

Ársskýrsla 2020



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Ársskýrsla Samkeppniseftirlitsins 2020

Útgefandi:

Samkeppniseftirlitið

Borgartúni 26

125 Reykjavík

Sími: 585 0700

samkeppni@samkeppni.is

www.samkeppni.is

Hönnun og umbrot: Samkeppniseftirlitið

Ljósmyndir: Canva

Efnisyfirlit

1. Ávörp stjórnarformanna.....	4
2. Inngangur forstjóra.....	5
3. Áherslur Samkeppniseftirlitsins.....	6
4. Árið 2020 í tölum	8
5. Talað fyrir virkri samkeppni á árinu	12
6. Rannsóknir og verkefni á árinu.....	16
7. Helstu úrlausnir áfrýjunarnefndar og dómstóla á árinu.....	20
8. Prófun á úrlausnum Samkeppniseftirlitsins	22
9. Yfirlit yfir stjórnvaldssektir	27
10. Samkeppnishæfni og staða samkeppnislöggjafar	29
11. Erlent samstarf	32
12. Samstarf við lykilstofnanir	35
13. Ársreikningur	37

Stjórn Samkeppniseftirlitsins:



- Sveinn Agnarsson, formaður
- Katrín Helga Hallgrímsdóttir
- Hafsteinn Þór Hauksson

Varamenn í stjórn:

- Ragnhildur Jónsdóttir
- Helga Reynisdóttir
- Heimir Skarphéðinsson

Æðstu stjórnendur:

- Páll Gunnar Pálsson, forstjóri
- Ásgeir Einarsson, aðstoðarforstjóri
- Valur Þráinsson, aðalhaf fræðingur



Kristín Haraldsdóttir
stjórnarformaður Samkeppniseftirlitsins 2017-2021

Þegar horft er um öxl til ársins 2020 má segja að þunginn í eftirliti stofnunarinnar hafi, líkt og undanfarin ár, lotið að rannsóknum á ólögum samráði og samrunum fyrirtækja. Covid-faraldurinn sem reið yfir í byrjun ársins setti talsvert mark á áherslu stofnunarinnar gagnvart stjórnvöldum og viðbrögðum þeirra við áhrifum faraldursins á efnahagslífið.

Samkeppniseftirlitið talaði skýrt gegn hvers konar verndarstefnu og sértækum aðgerðum fyrir einstök fyrirtæki á kostnað annarra. Leita þyrfti almennra leiða til að styðja við atvinnulífið en besta leiðin til að hraða endurreisn atvinnulífsins væri að efla samkeppni og samkeppnishæfni atvinnulífsins. Þessi sjónarmið eiga í raun alltaf við en sérstök þörf var á að minna á þau á tímum efnahagsþrenginga. Það fór vel á því að í lok ársins 2020 kom út skýrsla OECD um samkeppnismat á opinberu regluverki hér á landi á sviðum ferðaþjónustu og byggingariðnaðar.

Í henni komu fram niðurstöður greininga á samkeppnishindrunum vegna opinberra reglna og ábendingar um fjölmörg tækifæri til að bæta samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og efla samkeppni með breytingum á regluverki. Samkeppniseftirlitið tók virkan þátt í greiningarvinnunni og vakti í kjölfar útgáfu skýrslunnar athygli á mikilvægi þess að stjórnvöld nýttu tækifæri til úrbóta með endurskoðun regluverks og beittu aðferðafræði samkeppnimats á öðrum sviðum atvinnulífsins.

Þessi greiningarvinna og önnur reynsla og þekking sem stofnunin safnaði á árinu 2020 nýttist vel við mótun áherslna stjórnar Samkeppniseftirlitsins fyrir árin 2021-2023.



Sveinn Agnarsson
stjórnarformaður Samkeppniseftirlitsins frá 2021

Virk samkeppni er ein veigamesta forsenda hagsældar. Samkeppni rekur fyrirtæki til að leita allra leiða til að draga úr kostnaði, ná fram sem mestu hagræði og minnka sóun, en um leið til að auka sem mest vöruframboð. Hún hvetur fyrirtæki til að bæta gæði framleiðslu og þjónustu og ýtir undir nýsköpun og þróun.

Markaðir sem einkennast af einokun eða fákeppni draga aftur á móti úr hagkvæmni í efnahagslífinu. Verð á slíkum mörkuðum er of hátt og framboð oft minna en heppilegt væri. Þessi sannindi hafa lengi legið fyrir og þau eru áréttuð í fyrstu grein samkeppnislaga, en þar kemur fram að markmið laganna sé að efla virka samkeppni og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiðinu á að ná með því að standa gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og með því að auðvelda nýjum fyrirtækum aðgang að mörkuðum.

Samkeppnislögum var breytt í júlí 2020 og þá m.a. bætt við fyrstu grein þeirra að markmiði laganna skyldi einnig ná fram með því að stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur. Með þessu var betur dregið fram hversu mikla hagsmuni neytendur hafa af virkri samkeppni á mörkuðum og hve mikilvægt sé fyrir almannahagsmuni að reynt sé með öllu móti að búa í haginn fyrir og hvetja til virkrar samkeppni á sem flestum sviðum, bæði í atvinnulífinu og í rekstri hins opinbera. Þannig má tryggja að öflug samkeppni haldi áfram að vera aflvaki framfara og betri lífskjara.

1. Ávörp stjórnarformanna



Páll Gunnar Pálsson
forstjóri Samkeppniseftirlitsins

Í þessari ársskýrslu er leitast við að varpa ljósi á starfsemi Samkeppniseftirlitsins á árinu 2020. Ársskýrslan er sú fyrsta sinnar tegundar um nokkurt skeið, en við forgangsröðun verkefna hefur eftirlitið kosið hin síðustu ár að rækta málsvarahlutverk sitt með útgáfu sértækari skýrslna um málefni sem hæst bera hverju sinni, fundum, ráðstefnum og leiðbeiningum.

Skýrslunni er ætlað að veita handhægan aðgang að því starfi sem fram fór á árinu. Í stað þess að vera hefðbundin frásögn af verkefnum eftirlitsins, veitir hún fremur aðgang að því sem eftirlitið hefur birt á heimasíðu sinni í rauntíma á árinu.

Það eru spennandi tímar framundan. Aukið vægi stafrænnar starfsemi, aðgerðir til að draga úr hlýnun jarðar, áskoranir við uppbyggingu innviða og ógnir sem neytendur standa frammi fyrir kalla á að Samkeppniseftirlitið sé árvökult í stafi sínu í þágu almennings.

2. Inngangur forstjóra

3. Áherslur Samkeppniseftirlitsins



Áherslur SE 2021 til 2023

Undir lok hvers árs mótar stjórn Samkeppniseftirlit3. sins áherslur stofnunarinnar til næstu þriggja ára. 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.

MARKMIÐ SAMKEPPNISLAGA

1. gr. samkeppnislaga

“

Að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta samfélagsins

”

Markmiði þessu skal ná með því að:

- Vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkum á frelsi í atvinnurekstri.
- Vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum.
- Auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila á markaðnum.
- Stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.

Áherslurnar liggja til grundvallar starfi Samkeppniseftirlitsins, þar á meðal forgangsöröðun verkefna. Þær eru kynntar fyrir ráðherra samkeppnismála.

