

Reykjavík, 1. september 2023

Álit nr. 1/2023

Samkeppnishindranir á flutningamarkaði

Leiðir til að efla samkeppni á flutningamarkaði

- Með álitinu þessu er mælt til þess að ráðist verði í aðgerðir til þess að draga úr samkeppnishindrunum á flutningamarkaði, skapa aðhald og efla með því samkeppni. Er það m.a. til þess fallið að hafa jákvæð áhrif á vöruverð á fjölþættum sviðum, almenningi og fyrirtækjum til hagsbóta.
- Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2023, *Brot Samskipa gegn banni við ólögmetu samráði*, er gerð grein fyrir alvarlegum brotum á samkeppnislögum og er mælt fyrir um aðgerðir til að koma í veg fyrir að þau endurtaki sig. Ákvörðunin varpar ljósi á mikilvægi þess að stjórnvöld grípi til aðgerða til að efla samkeppni á flutningamarkaði. Er það m.a. mikilvægt vegna hækkana á vöruverði síðustu mánuði og ríkjandi aðstæðna í íslensku efnahagslífi.
- Með hliðsjón af framangreindu mælist Samkeppniseftirlitið m.a. til eftirfarandi:
 - Að stjórnvöld og hlutaðeigandi opinberir aðilar tryggi aðgengi nýrra og minni keppinauta í sjóflutningum að fullnægjandi hafnaraðstöðu og skipaafgreiðslu hér á landi.
 - Að stjórnvöld skapi aðstæður fyrir aukna samkeppni í landflutningum, m.a. í tengslum við aðgerðir sem mælt er fyrir um í ákvörðun nr. 33/2023.
 - Að hugað sé að leiðum til að skapa aukið aðhald gagnvart nýrri eða sértækri gjalddöku á flutningamörkuðum.
- Samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðveldari aðgang nýrra aðila á markaði. Samkvæmt 3. gr. reglna nr. 880/2005, um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, er eftirlitinu heimilt að beina tilmælum til fyrirtækja, samtaka þeirra og opinberra aðila í því skyni að efla virka samkeppni. Samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga skal eftirlitið vekja athygli ráðherra á því í álitinu ef það telur að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiðum samkeppnislaga eða torveldi frjálsa samkeppni.
- Álit þetta er grundvallað á framangreindu. Er álitinu beint til [innviðaráðherra](#), [Faxaflóahafna sf.](#), [Reykjavíkurborgar](#) og [annarra sveitarfélaga](#). Jafnframt verður álitnið kynnt fyrir öðrum hlutaðeigandi ráðuneytum og stofnunum og fyrirtækjum sem reiða sig á vöruflutninga.



1. Mikilvægi flutningamarkaða – áhrif á verðlag

6. Vegna legu Íslands er mikilvægt að samgöngur til og frá landinu séu greiðar og íbúar og fyrirtæki hafi góðan aðgang að erlendum mörkuðum og geti nýtt sér þá möguleika sem viðskipti við útlönd fela í sér. Veðurfar og landgæði gera það jafnframt að verkum að Ísland er háð innflutningi, hvort tveggja á neysluvörum eða framleiðsluþáttum. Þá treysta útflutningsgreinarnar á flutninga til og frá landinu sem hafa áhrif á samkeppnishæfni þeirra. Kostnaður vegna flutninga hefur því bein áhrif á velsæld hér á landi.
7. Flutningar innanlands eru sömuleiðis mikilvægir fyrir samkeppnishæfni og þróun byggða á landinu öllu. Aðgangur ólíkra byggðarlaga að mörkuðum skiptir sköpum fyrir atvinnulíf og neytendur. Samkeppnisaðstæður er varða flutninga á vörum innanlands skipta því miklu máli í framkvæmd byggðastefnu.
8. Hagtölur endurspegla mikilvægi viðskipta við útlönd og flutningastarfsemi. Þannig var vægi inn- og útflutnings af vergri landsframleiðslu (VLF) á árinu 2022 um 26% í tilviki útflutnings og 35% í tilviki innflutnings.¹ Sé litið til vægis innfluttra vara í vísitölu neysluverðs hafa vöruflokkar sem samanstanda eingöngu af innfluttum vörum vegið um þriðjung af vísitölunni sl. ár.² Þá námu heildartekjur nokkurra helstu vöruflutningafyrirtækja hér á landi á árinu 2022 tæplega 200 milljörðum króna sem samsvarar um 5% af VLF sama ár.³
9. Á síðastliðnum misserum hafa orðið miklar sviptingar á flutningamörkuðum erlendis sem hafa endurspeglast í miklum verðsveiflum. Þannig fjór- til áttfaldaðist verð á gámaflutningum á mikilvægum siglingaleiðum erlendis frá upphafi árs 2020 til miðs árs 2021 og héldust þannig fram í ársbyrjun 2022, þegar það tók að lækka og er nú um mitt ár 2023 svipað og í upphafi árs 2020. Flutningsmagn á heimsvísu dróst saman um tæp 10% við upphaf árs 2020, í samanburði við árið 2019, en jókst svo þegar líða tók á árið og var við lok þess um 3-4% meira en fyrir samdráttinn. Hefur það haldist nokkuð stöðugt fram á árið 2023.⁴
10. Hvað varðar þróun á flutningsmagni þá hefur það aukist hlutfallslega meira hér á landi en erlendis, eða um 10% á milli 2019 og árána 2021 og 2022, í samanburði við 3-4% á heimsvísu.⁵
11. Hér á landi sem og erlendis hefur hagur flutningafyrirtækja vænkast árin 2021 og 2022. Nefna má rekstur A.P Moller – Maersk, en tekjur félagsins tvöfölduðust á milli 2020 og 2022, auk þess sem EBIT sexfaldaðist.⁶ Þá hafa Eimskip og Samskip skilað góðri afkomu. Á árinu 2021 var afkoma Samskipa „methá, samanborið við seinustu 10 ár“ og á árinu 2022 jókst hagnaður

¹ Hagstofa Íslands. 2023. Verðmæti út- og innflutnings eftir mánuðum (FOB/CIF) 2011-2023. Vefslóð: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__utanrikisverslun__1_voruvskipti__01_voruskipti/UTA06001.px

Hagstofa Íslands, 2023. Kröftugur hagvöxtur á síðasta ári. Vefslóð:

<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/thjodhagsreikningar-2022-aaetlun/>

² Hér eru aðeins meðtaldir flokkar sem innihalda einungis innfluttar vörur; innfluttar mat- og drykkjavörur, nýr bill og varahlutir, bensín, innfluttar vörur aðrar og áfengi og tóbak. Vægi innflutnings er því vanmetið að þessu leyti.

