.

Bresk samkeppnisyfirvöld

Bretar hafa á sl. árum birt ábatamat vegna starfsemi samkeppniseftirlitsins (CMA) þar í landi. Ábati vegna markaðsrannsókna, samrunarannsókna og brotarannsókna hefur numið að jafnaði á ársgrundvelli um 665 til 1.169 milljón pundum þegar horft er til sl. ára. Þar hefur ábati vegna markaðsrannsókna og íhlutana vegna þeirra numið um $\frac{3}{4}$ af á reiknuðum heildarábata.



B. ÁHRIF SAMKEPPNI Á LÍFSKJÖR OG HAGSÆLD

Flest ríki telja æskilegt að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum atvinnulífsins. Ástæðan er í hnotskurn sú að meginþorri hagfræðikenninga styður eindregið að samkeppni í viðskiptum sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.¹ Nánar tiltekið er virk samkeppni talin stuðla að eftirfarandi:

- Aukinni samkeppnishæfni ríkja.
- Auknu vöruframboði og betri þjónustu.
- Auknu hagræði í rekstri og minni sóun.
- Nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
- Neytendur fá vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
- Þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (ábati neytenda og framleiðenda).
- Minni ójöfnuði.
- Minna atvinnuleysi.

Vegna allra þessara jákvæðu áhrifa er ljóst að mikið er í húfi fyrir neytendur, viðskiptavinir fyrirtækja og svo samkeppnishæfni íslensks efnahagslífs að virk samkeppni ríki. Sá ábati sem leiðir af samkeppni skiptir þannig samfélög miklu máli. Nýleg ummæli Margrethe Vestager, framkvæmdastjóri samkeppnismála hjá framkvæmdastjórn ESB, um hvernig samkeppni styður við markmið um sjálfbærni eru til vitnis um það.²

1. Samkeppnishæfni

Porter (1998) fjallar um samkeppnishæfni ríkja og áhrif samkeppnislöggjafar og eftirlits á hana. Þar nefnir hann að mikilvægt sé að samkeppnislöggjöf og eftirlit sé skilvirkt og hindri m.a. samráð keppnauta og aðrar samkeppnishömlur.³ Sjá má framangreint t.d. birtast í samanburði á samkeppnishæfni þjóða á vegum World Economic Forum. Þar er umfang

¹ Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can 'cascade' to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.” Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „DTI Economics Paper no. 9, The Benefits for Competition: some illustrative UK cases”, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society's interests.”

² Ræða Margrethe Vestager, 24. október 2019, Competition and sustainability. Þar kemur þetta fram: „Tackling climate change is an important part of living more sustainably. But it's only one part of building a more sustainable way of life. And as this conference reminds us, businesses have a vital role, in helping to create markets that are sustainable in many different ways. And competition policy should support them in doing that.

After all, competition helps to make us more sustainable. In a competitive market, where there is transparency, businesses can't afford to use more scarce – and expensive – resources than they absolutely need. And competition also helps to drive innovation, and expand our society's stock of ideas and technologies that help us live more sustainably.

But most importantly, perhaps, competition means that businesses have to listen to consumers, when we demand sustainable products.

More and more of us today want to know that our choices are contributing to a more sustainable world. And business is responding to that. In just the four years up to 2016, Europe's organic food market grew from 20 to 30 billion euros. There are now two million electric and hybrid cars on Europe's roads. And many businesses are now stepping up, and taking responsibility for providing decent conditions for the workers who make their products – even if they don't directly employ those people.”

³ Michael E. Porter. (1998). The Competitive Advantage of Nations With a New Introduction. New York: The Free Press.



markaðsráðandi stöðu (e. extent of market dominance) talin minnka samkeppnishæfni ríkja, aukin samkeppni í þjónustu (e. competition in services), talin styrkja samkeppnishæfni ríkja og óskilvirk stjórnvöld talin minnka hana.

2. Framleiðni og hagvöxtur

Aukin samkeppni á mörkuðum leiðir til framleiðnivaxtar fyrir fyrirtæki sem starfa á viðkomandi mörkuðum og til aukins hagvaxtar í viðkomandi löndum. Í skýrslu OECD frá 2014 er nánari útskýring á þessu sambandi, og vísað í ýmsar rannsókir sem framkvæmdar hafa verið á þessu sviði.⁴ Í því samhengi má nefna rannsókn Gutman og Voigt (2014) þar sem höfundar álykta að hagvöxtur sé 2% eða 3% meiri í löndum með samkeppnislöggjöf en án hennar.⁵ Í rannsókn Petersen (2013) sem náði til 154 landa á árunum 1960 til 2005 var innleiðing samkeppnislöggjafar talin hafa jákvæð áhrif á hagvöxt og verga landsframleiðslu á mann.⁶

