



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

### FYLGISKJAL IV

8. nóvember 2019.

## HEIMILD SAMKEPPNISEFTIRLITSINS TIL ÞESS AÐ BÆTA VIRKNI MARKAÐA (Heimild til íhlutunar án brots)

### Efnisyfirlit

	<b>bls.</b>
SAMANTEKT.....	3
A. SJÓNARMÍÐ VEGNA FRUMVARPSDRAGA ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTISS	5
1. Heimildin lögfest 2011.....	5
2. Gagnrýni og frumvarpið frá 2016.....	6
3. Samkeppniseftirlitið skilar ráðherra minnisblaði um mikilvægi heimildarinnar	7
4. Frumvarpið frá október 2019.....	7
5. Heimildin stuðlar að virkari samkeppni og aukinni samkeppnishæfni .....	8
5.1 Viðhorf og tilmæli OECD .....	9
5.2. Ábati í Bretlandi.....	12
6. Heimildin á sér mikilvæg fordæmi í nágrannalöndum.....	14
6.1 Noregur .....	16
6.2 Bretland .....	19
6.3 Spánn .....	21
6.4 Bandaríkin .....	22
6.5 Ástralía.....	22
6.6 Mexíkó .....	22
6.6 Belgía, Holland og Lúxemborg .....	23
7. Um að heimildin fari gegn stjórnarskrá og geti leitt til óafturkræfs tjóns .....	24
8. Um að heimildinni hafi ekki verið beitt.....	25
B. MINNISBLAÐ FRÁ 12. NÓVEMBER 2018 .....	29
1. Forsagan .....	29
2. Breytingin með lögum nr. 14/2011 .....	30
3. Reglur nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins .....	34
4. Fyrsta markaðsrannsóknin .....	35
4.1 Frummatsskýrsla birt .....	37
4.2 Opinn fundur.....	38
4.3 Lok rannsóknar gagnvart opinberum aðilum.....	40
4.4 Lok rannsóknar gagnvart fyrirtækjum.....	41
5. Framkvæmd erlendis.....	42
6. Dæmi um aðstæður sem kallað gætu á markaðsrannsókn .....	47
6.1 Fákeppni/þegjandi samhæfing .....	47
6.2 Takmarkað aðgengi að mikilvægum innviðum .....	48
6.3 Skaðlegar breytingar verða á mörkuðum vegna samruna sem heimila verður á grundvelli sjónarmiða um fyrirtæki á fallanda fæti (failing firm). .....	48



6.4	Skaðleg stjórnunar og eignatengsl – eignarhald í fleiri en einum keppinaut. .....	48
7.	Niðurstaða.....	50



## SAMANTEKT

Í fyrirleggjandi drögum að frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum, sem ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra birti þann 21. október 2019, er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að bæta virkni markaða (c. liður 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga) verði felld niður.

Umrædd heimild var lögfest með lögum nr. 14/2011 að undangenginni ítarlegri umfjöllun. Í lögskýringargögnum eru færð sterk rök fyrir mikilvægi úrræðisins. Þau efnisrök standa enn og hefur ekkert komið fram í umfjöllun um ákvæðið, hvorki frá gildistöku þess eða við umfjöllun nú, sem bendir til að upphafleg rök fyrir tilvist ákvæðisins eigi ekki enn við.

Allt frá þinglegri meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 14/2011 hefur úrræðið verið umdeilt, þar sem Samtökum atvinnulífsins og Viðskiptaráð hafa farið fyrir þeim sem hafa gagnrýnt ákvæðið, en á hinn bóginn töldu Neytendasamtökin og Félag atvinnurekenda að úrræðið væri til bóta.

Árið 2016 var kynnt á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á samkeppnislögum, þar sem lagt var til að heimildin yrði felld úr gildi. Þá, eins og nú, var m.a. vísað til ábendinga frá atvinnulífinu. Í lok síðasta árs sendi Samkeppniseftirlitið atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu greinargerð um heimildina, sem birt er í kafla B með hér á eftir.

Meginrökin sem nefnd hafa verið, þ.á m. í greinargerð með frumvarpinu eru þau að;

- ákvæðið sé almennt, beiting þess ófyrirsjáanleg og skapi því réttaróvissu,
- samkeppnisyfirvöld á EES-svæðinu hafi almennt ekki jafn víðtækar heimildir,
- heimildin sé til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.
- heimildin auki kostnað fyrirtækja,
- vafa sé undirorpið hvort beiting heimildarinnar stæðist kröfur stjórnskipunar- og stjórnsluréttar um meðalhóf, ekki síst skipulagsbreytingar,
- beiting heimildarinnar geti leitt til óafturkræfs tjóns og skaðabótaábyrgðar íslenska ríkisins ef hún uppfyllir ekki skilyrði laga, og loks
- að ákvæðinu hafi ekki verið beitt frá árinu 2011.

Hér á eftir verður fjallað nánar um framangreind málsrök. Meðal annars verður sýnt fram á eftirfarandi:

- Þar sem heimild af þessu tagi er til staðar hefur hún verið talin mikilvægt tæki til þess að stuðla að samkeppni á mörkuðum og samkeppnishæfni þjóða. Um ¾ beins ábata af starfi breskra samkeppnisyfirvalda er rakinn til sambærilegs úrræðis þar í landi (kafla A, 5.2).
- Staðfest er af hálfu formanns samkeppnisnefndar OECD að samkeppnislög og heimildir samkeppnisyfirvalda, sambærilegar þeim sem eru í íslenskum lögum, fela ekki í sér reglubyrði. Ekki sé tækt að rökstyðja veikingu samkeppnislaga með því að með því sé dregið úr reglubyrði. Jafnframt er staðfest að markaðsathuganir séu mikilvægur þáttur í starfi samkeppniseftirlita í heiminum. Mismunandi sé hvort og hvaða úrræði fylgi slíkum rannsóknum, en vaxandi fjöldi samkeppniseftirlita



búi yfir heimildum sem séu sambærilegar heimild Samkeppniseftirlitsins. (Kafli A, 5.1)

- Öll samkeppniseftirlit aðildarríkja ESB, sem sendu inn svör, svöruðu játandi spurningu Samkeppniseftirlitsins um það hvort þau byggju yfir heimildum til rannsaka einstaka markaði eða svið atvinnulífsins í einu lagi. A.m.k. Noregur, Bretland og Spánn búa yfir sambærilegri heimild til íhlutunar og er í íslenskum lögum, auk þess sem Belgía, Holland og Lúxemborg hafa óskað eftir úrræði til þess að bæta virkni markaða. Þá má nefna að samkeppnisyfirvöld í Bandaríkjunum, Ástralíu og Mexíkó hafa áþekka heimild. Það er því augljóslega rangt að halda því fram að önnur samkeppnisyfirvöld hafi ekki jafn víðtækar heimildir. (Kafli A, 6)
- Heimildin gengur ekki gegn stjórnarskrá og á ekki að leiða til óafturkræfs tjóns, en fjallað var ítarlega um þetta við undirbúning lagaheimildarinnar 2011. (kafli A, 7)
- Umrædd rannsóknarheimild hefur verið nýtt af Samkeppniseftirlitinu, þótt ekki hafi hingað til þurft að grípa til formlegrar íhlutunar á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Ljóst er að ákvæðið hefur skilað umtalsverðum árangri, eins og nánar er rakið í kafla A, 8 og kafla B, 4.
- Auk þess hefur heimildin haft vægi í umræðu um önnur brýn álitaefni. Þannig hefur starfshópur forsætisráðherra um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs bent á að unnt sé að beita úrræðinu til að fást við samkeppnishamlandi afleiðingar af sameiginlegu eignarhaldi lífeyrissjóða á atvinnufyrirtækjum.
- Afnáam íhlutunar til að bæta virkni markaða hefði umtalsverð áhrif á heimildir til eftirlits með fjölmiðlum, sbr. kafla A 10.