Hagstofa Íslands, 2023. Vísitala neysluverðs eftir eðli og uppruna. Vefslóð:

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__visitolur__1_vnv__3_greiningarvisitolur/VIS01102.px/table/tableViewLayout2/

³ Upplýsingar um rekstrartekjur eru fengnar úr ársskýrslum 2022 frá helstu vöruflutningafyrirtækjum og bornar saman við verga landsframleiðslu, frá Hagstofu Íslands. Vefslóð:

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__thjodhagsreikningar__landsframl__1_landsframleidsla/T_HJ01102.px/

⁴ ING solely. 2023. *Global container shipping outlook: pressure mounts amid flood of new capacity*. Vefslóð:

<https://think.ing.com/articles/global-container-shipping-outlook-pressure-mounts-amid-flood-new-capacity/>

⁵ Faxaflóahafnir. 2023. Tölulegar upplýsingar 2022. Vefslóð: <https://www.faxaflaohafnir.is/is/tolulegar-upplýsingar/skip-og-flutningar/tolulegar-upplýsingar-2021/>

⁶ Maersk. 2023. The Annual Report 2022 for A.P. Møller. Vefslóð: <https://investor.maersk.com/news-releases/news-release-details/annual-report-2022>



félagsins um 45% á milli ára.⁷ Þegar litið er til gengis hlutabréfa Eimskips í Kauphöllinni hefur góð afkoma félagsins endurspeglast í verði á hlutabréfum fyrirtækisins en það var í kringum 200 á árunum 2019 og 2020 en hefur frá ársbyrjun 2022 sveiflast á milli 500-600.⁸

12. Á síðastliðnum vikum og mánuðum hafa ýmsir kostnaðarliðir lækkað hér á landi. Hvað varðar kostnaðarliði íslensku skipafélaganna hefur verið bent á að á árinu 2023 hafi krónan styrkst og olíuverð lækkað. Aftur á móti hafi t.a.m. sjóflutningsverð og þjónustugjöld Eimskips hækkað um 15,1% á árinu.⁹ Þá hefur í opinberri umræðu verið bent á tilvik þar sem erlendir samstarfsaðilar innlendra aðila fá hagstæðari tilboð frá flutningafélögum en innlendu aðilarnir, fyrir nákvæmlega sömu flutninga.¹⁰
13. Í erindi Félags atvinnurekenda (FA) til Samkeppniseftirlitsins, frá 8. ágúst 2023, er greint frá miklum áhyggjum félagsmanna af verðhækkunum á frakt, sem hafi verið drjúgar að undanfögnu. Nefndar eru sem dæmi nýlegar hækkanir sem haft hafi áhrif á verðlag innfluttrar vöru. Þá er í bréfinu greint frá könnun á meðal félagsmanna þar sem spurt var út í hækkanir á gjaldskrár fyrir skipa- og flugfrakt undanfarin tvö ár. Af niðurstöðum hennar má m.a. ráða talsverðar áhyggjur af hækkunum, sem og gagnsæi þeirra og skýrleika.
14. Framangreind sjónarmið Félags atvinnurekenda eru af sama meiði og fram hafa komið í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við fyrirtæki síðustu mánuði.¹¹

2. Samkeppnishindranir sem varpað er ljósi á með ákvörðun nr. 33/2023

15. Með ákvörðun nr. 33/2023, *Brot Samskipa gegn banni við ólögmætu samráði*, er komist að þeirri niðurstöðu að Samskip hafi með alvarlegum hætti brotið gegn banni 10. gr. samkeppnislaga og 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins með ólögmætu samfelldu samráði við Eimskip á árunum 2008 til 2013 (megin rannsóknartímabil), auk þess sem tiltekin brot hafi átt sér stað fyrir þetta tímabil. Í júní árið 2021 gerði Eimskip sátt við Samkeppniseftirlitið fyrir sitt leyti, þar sem fyrirtækið viðurkenndi sömu brot.
16. Brot fyrirtækjanna taka m.a. til eftirfarandi háttsemi:
 - Samráð um breytingar á siglingakerfum og takmörkun flutningsgetu.
 - Samráð um skiptingu á mörkuðum eftir stærri viðskiptavinum í sjó- og landflutningum (forðast að keppa um stærri viðskiptavini hins).
 - Samráð um álagningu gjalda og afsláttarkjör í flutningsþjónustu og miðlun á mikilvægum verð- og viðskiptaupplýsingum.
 - Samráð um landflutningaþjónustu og skiptingu á mörkuðum á tilteknum flutningaleiðum á Íslandi.
 - Samráð um sjóflutninga milli Íslands og annarra landa.
 - Samráð um skipaafgreiðslu, gagnkvæma leigu eða lán á gámum.

⁷ Frétt á vb.is, dags. 5. september 2022. Vefslóð: <https://vb.is/frettir/methagnadur-hja-samskipum/>

Frétt á vb.is, dags. 16. júlí 2023. Vefslóð: <https://vb.is/frettir/45--hagnadaraukning-samskipa/>

⁸ Keldan. 2023. Vefslóð: <https://keldan.is/Markadir/Hlutabref/EIM>

⁹ Grein eftir Ólaf Stephensen, framkvæmdastjóra Félags Atvinnurekenda í Viðskiptablaðinu 18. ágúst 2023. *Að fara showleiðina*. Vefslóð: <https://vb.is/skodun/ad-fara-showleid/>

¹⁰ Viðtal við Bjarna Ákason á Bylgjunni 22. maí 2023. *Bítið - Eiga Eimskip og Samskip stóran þátt í að halda uppi háu vöruverði á Íslandi?* Vefslóð: <https://www.visir.is/k/8412c4d5-43a5-48b1-9057-84d68a349f5a-1684748172623>

¹¹ Samkeppniseftirlitið birti í lok árs 2022 umræðuskjal nr. 2/2022, *Þróun framlegðar árin 2017-2022 á lykilmörkuðum – Greining verðhækkana*. Í framhaldinu átti Samkeppniseftirlitið m.a. fundi með fyrirtækjum þar sem minnt var á mikilvægi samkeppnisreglna og aflaði sjónarmiða um samkeppnishindranir tengdar verðhækkunum. Sjá nánar upplýsingasíðu á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins: <https://www.samkeppni.is/utgafa/i-brennidepli/verdhakkannir-og-samkeppni/>



17. Samráðið í heild sinni var til þess fallið að gera fyrirtækjunum kleift að draga með afdrifaríkum hætti úr samkeppni og hækka eða halda uppi verði gagnvart viðskiptavinum fyrirtækjanna, t.d. með hækkun við endurnýjun samninga, hækkun á gjaldskrá og þjónustugjöldum, upptöku nýrra gjalda, lækkun afsláttá o.s.frv. Sameiginleg yfirburðastaða Eimskips og Samskipa á markaðnum, samskipti stjórnenda fyrirtækjanna og aðrir þættir í samráði fyrirtækjanna sköpuðu kjöraðstæður fyrir fyrirtækin til að ná árangri í samráðinu og hagnast á kostnað viðskiptavina og samfélagsins alls.
18. Ákvörðunin varpar ljósi á að á viðkomandi mörkuðum voru kjöraðstæður til framangreinds samráðs. Nefna má að brotin tóku til markaða þar sem þátttakendur samráðsins höfðu yfirburðastöðu, en á megin rannsóknartímabilinu voru Samskip og Eimskip samanlagt með um og yfir 90% hlutdeild í sjóflutningum milli Íslands og Evrópu, 100% í sjóflutningum milli Íslands og Norður-Ameríku nær allt tímabilið og um og yfir 75-80% hlutdeild í landflutningum, ef miðað er við landið allt.
19. Sýna gögn málsins m.a. að fyrirtækin sjálf töldu sig vernduð gagnvart samkeppni erlendis frá. Kemur þetta m.a. fram í gögnum er varða undirbúning á hlutabréfaútboði hjá Eimskip haustið 2012, sbr. kafla 14.40.3 í ákvörðun nr. 33/2023. Í skýrslu Arion banka vegna útboðsins kemur fram að ekki sé „heiglum hent að hefja starfsemi fyrir annað skipafélag á Íslandi á sömu nótum og Eimskip og Samskip. Til þess þarf mikla fjárfestingu í innviðum sem við stórefumst um að vekja áhuga erlendra skipafélaga.“ Í gögnum málsins greinir Arion banki frá því að Eimskip hafi lýst markaðnum sem „voða kósý“.
20. Svipaðri mynd er lýst í fundargerð stjórnar Samskipa Holding vegna fundar þann 31. janúar og 1. febrúar 2013. Þar er íslenskum markaði lýst með eftirfarandi hætti, sbr. kafla 21 í ákvörðun nr. 33/2023:

„The Icelandic market is in many ways different from other markets due to its small size and location. Threat of a new competition is possible but limited and has not been long lasting, latest example of that is Atlantsskip which became bankrupt couple of years ago. Today we have Thorship but for now at least with limited presence but that can of course change in near future. Due to location of Iceland threat of substitute service is not likely. Bargaining power of both customers and suppliers is limited again due to size of the Icelandic market and oligopoly market situation of both Samskip and Eimskip.“
21. Á hinn bóginn sýna gögnin að þótt Eimskip og Samskip hafi forðast að keppa sín á milli á rannsóknartímabilinu tóku þau alvarlega samkeppni frá smærri aðilum og leituðust við að sporna við henni. Átti það bæði við um samkeppni í landflutningum og sjóflutningum. Í gagni frá Eimskip segir um samkeppni á landflutningamarkaði: „The main threat in the market are individual truck drivers“. Í glæru frá Samskipum frá sama ári kemur eftirfarandi fram: „Independent truckers disturbing the market stability in domestic trucking and pushing prices down“. Félögin höfðu því mestar áhyggjur af samkeppni frá allra smæstu keppinautum en ekki af samkeppni frá hvort öðru.
22. Í sjóflutningum tóku félögin alvarlega samkeppni frá fyrirtækinu Blue Water Shipping (BWS), sem leigði pláss í ferjunni Norrænu. Í gögnum málsins kemur fram að félögin töldu sér stafa ógn af þessari samkeppni í útflutningi á fiski frá Íslandi, enda þótt markaðshlutdeild BWS í sjóflutningum til og frá Íslandi væri óveruleg. Í gögnum Samskipa kemur eftirfarandi fram: „Sporna við innkomu Blue Water inn á markaðinn“. Sjá um framangreind m.a. kafla 12.2.4.5 í ákvörðun nr. 33/2023.



3. Aðgangshindranir sem tengjast hafnaraðstöðu og skipaafgreiðslu

23. Ákvörðun nr. 33/2023 varpar ljósi á mikilvægi þess að efla samkeppni á flutningamarkaði. Í því efni er áriðandi að draga úr aðgangshindrunum sem tengjast hafnaraðstöðu og skipaafgreiðslu. Fyrir liggur að í mikilvægustu vöruflutningahöfn landsins, Sundahöfn, ráða Eimskip og Samskip yfir grunninnviðum á þessu sviði. Eigi fleiri flutningafyrirtæki þess kost að hefja samkeppni í sjóflutningum á svipuðum grundvelli og Eimskip og Samskip, myndi skapast af því samkeppnislegt aðhald, almenningi og atvinnulífi til hagsbóta.

Tilmæli Samkeppniseftirlitsins frá 2008 – Virt að vettugi

24. Umfjöllun um framangreindar aðstæður er ekki ný af nálinni. Rétt eftir hrun bankanna, eða í nóvember 2008, birti Samkeppniseftirlitið skýrslu (2/2008) sem ber heitið *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*.¹² Þar er reifað hvernig efling samkeppni geti hraðað endurreisn atvinnulífsins, gerð grein fyrir þekktum samkeppnishindrunum á 14 mikilvægum mörkuðum atvinnulífsins og bent á tækifæri til að opna markaði og efla samkeppni á viðkomandi sviðum.
25. Í skýrslunni er fjallað sérstaklega um samkeppnishindranir á sjóflutningamarkaði. Bent er á að opinberir aðilar hafi mikið um það að segja hvort nýir keppinautar sem vilja hasla sér völl á sjóflutningamörkuðum hafi aðgengi bæði að hafnarmannvirkjum og annarri nauðsynlegri aðstöðu í landi, fyrir starfsemi sína. Vísað er í þessu sambandi til skýrslu OECD frá árinu 2006, um þessi efni.¹³ Þar er lögð áhersla á að í ljósi þess að nýir keppinautar á samgöngumörkuðum þurfi aðgengi að lykil innviðum (e. key infrastructure), t.d. hafnaraðstöðu, þá skipti stefna stjórnvalda þeim tengdum miklu máli. Vandamál geti komið upp ef núverandi keppinautar nýti alla þá aðstöðu sem sé í boði og það geti skaðað hagsmuni neytenda ef nýir aðilar fá ekki nauðsynlegan aðgang að henni. Meðal annars segir:

„Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að ef nýr aðili ætlar sér innkomu á markað fyrir áætlunarsiglingar til og frá Íslandi þarf hann að hafa góðan aðgang að hafnaraðstöðu með tilheyrandi mannvirkjum og þjónustu, s.s. vöruhótelum og frystigeymslum. Í því sambandi er nauðsynlegt að hafa í huga að mikilvægustu viðskiptavinir skipafélaga eru stórir innflytjendur og útflytjendur sem þurfa á alhliða flutningaþjónustu að halda auk þess sem þeir leggja áherslu á reglubundnar siglingar. Með öðrum orðum er mikilvægt fyrir nýjan aðila sem ætlar að hasla sér völl að geta mætt öllum þessum þörfum viðskiptavina til að geta veitt núverandi keppinautum á markaðnum fullnægjandi samkeppnislegt aðhald.

26. Í skýrslunni er í framhaldinu reifað hvernig Atlantsskip hófu samkeppni í áætlunarsiglingum, fyrst milli Íslands og Norður-Ameríku og í framhaldinu til og frá Evrópu. Eitt af því sem staðið hefði Atlantsskipum fyrir þrifum hafi verið að félagið fékk ekki fullnægjandi hafnaraðstöðu. Hefði félagið hætt siglingum með eigin skipum.
27. Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun var í skýrslunni beint eftirfarandi tilmælum til stjórnvalda og fyrirtækja:
- Að skipulags- og hafnaryfirvöld, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, tryggi möguleika á góðri hafnaraðstöðu til handa nýjum keppinautum sem hefðu hug á að hasla sér völl á mörkuðum fyrir sjóflutninga til og frá landinu.

¹² https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/ymsar_skyrslur/oflug_oppbygging_opnun_markada_og_efling_atvinnustarfsemi.pdf

¹³ OECD Access to Key Transport Facilities, Competition Law & Policy (2006).