Aðrar rannsóknir sem hægt er að nefna er rannsókn Symeonidis (2008) þar sem höfundur rannsakar áhrif banns við samráði í Bretlandi árið 1956 og ályktar að samráð á milli fyrirtækja hafi leitt til 20-30% lægri vaxtar framleiðni vinnuafis en ella á átta ára tímabili.⁷ Taylor (2002) metur einnig áhrif samráðs á hagræna mælikvarða og ályktar að á fjórða áratug 20. aldarinnar þá hafi afnám samkeppnisreglna á tiltekna atvinnugreinar leitt til 10% minni framleiðslu en ella.⁸ Að lokum kemst Clougherty (2010) að þeirri niðurstöðu að aukning fjárframlaga til samkeppnismála um 60 milljóna bandaríkjadollara geti aukið hagvöxt um 0,84%.⁹

3. Vöruverð og vöruframboð

Skortur á samkeppni og samkeppnishamlandi aðgerðir fyrirtækja, svo sem samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunar sem raska samkeppni, rýra lífskjör almennings. Ein skýrasta birtingarmynd þess er óeðlilega hátt verð á markaði eða léleg þjónusta.

⁴ OECD (2014). Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-for-print-en.pdf>.

⁵ Gutmann, J., & Voigt, S. (2014). Lending a Hand to the Invisible Hand? Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws. Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws. <http://ssrn.com/abstract=2392780>. Einnig má nefna eftirfarandi greinar:

- Nickell, S. (1996). Competition and Corporate Performance. *Journal of Political Economy* 104(4), 724-746. <http://www.istor.org/stable/10.2307/2138883>.
- Disney, R., Haskel, J., & Heden, Y. (2003). Restructuring and productivity growth in UK manufacturing. *The Economic Journal*, 113(489), 666-694. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0297.t01-1-00145/pdf>.
- Blundell, R., Griffith, R., & van Reenen, J. (1999). Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms. *Review of Economic Studies*, 66(3), 529-54. <http://restud.oxfordjournals.org/content/66/3/529>.

⁶ Petersen (2013). ANTITRUST LAW AND THE PROMOTION OF DEMOCRACY AND ECONOMIC GROWTH. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9, Útgáfa 3, september 2013, bls. 593-636. <https://doi.org/10.1093/joclec/nht003>.

⁷ Symeonidis, G. (2008). The effect of competition on wages and productivity: evidence from the United Kingdom. *The Review of Economics and Statistics*, 90(1), 134-146. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/rest.90.1.134#.U761BvmSyVM>.

⁸ Taylor, J. E. (2002). The output effects of government sponsored cartels during the New Deal. *The Journal of Industrial Economics*, 50(1), 1-10. <http://www.jstor.org/stable/3569770>.

⁹ Clougherty, J. A. (2010). Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross - National Empirical Evidence. *International Journal of the Economics of Business*, 17(1), 111-127. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13571510903516995#.U75kIPmSyVM>.



Connor og Lande (2005) tóku saman um 200 rannsóknir á samráði með samtals 674 dæmum um ólögmet verðsamráð meðal fyrirtækja í Bandaríkjunum.¹⁰ Miðgildi yfirverðlagningar¹¹ í öllum samráðsmálum reyndist vera 25%, 17-19% í þeim málum sem snertu einungis Bandaríkin, en 30-33% í þeim málum sem teygðu sig út fyrir landsteinana. Í úrtaki rannsóknarinnar var yfirverðlagningin hærri en 10% í 79% tilvika, og hærri en 20% í 60% tilvika.

Í töflu 1 má finna yfirlit yfir reynslurannsóknir sem metið hafa yfirverðlagningu vegna samráðs fyrirtækja. Í öllum rannsóknunum nema einni nemur yfirverðlagningin tveggja stafa tölu og ekki er óalgengt að hún sé um og yfir 20-30%.

Tafla 1. Yfirverðlagning vegna samráðs – yfirlit reynslurannsókna.

Rannsókn	Meðaltal yfirverðlagningar (%)	Miðgildi yfirverðlagningar (%)
Cohen og Scheffman (1989) ¹²	7,7-10,8	7,8-14,0
Griffin (1989) ¹³	46	44
Posner (2001) ¹⁴	49	38
Davies og Majumdar (2002) ¹⁵	24,9-33,9	20-25
Levenstein og Suslow (2002) ¹⁶	43	44.5
Werden (2003) ¹⁷	21	18
OECD (2003) ¹⁸ , excluding peaks	15,75	12,75
Connor og Bolotova (2006) ¹⁹	49	23
Connor og Lande (2008) ²⁰	15,76	16,43
Connor (2014) ²¹	31-49	22-25
Boyer og Kotchoni (2015) ²²	15,47	16,01

¹⁰ Connor & Lande (2005). How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Optimal Cartel Fines. https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1368&context=all_fac.

