

Fjárlaganefnd Alþingis  
Nefndasvið Alþingi  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. janúar 2022  
Tilv.: 2112009

**Efni: Umsögn vegna þingsályktunartillögu um fjármálastefnu árin 2022-2026.**

1. Samkeppniseftirlitið vísar til umsagnarbeiðnar fjárlaganefndar Alþingis, dags. 14. desember 2021, vegna tillögu til þingsályktunartillögu um fjármálastefnu árin 2022-2026, þingskjal 1 – 2. mál.
2. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er réttilega vikið að mikilvægi virkrar samkeppni fyrir efnahagsþróun hér á landi. Er þetta gert í samhengi við umfjöllun um að hægt hafi á drifkröftum hagvaxtar. Þannig hafi „*hægt á alþjóðlegum framleiðnivexti og þegar litið er til drifkrafta hans til lengri tíma, s.s. fjárfestingar, nýsköpunar og virkrar samkeppni, er ekki tilefni til að ætla að framleiðnivöxtur geti að óbreyttu verið varanlega hærri hér á landi en í öðrum vestrænum ríkjum.*“
3. Af þessu tilefni er rétt að vekja á því athygli að í yfirstandandi þrengingum halda stjórnvöld flestra landa í kringum okkur áfram að standa vörð um frjálsa samkeppni, enda hefur reynsla síðustu áratuga og rannsóknir fræðimanna sýnt að efling samkeppni er til þess fallin að flýta efnahagsbata og vernda um leið hagsmuni almennings. Þá er einhugur um að virk samkeppni er til þess fallin að styðja við og hraða nauðsynlegum aðgerðum vegna hlýnunar jarðar og bregðast við umbreytingum í atvinnulífi sem stafa af vaxandi starfrænum atvinnurekstri. Með þetta í huga eru stjórnvöld í Bandaríkjunum, Bretlandi og Evrópusambandsins um þessar mundir að styrkja samkeppnisreglur og samkeppniseftirlit.
4. Á ári hverju fjallar stjórn Samkeppniseftirlitsins um áherslur stofnunarinnar næstu þrjú ár. Hjálagaðar eru til kynningar áherslur eftirlitsins fyrir árin 2022 – 2024. Þar er fjallað um efnahagshorfur næstu misseri og áskoranir sem framundan eru. Sérstaklega er fjallað um hnökra í aðfangakeðju og hagsmuni neytenda í því sambandi, áskoranir tengdum tækninýjungum og stafrænum mörkuðum, verkefni sem varða sjálfbærni og aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar, uppbyggingu og viðhald innviða, eigna- og stjórnunartengsl í íslensku atvinnulífi o.fl.
5. Að lokum vill Samkeppniseftirlitið vekja athygli á ársskýrslu þess fyrir árið 2020, sem nálgast má á þessari slóð: <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Arsskyrsla-SE-2020.pdf>. Ársskýrsla fyrir árið 2021 verður birt innan tíðar.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

Sveinn Agnarsson  
stjórnarformaður

Páll Gunnar Pálsson  
forstjóri

*Hjálagað: Áherslur Samkeppniseftirlitsins fyrir árin 2022-2024.*

## Áherslur Samkeppniseftirlitsins 2022-2024

### 1. Samantekt

1. Stjórn Samkeppniseftirlitsins hefur mótað áherslur fyrir árin 2022-2024. Verða áherslurnar endurskoðaðar í lok árs 2022. Við mótun áherslna hefur stjórnin fjallað um efnahagshorfur næstu misseri og áskoranir sem framundan eru. Samandregið eru áherslur stjórnar eftirfarandi:

#### Áherslur í eftirliti:

- Aðhald í þágu neytenda til að bregðast við hækkun verðs, vöruskorti og öðrum hnökrum í aðfangakeðjunni.
- Tækninýjungar og vöxtur stafrænna markaða nýtist íslenskum neytendum og fyrirtækjum. Bregðast um leið við samkeppnishindrunum sem fylgt geta þessari þróun.
- Kraftar samkeppninnar hraði aðgerðum til að draga úr hlýnun jarðar og auka sjálfbærni.
- Virk samkeppni stuðli að uppbyggingu innviða. Útboð nýtist betur í þágu almannahags.
- Stjórnunar- og eignatengsl á vettvangi lífeyrissjóða, fjármálafyrirtækja og sjávarútvegsfyrirtækja hindri ekki virka samkeppni.
- Tillögum OECD um að draga úr samkeppnishindrunum og reglubyrði í byggingariðnaði og ferðaþjónustu verði fylgt eftir og ráðist í sambærilegar aðgerðir á öðrum mikilvægum mörkuðum.
- Þekking á þýðingu samkeppni og samkeppnisreglna eflid.

#### Innri ferli – gæði og yfirsýn:

- Breytingum á meðferð samrunamála fylgt eftir, aðrar málsmeðferðarreglur endurskoðaðar og nýjar vægðarreglur (e. leniency) gefnar út.
- Rafræn samskiptagátt innleidd og kerfisbundin yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl styrkt.
- Samstarf við aðrar stofnanir styrkt enn frekar.

#### Mannauður – hæfasta fólkið:

- Styrkja enn frekar sérfræðipekkingu.
- Halda áfram að efla tengsl við fræðasamfélagið.

#### Fjármál:

- Aukinn sveigjanleiki í rekstri og aukin geta eftirlitsins til að taka þátt í nýjum verkefnum.



## 2. Grundvöllur og markmið áherslna

2. Það er lögbundið hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins að móta áherslur í starfi stofnunarinnar. Hún gerir það í samvinnu við forstjóra og starfsfólk stofnunarinnar og byggir á upplýsingum m.a. frá sérfræðingum annarra stofnana, atvinnulífi, neytendum og fræðasamfélagi. Við mótun áherslna er horft til reynslu liðinna ára, aðstæðna á mörkuðum og áskorana sem framundan eru. Þá er einnig horft til þróunar lagaumhverfis samkeppnismála hér á landi, alþjóðlegra skuldbindinga og áherslna á sviði samkeppnismála innan EES og í öðrum ríkjum, eftir því sem við á.
3. Áherslurnar taka mið af markmiðum samkeppnislaga og stefnumiðum sem Samkeppniseftirlitið byggir á, sbr. þessa skýringarmynd.

<b>MARKMIÐ SAMKEPPNISLAGA</b> 1.gr. samkeppnislaga	<b>STEFNUMIÐ SAMKEPPNISEFTIRLITSINS</b> SE stuðlar að virkri samkeppni almenningi til hagsbóta
<p>— “ —</p> <p>Að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslubátta samfélagsins</p> <p>” —</p>	<b>VERKEFNI /AFRAKSTUR</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Úrlausnir byggja á fagmennsku og áráðni</li><li>Samkeppnishæfni viðskiptalífs og SE</li><li>Öflug upplýsingamiðlun</li></ul>
<b>Markmiði þessu skal ná með því að:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkum á frelsi í atvinnurekstri.</li><li>• Vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum.</li><li>• Auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila á markaðnum.</li><li>• Stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.</li></ul>	<b>INNRI FERLI</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Vel rökstuddar niðurstöður</li><li>Skilvirkur/eðlilegur málshraði</li><li>Markviss verkefnastjórnun</li><li>Yfirsýn yfir markaði og verkefni</li></ul>
	<b>MANNAUÐUR</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Öflug starfsþróun</li><li>Hvetjandi starfsandi</li><li>Samkeppnishæf starfskjör</li></ul>
	<b>FJÁRMÁL</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Fjárframlög styðji við markmið SE</li><li>Samræmi milli fjárveitinga og útgjalda</li></ul>

4. Áherslurnar eru leiðbeinandi við ákvarðanatöku um forgangsröðun verkefna og aðgerða í starfi stofnunarinnar. Forstjóri setur fram verkefnaáætlun og mælikvarða sem lagðir eru til grundvallar við mat á árangri við að framfylgja áherslunum og kynnir framvindu verkefna reglulega fyrir stjórn. Áherslurnar og verkefnaáætlunin endurspeglast í þriggja ára áætlun stofnunarinnar til ráðuneytisins.
5. Enn fremur taka áherslurnar mið af stefnumótun í fjármálaáætlun á hverjum tíma, en þar eru sett fram markmið og aðgerðir sem snúa að reglulegu starfi eftirlitsins sem og sérstökum verkefnum á hverjum tíma. Sjá nánar greinargerð um stefnumótun ríkisaðila, sbr. kafla 7 hér á eftir.
6. Í gildi er [yfirlýsing atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Samkeppniseftirlitsins um samkeppnismál](#), dags. 20. ágúst 2021, en hún er liður í framkvæmd stefnumótunar og árangursmats sem liggur til grundvallar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015. Yfirlýsingin gerir jafnframt grein fyrir skýrslugjöf Samkeppniseftirlitsins til ráðuneytisins.