[Áherslur Samkeppniseftirlitsins 2021-2023, frá 3. nóvember 2020](#)

STEFNUMIÐ SAMKEPPNISEFTIRLITSINS

SE stuðlar að virkri samkeppni almenningi til hagsbóta

VERKEFNI /AFRAKSTUR	Úrlausnir byggja á fagmennsku og áræðni
	Samkeppnishæfni viðskiptalífs og SE
	Öflug upplýsingamiðlun
INNRI FERLI	Vel rökstuddar niðurstöður
	Skilvirkur/eðlilegur málshraði
	Markviss verkefnastjórnun
	Yfirsýn yfir markaði og verkefni
MANNAUÐUR	Öflug starfsþróun
	Hvetjandi starfsandi
	Samkeppnishæf starfskjör
FJÁRMÁL	Fjárframlög styðji við markmið SE
	Samræmi milli fjárveitinga og útgjalda

4. Árið 2020 í tölum



Málafjöldi og ráðstöfunartími

Árið 2020 var annasamt hjá Samkeppniseftirlitinu. Eftirlitið vann að um 170 málum á árinu og tveimur þriðju þeirra lauk áður en árið var á enda. Til viðbótar fékk eftirlitið um 50 umsagnarbeiðnir frá Alþingi og um 30 erindi og umsagnarbeiðnir frá ráðuneytum og stofnunum.

Stjórnsýslumál sem unnið var að á árinu	172
<i>Par af lokið á árinu</i>	113
<i>Par af íhlutun</i>	23
Gagnaafhending og þess háttar	8
Mál sem lúta ekki hefðbundinni stjórnsýslumeðferð	27
Samskipti við Alþingi og stjórnvöld	81
Mál fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum	12

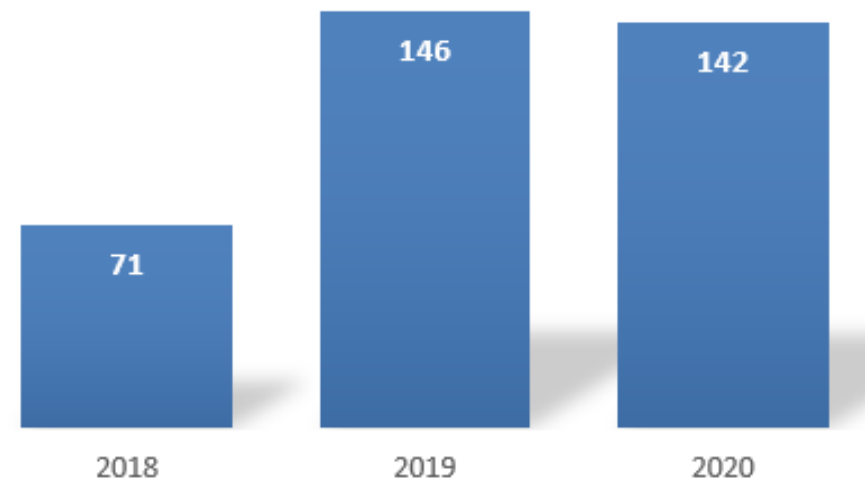
Samkeppniseftirlitið beitti íhlutun í 23 málum. Þar af lagði eftirlitið stjórnvaldssektir á fjögur fyrirtæki í þremur málum, samtals að fjárhæð

542 m.kr. Um var að ræða brot á sátt í tveimur tilvikum og ólögmett samráð í tveimur tilvikum.

Af þeim 26 samrunum sem til rannsóknar voru var einn samruni ógiltur og tveimur sett skilyrði. Tveir samrunar til viðbótar voru dregnir til baka eftir að frummat eftirlitsins hafði verið kynnt fyrir aðilum.

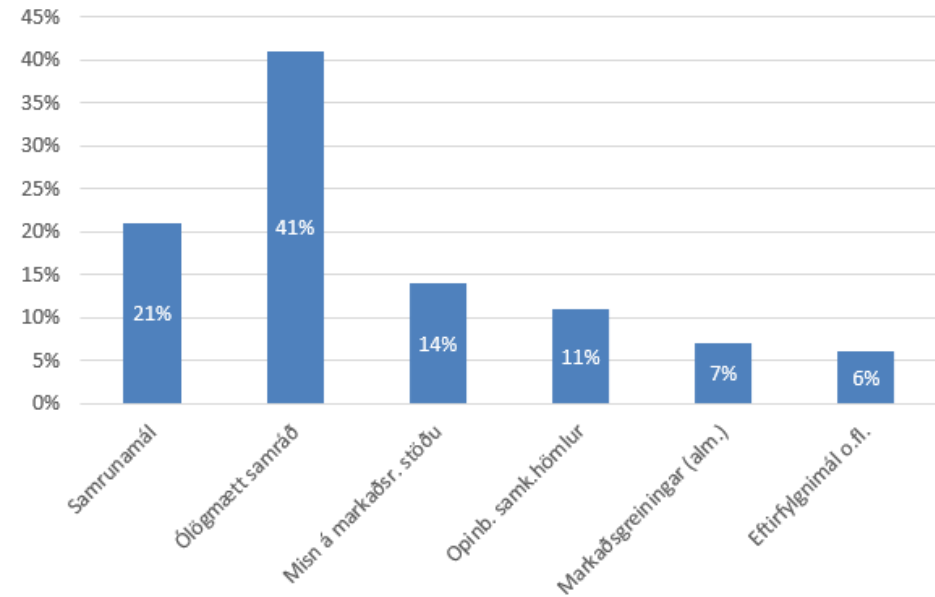
Önnur íhlutun varðaði einkum skilyrði sem sett voru fyrir undanþágu frá ólögmetu samráði eða fyrir samruna fyrirtækja.

Til viðbótar framangreindum málum bárust eftirlitinu 142 ábendingar, en þær eru skráðar og metið hvort þörf sé að aðhafast að svo stöddu. Á síðustu tveimur árum hafa eftirlitinu borist óvenju margar ábendingar.



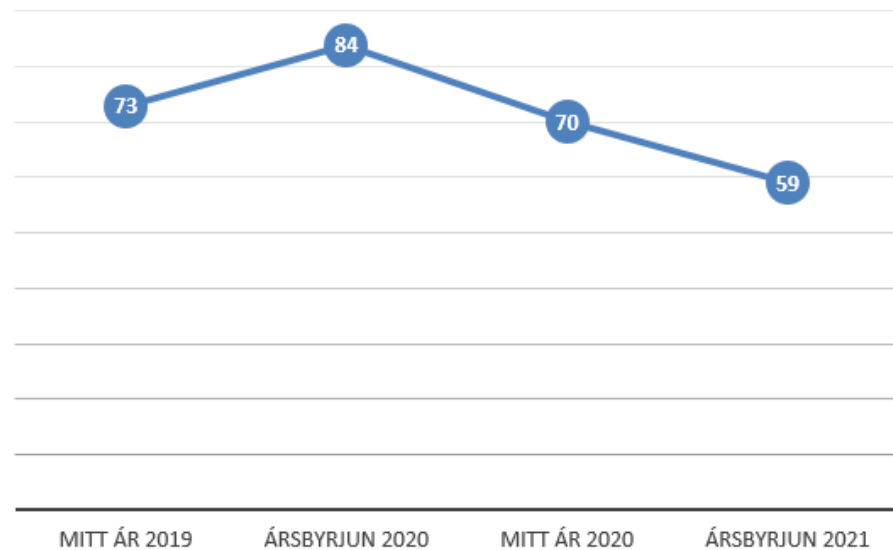
Samkeppniseftirlitið varði um 41% af ráðstöfunartíma sínum í rannsóknir á ólögmetu samráði. Rúmlega 20% tímans fór í rannsókn samrunamála, en álag vegna samrunamála ágerðist þegar leið á árið.

Meðferð samrunamála er háð lögbundnum tímafrestum og eru því óhjákvæmilega sett í forgang á kostnað annarra mála. Hafði eftirlitið ekki nægt ráðrúm á árinu til þess að sinna öðrum verkefnum, s.s. rannsóknum á banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, opinberum samkeppnishömlum og öðrum málum.