¹¹ Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja

¹² Cohen, Mark A. og David T. Scheffman. The Antitrust Sentencing Guideline: Is the Punishment Worth the Costs? Journal of Criminal Law 27 (1989): 331-366.

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/amcrimlr27&div=16&id=&page=>.

¹³ Griffin, J. Previous Cartel Experience: Any Lessons for OPEC? í Klein, L.R. og J. Marquez (Eds.) Economics in Theory and Practice: An Eclectic Approach, Kluwer Academic Publishers, 1989. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-009-0463-7_7.

¹⁴ Posner, Richard A. Antitrust Law: Önnur útgáfa. Chicago: University of Chicago Press, 2001. <https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/A/bo3628468.html>.

¹⁵ Davies, S., og Majumdar, A. (2002). The development of targets for consumer savings arising from competition policy. OFT Economic Discussion Paper, 4, OFT386, chapter 8.

¹⁶ Levenstein, Margaret C. og Suslow, Valerie Y. (2006). What Determines Cartel Success? Journal of Economic Literature, Vol. 44, No. 1, 2006. <https://ssrn.com/abstract=299415> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.299415>.

¹⁷ Gregory J. Werden, THE EFFECT OF ANTITRUST POLICY ON CONSUMER WELFARE: WHAT CRANDALL AND WINSTON OVERLOOK (U.S. Dep't of Justice Antitrust Division Discussion Paper No. EAG 03-2, janúar 2003)

¹⁸ OECD (2003). Hard Core Cartels Recent progress and challenges ahead. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/hard-core-cartels_9789264101258-en.

¹⁹ Connor, J. M., og Bolotova, Y. (2006). Cartel overcharges: survey and meta-analysis. International Journal of Industrial Organization, 24(6), 1109-1137.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167718706000439>.

²⁰ Connor, John M. og Robert H. Lande (2008). Cartel Overcharges and Optimal Cartel fines. Issues in Competition Law and Policy, S.W. Waller (ed.), Volume 3, AMA Section of Antitrust Law, chapter 88, pp. 2203-2218.

https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1719&context=all_fac.

²¹ Connor, John M., Price-Fixing Overcharges: Revised 3rd Edition (February 24, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2400780> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2400780>

²² Boyer og Kotchoni (2015). R. Rev Ind Organ 47: 119. <https://doi.org/10.1007/s11151-015-9472-1>



Í leiðbeiningum OECD um mat á ábata af samkeppniseftirliti er gert ráð fyrir því að með því að stöðva samráð sé verð að meðaltali um 10% hærra en það verð sem hefði náðst í frjálsri samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja, fyrirtæki sem misnota markaðsráðandi stöðu sína rukki að meðaltali um 5% yfirverð, og fyrirtæki sem skapi sér markaðsráðandi stöðu með samrunum um 3% yfirverð.²³ Þessar forsendur eru varlega áætlaðar, en fyrrgreindar reynslurannsóknir benda til þess að um vanmat sér að ræða. Er það í samræmi við ályktun Connor og Lande (2008) og Williams og Giradet (2007) sem álykta sem svo að fyrrgreint 10% viðmiða sé mikið vanmat þegar um er að ræða samráðsmál.²⁴

4. Atvinnustig

Rannsóknir benda til þess að samkeppin hafi jákvæð áhrif á atvinnuþáttöku. Í grein Griffith (2007) kemur fram að aukin samkeppni vegna innri markaða Evrópu hafi lækkaði hagnað um 3% og atvinnuleysi um 0,5%.²⁵

5. Ójöfnuður

Sýnt hefur verið fram á hagræn tengsl á milli skorts á virkri samkeppni og ójöfnuði. Eftir því sem fyrirtæki búa við minna samkeppnislegt aðhald, og þurfa síður að taka tillit til hegðunar annarra fyrirtækja á markaði, þeim mun hærra geta þau verðlagt vörur sínar og þjónustu umfram hagrænan jaðarkostnað. Það eykur útgjöld neytenda í samfélaginu umfram það sem þau þyrftu að vera, og bætir hag eigenda fyrirtækja á kostnað annarra í samfélaginu. Þar sem eigendur fyrirtækja eru oft á tíðum eigna- og tekjuhærrí en almennt gengur og gerist getur skortur á samkeppnislegu aðhaldi leitt til aukins ójöfnuðar til lengri tíma litið.