### 3. Áherslur í eftirliti – verkefni og afrakstur

7. Við ríkjandi aðstæður telur stjórn Samkeppniseftirlitsins að horfa þurfi einkum til eftirfarandi þátta við mótun á áherslum eftirlitsins:

#### 3.1. Efnahagshorfur og áskoranir

8. Hagvöxtur víða um heim hefur tekið vel við sér á árinu 2021, þrátt fyrir áföll af völdum COVID-19. Samkvæmt OECD dróst heimsframleiðsla saman um 3,4% á árinu 2020, en breytingin var mismikil eftir svæðum. Í löndum Evrópusambandsins dróst framleiðsla saman um 6,5%, um 3,4% í Bandaríkjunum og um 9,8% í Bretlandi. Í Kína jókst hún aftur á móti um 2,3%. Í ár spáir OECD að heimsframleiðsla muni aukast um 5,7% árið 2021 og um 4,5% árið 2022. Góðum vexti er spáð í öllum helstu viðskiptalöndum Íslendinga.<sup>1</sup>
9. Á Íslandi dróst landsframleiðsla saman um 6,5% árið 2020 en Seðlabanki Íslands spáir því að hagvöxtur í ár verði 4% og svipaður á næsta ári. Staða á vinnumarkaði versnaði mjög á árinu 2020. Atvinnuleysi snarjókst og atvinnubátttaka minnkaði, en í ár hefur þessi þróun gengið til baka og þeim fjölgað sem eru virkir á vinnumarkaði. Eftirspurn eftir vinnuafli hefur aukist mjög og samkvæmt könnun Samtaka atvinnulífsins í september 2021 skorti fólk til starfa í flutningum, ferðaþjónustu, iðnaði og ýmis konar þjónustu.
10. Ríkissjóður stóð vel þegar COVID-19 heimsfaraldurinn skall á og gaf það stjórnvöldum möguleika á að ráðast í umfangsmiklar aðgerðir til að styðja eftirspurn og varðveita framleiðslugetu hagkerfisins. Stuðningsaðgerðirnar hafa haft umtalsverð áhrif á skuldir ríkissjóðs en þær jukust, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, úr 63% í 78% á milli árána 2019 og 2020.
11. Í nýlegri skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um mat á árangri aðgerða til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru er bent á að innlend eftirspurn hafi reynst þróttmeiri en við mátti búast og þar hafi ráðið mestu sértæk og almenn viðbrögð ríkisfjármála, aðgerðir Seðlabanka Íslands og góður árangur sóttvarna.<sup>2</sup> Efnahagsreikningur einkaaðila hafi verið sterkur er faraldurinn skall á og þegar tók fyrir ferðalög Íslendinga til útlanda hafi hluti þeirrar einkaneyslu sem áður átti sér stað erlendis flust inn í íslenska hagkerfið. Skuldir heimila og fyrirtækja hafi ekki aukist að ráði í faraldrinum en slíkt auki líkur á öflugum efnahagsbata.
12. Almennt má segja að hér á landi hafi verið horft til samkeppnissjónarmiða vegna stuðnings ríkisins við fyrirtæki og einstaklinga vegna COVID-19 heimsfaraldursins, enda setur aðild Íslands að evrópska efnahagssvæðinu (EES) íslenskum stjórnvöldum skorður um með hvaða hætti þau geta styrkt fyrirtæki hér á landi. Þá hefur Samkeppniseftirlitið bent stjórnvöldum á þær samkeppnislegu hættur sem geta stafað af ríkisstuðningi, sbr. umsögn Samkeppniseftirlitsins [nr. 9/2020](#), dags. 1. september 2020, um frumvörp er varða ríkisaðstoð til handa Ícelandair. Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld hafi samkeppnissjónarmið í forgrunni við mótun hvers konar stuðningsaðgerða.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> OECD. Economic Outlook, Interim Report September 2021: Keeping the Recovery on track. Sjá: <https://www.oecd.org/economic-outlook/>

<sup>2</sup> Skýrsla fjármála- og efnahagsráðherra um mat á árangri aðgerða til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Þingskjal 1904 – 845. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021. Sjá: [https://www.althingi.is/altxt/pdf/151/fylgiskjal/s1904-f\\_1.pdf](https://www.althingi.is/altxt/pdf/151/fylgiskjal/s1904-f_1.pdf)

<sup>3</sup> Sjá einnig nýlegar leiðbeiningar OECD (e. best practices) um hvernig stjórnvöld geta stutt við atvinnulífið vegna COVID-19 en á sama tíma koma í veg fyrir aðgerðirnar séu markaðstruflandi og tryggi heilbrigða samkeppni, vöru- og þjónustuviðskipti sem og fjárfestingaumhverfi:



13. Þeir erfiðleikar sem mikilvægar atvinnugreinar hafa búið við frá því faraldurinn tók hér land hafa enn sem komið er hvorki leitt til umfangsmikilla gjaldþrota né umtalsverðrar samþjöppunar á mörkuðum. Þar skipta miklu þær aðgerðir sem stjórnvöld gripu til en einnig að lánastofnanir hafi frestað greiðslum hjá viðkomandi fyrirtækjum, t.a.m. þeim sem fást við ferðapjónustu. Þannig kom fram í Fréttablaðinu þann 21. október sl. að af 1.800 skráðum ferðapjónustufyrirtækjum hér á landi munu um 500 þeirra þurfa áframhaldandi fyrirgreiðslu hjá lánastofnunum þar sem sumarið 2021 hafi ekki staðið undir væntingum. Þá skiptir og máli að Íslendingar hafa ferðast meira um eigið land í stað þess að fara til útlanda og þannig haldið uppi eftirspurn eftir ferðapjónustu.
14. Ójafnvægi hefur skapast í alþjóðahagkerfinu í kjölfar heimsfaraldurs COVID-19 þar sem eftirspurn eftir vörum hefur aukist en eftirspurn eftir þjónustu dregist saman.<sup>4</sup> Þrátt fyrir að framleiðsla á ýmsum aðföngum hafi aldrei verið meiri hefur eftirspurn aukist enn meira og fyrir vikið hafa orðið til flöskuhálsar í framleiðslukerfinu. Í ofanálag hefur afkastageta í gámaflutningum ekki náð að halda í við aukna þörf fyrir flutninga og haft áhrif á tengingar til og frá Íslandi. Umframeftirspurn eftir vöru og vandamál í flutningakerfinu hafa hækkað verð á ýmsum vörum, svo sem hrávöru, og aukið kostnað við flutninga, bæði á sjó og landi. Hækkunin er þó mismikil eftir mörkuðum, en nefna má að verð á flugfrakt á milli Evrópu og N-Ameríku hefur meira en þrefaldast.
15. Við þessar aðstæður er mikilvægt að virk samkeppni fái notið sín og að fyrirtæki leiti leiða til hagræðingar í rekstri en velti ekki kostnaðarhækkunum nema að litlu leyti yfir á neytendur.
16. Á næstu árum og áratugum þurfa þjóðir heims að grípa til margvíslegra aðgerða til að draga úr hlýnun jarðar og berjast gegn þeim áhrifum sem hlýnunin hefur á umhverfi og samfélög.<sup>5</sup> Fjárfesta þarf í nýjum og umhverfisvænum orkugjöfum og byggja upp og endurnýja flutninga- og dreifikerfi raforku og annarra orkugjafa. Miklir möguleikar munu því skapast fyrir nýsköpunar- og tæknifyrirtæki víða um heim.
17. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 4/2021](#) um alþjóðlegan samanburð samkeppnisvísa (e. competition indicators) eru teknir saman nokkrir vísar sem geta gefið vísbendingar um hvernig samkeppnisaðstæður eru að þróast hér á landi, bæði frá einum tíma til annars og í samanburði við önnur ríki. Þar kemur m.a. fram að tæpur þriðjungur stjórnenda íslenskra fyrirtækja skynjar að samráð sé til staðar á þeim mörkuðum sem viðkomandi starfar og rúmlega þriðjungur verður var við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Einnig skynja 85% neytenda samkeppnisleg vandamál á íslenskum mörkuðum.<sup>6</sup>
18. Vísarnir gefa einnig til kynna töluverða samþjöppun á mikilvægum mörkuðum eins og tilteknum mörkuðum fjarskipta, dagvöru og eldsneytis, auk þess sem mat íslenskra stjórnenda á umfangi markaðsyfirráða hér á landi er sínu verst í alþjóðlegum samanburði. Til viðbótar gefa samkeppnisvísarnir til kynna að aðgangshindranir hér á landi séu töluverðar í alþjóðlegum samanburði. Þannig er Ísland í 7.-10. sæti þegar horft er til viðskiptahindrana í milliríkjavíðskiptum, reglubyrði þvert á hagkerfið, reglubyrði í smásöluverslun og þann tíma sem

