

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Samráðsgátt stjórnvalda
Mál nr. 103/2021

Sent eingöngu á Samráðsgátt stjórnvalda.

Reykjavík, 12. maí 2021

Tilv.: 2104016

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um almenna eigendastefnu ríkisins – drög að stefnu frá apríl 2021

1. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að á samráðsgátt stjórnvalda liggja fyrir drög að almenntri endurskoðaðri eigendastefnu ríkisins fyrir öll félög í eigu ríkisins frá apríl 2021.
2. Bæði í kynningu á drögnum og í formála þeirra er vísað til þess að ríkið eigi nú þegar þýðingarmikil félög í íslensku atvinnulífi og að sum þeirra gegni mikilvægu kerfislegu hlutverki í samfélaginu auk þess að starfa á samkeppnismarkaði. Þá kemur fram í 2. kafla þar sem fjallað er um markmið ríkisins með eignarhaldi í félögum að eitt af markmiðunum sé að stuðla að samkeppni. Segir nánar tiltekið að við meðferð eignarhluta ríkisins í félögum skuli, eins og kostur er, miða að því að efla og styrkja samkeppni á viðeigandi markaði. Þá kemur einnig fram að við við sölu eigna skuli leggja áherslu á gagnæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni, sem og að gæta að samkeppnissjónarmiðum.
3. Í 4. kafla draganna er fjallað um meginreglur eigendastefnu og er ein af þeim sú að félag í eigu ríkisins skuli stefna að því að auka samkeppni og draga úr fákeppni með starfsemi sinni. Þá er vísað til þess að frekari útfærslu og skýringar á reglunum sé að finna í kafla um stjórnarhætti, kröfur og árangursviðmið, þ.e. 5. kafla. Þar segir m.a. í umfjöllun um starfshætti og vinnulag (5.5) að ákvarðanir sem teknar séu við rekstur félags skuli miða eins og kostur er að því að auka samkeppni og draga úr fákeppni í samfélaginu.

1. Almennt um mikilvægi samkeppni og ábyrgð stjórnvalda

4. Samkeppniseftirlitið fagnar þeirri áherslu sem ríkið leggur á að félög í eigu þess gæti að samkeppnissjónarmiðum í starfsemi sinni og stuðli að því að draga úr fákeppni í íslensku atvinnulífi. Rétt eins og fram kemur í formála í drögnum er ríkið eigandi eða stór hluthafi að mikilvægum kerfislegum fyrirtækjum sem starfa á samkeppnismörkuðum. Er því nauðsynlegt að hugað sé að framangreindum atriðum um eflingu virkrar samkeppni og að þau séu í forgrunni við mótun eigendastefnu og ekki síður þegar henni verður framfylgt.
5. Ástæðan er sú að virk samkeppni stuðlar ekki einungis að lægra verði og betri gæðum í þjónustu, heldur er hún einnig veigamikill hvati þess að bæta stjórnun, auka hagkvæmni í rekstri og skapa jarðveg fyrir nýsköpun. Nánar er fjallað um jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld í yírri skýrslu, [nr. 1/2021](#), sem Samkeppniseftirlitið hefur tekið saman. Þar er tekið saman yfirlit yfir



rannsóknir á áhrifum samkeppni á ýmsa hagræna þætti, s.s. samkeppnishæfni, framleiðni og hagvöxt, vöruverð og vöruframboð, nýsköpun, fæðuöryggi, ójöfnuð og atvinnustig.¹