Í rannsókn starfsmanna samkeppnisdeildar OECD á ójöfnuði frá árinu 2017 kemur fram að aukinn markaðsstyrkur fyrirtækja í átta aðildarríkjum; Bandaríkjunum, Bretlandi, Frakklandi, Japan, Kanada, Spáni, Suður-Kóreu og Þýskalandi, leiði til aukningar auðs auðugustu tíundar þjóðarinnar um 12% til 21%, og minnkaðra tekna tekjulægsta fimmtungsins um 14% til 19%.²⁶

Í rannsókn Urzúa (2013) kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að allratap í Mexíkó sem stafar af vörum sem seldar eru af einokunarfyrirtækjum sé 150% meira í tekjulægsta tíundarmarkinu í dreifbýli í samanburði við ríkasta tíundarmarkið í þéttbýli.²⁷

6. Nýsköpun

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, Öflug uppbygging, segir:

²³ OECD (2014) Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

²⁴ Sjá einnig t.d. Tackling Cartels, Simon Williams og Philipp Giradet, 22. febrúar 2007 (birt m.a. á <http://www.konkurransetilsynet.no>): „Academic studies have in the past suggested that cartel conduct imposes on average a surcharge around 10% on the price of goods or services supplied. Today the emerging consensus is that this figure is probably too conservative and that it is likely to be closer to 20-30% and can in certain cases be much higher still.”

²⁵ Griffith, R., Harrison, R. og Macartney, G. (2007). Product Market Reforms, Labour Market Institutions and Unemployment. *The Economic Journal*, 117(519), C142-C166. <http://www.jstor.org/stable/4625503>

²⁶ Ennis, S. et al. (2017) Inequality: A hidden cost of market power www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm

²⁷ Urzúa, C. M. (2013). Distributive and regional effects of monopoly power. *Economía Mexicana NUEVA EPOCA*, 22(2), 279-295. <http://www.scielo.org.mx/pdf/emne/v22n2/v22n2a2.pdf>



„Almennt er talið að skilvirkasta leiðin til þess að efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun séu opnir markaðir og aðgerðir sem stuðla að aukinni samkeppni.²⁸ Sökum þessa er lítið svo að samkeppnisreglur, ásamt reglum um verndun hugverkaréttinda, hafi þann tilgang að efla nýsköpun.²⁹“

Samkvæmt rannsóknum Aghion o.fl. (2005) er nýsköpun mest á þeim mörkuðum þar sem nokkur samkeppni ríkir.³⁰ Nýsköpun er minnst á sitthvorum enda skalans, á mörkuðum þar sem mjög lítil eða mjög mikil samkeppni ríkir, þar sem ekki eru til staðar jafnmiklir hvatar fyrir stjórnendur fyrirtækja í slíkum atvinnugreinum til þess að leggja fé, tíma og áhættu í rannsóknir og þróun. Polder og Veldhuizen (2010) skoðuðu hollensk gögn sérstaklega³¹, og Grünewald (2009) sænsk³², og komust að sambærilegum niðurstöðum. Í rannsókn Büthe og Cheng (2017) er komist að þeirri niðurstöðu að það hafi tölfraðilega marktæk áhrif á nýsköpun (mæld sem fjöldi einkaleyfisumsókna) þegar lönd hafi í gildi samkeppnislög og fylgja þeim eftir (e. substantively meaningful competition)³³.³⁴

Flestar íhlutanir samkeppnisyfirvalda beinast að mörkuðum þar sem lítil samkeppni ríkir eða muni ríkja, vegna t.a.m. skaðlegra samruna, en hins vegar vakna áhyggjur sjaldnar á mörkuðum þar sem virk samkeppni er þegar til staðar. Virk beiting samkeppnislaga í atvinnugreinum þar sem lítil samkeppni ríkir ætti því að öllu öðru óbreyttu að stuðla að aukinni nýsköpun.

C. ÁHRIF SAMKEPPNISLAGA OG SAMKEPPNISEFTIRLITS

1. Umtalsverðir almannahagsmunir felast í samkeppnislögum og eftirliti með þeim

Eins og fram hefur komið getur ábati af samkeppniseftirliti átt sér ýmsar birtingarmyndir en aukin samkeppni stuðlar að auknum hagvexti, lægra verði, meiri framleiðni, aukinni samkeppnishæfni viðkomandi greinar og ríkis, minni ójöfnuðar, meiri nýsköpunar o.s.frv.

²⁸ Sjá t.d. Jonathan B. Baker, *Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation*, Working Paper Series, júní 2007: „The benefits of antitrust rules and enforcement extend beyond lower prices, greater output and higher product quality; they also include increased innovation.“. Sjá einnig framlag framkvæmdastjórnar ESB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, *Competition policy and the exercise of intellectual property rights*, Genf 17-19 júlí 2007: „In general competition and open markets provide better incentives for innovation while monopoly and high concentration retard innovation.“ Til eru hins vegar hagfræðingar sem hafa haldið því fram að nýsköpun þrífist best í einokun: Sjá t.d. J A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942.

²⁹ Sjá t.d. United Nations Conference on Trade and Development, *Competition policy and the exercise of intellectual property rights*, Report by the UNCTAD secretariat, júlí 2008: „*Competition law and policy and IP law and policy are often generally regarded as complements because both seek to promote innovation and the development of new technologies and products for the benefit of consumers.*“

³⁰ Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., og Howitt, P. (2005). *Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship*. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701-728. <http://web.stanford.edu/~nbloom/PevertedU.pdf>.