- Að stærri flutningafyrirtæki grípi ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið geti gegn innkomu nýrra aðila eða feli í sér hindrun gegn núverandi keppinautum.
 - Að stærri flutningafyrirtæki hafi frumkvæði að því að kanna hvort í gildi séu samningar sem geti hindrað innkomu nýrra keppinauta eða möguleika minni keppinauta til að vaxa og felli þá slík ákvæði úr gildi.
 - Að stærri flutningafyrirtæki hafi frumkvæði að því að kanna hvort í gildi séu samningar sem komi í veg fyrir að keppinautar geti átt viðskipti við mikilvæga þjónustuaðila á sjóflutningamarkaði og felli þá slík ákvæði úr gildi.
28. Framangreind tilmæli voru kynnt sérstaklega fyrir opinberum stjórnvöldum á þessu sviði, ásamt því að eftirlitið sendi forstjórum Samskipa og Eimskip tölvupóst, þar sem vakin var athygli á framangreindum tilmælum og efni skýrslunnar að öðru leyti, en í henni var einnig fjallað um skaðsemi samráðs, ekki síst við þær aðstæður sem ríktu í íslensku efnahagslífi.
29. Ljóst er að Eimskip og Samskip virtu framangreind tilmæli að vettugi. Á sama tíma og eftirlitið sendi tilmælin voru fyrirtækin að undirbúa og framkvæma stórfellt og fjölþætt samráð sem átti eftir að standa um árabíl, sbr. nánar ákvörðun nr. 33/2023 og umfjöllun hér að framan. Tók það samráð m.a. til skipaafgreiðslu, þar á meðal í Mjóeyrarhöfn í Reyðarfirði.
30. Einnig varpar ákvörðunin ljósi á samskipti stjórnenda Eimskips og Samskipa er varðaði skipaafgreiðslu í Sundahöfn, m.a. á vettvangi Faxaflóahafna sf. Fjallað er um þetta m.a. í kafla 10.7.1 og 19 í ákvörðun nr. 33/2023. Voru þessi samskipti hluti af hinu ólögmeta samráði. Gögn málsins gefa til kynna sterka stöðu félaganna gagnvart Faxaflóahöfnum, a.m.k. á rannsóknartímabilinu.
31. Hvað varðar skipulags- og hafnaryfirvöld þá hefur ekki verið gripið til aðgerða til að tryggja möguleika á góðri hafnaraðstöðu til handa nýjum keppinautum sem hefðu hug á að hasla sér völl á mörkuðum fyrir sjóflutninga til og frá landinu.
32. Breytingar á samkeppnisumhverfinu undanfarin ár hafa lotið að því að finna aðrar lausnir. Má þar einkum nefna aukna flutninga til og frá Þorlákshöfn með vöruflutningaferjum á vegum Smyril Line Cargo. Einnig veitti Samkeppniseftirlitið grænlenka félaginu Royal Arctic Line og Eimskip undanþágu með ákvörðun nr. 13/2019 á grundvelli þágildandi 15. gr. samkeppnislaga, en undanþágan var veitt með skilyrðum sem tryggðu RAL aðgang að hafnaraðstöðu á Íslandi og stuðluðu að því að laust flutningarými gæti nýst almennum viðskiptavinum, umboðsmönnum og flutningamiðlunum.¹⁴
- Sundahöfn – Faxaflóahafnir sf.
33. Í tengslum við rannsókn samráðsmálsins aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Faxaflóahöfnum, m.a. um samkeppnisaðstæður á hafnarsvæðum félagsins. Einnig var aflað upplýsinga frá Faxaflóahöfnum í tengslum við rannsókn á beiðni Eimskips og Royal Arctic Line A/S (RAL) um undanþágu frá banni við ólögmetu samráði vegna samnings um samnýtingu á plássi í áætlunarskipum, sbr. nefnd ákvörðun eftirlitsins nr. 13/2019.

¹⁴ Með lögum nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum, féll niður heimild Samkeppniseftirlitsins til að veita undanþágur, en í stað þess var tekið upp svokallað sjálfsmatskerfi sem felur í sér að fyrirtækin sjálf meta hvort samstarfið uppfylli skilyrði laga. Tóku breytingarnar gildi 1. janúar 2021. Samstarf RAL og Eimskips er nú háð slíku sjálfsmati.



34. Í svörum Faxaflóahafna, dags. 27. ágúst 2018, var staðfest að land sem væri til ráðstöfunar væri mjög takmarkandi þáttur að því er varðar hugsanleg umsvif nýrra aðila. Fram kemur að byggingarhæfum lóðum á Klettagarðasvæðinu hafi að mestu leyti verið úthlutað á árunum 2004-2011 á grundvelli umsókna sem hafnarstjórn og síðar Faxaflóahafnir hefðu samþykkt. Lóðir við Sundahöfn séu almennt leigðar út til 25 ára með rétti til framlengingar á leigutíma um 25 ár. Einstaka lóðir séu leigðar til 50 ára, með uppsagnarákvæði. Þá væri veruleg óvissa um þróun nýrra farmsvæða utan Klepps vegna legu Sundabrautar, vegtenginga frá hafnarsvæðinu og þróunar íbúðabygðar. Umsóknir um lóðir á svæðinu væru langt umfram það sem til ráðstöfunar væri.
35. Einnig kom fram í svörum Faxaflóahafna að stækkun hafnarinnar væri mjög kostnaðarsöm og jafnframt að engin önnur fyrirtæki á sviði sjóflutninga hefðu leitað eftir aðstöðu í Sundahöfn og að uppbygging hafnaraðstöðu þar hefði því tekið mið af umfangi flutninga og eftirspurnar Eimskips og Samskipa, svo og beiðna fyrirtækja um lóðir fyrir vöruhús og aðra hafnsækna þjónustu.
36. Í sjónarmiðum RAL vegna málsins kom fram að þar sem ekki væru sjálfstæðir aðilar sem önnuðust starfsemi gámahafna, teldi félagið erfitt að komast inn á markaðinn. Gámastarfsemi við höfnina væri í höndum Eimskips og Samskipa sem samþætti þá starfsemi við aðra flutningastarfsemi, s.s. flutningsmiðlun og rekstur gámavalla. Þessi lýsing RAL á aðgangshindrunum er í samræmi við dæmi sem Samkeppniseftirlitið hefur um minni keppinaut sem fékk ekki hafnarþjónustu í Sundahöfn og þurfti að beina flutningum til annarrar hafnar.
37. Í október 2019 birtu Faxaflóahafnir skýrslu ráðgjafasviðs Ernst & Young ehf. (EY), *Skoðun á hafnarþjónustu sem tengist losun og lestun skipa í Sundahöfn*, fyrir stjórn Faxaflóahafna. Á þessum tíma hafði stjórn Faxaflóahafna talið ástæðu til að skoða hvort reynst gæti fýsilegt að aðgreina losun og lestun frá annarri flutningastarfsemi skipafélaganna við núverandi aðstæður. Faxaflóahafnir fengu því ráðgjafasvið EY til þess að skoða hvort önnur aðferðarfræði við lestun skipa í Sundahöfn gæti verið hagkvæmur kostur, hvað þyrfti til ef svo væri og á hvað grundvelli slíkt mætti gera. Í yfirliti yfir helstu niðurstöður skýrslunnar kemur eftirfarandi fram;
- algengast væri að einkafyrirtæki sjái um losun og lestun erlendis en starfsemin væri í höndum sjálfstæðra eininga,
 - kranar á hafnarsvæðum af svipaðri stærð og Faxaflóahafnir væru í eigu hafnanna sjálfra,
 - hér á landi hefðu hafnaryfirvöld ekki séð um losun og lestun,
 - Eimskip og Samskip séu einu félögin sem sjái um losun og lestun í Sundahöfn,
 - skipafélögin tvö væru með 43,8% af hafnarlóðum Sundahafnar en töluverð eftirspurn hefði verið eftir svæði í Sundahöfn.
38. Í sama yfirliti kemur fram að farið hefði verið yfir mismunandi valkosti við losun og lestun skipa í Sundahöfn og varpað ljósi á kosti og galla. Þrír meginkostir hefðu verið skoðaðir. Í fyrsta lagi að gjaldskrá skipafélaganna yrði gerð opinber, sem var nefnd sú aðgerð sem auðveldust væri í framkvæmd. Í öðru lagi að Faxaflóahafnir tækju upp sama fyrirkomulag og hafnir í svipuðum stærðarflokki og að höfnin ætti krana og eftir atvikum annan búnað. Fjárfestingaráhætta yrði meiri fyrir höfnina, auðlindir mögulega betur nýttar og aðgangshindranir fyrir nýja aðila myndu minnka. Í þriðja lagi að eitt félag myndi annast alla losun og lestun. Með því væri möguleiki á



hagræðingu en hugsanlega þyrfti að setja gjaldaramma. Mæltist EY til frekari greiningar á valkostunum sem styðja myndi við ákvörðunartöku Faxaflóahafna um næstu skref.¹⁵