6. Markaðir þar sem félög í eigu ríkisins hafa mikið vægi eru m.a. rekstur flugvalla (Isavia), fjármálamarkaður (Landbankinn og Íslandsbanki), póstmarkaður (Íslandspóstur) og orkumarkaður (ráðandi eignarhlutur í Landsvirkjun og fullt eignarhald á RARIK/Orkusöllumni).
7. Allt eru þetta markaðir sem eru kerfislega mikilvægir og bera sterk fákeppniseinkenni, þar sem fáir keppinautar starfa á litlum og einangruðum mörkuðum. Á öllum framangreindum mörkuðum eru fyrirtæki í eigu ríkisins fyrirferðamikil og jafnvel allsráðandi. Þannig nýtur Isavia einokunar í rekstri á flugvöllum hér á landi og margvíslegri tengdri þjónustu. Á orkumarkaði nýtur Landsvirkjun yfirburðastöðu á tilteknum sviðum og starfar við hlið sterkra fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga. Einnig hefur Íslandspóstur sterka stöðu á sínu sviði og naut þangað til nýlega einokunar í bréfasendingum. Þá ríkir fákeppni í bankastarfsemi þar sem Íslandsbanki og Landbanki eru í eigu ríkisins að meirihluta.
8. Á mörkuðum sem einkennast af fákeppni draga ákvarðanir keppinauta oft dóm af því að þeir taka tillit hvor/hver til annars og myndast getur jarðvegur fyrir það sem nefnt er þegjandi samhæfing (e. *tacit collusion*). Fyrirtæki geta því orðið samstíga í markaðshegðun sem t.d. getur leitt til takmarkaðs framboðs á vöru eða þjónustu og þarf af leiðandi til hækkunar söluverðs. Slík háttsemi getur verið mjög skaðleg fyrir viðskiptavinum og allan almenning.
9. Með hliðsjón af framangreindu setur Samkeppniseftirlitið hér á eftir fram tillögur um frekari útfærslu á því hvernig ríkisfyrirtæki geta stuðlað að aukinni samkeppni og komið í veg fyrir samkeppnishömlur sem stafa af fákeppni og jafnvel einokun ríkisfyrirtækja. Felast þessar tillögur í því að í almennri eigendastefnu ríkisins verði gert ráð fyrir því að ríkisfyrirtæki setji sér samkeppnisréttaráætlun og tileinki sér samkeppnismat í starfsemi sinni.
10. Til fyllingar framangreindu telur Samkeppniseftirlitið rétt að reifa nýleg og yfirstandandi mál og úrlausnir þar sem framangreindir markaðir hafa verið til skoðunar, þ. á m. staða og háttsemi ríkisfyrirtækja sem þar starfa. Er þetta gert til glöggvunar við frekari mótun eigendastefnu ríkisfyrirtækja.

2. Nýleg og yfirstandandi mál þar sem Samkeppniseftirlitið hefur haft starfsemi ríkisfyrirtækja til skoðunar

Rekstur flugvalla – staða og háttsemi Isavia

11. Í júlí 2020 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun nr. 32/2020, *Skipulag og gjaldtaka Isavia ohf. á fjar- og nærstæðum fyrir fólksflutninga við Keflavíkurlugvöll*, þar sem m.a. var beint tilmælum til Isavia um skipulag og gjaldtöku af hópferðafyrirtækjum á viðkomandi bílastæðum. Tilmælin beindust annars vegar að sk. nærstæðum, sem eru fyrir skipulagðan áætlunarakstur, og hins vegar að sk. fjarstæðum sem eru fyrir hópferðafyrirtæki sem sinna öðrum akstri, s.s. með hópa, en einnig að einhverju leyti akstri samkvæmt skipulagðri áætlun.
12. Í júlí 2018 hafði Samkeppniseftirlitið tekið ákvörðun til bráðabirgða þar sem gjaldtaka Isavia á fjarstæðum sem tók gildi í mars sama ár var stöðvuð. Taldi eftirlitið sennilegt að gjaldtakan fæli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu og brot á 11. gr. samkeppnislaga. Í þessu sambandi skipti máli að Isavia nýtur einstakra yfirburða sem opinber rekstraraðili og er nánast eini

¹ Rit nr. 1/2021, *Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld*, https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit_ahrif-samkeppni-a-lifskjor-og-hagsaeld_20042021_final.pdf



skipuleggjandi allrar aðstöðu fyrir fyrirtæki sem starfa á Keflavíkurlflugvelli og innan flugstöðvarinnar. Taldi eftirlitið sennilegt að gjaldtakan fæli í sér of hátt verð eða okur, auk þess sem hún mismunaði fólksflutningafyrirtækjum í sams konar viðskiptum og var hún því stöðvuð.

13. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti bráðabirgðaákvörðunina í október 2018. Rannsókn málsins var haldið áfram, en að lokum var niðurstaða eftirlitsins að ekki væru forsendur til að grípa til frekari bindandi íhlutunar, enda hefði áður kynnt gjaldtaka verið stöðvuð. Þess í stað beindi eftirlitið tilmælum til Isavia um að koma á traustari umgjörð um skipulag og gjaldtöku á bílastæðum fyrir fólksflutninga til og frá flugvelli.²
14. Við þetta má bæta að Samkeppniseftirlitið er með fleiri mál til meðferðar sem varða Isavia og snerta m.a. bílastæðapjónustu fyrir einkabíla, skipulag verslunar inni í flugstöðinni og flugafgreiðslu. Hefur eftirlitið kynnt fyrir stjórnvöldum áform um að beina sérstöku álitni til þeirra, þar sem m.a. er dreginn lærdómur af umræddum málum. Verði stjórnvöld við tilmælunum munu þau stuðla að því að kraftar samkeppninnar verði nýttir til þess að treysta hagkvæmni í rekstri sem tengist flugvelli, neytendum til hagsbóta. Reiknað er með að álitni verði birt á næstu vikum.

Póstþjónusta – staða og háttsemi Íslandspóst

15. Fram til 1. janúar 2020 þegar lög nr. 98/2019 um pósthjónustu tóku gildi hafði ríkið einkarétt á pósthjónustu vegna bréfasendinga sem síðustu árin var bundinn við árituð bréf allt að 50 grömmum. Var Íslandspóstur sem rekstrarleyfishafi með einkarétt á þessari starfsemi. Sú meginregla gildi að Íslandspósti var óheimilt að niðurgreiða samkeppnisrekstur með tekjum einkaréttar. Þessi meginregla var hins vegar ekki fortakslaus þar sem heimilt var að nota tekjur af einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki féll undir einkarétt, ef slíkt var nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum.
16. Þetta skapaði ýmsa óvissu, m.a. við mat Póst- og fjarskiptastofnunar á kostnaði við alþjónustu og mat Samkeppniseftirlitsins á því hvort um víxlniðurgreiðslu væri að ræða af hálfu Íslandspóst sem gæti farið gegn banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017 skuldbatt Íslandspóstur sig til þess að fylgja ítarlegum skilyrðum sem miðuðu að því að vinna gegn samkeppnishömlum á póstmarkaði. Eftir afnám einkaréttar eru álitnaefni og mögulegar samkeppnishindranir því tengdu ekki lengur til staðar og eru þau skilyrði sem sett voru með ákvörðun nr. 8/2017 nú til endurskoðunar.
17. Með lögum nr. 98/2019 um pósthjónustu voru hins vegar sett ný ákvæði sem enn á ný skapa örðugleika við túlkun á samspili pósthjónustulaga og samkeppnislaga. Meðal annars er í lögnum kveðið á um það í 17. gr. að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um allt land. Til að mæta þessari kröfu ákvað Íslandspóstur að miða umrætt verð við það verð sem gildi á höfuðborgarsvæðinu. Af eðli máls leiðir hins vegar að dýrara er fyrir Íslandspóst að dreifa sendingum á landsbyggðinni heldur en á höfuðborgarsvæðinu og skapast því hætta á samkeppnisröskun.
18. Í [umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 11. mars 2021 um frumvarp um breytingar á lögum um pósthjónustu kom m.a. fram að þörf væri á endurskoðun á reglum um að gjaldskráin ætti að vera sú sama um allt land.³ Kom þar m.a. fram að ef verðlagning á landsbyggðinni væri í námunda við samkeppnishæft verð á höfuðborgarsvæðinu

² Á vettvangi Samkeppniseftirlitsins hafa einnig fjölmörg álitnaefni tengd Keflavíkurlflugvelli komið til skoðunar á undanförunum árum. Nefna má í því sambandi álit nr. 1 og 2/2015, *Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma til flugfélaga á Keflavíkurlflugvelli*.

³ Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2020/Umsogn-5-2021.pdf>



gætu fyrirtæki sem vildu bjóða upp á dreifingu sendinga á landsbyggðinni átt erfitt með að keppa við Íslandspóst vegna verðstefnu félagsins. Þá gæti grunur vaknað um að dreifing á landsbyggðinni væri undirverðlögð sem gæti falið í sér brot á banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Tekið var fram í umsögninni að keppinautar Íslandspósts í flutningi á landsbyggðinni og aðrir hagsmunaaðilar hefðu vakið athygli eftirlitsins á því að verðlagning Íslandspósts á landsbyggðinni kynni að fela í sér undirverðlagningu. Á þessu stigi hefur Samkeppniseftirlitið þó ekki tekið afstöðu til rannsóknar vegna þessara ábendinga. Í umsögninni var hins vegar tekið fram að Samkeppniseftirlitið teldi brýna þörf á að endurskoða ákvæði 17. gr. pósthjónustulaga til að skapa grundvöll fyrir heilbrigða samkeppni á markaðnum.

Bankastarfsemi – Staða og starfsemi Landsbankans og Íslandsbanka

19. Bæði Landsbankinn og Íslandsbanki eru nánast að fullu í eigu íslenska ríkisins og fer Bankasýsla ríkisins með eignarhluta ríkisins í bönkunum, sbr. 1. gr. laga nr. 88/2009.
20. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins [nr. 9/2016](#), *Framsal Glitnis hf. á 95% hlutafjár Íslandsbanka haf til Ríkissjóðs Íslands*, var yfirtaka ríkissjóðs á Íslandsbanka heimiluð með skilyrðum.⁴ Í ákvörðuninni kom m.a. fram að yfirtakan leiddi til þess að 65-70% af innlánastarfsemi í landinu yrði undir yferráðum sama aðila, auk þess sem tveir umræddir bankar myndu saman hafa mjög sterka stöðu á fleiri mikilvægðum undirmörkuðum fjármálaþjónustu. Að öllu jöfnu væri slík staða til fallin að raska samkeppni með alvarlegum hætti. Í hinu sameiginlega eignarhaldi fælist hætta á því að starfsemi bankanna yrði samræmd, beint eða óbeint, með skaðlegum hætti fyrir viðskiptavinum og samfélagið.
21. Í málinu skuldbundu bæði stjórnvöld og viðskiptabankarnir tveir sig með sátt við Samkeppniseftirlitið til þess að fylgja reglum og grípa til aðgerða sem stuðluðu að því að bankarnir yrðu reknir sem sjálfstæðir keppinautar. Var þannig gripið til ráðstafana sem ætlað var að koma í veg fyrir að hið sameiginlega eignarhald hefði skaðleg áhrif á samkeppni. Þannig var m.a. tryggt að bann við samráði tæki að fullu og öllu leyti til hvers konar samskipta Íslandsbanka og Landsbankans. Þýðir þetta m.a. að bann 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins tekur til allra samskipta bankanna og varða brot þeirra sektum skv. 37. gr. samkeppnislaga. Einnig er mælt fyrir um óhæði stjórnarmanna bankanna og hvernig staðið skuli að vali þeirra. Þá var mælt fyrir um að horft væri til mögulegra samkeppnishindrana í mótun á stjórnarháttum í bönkunum og jafnframt um mótun verklags innan Bankasýslunnar sem kæmi í veg fyrir að afskipti hennar eða öflun/miðlun upplýsinga stuðlaði að samkeppnishamlandi samræmingu á milli bankanna. Einnig kveðið á um að eigendastefna ríkisins tæki mið af framangreindu.
22. Þann 13. janúar 2021 veitti Samkeppniseftirlitið efnahags- og viðskiptanefnd og fjárlaganefnd [umsögn](#) um áform stjórnvalda um sölu á hlut ríkisins Íslandsbanka.⁵ Í umsögninni er lögð áhersla á mikilvægi samkeppnismats vegna sölunnar og m.a. lýst áhyggjum af því að í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um sölu á eignarhlut ríkisins í bankanum væri ekki að finna neina umfjöllun sem lyti að áhrifum sölunnar á samkeppnisaðstæður á íslenskum fjármálamarkaði. Einnig kom fram það mat að skoða þyrfti gaumgæfilega samkeppnisleg áhrif þess að lífeyrissjóðir eignuðust veigamikinn eignarhlut í Íslandsbanka, m.a. vegna eignarhluta þeirra í öðrum bönkum sem og viðskiptavinum banka. Þá væru lífeyrissjóðir viðskiptavinir bankanna á ýmsum sviðum og tækju m.a. þátt í fjármögnun bankanna. Loks yrði einnig að hafa í huga að lífeyrissjóðir kepptu