## **A. SJÓNARMÍÐ VEGNA FRUMVARPSDRAGA ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIS**

Í drögum að frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að bæta virkni markaða (c. liður 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga) verði felld niður. Heimildin var lögfest árið 2011 og hlaut þá ítarlega umræðu. Rétt er að víkja hér í upphafi að þeirri umfjöllun og gagnrýni sem heimildin hefur mætt frá byrjun, áður en vikið er að frumvarpsdrögum og sjónarmiðum um þau.

### **1. Heimildin lögfest 2011**

Á árinu 2011 breytti Alþingi samkeppnislögum, sbr. lög nr. 14/2011. Tilgangur þessarar breytinga var að styrkja samkeppnislögin. Ein helsta breytingin var að Samkeppniseftirlitinu var veitt heimild til að bæta virkni markaða og þar með auka eða verja samkeppni almenningi til heilla. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2011 var þessi breyting m.a. rökstudd svo:

*„[...] er ljóst að samkeppnishömlur geta í vissum tilvikum átt rót sína að rekja til annarra atriða en samruna eða brota fyrirtækja á bannreglum samkeppnislaga. Hugsanlegt er t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess í óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felst hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raskar samkeppni. Þá geta einkenni á markaði eða háttsemi tiltekinna fyrirtækja dregið úr virkri samkeppni þrátt fyrir að þessi atriði falli ekki nauðsynlega undir bannreglur samkeppnisréttarins. Dæmi um það er háttsemi fyrirtækja á fákeppnismarkaði sem gerir þeim auðveldara að stunda þegjandi samhæfingu án þess þó að í háttseminni felist samskipti milli viðkomandi fyrirtækja sem leiða til þess að hún félli undir bann við ólögmetu samráði.*

*Sú röskun á samkeppni sem leitt getur af framangreindu getur verið jafnalvarleg fyrir neytendur og sú takmörkun á samkeppni sem leiðir af broti á bannreglum samkeppnislaga. Sökum þessa hafa ýmis ríki í samkeppnislögum sínum úrræði sem ætlað er vinna gegn samkeppnishömlum af þessum toga, sbr. nánar hér á eftir. Slík úrræði ganga mislangt en segja má að kjarni slíkra reglna felist í því að veitt er heimild til þess að breyta tilteknu ástandi eða háttsemi á markaðnum til frambúðar í því skyni að bæta virkni viðkomandi markaðar og efla samkeppni almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta. Úrræði þessi eru þannig til viðbótar við bann- og samrunareglur samkeppnisréttarins og eru sett til þess að unnt sé að bregðast við hvers konar háttsemi eða aðstæðum sem takmarka samkeppni og skaða þar með kjör almennings.“*

Í álit meirihluta viðskiptanefndar Alþingis, við þinglega meðferð heimildarinnar, er sérstaklega vísað til þess að með henni muni möguleikar Samkeppniseftirlitsins til að vinna gegn hamlandi stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja hér á landi aukast. Vísaði löggjafinn m.a. til þess hlutverks Samkeppniseftirlitsins, skv. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, að fylgjast með þróun á samkeppni- og viðskiptaháttum og kanna



stjórnunar og eignatengsl. Án heimildarinnar hefði eftirlitið enga sjálfstæða heimild til aðgerða vegna slíkra takmarkana. Í framhaldsnefndaráliti meirihluta viðskiptanefndar sagði:

*„Löggjafinn hefur um langa hríð talið að í því felist mikilsverðir almannahagsmunir að hér á landi ríki virk samkeppni í viðskiptum og í því skyni þurfi að vera í gildi víðtækar samkeppnisreglur. Landfræðileg einangrun landsins, fámenni og tilhneiging til myndunar fákeppnismarkaða fela í sér sterk rök fyrir því að hér á landi gildi mjög öflug samkeppnislög.“*

## **2. Gagnrýni og frumvarpið frá 2016**

Mikil umræða skapaðist við þinglega meðferð um þessa tillögu frumvarpsins. Á meðal þeirra sem andmæltu heimildinni voru Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands, Icelandair og Hagar, en á meðal þeirra sem töldu heimildina vera til bóta voru Félag atvinnurekenda og Neytendasamtökin, auk ýmissa aðila í stjórnarsýslunni.

Allt frá aðdraganda lagasetningarinnar árið 2011 hafa þeir sem tala fyrir hagsmunum stærri fyrirtækja haldið því fram að heimild c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga sé of íþyngjandi fyrir fyrirtæki, rýri framtíðarverðmæti þeirra og dragi úr líkum á því að þau gangi kaupum og sölum. Þá hefur verið dregið í efa að heimildin standist 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar.

Við undirbúning heimildarinnar var tekið til skoðunar hvort hún gengi gegn stjórnarskrárvarinni friðhelgi eignarréttar og atvinnufrelsi, rýrði verðmæti fyrirtækja eða skaðaði þau með öðrum hætti. Var niðurstaðan sú að í mögulegri íhlutun í skipulag fyrirtækja fælust ekki óeðlileg afskipti af eignarréttindum heldur væri um að ræða nauðsynlega aðgerð til þess að vernda mikilvæga almannahagsmuni. Ekkert fyrirtæki gæti átt réttmæta kröfu til þess að vera til frambúðar í yfirburðastöðu sem hindraði með alvarlegum hætti virka samkeppni. Hins vegar lagði löggjafinn áherslu á ríka sönnunarbyrði Samkeppniseftirlitsins og meðalhóf við beitingu ákvæðisins.

Haustið 2016 lagði þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra fram frumvarp til breytinga á samkeppnislögum. Í athugasemdum í frumvarpinu kemur fram að það sé lagt fram m.a. vegna „*ábendinga frá atvinnulífinu*“. Í frumvarpinu var lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins skv. c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga yrði felld niður. Frumvarpið kom ekki til meðferðar á Alþingi.

Í maí 2018 kölluðu Samtök atvinnulífsins eftir því að þessi heimild Samkeppniseftirlitsins yrði felld niður:

*„Árið 2011 fékk Samkeppniseftirlitið einnig heimild til að grípa til aðgerða gegn hvers kyns aðstæðum eða háttsemi þrátt fyrir að ekkert brot hafi átt sér stað á ákvæðum samkeppnislaga. Eftirlitið getur gripið inn í lögmætan rekstur fyrirtækis og reynt að knýja á um breytingar á skipulagi eða rekstri. Lagaheimildin felur í sér mikla trú á getu Samkeppniseftirlitsins til að sjá fyrir hvernig einstakir markaðir*



*muni þróast t.d. með tilliti til nýsköpunar, tæknibreytinga og efnahagsþróunar og að þar sé til staðar endanleg þekking á því hvernig rekstri fyrirtækja sé best fyrir komið. Þessi trú byggir á miklum missskilningi og í raun munu aðgerðir sem byggja á þessari lagaheimild leiða til mikils ófarnaðar. Best færi að þessi heimild yrði felld úr lögum sem fyrst.”<sup>1</sup>*

### **3. Samkeppniseftirlitið skilar ráðherra minnisblaði um mikilvægi heimildarinnar**

Þann 12. nóvember 2018 sendi Samkeppniseftirlitið minnisblað til ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Í því var með rökstuddum hætti varað við því að heimildin til að bæta virkni markaða yrði felld niður.

Í minnisblaðinu er sýnt fram á það að ekkert í framkvæmd heimildar til að bæta virkni markaða eða þróun atvinnulífs frá lögfestingu heimildarinnar rennir stoðum undir það að heimildin hafi skaðað hagsmuni fyrirtækja, líkt og gagnrýnendur heimildarinnar hafi haft áhyggjur af. Einnig liggja fyrir að aðilar sem talað hafa fyrir hagsmunum minni fyrirtækja hafa margir talið heimildina mikilvæga og hvatt til þess að henni væri beitt. Þá séu einnig dæmi um að fyrirtæki sem rannsókn beinist að vilji fremur að rannsókn sé byggð á c-lið 1. mgr. 16. gr., fremur en bannreglum samkeppnislaga, þ.e. að rannsókn sé ekki reist á gruni um möguleg brot.