39. Þann 22. nóvember 2022 ritaði Samkeppniseftirlitið Faxaflóahöfnum að nýju bréf og óskaði upplýsinga um skipulag og framtíðarfyrirkomulag tengt flutningsþjónustu í Sundahöfn. Jafnframt óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afriti af skýrslu ráðgjafafyrirtækisins Drewry Consulting sem Faxaflóahafnir höfðu látið gera, en niðurstöður hennar höfðu verið til umfjöllunar í fjölmiðlum.¹⁶
40. Í svari Faxaflóahafna kemur fram að skýrslan sé hugsuð sem vinnugagn við framtíðarmótun Sundahafnar, en tilefni að gerð hennar hafi verið aukin ásókn skipafélaganna í stærri athafnasvæði, möguleg áhrif legu Sundabrautar á nýtingu núverandi hafnabakka og krafa um bætt aðgengi nýrra aðila að höfninni.
41. Í skýrslu Drewry eru nokkrar sviðsmyndir teknar til skoðunar að því er varðar flutningsþjónustu við Sundahöfn. Áréttu Faxaflóahafnir að í skýrslunni sé fjallað um og lagt mat á þróunarmöguleika hafnarinnar, þ.m.t. kosti samnýtingar á aðstöðu og búnaði, í ljósi þeirrar stöðu sem höfnin stæði mögulega frammi fyrir á næstu árum og áratugum.
42. Í skýrslunni eru mismunandi sviðsmyndir metnar m.a. út frá aðgengi nýrra aðila. Í svari Faxaflóahafna kemur jafnframt fram að ekki hafi verið tekin ákvörðun um ákveðin skref fram á við á grundvelli skýrslu Drewry.
43. Samkvæmt nýjustu upplýsingum frá samgönguyfirvöldum (Vegagerðinni og Reykjavíkurborg) er enn nokkuð í endanlega ákvörðun um legu Sundabrautar. Á meðan svo sé telji Faxaflóahafnir ekki þörf á að hraða vinnu við skipulag svæðisins norðan Holtavegar eða bregðast á annan hátt við þeim áhrifum sem lega brautarinnar muni hafa á hafnarsvæðið. Faxaflóahafnir telji hins vegar að skýrslan muni nýtast félaginu við þá vinnu í framtíðinni. Að lokum árétta Faxaflóahafnir vilja sinn til þess að stuðla að heilbrigðri samkeppni flutningsaðila í Sundahöfn, um leið og svæðið sé þróað áfram til þess að geta mætt auknum sjóflutningum.

Yfirstandandi breytingar á lagaumhverfi hafna

44. Að lokum ber að nefna að á vettvangi Evrópska efnahagssvæðisins hefur nýlega verið samþykkt löggjöf sem miðar m.a. að því að auðvelda aðgang að hafnarþjónustu og vinna gegn mismunun. Er hér vísað til reglugerðar Evrópusambandsins nr. 2017/352 („*establishing framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports*“).
45. Af hálfu íslenskra stjórnvalda er nú unnið að innleiðingu þessarar reglugerðar. Þannig voru í maí síðastliðnum samþykkt lög frá Alþingi, nr. 31/2023, um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 31/2023 kemur fram að mælt hafi verið fyrir breytingunum í frumvarpi á 151. löggjafarþingi, en það hafi ekki náð fram að ganga. Hafi innviðaráðuneytið ákveðið að skipta því frumvarpi í tvennt, en samkvæmt því hefur hluti innleiðingarinnar nú orðið að lögum. Þá felst innleiðingin einnig í því að ráðherra skuli setja reglugerð þar sem nánar verði mælt fyrir um veitingu hafnarþjónustu, sem og gagnsæi í fjármálum hafna og sjálfstæði þeirra, sbr. nánar 3. mgr. 9. gr. a hafnalaga, eins og þeim er breytt með lögum nr. 31/2023.

¹⁵ EY. Október 2019. *Faxaflóahafnir sf. Skoðun á hafnarþjónustu sem tengist losun og lestun skipa í Sundahöfn*. Vefslóð: <https://www.faxaflaohafnir.is/wp-content/uploads/2019/11/Faxafl%C3%B3ahafnir.pdf>

¹⁶ Drewry. Janúar 2022. *Sundahöfn Container Terminal, Development Options Assessment – Final Report*. Vefslóð: [Sundahöfn sem flutningahöfn til framtíðar | Faxaflóahafnir / Reykjavík harbour \(faxaflaohafnir.is\)](https://www.faxaflaohafnir.is/til-framtidar/Faxaflaohafnir/Reykjavik-harbour-faxaflaohafnir-is)



Niðurlag

46. Af framangreindu er ljóst að enn eru verulegar aðgangshindranir tengdar hafnaraðstöðu og skipaafgreiðslu, sem hamla samkeppni við Eimskip og Samskip. Jafnframt verður ráðið af fyrirbyggjandi upplýsingum að stjórnvöld og opinberir aðilar hafi ýmis tækifæri til þess að gera þar bragarbót á.

4. Samkeppnishindranir í landflutningum

47. Vöruflutningar á landi eru eðli máls samkvæmt mikið hagsmunamál fyrir dreifðar byggðir landsins. Þannig hefur flutningskostnaður mikið vægi fyrir vöruverð á landsbyggðinni og hefur áhrif á samkeppnishæfni og viðgang einstakra byggðarlaga.
48. Í áður nefndri skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnulífs*, er fjallað um að umfangsmikið flutninganet annars vegar Eimskips og hins vegar Samskipa geti falið í sér aðgangshindrun fyrir minni aðila. Þá geti stærðarhagkvæmni Eimskips og Samskipa, m.a. vegna tengsla við sjóflutninga og flutningsmiðlanir, haft sömu áhrif. Erfitt sé því fyrir minni flutningsaðila að koma inn á markaðinn.
49. Í skýrslunni var þeim tilmælum beint til stærri flutningafyrirtækja (Samskipa og Eimskips)
- „að grípa ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið geti gegn innkomu nýrra aðila eða feli í sér hindrun gegn núverandi keppinautum.“
 - „að kanna hvort í gildi séu samningar sem geta hindrað innkomu nýrra keppinauta eða möguleika minni keppinauta til að vaxa og eftir atvikum fella slík ákvæði úr gildi.“
50. Framangreind tilmæli voru kynnt stjórnendum Samskipa og Eimskips sérstaklega með tölvupóstum sem sendir voru í tilefni af útgáfu skýrslunnar í lok nóvember 2008.
51. Fyrir liggur að Samskip og Eimskip virtu í engu framangreind tilmæli, sem miðuðu að því að hraða endurreisn efnahagslífsins. Með ákvörðun nr. 33/2023 er varpað ljósi á umfangsmikið samráð Samskipa og Eimskips á landflutningamarkaði. Leiddi rannsóknin í ljós að samstarf fyrirtækjanna í landflutningum hófst a.m.k. á árinu 2005. Tók samstarfið á hinn bóginn á sig alvarlegri mynd á árinu 2008, með verkefni sem kennt var við „Nýtt upphaf“ og lýst er ítarlega í ákvörðuninni.
52. Í landflutningasamstarfinu fólst gagnkvæmt samstarf fyrirtækjanna á fjölmörgum flutningaleiðum víðsvegar um landið, auk samstarfs um tiltekna vöruafgreiðslur á landsbyggðinni. Sammæltust fyrirtækin þannig um að annað fyrirtækið hætti að sinna akstri á tilteknum áætlunarleiðum og flytti vörur þess í stað með því fyrirtæki sem æki umrædda leið, á grundvelli umsamins verðs þeirra á milli. Með þessum hætti skiptu fyrirtækin með sér flutningum til og frá mörgum byggðarlögum á landsbyggðinni.
53. Viðræður um aukið samráð að þessu leyti stóðu m.a. yfir sumarið og haustið 2008. Nefna má sem dæmi að í gögnum málsins er tölvupóstur sem sendur var á milli lykilstjórnenda hjá Eimskip þann 16. september 2008, sem sýnir að Samskip og Eimskip höfðu sammælt um að Samskip myndu annast flutninga fyrir Eimskip milli Seyðisfjarðar og Egilsstaða og þar með myndi Eimskip ekki stunda akstur á þessari leið í samkeppni við Samskip.¹⁷ Hið sama leiddi af