⁴ Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir2016/Akvordun-9-2016-Framsal-Glitnis-hf.-a-95-hlutafjar-Islandsbanka-hf.-til-Rikissjods-Islands.pdf>

⁵ Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir/Sala-a-egnarhlut-i-Islandsbanka-Umsogn-SE-jan-2021.pdf>



við bankana á íbúðalánamarkaði. Í umsögninni eru einnig settar fram tillögur eða leiðarljós við sölu á eignarhlut í bönkum og vísast til þeirrar umfjöllunar.

Orkumarkaður – rannsókn á stöðu og háttsemi orkufyrirtækja í ríkiseigu

23. Samkeppniseftirlitið hefur frá apríl 2020 haft til skoðunar meintar samkeppnishömlur á íslenskum raforkumarkaði í kjölfar erinda og ábendinga sem gáfu til kynna að aðgangshindranir væru á markaði fyrir smásölu á raforku. Beinist athugunin m.a. að því hvort Orkusalan ehf., sem er dótturfélag RARIK ehf., hafi brotið 11. gr. samkeppnislaga með verðlagningu á rafmagni í smásölu. Þá er til skoðunar hvort starfsemi og skipulag fyrirtækisins Netorku ehf. fari gegn 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. laganna, en fyrirtækið sér m.a. um úrvinnslu í tengslum við það þegar notendur eru að hefja raforkuviðskipti eða færa viðskipti sín á milli söluaðila raforku. Netorka er í sameiginlegri eigu nokkurra raforkufyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga sem eru lóðrétt samþætt á sviði dreifingar og sölu og sitja stjórnendur þeirra í stjórn Netorku. Þá hefur rannsóknin tekið til þess hvernig hefur verið staðið að notendaskipum hjá dreifiveitum rafmagns.
24. Þá hefur Samkeppniseftirlitið til skoðunar kvörtun vegna verðs á raforku sem Landsvirkjun býður í útboðum Landsnets (dótturfélag Landsvirkjunar) sem haldin eru fjórum sinnum á ári til að mæta orkutöpum í kerfum fyrirtækisins. Nánar tiltekið er kvartað yfir því að verð Landsvirkjunar í útboðunum sé mun lægra en almennt heildsöluverð fyrirtækisins. Kvartað er yfir því að möguleikar annarra orkufyrirtækja en Landsvirkjunar til að selja Landsneti raforku séu hverfandi.

3. Úrræði ríkisins sem eiganda fyrirtækja til þess að efla samkeppni

25. Eins og rakið er hér að framan fæst Samkeppniseftirlitið við margvísleg úrlausnarefni sem tengjast háttsemi fyrirtækja í eigu ríkisins og þeirri umgjörð sem eigandinn hefur skapað þeim. Hafið er yfir vafa að stjórnvöld geta og eiga að beita eigendaaðhaldi til þess að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum. Með þeim hætti geta stjórnvöld komið í veg fyrir samkeppnishindranir og fækkað úrlausnarefnum við beitingu samkeppnislaga. Nefna má tvær aðferðir sem stjórnvöld geta nýtt með þetta í huga.