³¹ Polder, M. og Veldhuizen, E. (2010). *Innovation and Competition in the Netherlands: Testing the Inverted U for Industries and Firms*. Discussion Paper n.201021. Statistics Netherlands, The Hague. <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/88B125CA-0BD3-44BA-9938-47140F08965A/0/201021x10pub.pdf>.

³² Grünewald, O. (2009). *Market Incentives to Business Innovation in Sweden*. Yearbook on Productivity 2009. Statistics Sweden. http://www.scb.se/statistik/publikationer/OV9999_2009A01_BR_X76BR0901.pdf.

³³ Skilgreint sem: "To be considered a "substantively meaningful competition law," the legislation under review had to (i) have, at least inter alia, the declared purpose of fostering or safeguarding market competition in the national economy and (ii) contain, at a minimum, a prohibition of cartels or cartel-like forms of collusion (that is, disallow price-fixing agreements or coordinated reductions in production, market-sharing agreements, etc.)."

³⁴ World Bank (2017). *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*. Bls. 187-224. https://elibrary.worldbank.org/doi/citedby/10.1596/978-1-4648-0945-3_ch7.



Ekki er sjálfgefið að samkeppni sé virk á mörkuðum. Markaðsbrestir geta átt sér stað og fyrirtæki geta séð sér hag í því að draga úr samkeppni með ýmsum aðgerðum. Í því skyni að tryggja að jákvæð áhrif samkeppni gagnist almenningi hafa yfir 130 ríki víða um heim sett sér samkeppnislög. Er almennt litið svo á að verndun og efling samkeppni sé nauðsynleg til þess að stuðla að aukinni framleiðni, hagræðingu og efnahagslegum vexti.³⁵

Samkeppnislög hafa þann tilgang að vernda samkeppnina með því að leggja bann við samkeppnishamlandi aðgerðum sem skaða hagsmuni bæði neytenda og viðskiptalífsins. Jafnframt eiga samkeppnislög að tryggja að öll fyrirtæki, stór sem smá, hafi möguleika á að taka þátt í heilbrigðri samkeppni og þurfi ekki að þola óeðlilega eða skaðlega viðskiptahætti af hálfu annarra öflugri fyrirtækja. Samkeppnislög eiga þannig að stuðla að því að nýir aðilar geti hafið atvinnurekstur og smærri fyrirtæki stækkað og eru því liður í að efla eða viðhalda öfluggu atvinnulífi. Með þessu er einnig stuðlað að nýsköpun og framförum í hvers kyns atvinnurekstri.³⁶

Á sama hátt og ljóst er að samkeppni í viðskiptum hefur jákvæð áhrif liggur fyrir að samkeppnishömlur geta valdið almenningi og atvinnulífinu miklum skaða. Ef engar eða takmarkaðar samkeppnisreglur eru fyrir hendi aukast líkur á skaðlegri hegðun fyrirtækja sem leiðir til tapaðra starfa og auðsældar.³⁷ Án samkeppnisreglna geta t.d. markaðsráðandi fyrirtæki hrakið minni keppinauta út af markaðnum og hindrað að nýir aðilar nái á honum fótfestu með tilheyrandi skaða fyrir samfélagið.³⁸

Í matsgerð hagfræðinganna Guðrún Johnsen og Gylfa Zoëga, sem lögð var fram í máli olíufélaganna gegn Samkeppniseftirlitinu, kemur fram að erlendar rannsóknir um skaðsemi samráðs hafi þýðingu hér á landi. Síðan segir:

„Við þetta má bæta að Ísland er fámennit land og þjóðfélagið einkennist af nálægð og persónulegum kunningsskap. Við slíkar aðstæður aukast líkur á að stjórnendum fyrirtækja takist að stilla saman strengi, bæði er varðar þegjandi samkomulag og samráð. Af þessum sökum má draga þá

³⁵ Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can ‘cascade’ to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.“ Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „DTI Economics Paper no. 9, The Benefits for Competition: some illustrative UK cases“, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society’s interests.“

³⁶ Sjá t.d. ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá ESB, In defence of competition policy, 13. október 2008: „The core of our understanding of the world is that markets do NOT work best when left alone ... this is what our enforcement record and independent evidence shows, and it is the only practical approach to take. Competition policy is a tool that has worked well for 50 years – for Member States, for Europe, for consumers and for law-abiding companies everywhere. It has spread to more than 100 economies, including every major economy in both the developed and developing world – and for one reason: because it helps to increase and protect prosperity.“

³⁷ Sjá t.d. ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá EB, In defence of competition policy, 13. október 2008: „Without a solid competition policy such as this, the European economy would descend into chaos. With diminished incentives for companies to compete on their merits, cheating would be rewarded and go unpunished, jobs and wealth would be lost and consumers would lose protection as the law of the jungle ruled.“

