

9. nóvember 2023

Áherslur Samkeppniseftirlitsins 2024-2026

1. Samantekt

- Stjórn Samkeppniseftirlitsins hefur mótað áherslur fyrir árin 2024-2026. Verða áherslurnar endurskoðaðar í lok árs 2024. Við mótun áherslna hefur stjórnin fjallað um efnahagshorfur næstu misseri og áskoranir sem fram undan eru. Samandregið eru áherslur Samkeppniseftirlitsins eftirfarandi:

Áherslur í eftirliti:

- Aðhald gagnvart lykilmörkuðum á vettvangi flutninga, viðskiptabanka- og váttryggingamarkaði, dagvöru, raforku og fjarskipti þar sem unnið er gegn brotum og öðrum samkeppnishindunum.
- Unnið gegn samþjöppun á mikilvægum neytendamörkuðum.
- Stjórnunar- og eignatengsl á vettvangi sjávarútvegsfyrirtækja hindri ekki virka samkeppni.
- Virk samkeppni stuðli að uppbyggingu innviða á vettvangi hins opinbera, útboð nýtist betur í þágu almannahags og samkeppnismat nýtt við mótun og endurskoðun laga og reglna.
- Þekking á þýðingu samkeppni og samkeppnisreglna efla.

Innri ferli – gæði og yfirsýn:

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

Mannauður – hæfasta fólkið:

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

Fjármál:

- Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins auknar í takt við aukin verkefni og þróun atvinnulífs.



2. Grundvöllur og markmið áherslna

2. Það er lögbundið hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins að móta áherslur í starfi stofnunarinnar. Hún gerir það í samvinnu við forstjóra og starfsfólk stofnunarinnar og byggir á upplýsingum m.a. frá sérfræðingum annarra stofnana, atvinnulífi, neytendum og fræðasamfélagi.¹
3. Áherslurnar eru leiðbeinandi við ákvarðanatöku um forgangs röðun verkefna og aðgerða í starfi stofnunarinnar. Forstjóri setur fram verkefnaáætlun og mælikvarða sem lagðir eru til grundvallar við mat á árangri við að framfylgja áherslunum og kynni framvindu verkefna reglulega fyrir stjórn.
4. Enn fremur taka áherslurnar mið af stefnumótun í fjármálaáætlun á hverjum tíma, en þar eru sett fram markmið og aðgerðir sem snúa að reglulegu starfi eftirlitsins sem og sérstökum verkefnum á hverjum tíma. Sjá nánar greinargerð um stefnumótun ríkisaðila, sbr. kafla 7 hér á eftir.²
5. Við mótun áherslna er horft til reynslu liðinna ára, aðstæðna á mörkuðum og áskorana sem fram undan 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.
6. Áherslurnar taka mið af markmiðum samkeppnislaga og stefnumiðum sem Samkeppniseftirlitið byggir á, sbr. þessa skýringarmynd.

MARKMIÐ SAMKEPPNISLAGA 1.gr. samkeppnislaga	STEFNUMIÐ SAMKEPPNISEFTIRLITSINS SE stuðlar að virkri samkeppni almenningi til hagsbóta
<p>— “ —</p> <p>Að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta samfélagsins</p> <p>— ” —</p>	VERKEFNI /AFRAKSTUR
Markmiði þessa skal ná með því að:	Úrtausnir byggja á fagmennsku og áráðni
<ul style="list-style-type: none">• 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.	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

¹ Þann 11. október 2023 hélt stjórn Samkeppniseftirlitsins fund þar sem boðið var fulltrúum hagsmunasamtaka á vettvangi atvinnulífs og neytenda, ásamt með fræðimönnum. Fundurinn var liður í því að afla sjónarmiða og upplýsinga um efnahagshorfur og áskoranir framundan. Þá tekur Samkeppniseftirlitið þátt í öflugum samstarfi samkeppnisyrvalda á norrænum, evrópskum og alþjóðlegum vettvangi, sem nýtist við mótun áherslna.

² Í gildi er [yfirlýsing atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Samkeppniseftirlitsins um samkeppnismál](#), dags. 20. ágúst 2021, en hún er liður í framkvæmd stefnumótunar og árangursmats sem liggur til grundvallar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015



3. Áherslur í eftirliti – verkefni og afrakstur

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

3.1. Efnahagshorfur og áskoranir – alþjóðleg þróun í átt til öflugra eftirlits

8. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) gerir ráð fyrir að hagkerfi heimsins vaxi um 3% í ár en að vöxturinn verði heldur minni á næsta ári.³ Hagvöxtur verður mestur í löndum Asíu en í þróuðustu hagkerfum heims, sem eru mikilvægustu viðskiptalönd Íslands, er reiknað með 1,2-1,5% vexti. Á undanliðnum árum hafa hagkerfi heims gengið í gegnum erfiðleika sem einkum hefur mátt rekja til afleiðinga COVID-19 og innrásar Rússlands í Úkraínu. Vegna þessa og annarra aðstæðna hafa flest ríki heims glímt við verðhækkanir, bresti í aðfangakeðjum og aðrar fjölbættar efnahagsáskoranir.
9. Í þjóðhagsspa Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir að hagvöxtur verði 4% í ár og 2,5% árið 2024 og atvinnuleysi um 4%.⁴ Hér á landi hafa aðstæður einkennst af verðhækkunum á m.a. vörum, aðföngum og flutningum sem hægar hefur gengið að snúa niður en í helstu nágrannalöndum. Verðbólga og aðgerðir vegna hennar hafa leitt til þess að lántakendur hér á landi hafa staðið frammi fyrir verulegum hækkunum á greiðslubyrði. Hafa þessar aðstæður þrengt að almenningi og fyrirtækjum.
10. Flest ríki heims hafa dregið þann lærdóm af efnahagsaðstæðum síðustu missera að stuðla beri að virkari samkeppni á fjölbreyttum sviðum atvinnulífs. Það sé til lengri tíma til þess fallið að stuðla að heilbrigðu og stöðugu efnahagslífi þjóða.
11. Þessa þróun má glöggt sjá beggja vegna Atlantshafsins. Á vettvangi Evrópusambandsins hafa reyndar um nokkurt skeið staðið yfir aðgerðir til að efla samkeppni og samkeppniseftirlit. Má þar nefna tilskipun nr. 1/2019 (ECN+)⁵, um styrkingu samkeppniseftirlits, sem meðal annars er ætlað að tryggja samræmd varnaðaráhrif af eftirliti, fjárhagslegt sjálfstæði eftirlita o.fl., og reglugerð nr. 1925/2022 (Digital Markets Act), um stafræna markaði, sem ætlað er að vinna gegn samkeppnishindrunum stórra alþjóðlegra fyrirtækja á því sviði.⁶
12. Í kjölfar efnahagsaðstæðna síðustu missera eru einstök ríki á Evrópska efnahagssvæðinu að huga að styrkingu samkeppniseftirlita, m.a. með því að bæta við heimildir þeirra. Heimildir til aðgerða á grundvelli markaðsrannsókna, efling varnaðaráhrifa og stjórnendabönn (e. director disqualification) eru til skoðunar í einstökum löndum á þessum grundvelli, þar á meðal í sumum Norðurlandanna.
13. Í ljósi framangreinds og sem lærdóm af efnahagsaðstæðum síðustu missera, er víða verið að veita meira fé til samkeppniseftirlits. Þannig liggja fyrir tillögur um verulega hækkun á fjárveitingum næsta árs til samkeppniseftirlita í nágrannalöndum. Sem dæmi um hækkun fjárveitinga til samkeppniseftirlita í smærri hagkerfum innan Evrópska efnahagssvæðisins má nefna Noreg, Svíþjóð, Írland og Austurríki. Í þremur síðasttöldu löndunum er gert ráð fyrir verulegri styrkingu.