Samkeppnismat við reglusetningu sem hafa áhrif í starfsemi ríkisfyrirtækja

26. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að í almenni eigendastefnu ríkisins verði gerð krafa um að ríkisfyrirtæki eða þau stjórnvöld sem hafi forræði yfir rekstri þeirra framkvæmi samkeppnismat þegar teknar eru veigamiklar ákvarðanir um starfsemi þeirra, s.s. við reglusetningu eða stjórnvaldsfyrirmæli sem geta haft áhrif á þeim mörkuðum sem fyrirtækin starfa á eða tengdum mörkuðum. Í þessu sambandi vísar Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar um samkeppnismat stjórnvalda í álitum þess nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, þar sem gerð var tillaga um að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla.⁶ Fæli það í sér skyldu stjórnvalda til að leggja mat á hvort reglusetning eða stjórnvaldsfyrirmæli hefðu takmarkandi áhrif á samkeppni á mörkuðum og ef svo væri hvort tiltækar væru aðrar vægari leiðir til að ná sama markmiði.

⁶ Þessi aðferðafræði var lögð til grundvallar í frumvarpi til laga um aðgerðir til að draga úr reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni, sem forsætisráðherra lagði fram á 143. löggjafarþingi, þskj. 189– 158. mál. Fyrirmynd samkeppnismats af þessu tagi er m.a. að finna í leiðbeiningum OECD, Competition Assessment Toolkit. Slóðin er: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>



27. Sú tillaga sem Samkeppniseftirlitið setti fram í álitinu var að við ráðstafanir stjórnvalda væri fjórum grundvallar spurningum svarað og myndu svör við þeim skera úr um hvort frekara samkeppnismat ætti að fara fram. Eru þær eftirfarandi:
1. Hvort ráðstafanir auki líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti. Slíkt er líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta.
 2. Hvort ráðstafanir auki líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti. Slíkt er líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja.
 3. Hvort ráðstafanir takmarki möguleika fyrirtækja til þess að mæta samkeppni. Er það talið líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar (staðlar). Slíkt er einnig líklegt ef aðgerðin takmarkar sölusvæði fyrirtækja eða svigrúm þeirra til að auglýsa eða ákveða hvernig þau framleiða vöruna.
 4. Hvort ráðstafanir takmarki frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni. Slíkt er líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum. Einnig er slíkt líklegt ef fyrirtæki bera skyldu (eða eru hvött) til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum.
28. Sé einhverri af framangreindum spurningum svarað játandi þarf að fara fram ítarlegri greining sem miðar að því að velja þá leið að settum markmiðum stjórnvalda sem hagfelldust er markmiðum um virka samkeppni.
29. Þessi aðferðafræði hentar vel við mótun eða endurskoðun laga og reglna. Nýlega framkvæmdi Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) heildstætt mat á lögum og reglum í ferða- og byggingaþjónustu hér á landi, sbr. [skýrslu](#) frá 10 nóvember 2020.⁷ Í skýrslunni er varpað ljósi á fjölda tækifæra til þess að draga úr aðgangshindrunum og reglubyrði í viðkomandi greinum og þar með auka hagkvæmni, lækka kostnað og efla íslenskt efnahagslíf.
30. Mikilvægt er að þessari aðferðafræði sé ekki einvörðungu beitt við mótun laga og reglna heldur einnig við undirbúning ýmissa annarra þýðingarmikilla ráðstafana ríkisins sem eiganda að fyrirtækjum.

Samkeppnisréttaráætlun

31. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að í almenni eigendastefnu ríkisins verði gerð krafa um að ríkisfyrirtæki setji sér samkeppnisréttaráætlun fyrir starfsemi sína. Samkeppnisréttaráætlanir hafa á síðustu árum rutt sér til rúms sem úrræði sem ætlað er að stuðla að bættri háttsemi fyrirtækja. Nefna má að Samkeppniseftirlitið hefur í mörgum ákvörðunum sett skilyrði um að fyrirtæki setji sér samkeppnisréttaráætlun, en einkum er um að ræða mál þar sem fyrirtæki hafa undirgengist sáttir í tengslum við samruna eða brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga.
32. Samkeppnisréttaráætlun er nokkur konar stefnuyfirlýsing fyrirtækis um að starfa í samræmi við samkeppnislög og að tryggja virka og heilbrigða samkeppni í starfsemi sinni. Mikilvægt er að allir starfsmenn viðkomandi fyrirtækis séu upplýstir um áætlunina og fái fræðslu um ákvæði samkeppnislaga og þær skyldur sem þau kunna að leggja á starfsemi fyrirtækisins. Áherslur samkeppnisréttaráætlunar og kröfur til hennar geta því verið breytilegar eftir eðli fyrirtækja, s.s. hvort þau eru markaðsráðandi eða hafa öðlast sterka stöðu í kjölfar samruna eða þá hvort hætta