³⁸ Sjá t.d. Renata Hesse (yfirmaður samkeppnismála hjá bandaríska dómsmálaráðuneytinu), ræða 20. september 2016, „And Never the Twain Shall Meet? Connecting Popular and Professional Visions for Antitrust Enforcement“: „... competition is fair because it gives a chance to the small business owner to succeed in her business venture, because it delivers lower prices to consumers, and because it drives the innovation that improves products, business processes, and more.“



*ályktun að samráð sem stofnað er til hér á landi verði árangursríkara en en samráð í stærri samfélögum.*³⁹

Sýnir þetta að hagsmunirnir af því að fyrirtæki keppi sín á milli geta verið miklir.

Samkeppnislöggjöfin dugar þó ekki ein og sér. Stofnanir sem framfylgja þeim af festu eru nauðsynlegar til þess að ábati af samkeppnislögum skili sér til neytenda. Endurspeglast það m.a. í rannsókn Ma (2011) en í henni kemur fram að framfylgd samkeppnislaga skipti miklu máli. Í fátækari löndum með veika innviði hafi samkeppnislöggjöf takmörkuð áhrif þar sem ekki séu til staðar stofnanir til þess að framfylgja þeim.⁴⁰

Almannahagsmunir samkeppnislaga og virks samkeppniseftirlits eru því umtalsverðir.

2. Ábatamat

Í þessum kafla er fjallað um mat á þeim ábata sem rekja má til starfa samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB, breskra samkeppnisyfivalda og Samkeppniseftirlitsins. Önnur lönd sem hafa lagt mat á ábata af starfi sínu eru t.a.m. Bandaríkin, Holland, Ungverjaland, Mexíkó, Þýskaland og Japan.⁴¹ Jafnframt er fjallað um leiðbeiningar OECD sem ætlaðar eru til þess að áætla líklegan beinan ábata af íhlutunum samkeppnisyfivalda.

Grunnforsendan fyrir því að starfsemi samkeppnisyfivalda skili ábata er sú að starf þeirra stuðli að því að stöðva eða koma í veg fyrir samkeppnishamlandi starfsemi fyrirtækja sem myndi vera almenningi til tjóns. Það geta samkeppnisyfirvöld gert á ýmsa vegu, s.s. með því að uppræta samráð meðal fyrirtækja eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu, ógilda skaðlega samruna eða setja þeim skilyrði, beina álitum og umsögnum til stjórnvalda um hvernig þau geta rutt samkeppnishindrunum úr vegi og framkvæma markaðsrannsóknir og bregðist við þar sem borin eru kennsl á atriði sem hamla samkeppni.

Einnig getur tilvist stofnunar sem framfylgir samkeppnislögum ein og sér haft fælingarmátt, samkeppnishamlandi aðgerðir sem fyrirtæki myndu mögulega ráðast út í verða ekki að veruleika þar sem þau forðast afskipti samkeppnisyfivalda. Þau áhrif, oft nefnd varnaðaráhrif, geta verið umtalsverð sbr. sbr. skýrslu breskra samkeppnisyfivalda frá árinu 2017, *The deterrent effect of competition authorities' work - Literature review*.⁴²

Nokkur samkeppnisyfirvöld og fræðimenn hafa metið beinan ábata af starfi samkeppnisyfivalda. Í flestum tilvikum er um að ræða beinan fjárhagslegan ábata en ekki tekið tillit til t.a.m. fælingaráhrifa, þ.e. þess að ekki er ráðist í samráð, misnotkun markaðsráðandi stöðu eða skaðlega samruna vegna varnaðaráhrifa af virku samkeppniseftirliti, leiðbeiningum og fræðslu o.s.frv.

³⁹ Undirmatsgerð í málinu E-4965/2005, dags. 3. október 2008.

⁴⁰ Tay-Cheng Ma (2011). THE EFFECT OF COMPETITION LAW ENFORCEMENT ON ECONOMIC GROWTH. Journal of Competition Law & Economics, Vol. 7, Útg. 2, júní 2011, bls. 301–334,

⁴¹ Davies (2013). ASSESSMENT OF THE IMPACT OF COMPETITION AUTHORITIES' ACTIVITIES. Working Party No. 2 on Competition and Regulation

⁴² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642801/deterrent-effect-of-competition-authorities-work-lit-review.pdf.



2.1 Leiðbeiningar OECD

OECD gaf á árinu 2014 út leiðbeiningar⁴³ til þess að áætla líklegan beinan ábata af íhlutunum samkeppnisyfivalda. Byggja leiðbeiningarnar m.a. á aðferðafræði þeirra samkeppnisyfivalda sem nú þegar framkvæma áþekk mót. Í leiðbeiningunum er m.a. tiltekið að um er að ræða ætlaðan ábata vegna íhlutana, forsendur eru varfærnar og byggja á reynslurannsóknum, íhlutanir geta haft víðtækari áhrif en gert er ráð fyrir í leiðbeiningunum og ábatamatið tekur ekki til fælingaráhrifa.