Með hliðsjón af framangreindu beindi Samkeppniseftirlitið því til ráðherra að það teldi afar mikilvægt að framangreint úrræði yrði áfram í lögum svo unnt væri að bæta virkni mikilvægra markaða almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta. Þá hefði ekkert komið fram við beitingu heimildarinnar sem gæfi tilefni til að ætla að hagsmunir fyrirtækja eða eigenda þeirra hefðu verið fyrir borð bornir með tilvist heimildarinnar.

Umrætt minnisblað frá nóvember 2018 til ráðherra er að finna í næsta kafla (B) og vísast til þess.

### **4. Frumvarpið frá október 2019**

Í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum til breytinga á samkeppnislögum er sem fyrr segir lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að bæta virkni markaða verði felld niður.

Í skýringum við frumvarpsdrögunum kemur fram að í þessu efni sé enn „horft til ábendinga frá fulltrúum atvinnulífsins“. Rökin sem færð eru fram fyrir afnámi heimildarinnar virðast að öðru leyti einkum vera eftirfarandi:

- Ákvæðið sé almennt, beiting þess ófyrirsjáanleg og skapi því réttaróvissu.
- Samkeppnisyfirlit á EES-svæðinu hafi almenn ekki jafn víðtækar heimildir.
- Heimildin sé til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.
- Heimildin auki kostnað fyrirtækja.

<sup>1</sup> <https://sa.is/frettatengt/frettir/riki-i-rikinu>



- Vafa sé undirorpið hvort beiting heimildarinnar stæðist kröfur stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar um meðalhóf, ekki síst skipulagsbreytingar.
- Beiting heimildarinnar geti leitt til óafturkræfs tjóns og skaðabótaábyrgðar íslenska ríkisins ef hún uppfyllir ekki skilyrði laga.
- Ákvæðinu hafi ekki verið beitt frá árinu 2011.

Í opinberri umræðu eftir að frumvarpsdrögin komu fram hefur tillagan um niðurfellingu á heimildinni verið studd með vísan til þess „að ólíkt því sem tíðkast á Norðurlöndunum sé Samkeppniseftirlitinu (SKE) heimilt að grípa inn í rekstur fyrirtækja óháð því hvort lög hafi verið brotin.“<sup>2</sup>

Einnig hefur heimildin verið sögð „afar víðtæk og eftirlitið hefur hana þótt fyrirtæki hafi ekki unnið sér neitt til sakar annað en að standa sig vel,“ segir Hörður Felix Harðarson, lögmaður [...] „Heimildin er algjörlega óþörf og beiting hennar alfarið háð mati eftirlitsins. Að mínu mati eru aðrar reglur samkeppnislaganna nægilega strangar og SKE getur ávallt gripið inn í ef fyrirtæki misstíga sig. Það er feikinóg.“<sup>3</sup>

Þessi umræða hefur einnig verið tengd umfjöllun um reglubyrði og látið í veðri vaka að umræddar breytingartillögur frumvarpsdraganna séu þáttur í því að verða við tilmælum OECD um að draga úr reglubyrði.<sup>4</sup> Í skýringum með frumvarpinu kemur t.d. fram að íþyngjandi samkeppnislöggjöf hér á landi dragi úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.<sup>5</sup>

Samkeppniseftirlitið telur að framangreind sjónarmið feli ekki í sér málefnaleg eða fullnægjandi rök til þess að fella umrædda heimild úr samkeppnislögum. Mun eftirlitið rökstyðja það mat sitt í þessu minnisblaði. Umfjöllun í minnisblaðinu frá nóvember 2018 er hluti af þeim rökstuðningi og verður vísað þar sem við á til umfjöllunar í því.

## 5. Heimildin stuðlar að virkari samkeppni og aukinni samkeppnishæfni

Í framangreindum sjónarmiðum felst að heimildin til að bæta virkni markaða sé í eðli sínu skaðleg. Heimildin sé til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Beiting hennar auki kostnað fyrirtækja og skapi réttaróvissu.

<sup>2</sup> Viðskiptaráð Íslands - Viðskiptablaðið - 25.10.19 - „Fjögur atriði meira íþyngjandi“ - [www.vb.is/frettir/fjogur-atridi-meira-ithyngjandi/157928](http://www.vb.is/frettir/fjogur-atridi-meira-ithyngjandi/157928) og [vi.is/malefnastarf/utgafa/stadreyndir/samkeppnislog-meira-ithyngjandi-a-Islandi/](http://vi.is/malefnastarf/utgafa/stadreyndir/samkeppnislog-meira-ithyngjandi-a-Islandi/)

<sup>3</sup> Hörður Felix Harðarson - 31.10.19 - Viðskiptablaðið - Skilvirkni neytendum til vansa eða bóta?

<sup>4</sup> Sjá frétt á heimasíðu Viðskiptaráðs 25. október 2019, „Staðreyndir - Samkeppnislög meira íþyngjandi á Íslandi“. Í neðanmálgrein segir: „Íslendingar regluglaðastir allra OECD þjóða, visir.is og OECD Economic Surveys ICELAND SEPTEMBER 2019“. Fyrirsvarsmenn Samtaka atvinnulífsins hafa einnig lagt áherslu á þá íþyngjandi reglubyrði sem stafi frá samkeppnislögum: „Samkeppnislögin hér eru meira íþyngjandi en víðast hvar annars staðar í Evrópu og því eru þessar breytingar skref í rétta átt. Heilt yfir erum við jákvæð, en við hefðum viljað ganga lengra“ (Halldór B. Þorbergsson, 23.10.19 - [www.frettabladid.is/markadurinn/vid-hefdum-viljad-ganga-lengra](http://www.frettabladid.is/markadurinn/vid-hefdum-viljad-ganga-lengra)) „Íslensk stjórnvöld hafa tilhneigingu til að vilja hafa lög hér aðeins flóknari og aðeins meira íþyngjandi heldur en í öðrum Evrópulöndum. Ein af þeim lögum eru samkeppnislögin. Nú hefur verið lagt fram frumvarp þar sem lagt er til að lögin verði færð aðeins nær því sem gerist í Evrópu.“ (Davíð Þorláksson, 23.10.19 - [www.visir.is/g/2019191029598/stunda-glasid](http://www.visir.is/g/2019191029598/stunda-glasid))

<sup>5</sup> Kafli 3.4 í skýringum með frumvarpsdrögum: „Löggjöf sem er meira íþyngjandi hér á landi en í samanburðarlöndum okkar er til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og auka kostnað. Með vísan til framangreinds er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar án brots falli brott.“





Ekki virðist vera ágreiningur um það að virk samkeppni sé afar mikilvæg bæði til þess að bæta hag almennings og stuðla að þróttmiklu atvinnulífi. Í fylgiskjali II er gerð nánari grein fyrir þeim mikla ábata sem virk samkeppni skilar samfélögum.

Virk samkeppni er hins vegar síður en svo sjálfgefin. Fyrirtæki geta raskað samkeppni með samráði, misnotkun á markaðsráðandi stöðu eða með samrunum. Bann- og samrunareglum samkeppnisréttarins er ætlað að sporna gegn þessu. Eins og bent er á í frumvarpi iðnaðar- og viðskiptaráðherra sem varð að lögum nr. 14/2011 er það þekkt að samkeppnishömlur geti stafað af öðrum atriðum en skaðlegum samrunum og broti fyrirtækja á bannreglum. Þá vaknar sú spurning hvort í lögum ríkis, sem telur virka samkeppni eftirsóknaverða, eigi að vera viðbótarúrræði (þ.e. önnur úrræði en samrunareglur og bannreglur) til að stuðla að því að sem flestir markaðir virki eins vel og unnt er samfélaginu til heilla.