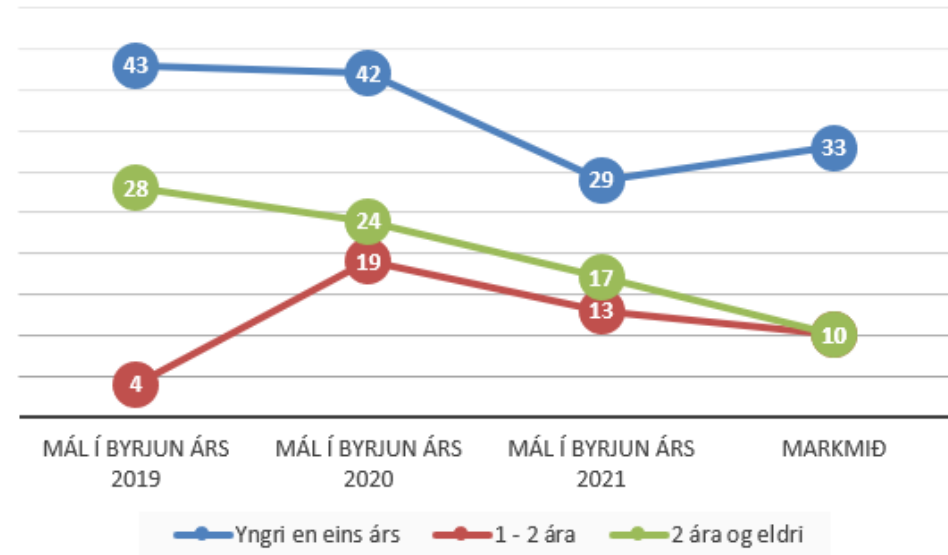
Til þess að halda meðferð mála í sem bestu horfi skiptir máli að ekki séu of mörg mál til meðferðar hverju sinni. Eftirlitið forgangsraðar því málum, en það þýðir að eftirlitið hafnar upptöku mála, gefur leiðbeiningar í stað þess að taka mál til rannsóknar, eða leggur mál niður án niðurstöðu.

Með hertari forgangsröðun mála fækkaði málum til meðferðar úr 84 í upphafi árs 2020 í 59 í upphafi árs 2021.



Þekkt er, hérlendis eins og í nágrannalöndunum, að meðferð samkeppnismála getur verið tímafrek. Miklar kröfur til meðferðar mála, viðbrögð fyrirtækja við rannsóknum, flækjustig mála og rekstrarsvigrúm samkeppniseftirlita hafa áhrif á það hversu langan tíma rannsókn máls tekur.

Með þetta í huga hefur Samkeppniseftirlitið sett sér mælikvarða um aldur mála. Um áramótin 2020-2021 voru 29 mál til meðferðar sem stofnað var til á undanliðnu ári, 13 mál höfðu verið til meðferðar í eitt til tvö ár og 17 höfðu verið lengur til meðferðar, en markmiðið er að á hverjum tíma séu ekki fleiri en 10 mál eldri en tveggja ára.



Á árinu 2020 hafði Samkeppniseftirlitið á að skipa 27 ársverkum. Þar er meðtalin vinna við samkeppnismat OECD á lögum og reglum í ferðapjónustu og byggingariðnaði, en eftirlitið lánaði starfsmenn til verksins.

Meðalaldur starfsmanna var 40,5 ár og hlutfall karla og kvenna var tæplega 60% á móti rúmlega 40%. Um 55,6 prósent starfsmanna voru lögfræðingar, um 25,9% hagfræðingar, 7,4% viðskiptafræðingar og 11,1% með aðra menntun.

Aldur	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	Samtals
KK	3	6	0	6	1	16
KVK	3	3	2	3	0	11
Samtals	6	9	2	9	1	27



5. Talað fyrir virkri samkeppni á árinu





Málsvarahlutverk Samkeppniseftirlitsins

Á meðal hlutverka Samkeppniseftirlitsins er að vera málsvari þeirra markmiða sem fram koma í 1. gr. samkeppnislaga. Þetta hlutverk Samkeppniseftirlitsins var áréttað af löggjafanum á árinu 2020, en í frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum, sem varð að lögum nr. 103/2020, er tekið fram að eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins sé að stuðla að umræðu og fræðslu um samkeppnismál og ábata virkrar samkeppni fyrir atvinnulíf og neytendur.

Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið einnig það hlutverk að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

Á meðal verkefna sem varða málsvarahlutverk Samkeppniseftirlitsins má nefna fundi og ráðstefnur, skýrslur, pistla, umsagnir, auk birtingu fréttar, leiðbeininga og upplýsingasíðna á vef Samkeppniseftirlitsins, samkeppni.is, svo eitthvað sé nefnt. Hér er stiklað á stóru yfir verkefni ársins.

Fundir og ráðstefnur

Júní Samtal um samkeppni, fjölsótt [vefráráðstefna Samkeppniseftirlitsins um samkeppnismál](#), þar sem fjallað var um viðbrögð við COVID-19 og verndarstefnu sem fylgt geta efnahagserfiðleikum í heiminum. Frummælendur voru virtir fræðimenn beggja vegna Atlantshafsins.



Nóvember Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra stóð fyrir opnun [kynningarfundis um niðurstöður samkeppnismats OECD](#) á lögum og reglum í ferðaþjónustu og byggingariðnaði. Samkeppniseftirlitið tók þátt í kynningunni.

Desember Samtal um samkeppni, [opinn umræðufundur](#) þar sem kynnt voru drög að leiðbeiningum um undantekningar frá banni við samráði og kallað eftir umræðu og umsögnum.

Desember Samtal um samkeppni, [opinn umræðufundur](#) um drög að nýjum reglum um meðferð samrunamála. Reglurnar tóku svo gildi um í lok ársins.

Skýrslur



- Febrúar** [Skýrsla nr. 1/2020, Samstarf eða samkeppni? – Uppbygging fjarskiptainnviða](#). Fjallað um þýðingu samkeppni í rekstri og uppbyggingu fjarskiptainnviða, stefnumörkun í löndunum í kringum okkur o.fl.
- September** [Sameiginleg yfirlýsing norrænu samkeppniseftirlitanna](#) um stafræna markaði og þróun evrópskrar samkeppnislöggjafar.
- Desember** [Skýrsla nr. 3/2020, Þekking og viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála](#). Birtar ítarlegar niðurstöður könnunar sem Samkeppniseftirlitið fékk MMR til að vinna.

Umsagnir



Samkeppniseftirlitið tók 50 umsagnarbeiðnir Alþingis til skoðunar, ásamt með um 30 umsagnarbeiðnum og erindum frá ráðuneytum og stofnunum.

Þegar eftirlitið telur þörf á að koma á framfæri athugasemdum eða ábendingum gefur eftirlitið formlegar umsögn og birtir á heimasíðu sinni. Á árinu birti eftirlitið opinberlega 17 slíkar umsagnir. Nefna má þessar:

- Janúar** [Umsögn um frumvarp til laga um fjölmiðla](#) (stuðningur við öflun og miðlun fréttu o.fl.) Bent á mikilvægi þess fyrir fjölræði og fjölbreytni að huga að minni fjölmiðlum.
- Janúar** [Umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaakstur](#). Bent á leiðir til að draga úr aðgangshindrunum.
- Maí** [Umsögn um frumvarp til laga um svæðisbundna flutningsjöfnun](#). Hvatt til þess að hugað sé betur að úrfærslum og settar fram athugasemdir.
- Maí** [Umsögn um breytingar á samkeppnislögum](#). Fjallað um fyrirhugaðar breytingar og bent á fleiri leiðir til að efla samkeppnislög.
- September** [Umsögn um ríkisaðstoð til handa Ícelandair](#). Bent á mikilvægi þess að huga að samkeppnisstöðu keppinauta Ícelandair á fjölbreyttum sviðum ferðaþjónustu.
- Desember** [Drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum til einföldunar regluverks](#). Bent á mikilvægi þess að fylgja eftir nýlegum niðurstöðum úr samkeppnismati OECD á regluverki ferðaþjónustu og byggingariðnaðar.