Leiðbeiningarnar taka til líklegs ábata vegna eftirfarandi íhlutana:

- Samráð.
- Misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Samkeppnishamlandi samrunar.

Íhlutanir geta m.a. falist í sektum og stöðvun á ólögum samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, og því að ógilda samruna eða setja þeim skilyrði. Um er að ræða varfærið mat í samanburði við þær reynslurannsóknir sem liggja fyrir um skaðleg áhrif t.a.m. samráðs. Í leiðbeiningunum er miðað við eftirfarandi forsendur fyrir hverja og eina íhlutun:

- *Velta:* Árleg velta á þeim markaði, eða þeim hluta markaðarins, þar sem íhlutunin hafði áhrif á.
 - Velta viðkomandi fyrirtækja í tilviki samráðsbrotu sem eru upprætt.
 - Velta viðkomandi fyrirtækis í tilviki misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
 - Velta áviðkomandi markaði í tilviki samkeppnishamlandi samruna.
- *Áhrif á verð:* Ætluð áhrif á verð ef ekki hefði komið til íhlutunar.
 - 10% í tilviki samráðsbrotu sem eru upprætt.
 - 5% í tilviki misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
 - 3% í tilviki samkeppnishamlandi samruna.
- *Tími:* Það tímabil sem ætla má að áhrifa samkeppnishamlandi aðgerðanna hefði gætt, hefði ekki komið til íhlutunar.
 - 3 ár í tilviki samráðsbrotu sem eru upprætt.
 - 3 ár í tilviki misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
 - 2 ár í tilviki samkeppnishamlandi samruna.

Ein af ástæðum þess að mörg samkeppnisyfivöld hafa ekki framkvæmt mat á ábata af starfi sínu er sú að áhrifin eru margvísleg eins og fram kemur í leiðbeiningum OECD og erfitt getur verið að meta áhrif sem geta skipt töluverðu máli, s.s. fælingaráhrif. Hin mælanlegu áhrif fela því að jafnaði í sér vanmat á eiginlegum áhrifum.

2.2 Evrópusambandið

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins notar ýmsa vísa til þess að meta áhrif af starfi samkeppnisdeildarinnar. Þannig eru íhlutanir framkvæmdastjórnarinnar í samruna og samráð sem skaða samkeppin taldar hafa aukið hagvöxt um 0,4% eftir fimm ár og 0,7% til lengri tíma og skapað 650.000 ný störf.⁴⁴ Á árinu 2015 mat framkvæmdastjórnin að neytendadábati vegna stöðvunar á samráðsbrotum hefði verið á bilinu 1-1,5 milljarður

⁴³ OECD (2014). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

⁴⁴ European Commission (2015). Strategic Plan 2016-2020 – DG COMPETITION, bls. 12.



evra og á bilinu 1,08-2,69 milljarðar evra vegna samrunaefitirlits (láréttra samruna).⁴⁵ Einnig horfir framkvæmdastjórnin til þess hlutfalls neytenda sem telja samkeppni hafa jákvæð áhrif á þá en að meðaltali svara 74% aðspurðra því játandi. Í sömu könnun svöruðu 80% því til að virk samkeppni á milli fyrirtækja gæti leitt til betra verðs, meira úrvals og stuðlaði að nýsköpun og hagvexti.⁴⁶

2.3 Bretland

Bretar hafa á sl. árum birt árlegt mat á ábata vegna starfsemi samkeppniseftirlitsins þar í landi (CMA). Eftirlit með brotum vegna samráðs og misnotkunar á markaðsráðandi stöðu hefur skilað á bilinu 4% til 12% af þeim ábata sem hefur myndast vegna samkeppniseftirlitsins. Samrunaefitirlit hefur skilað 3% til 18% og markaðsathuganir og markaðsrannsóknir hafa skilað um 74% til 87% af reiknuðum ábata.

Tafla 2 Ábati (meðaltal sl. þriggja ára) af samkeppniseftirliti breskra samkeppnisyfirvalda og hlutfallsleg skipting eftir tegund rannsókna.

Tegund rannsókna	2014	2015	2016	2017	2018
Eftirlit með brotum	10%	12%	12%	10%	4%
Samrunaefitirlit	4%	3%	12%	16%	18%
Markaðsatuganir og markaðsrannsóknir	87%	85%	76%	74%	78%
Samtals ábati (milljónir punda)	665	613	1.169	1.040	1.045

Heimild: CMA Impact Assessment 2012-15, 2013-16, 2014-17, 2015-18 og 2016-19.