Mörg ríki hafa komist að þeirri niðurstöðu að slík viðbótarúrræði séu nauðsynleg. Þetta eru úrræði sem eiga það sameiginlegt að þau veita samkeppniseftirlitum heimild til að rannsaka einstaka markaði eða svið atvinnulífsins í einu lagi. Slíkar rannsóknir miða ekki að því að finna og uppræta brot fyrirtækja.<sup>6</sup> Tilgangur þeirra er þess í stað að leggja heildstætt mat á virkni samkeppni á viðkomandi markaði og skoða t.d. möguleika nýrra fyrirtækja að hefja samkeppni og gæði, verð og úrval þeirrar þjónustu eða vöru sem viðskiptavinum býðst. Slíkar rannsóknar eru á ensku eftir atvikum nefndar „market studies“, „market investigations“ eða „sector inquiries“.

Sem fyrr segir var það niðurstaða löggjafans að hér á landi þyrftu að vera fyrir hendi öflug viðbótarúrræði, sbr. lög nr. 14/2011. Var m.a. vísað til þess að landfræðileg einangrun landsins, fámenni og tilhneiging til myndunar fákeppnismarkaða feli í sér sterk rök fyrir því að hér á landi gildi mjög öflug samkeppnislög. Er heimildin í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga til að bæta virkni markaða mikilvægt tæki til þess að stuðla að bættum almannahag hér á landi.

### 5.1 Viðhorf og tilmæli OECD

Sökum staðhæfinga um að heimildin til að bæta virkni markaða feli í sér óhóflega reglubyrði og dragi úr samkeppnishæfni íslensk atvinnulífs sendi Samkeppniseftirlitið þann 29. október 2019 bréf til formanns samkeppnisnefndar OECD (fylgiskjal I). Í bréfinu segir m.a.:

*„[...] it is proposed in the draft bill that the ICA will no longer have the power to introduce behavioral and structural remedies in circumstances where impediments to competition have been detected, even though competition law infringements have not been substantiated. Similar powers can be found in the UK's Enterprise Act from 2002, as well as in other countries. This means that the current market investigation regime in Iceland will have to be abolished if the draft bill becomes law. [...]*

---

<sup>6</sup> Ef hins vegar við slíka rannsókn koma fram vísbendingar um alvarleg brot myndu viðkomandi samkeppniseftirlit að jafnaði hefja sérstaka brotarannsókn.



*The last OECD Economic Survey for Iceland (2019) states that the regulatory burden in Iceland is high in comparison with other OECD countries. The OECD recommends that the Icelandic government „should set up a comprehensive action plan for regulatory reform, prioritising reforms that foster competition, level the playing field between domestic and foreign firms and attract international investment.“ The amendments to the Competition Law are justified as forming part of a larger project aimed at lessening regulatory barriers. Supporters of the draft bill maintain that the powers of the ICA represent a regulatory burden and therefore the proposed changes are an important step to reduce the regulatory burden and increase the competitiveness of the Icelandic economy. The OECD Economic Survey 2019 is cited in support of this. They do not mention the importance of the enforcement of competition law in a small economy to support a competitive environment.“*

Með vísan til framangreinds beindi Samkeppniseftirlitið eftirfarandi spurningum til formanns samkeppnisefndar OECD:

*„Do general competition rules and powers of competition authorities, such as those explained above, represent regulatory burden as defined by the OECD and would the proposed changes in the draft bill be in conformity with best practices in regulatory reform.“*

Í svarbréfi formanns samkeppnisnefndar OECD, dags. 31. október 2019 (fylgiskjal I), er bent á mikilvægi öflugra samkeppnislaga og eftirlits með þeim. Þá er það útskýrt að samkeppnislög og heimildir samkeppnisyfirvalda feli ekki í sér reglubyrði. Veiking á samkeppnislögum eða heimildum samkeppnisyfirvalda verði ekki með réttu rökstudd með þeim hætti að þær feli sér æskilega einföldun eða minnkun á reglubyrði. Það að veikja samkeppnislög geti falið í sér ábata fyrir ráðandi fyrirtæki eða fyrirtæki sem stundi samkeppnishamlandi hegðun, en tjón fyrir neytendur:

*„An effective and comprehensive competition regime is a necessary complement to regulatory reform to enable authorities to eliminate private anticompetitive practices. Such a regime is essential for the good operation of markets and better conditions for consumers. Good competition laws on the books are meaningless without well-designed institutions to enforce them, even if such enforcement requires that companies suspected of having engaged in anticompetitive practices must be subjected to a fair and impartial investigation. The adoption of measures that reduce the effectiveness of a competition agency will not promote competition or the competitiveness of Iceland’s economy. Because they may benefit some incumbents with market power or some firms engaged in anticompetitive practices, such measures may impose a cost on Icelandic consumers.“*

*In the light of this, and to answer your first question, it is evident that **the general competition rules and powers of competition authorities do not amount to regulatory burdens, and should not be removed on that basis.** On the*



*contrary, such rules and powers are fundamental to promote competition and ensure that it occurs in a level playing field."*

Í þessu samhengi verður einnig að hafa í huga tilmæli OECD til íslenskra stjórnvalda árið 2015.<sup>7</sup> Þar segir:

*„Fostering competition can be a challenge given the small size of the Icelandic economy. In a number of important sectors, such as financial services, food and telecoms, only a few firms operate. This makes abuses of dominance and cartels more likely. Effective implementation of competition law by the competition authority with the support of the government is therefore especially important."*

Þessi tilmæli frá árinu 2015 og svar formanns samkeppnisnefndar OECD frá október sl. sýna svo ekki verður um villst að veiking samkeppnislaga verður ekki réttlætt með vísan til óhóflegrar reglubyrði eða tilmæla OECD.

Samkeppniseftirlitið beindi einnig í bréfinu frá 29. október 2019 eftirfarandi spurningu til formanns samkeppnisnefndar OECD:

*„Are market studies/market investigations/sector inquiries an important part of the work of competition authorities and are powers to introduce remedies upon such investigations deemed to be a useful part of competition enforcement?"*

Í svari OECD segir þetta:

*„Addressing, finally, your question regarding the role of market studies as part of the work and powers of a competition authority, these are useful tools for competition authorities. Market studies usually involve an in-depth assessment of market structures or competitive conditions in a given sector; and aim to detect inefficiencies arising from weak competition, even if they do not identify behaviour violating competition laws. As a result, **an increasing number of competition agencies around the world are empowered to pursue market studies.***

*However, there are significant differences across the OECD regarding the nature, methods and outcomes of market studies. In some countries, market studies are predominantly an advocacy tool to issue recommendations to change laws and regulations, or a pre-enforcement tool. However, in a number of jurisdictions – including Iceland – market studies can lead to the adoption of enforceable remedies in those instances where competition issues are identified. An advantage that such jurisdictions have is that competition agencies are able not only to identify but also to address competition failures beyond those created by narrowly defined anticompetitive conducts (such as consumer inertia which is a serious problem in particular in the financial sectors or in digital markets), unlike what occurs where a*

---

<sup>7</sup> OECD – Iceland Policy Brief, september 2015, <https://www.oecd.org/iceland/iceland-boosting-productivity-through-greater-competition.pdf>



*competition authority does not have the power to adopt remedies following a market study."*

Í þessu svari felst að heimild c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga til þess að bæta virkni markaða er bæði mikilvæg og æskileg. Hún gefur tækifæri til að beita skilvirkum úrræðum til þess að stuðla að því eftir föngum að samkeppni sé sem mest á flestum mörkuðum bæði almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta. Þetta svar formanns samkeppnisnefndarinnar ber að virða í samhengi við framangreind tilmæli OECD frá 2015 um að aðstæður á Íslandi kalli á að stjórnvöld styðji við öflugt samkeppniseftirlit. Veiking samkeppnislaga er ekki liður í því.