³ <https://www.oecd.org/economic-outlook/september-2023/>

⁴ <https://www.hagstofa.is/utgafur/utgafa/thjodhagsspa/thjodhagsspa-ad-sumri-2023/>

⁵ Directive 1/2019, to empower the competition authorities of the Member States to be more effective.

⁶ Áður höfðu bótaglur vegna samkeppnislaga brota verið styrktar og samræmdar, sbr. tilskipun nr. 104/2014 (Damages Directive).



14. Í Bandaríkjunum er almennt talið að veik framkvæmd samkeppnisreglna síðustu áratugi hafi leitt til samkeppnishamlandi samþjöppunar, hærra verðs og meiri ójöfnuðar. Árið 2021 tóku stjórnvöld stefnumarkandi ákvörðun um að gripa til aðgerða til að efla samkeppni. Settur var á fót sérstakur samstarfsvettvangur stjórnvalda á þessu sviði og mælt fyrir um að stofnanir í stjórnkerfinu öllu gripu til aðgerða til að efla samkeppni.⁷
15. Síðan þá hafa verið kynntar frekari aðgerðir til að styrkja samkeppni, nú síðast í júlí 2023, þar sem m.a. var mælt fyrir um aðgerðir til að styrkja samkeppni í matvælaframleiðslu. Þá voru kynnt drög að nýjum leiðbeiningum um samruna fyrirtækja, en með þeim er boðað hert eftirlit sem vinna á gegn samþjöppun.⁸
16. Víðast hvar í heiminum, þ. á m. í Evrópu og Bandaríkjunum, eru samkeppnisyfirvöld síðan að huga að áhrifum tækniþróunar og gervigreindar á samkeppni. Slík þróun getur opnað markaði, en getur líka skapað tækifæri til samkeppnishamlandi verðlagningar, samráðs eða misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.
17. Hér á landi er til staðar eftirlit sem einbeitt sér að kjarnaverkefnum sem einvörðungu varða úrlausn samkeppnismála og lýtur því aðhaldi sem felst í beitingu á samkeppnisreglum EES-samningsins og úrlausnum áfrýjunarnefndar samkeppnismála og dómstóla. Paulreynd umgjörð er því um beitingu samkeppnislaga hér á landi. Á hinn bóginn hefur íslensk löggjöf ekki fylgt þeirri þróun í átt til styrkingar sem átt hefur sér stað í Evrópu og rakin er hér að framan. Fjallað er nánar um það í kafla 6 hér á eftir.
18. Áherslur Samkeppniseftirlitsins sem lýst er í kafla 3.2. hér á eftir taka mið af því að eftirlitið hafi fjárhagslegt svigrúm til að sinna lögbundnum skyldum sínum. Á meðan svo er ekki mun eftirlitið hins vegar ekki hafa tök á að ráðast í nauðsynleg verkefni og þarf að forgangsraða innan þeirra brýnu verkefna sem blasa við.

3.2. Helstu verkefnaáherslur

3.2.1. Flutningamarkaðir

19. Með ákvörðun [nr. 33/2023](#) lauk Samkeppniseftirlitið rannsókn sinni á brotum Samskipa gegn banni 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins við ólögmætu samráði. Áður hafði Eimskip gert sátt við Samkeppniseftirlitið um lyktir málsins. Samskip hafa kært ákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.
20. Rannsókn þessi varpar skýru ljósi á mikilvægi virkrar samkeppni á sjóflutningum og landflutningum fyrir fjölbreytta atvinnustarfsemi hér á landi, hagsmuni almennings og efnahagslífið í heild.
21. Í því ljósi er mikilvægt að fylgjast vel með þróun samkeppni á þessum mörkuðum á næstu misserum. Meðal annars er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til þess að fylgja eftir þeim skilyrðum sem hvíla á Eimskip og Samskip samkvæmt sátt Samkeppniseftirlitsins við Eimskip og ákvörðun nr. 33/2023, að því er varðar Samskip
22. Jafnframt er mikilvægt að fylgja eftir álitinu [nr. 1/2023](#), *Samkeppnishindranir á flutningamarkaði – Leiðir til að efla samkeppni á flutningamarkaði*, en álitinu var gefið út í tengslum við áður nefnda ákvörðun nr. 33/2023. Í álitinu er mælt til þess að stjórnvöld, sveitarfélög og Faxaflóahafnir

⁷ Heimasíða Competition Council: <https://www.whitehouse.gov/competition/>

⁸ Fifth meeting of the White House Competition Council: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/20/readout-of-the-fifth-meeting-of-the-white-house-competition-council/>



grípi til aðgerða til að auðvelda samkeppni í sjóflutningum til landsins, greiða fyrir samkeppni í landflutningum og hafa gætur á nýrri gjaldtöku á flutningamarkaði.

3.2.2. Fjármálamarkaðir

23. Samkeppniseftirlitið hefur látið sig fjármálamarkaði varða á liðnum árum, en yfirlit yfir helstu athuganir og aðgerðir er að finna í [pistli nr. 4/2023](#), á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.
24. Í skýrslu starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra um gjaldtöku og arðsemi íslensku bankanna, sem birt var í ágúst síðastliðnum, er bent á að hagræðing í bankakerfinu undanfarin ár og lækkun bankaskattsins hafi ekki skilað sér í minni vaxtamun heldur í bættri arðsemi bankanna. Gera má ráð fyrir að viðskiptavinir bankanna hefðu notið hagræðingarinnar í ríkari mæli ef samkeppni væri virkari.
25. Með hliðsjón af þessu hefur Samkeppniseftirlitið í fyrsta lagi bent á mikilvægi eftirlits með því að fjármálafyrirtæki fari að samkeppnislögum. Í öðru lagi er mikilvægt að leitað sé leiða til að opna fjármálamarkaði fyrir nýrri samkeppni og skapa með því aðstæður fyrir betri kjör, bættu þjónustu og nýjungar. Í þriðja lagi er mikilvægt að fylgjast vel með allri samþjöppun á markaði og standa með því vörð um sjálfstæði smærri fyrirtækja sem eru til þess fallin að veita samkeppnislegt aðhald. Í fjórða lagi þarf að styrkja aðhald viðskiptavina með bönkunum, m.a. með því að gera þeim auðveldara að skipta um banka.
26. Framangreind sjónarmið eiga að breyttu breytanda einnig við um aðra fjármálastarfsemi, s.s. starfsemi váttryggingafélaga. Samkeppniseftirlitið hefur fundið fyrir vaxandi áhyggjum viðskiptavina af samkeppni á þeim markaði.
27. Með hliðsjón af framangreindu er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til rannsókna á fjármálamörkuðum.