Við mat á ábata af markaðsrannsóknum þar í landi hafa Bretar einnig lagt til aðra mælikvarða. Þannig batnaði t.a.m. þjónusta við farþega og framleiðni jókst á Gatwick flugvelli eftir að eiganda flugvallarins var gert, á grundvelli markaðsrannsóknar, að selja hann til nýs keppinutar en fyrir átti keppinuturinn aðra flugvelli í London. Á markaði fyrir jarðolíugas hækkaði hlutfall viðskiptavina sem skipti um söluaðila úr 0,5% í 4,0% eftir íhlutun. Að mati breskra samkeppnisyfirvalda hafa markaðsrannsóknir skilað umtalsverðum ábata og er það metið sem svo að ábatinn haldi áfram að aukast á komandi árum.⁴⁷

Í þessu samhengi ber að hafa í huga að ein af ástæðum þess að markaðsrannsóknir skila þessum mikla ábata er sú að þær taka oft á tíðum til mikilvægra markaða sem hafa mikið þjódhagslegt vægi. Því geta litlar breytingar skilað umtalsverðum heildarábata. Jafnframt er í matinu aðeins litið til beins ábata af einstökum aðgerðum samkeppnisyfirvaldsins en ekki óbeinna áhrifa, en ætla má að þau séu umtalsvert meiri í tilviki brota- og samrunarannsóknna í samanburði við markaðsrannsóknir.⁴⁸ Þessu til viðbótar meta bresk

⁴⁵ European Commission (2015). Strategic Plan 2016-2020 – DG COMPETITION, bls. 13

⁴⁶ Sjá: EU Competition Policy, Facts, figures and priorities, Júlí 2015, http://ec.europa.eu/competition/publications/facts_figures_2015.pdf

⁴⁷ ANDREA COSCELLI og ANTONIA HORROCKS (2014). Making Markets Work Well: Te U.K. Market Investigations Regime. Competition Policy International.

⁴⁸ Sjá t.d.:

- CMA (2017). CMA's 2017 literature review, The deterrence effect of competition authorities' work – literature review. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642801/deterrent-effect-of-competition-authorities-work-lit-review.pdf
- OFT (2011). The impact of competition interventions on compliance and deterrence. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165036/http://oft.gov.uk/shared_oft/reports/Evaluating-OFTs-work/oft1391.pdf



samkeppnisyfirvöld ekki áhrif ábata þess að leiðbeininga fyrirtækjum, alþjóðlegu samstarfi o.s.frv.⁴⁹

Bretar hafa einnig borið áætlaðan ábata saman við þann kostnað sem til fellur við rekstur eftirlitsins þar í landi. Á þeim árum sem litið var til hér að framan hefur reiknaður ábati verið á bilinu 10-18 sinnum meiri en útgjöld til eftirlitsins.

2.4 Ísland

Á árinu 2016 lét Samkeppniseftirlitið meta áhrif af ákvörðunum eftirlitsins frá árunum 2005 til 2015 þar sem brot á banni við ólögmetu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu voru stöðvuð. Í ljós kom að samanlagður ábati af þessum ákvörðunum nam 110 milljörðum króna, þ.e. uppreiknað til verðlags í maí 2016.⁵⁰ Greiningin byggði á leiðbeiningum frá OECD.⁵¹ Þá eru ótalin áhrif af íhlutun vegna samrunamála og öðru starfi Samkeppniseftirlitsins á þessu ellefu ára tímabili. Sé ábatinn borinn saman við fjárveitingar til Samkeppniseftirlitsins á sama tímabili er ljóst að ábati af starfi eftirlitsins hefur verið umtalsverður, eða um 28 sinnum meiri en fjárframlögin.

Samkeppniseftirlitið lítur hér einnig til annarra þátta en í könnun MMR fyrir Samkeppniseftirlitið svöruðu 97% þeirra sem tóku afstöðu því til að virk samkeppni hefði góð áhrif á viðkomanda sem neytanda. Jafnframt töldu 84-88% svarenda að samkeppni hefði jákvæð áhrif á verð, úrval, gæði, nýsköpun og hagvöxt. Þessar niðurstöður eru almennt meira afgerandi en niðurstöður hliðstæðrar könnunar á vettbandi ESB.

Samkeppniseftirlitið vinnur nú að því að uppfæra fyrrgreint ábatamat. Jafnframt vinnur eftirlitið nú að því að meta þekkingu og viðhorf íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála.

* * *

-
- OFT/Deloitte (2007). The deterrent effect of competition enforcement. https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20140402181127/http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/Evaluating-OFTs-work/oft962.pdf
 - DotEcon (2018). CMA Evaluation of CA98 cases.

⁴⁹ CMA (2019). Impact Assessment 2016-19.

⁵⁰ Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á fundi Sendinefndar Evrópusambandsins, Alþjóða- og Evrópuréttarstofnunar HR og Samkeppniseftirlitsins.

⁵¹ OECD (2014). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.