<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-emergency-government-support-and-ensuring-a-level-playing-field-on-the-road-to-recovery-1e5a04de/#section-d1e87>

<sup>4</sup> OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 1. Sjá: <https://www.oecd.org/economic-outlook/may-2021/>

<sup>5</sup> Sjá m.a. World Energy Outlook 2021, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/888004cf-1a38-4716-9e0c-3b0e3fdbf609/WorldEnergyOutlook2021.pdf>

Sjá einnig Nordic Clean Energy Scenarios, 2021, Nordic Energy Research, [nordicenergyresearch2021-01.pdf](http://nordicenergyresearch2021-01.pdf).

<sup>6</sup> Skýrsla nr. 4/2021, Samkeppnisvísar – Alþjóðlegur samanburður, [https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit-nr.-4\\_2021\\_Samkeppnisvisar\\_final.pdf](https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit-nr.-4_2021_Samkeppnisvisar_final.pdf)



það tekur að stofna fyrirtæki. Ísland stendur þó betur hvað varðar reglubyrði í netgreinum, en þar er Ísland í 4 sæti.<sup>7</sup>

19. Draga má meginniðurstöður þessarar umræðu saman í eftirfarandi meginþætti: **Í fyrsta lagi** ríkir óvissa um efnahagshorfur næstu missera og hvaða atvinnugreinar muni dafna best í breyttu landslagi. Horfur eru þó mun betri en þær voru í upphafi COVID-19 faraldursins. **Í öðru lagi** er mikilvægt að viðbrögð stjórnvalda við áskorunum framundan feli ekki í sér verndarstefnu og stuðningur stjórnvalda trúfli ekki virkni markaða með því að ívilna einstökum fyrirtækjum eða atvinnugreinum á kostnað annarra. **Í þriðja lagi** munu aðgerðir til þess að efla samkeppni og festa í framfylgd samkeppnislaga hraða endurreisn atvinnulífs í kjölfar COVID-19 og búa íslenskt atvinnulíf undir þær breytingar sem framundan eru, m.a. á vettvangi starfrænnar starfsemi og aðgerða til þess að draga úr hlýnun jarðar.
20. Samkeppniseftirlitið mun leggja áherslu á að ljúka yfirstandandi rannsóknum og setja þau verkefni í forgang sem mesta þýðingu hafa í viðleitni atvinnulífs og stjórnvalda til að skapa viðspyrnu í yfirstandandi efnahagserfiðleikum og búa í haginn fyrir þær áskoranir sem framundan eru. Í því sambandi þarf eftirlitið t.d. að hafa vakandi auga með hvers konar samkeppnishindrunum sem stafa frá fyrirtækjum eða ráðstöfunum stjórnvalda, ekki síst á þeim sviðum sem skipta almenning mestu.
21. Í köflum 3.2-3.8 hér eftir er vikið nánar að nokkrum áherslum Samkeppniseftirlitsins.

### 3.2. Hnókrar í aðfangakeðju og hagsmunir neytenda

22. Undanfarið hefur borið á hnökrum í aðfangakeðjunni, vöruskorti, lengri afgreiðslutíma á innfluttum vörum og hækkun hrávöru. eru þetta m.a. afleiðingar af breytingum á eftirspurn á tímum COVID-19. Óvissa er hins vegar um hvenær úr rætist og hvernig alþjóðahagkerfið nær jafnvægi að þessu leyti.
23. Þessir erfiðleikar eru ekki bundnir við Ísland. Þeir geta hins vegar haft mjög alvarlegar afleiðingar á mörkuðum sem eru háðir flutningum til landsins og þar sem fákeppni ríkir.
24. Á mörkuðum þar sem virk samkeppni er til staðar eru fyrirtæki knúin til að bregðast við verðhækkunum á aðföngum með því að hagræða í rekstri og auka skilvirkni. Dugi það ekki til geta eigendur fyrirtækjanna þurft að taka á sig auknar byrðar. Þegar allt um þrýtur geta þessir erfiðleikar síðan skilað sér í hærra verði til viðskiptavina og neytenda. Á mörkuðum þar sem ríkir ónæg samkeppni eiga fyrirtæki aftur á móti auðveldara með að velta verðhækkunum yfir á viðskiptavini og neytendur.
25. Mikilvægt er því að Samkeppniseftirlitið, stjórnvöld, Neytendasamtökin, önnur hagsmunasamtök neytenda og fyrirtæki fylgist vel með þessari þróun. Samkeppniseftirlitið mun fylgjast með vísbindingum um brot á samkeppnislögum og samkeppnishindranir sem skaða hagsmuni neytenda að þessu leyti.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Rit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2021, Samkeppnisvísar – alþjóðlegur samanburður.

<sup>8</sup> Eftirlitið hefur m.a. beint sjónum að umfjöllun hagsmunasamtaka fyrirtækja um hækkunarbörf á samkeppnismörkuðum. Í nóvember 2021 stóð Samkeppniseftirlitið fyrir umfjöllun um skyldur hagsmunasamtaka fyrirtækja og talsmanna þeirra skv. 12. gr. samkeppnislaga sem bannar samkeppnishamlandi háttsemi á vettvangi samtaka fyrirtækja, sbr. jafnframt 10. gr. sömu laga. Meðal annars opnaði eftirlitið upplýsingasíðu þar sem aðgengilegar eru upplýsingar um efni, túlkun og beitingu þessara ákvæða. Sjá þessa slóð: <https://www.samkeppni.is/malefni/ologmaett-samrad/hagsmunasamtok-fyrirtaekja-og-samkeppnisreglur/>



26. Virk samkeppni á flutningamarkaði skiptir miklu máli fyrir eybjóð eins og okkar. Hún er hins vegar sérstaklega mikilvæg við aðstæður sem þessar. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins til þess að efla samkeppni á þessum markaði eru því eðli máls samkvæmt í forgangi.