## 5.2. Ábati í Bretlandi

Heimildin til að bæta virkni markaða sækir ekki síst fyrirmynd sína til bresks samkeppnisréttar, sbr. umfjöllun í frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2011. Núgildandi heimild í breskum rétti var lögfest á árinu 2001. Markmið þeirra laga var m.a. að búa til „world-class competition regime“ og að Bretland yrði fyrsta val fyrirtækja til þess að stunda viðskipti. Mikilvægi samkeppni í nýsköpunardrífni alþjóðahagkerfi væri skýrt. Kröftug samkeppni væri nauðsynleg öflugum og skilvirkum mörkuðum auk þess sem samkeppni hjálpaði neytendum að fá góðar vörur og drifi áfram nýsköpun. Því myndu breytingarnar vera lykilatriði í því að auka framleiðni í Bretlandi og samkeppnishæfni bresks efnahagslífs.<sup>8</sup> Við þessa endurskoðun á breskum samkeppnislögum var talið afar mikilvægt að bresk samkeppnisyfirvöld hefðu heimild til þess að rannsaka markaði og bregðast við ef borin væru kennsl á aðstæður eða háttsemi sem röskuðu samkeppni án þess að um brot á samkeppnisreglum væri að ræða.<sup>9</sup>

Umrædd heimild í breskum rétti var því mikilvægur þáttur í því að auka samkeppni og stuðla þannig að aukinni samkeppnishæfni bresks atvinnulífs. Hér á landi er hins vegar staðhæft að sambærileg heimild í samkeppnislögum hafi öndverð áhrif.

Bretar hafa hvað mesta reynslu af beitingu heimilda til að bæta virkni markaða. Endurspeglast það í kostnaðar- og ábatamati sem bresk samkeppnisyfirvöld framkvæma á hverju ári en á sl. árum hefur um og yfir ¾ þess beina ábata sem leiðir af starfi breskra samkeppnisyfivalda verið hægt að rekja til markaðsgreininga þar sem lagðar eru til úrbætur á mörkuðum og svo markaðsrannsóknna þar sem oft á tíðum er gripið til íhlutana.

---

<sup>8</sup> „A World Class Competition Regime“, Department of Trade and Industry, júlí 2001: *„The importance of competition in an increasingly innovative and globalised economy is clear. Vigorous competition between firms is the lifeblood of strong and effective markets. Competition helps consumers get a good deal. It encourages firms to innovate by reducing slack, putting downward pressure on costs and providing incentives for the efficient organisation of production. As such, competition is a central driver for productivity growth in the economy, and hence the UK's international competitiveness.“*

<sup>9</sup> Mgr. 6.1 og 6.2. „A World Class Competition Regime“, Department of Trade and Industry, júlí 2001: *„The ability to investigate markets as a whole is an important feature of our competition regime. Where a market is not working well, the complex monopoly provisions of the Fair Trading Act 1973 provide a very effective means of taking action, complementing powers under the Competition Act 1998 and EC law. Economic evidence shows that in markets where competitors engage in parallel behaviour, competition is often reduced to the cost of consumers.“*



Tafla 1 Ábati (meðaltal sl. þriggja ára) af samkeppniseftirliti breskra samkeppnisfirvalda og hlutfallsleg skipting eftir tegund rannsókna.

Tegund rannsókna	2014	2015	2016	2017	2018
Eftirlit með brotum	10%	12%	12%	10%	4%
Samrunaeftirlit	4%	3%	12%	16%	18%
Markaðsatuganir og markaðsrannsóknir	87%	85%	76%	74%	78%
Samtals ábati (milljónir punda)	£665	£613	£1.169	£1.040	£1.045

Heimild: CMA Impact Assessment 2012-15, 2013-16, 2014-17, 2015-18 og 2016-19.

Eins og sjá má í töflu 1 þá hefur starf breskra samkeppnisfirvalda skilað árlega að meðaltali (þriggja ára hlaupandi meðaltal) um 665-1.045 milljón punda ábata á árunum 2014-2018. Beiting heimilda til að bæta virkni markaða hafa þar skilað mestum ábata, eða á bilinu 74-87% af reiknuðum heildarábata. Samrunaeftirlit og eftirlit með brotum hefur skilað minni ábata, eða á bilinu 4-12% vegna samrunaeftirlits á fyrrgreindu tímabili og 4-12% vegna upprætingar á samkeppnislaga brotum.

Jafnframt hafa Bretar lagt aðra mælikvarða til hliðsjónar við mat á ábata af markaðsrannsóknum þar í landi. Þannig batnaði t.a.m. þjónusta við farþega og framleiðni jókst á Gatwick flugvelli eftir að eiganda flugvallarins var gert að selja hann til nýs keppinautar en fyrir átti keppinauturinn aðra flugvelli í London. Á markaði fyrir jarðolíugas jókst hlutfall viðskiptavina sem skipti um söluaðila úr 0,5% í 4,0% eftir íhlutun. Að mati breskra samkeppnisfirvalda hefur heimild til að bæta virkni markaða því skilað umtalsverðum ábata og er það metið sem svo að ábatinn haldi áfram að aukast á komandi árum.<sup>10</sup>

Í þessu samhengi ber að hafa í huga að ein af ástæðum þess að umrædd heimild skilar þessum mikla ábata er sú að rannsóknirnar taka oft á tíðum til mikilvægra markaða sem hafa mikið þjóðhagslegt vægi. Því geta litlar breytingar skilað umtalsverðum heildarábata fyrir breskt efnahagslíf. Jafnframt er í matinu aðeins litið til beins ábata af einstökum aðgerðum samkeppnisfirvaldsins en ekki óbeinna áhrifa, en ætla má að þau séu umtalsvert meiri í tilvikum brota- og samrunarannsókna í samanburði við markaðsrannsóknir.<sup>11</sup> Þessu til viðbótar meta bresk samkeppnisfirvöld ekki áhrif ábata þess að leiðbeina fyrirtækjum, alþjóðlegu samstarfi o.s.frv.<sup>12</sup>

Bresk samkeppnisfirvöld leggja eins og önnur samkeppnisfirvöld mikla áherslu á að framfylgja banni þarlendra laga við samráði keppinauta og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Markaðsrannsóknir koma til viðbótar við þá lagaframkvæmd. Aðstæður á mörkuðum í Bretlandi og Íslandi eru vitaskuld ekki hinar sömu. Reynslan í Bretlandi sýnir

<sup>10</sup> ANDREA COSCELLI og ANTONIA HORROCKS (2014). Making Markets Work Well: The U.K. Market Investigations Regime. Competition Policy International.

<sup>11</sup> Sjá t.d.:

- CMA's 2017 literature review, The deterrence effect of competition authorities' work – literature review.
- The impact of competition interventions on compliance and deterrence, OFT1391.
- The deterrent effect of competition enforcement, OFT 962.
- DotEcon (2018), a review conducted on the Evaluation of direct impact and deterrent effect of CA98 cases.

<sup>12</sup> CMA (2019). Impact Assessment 2016-19.



hins vegar að sú staðhæfing að heimild til að bæta virkni markaða dragi úr samkeppnishæfni atvinnulífs eða skaði almenning stenst ekki skoðun.

## **6. Heimildin á sér mikilvæg fordæmi í nágrannalöndum**

Til stuðnings því að fella niður heimildina til að bæta virkni markaða er í frumvarpsdrögum vísað til þess að samkeppnisfyrirvöld á EES-svæðinu hafi almennt ekki slíka heimild. Viðskiptaráð heldur því fram að heimild af þessum toga sé ekki til staðar á Norðurlöndum og Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á að samkeppnislög hér á landi séu meira íþyngjandi heldur en í öðrum Evrópuríkjum.

Samkeppniseftirlitið áréttar að kjarnaspurningin hér er hvort viðkomandi ríki telur að viðbótarúrræði (þ.e. önnur úrræði en samrunareglur og bannreglur) til að stuðla að því að sem flestir markaðir virki eins vel og unnt er samfélaginu til heilla séu nauðsynleg eða ekki.

Eins og fram kemur í svari formanns samkeppnisnefndar OECD er það sífellt algengara samkeppnisfyrirvöld um heim allan hafi heimild til að rannsaka einstaka markaði eða svið atvinnulífsins í einu lagi. Slíkar rannsóknir miða ekki að því að finna og uppræta brot fyrirtækja heldur er tilgangur þeirra þess í stað að leggja heildstætt mat á virkni samkeppni á viðkomandi markaði með það að markmiði að bæta hana.