⁷ Sjá nánar. <https://www.oecd.org/daf/competition/samkeppnismat-oecd-island.htm>



er á eða að viðkomandi fyrirtæki hefur orðið uppvíst af ólögumætu samráði. Samkeppnisréttaráætlun getur einnig tekið til samtaka fyrirtækja.

33. Dæmi um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um samruna þar sem mælt var fyrir um samkeppnisréttaráætlun var í sátt á milli eftirlitsins og Haga hf. vegna samruna Haga, Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf. frá 11. september 2018, sbr. 25. gr. sáttarinnar. Sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2019 *Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.*⁸
34. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2015 var fjallað um brot Samtaka ferðaþjónustunnar á 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga frá 18. september 2015. Gerð var sátt í málinu sem m.a. fól í sér að gerð yrði samkeppnisréttaráætlun fyrir samtökin.⁹ Áætlunina o.fl. henni tengt er að finna á heimasíðu samtakanna.¹⁰
35. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 45/2017 var fjallað um brot Securitas á 11. gr. samkeppnislaga en fyrirtækið gerði einkakaupasamninga við viðskiptavinum sína. Sátt var gerð í málinu sem m.a. fól í sér að innleidd yrði samkeppnisréttaráætlun fyrir fyrirtækið.¹¹ Áætlunina er að finna á heimasíðu fyrirtækisins.¹²
36. Þá má nefna að Íslandsbanki setti sér samkeppnisréttaráætlun í kjölfar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2016 en þar var sem fyrr segir lögð áhersla á m.a. sjálfstæði ríkisbankanna tveggja. Áætlunina er að finna á heimasíðu Íslandsbanka.¹³

4. Niðurlag

37. Með vísan til alls framangreinds fagnar Samkeppniseftirlitið þeirri áherslu sem ríkið leggur á að félög í eigu þess gæti að samkeppnissjónarmiðum í starfsemi sinni og stuðli að því að draga úr fákeppni í íslensku atvinnulífi. Með einföldum aðferðum, s.s. samkeppnismati og fyrirmælum um gerð samkeppnisréttaráætlana, getur ríkið beitt eigendaaðhaldi til þess að stuðla að virkari samkeppni á þeim mörkuðum sem fyrirtæki í eigu ríkisins starfa.
38. Um leið geta stjórnvöld dregið úr tjóni sem neytendur og atvinnulífið verður fyrir vegna samkeppnishindrana af völdum ríkisfyrirtækja. Í umsögn þessari eru nefnd dæmi um áskoranir við beitingu samkeppnislaga sem draga má lærdóm af.

Virðingarfyllt,

Samkeppniseftirlitið

Steingrímur Ægisson

⁸ Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir/Akvordun-Hagar-Olis-DGV-eintak-an-trunadar.pdf>

⁹ Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2015/Akvordun-24-2015-Adgerdir-til-ad-styrkja-samkeppni-i-ferdthjonustu.pdf>

¹⁰ Sjá hér: <https://www.saf.is/samkeppnisrettaraaetlun/>

¹¹ Sjá nánar: https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2017/Akvordun_45_2017_Endurupptaka-a-akvordun-nr-40_2014-Misnotkun-securitas-hf-a-markadsradandi-stodu.pdf

¹² Sjá hér: <https://www.securitas.is/samkeppnisrettaraaetlun/>

¹³ Sjá hér: <https://www.islandsbanki.is/is/grein/samkeppnisrettaraetlun>