### 3.3. Tækninýjungar og stafrænir markaðir

27. Tækninýjungar undanfarinna áratuga hafa gerbylt samfélögum heims og fært fólk nær hvert öðru. Alþjóðleg stórfyrirtæki sem skapa vettvang fyrir viðskipti þvert á landamæri (e. digital platforms) opna á ýmis tækifæri fyrir íslenska neytendur og íslensk fyrirtæki. Þannig hafa neytendur fleiri valkosti á ýmsum sviðum, sem skapað getur innlendum fyrirtækjum heilbriggt aðhald. Auk þess eiga innlend fyrirtæki auðveldara með að komast í samband við viðskiptavinum í öðrum löndum, s.s. í gegnum bókunarsíður í ferðaþjónustu.
28. Þessum breytingum fylgja hins vegar ýmsar áskoranir. Þannig getur staða stóru tæknifyrirtækjanna orðið svo sterk að tilvist þeirra eða háttsemi raski samkeppni. Getur það birst í takmarkandi viðskiptaskilmálum, verðlagningu eða með öðrum hætti.
29. Vaxandi umræða er um þetta á vettvangi samkeppniseftirlita í heiminum og hafa samkeppnisyfirlönd beggja vegna Atlantshafsins gripið til ýmissa aðgerða eða boðað aðgerðir sem miða að því að tryggja virka samkeppni. Sömuleiðis eru stjórnvöld víða að efla heimildir samkeppnisyfirlönd til þess að fást við þessar nýju áskoranir. Er þar m.a. horft til markaðsrannsóknarheimilda samkeppniseftirlita í Bretlandi og á Íslandi.
30. Stjórn Samkeppniseftirlitsins leggur áherslu á að eftirlitið sé vakandi fyrir áskorunum sem þessi þróun hefur í för með sér. Þannig sé eftirlitið reiðubúið að fást við samkeppnishindranir sem kunna að leiða af þessum breytingum, þar á meðal á grundvelli markaðsrannsóknarheimilda sinna.<sup>9</sup>
31. Einnig hyggst eftirlitið vera vakandi fyrir mögulegum breytingum sem þessi þróun hefur á rótgróna markaði. Grundvallaratriði er að hagsmunir íslenskra neytenda séu í fyrirrúmi. Þannig er mikilvægt að fyrirtæki sem fyrir eru á markaði standi ekki í vegi fyrir breytingum sem til þess eru fallnar að draga úr aðgangshindrunum. Leiði breytingarnar á hinn bóginn til þess að markaðir opnast getur það haft áhrif á hefðbundnar markaðsskilgreiningar samkeppnisyfirlönd.

### 3.4. Sjálfbærni og aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar

32. Ljóst er að aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar og auka sjálfbærni verða í fyrirrúmi við stefnumótun stjórnvalda víða um heim á næstu misserum. Mikilvægt er að íslenskt atvinnulíf komi auga á þau tækifæri sem þessar breytingar fela í sér. Virk samkeppni getur því verið drifkraftur breytinga, leitt til nýsköpunar og skapað verðmæti.<sup>10</sup>
33. Verkefni þessu tengd munu koma fram á ýmsum sviðum íslensks atvinnulífs. Vænta má þess að málefni raforkumarkaðar verði í brennidepli, vegna orkuskipta og aukinna tækifæra á þessu sviði. Ýmis verkefni þessu tengd hafa komið á borð Samkeppniseftirlitsins.

<sup>9</sup> Stjórnvöld víða um heim, þ.á m. á vettvangi framkvæmdastjórnar ESB en einnig í einstökum aðildarríkum eins og Danmörku, eru nú að huga að því að efla heimildir samkeppnisyfirlönd til þess að bregðast við þessum breytingum. Í yfirlýsingu norrænu samkeppnisyfirlöndanna frá 28. september 2020 er fjallað um samkeppni, samkeppniseftirlit og þróun regluverks á tímum stafrænna markaða (e. digital markets) og m.a. rætt um þær áskoranir sem aukin umsvif stafrænna markaðstorga (e. digital platforms) hafa í för með sér.

<sup>10</sup> Á ráðstefnu danska samkeppniseftirlitsins þann 4. nóvember 2004 vék varaforseti framkvæmdastjórnar ESB, Margarethe Vestager, sérstaklega að þessu, sbr. m.a. þetta: „The pressures of competition can be an excellent way to drive companies to do less harm to the environment, by cutting back on the resources they use.“ Sjá nánar <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/hlutverk-virkjar-samkeppni-i-adgerdum-gegn-hlynun-jardar>



34. Samkeppniseftirlitið hyggst verða virkur þátttakandi í samtali um sjálfbærni og stuðla að því að kraftar virkrar samkeppni verði nýttir til að hraða óhjákvæmilegum breytingum á því sviði og að tækifæri verði nýtt til að skjóta sterkari stoðum undir íslenskt efnahagslíf að þessu leyti. Sérstaklega mun Samkeppniseftirlitið fylgjast með vísbendingum um samkeppnishindranir sem tefja þessa þróun.

### 3.5. Uppbygging og viðhald innviða

35. Til framtíðar litið mun samkeppnishæfni Íslands ráðast af því hversu vel þjóðinni tekst að skjóta sterkari stoðum undir og þróa áfram innviði á ýmsum sviðum samfélagsins. Innviðir eru af ýmsum toga, s.s. flutningskerfi raforku, vega- og samgöngukerfi, fjarskiptakerfi og tiltekinn hluti innviða í greiðslu- og fjármálaþjónustu. Þá má telja heilbrigðiskerfið og fleiri mikilvæga hornsteina þjóðfélagsins jafngilda innviðum í þessari merkingu.
36. Í sumum tilvikum verður ekki hjá því komist að stjórnvöld beri meginábyrgð og kostnað af uppbyggingu innviða, þ.e. þegar samkeppni verður ekki komið við með góðu móti. Í þeim tilvikum er mikilvægt að nýta engu að síður krafta samkeppninnar, annars vegar til þess að draga úr kostnaði og hins vegar til þess að fólk og fyrirtæki fái sem besta þjónustu á sem lægstu verði. Þannig er hægt að skapa samkeppnislegt aðhald á mörkuðum þar sem keppinautum er ekki til að dreifa eða frjálsri samkeppni ekki við komið. Þessu má ná fram með því að beita vönduðum útboðum og skapa svigrúm fyrir samkeppni á afmörkuðum sviðum.
37. Sömuleiðis er mjög mikilvægt, þegar útboðum er beitt, að vinna gegn hvers konar samráði í tilboðsgerð (e. bid rigging), en slíkt samráð er á meðal algengustu samkeppnislagaþröta víða erlendis. Hér á landi er fátítt að Samkeppniseftirlitinu berist ábendingar um slík brot frá opinberum tilboðsgjöfum. Mikilvægt er að skapa eftirlitinu svigrúm til þess að efla eftirlit með þessu, m.a. með nýtingu tölfræðigreininga og gervigreindar.
38. Á öðrum sviðum innviðauppbyggingar og -reksturs er mikilvægt að skapa aðstæður fyrir virka samkeppni og vernda. Hér á landi hefur samkeppni í uppbyggingu fjarskiptainnviða skipt sköpum fyrir atvinnulíf, neytendur og samkeppnishæfni landsins. Þannig sýnir reynslan að samkeppni í ljósleiðaravæðingu landsins er ein meginástæða þess að aðgengi að háhraðaneti er óvída betra en hér.
39. Framundan eru verulegar áskoranir við uppbyggingu 5G háhraðanets sem þjónusta mun sívaxandi tæknivæðingu. Mikilvægt er að haldið verði áfram á þeirri braut að tryggja virka samkeppni við uppbyggingu þessara innviða. Við yfirstandandi eða fyrirhugaðar breytingar á eignarhaldi fjarskiptainnviða er gríðarlega mikilvægt að tryggja þessa hagsmuni þjóðarinnar af virkri samkeppni.

### 3.6. Eigna- og stjórnunartengsl í íslensku atvinnulífi

40. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum lagt áherslu á að beita eftirlitsheimildum sínum til þess að fylgjast með og grípa inn í samkeppnishamlandi stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi. Í nýlegri skýrslu Samkeppniseftirlitsins, [nr. 2/2021, Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja, verkefni Samkeppniseftirlitsins 2008-2021](#), er rakið að eftirlitið hefur frá árinu 2005 gefið út allmargar skýrslur og pistla, gefið út álit eða beint umsögnum til stjórnvalda og haldið opna fundi um stjórnunar- og eignatengsl.<sup>11</sup> Þá hefur eftirlitið tekið tæplega 90 ákvarðanir þar

<sup>11</sup> <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Skyrsla-2-2021.pdf>





sem fjallað er sérstaklega um stjórnunar- og eignatengsl, þar af um 80 þar sem gripið var til íhlutunar.