Auk þess að leita leiðbeininga hjá OECD sneri Samkeppniseftirlitið sér til samkeppniseftirlita í aðildarríkjum ESB og spurðist fyrir um heimildir þeirra til rannsaka einstaka markaði eða svið atvinnulífsins í einu lagi. Var eftirfarandi spurningu beint til allra samkeppnisyrvalda í hinum 28 aðildarríkjum ESB:



*„Does the competition law in your jurisdiction grant the authority an explicit power to conduct sector/market investigations?“*

Öll aðildarríki ESB, sem sendu inn svör, svörðu þessari spurningu játandi:



**Spurning (iv)**

*Does the competition law in your jurisdiction grant the authority an explicit power to conduct sector/market investigations?*

-  **Já**
-  **Nei**
-  **Ekki vitað**





Eins og formaður samkeppniseftirlitshótel OECD benti á í svári sínu er það hins vegar mismunandi hvaða valdheimildir einstök samkeppnisfyrirvöld hafa þegar rannsókn af þessum toga lýkur. Einnig er það mismunandi hvaða rannsóknarræði samkeppnisfyrirvöld hafa. Þegar Samkeppniseftirlitið beitir c. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga getur það t.d. ekki framkvæmt húsleit heldur aðeins beint bréflögum fyrirspurnum til viðkomandi fyrirtækja. Framkvæmdastjórn ESB getur hafið slíka rannsókn með húsleit eins og hún gerði þegar samkeppni á lyfjamarkaði var tekin til athugunar:

*„The pharmaceutical sector inquiry started with unannounced inspections allowing the Commission gaining immediate access to relevant information, such as the use of intellectual property rights, litigation and settlement agreements covering the EU which, by its nature, companies tend to consider highly confidential. However, since inspections do not allow a systematic overview of the entire sector (since only a limited number of companies can be visited), the next step in the sector inquiry consisted in sending general questionnaires to some 150 companies/associations and national authorities in March and April 2008 (e.g. originators, generics doctors, pharmacists, hospitals, wholesalers, parallel traders, insurance companies, marketing authorisation authorities).“<sup>13</sup>*

Framkvæmdastjórn ESB og ýmis aðildarríki hafa hins vegar ekki heimild til þess að grípa til bindandi íhlutunar ef slík rannsókn sýnir fram á samkeppnishömlur sem ekki stafa af broti á bannreglum samkeppnisréttarins. Slíka heimild er hins vegar að finna í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, í sumum ríkjum í Evrópu og í öðrum heimsálfum, sbr. svar formanns samkeppniseftirlitshótel OECD. Í enn öðrum ríkjum hefur verið kallað eftir slíkum heimildum.

Verður nú vikið að tilteknum ríkjum sem búa yfir heimildum af þessum toga og umræðu um að efla samkeppnislög í öðrum ríkjum.

#### 6.1 Noregur

Í frumvarpsdrögum er vísað til þess að samkeppnisfyrirvöld á EES-svæðinu hafi almennt ekki heimild eins og Samkeppniseftirlitið hefur skv. c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Viðskiptaráð Íslands staðhæfir að Samkeppniseftirlitið megi „grípa inn í rekstur fyrirtækja óháð því hvort fyrirtækin hafi brotið samkeppnislög, ólíkt því sem tíðkast á Norðurlöndunum.“<sup>14</sup> Hér ekki farið rétt með.

Í frumvarpi iðnaðar- og viðskiptaráðherra frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2011 segir:

<sup>13</sup> Framlag framkvæmdastjórnar EBS í skýrslu OECD, Market Studies, DAF/COMP(2008)34, bls. 155

<sup>14</sup> Viðskiptaráð Íslands - Viðskiptablaðið - 25.10.19 - „Fjögur atriði meira íþyngjandi“ - [vi.is/malefnastarf/utgafa/stadreyndir/samkeppnislog-meira-ithyngjandi-a-Islandi/](http://vi.is/malefnastarf/utgafa/stadreyndir/samkeppnislog-meira-ithyngjandi-a-Islandi/)





*„Í 14. gr. norsku samkeppnislaganna, nr. 12/2004, kemur þannig fram að unnt sé að grípa til aðgerða gegn viðskiptaháttum, samningum eða aðgerðum sem takmarka eða eru líklegar til að takmarka samkeppni. Ekki er skilyrði fyrir beitingu þessa ákvæðis gagnvart fyrirtækjum að þau hafi brotið gegn bannákvæðum norskra samkeppnislaga. Í skýringum í frumvarpi með norsku lögunum segir að ekki sé unnt að útiloka að upp komi tilvik sem raski samkeppni en feli ekki í sér brot á banni laganna við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Einnig geti verið um að ræða tilvik þar sem erfitt sé að sanna brot á bannreglum. Er talið nauðsynlegt að norsku samkeppnislögin hafi að geyma heimild til að grípa inn í slíkar samkeppnishömlur.“*

Í framlagi Noregs í skýrslu OECD „Market Studies“<sup>15</sup> segir:

---

<sup>15</sup> Framlag Noregs í skýrslu OECD, Market Studies, DAF/COMP(2008)34, bls. 155



## NORWAY

### 1. Legal framework

The Norwegian Competition Authority (NCA) enforces the Norwegian Competition Act of 2004<sup>1</sup>. The primary tools of the Act is section 10 and 11 (equivalent to Article 53 and 54 of the EEA Agreement and Article 81 and 82 of the EC Treaty) and merger control under section 16 (similar to Article 57 in the EEA Agreement). Additionally, the Authority occasionally uses its ability granted in section 9 to point out anti-competitive effects of public measures and proposals. The same section also grants the NCA the authority to effectuate measures to increase market transparency. If it is deemed necessary to promote competition in specific markets, the NCA can also use its ability granted in section 14 to intervene against terms, agreements or actions that constrain or may constrain competition contrary to the objectives of the Norwegian Competition Act.

### 2. Use and purpose of market studies

The NCA uses market studies in situations where concerns exist that a given market is not working well for consumers, but where competition enforcement action according to section 10 or 11 not appear to be an appropriate response at the moment.

A market study can lead to:

- enforcement action according to section 10 or 11 if appropriate,
- recommendations for changes to laws or regulations or effectuation of measures for enhanced market transparency according to section 9,
- an intervention according to section 14, or
- advocacy or awareness campaigns.

In addition, market studies are used to build competence; to give economists and lawyers, i.e. case handlers in the respective market sections of the Authority, an in depth knowledge of priority markets.

The recommendations contained in a market study, provided reasons for concern can be raised, will be based on the specificities of the market and its regulations, a thorough competition economics analysis and understanding of competitive potential and constraints of the market. In addition (if relevant), the recommendations will be based on best practice and experience from other countries comparable to Norway on key factors.

Er þetta í samræmi við það sem segir í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 14/2011 um 14. gr. norsku samkeppnislaganna. Er þannig unnt í norskum samkeppnisrétti að „grípa inn í rekstur fyrirtækja óháð því hvort fyrirtækin hafi brotið samkeppnislög“ ef markaðsrannsókn leiðir samkeppnishömlur í ljós sem unnt er að vinna gegn með bindandi íhlutun.