3.2.3. Dagvörumarkaðir - matvara

28. Neytendur hafa gríðarlega hagsmuni af samkeppni á dagvörumarkaði. Í lok síðasta árs birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal nr. 3/2022 um þróun framlegðar árin 2017-2022 á lykilmörkuðum.
29. Greiningin dró fram að framlegð á dagvörumarkaði á föstu verðlagi hafi hækkað um tæpan þriðjung árin 2017-2021 en framlegðarhlutfall lítið breyst. Þá væri dagvöruverð hátt hér á landi í samanburði við flest önnur Evrópulönd. Greiningin gaf hins vegar ekki skýrar vísbendingar um tiltekin brot á samkeppnislögum. Í framhaldinu aflaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða vegna umræðuskjalsins og fundaði með allmörgum fyrirtækjum á markaðnum, sem og hagsmunaaðilum á vettvangi neytenda. Í þeirri vinnu komu fram ýmsar ábendingar um mögulegar samkeppnishamlandi aðstæður og háttsemi á dagvörumarkaði á vettvangi framleiðslu, innflutnings og smásölu.
30. Jafnframt er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið fylgi eftir skilyrðum sem hvíla á tilteknum fyrirtækjum á markaðnum, en þau hafa einkum verið sett í tengslum við samruna fyrirtækja.
31. Þá hefur Samkeppniseftirlitið nýlega fengist við mál sem varða samkeppnisaðstæður í framleiðslu og vinnslu landbúnaðarafurða. Hafa þær athuganir m.a. dregið fram hagsmuni bænda og neytenda af því að virkt samkeppnisaðhald sé í starfsemi afurðastöðva. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. heimilað samruna með skilyrðum, en með því hefur verið liðkað til fyrir hagræðingu í greininni og um leið sett skilyrði sem eiga að stuðla að því að bændur og neytendur njóti ábatans.



3.2.4. Orkumarkaðir

32. Á næstu árum og áratugum þurfa þjóðir heims að grípa til margvíslegra aðgerða til að draga úr hlýnun jarðar og vinna gegn þeim áhrifum sem hlýnunin hefur á umhverfi og samfélög. Fjárfesta þarf í nýjum og umhverfisvænum orkugjöfum og byggja upp og endurnýja flutninga- og dreifikerfi raforku og annarra orkugjafa. Ísland stendur að mörgu leyti vel á þessari vegferð, einkum vegna aðgengis að endurnýjanlegri orku.
33. Yfirstandandi breytingar, ásamt annarri starfsemi á markaðnum, varpa ljósi á ýmsar áskoranir á raforkumarkaði. Vegna orkuskipta og annarra breytinga sjá nýir aðilar tækifæri til þess að koma inn á markaðinn og bjóða þjónustu í samkeppni við þá sem fyrir eru. Virk samkeppni á þessu sviði eins og öðrum laðar fram nýsköpun, bætir þjónustu og heldur niðri verði, almenningi og efnahagslífi til framdráttar.
34. Samkeppniseftirlitinu hafa á liðnum misserum borist allmargar kvartanir og ábendingar vegna samkeppnisaðstæðna á raforkumarkaði. Tengjast þær í mörgum tilvikum framangreindum orkuskiptum og breytingum vegna aðgerða gegn hlýnun jarðar og tilraunum nýrra og smærri aðila til að komast inn á markaðinn og vaxa við hlið rótgrónari fyrirtækja.
35. Á þessu sviði eru í sumum tilvikum að verða til ný og breytt atvinnustarfsemi, s.s. í tenglum við hleðslustöðvar rafbíla. Í flestum tilvikum tengjast athugunarefni sterkri stöðu starfandi fyrirtækja og e.a. lóðrétt samþættra fyrirtækja á markaðnum, oft í opinberri eigu.
36. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að sinna eftirliti á þessu sviði.

3.2.5. Fjarskiptamarkaðir

37. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum rannsakað mörg mál er varða samkeppnisaðstæður á fjarskiptamörkuðum. Á síðustu mánuðum hefur Samkeppniseftirlitið tekið afstöðu til viðskipta með innviði fjarskipta hér á landi, annars vegar [kaup Ardian á Mílu frá Símanum](#) og hins vegar [kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar](#). Voru fyrrnefnda samrunanum sett ítarleg skilyrði, en samkeppni í uppbyggingu fjarskiptainnviða hefur skipt sköpum fyrir atvinnulíf, neytendur og samkeppnishæfni landsins.
38. Burtséð frá þessum breytingum berast Samkeppniseftirlitinu áfram kvartanir vegna háttsemi á fjarskiptamörkuðum og eru nokkur mál til meðferðar. Mikilvægt er að fylgjast vel með þeim breytingum sem eru að verða á þessum mörkuðum.

3.2.6. Stjórnunar- og eignartengsl - samþjöppun

39. Í litlu hagkerfi þar sem fákeppni ríkir á mörgum sviðum hefur mikla þýðingu að hafa yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í atvinnulífinu. Tengsl af þessu tagi geta m.a. leitt til þess að raunveruleg samþjöppun á mörkuðum sé vanmetin eða aðrar samkeppnishindranir leiði af tengslunum. Ástæða er til að huga vel að aukinni samþjöppun í íslensku atvinnulífi, bæði með eftirliti með samrunum og eftirliti á grundvelli annarra ákvæða samkeppnislaga.
40. Samkeppniseftirlitið hefur það sérstaka hlutverk „að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku atvinnulífi og **kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja**“.⁹ Skal stofnunin birta skýrslur um athuganir sínar, sbr. nánar d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.¹⁰

⁹ Feitletrun Samkeppniseftirlitsins.

¹⁰ Ákvæðið á uppruna sinn í þinglegri meðferð frumvarps sem varð að samkeppnislögum nr. 8/1993. Í síðari lagabreytingum var ákvæðið fest í sessi til framtíðar.