41. Til viðbótar við framangreint hefur eftirlitið unnið að bættri eftirlitsumgjörð og leitað um það samstarfs við m.a. Seðlabanka Íslands og Fiskistofu.
42. Greina má meginviðfangsefni í eftirliti með stjórnunar- og eignatengslum í fjóra meginþætti. Í **fyrsta lagi** mun athygli Samkeppniseftirlitsins áfram beinast að vægi íslenskra lífeyrissjóða í atvinnurekstri. Eins og eftirlitið hefur fjallað ítarlega um í ákvörðunum og annarri umfjöllun fara stærstu lífeyrissjóðirnir með veigamikla eignarhluti í mjög mörgum samkeppnislega mikilvægum fyrirtækjum á helstu mörkuðum íslensks atvinnulífs. Frá hruni, og ekki síst í skjóli gjaldeyrishafta, fara sjóðirnir mjög oft með eignarhald í fleiri en einum keppinauti á sama markaði.
43. Þessu fylgja fjölmörg álitaefni, s.s. áhrif þessa á samkeppni á viðkomandi mörkuðum, hvernig samkeppni er háttað á milli lífeyrissjóðanna þegar kemur að fjárfestingum og hvernig stjórnarhættir lífeyrissjóðanna og fyrirtækja í þeirra eigu eru. Getur þetta einnig vakið spurningar um hlutverk og vægi annarra minni fjárfesta sem starfa við hlið sjóðanna.
44. Í **öðru lagi** er ljóst að stærstu fjármálafyrirtæki Íslands og sjóðir og sjóðastýringarfyrirtæki á þeirra vegum hafa mikið vægi í íslensku atvinnulífi. Eins og lýst er í skýrslu [nr. 2/2021](#) hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði fyrirtækja sem hafa haft eignatengsl við banka og sjóði á þeirra vegum og hefur mikið áunnist í þeim efnum. Ástæða er til að fylgjast grannt með þessu framvegis.
45. Í **þriðja lagi** liggur fyrir að aðstæður í sjávarútvegi hafa skapað forsendur fyrir öflugum fyrirtækjum sem oft skila góðri arðsemi sem getur orðið þeim og eigendum þeirra grundvöllur til að fjárfesta í fyrirtækjum tengdum sjávarútvegi og á öðrum sviðum atvinnulífs. Ástæða er til þess að fylgjast með þessari þróun og áhrifum hennar á samkeppni.
46. Í **fjórða lagi** má nefna stjórnunar- og eignatengsl á tilteknum öðrum mörkuðum eða á meðal annarra hópa fjárfesta. Hér er t.d. ástæða til að fylgjast með stjórnunar- og eignatengslum sem stafa af minni aðilum sem oft fjárfesta í skjóli lífeyrissjóða og afla sér áhrifa umfram þau sem leiða myndu af fjárfestingu þeirra einni saman.
47. Að lokum er rétt að taka fram að ástæða er til þess að fylgjast með áhrifum erlendra fjárfestinga hér á landi. Oft eru þær til þess fallnar að breikka eignarhald og draga úr einsleitni. Mikilvægt er að rannsaka vægi slíkra jákvæðra áhrifa, um leið og fylgjast þarf með hvort eignarhald þeirra geti í einhverjum tilvikum dregið úr samkeppni.

### 3.7. Samkeppnismat og reglubyrði

48. Í nóvember árið 2020 kynntu stjórnvöld ítarlega skýrslu OECD þar sem gerð var grein fyrir samkeppnismati á lögum og reglum í byggingariðnaði og ferðaþjónustu. Í skýrslunni voru lagðar fram 438 tillögur til breytinga á lögum, reglum og annarri umgjörð. OECD áætlar að þessar breytingar geti leitt til þjóðhagslegs ábata sem nemi á ári um 1% af landsframleiðslu Íslands. Eftir miklu er að slægjast, t.d. til þess að draga úr byggingakostnaði, við þær aðstæður sem nú ríkja.
49. Samkeppniseftirlitið hefur í allmörg ár talað fyrir því að þessi aðferðafræði verði tekin upp við undirbúning á öllum nýjum lögum og reglum. Jafnframt er ástæða til þess að huga að gildandi



löggjöf á ýmsum mörkuðum, s.s. í landbúnaði og á fleiri sviðum. Með því væri hægt að efla viðkomandi greinar og skapa tækifæri til sóknar í stað varnar.

50. Rétt er hins vegar að hafa í huga að tillögum um að virkja samkeppni og draga úr reglubyrði verða líka að fylgja aðgerðir. Mikilvægt er að atvinnulíf og neytendur vinni með stjórnvöldum að því marki. Staðreyndin er sú að mörg ákvæði sem skapa reglubyrði og samkeppnishindranir hafa ratað í lög og reglur fyrir tilstilli hagsmunaafla á viðkomandi mörkuðum. Þessir aðilar geta séð sér hag í því að halda óbreyttu ástandi. Nefna má í þessu sambandi að ýmsar þeirra tillagna sem OECD hefur lagt fram til að virkja samkeppni og draga úr reglubyrði í byggingariðnaði mæta andstöðu þeirra starfsgreina sem í hlut eiga.
51. Við þær aðstæður getur tekið langan tíma að ná fram úrbótum. Því er mikilvægt að stjórnvöld og atvinnulíf sameinist í aðgerðum til að efla samkeppni. Samkeppniseftirlitið mun halda áfram að leita samstarfs um slíkar aðgerðir.

### 3.8. Öflug upplýsingamiðlun og kynning

52. Nýlegar kannanir sýna að mikil þörf er á því að efla þekkingu stjórnenda og neytenda á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 3/2020](#), *Þekking og viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála*, er gerð grein fyrir viðamikilli könnun sem m.a. mældi þekkingu á helstu ákvæðum samkeppnislaga.<sup>12</sup> Í ljós kom að einungis um 30-40% stjórnenda fyrirtækja töldu sig þekkja kjarnaákvæði samkeppnislaga mjög vel eða frekar vel.<sup>13</sup>
53. Þekking á evrópskum samkeppnisreglum og mögulegri beitingu þeirra hér á landi var enn lakari en einungis 8% stjórnenda töldu sig þekkja frekar vel eða mjög vel til evrópskra samkeppnisreglna, mögulegrar beitingar þeirra hér á landi og lögsögu framkvæmdastjórnar ESB og Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).
54. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 1/2019](#), *Viðhorf almennings til samkeppnismála*,<sup>14</sup> var gerð grein fyrir könnun sem Samkeppniseftirlitið lét gera á meðal almennings. Könnunin leiddi í ljós að almenningur hér á landi er meðvitaður um þýðingu samkeppnislaga fyrir hagsmuni sína og þekkir að ýmsu leyti betur til samkeppnismála heldur en almenningur gerir að meðaltali í löndum Evrópusambandsins. Hins vegar sýnir könnunin einnig að full ástæða er til þess að efla þekkingu almennings á samkeppnisreglum, ekki síst yngri hópa.
55. Samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga [nr. 44/2005](#) er Samkeppniseftirlitið málsvari þeirra markmiða sem felast í lögnum og þar með málsvari virkrar samkeppni. Við síðustu breytingar á samkeppnislögum var hnykkt á þessu hlutverki Samkeppniseftirlitsins.<sup>15</sup> Breyting á markmiðsákvæði laganna var skýrð svo í athugasemdum greinargerðar er fylgdi frumvarpi til laganna að með því væri áréttað að eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins væri „*að stuðla að umræðu og fræðslu um samkeppnismál og ábata virkrar samkeppni fyrir atvinnulíf og neytendur.*“<sup>16</sup> Eru þessar áherslur einnig í samræmi við markmið sem sett hafa verið fram í fjármálaáætlun á málefna sviði eftirlitsins, sbr. kafla 7 hér á eftir.

<sup>12</sup> <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/Thekking-og-vidhorf-stjornenda-islenskra-fyrirtaekja-til-samkeppnismala.pdf>

<sup>13</sup> Til kjarnaákvæða í þessu sambandi teljast ákvæði 10. gr. um bann við samráði, 11. gr. um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, 16. gr. um heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar og 17. gr. um samrunaefntirlit.