Upplýsingasiður og leiðbeiningar



- Janúar** [Samkeppni á leigubílamarkaði](#). Samantekt umsagna og álita sem Samkeppniseftirlitið hefur sent frá sér á árunum 2007 – 2020.
- Mars** [Beiting samkeppnisreglna og samkeppniseftirlits í efnahagserfiðleikum vegna COVID-19](#). Leiðbeint um samstarf keppnauta og undanþágur, fjallað um hvað hægt sé að læra af bankahruninu, áherslur samkeppnisyrvalda og fleira.
- Mai** [Breytingar á samkeppnislögum](#). Umsagnir Samkeppniseftirlitsins og ýmis gögn sem nýtast geta við umfjöllun um hugsanlegar lagabreytingar.
- Júlí** [Kynning á breyttu verklagi í samrunamálum](#), þar sem aukin áhersla er lögð á forviðræður og stöðufundi. Þessar breytingar rötudu síðan inn í [nýjar reglur um meðferð samrunamála](#) í lok ársins.
- Desember** [Leiðbeiningar um undantekningar frá banni við samráði](#). Ítarleg leiðbeining um sjálfsmat fyrirtækja, í kjölfar breytinga á samkeppnislögum.

Pistlar



- Janúar** Pistill aðahagfræðings um reynslu Breta af markaðrannsóknnum og aðgerðum á grundvelli þeirra.
[Lærum af Bretum](#)
- Mars** Pistill aðahagfræðings um áskoranir sem fylgja stafrænum viðskiptum og starfsemi stórra tækniyrirtækja.
[Samkeppniseftirlit í breyttum heimi](#)
- Mars** Pistill forstjóra þar sem gefið er yfirlit yfir fjölda tilkynntra samruna í ferðabjónustu frá byrjun árs 2017, meðferð þeirra og niðurstöður.
[Samrunar í ferðabjónustu](#)
- Apríl** Pistill forstjóra þar sem gerð er grein fyrir skipan og hlutverki óháðra kunnáttumanna og hvernig staðið var að skipun kunnáttumanns vegna sáttar Festi við Samkeppniseftirlitið.
[Eftirlit með sáttum og skipun kunnáttumanns](#)
- Apríl** Pistill aðahagfræðings um þýðingu samkeppni í kreppum og dýrkeypta reynslu þjóða af verndarstefnu.
[Samkeppni í kreppum](#)
- Júní** Pistill aðahagfræðings þar sem varpað er ljósi á stöðu Íslands samkvæmt ýmsum birtum mælikvörðun og tækifæri til að bæta samkeppnishæfni Íslands.
[Samkeppnishæfara Ísland](#)

6. Rannsóknir og verkefni á árinu



Meginhlutverk Samkeppniseftirlitsins er að fylgja eftir ákvæðum samkeppnislaga og stöðva samkeppnishindranir, s.s. brot á banni við ólögsmætu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu eða koma í veg fyrir að samrunar fyrirtækja hindri virka samkeppni.

Á árinu 2020 var fjöldi slíkra mála í meðferðar. Viðamestu rannsóknirnar á árinu vörðuðu möguleg brot á flutningamarkaði og samruna fyrirtækja. Á síðari hluta ársins jókst álag vegna samrunamála að nýju, einkum vegna stærri mála sem leidd voru til lykta á árinu 2021.

Þá settu verkefni tengd COVID-19 mark sitt á árið.

Hér er stiklað á stóru og í dæmaskyni nefnd nokkur verkefni sem fjallað var um á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins:



Janúar Samkeppniseftirlitið [samþykkir samruna Olís og Mjallar- Friggjar](#), en setur honum skilyrði sem ætlað er að tryggja jafnræði og jafnt aðgengi viðskiptavina að þjónustu Mjallar-Friggjar.

Febrúar [Leiðbeining og tilmæli vegna samstarfs keppinauta í fjarskiptainnviðum](#). Athugun vegna viljayfirlýsingar Símans, Sýnar og Nova um samningu og samstarf í fjarskiptainnviðum. Birt var minnisblað um athuginina, sem einnig var hluti af gögnum átakshóps ríkisstjórnarinnar um uppbyggingu innviða. Síðar var minnisblaðið birt sem skýrsla nr. 1/2020.



Mars [Tímabundin undanþága veitt sem gerði ferðaþjónustunni](#) betur kleift að bregðast við COVID-19. Undanþágunni voru sett skilyrði sem miðuðu að því að tryggja samkeppni.

Mars [Undanþága veitt fyrir samstarfi Sýnar, RÚV og Neyðarlínunnar](#) við uppbyggingu fjarskiptainnviða á höfuðborgarsvæðinu.

Mars [Íslandspóstur sektaður um fimm milljónir króna](#) fyrir brot á sátt. Fólust brotin annars vegar í því að Íslandspóstur óskaði ekki eftir samþykki Samkeppniseftirlitsins áður en rekstur dótturfélagsins ePósts ehf. var færður inn í Íslandspóst og sameining félaganna komst til framkvæmda og hins vegar í því að hafa látið hjá líða að endurskoða kjör á áður veittri lánsfjármögnun til ePósts.

Mars [Tímabundin undanþága veitt fyrir samstarfi keppinauta í innflutningi og dreifingu lyfja](#), sem miðaði að því að tryggja aðgengi að lyfjum á tímum COVID-19. Undanþágunni voru sett skilyrði til að tryggja samkeppni.

Mars [Tímabundin undanþága veitt fyrir samstarfi ferðaskrifstofa](#) sem miðaði að því að koma ferðamönnum til síns heima og takmarka tjón af völdum COVID-19. Skilyrði sett til þess að vernda samkeppni.

Mars [Tímabundin undanþága veitt fyrir samstarfi lánveitenda](#) til þess að fresta innheimtu skulda vegna COVID-19. Skilyrði sett til þess að vernda samkeppni.

Mars [Samruni Torgs ehf. og Frjálsrar fjölmiðlunar samþykktur](#), án íhlutunar.



Mars [Tímabundin undanþága veitt fyrir samstarfi Skeljungs og ODR](#) sem miðar að því að tryggja aðgang að eldsneyti í öllum byggðarlögum á tímum COVID-19. Samstarfinu sett skilyrði.

Mars [Tímabundin undanþága veitt fyrir samstarfi smærri lyfjaverslana](#) sem takmarkar hættu á því að keppinautum fækki og samkeppni minnki vegna COVID-19. Félagi atvinnurekenda einnig veitt undanþága frá banni 12. gr. samkeppnislaga. Undanþágunum sett skilyrði.

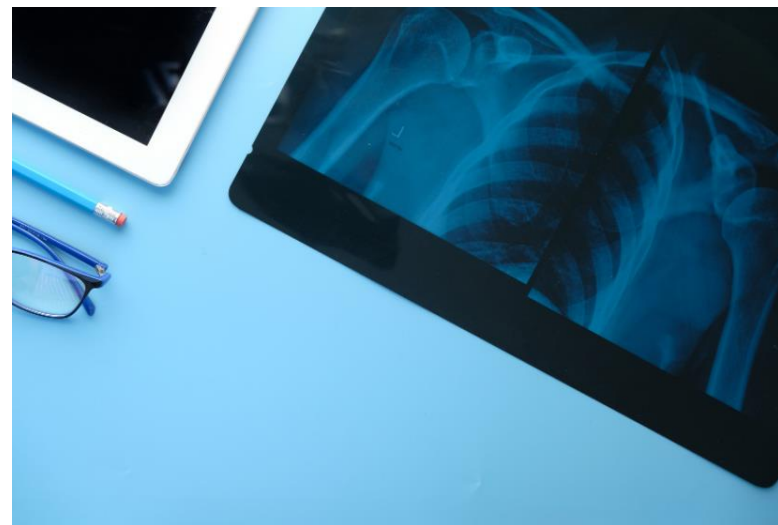
Apríl [Samruni móðurfélags Airport Associates og Suðurflugs ehf. samþykktur](#), án íhlutunar.