Umræddri 14. gr. norsku samkeppnislaganna hefur verið beitt í eftirfarandi málum:



- *Finn.no málið, auglýsingar á fasteignavef* - árið 2008 hófu norsk samkeppnisyfirvöld markaðsrannsókn á fasteignavef sem hafði ráðandi stöðu og mikilvægt hlutverk milliliðar fyrir vefauglýsingar á fasteignum. Töldu norsk samkeppnisyfirvöld að fyrirkomulag vefsins takmarkaði valkosti fyrir neytendur og skaðaði samkeppni á markaði fyrir þjónustu tengda fasteignaviðskiptum. Á grundvelli 14. gr. norsku samkeppnislaganna var því talið nauðsynlegt að mæla fyrir um aukið aðgengi fyrir auglýsingar á umræddum vef.<sup>16</sup>
- *Ábyrgðarskilmálar vegna bifreiða* – árið 2013 var framkvæmd markaðsrannsókn á ábyrgðarskilmálum stærstu bílaumboða og innflytjenda landsins. Skilmálarnir reyndust í mörgum tilvikum villandi og óskýrir, m.a. varðandi það hvort ábyrgð á bifreið héldi gildi sínu ef eigandi tæki sjálfur ákvörðun um hvaða bifreiðaverkstæði sinnti viðgerðum og viðhaldi. Í kjölfar markaðsrannsóknar norskra yfirvalda hafa flestir slíkir ábyrgðarskilmálar tekið breytingum til hins betra.<sup>17</sup>
- Í tíð eldri samkeppnislaga lagði norska samkeppniseftirlitið bann við útgáfu SAS flugfélagsins á tilteknum vildarpunktum.<sup>18</sup>

Einnig er fjallað um Noreg í fimmta kafla í minnisblaði Samkeppniseftirlitsins frá nóvember 2018 (kafla B hér á eftir).

## 6.2 Bretland

Fjallað er um breskan samkeppnisrétt að þessu leyti í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 14/2011. Einnig er fjallað um breskan rétt í fimmta kafla í minnisblaðinu frá nóvember 2018 (kafla B hér á eftir). Vísast til þessarar umfjöllunar hér.

Hér ber að áréttta að breska samkeppniseftirlitið (CMA) hefur heimild til að „grípa inn í rekstur fyrirtækja óháð því hvort fyrirtækin hafi brotið samkeppnislög“. Ef CMA kemst að þeirri niðurstöðu að aðstæður á markaði raski samkeppni er eftirlitinu skylt að grípa til aðgerða. Getur CMA t.d. mælt fyrir um uppskiptingu fyrirtækja ef það er talið nauðsynlegt til að tryggja virka samkeppni. Samkvæmt þessu er ljóst að bresk samkeppnisyfirvöld geta breytt háttsemi fyrirtækja eða krafist skipulagsbreytinga hjá fyrirtækjum þrátt fyrir að þau hafi ekki brotið gegn þarlandum samkeppnislögum

<sup>16</sup> Searching for competition: a comment on the Norwegian residential property market investigation, ANDREAS THEMELIS, <http://webjcli.org/article/view/248/334>

<sup>17</sup> ANNUAL REPORT ON COMPETITION POLICY DEVELOPMENTS IN NORWAY – 2013, bls. 3, <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/Annual-Report-Norway-2013-DAF-COMP-AR201427-ENG.pdf>

<sup>18</sup> Sjá framlag Noregs í skýrslu OECD, Loyalty and Fidelity Discounts and Rebates, DAF/COMP(2002)21, bls. 158: „On 18 March 2002, the Norwegian Competition Authority (NCA) decided to disallow the SAS air carrier group to award frequent flyer points on any domestic Norwegian routes. The prohibition was issued pursuant to Section 3-10 of the Norwegian Competition Act. ... The SAS group will still be allowed to award frequent flyer points on international trips and to offer their customers any kind of services, including bonus trips inside Norway, in redemption of frequent flyer points already earned. To our knowledge, the NCAs general prohibition on domestic bonus point collection will, if upheld by the Ministry, be the first of its kind within the aviation industry.“



Aðgerðum breskra samkeppnisyfirvalda í kjölfar markaðsrannsókna er hægt að skipta í nokkra flokka. Algengustu aðgerðirnar miða að því að styrkja neytendaviðbrögð (e. *strengthening consumer response*) s.s. með því að gera upplýsingar aðgengilegri fyrir neytendur og auðvelda þeim að skipta um þjónustuveitenda. Þær aðgerðir sem eru næst algengastar miða að því að opna markaði, s.s. með því að ryðja í burtu aðgangshindrunum og beina álitum til opinberra aðila um hvernig hægt sé að auka samkeppni.

Sem dæmi um slík inngríp þá hafa bresk samkeppnisyfirvöld skyldað fyrirtæki til að veita betri upplýsingar, fjarlægja aðgangshindranir, og/eða undirgangast verðstýringu, á mörkuðum fyrir neytendalán<sup>19</sup>, heildsölu, dreifingu og birgðahaldi á eldsneyti<sup>20</sup>, neytenda- og fyrirtækjaauglýsingar<sup>21</sup>, fyrir bankþjónustu<sup>22</sup>, leigu á lestarvögnum<sup>23</sup>, á dagvörumarkaði<sup>24</sup>, greiðslutryggingar (e. *payment protection insurance*)<sup>25</sup>, strætisvagna og áætlunarferðir<sup>26</sup>, og fyrir einkareikna heilbrigðisþjónustu.<sup>27</sup>

Jafnframt hafa bresk samkeppnisyfirvöld gripið til umfangsmikilla aðgerða á eftirfarandi mörkuðum:

- Bankamarkaði<sup>28</sup>;
  - breskum bönkum gert skylt að veita þriðju aðilum sem hafa aflað þar til gerðs leyfis aðgang að ítarlegum gögnum um þjónustu bankans, verðlagningu, gæði þjónustu og notkun viðskiptavina,
  - bönkum muni bera skylda til að taka saman staðlaðar upplýsingar sem gefa vísbendingar um gæði þjónustu,
  - skylda banka til að senda viðskiptavinum sínum áminningar af og til til þess að minna viðskiptavini á að það sé mögulegt og skynsamlegt að bera saman kjör og taka upplýsta ákvörðun um bankaviðskipti sín, og
  - skylda banka til að taka upp staðlað ferli á milli allra banka við opnun bankareikninga fyrir smærri fyrirtæki til þess að minnka skiptikostnað
- Raforku- og gasmarkaði<sup>29</sup>
  - bresk samkeppnisyfirvöld framkvæmdu ítarlega rannsókn á heild- og smásölumarkaði fyrir gas og raforku árin 2014-16. Niðurstöðurnar voru m.a. þær að bresk orkufyrirtæki hefðu í skjóli skertrar samkeppni á viðkomandi mörkuðum ofrukkað viðskiptavini sína um 1,2 milljarð GBP.<sup>30</sup>

<sup>19</sup> Store Cards málið, Home Credit málið; Making Markets Work Well: The U.K. Market Investigations Regime, Andrea Coscelli og Antonia Horrocks, <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/JO3.pdf>

<sup>20</sup> Liquefied Petroleum Gas málið; sama heimild.

<sup>21</sup> Classified Directory Advertising Services – Yell málið; Making Markets Work Well: The U.K. Market Investigations Regime, Andrea Coscelli og Antonia Horrocks, <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/JO3.pdf>

<sup>22</sup> Northern Irish Banks – Personal Current Accounts málið; sama heimild.

<sup>23</sup> Rolling Stock Leasing málið; sama heimild.

<sup>24</sup> Groceries málið; sama heimild.

<sup>25</sup> Payment protection insurance málið (PPI); sama heimild.

<sup>26</sup> Local buses málið; sama heimild.

<sup>27</sup> Private Healthcare málið; sama heimild.

<sup>28</sup> Retail banking market investigation - GOV.UK. Sjá: <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>

<sup>29</sup> Energy market investigation – GOV.UK. Sjá <https://www.gov.uk/cma-cases/energy-market-investigation>

<sup>30</sup> <https://www.uswitch.com/gas-electricity/guides/ofgems-energy-market-investigation/>



- Í kjölfarið voru innleidd fjölmörg og umfangsmikil skilyrði í garð fyrirtækja, m.a. um tímabundið verðþak á gas og raforku til tiltekins hóps neytenda, betra aðgengi að miðlægum upplýsingum um neytendur á óhagstæðum viðskiptakjörum til að auðvelda keppinautum að herja á viðskiptivini hvors annars, og breytingar á verðskrá.