41. Eftirlit með og yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl er eðli máls samkvæmt til stuðnings og fyllingar við beitingu á öðrum ákvæðum samkeppnislaga. Þekking á slíkum tengslum getur stutt við og aukið skilvirkni annarra rannsókna. Er m.a. hugað að stjórnunar- og eignatengslum við rannsóknir annarra mála, einkum rannsókn samruna, rannsókn á ólögum samráði eða markaðsrannsóknum. Vísast um þetta til skýrslu nr. 2/2021, *Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja – verkefni Samkeppniseftirlitsins 2008-2021*.
42. Samkeppniseftirlitið hefur að takmörkuðu leyti ráðist í sjálfstæðar rannsóknir á stjórnunar- og eignatengslum á grundvelli fyrrgreindrar heimildar, eða skrifað sérstakar skýrslur um þær athuganir, sem einvörðungu byggja á hlutverki eftirlitsins samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið ekki haft rekstrarlegt svigrúm til þess að byggja upp viðvarandi yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl, en eftirlitið hefur um langt skeið bent á mikilvægi þess. Þá hefur eftirlitið stefnt að því að efla samstarf við aðrar opinberar stofnanir sem fást við stjórnunar- og eignatengsl.
43. Mikilvægt er til framtíðar að bæta úr þessu. Í því sambandi telur Samkeppniseftirlitið m.a. brýnt að skapa heildstæðari yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja. Allt frá árinu 2013 hefur eftirlitið vakið máls á þessu í tengslum við rannsóknir á samrunum sjávarútvegsfyrirtækja. Í þeim málum hefur eftirlitið talið vera vísbendingar um viðtækari tengsl og e.a. yferráð en gerð hefur verið grein fyrir, sem rekja megi til stjórnunar- og eignatengsla. Hafa athuganir á samrunum því tekið mið bæði af þrengri og viðtækari yferráðum. Hins vegar hefur eftirlitið ekki getað komist að endanlegri niðurstöðu um möguleg yferráð, þar sem þörf hefur verið fyrir viðtækari rannsókn en rúmast innan hefðbundinna samrunarannsókna.¹¹
44. Í lögum um stjórn fiskveiða er kveðið á um hámark samanlagðrar aflahlutdeildar fiskiskipa í eigu einstaklinga, lögaðila eða tengdra aðila. Eru þessar reglur af samkeppnislegum toga og hefur Fiskistofa eftirlit með því að þeim sé fylgt. Rétt er að geta þess að þau viðmið sem lögð eru til grundvallar við mat á tengslum í skilningi fiskveiðistjórnunarlaga eru í framkvæmd frábrugðin túlkun yferráða samkvæmt samkeppnislögum.
45. Ákvæði fiskveiðistjórnunarlaga leysa ekki Samkeppniseftirlitið undan því hlutverki sem því er fengið í samkeppnislögum, auk þess sem eftirlit þess og heimildir eru viðtækari að þessu leyti en eftirlit Fiskistofu. Hafa verður í huga í þessu sambandi að til viðbótar við eigna- og stjórnunartengsl milli sjávarútvegsfyrirtækja er jafnframt mikilvægt að skapa yfirsýn yfir tengsl sjávarútvegs fyrirtækja við aðra atvinnustarfsemi og möguleg áhrif þeirra á samkeppni. Fyrir liggur að sjávarútvegsfyrirtæki hafa fjárfest talsvert í skyldum og óskyldum atvinnurekstri.
46. Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn á þessu haustið 2022. Henni var hins vegar hætt í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2023. Taldi nefndin að eftirlitið gæti ekki beitt valdheimildum sínum til að afla gagna við athugunina, vegna samnings þess við matvælaráðuneytið, en samningurinn tryggði rekstrarlegt svigrúm til að ljúka athuguninni innan tiltekins tíma.
47. Framangreindur úrskurður breytir hins vegar engu um mikilvægi þess að bæta yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja. Áfram er því lögð áhersla á þetta, líkt og í áherslum sem settar voru árin 2021 og 2022.
48. Sömuleiðis mun athygli Samkeppniseftirlitsins áfram beinast að vægi íslenskra lífeyrissjóða í atvinnurekstri. Er hér vísað til þess að stærstu lífeyrissjóðirnir fara með veigamikla eignarhluti í mörgum samkeppnislega mikilvægum fyrirtækjum á helstu mörkuðum íslensks atvinnulífs. Fara einstakir sjóðir mjög oft með eignarhald í fleiri en einum keppinauti á sama markaði.

¹¹ Sjá einkum ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2013, 19/2020 og 2/2021.



49. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað talsvert um þetta, m.a. í tengslum við samrunarannsóknir. Áfram verður lögð áhersla á þetta á komandi árum.
50. Að síðustu er rétt að geta þess að aukin erlend fjárfesting í íslensku atvinnulífi er til þess fallin að auka fjölbreytni í íslensku atvinnulífi og styrkja stoðir efnahagslífsins. Aukin fjölbreytni í eignarhaldi er m.a. til þess fallin að draga úr samkeppnishamlandi stjórnunar- og eignatengslum. Mikilvægt er því að stjórnvöld og fyrirtæki dragi úr hvers konar hindrunum, s.s. aðgangshindrunum inn á markaði, sem vinna gegn erlendri fjárfestingu.

3.2.7. Starfsemi nýrra og smærri keppinauta

51. Í litlu hagkerfi Íslands ríkir fákeppni á mörgum lykilmörkuðum og erfitt getur reynst fyrir nýja eða minni keppinauta að komast á legg og vaxa við hlið þeirra sem fyrir eru. Til viðbótar eru ýmsir lykilmarkaðir verndaðir gagnvart alþjóðlegri samkeppni.
52. Reynslan sýnir okkur að smærri brautryðjendur skipta miklu máli fyrir samkeppnina og geta í sumum tilvikum haft meira vægi heldur en markaðshlutdeild þeirra segir til um. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til þess að hlusta eftir kvörtunum og ábendingum minni keppinauta og grípa til aðgerða þegar þörf krefur. Mörg dæmi er um að brot hafi verið stöðvuð og samkeppni eflað í kjölfar kvartana frá minni keppinautum. Hingað til hefur rekstrarsvigrúm verið ófullnægjandi til að sinna þessum þætti lögum samkvæmt.

3.2.8. Opinberar hindranir, opnun markaða, reglubyrði og samkeppnismat

53. Stjórnvöld á öllum sviðum atvinnulífs geta skipt miklu máli við eflingu samkeppni. Þekkt er í löndunum í kringum okkur að stjórnvöld virki samtakamatt sinn í þessu skyni.¹² Samkeppniseftirlitið mun áfram tala fyrir slíkum aðgerðum, þ. á m. í gegnum virkara samstarf stofnana.
54. Þetta er mikilvægt á flestum sviðum atvinnulífs. Nefna má sem dæmi aðkomu stjórnvalda að uppbyggingu innviða, þar sem samkeppni verður ekki komið við með góðu móti. Í þeim tilvikum er mikilvægt að nýta engu að síður krafta samkeppninnar, annars vegar til þess að draga úr kostnaði og hins vegar til þess að fólk og fyrirtæki fái sem besta þjónustu á sem lægstu verði. Þannig er hægt að skapa samkeppnislegt aðhald á mörkuðum þar sem keppinautum er ekki til að dreifa eða frjálstri samkeppni ekki við komið. Þessu má ná fram með því að beita vönduðum útboðum og skapa svigrúm fyrir samkeppni á afmörkuðum sviðum.
55. Sömu sögu má segja um uppbyggingu og framþróun heilbrigðisþjónustu. Mikilvægt er að stutt sé við samfélagsleg markmið um jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu með því að nýta hvata samkeppninnar á sem flestum sviðum. Með því er stuðlað að betri þjónustu á hagstæðara verði.
56. Sömuleiðis er mjög mikilvægt, þegar útboðum er beitt, að vinna gegn hvers konar samráði í tilboðsgerð (e. bid rigging), en slíkt samráð er á meðal algengustu samkeppnislagabrota víða erlendis. Hér á landi er fátítt að Samkeppniseftirlitinu berist ábendingar um slík brot frá opinberum tilboðsgjöfum. Mikilvægt er að skapa eftirlitinu svigrúm til þess að efla eftirlit með þessu, m.a. með nýtingu tölfræðigreininga og gervigreindar.
57. Samkeppniseftirlitið mun áfram tala fyrir því að samkeppnisleg áhrif laga og reglna séu metin, en samkeppnismati af þessu tagi hefur verið beitt víða í heiminum með góðum árangri.
58. Í nóvember árið 2020 kynntu stjórnvöld ítarlega skýrslu OECD þar sem gerð var grein fyrir samkeppnismati á lögum og reglum í byggingariðnaði og ferðaþjónustu. Í skýrslunni voru lagðar

¹² Sjá sem dæmi aðgerðir í Bandaríkjunum, sbr. heimasíðu Competition Council: <https://www.whitehouse.gov/competition/>



fram 438 tillögur til breytinga á lögum, reglum og annarri umgjörð. OECD áætla að þessar breytingar geti leitt til þjóðhagslegs ábata sem nemi á ári um 1% af landsframleiðslu Íslands.