Maí [Síminn sektaður um 500 milljónir króna](#) fyrir brot á sáttum sem fyrirtækið hafði gert í fyrri málum. Til rannsóknar var verðmunur og ólík viðskiptakjör við sölu á Enska boltanum.

Júní [Tímabundin undanþága veitt fyrir samstarfi Kynnisferða og Airport Direct](#) á áætlunarleiðinni á milli Keflavíkuflugvallar og höfuðborgarsvæðisins, vegna aðstæðna tengdum COVID-19. Undanþágunni sett skilyrði.

- Júní** [Kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas á tilteknum eignum verktakafyrirtækisins Drafnarfells](#) samþykkt með skilyrðum. Skilyrðunum er ætlað að tryggja aðgengi keppinauta að fræsingarþjónustu.
- Júlí** [Kaup Festi á verslun Super1 að Hallveigarstíg samþykkt](#). Áður var veitt [undanþága](#) til þess að framkvæma samrunann.
- Júlí** [Pennanum gert að taka bækur Uglu í sölu](#) og tryggja málefnaleg viðskipti við bókaútgefendur. Hafði Penninn tekið bækurnar úr sölu og taldi eftirlitið óhjákvæmilegt að taka ákvörðun til bráðabirgða.
- Júlí** [Ölgerð Egils Skallagrímssonar hf. og Coca-Cola European Partners gera sátt við Samkeppniseftirlitið](#) þar sem fyrirtækin skuldbinda sig til að fylgja skilyrðum sem tryggja að nýir og smærri keppinautar verði ekki fyrir hindrunum í framstillingu á drykkjarvörum í hillum smásöluverslana. Greiddu fyrirtækin stjórnvaldssektir, samtals 37 milljónir króna.
- Júlí** [Tilmælum beint til Isavia um skipulag og gjalddöku af hópferðafyrirtækjum](#) á bílastæðum við Keflavíkurflugvöll.



- Ágúst** [Samruni Læknisfræðilegrar myndgreiningar ehf. og Íslenskrar myndgreiningar ehf. ógiltur.](#)
- Október** [Samruni Samhentra Kassagerðar og Kassagerðar Reykjavíkur samþykktur.](#) Við meðferð samrunans voru viðskiptunum breytt með hliðsjón af frummati eftirlitsins.
- Október** [Óskað eftir sjónarmiðum vegna fyrirhugaðs samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða.](#) Á árinu 2021 var samruninn samþykktur með skilyrðum, í kjölfar ítarlegrar rannsóknar.
- Desember** [Storytel AB dregur til baka samrunatilkynningu vegna kaupa félagsins á 70% hlut í Forlaginu.](#) Áður hafði Samkeppniseftirlitið birt samrunaaðilum andmælaskjal þar sem lýst var því frummati að samruninn myndi raska samkeppni.

7. Helstu úrlausnir áfrýjunarnefndar og dómstóla á árinu



Nokkur mál á vettvangi Samkeppniseftirlitsins voru til úrlausnar í áfrýjunarnefnd samkeppnismála og fyrir dómstólum.

Þetta má helst nefna:



Janúar [Áfrýjunarnefnd staðfestir þá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að aðhafast ekki frekar vegna kvörtunar Löngu ehf. í garð Landsvirkjunar.](#)

Janúar [Landsréttur hafnar kröfum Eimskip](#) um að dómstólar stöðvi rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðu ólögsmætu samráði fyrirtækisins við Samskip.

Mars [Áfrýjunarnefnd hafnar kröfum Festi um að felld verði úr gildi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins](#) er varðaði heimild óháðs kunnáttumanns til að afla sér sérfræðiaðstoðar.

Mars [Landsréttur staðfestir 480 milljóna króna sekt á Mjólkursamsöluna](#) vegna alvarlegra brota á samkeppnislögum.

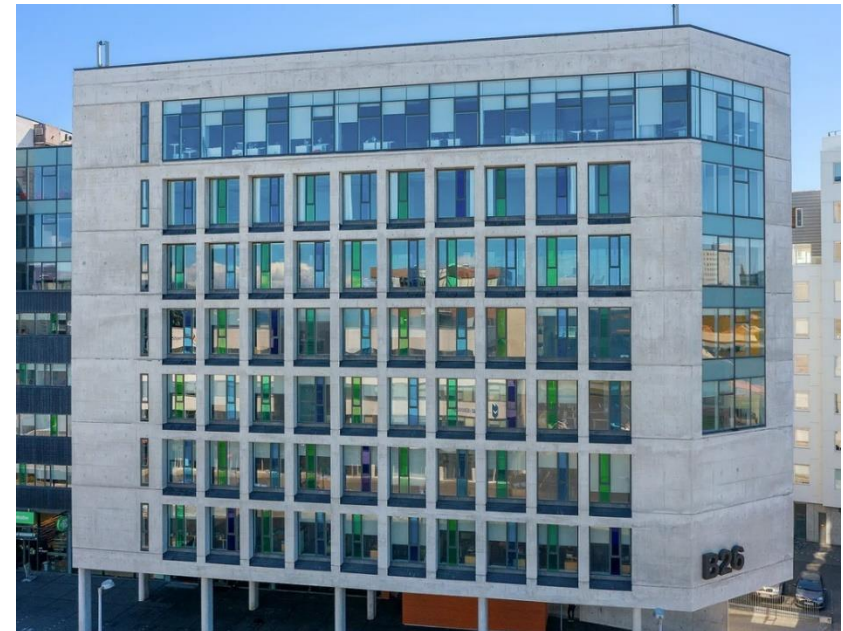
Apríl [Áfrýjunarnefnd staðfestir að hluta, vísar frá að hluta og vísar að að hluta til frekari ákvörðunar kröfum Eimskip um aðgang að gögnum.](#)

Apríl [Eimskip fellir niður mál sitt á hendur Samkeppniseftirlitinu](#), sem höfðað var til að koma í veg fyrir rannsókn á ætluðu ólögsmætu samráði fyrirtækisins við Samskip.

September [Landsréttur hafnar kröfum Símans vegna samstarfs Sýnar og Nova í Sendafélaginu.](#) Vildi Síminn ekki una samstarfinu, einkum að því er varðaði samnýtingu tíðniheimilda sem af því leiddi.

Október [Áfrýjunarnefnd samkeppnismála vísar kröfu Pennans ehf. vegna bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins frá.](#) Samkeppniseftirlitið hafði gert fyrirtækinu að taka bækur Uglu að nýju í sölu.

Október [Héraðsdómur Reykjavíkur dæmir Símann hf. til að greiða 111 milljónir króna í skaðabætur til minni keppinauta.](#) Fyrirtækin stefndu Símanum vegna tjóns af háttsemi sem til rannsóknar hafði verið hjá Samkeppniseftirlitinu og lauk með sátt, sbr. ákvörðun nr. 6/2013.