¹⁷ Í framhaldinu höfðu Samskip og Eimskip samráð um að segja upp afgangssamningi við fyrirtækið Austfar á Seyðisfirði. Í gögnum málsins er tölvupóstur milli starfsmanna Eimskips frá 26. maí 2009, sem ber yfirskriftina



samkomulagi um flutninga Eimskips fyrir Samskip á flutningaleiðinni Reyðarfjörður – Eskifjörður og Neskaupstaður. Umfjöllun um þessa markaðsskiptingu er m.a. að finna í kafla 8.16.4 og 8.16.7 í ákvörðun nr. 33/2023.

54. Jafnframt skiptu fyrirtækin með sér stærrri viðskiptavinum, þ.e. kepptu ekki um viðskipti við þá. Dæmi um þetta var að á árinu 2009 var Norðlenska mikilvægur viðskiptavinur Samskipa, en ákvað síðla árs að bjóða út viðskiptin og leitaði í því skyni bæði tilboða hjá Eimskip og Samskipum. Gögn sem aflað var við rannsóknina sýna að innan Eimskips var fjallað um ókosti þess að setja fram samkeppnishæft tilboð til Norðlenska, m.a. að hætta væri á að verðsamkeppni myndi „hefjast á ný“. Úr varð að Eimskip hækkaði það verð sem upphaflega hafði staðið til að bjóða Norðlenska. Þetta gerði fyrirtækið þrátt fyrir að upphaflegt tilboð hefði samkvæmt innanhússmunnisblaði getað tryggt fyrirtækinu „mjög góða framlegð“ og „algjöra sérstöðu í flutningum á matvælum á landinu“. Af þessu leiddi að Samskip héldu viðskiptunum.
55. Samhliða og í framhaldi af framangreindri markaðsskiptingu eftir flutningaleiðum og stærrri viðskiptavinum, hækkuðu fyrirtækin kerfisbundið og ítrekað verð í landflutningum, þar á meðal til og frá byggðarlögum á landsbyggðinni. Fjallað er um þetta m.a. í köflum 8.15.7.1, 8.15.10, 8.16.10 og 8.16.11 í ákvörðun nr. 33/2023. Nefna má sem dæmi að haustið 2008 voru verulegar hækkanir á verði í landflutningum, þar á meðal lagði m.a. Samskip áherslu á að innheimta olíugjald, en félögin innheimta olíugjald í flutningum (BAF í sjóflutningum og FAF í landflutningum). Í innanhússpósti hjá Samskipum í byrjun september 2008 eru sett fram svofelld fyrirmæli: „troða FAF á alla núna á sama tíma og við erum að hækka aksturinn.“
56. Mikilvægur liður í umræddum verðhækkunum var hækkan á verði á fiskflutningum. Nefna má að haustið 2008 hækkaði Eimskip verð fyrir fiskflutninga innanlands um 30% og á sama tíma gerðu Samskip ráð fyrir 15-20% verðhækkun á fiskflutningum innanlands. Þá má nefna að gögn málsins sýna að Eimskip náðu fram 11% hækkan á fiskflutningum í janúar 2010 og í febrúar sama ár hækkuðu Samskip verð á fiskflutningum um 10%. Í fundargerð hjá Eimskip kemur fram að hækkanin hafi „runnið merkilega vel í gegn“, en hún tók m.a. til Samherja, Brims, Vísis og G.P.G. Fjallað er nánar um þetta í kafla 17.6 í ákvörðun nr. 33/2023.
57. Við athugun undir rekstri málsins kom í ljós að samstarf Eimskips og Samskipa í landflutningum var enn við líði á árinu 2020. Ráða mátti af afhentum gögnum og upplýsingum Eimskips og Samskipa að enn væri til staðar tiltekið samstarf á landflutningamarkaði. Þannig áttu fyrirtækin enn í samstarfi í flutningum milli Egilsstaða og Seyðisfjarðar og Austfjarða og Reykjavíkur, auk samstarfs í afgreiðsluþjónustu á Þórshöfn og Djúpavogi. Jafnframt áttu Samskip og Eimskip bæði enn í samstarfi við sjö fyrirtæki sem fluttu fyrir bæði fyrirtækin á fjölmörgum leiðum um land allt, m.a. á milli Snæfellsness, Borgarness, Akraness, Reykjaness og Reykjavíkur.
58. Með sátt Eimskips við Samkeppniseftirlitið um lyktir málsins gagnvart fyrirtækinu skuldbatt fyrirtækið sitt til að grípa til tiltekinna aðgerða til að binda enda á samstarf af þessu tagi og vinna gegn frekari brotum. Í kjölfar sáttarinnar beindu Samskip kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála þar sem gerð var krafa um að tiltekinn hluti þessara skilyrða yrði felldur úr gildi. Áfrýjunarnefnd vísaði málinu frá, en Héraðsdómur Reykjavíkur felldi þann úrskurð úr gildi.

„Trúnaðarmál/Seyðisfjörður“. Í honum segir m.a.: „Eins og [...] sagði þér í síðustu viku, þá kom tillaga frá Samskipsmönnum um að bæði fyrirtækin Eimskip og Samskip segðu upp afgreiðslusamningi við Austfar á SEY, og bjónuðu SEY frá SAY frá Egilsstöðum, á svipaðan hátt og gert er á Eskifirði.

Eftir nokkra umhugsun höfum við [...] að fara að þessari tillögu, og hef ég þegar tilkynnt framkvæmdarstjóra Austfar, að samningi milli Eimskips og Austfar verði sagt upp með þriggja mánaða fyrirvara fyrir næstu mánaðarmót, og frá og með 1. sept. hætti Austfar að bjóða Eimskip í núverandi mynd á SEY.

Til fróðleiks, gjörningurinn að “spara í rekstri” var fundin upp á Austurlandi.”



Áfryjaði Samkeppniseftirlitið þeim dómi til Landsréttar, þar sem málið bíður þess nú að verða tekið til meðferðar.