<sup>14</sup> <https://www.samkeppni.is/media/pistlar/Rit-nr.-1-2019.pdf>

<sup>15</sup> Lög nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005.

<sup>16</sup> Frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum, þingskjal 1029 – 610. mál, <https://www.althingi.is/altext/pdf/150/s/1029.pdf>



56. Með allt framangreint í huga hefur Samkeppniseftirlitið eflt upplýsingamiðlun sína á þessu ári. Fyrirhugað er að efla þetta hlutverk enn frekar, með reglubundinni miðlun upplýsinga á heimasíðu og samfélagmiðlum, útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasiðum<sup>17</sup> um ýmis málefni og samtali við stjórnvöld, neytendur og atvinnulíf.

### 3.9. Samandregnar áherslur á einstökum verkefnasviðum

57. Hér að framan eru reifaðar mikilvægar áskoranir sem íslenskt efnahagslíf, fyrirtæki og neytendur standa frammi fyrir og varða samkeppnisstefnu stjórnvalda. Jafnframt er gerð grein fyrir megináherslum Samkeppniseftirlitsins í þessu sambandi.
58. Með hliðsjón af framangreindu eru hér á eftir dregnar saman helstu áherslur stjórnar á einstökum verkefnasviðum. Áherslurnar eru lagðar til grundvallar við ákvarðanir um rannsóknir, upplýsingamiðlun, þátttöku í umræðu um samkeppnismál o.fl., ekki síst við forgangsröðun verkefna. Hafa ber þó í huga að áherslur ráðast óhjákvæmilega af þeim erindum sem berast eftirlitinu og aðstæðum sem upp koma, en þær geta breyst fyrirvaralítið.
59. Samandregið mun Samkeppniseftirlitið leggja áherslu á að fylgjast með samkeppni og taka á samkeppnishindrunum á eftirfarandi sviðum (sbr. tilvísun í umfjöllun hér að framan þegar það á við):

1	Bann við samkeppnishömlum	Málsgr.
1.1	Vísbendingar um brot á samkeppnislögum sem birst geta í hækkuðum verðs til neytenda, s.s. á dagvörumörkuðum. Leita samstarfs við hagsmunasamtök neytenda í eftirliti með þessu.	24-25
1.2	Samkeppni á flutningamarkaði og flutningum til og frá landinu.	26
1.3	Íslenskir neytendur njóti ábata af tækninýjungum og auknu framboði stafrænnar þjónustu. Taka á samkeppnishindrunum á þessu sviði, m.a. á grundvelli markaðsrannsóknarheimilda.	27 - 31
1.4	Vísbendingar um samkeppnishindranir sem tefja aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar og auka sjálfbærni, þ.á m. á vettvangi orkuskipta og raforkumarkaðar.	32 - 34
1.5	Háttsemi fyrirtækja á fjarskipta- og fjármálamörkuðum og uppbygging og viðhald innviða á þessu sviði.	38 - 39
1.6	Hindranir í ferðaþjónustuinnviðum í eigu hins opinbera, s.s. rekstri Keflavíkurflugvallar.	35 - 38
1.7	Samráð í tilboðsgerð vegna útboða hins opinbera.	37
2	Samþjöppun og samrunar	
2.1	Samþjöppun á neytendamörkuðum þar sem hún er þegar mikil, s.s. á dagvörumörkuðum, fjármálamörkuðum, fjarskiptum og lyfsölu.	18
2.2	Veltulitlir markaðir þar sem samþjöppun getur verið sérstaklega skaðleg og samrunar undir veltumörkum sem kunna að vera skaðlegir.	18
3	Stjórnunar- og eignatengsl	
3.1	Vægi lífeyrissjóða, fjármálafyrirtækja og sjávarútvegsfyrirtækja í íslenskum atvinnurekstri.	42 - 45

<sup>17</sup> Sjá t.d. nýlega leiðbeiningarsíðu um hagsmunasamtök fyrirtækja og samkeppnisreglur: <https://www.samkeppni.is/malefni/ologmaett-samrad/hagsmunasamtok-fyrirtækja-og-samkeppnisreglur/>



	3.2	Kerfisbundin yfirsýn Samkeppniseftirlitsins yfir eigna- og stjórnunartengsl.	40 - 41
<b>4</b>	<b>Opinberar samkeppnishindranir og þátttaka hins opinbera í atvinnulífi</b>		
	4.1	Kraftar samkeppninnar verði betur nýttir til þess að styrkja og efla innviði á forræði hins opinbera, s.s. með vandaðri útboðum.	36
	4.2	Eftirfylgni vegna samkeppnismats OECD á regluverki í ferðþjónustu og byggingarmarkaði.	48
	4.3	Mikilvægi samkeppnismats á fleiri mörkuðum, s.s. landbúnaði.	49
	4.4	Mikilvægi samkeppnishvetjandi útboða og leiðbeining um hættur samráðs við tilboðsgerð í tengslum við fjárfestingarverkefni stjórnvalda.	37
	4.5	Leiðir til að auka virkni samkeppni í heilbrigðisþjónustu og tala fyrir að þeim sé fylgt.	35
<b>5</b>	<b>Aðstæður á samkeppnismörkuðum - Markaðsrannsóknir</b>		
		Þróun stafrænna markaða og beiting e.a. heimilda c-liðar 16. gr. samkeppnislaga til að tryggja að neytendur njóti ábata af stafrænni þróun og opnun markaða.	27-31
	5.1	Þarfagreining markaðsrannsókna á neytendamörkuðum þar sem samþjöppun eða eigna- og stjórnunartengsl eru mikil.	18 og 42 - 45
<b>6</b>	<b>Upplýsingamiðlun og kynning</b>		
	6.1	Reglubundin miðlun upplýsinga um samkeppnismál á heimasíðu, samfélagsmiðlum, með útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningarsíðum o.fl.	56
	6.2	Þekking stjórnenda fyrirtækja á samkeppnislögum, þ. á m. í ýmsum þjónustu- og framleiðslugreinum þar sem ætla má að þekking á samkeppnisrétti sé lítil.	52 - 53
	6.3	Þekking almennings á samkeppnislögum.	54
	6.4	Viðhorfskannanir til að mæla afstöðu til samkeppnismála og þekkingu á samkeppnislögum.	52 - 54

#### 4. Innri ferli – gæði og yfirsýn

60. Samkeppniseftirlitið vinnur sífellt að því að bæta innri ferli og starfsaðferðir með það fyrir augum að gera starf þess skilvirkara, auka yfirsýn yfir ástand samkeppnismála og tryggja gæði úrlausna. Greina má áherslur Samkeppniseftirlitsins í þrjá meginþætti.
61. **Í fyrsta lagi** er Samkeppniseftirlitið að huga að breytingum á meðferð mála. Á síðastliðnu ári hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að auka skilvirkni við meðferð samrunamála. Um síðustu áramót tóku nýjar reglur eftirlitsins um meðferð samrunamála gildi, eftir ítarlegt samráð við hagsmunaaðila. Með reglunum og breytingum á verklagi er samrunaaðilum sem undirbúa mál sín vel gefið aukið tækifæri til þess að fá skjótari úrlausn, samhliða því að skilvirkni við meðferð mála eykst. Eftirlitið mun halda áfram á þessari braut og m.a. taka tillit til yfirstandandi úttektar Ríkisendurskoðunar á þessu sviði.
62. Á næsta ári mun eftirlitið gera breytingar á málsmeðferðarreglum á öðrum verkefnasviðum, þ.á m. á vægðarreglum eftirlitsins.