8. Prófun á úrlausnum Samkeppniseftirlitsins



Úrlausnir sæta ströngum prófunum

Samkeppnislögum er ætlað að tryggja sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins í eftirliti og úrlausnum, bæði gagnvart öðrum stjórnvöldum og atvinnulífinu. Þetta sjálfstæði endurspeglast m.a. í því að við stofnunina starfar sérstök stjórn sem skipar forstjóra, í stað hefðbundinnar ráðherraskipunar, auk þess sem mál eru kærð til áfrýjunarnefndar sem tilnefnd er af Hæstarétti.

Samhliða sjálfstæðinu eru gerðar miklar kröfur um réttaröryggi fyrirtækja sem lúta eftirliti. Lúta úrlausnir Samkeppniseftirlitsins umgjörð sem byggir bæði á og er hluti af EES-samningnum og leiðir af samningsaðild Íslands.

Á þetta bæði við um málsmeðferð og efnisúrlausnir. Þannig fylgist Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) með því að beiting Samkeppniseftirlitsins, áfrýjunarnefndar og dómstóla á samkeppnisreglum EES-samningsins sé í samræmi við framkvæmd annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Úrlausnir EFTA-dómstólsins veita sömuleiðis aðhald að þessu leyti.

Í heild stuðlar framangreind umgjörð að meira samræmi við beitingu sambærilegra reglna í helstu viðskiptalöndum og styður um leið við samkeppnishæfni landsins. Hún tryggir einnig aðilum samkeppnismála að mörgu leyti ríkari vernd heldur en gengur og gerist við úrlausnir stjórnvalda hér á landi.

Úrlausnir eftirlitsins sæta margháttaðri prófun. Áður er getið hlutverks ESA og EFTA-dómstólsins, ásamt stofnunum ESB, sem miðar að því að tryggja einsleitni í framkvæmd samkeppnisreglna. Þá er hægt að bera ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála og dómstóla. Bæði áfrýjunarnefnd og dómstólar túlka endurskoðunarvald sitt með rúmum hætti.



Þannig eru t.d. allnokkur dæmi um að einstakir þættir mála hljóti prófun áður en endanleg ákvörðun Samkeppniseftirlitsins liggur fyrir. Jafnframt hefur umboðsmaður Alþingis tekið málsmeðferð eftirlitsins til skoðunar í nokkrum tilvikum.

Hér er má nálgast yfirlit á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins yfir úrlausnir áfrýjunarnefndar frá upphafi og úrlausnir á heimasíðum dómstóla og umboðsmanns Alþingis frá árinu 2005 vegna málsmeðferðar eða ákvarðana Samkeppniseftirlitsins. Dómarnir eru aðgengilegir í gegnum yfirlitið eða á leitarvélum dómstólanna.



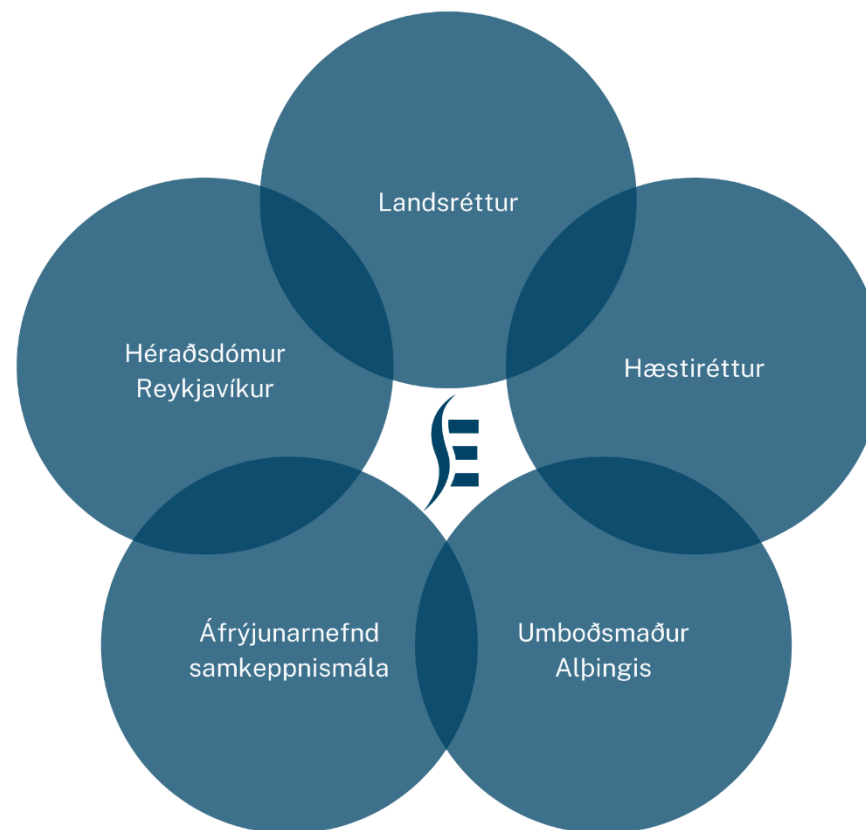
[Áfrýjunarnefnd samkeppnismála](#)

[Héraðsdómur Reykjavíkur](#)

[Landsréttur](#)

[Hæstiréttur](#)

[Umboðsmaður Alþingis](#)

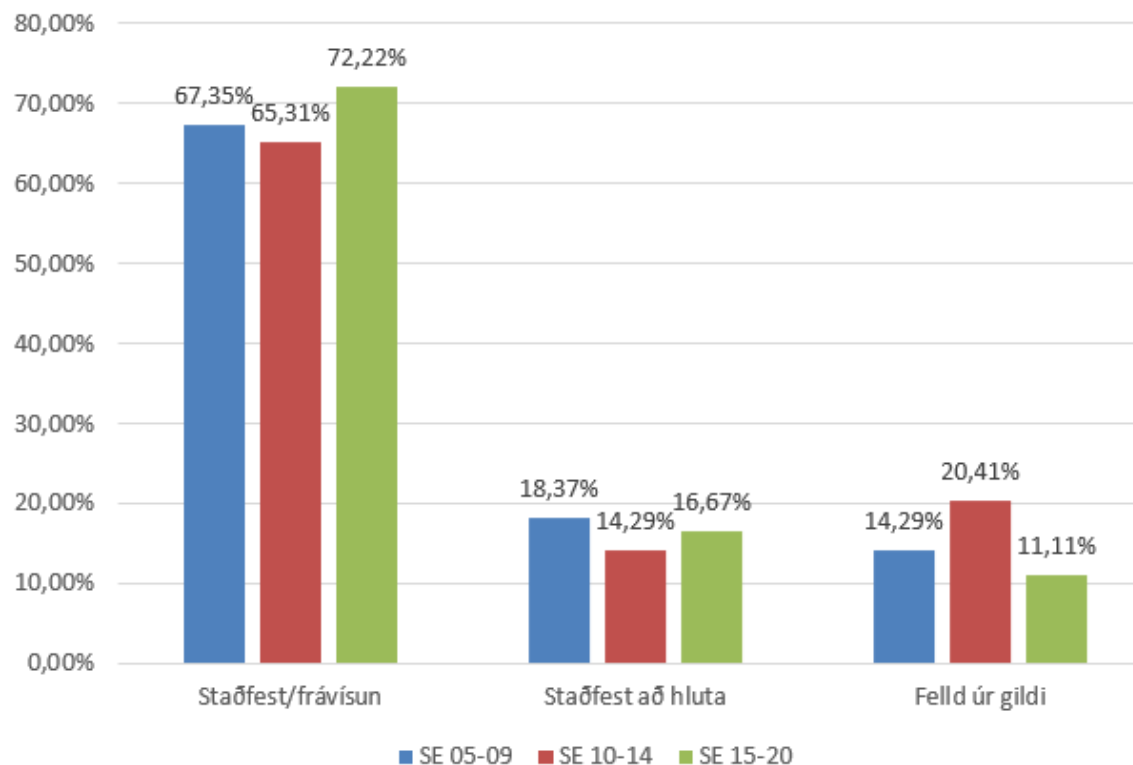


Frá gildistöku samkeppnislaga hefur áfrýjunarnefnd felld 258 úrskurði í samkeppnismálum, þar af 134 frá stofnun Samkeppniseftirlitsins 2005. Á eftirfarandi súluriti má sjá að um 80-90% ákvarðana hafa verið staðfestar, staðfestar að hluta eða vísað frá á starfstíma eftirlitsins. Fyrir árin 2015 til 2019 er þetta hlutfall tæplega 90% en nokkru lægra á tímabilinu þar á undan.