59. Með ákvörðun nr. 33/2023 hefur Samkeppniseftirlitið nú beint fyrirmælum til Samskipa, sambærilegum þeim sem Eimskip höfðu áður undirgengist. Eru fyrirmælin m.a. eftirfarandi, sbr. greinar 5.1 og 5.2 í ákvörðunarorðum:
- Samskip skulu yfirfara alla gildandi samninga við önnur fyrirtæki í flutningaþjónustu í því skyni að tryggja að þeir séu í samræmi við samkeppnislög.
 - Sé til staðar viðskiptalegt samstarf við Eimskip eða tengd félög skulu Samskip hætta því. Í þessu felst einnig að Samskip skulu ekki eiga í samstarfi við önnur fyrirtæki í hvers konar flutningaþjónustu ef Eimskip eiga einnig í samstarfi við viðkomandi fyrirtæki. Þetta gildir ekki ef Samskip geta sýnt Samkeppniseftirlitinu fram á að viðkomandi samstarf sé þess eðlis að ekki sé hætta á röskun á samkeppni milli Eimskips og Samskipa.
60. Framangreindar aðgerðir kunna að hafa áhrif á flutninga til og frá ýmsum byggðarlögum á Íslandi. Þar á meðal kunna þær að fela í sér tækifæri fyrir nýja aðila að koma inn á markaði eða eflast við hlið stærri keppinauta. Mikilvægt er að hagsmunaaðilar í viðkomandi byggðarlögum láti sig þessi mál varða og nýti þau tækifæri sem gefast til þess að skapa aðstæður fyrir samkeppni í flutningum á viðkomandi svæðum, almenningi og fyrirtækjum til hagsbóta. Í ýmsum tilvikum kunna opinberir aðilar, s.s. skipulagsyfyrirvöld á viðkomandi svæðum, að hafa tækifæri til að búa í haginn fyrir samkeppni.
61. Reynist hins vegar ekki forsendur til samkeppni í flutningum á afmörkuðum leiðum getur tiltekið samstarf komið til greina, sbr. fyrrgreinda grein 5.2.

5. Ný eða sértæk gjaldtaka á flutningamarkaði

62. Á mörkuðum þar sem samkeppni er ekki virk skapast hætta á að aðhald vegna nýrrar gjaldtöku sé ekki nægilegt og hagsmunir viðskiptavina því fyrir borð bornir. Í ákvörðun nr. 33/2023 er upplýst um samráð sem m.a. tók til innleiðingar, ákvarðana og/eða upplýsingamiðlunar vegna nýrrar gjaldtöku. Nefna má eftirfarandi í þessu sambandi:
- E-control gjald: Samtímagögn sýna að Samskip og Eimskip náðu samkomulagi um innheimtu á svokölluðu E-control gjaldi, sem varðaði kostnað sem stafaði frá tollayfirvöldum. Tölvupóstsamskipti innan Samskipa gefa til kynna að umrætt gjald hafi verið verulega hærra en kostnaðaraukinn sem því fylgdi. Þannig hafi gjaldtakan í Danmörku falið í sér gríðarlega álagningu („*Það er rúmlega 3000% álagning er það ekki sanngjarnt*“). Nánar er fjallað um umrætt gjald í köflum 14.14 og 14.33.14 í ákvörðuninni.
 - Öryggisgjald (ISPS):¹⁸ Gjald þetta á rætur að rekja til öryggiskrafna til þess að verjast hryðjuverkum. Gögn málsins sýna að upplýsingamiðlun og samráð sem miðaði að því að hækka þessi gjöld hjá Eimskip og Samskipum. Nánar er fjallað um þetta í kafla 14.7.7 í ákvörðuninni.
 - Nýtt gjald á innflutning: Tölvupóstsamskipti innan Samskipa fjalla um nýja gjaldtöku sem varðar tilkynningu farmskrár fyrir komu skipa. Í samskiptunum kemur þetta m.a. fram: „Ég

¹⁸ Á vefnum www.logisticsglossary.com er ISPS lýst með þessum hætti: „*After 11 September 2001, on the initiative of the United States, a worldwide safety programme was set up to combat terrorist activities within/through ports. To this end, various port authorities made additional investments to implement further safety measures. In order to recover these investments, an ISPS (International Ship & Portfacility Security) allowance applies to each container/shipment.*“



geri ekki ráð fyrir auknum kostnaði en það er spurning hvort við höfum þetta til reiðu ef okkur vantar hugmyndaflug varðandi gjaldskrárhækkanir...“. Þessum tölvupósti var svarað með því að rétt væri að hinkra og sjá hvað Eimskip geri. Í ársbyrjun ákváðu Samskip síðan að leggja þetta gjald á innflutning. Nánar er fjallað um þetta í kafla 14.33.14 í ákvörðuninni.

- **BAF-gjald (Bunker Adjustment Factor):** Gjald þetta er þekkt í sjóflutningum og er ætlað að mæta tíðum breytingum á eldsneytisverði. Á það að ráðast af eldsneytisverði á hverjum tíma og þar með vinna gegn því óhagræði að þurfa ítrekað að breyta samningum. Gögn málsins sýna að Eimskips og Samskip höfðu samráð um þetta gjald og var það notað til að auka tekjur félaganna. Jafnframt sýna gögnin að reiknireglunni að baki gjaldinu var breytt („fiktað“ í formúlunni), en viðskiptavinum á sama tíma ranglega sagt að útreikningur gjaldsins væri „algjörlega fræðilegur“. Nánar er fjallað um þetta í köflum 8.15.7, 8.16.6, 10.4.4 og 14.55 í ákvörðuninni.
63. Til viðbótar framangreindu má nefna að tölvupóstur sem sendur var innan samstæðu Samskipa varpar ljósi á að fleiri gjöld en þau sem að framan greinir voru nýtt til að ná fram verðhækkun hér á landi.¹⁹ Fram kemur að erfiðara væri hins vegar að ná sama árangri í verðhækkun og gjalddöku erlendis („I know there is limited competition here and not the same tough market as in europe...“). Fjallað er um þetta í kafla 10.4.5 í ákvörðuninni.
64. Framangreind tilvik eiga það sammerkt að ólöglegt samráð átti sér stað í tengslum við gjalddöku. Hins vegar er einnig ástæða til að fylgjast vel með gjalddöku á mörkuðum þar sem miklar aðgangshindranir eru til staðar eða samkeppni að öðru leyti skert, þótt ekki sé um samráð að ræða.
65. Í ljósi framangreindrar forsögu er eðlilegt að viðskiptavinir Samskipa og Eimskips kalli í hverju tilviki eftir skýringum á fjárhæð einstakra gjalda sem innheimt eru, þegar gengið er til samninga. Er slík eftirfylgni til þess fallin að skapa aðhald gagnvart fyrirtækjunum, í ljósi þeirra atvika sem lýst er í ákvörðuninni.
66. Jafnframt er rétt að beina því til opinberra aðila að þeir hugi að forsendum fyrir gjalddöku fyrirtækja, þegar þær eru rökstuddar með vísan til breyttra laga, reglna eða annarra krafna sem stafa frá stjórnvöldum.
67. Í því sambandi má nefna sem dæmi að í opinberri umræðu undanfarnar vikur hefur verið fjallað um mögulega gjalddöku vegna nýrra reglna um mengunarkvóta í sjóflutningum. Sprettur umræðan af setningu reglugerðar Evrópusambandsins, sem samþykkt var af ráðherraráði ESB í lok júlí 2023 og líklegt er að innleidd verði í íslenskan rétt.²⁰

¹⁹ Úr tölvupóstinum, sem beint var til erlends stjórnanda innan samstæðunnar: “The additional charges we have successfully applied here on Iceland trade are, besides THC’s and seafreight are:

Administration fee
Collection fee
BAF
FAF
Positioning fee
ISPS
Wharefage

Those are standard fees on all shipments, then when providing additional services there are number of other charge codes, actually pages of them [...]”.