63. Við framangreinda vinnu er annars vegar horft til reynslu af meðferð mála undanfarin ár, þar sem reynt hefur á fjölmarga þætti málsmeðferðar, bæði fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum, auk þess sem umboðsmaður Alþingis hefur tekið kvartanir til athugunar og sett fram ábendingar. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið einnig sett sér mælanleg markmið, s.s. um aldur mála og gæði ákvarðana, sem nýtast í frekari mótun verklags. Þá hefur eftirlitið stofnað til samtals við fyrirtæki og ráðgjafa þeirra um reynslu þeirra af meðferð mála hjá eftirlitinu.
64. **Í öðru lagi** hefur Samkeppniseftirlitið unnið að því að styrkja upplýsingatækniugjörð sína verulega. Þannig vinnur eftirlitið að mótun rafrænnar samskiptagáttar sem miðar að því að auka skilvirkni eftirlitsins og yfirsýn fyrirtækja yfir sín mál. Mun gáttin m.a. nýtast sem gagnaherbergi við vinnslu mála. Þarfagreiningu er lokið og er stefnt að því að opna gáttina á árinu 2022.
65. Þá vinnur eftirlitið að því að styrkja kerfisbundna yfirsýn yfir eigna- og stjórnunartengsl. Á þessu ári hefur verið leitað samstarfs um þessi málefni við Seðlabanka Íslands og Fiskistofu. Stefnt er að því að ljúka þarfagreiningu á verkefnum á árinu 2022. Samhliða mun eftirlitið greina stjórnunar- og eignatengsl á tilteknum sviðum, að hluta til sem tilraunaverkefni í mótun kerfisbundinnar yfirsýnar.
66. **Í þriðja lagi** stefnir Samkeppniseftirlitið áfram að því að styrkja samskipti og samstarf við aðrar stofnanir sem fylgjast með einstökum mörkuðum og neytendamálum, eða hafa með höndum stjórn efnahagsmála eða rannsókn efnahagsbrota. Eðli máls samkvæmt er eftirlitið í samskiptum við allmargar stofnanir við úrlausn mála er varða atvinnulífið. Því er mikilvægt að tryggja að Samkeppniseftirlitið sé í góðum tengslum við þessar stofnanir og sé jafnframt í stakk búii til að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart þeim, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Jafnframt er eftirlitið vakandi fyrir tækifærum til þess að auka flæði þekkingar milli stofnana, bæta málsmeðferð og auka hagræði í rekstri. Á árinu 2019 setti Samkeppniseftirlitið fram ramma fyrir samskipti og samstarf við nokkrar lykilstofnanir.
67. Samandregnar áherslur stjórnar á þessu sviði eru eftirfarandi:

<b>6 Málsmeðferð – skilvirkni og árangur</b>		
6.1	Eftirfylgni og endurmat í tengslum við nýlegar breytingar á reglum um tilkynningu samruna og verklagi við úrlausn samrunamála.	61
6.2	Endurskoðun á almennum reglum um málsmeðferð og verklag, með hliðsjón af lagabreytingum og fenginni reynslu.	62
6.3	Endurskoðun á vægðarreglum, með hliðsjón af lagabreytingum og fenginni reynslu.	62
6.4	Endurskoðun á framsetningu ákvarðana með það fyrir augum að gera þær eins aðgengilegar fyrir markaðsaðila og endurskoðunaraðila og kostur er.	56
<b>7 Tæknilausnir og upplýsingakerfi</b>		
7.1	Innleiðing stafrænnar samskiptagáttar.	64
7.2	Mótun tæknilausna við kerfisbundið eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.	65
<b>8 Samstarf við lykilstofnanir</b>		
8.1	Styrkja áfram samstarf við aðrar stofnanir.	66



## 5. Mannauður – hæfasta fólkið

68. Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á að skapa gefandi vinnuumhverfi sem er eftirsóknarvert fyrir vel menntað og reynt starfsfólk. Kappkostað er að starfsfólk búi við sveigjanleika sem taki tillit til einstaklingsbundinna þarfa og gefi tækifæri til starfsþróunar jafnframt því sem gerðar eru kröfur um árangur. Auk þess er mikilvægt að stuðla að stöðugleika sem styður við stofnanaminni eftirlitsins.
69. Þá hefur Samkeppniseftirlitið lagt sig eftir því að efla samskipti við sérfræðinga annarra stofnana, utanaðkomandi sérfræðinga og fræðimenn, bæði innanlands og utan, með það að markmiði að byggja upp víðtæka þekkingu og reynslu sem nýtist við úrlausn samkeppnismála.
70. Mikilvægt er að eftirlitið búi yfir breiðri starfsreynslu og menntun á sviði samkeppnisréttar og samkeppnismála. Undanfarið hefur teymisvinna verið eflað, ásamt því sem unnið er að styrkingu hagfræðiteymis innan eftirlitsins, en það er mikilvægt til þess að takast á við áskoranir sem tengjast þróun markaða sem raktar eru hér að framan.
71. Einnig er áformað að styrkja enn frekar svigrúm eftirlitsins til vinnslu mála með því að efla þann hóp sérfræðinga sem rekur mál hjá eftirlitinu (e. case handling).
72. Samandregnar áherslur stjórnar á þessu sviði eru eftirfarandi:

9	Styrking mannauðs		
	9.1	Sterkt hagfræðiteymi.	70
	9.2	Sterkur hópur sérfræðinga sem stýra málum (e case-handling).	71
	9.3	Tengsl við fræðasamfélagið og aðrar stofnanir, m.a. með það að markmiði að efla aðgang að sérfræðiþekkingu á ólíkum sviðum.	69-70

## 6. Fjármál

73. Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á að nýta vel þá fjármuni sem stofnunin fær og miðar markviss stefnumörkun og forgangsröðun mála að því marki.
74. Stofnunin hefur í samtali við ráðuneyti og fjárveitingarvaldið lagt á það áherslu að tryggja þurfi meiri sveigjanleika í fjármálum stofnunarinnar. Þörfin tengist ekki síst samrunamálum. Stofnunin hefur eðli máls samkvæmt ekki stjórn á því hversu mörg samrunamál berast og er henni skylt að afgreiða þau innan lögákveðins tímaramma. Samrunamál geta verið afar umfangsmikil og miklir hagsmunir bæði fyrirtækja og samfélags eru tengdir því að úr þeim sé leyst hratt og vel. Óhjákvæmilega biða önnur úrlausnarefni á meðan. Brýnt er að bæta úr þessu.
75. Samkeppniseftirlitið verður enn fremur að vera í stakk búið til þess að mæta nýjum áskorunum. Hér að framan er fjallað um mikilvægi þess að eftirlitið hafi möguleika á því að beita sér gagnvart stafrænum fyrirtækjum, þ.á m. stóru erlendu tæknifyrirtækjunum. Mikilvægt er t.d. að eftirlitinu verði tryggt nægilegt rekstrarsvigrúm til þess að beita markaðsrannsóknarheimildum sínum á þessu sviði, en eins og rakið er í kafla 3.3 hér að framan eru nágrannalönd að huga að styrkingu samkeppniseftirlits með markaðsrannsóknarheimildir íslenskra og breskra samkeppnislaga í huga.
76. Á sama hátt er mikilvægt að eftirlitið leggi lóð á vogarskálar í aðgerðum sem tengjast sjálfbærni, orkuskiptum og öðrum aðgerðum til þess að bregðast við hlýnun jarðar.