Frá árinu 2005 hafa gengið 30 dómar eða úrskurðir um úrlausnir Samkeppniseftirlitsins í héraðsdómi, að frátöldum húsleitarúrskurðum.

Þá hafa gengið 6 dómar/úrskurðir í Landsrétti og 30 í Hæstarétti. Í eftirfarandi töflu má sjá fjölda dóma og samantekt á niðurstöðum. Um er að ræða öll mál, bæði efnisúrlausnir og aðrar kröfur sem bornar hafa verið undir dóm, að undanskyldum húsleitarúrskurðum.

Er hér metið hvort í niðurstöðu viðkomandi dómstóls felst að úrlausn Samkeppniseftirlitsins er staðfest að öllu leyti eða að hluta eða hvort kröfu eftirlitsins í viðkomandi máli hafi verið hafnað.



Samkeppniseftirlitið hefur miðað við að æskilegt sé að hlutfall ákvarðana sem eru staðfestar, vísað frá eða staðfestar að hluta liggi á bilinu 75-90%. Sé hlutfallið lægra getur það gefið vísbendingar um að huga þurfi að gæðum málsmeðferðar eða efnismats. Sé hlutfallið hins vegar hærra, vakna spurningar um hvort Samkeppniseftirlitið sé að láta reyna nægjanlega á mótun samkeppnisréttar, eins og því ber.

Að síðustu má nefna að Umboðsmaður Alþingis hefur a.m.k. níu sinnum fjallað um úrlausnir og málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2005. Í a.m.k. einu tilviki til viðbótar hefur umboðsmaður fjallað sérstaklega um úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í samrunamáli.

Öll mál	Staðfest	Staðfest að hluta	Staðfest eða staðfest að hluta	%	Hafnað	%	Samtals
Héraðsdómur	19	11	30	78,9%	8	21,1%	38
Landsréttur	5	1	6	100%	0	0%	6
Hæstiréttur	17	11	28	80%	7	20%	35

9. Yfirlit yfir stjórnvaldssektir



Brot á samkeppnislögum eða ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins geta varðað stjórnvaldssektum.

Hér er að finna yfirlit yfir allar stjórnvaldssektir samkeppnisyfirvalda frá setningu samkeppnislaga. Yfirlitið geymir upplýsingar um hvaða fyrirtæki voru sektuð, númer ákvörðunar, fyrir hvaða brot var sektað, hver var fjárhæð sektar, hvort sektin grundvallaðist á sátt við aðila eða ekki, og hver urðu afdrif sektar ef á hana hefur reynt fyrir áfrýjunarnefnd eða dómstólum.

[Yfirlit yfir stjórnvaldssektir](#)



Samandregið er heildar fjárhæð stjórnvaldssekta sem greiddar hafa verið í ríkissjóð sem hér segir:

Sektir (m.v. síðustu endurskoðun)	Verðlag hvers árs	Staðvirt*
Sektir frá gildistöku laga 1993 (fyrsta sekt 2001)	10.425.600.000	13.330.454.149
Sektir í tíð Samkeppniseftirlitsins (frá 2005)	8.787.200.000	11.029.439.586
Sektir frá 2018 til 2021	1.742.000.000	1.772.402.992

*September 2021

10. Samkeppnishæfni og staða samkeppnislöggjafar



Heimildir samanborið við viðskiptalönd

Einn mælikvarði á samkeppnishæfni Íslands er hvort samkeppnislöggjöf sé eins og best gerist í viðskiptalöndum. Samkeppnislög hér á landi eru að flestu leyti sniðin eftir samkeppnisreglum á Evrópska efnahagssvæðinu.

Þá býr Samkeppniseftirlitið yfir svipuðum heimildum og Bretland og fleiri ríki til að bregðast við samkeppnishindrunum, öðrum en brotum á samkeppnislögum. ESB og fleiri ríki eru einnig að huga að slíkum heimildum, ekki síst í tengslum við eftirlit með stafrænum fyrirtækjum.

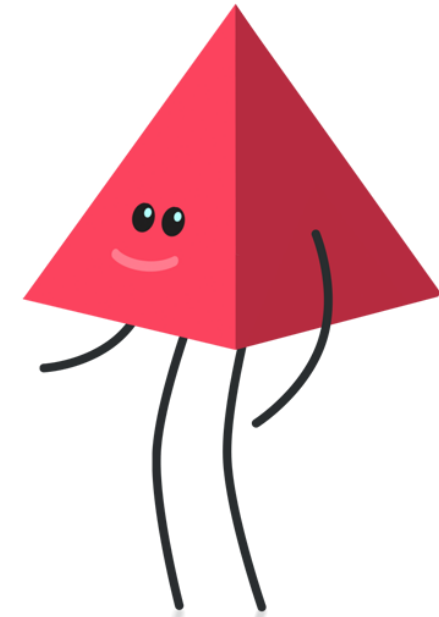
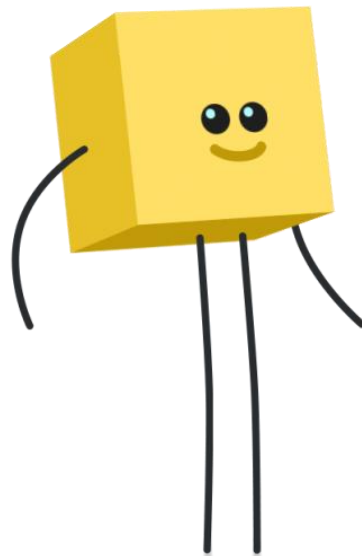
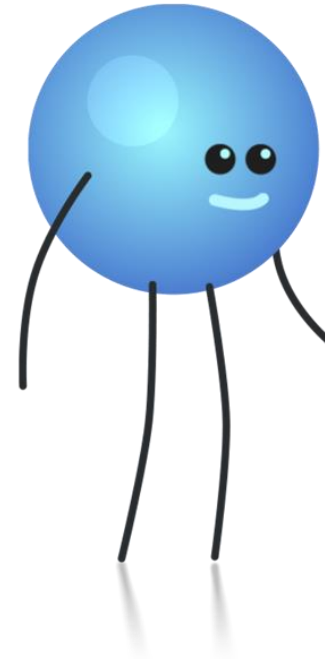


Að tilteknu leyti stendur samkeppnisrétturinn hér á landi og framkvæmd hans að baki samkeppnisreglum í ríkjum Evrópusambandsins. Nefna má að íslensk stjórnvöld hafa ekki innleitt hér á landi eftirfarandi tilskipanir:

- a) Skaðabótatilskipunin, [Directive 2014/104/EU on Antitrust Damages Actions](#), en tilskipunin miðar að því að auðvelda fyrirtækjum og neytendum að sækja bætur til fyrirtækja sem brjóta samkeppnisreglur. Meðal annars auðveldar tilskipunin gagnaöflun og sönnun brota.
- b) Tilskipun um styrkingu samkeppniseftirlita, [Directive 2019/1/EU to empower the competition authorities of member states to be more effective enforcers](#). Tilskipunin hefur það að meginmarkmiði að styrkja samkeppniseftirlit Evrópusambandsríkja, oft nefnd ECN+. Þar eru settar lágmarkskröfur um hvaða eftirlitstæki samkeppniseftirlit hafi yfir að ráða og stuðlað að samræmingu viðurlaga í einstökum ríkjum, bæði hvað varðar umgjörð og fjárhæð sekta. Einnig eru kveðið á um samræmingu reglna um lækkun eða niðurfellingu sekta þegar fyrirtæki stíga fram og upplýsa um brot og eða aðstoða við rannsókn.