59. Hins vegar hefur gengið hægt að hrinda þessum tillögum í framkvæmd, m.a. vegna andstöðu á vettvangi hagsmunasamtaka í atvinnulífinu. Ástæðan er sú að mörg ákvæði sem skapa reglubyrði og samkeppnishindranir hafa ratað í lög og reglur fyrir tilstilli hagsmunaaflla á viðkomandi mörkuðum.
60. Ástæða er til þess að vinna áfram að þróun samkeppnismats við undirbúning laga og reglna og jafnframt að huga að gildandi löggjöf á ýmsum mörkuðum, s.s. í landbúnaði og á fleiri sviðum. Með því væri hægt að efla viðkomandi greinar og skapa tækifæri til sóknar í stað varnar.

3.2.9. Tækninýjungar og stafrænir markaðir

61. Tækninýjungar undanfarinna áratuga hafa gerbylt samfélögum heims og fært fólk nær hvert öðru. Alþjóðleg stórfyrirtæki sem skapa vettvang fyrir viðskipti þvert á landamæri (e. digital platforms), sem og nýjar aðferðir í viðskiptum á grundvelli gervigreindar (e. artificial intelligence), opna á ýmis tækifæri fyrir fólk og fyrirtæki. Þannig hafa neytendur fleiri valkosti á ýmsum sviðum, sem skapað getur innlendum fyrirtækjum heilbriggt aðhald. Auk þess eiga innlend fyrirtæki auðveldara með að komast í samband við viðskiptavinum í öðrum löndum, s.s. í gegnum bókunarsíður í ferðaþjónustu.
62. Þessum breytingum fylgja hins vegar ýmsar áskoranir. Þannig leiða tæki gervigreindarinnar og staða stórra alþjóðlegra tæknifyrirtækja til nýrra áskorana og geta raskað samkeppni. Getur það birst í takmarkandi viðskiptaskilmálum, verðlagningu eða með öðrum hætti.
63. Samkeppniseftirlit í heiminum gefa þessum málum mikinn gaum um þessar mundir og hafa samkeppnisyfirvöld beggja vegna Atlantshafsins gripið til ýmissa aðgerða eða boðað aðgerðir sem miða að því að bregðast við þessari þróun, til varnar samkeppni. Sömuleiðis eru stjórnvöld víða að efla heimildir samkeppnisyfirvalda til þess að fást við þessar nýju áskoranir.
64. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að bregðast við þessum áskorunum, þar á meðal á grundvelli markaðsrannsóknarheimilda sinna.

3.2.10. Öflug upplýsingamiðlun og kynning

65. Kannanir á meðal stjórnenda sýna að mikil þörf er á því að efla þekkingu þeirra á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti. Kannanir á meðal þeirra, sem Samkeppniseftirlitið hefur látið gera í tvígang, annars vegar um áramótin 2019/2020 og hins vegar fyrr á þessu ári, sýna að einungis um 15-25% stjórnenda fyrirtækja telja sig þekkja kjarnaákvæði samkeppnislaga mjög vel eða frekar vel. Þekking á evrópskum samkeppnisreglum og mögulegri beitingu þeirra hér á landi var enn lakari, en einungis 8% stjórnenda töldu sig þekkja frekar vel eða mjög vel til þessa.
66. Þá sýna kannanir sem eftirlitið hefur látið gera meðal almennings, árin 2019 og 2023, að almenningur hér á landi er meðvitaður um þýðingu samkeppnislaga, á sama tíma og mikil sóknarfæri eru í að efla þekkingu almennings á samkeppnisreglum, ekki síst yngri hópa.
67. Með allt framangreint í huga hefur Samkeppniseftirlitið markvisst eflt upplýsingamiðlun sína og þar með talið leiðbeiningar s.s. með reglubundinni miðlun upplýsinga á heimasíðu og samfélagmiðlum, útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasiðum¹³ um ýmis málefni og samtali við stjórnvöld, neytendur og atvinnulíf. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að

¹³ Sjá t.d. nýlega leiðbeiningasiðu um hagsmunasamtök fyrirtækja og samkeppnisreglur: <https://www.samkeppni.is/malefni/ologmaett-samrad/hagsmunasamtok-fyrirtaekja-og-samkeppnisreglur/>



efla þetta starf enn frekar. Þar á meðal er mikilvægt að eftirlitið kynni úrlausnir sínar á aðgengilegan hátt, til þess m.a. að efla skilning almennings og fyrirtækja á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti.

3.3. Samandregnar áherslur á einstökum verkefnasviðum

68. Hér að framan eru reifaðar mikilvægar áskoranir sem íslenskt efnahagslíf, fyrirtæki og neytendur standa frammi fyrir og varða samkeppnisstefnu stjórnvalda. Jafnframt er gerð grein fyrir megináherslum Samkeppniseftirlitsins í þessu sambandi.
69. Með hliðsjón af framangreindu eru hér á eftir dregnar saman helstu áherslur Samkeppniseftirlitsins á einstökum verkefnasviðum. Varpa áherslurnar ljósi á helstu verkefni sem Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að leggja áherslu á. Að óbreyttum fjárheimildum eftirlitsins mun eftirlitið hins vegar þurfa að forgangsraða innan þessara áherslna, en í því felst að taka verður ákvörðun um að leggja til hliðar sumar þeirra áherslna sem hér er lýst.
70. Samandregið mun Samkeppniseftirlitið leggja áherslu á að fylgjast með samkeppni og taka á samkeppnishindrunum á eftirfarandi sviðum (sbr. tilvísun í umfjöllun hér að framan þegar það á við) og þá að því gefnu að eftirlitinu verði tryggt nægt rekstrarfé:

1	Bann við samkeppnishömlum	Málsgr.
1.1	Flutningamarkaðir: Eftirfylgni við ákvörðun nr. 33/2023.	19-21
1.2	Flutningamarkaðir: Eftirfylgni við álit nr. 1/2023.	22
1.3	Fjármálamarkaðir: Vísbendingar um skort á samkeppni á viðskiptabankamarkaði, m.a. í tengslum við innkomu nýrra aðila.	23-25
1.4	Fjármálamarkaðir: Vísbendingar um skort á samkeppni á váttryggingamarkaði.	26
1.5	Matvæli: Vísbendingar um samkeppnishindranir á dagsvörumarkaði, heildsölu og smásölu	28-30
1.6	Matvæli: Hagsmunir bænda og neytenda af starfsemi afurðastöðva	31
1.7	Raforka: Samkeppnishindranir tengdar innkomu nýrra aðila orkuskiptum	32-36
1.8	Fjarskipti: Samkeppni á innviðamarkaði	37
1.9	Fjarskipti: Samkeppnishindranir af hendi stórra aðila	38
2.0	Starfsemi nýrra og smærri keppinauta	51-52
2	Samþjöppun og samrunar – Stjórnunar- og eignatengsl	
2.1	Samþjöppun á fjármálamörkuðum	24-25
2.2	Samþjöppun á mikilvægum neytendamörkuðum	Kaflar 3.2.2. – 3.2.7
2.3	Stjórnunar- og eignatengsl þ. á m. í sjávarútvegi.	43 - 47
2.4	Þátttaka lífeyrissjóða í íslenskum atvinnurekstri.	48-49
2.5	Aukin erlend fjárfesting með minni aðgangshindrunum og opnun markaða.	50
3	Opinberar samkeppnishindranir og þátttaka hins opinbera í atvinnulífi	
3.1	Kraftar samkeppninnar verði betur nýttir til þess að styrkja og efla innviði á forræði hins opinbera, s.s. með vandaðri útboðum.	54-55
3.2	Stjórnvöld vinni gegn hvers konar samráði í útboðsgerð.	56