77. Sömuleiðis er mjög mikilvægt, þegar útboðum er beitt, að vinna gegn hvers konar samráði í tilboðsgerð. Víðast erlendis er samráð í tilboðsgerð (e. bid-rigging) á meðal algengustu samkeppnislagabroti. Hér á landi er fátítt að Samkeppniseftirlitinu berist vísbendingar um slíkt brot frá opinberum tilboðsgjöfum. Mikilvægt er að skapa eftirlitinu svigrúm til þess að efla eftirlit með þessu, m.a. með nýtingu tölfræðigreininga og gervigreindar.
78. Samandregnar áherslur stjórnar á þessu sviði eru eftirfarandi:

11	Sveigjanleiki í fjármálum		
11.1	Aukið rekstrarsvigrúmi í rekstri, einkum til að bregðast við sveiflum í álagi við meðferð samrunamála.		74
11.2	Aukið rekstrarsvigrúm til verkefna sem miða að því að hraða aðgerðum gegn hlýnun jarðar.		34 og 76
11.3	Aukið rekstrarsvigrúm til að fylgjast með áhrifum stafrænnar verslunar og þjónustu á íslenska atvinnustarfsemi.		30, 31 og 75
11.4	Aukið rekstrarsvigrúm til þess að auka skilvirkni eftirlitsins með stafrænum samskiptum og stafrænu eftirliti.		37 og 77

## 7. Stefnunótun ríkisaðila – stefnumiðuð áætlun til þriggja ára

79. Umfjöllun þessa kafla felur í sér greinargerð um stefnumótun ríkisaðila sem eftirlitinu ber að koma á framfæri við ráðuneyti sitt á ári hverju.
80. Samkeppniseftirlitið er A-hluta stofnun og fellur undir *málefнасvið 16 – Markaðseftirlit o.fl.* Þá tengjast markmið Samkeppniseftirlitsins einnig öðrum málefнасviðum, einkum *málefнасviði 7 – Nýsköpun*, en virk samkeppni er drifkraftur nýsköpunar.
81. Í fjármálaáætlun eru málefнасviðum sett tiltekin markmið. Við mótun áherslna sinna, sbr. kafla 1-5 hér að framan, horfir stjórn Samkeppniseftirlitsins til þessara markmiða, en kappkostar einnig að búa svo um hnútana að áherslur eftirlitsins nýtist á sama hátt við mótun markmiða, áherslna og aðgerða í fjármálaáætlun. Hafa verður í huga í þessu sambandi að Samkeppniseftirlitinu er ætlað að njóta sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum og atvinnulífi.<sup>18</sup>
82. Í gildandi fjármálaáætlun eru á *málefнасviði 16* sett þrjú markmið sem snúa beint að Samkeppniseftirlitinu; tvö sem varða kjarnastarfsemi og eitt sem varðar rekstrarþætti. Markmiðin eru almenns eðlis, sem helgast annars vegar af framangreindu sjálfstæði en hins vegar af því að Samkeppniseftirlitið er svokallað „viðbragðseftirlit“ (ex post). Það að eftirlitinu er ætlað að geta brugðist við aðstæðum sem ókunnar eru við mótun fjármálaáætlunar, kallar á að sett séu markmið sem þrengja ekki að möguleikum eftirlitsins til að laga starfsemi sína sífellt að nýjum atvikum í atvinnulífinu.
83. Með hliðsjón af framangreindu er hér gerð grein fyrir framgangi settra markmiða í gildandi fjármálaáætlun. Um áherslur og stefnumótun er jafnframt vísað til umfjöllunar í köflum 2-6 hér að framan.
84. Fyrst verður gerð grein fyrir markmiðum er varða kjarnastarfsemi:

<sup>18</sup> Þetta sjálfstæði leiðir af lögmætri stofnanauppbyggingu Samkeppniseftirlitsins, hlutverk eftirlitsins samkvæmt lögum og alþjóðlegum viðmiðum sem m.a. birtast í tilskipun ESB nr. 1/2009, “to empower the competition authorities of Member States to be more effective enforcers (ECN+)”.



A. Kjarnastarfsemi					
A1: Markmið, mælikvarðar og aðgerðir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2020	Viðmið 2022	Viðmið 2024
Að stuðla að virkri samkeppni með því að stöðva brot og aðrar samkeppnishindranir og skapa með því skýrari forsendur fyrir starfsemi fyrirtækja (varnaðaráhrif/ leiðbeining) og bæta hag almennings	Ábati ákvarðana eftirlitsins reiknaður sem hlutfall af VLF, að meðaltali á 10 ára tímabili	Reiknað samkvæmt leiðbeiningum OECD út frá veltu fyrirtækja sem hafa sætt íhlutun	a.m.k. 0,5%	a.m.k. 0,5%	a.m.k. 0,5%
A1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf	Endir		
Rannsókn mála er varða ólögmætt samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, rannsókn samrunamála sem tilkynnt eru eftirlitinu og markaðsrannsóknir		Viðvarandi skv. lögum	Viðvarandi skv. lögum		
Skýringar					
<p>Miðað við gefnar forsendur og síðari úrlausnir Samkeppniseftirlitsins er litið svo á að umrætt markmið hafi verið uppfyllt.</p> <p>Á árinu 2020 ákvað Samkeppniseftirlitið að kafa dýpra í framangreint ábatamat. Sérstaklega var ákveðið að taka tvennt til nánari athugunar: Annars vegar var ákveðið að rýna betur í þær veltuupplýsingar fyrirtækja sem lágu til grundvallar matinu, m.t.t. þess á hvaða starfsþætti viðkomandi fyrirtækja íhlutunin hafði áhrif. Hins vegar var ákveðið að bæta við ábatamatið áhrifum af íhlutun í samrunámálum. Vinna þessi er á lokastigi og hefur eftirlitið í hyggju að kynna drög að umræðuskjali um þetta á næstu vikum.</p>					

A2: Markmið, mælikvarðar og aðgerðir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2020	Viðmið 2022	Viðmið 2024
Auka vægi samkeppnisreglna á vettvangi stjórnvalda og atvinnulífs	Viðhorf almennings til samkeppnismála	Sp. 06 í skýrslu 1/2019 (til hvers myndir þú leita vegna samkeppnis-hindrana	SE og ESA 78% (samanb. v. 15% ESB)	80%	85%
		Sp. 09 í skýrslu nr. 1/2019 (vitneskja um eftirlitið	79% (samanb. v. 50% ESB)	80%	85%
	Viðhorf stjórnenda til samkeppnismála	Könnun sbr. skýrslu nr. 3/2020	Skortur á þekkingu	Bæting	Bæting
A1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf	Endir		





Samkeppniseftirlitið hefur gripið til aðgerða til þess að efla upplýsingamiðlun og fræðslu á heimasíðu, samfélagsmiðlum og víðar. Útbúin hafa verið fræðslumyndbönd sem kynnt verða á árinu 2022.	2021	2024
Skýringar		
Stefnt er að því að framkvæma nýjar kannanir á árinu 2022 og 2023. Mælikvarðar eru í frekari mótun.		

85. Næst verður vikið að markmiðum er varða rekstrarþætti. Liður í stefnumörkun Samkeppniseftirlitsins er að styrkja sífelld umgjörð eftirlitsins, með það að markmiði að tryggja faglegar og tímanlegar úrlausnir. Forsenda árangursríks samkeppniseftirlits er þekking á samkeppnisrétti, þekking á atvinnulífinu og reynsla af beitingu samkeppnislaga sem byggst hefur upp á löngum tíma. Samkeppniseftirlitið reiðir sig því fyrst og fremst á gott starfsfólk, góða umgjörð sem styður við starfsfólkið og skýra ferla og starfsheimildir.

B1: Rekstrarþættir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2020	Viðmið 2022	Viðmið 2024
Tryggja faglegar og tímanlegar úrlausnir (til fyllingar markmiðum A1)	Hlutfall mála staðfest að öllu leyti eða hluta til (og frávísun) fyrir áfrýjunarnefnd	Niðurstöður áfrýjunarnefndar, m.v. 5 ára hlaupandi tímabil	100%	75-90%	75-90%
	Hlutfall af heildarfjölda stjórnsmála við áramót, sem stofnuð eru á þar síðasta ári eða fyrr	Upplýsingar úr reglulegri stöðutöku	32%	20%	20%
B1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf		Endir	
B1.1: Rýna og styrkja málsmeðferðarreglur, verkferla og umgjörð		2021		2022	
B1.2: Mótun rafrænnar samskiptagáttar		2021		2022	
B1.3: Mótun umjarðar sem veitir betri yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl (þarfagreining, undirbúningur og innleiðing)		2021		2023	
Skýringar					
Öll framangreind verkefni eru vel á veg komin. Nýjar reglur um málsmeðferð í samrunamálum hafa verið settar og verklagi breytt. Breytingar á öðrum málsmeðferðarreglum eru í undirbúningi. Þarfagreiningu fyrir rafræna samskiptagátt er lokið og innleiðing að hefjast. Samstarf er hafið við tvær stofnanir um stjórnunar- og eignatengsl og þarfagreining stendur yfir.					