Eitt af því sem síðarnefnda tilskipunin gerir að lágmarkskröfu er að samkeppniseftirlit hafi heimild til að sækja gögn þangað sem þeirra er að leita, þ.á m. á heimili stjórnenda.

Að því er varðar eftirlit með samrunum eru reglur hér á landi sambærilegar því sem gildir á Evrópska efnahagssvæðinu. Þó hefur Samkeppniseftirlitið t.d. ekki heimild til að stöðva tímafresti (e. stop the clock) við tilteknar aðstæður, líkt og mörg ríki.



11. Erlent samstarf



Öflugt alþjóðlegt samstarf – allra hagar

Samkeppniseftirlitið hefur þétt samstarf við erlend samkeppniseftirlit og nýtir það samstarf til að efla eftirlitið hér heima og stuðla að því að það sé sambærilegt því sem best gerist.

Eftirlitið er einkum þátttakandi í eftirfarandi samstarfi:



[Eftirlitsstofnun EFTA \(ESA\)](#)

Samkeppniseftirlitið er í nánum samskiptum við ESA og tilkynnir þangað nýjar rannsóknir og drög að ákvörðunum þegar viðkomandi mál hafa þýðingu á Evrópska efnahagssvæðinu.

[European Competition Network \(ECN\)](#)



Samkeppniseftirlitið tekur þátt í samstarfi evrópskra samkeppniseftirlita undir forystu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Þannig situr eftirlitið í vinnuhópum á vettvangi samstarfsins og reglulegum forstjórafundum. Samstarfið veitir aðgang að sérfræðingum framkvæmdastjórnarinnar og annarra eftirlita.

[Norrænt samstarf](#)



Í gildi er nýlegur samstarfssamningur norrænu samkeppniseftirlitanna sem kveður á um gagnkvæma aðstoð og þátttöku í rannsóknum. Forstjórar norrænu samkeppniseftirlitanna vinna náið saman í erlendu samstarfi og hittast tvisvar á ári á norrænum vettvangi. Einu sinni á ári halda eftirlitin stærri vinnufundi þar sem brýn málefni eru tekin fyrir með þátttöku sérfræðinga. Einnig starfa nokkrir fastir vinnuhópar. Norrænu eftirlitin ráðast reglulega í markaðsathuganir eða önnur sameiginleg verkefni og skrifa sameiginlegar skýrslur um það sem efst er á baugi, sbr. t.d. nýlega yfirlýsingu um [áskoranir í eftirliti á stafrænum mörkuðum](#).



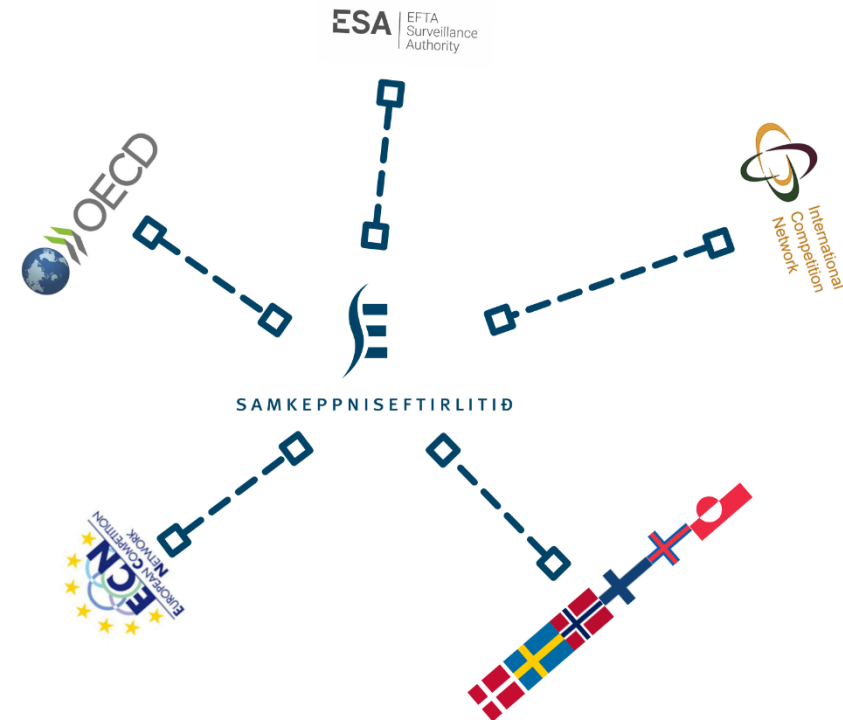
Samkeppnisnefnd og samkeppnisdeild OECD

Samkeppniseftirlitið er aðili að samkeppnisnefnd OECD og tekur þátt í starfi hennar. OECD er upplýsingabrunnur og stefnumótunaraðili á þessu sviði.

International Competition Network (ICN)



Samkeppniseftirlitið er aðili að ICN, en á þeim vettvangi eru t.d. mótuð lágmarksviðmið í samkeppniseftirliti. Nefna má í því sambandi að Samkeppniseftirlitið er aðili að svokölluðum CAP – viðmiðum (Framework of Competition Agency Procedures).



12. Samstarf við lykilstofnanir



Samkeppniseftirlitið hefur um langt skeið lagt sig eftir því að styrkja samstarf við aðrar stofnanir sem hafa með einhverjum hætti eftirlit með atvinnulífinu.

Nefna má að á grundvelli samkeppnislaga hefur eftirlitið náið samstarf við Héraðssaksóknara við rannsókn brota þar sem reynir á refsíabyrgð einstaklinga í samkeppnismálum. Hafa stofnanirnar leitast við að þróa samstarf sín á milli og við aðrar efnahagsbrotastofnanir þar sem unnt er að samnýta reynslu og tæki við rannsókn mála.

Á árinu 2019 lagði Samkeppniseftirlitið til við sex stofnanir að samstarf þeirra yrði aukið og gert skipulegra, m.a. með aukna skilvirkni að leiðarljósi. Þessar stofnanir voru: 1) Póst og fjarskiptastofnun (nú Fjarskiptastofa), fjölmiðlanefnd, Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið (nú sameinað Seðlabankanum), Orkustofnun og Neytendastofa.

Umræddar stofnanir tóku vel í þetta. Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppniseftirlitið endurnýjuðu sameiginlegar reglur um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála, nr. [1001/2019](#), Seðlabankinn og Samkeppniseftirlitið hafa aukið samstarf sitt verulega með reglulegum fundum. Á næstu misserum er gert ráð fyrir því að Seðlabanki Íslands og Samkeppniseftirlitið geri með sér samstarfssamning. Samstarfssamningur við Byggðastofnun um eftirlit á vettvangi póstmála er í mótun, auk þess sem unnið er að breytingum á fyrrgreindum reglum nr. 1001/2019.



13. Ársreikningur



Samkeppniseftirlitið er A-hluta stofnun og starfar á grundvelli fjárveitinga úr ríkissjóði, auk þess sem til þess renna svokölluð samrunagjöld, sem greidd eru við tilkynningu samruna.

[Ársreikningur vegna ársins 2020 er aðgengilegur hér](#)