	3.3	Eftirfylgni vegna samkeppnismats OECD á regluverki í ferðþjónustu og byggingamarkaði.	58-59
	3.4	Mikilvægi samkeppnismats á fleiri mörkuðum.	60
4	Aðstæður á samkeppnismörkuðum - Markaðsrannsóknir		
	4.1	Brugðist við áskorunum af völdum tækninýjunga og gervigreindar	61-64
	4.2	Þarfagreining markaðsrannsókna á neytendamörkuðum þar sem samþjöppun eða eigna- og stjórnunartengsl eru mikil.	Kaflar 3.2.2. – 3.2.5
5	Upplýsingamiðlun og kynning		
	5.1	Reglubundin miðlun upplýsinga um samkeppnismál á heimasíðu, samfélagsmiðlum, með útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasiðum o.fl.	67
	5.2	Þekking stjórnenda fyrirtækja á samkeppnislögum, þ. á m. í ýmsum þjónustu- og framleiðslugreinum þar sem ætla má að þekking á samkeppnisrétti sé lítil.	65
	5.3	Þekking almennings á samkeppnislögum.	66
	5.4	Viðhorfskannanir til að mæla afstöðu til samkeppnismála og þekkingu á samkeppnislögum.	65-66

4. Innri ferli – gæði og yfirsýn

71. Í ágúst 2022 birti Ríkisendurskoðun [niðurstöður stjórnsýsluúttektar](#) á störfum Samkeppniseftirlitsins. Í samræmi við skýrslubeiðni Alþingis lagði Ríkisendurskoðun megináherslu á samrunamál og rannsakaði í því sambandi meðferð og úrlausn 100 mála. Jafnframt tók Ríkisendurskoðun almenna umgjörð Samkeppniseftirlitsins til skoðunar, s.s. hlutverk og starf stjórnar, forgangsröðun, málshraða, árangursmælikvarða og mat á ábata af samkeppniseftirliti.
72. Það var niðurstaða úttektarinnar að ekki yrði séð að málsmeðferðartími samrunamála hafi verið óeðlilega langur á því tímabili sem til rannsóknar var, eða að viðvarandi veikleikar hafi verið í afgreiðslu mála sem grafið hafi undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar. Í skýrslunni er hins vegar að finna ýmsar tillögur og ábendingar sem horfa til þess að styrkja starfsemi og umgjörð Samkeppniseftirlitsins.
73. Samkeppniseftirlitið birti í ágúst 2022 [verkefnaáætlun](#) þar sem raktar eru í 16 liðum úrbætur sem eftirlitið hyggst gera í framhaldi af tillögum og ábendingum Ríkisendurskoðunar. Verkáætlunin snýr að skjalfestingu innra eftirlits, breytingum á starfsreglum stjórnar, þarfagreiningu innri endurskoðunar, endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna, áframhaldandi mati á ábata, endurbótum á árangursviðmiðum o.fl.
74. Samkeppniseftirlitið hefur unnið að því að hrinda úrbótum í framkvæmd. Þar á meðal hafa starfsreglur stjórnar verið endurskoðaðar með hliðsjón af tilmælum Ríkisendurskoðunar. Þá er unnið að endurskoðun málsmeðferðarreglna og verður sérstaklega hugað að því hvernig unnt er að auka skilvirkni í meðferð kvartana frá fyrirtækjum sem freista þess að komast inn á markaði og starfa við hlið stærri rótgróinna fyrirtækja. Liður í þessu er m.a. innleiðing rafrænnar samskiptagáttar.
75. Sumar tillagna Ríkisendurskoðunar eru á ábyrgðarsviði ráðuneytis samkeppnismála. Með bréfi til ráðuneytisins, dags. 28. apríl 2023, voru þessar tillögur reifaðar. Er þar rakið að innleiðing



innri endurskoðunar, viðtækara og tíðara ábatamat, og brýning um meiri festu í viðbrögðum við villandi upplýsingagjöf fyrirtækja kalli á aukið rekstrarsvigrúm. Jafnframt er vakin athygli á tillögum Ríkisendurskoðunar um að endurskoða samrunagjald og huga að leiðum til að samrunagjald samræmist betur umfangi samrunamála. Þá voru reifaðar tillögur um mat á veltumörkum í samrunamálum og umfjöllun um styrkingu samkeppnislaga.

76. Samhliða endurskoðun málsmeðferðarreglna er Samkeppniseftirlitið einnig að huga að því hvernig styrkja megi varnaðaráhrif stjórnvaldssekta og auka virkni nógildandi reglna um niðurfellingu- eða lækkun sekta (vægðarreglur, e. leniency) þegar brotleg fyrirtæki og einstaklingar upplýsa um brot og liðsinna eftirlitinu. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið til skoðunar að setja sérstakar reglur um ákvörðun sekta og endurskoða nógildandi vægðarreglur. Leitar eftirlitið nú sjónarmiða hagaðila um þetta.¹⁴
77. Þá leggur Samkeppniseftirlitið áfram áherslu á að styrkja samstarf og samskipti við aðrar eftirlitsstofnanir. Á undanförunum árum og misserum hefur eftirlitið eftt verulega samskipti við stofnanir á sviði efnahagsmála, efnahagsbrota, markaðseftirlita (e. sector regulators) og neytendamála. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að þessar stofnanir séu vakandi fyrir tækifærum til að miðla og nýta þekkingu sín á milli, samnýta þætti í umgjörð sinni eftir því sem við á og stuðla að skilvirkni í verkaskiptingu og málsmeðferð. Á árinu 2019 setti Samkeppniseftirlitið fram ramma fyrir samskipti og samstarf við nokkrar lykilstofnanir. Þá hefur eftirlitið beitt sér fyrir samstarfi stofnana sem hafa safnað eða halda utan um upplýsingar um stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja.
78. Um leið þarf Samkeppniseftirlitið að viðhalda fókusi í framkvæmd samkeppnislaga og málsvari fyrir markmiðum laganna og vera í stakk búið til að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart öðrum opinberum stofnunum, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.
79. Samandregnar áherslur eftirlitsins eru eftirfarandi:

6	Málsmeðferð – skilvirkni og árangur	
6.1	Endurskoðun á reglum um málsmeðferð og verklag, með hliðsjón af lagabreytingum, stjórnarsýsluúttekt og fenginni reynslu.	73-74
6.2	Endurskoðun á umgjörð við ákvörðun sekta, þ. á m. vægðarreglum, með hliðsjón af lagabreytingum og fenginni reynslu.	76
6.3	Endurskoðun á framsetningu ákvarðana með það fyrir augum að gera þær eins aðgengilegar fyrir markaðsaðila og endurskoðunaraðila og kostur er.	67 og 74
7	Tæknilausnir og upplýsingakerfi	
7.1	Innleiðing stafrænnar samskiptagáttar.	73
7.2	Mótun tæknilausna við kerfisbundið eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.	77
8	Samstarf við lykilstofnanir	
8.1	Styrkja áfram samstarf við aðrar stofnanir.	77
8.2	Styrkja samstarf stofnana við eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.	77
9	Eftirfylgni við stjórnarsýsluúttekt	
9.1	Nýta niðurstöður stjórnarsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar til þess að styrkja frekar umgjörð og innviði eftirlitsins, sbr. verkáætlun í fylgiskjali.	71-74