²⁰ Regulation on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport (FuelEU Maritime initiative. Sjá nánari upplýsingar á þessari slóð: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/25/fueleu-maritime-initiative-council-adopts-new-law-to-decarbonise-the-maritime-sector/#:~:text=Background%20information,achieve%20climate%20neutrality%20in%2020250.>



68. Í fjölmiðlum hefur verið haft eftir Samtökum atvinnulífsins og Samtökum verslunar og þjónustu að innleiðing þessara reglna muni leiða til verulegs kostnaðarauka fyrir flutningafélög hér á landi, sem borinn muni verða af innlendum neytendum og fyrirtækjum, ekki síst útflutningsfyrirtækjum. Kostnaðaráhrif á vörur verði að tiltölu meiri hér á landi, í samanburði við vörur sem flytja þurfi styttri siglingaleiðir.²¹
69. Á hinn bóginn hefur verið bent á að umrædd gjaldtaka hafi það að markmiði að skapa hagræna hvata fyrir skipafélög til þess að flýta endurnýjun og orkuskiptum skipaflotans.²² Viðbrögð skipafélaga ættu því fremur að felast í aðlögun flutninga að þessum kröfum, heldur en verðhækkun til viðskiptavina.
70. Í erindi Félags atvinnurekenda til Samkeppniseftirlitsins, dags. 8. ágúst 2023, er lýst áhyggjum af því að fyrrgreint umhverfisgjald verði lagt ofan á gjaldskrár skipafélaga.
71. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist vel með mögulegri nýrri gjaldtöku af þessu tagi.

6. Tilmæli

72. Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að brýnt sé að stjórnvöld og opinberir aðilar skapi aðstæður fyrir virkari samkeppni á flutningamarkaði. Er það til þess fallið að lækka vöruverð á ólíkum sviðum atvinnulífsins og auka efnahagsþrótt, almenningi og atvinnulífi til hagsbóta. Samkeppniseftirlitið mælist því til eftirfarandi:
- Að stjórnvöld og hlutaðeigandi opinberir aðilar tryggi aðgengi nýrra og minni keppinauta í sjóflutningum að fullnægjandi hafnaraðstöðu og skipaafgreiðslu hér á landi.
 - Að stjórnvöld skapi aðstæður fyrir aukna samkeppni í landflutningum, m.a. í tengslum við aðgerðir sem mælt er fyrir um í ákvörðun nr. 33/2023.
 - Að hugað sé að leiðum til þess að skapa aukið aðhald gagnvart nýrri eða sértækri gjaldtöku á flutningamörkuðum.
73. Samkvæmt gildandi forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, frá 31. janúar 2022, fer innviðaráðherra með samgöngur og flutninga, skipulagsmál, byggðamál og málefni sveitarstjórna. Með vísan til þessa, og í samræmi við c-lið 1. mgr. 8. gr., sbr. og 18. gr. samkeppnislaga, mælist Samkeppniseftirlitið til eftirfarandi við **innviðaráðherra**:
- Að við mótun laga og reglna á vettvangi hafnarmála og landflutninga verði öll tækifæri nýtt til þess að skapa aðstæður fyrir virkari samkeppni í flutningum. Þar á meðal verði hugað að þessu við frekari innleiðingu á reglugerð ESB nr. 2017/352.
 - Að ráðherra nýti þau úrræði sem hann hefur til þess að stuðla að því að ákvörðunum sem tengjast frekari þróun hafnaraðstöðu við Sundahöfn verði flýtt eins og kostur er og að ákvarðanir á þessu sviði taki mið af því að nýir og minni aðilar geti fengið aðstöðu og viðeigandi þjónustu sem geri þeim kleift að keppa, án mismununar, við stærri aðila í sjóflutningum.

²¹ Frétt á mbl.is, dags. 9. ágúst 2023:

https://www.mbl.is/frettir/innlent/2023/08/09/annarra_ad_fast_vid_afleidingarnar/

²² Í frétt á ruv.is, dags. 11. ágúst 2023 er haft eftir Halldóri Þorgeirssyni, formanni Loftlagsráðs: „Það er mjög mikilvægt að við séum í fararbroddi ... Þetta mun flýta fyrir endurnýjun á skipaflotanum, vegna þess að það sem að þú horfir á náttúrulega er kostnaðurinn við að flytja hvert tonn. Ef þú ert með skip sem að hefur ekki góða orkunýtingu þá þarftu að borga meira fyrir það. Það er bara nauðsynlegt til þess að við flýtum fyrir endurnýjuninni. Og þess vegna er þetta tæki, eitt af mörgum tækjum, nauðsynlegt í þessari baráttu við mestu ógn sem við stöndum frammi fyrir.“



- Að ráðherra hugi að leiðum sem hann hefur á valdi sínu til þess að efla samkeppni í landflutningum, m.a. með því að skapa minni aðilum aðstæður til þess að hefja starfsemi og keppa á flutningsleiðum, til hagsbóta fyrir almenning og fyrirtæki og til sóknar fyrir byggðir landsins.
 - Að ráðherra hugi að leiðum til þess að skapa aukið aðhald gagnvart nýrri eða sértækri gjaldtöku á flutningamörkuðum.
74. Samkeppniseftirlitið mælist til þess við **Reykjavíkurborg** að hún hraði allri vinnu og ákvörðunartöku á sínum vettvangi sem tengist frekari þróun hafnaraðstöðu við Sundahöfn og að ákvarðanir á þessu sviði taki mið af því að nýir og minni aðilar geti fengið aðstöðu og viðeigandi þjónustu sem geri þeim kleift að keppa, án mismununar, við stærri aðila í sjóflutningum.
75. Samkeppniseftirlitið mælist til þess við **Faxaflóahafnir sf.** að flýtt verði eins og kostur er vinnu og ákvörðunum á vettvangi félagsins sem varðar frekari þróun hafnaraðstöðu við Sundahöfn og eftir atvikum aðrar hafnir. Þá er mælt til þess að allar ákvarðanir á þessu sviði taki mið af því að nýir og minni aðilar geti fengið aðstöðu og viðeigandi þjónustu sem geri þeim kleift að keppa, án mismununar, við stærri aðila í sjóflutningum. Meðal annars verði tekið mið af þessu við ákvarðanir um nýja samninga eða endurnýjun, framlengingu eða uppsagnir gildandi samninga á vettvangi félagsins um leigu eða ráðstöfun á landi og aðstöðu.
76. Samkeppniseftirlitið mælist til þess við **sveitarfélög og skipulagsyfirvöld** í landinu að hugað verði að framangreindum tilmælum í starfi þeirra, þ.e. að hugað verði að leiðum til þess að skapa aðstæður fyrir virkari samkeppni í sjó- og landflutningum.
77. Varðandi framangreind tilmæli vekur Samkeppniseftirlitið athygli á áliti þess nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, en þar er því beint til stjórnvalda að taka upp staðlað samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Samkeppnismat getur þannig verið öflugt tæki fyrir stjórnvöld til að átta sig á afleiðingum ráðstafana sinna fyrir samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Þannig eykst skilvirkni reglusetningar og líkur aukast á að reglusetning nái markmiðum sínum án þess að hafa takmarkandi áhrif á samkeppni, sérstaklega þar sem þess er ekki þörf.
78. Að lokum beinir Samkeppniseftirlitið því til **viðskiptavina** Samskipa og Eimskips að eðlilegt er, í ljósi þeirrar forsögu sem rakin er í kafla 5 hér að framan, sbr. og ákvörðun nr. 33/2023, að þeir kalli í hverju tilviki eftir skýringum á fjárhæð einstakra gjalda sem innheimt eru, þegar gengið er til samninga. Er slík eftirfylgni til þess fallin að skapa aðhald gagnvart fyrirtækjunum, í ljósi þeirra atvika sem lýst er í ákvörðuninni.