¹⁴ Leið umsagna með frétt á heimasíðu eftirlitsins, sjá þessa slóð:

<https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/varnadarahrif-sekta-i-samkeppnismalum-oskad-ef-tir-sjonarmidum>



5. Mannauður – hæfasta fólkið

80. Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á að skapa gefandi vinnuumhverfi sem er eftirsóknarvert fyrir vel menntað og reynt starfsfólk. Kappkostað er að starfsfólk búi við sveigjanleika sem taki tillit til einstaklingsbundinna þarfa og gefi tækifæri til starfsþróunar jafnframt því sem gerðar eru kröfur um árangur. Auk þess er mikilvægt að stuðla að stöðugleika sem styður við stofnanaminni eftirlitsins.
81. Þá hefur Samkeppniseftirlitið lagt sig eftir því að efla samskipti við sérfræðinga annarra stofnana, utanaðkomandi sérfræðinga og fræðimenn, bæði innanlands og utan, með það að markmiði að byggja upp víðtæka þekkingu og reynslu sem nýtist við úrlausn samkeppnismála.
82. Mikilvægt er að eftirlitið búi yfir breiðri starfsreynslu og menntun á sviði samkeppnisréttar og samkeppnismála. Undanfarið hefur teymisvinna verið eflað, ásamt því sem unnið hefur verið að styrkingu hagfræðiteymis innan eftirlitsins, en það er mikilvægt til þess að takast á við áskoranir sem tengjast þróun markaða sem raktar eru hér að framan.
83. Markviss styrking samstarfs við aðrar stofnanir gerir eftirlitinu einnig kleift að miðla og sækja þekkingu og reynslu þvert á stofnanir.
84. Samkeppniseftirlitið hefur hins vegar allengi bent á að það hafi ekki nægt rekstrarsvigrúm til að sinna lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti og hafi þurft að forgangsraða verkefnum sínum. Með öðrum orðum liggur fyrir að starfsfólk Samkeppniseftirlitsins er of fátt.
85. Af því leiðir að starfsfólkið sem er til staðar tekst á hendur skyldur sem það hefur, sakir mannfæðar, ekki möguleika á að leysa úr hendi að öllu leyti. Afleiðing þessa er að starfsfólkið er að jafnaði undir mjög miklu álagi. Algengt er að það þurfi að hliðra til eigin orlofi og breyta eða stytta sumarfrí. Meðal annars með hliðsjón af þessu hefur Samkeppniseftirlitið framkvæmt greiningu á mannaflapörf, sbr. nánari umfjöllun í kafla 6.
86. Samandregnar áherslur Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði eru eftirfarandi:

10	Styrking mannauðs	
10.1	Fjölgun starfsfólks	84-85
10.2	Sterkt hagfræðiteymi.	82

6. Fjármál

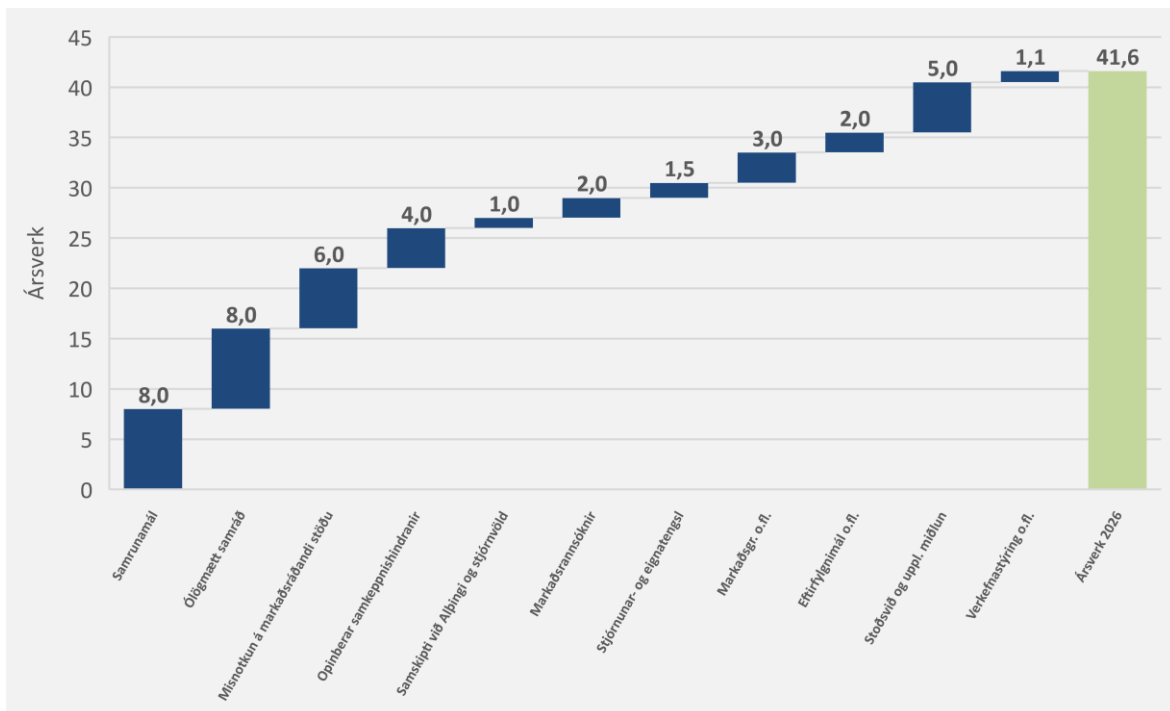
6.1. Fyrri umfjöllun – breytt og ítarlegri framsetning

87. Undanfarin ár hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað vakið athygli stjórnvalda á þeim þrönga stakki sem því er skorinn til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Hefur eftirlitið meðal annars bent á að samrunamál hafi dregið til sín ráðstöfunartíma á kostnað t.d. rannsókna á misnotkun á markaðsráðandi stöðu, markaðsrannsókna og rannsókna á opinberum samkeppnishindrunum.
88. Það að eftirlitinu er ætlað að geta brugðist við aðstæðum sem ókunnar eru við mótun fjármálaáætlunar, kallar á að sett séu markmið sem þrengja ekki að möguleikum eftirlitsins til að laga starfsemi sína sífellt að nýjum atvikum í atvinnulífinu.
89. Helsti veikleiki Samkeppniseftirlitsins flest í því að rekstrarsvigrúm þess hefur ekki þróast í takt þau verkefni sem því er ætlað að sinna. Að raunvirði hafa fjárframlög til eftirlitsins farið



lækkandi, á meðan íslenskt atvinnulíf hefur vaxið, fyrirtækjum hefur fjölgað og bæst hefur við úrlausnarefni og áskoranir í samkeppnismálum.

90. Af þessum sökum hefur Samkeppniseftirlitið í sífelld ríkara mæli þurft að forgangsraða verkefnum sínum, en í því felst að eftirlitið hefur ekki tók á að sinna brýnum verkefnum. Framangreind þróun lýsir sér m.a. í því að yfir lengri tíma hefur Samkeppniseftirlitið neyðst til þess að ráðstafa vaxandi hluta af tíma sínum í rannsóknir á tilkynntum samrunum, en eins og kunnugt er lúta þær rannsóknir lögbundnum tímafrestum. Ein birtingarmyndin er einnig að rannsóknir taka lengri tíma en ella. Þannig þarf eftirlitið oft að leggja mál til hliðar tímabundið, til þess að sinna nýjum samrunatilkynningum. Leiðir það óhjákvæmilega til tafa.
91. Í tengslum við undirbúning áherslna nú hefur Samkeppniseftirlitið unnið frekari greiningu á þróun fjárveitinga til samkeppniseftirlits hér á landi síðustu ár og nýtingu þess rekstrarsvigrúms sem eftirlitið hefur búið yfir.
92. Með hliðsjón af þessari greiningu og samhliða verkefnaáherslum eftirlitsins til næstu þriggja ára setur eftirlitið nú fram áætlun um fjárveitingar og rekstur til sama tímabils. Með öðrum orðum hefur Samkeppniseftirlitið annars vegar sett sér áherslur til næstu þriggja ára og hins vegar lagt rökstutt mat á það hvaða rekstrarsvigrúm eftirlitið þyrfti til þess að raunhæft sé að það geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og fylgt eftir áherslum sínum.
93. Greiningin varpar skýru ljósi á þann vanda sem eftirlitið hefur búið við, því lítið og hverfandi rekstrarsvigrúm er aflögu til þess að sinna mikilvægum verkefnaflokkum. Í greiningunni er síðan lagt rökstutt mat á nauðsynlega aukningu fjárheimilda sem myndi gera Samkeppniseftirlitinu kleift að sinna lögbundnum skyldum sínum og fylgja áherslum eftir.
94. Eftir þá aukningu fjárheimilda væri eftirlitið í stöðu til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og fylgja áherslum eftir. Á myndinni hér að neðan er varpað ljósi á niðurstöður greiningarinnar, en hún gerir ráð fyrir að ársverkum fjölgi í áföngum úr um 26 á árinu 2023 í 42 ársverk árið 2026.



Mynd: Áætlun um heildarráðstöfun mannafla ef styrking gengi eftir.

Heimild: Samkeppniseftirlitið (2023).



95. Nánar er fjallað um greininguna í *minnisblaði um fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins*, sem er fylgiskjal við áherslur þessarar. Er greiningin sett fram með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr., sbr. 18. gr. samkeppnislaga.

12	Eftirlitinu gert kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu		
	12.1	Samkeppniseftirlitinu verði gert kleift að fjölga ársverkum sem það hefur til ráðstöfunar.	87-94

7. Stefnumótun ríkisaðila – stefnumiðuð áætlun til þriggja ára

96. Umfjöllun þessa kafla felur í sér greinargerð um stefnumótun ríkisaðila sem eftirlitinu ber að koma á framfæri við ráðuneyti sitt á ári hverju.
97. Samkeppniseftirlitið er A-hluta stofnun og fellur undir *málefнасvið 16 – Markaðseftirlit o.fl.* Þá tengjast markmið Samkeppniseftirlitsins einnig öðrum málefнасviðum, einkum *málefнасviði 7 – Nýsköpun*, en virk samkeppni er drifkraftur nýsköpunar.
98. Í fjármálaáætlun eru málefнасviðum sett tiltekin markmið. Við mótun áherslna sinna, sbr. kafla 1-5 hér að framan, horfir stjórn Samkeppniseftirlitsins til þessara markmiða, en kappkostar einnig að búa svo um hnútana að áherslur eftirlitsins nýtist á sama hátt við mótun markmiða, áherslna og aðgerða í fjármálaáætlun. Hafa verður í huga í þessu sambandi að Samkeppniseftirlitinu er ætlað að njóta sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum og atvinnulífi.¹⁵
99. Í gildandi fjármálaáætlun er á *málefнасviði 16* sett markmið sem varðar virka samkeppni og ábata af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Er þessu markmiði settur mælanlegur mælikvarði. Þá eru sett markmið um aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits og þar á meðal stefnt að aukinni þekkingu á m.a. samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti. Ekki eru settir fram mælanlegir mælikvarðar hvað þetta varðar, en fram kemur að verið sé að „*þróa mælikvarða sem mæla þekkingu almennings og fyrirtækja á samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti, en aukin þekking er til þess fallin að auka skilvirkni og efla traust*“.
100. Framangreind markmið eru almenns eðlis, sem helgast annars vegar af framangreindu sjálfstæði en hins vegar af því að Samkeppniseftirlitið er svokallað „viðbragðseftirlit“ (ex post), þ.e. bregst við eftir að ákveðin þróun eða atburðir hafi átt sér stað.
101. Með hliðsjón af framangreindu er hér gerð grein fyrir framgangi settra markmiða í gildandi fjármálaáætlun. Um áherslur og stefnumótun er jafnframt vísað til umfjöllunar í köflum 2-6 hér að framan.
102. Hér á eftir er gerð grein fyrir framangreindum markmiðum er varða kjarnastarfsemi og einnig nánari markmið er snerta rekstrarþætti, sbr. sniðmát fyrir stefnumótun ríkisaðila:

¹⁵ Þetta sjálfstæði leiðir af lögmætri stofnanaupbyggingu Samkeppniseftirlitsins, hlutverki eftirlitsins samkvæmt lögum og alþjóðlegum viðmiðum sem m.a. birtast í tilskipun ESB nr. 1/2009, “to empower the competition authorities of Member States to be more effective enforcers (ECN+)”.



A. Kjarnastarfsemi					
A1: Markmið, mælikvarðar og aðgerðir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2026
Að stuðla að virkri samkeppni með því að stöðva brot og aðrar samkeppnishindranir og skapa með því skýrari forsendur fyrir starfsemi fyrirtækja (varnaðaráhrif/ leiðbeining) og bæta hag almennings.	Ábati ákvarðana eftirlitsins reiknaður sem hlutfall af VLF, að meðaltali á 10 ára tímabili	Reiknað samkvæmt leiðbeiningum OECD út frá veltu fyrirtækja sem hafa sætt íhlutun	Nær ekki settu markmiði 0,5%	a.m.k. 0,5%	a.m.k. 0,5%
A1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf		Endir	
Rannsókn mála er varða ólögmeitt samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, rannsókn samrunamála sem tilkynnt eru eftirlitinu og markaðsrannsóknir.		Viðvarandi skv. lögum		Viðvarandi skv. lögum	
Skýringar					
<p>Samkeppniseftirlitið er nú að leggja lokahönd á forsendur og útreikninga ábatamatsins sem liggur til grundvallar mælikvarðanum, eftir rýni óháðs aðila. Flest bendir til að markmið fjármálaáætlunar hafi ekki náð fram að ganga. Ein af ástæðum þess er sú að fjárveitingar til eftirlitsins hafa lækkað á undanförunum árum, að raungildi og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Því hefur eftirlitið ekki það bolmagn til aðgerða sem markmiðin grundvölluðust á.</p> <p>Þegar gengið hefur verið frá ábatamatinu, er tilefni til þess að endurskoða mælikvarða sem settir eru fram í fjármálaáætlun.</p>					