Það inngrip á markaði sem gengur lengst er uppskipting fyrirtækja. Skipulagsbreytingar og uppskipting fyrirtækja fyrir tilstilli breskra samkeppnisyfirvalda eru ekki jafn algengar, en þeirri heimild hefur þó verið ítrekað beitt í tíð eldri og nógildandi laga. Sem dæmi má nefna eftirfarandi mál:

- *UK Monopolies and Mergers Commission, Big breweries and pubs* – á árinu 1989 var breskum ölgerðum gert skylt að selja frá sér 22.000 krár;
- *BAA airports málið* - árið 2009 var BAA, eiganda flugvalla í London (Heathrow, Gatwick og Stansted), Glasgow og Edinborg, gert að selja Gatwick og Stansted flugvellina og annað hvort flugvöllinn í Glasgow eða Edinborg, vegna skaðlegra samkeppnisaðstæðna á markaði;
- *Aggregates, Cement and Ready-mix concrete* - á árinu 2014 var fyrirtækjum á sementsmarkaði (Lafarge Tarmac og Hanson) gert að selja frá sér sementsverksmiðjur og aðrar tengdar framleiðslustöðvar til að minnka aðgangshindranir og auðvelda inngöngu nýrra keppinauta. Einnig settar takmarkanir á upplýsingaskipti á sementsmarkaði og birgjum meinað að senda almenn tilkynningarbréf um verð.<sup>31</sup>

Hjá CMA er núna m.a. til rannsóknar mikilvæg álitæfni sem tengjast stafrænum mörkuðum.<sup>32</sup>

### 6.3 Spánn

Spænska samkeppniseftirlitið (CNMC - National Commission of Markets and Competition) hefur frá árinu 2013 haft sérstaka lagaheimild til þess að íhlutast á mörkuðum þar sem uppi eru aðstæður sem hindra virka samkeppni.

Umrædd lagaheimild heimilar spænskum samkeppnisyfirvöldum að gefa út álit og/eða tilmæli vegna hindrana á viðkomandi markaði, og fjarlægja opinberar samkeppnishömlur. Heimildin er talin víðtæk í samanburði við önnur ríki.<sup>33</sup> Til dæmis hóf spænska samkeppniseftirlitið á árinu 2017 markaðsrannsókn á markaði fyrir heildsölu og dreifingu á lyfjum.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Making Markets Work Well: The U.K. Market Investigations Regime, Andrea Coscelli og Antonia Horrocks, <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/JO3.pdf>

<sup>32</sup> <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study>

<sup>33</sup> Market Investigations as a New Tool for Competition Agencies: The Mexican Experience By Carlos Mena-Labarthe. [www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/03/Market-Investigations-as-a-New-Tool.pdf](http://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/03/Market-Investigations-as-a-New-Tool.pdf)

<sup>34</sup> OECD - Annual Report on Competition Policy Developments in Spain - 2017, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2018\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2018)15/en/pdf)



#### 6.4 Bandaríkin

Á grundvelli 5. gr. FTC (Federal Trade Commission) laganna geta bandarísk samkeppnisyfirvöld gripið til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem raskar samkeppni jafnvel þótt hún fari ekki gegn bannreglum bandarískra samkeppnislaga (Sherman-lögin). FTC lögin eru frá 1914 og voru sett til að styrkja bandarískan samkeppnisrétt. Þótti m.a. nauðsynlegt að stjórnvald með sérþekkingu hafði yfir að ráða heimild sem gerði því kleift að gera breytingar á markaði til vernda samkeppni þrátt fyrir bannreglur hefðu ekki verið brotnar.<sup>35</sup> Hefur þessari heimild verið beitt með margvíslegum hætti í bandarískum rétti.

Umrædd 5. gr. FTC laganna er orðuð með mjög almennum hætti.<sup>36</sup> Hæstiréttur Bandaríkjanna hefur hins vegar talið að nauðsyn krefji að ákvæðið sé orðað með slíkum hætti vegna eðli þeirrar heimildar sem felst í því. Í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 14/2011 var m.a. vísað til víðtækra heimilda í bandarískum samkeppnislögum. Nánar er fjallað um bandarískan rétt í fimmta kafla í minnisblaðinu frá nóvember 2018.

#### 6.5 Ástralía

Samkeppnisyfirvöld í Ástralíu hafa lagaheimild til þess að grípa til íhlutunar á mörkuðum vegna samkeppnisskilyrða og aðstæðna á viðkomandi markaði, sér í lagi til þess að veita fyrirtækjum, svo sem nýjum eða smærri keppinautum, aðgang að mikilvægum innviðum og tengdri þjónustu, og stuðla þannig að virkari samkeppni á mörkuðum.

Árið 2010 var heimildum til íhlutunar í Ástralíu beitt á markaði fyrir lestir<sup>37</sup> og lestarþjónustu, og árið 2014 í tengslum við framleiðslu og útflutning á hveiti<sup>38</sup>, svo dæmi séu tekin.

#### 6.6 Mexíkó

Samkeppnisyfirvöldum í Mexíkó var veitt lagaheimild árið 2013 til að framkvæma markaðsrannsókn og grípa til bindandi íhlutunar í kjölfarið, í því skyni að fjarlægja

---

<sup>35</sup> Sögu og tilgangi þessa ákvæðis er lýst í grein William E. Kovacic (prófessor og þá einn af ráðsmönnum (commissioner) í FTC) og Marc Winerman, Competition Policy and the Application of Section 5 of the Federal Trade Commission Act, 20 Minn. J. Int'l L. 274 (2010). Þar segir m.a.: „Congress intended Section 5 to be a mechanism for upgrading the U.S. system of competition law by permitting the FTC to reach behavior not necessarily proscribed by the other U.S. competition statutes, including the 1890 Sherman Act and the Clayton Act.7 Section 5 would be applied by an expert administrative tribunal which had power to impose prospective equitable relief (not monetary remedies or criminal sanctions), whose decisions interpreting Section 5 would not have collateral effects in private litigation and whose work would be reviewed by appellate courts under a deferential standard. Five principal motivations inspired this legislative choice. One was the fear that the Sherman Act, at least as applied by the courts, would be too narrow to address the “trust” problem. The second was the desire to introduce an administrative mechanism that could adjust the boundaries of acceptable business conduct in light of evolving business practices and developments in economic and legal understanding. In effect, Section 5 would serve as an expansion joint in the U.S. competition policy system. The third was to locate that authority in a body that could conduct investigations and prepare studies as well as bring administrative cases, so that Section 5 litigation would be embedded in a broad understanding of business practices and their implications. The fourth was to create a policy instrument that would be relatively independent of control by the Executive Branch and would be more responsive to legislative preferences. The fifth was to embed the Commission’s broad authority in a regime with lighter-handed penalties than those available under the Sherman Act.”

<sup>36</sup> Ákvæðið tekur til „unfair methods of competition in or affecting commerce.“

<sup>37</sup> <https://www.accc.gov.au/regulated-infrastructure/rail/accc-role-in-rail>

<sup>38</sup> <https://www.accc.gov.au/regulated-infrastructure/wheat-export/accc-role-in-wheat-export>



samkeppnishindranir. Unnt er að grípa til íhlutunar þótt brot liggi ekki fyrir. Heimildin er m.a. til komin vegna vandkvæða sem rekja má til markaðsskipulags og aðstæðna á mörkuðum í kjölfar einkavæðingar ríkisfyrirtækja, þar sem samkeppnishagsmunir voru ekki í öllum tilvikum hafðir nægilega í huga.

Heimildinni hefur verið beitt í t.d. eftirfarandi málum:

- *Alþjóðaflugvöllurinn í Mexíkóborg* – árið 2015 hófu samkeppnisyfirvöld markaðsrannsókn vegna flugferða og tengdri þjónustu á flugvöllinum. Í kjölfar hennar var settur fjöldi skilyrða á viðkomandi lögaðila til að efla virka samkeppni á markaðanum, m.a. í tengslum við úthlutun á brottfarar og landingartímum á flugvöllinum;<sup>39</sup>
- *Landflutningamarkaður í Sinaloa* – árið 2015 hófu samkeppnisyfirvöld markaðsrannsókn vegna landflutninga í Sinaloa-ríki, og stendur rannsóknin enn yfir eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst;<sup>40</sup>
- *Bygg og bjórframleiðsla* – árið 2016 hófst markaðsrannsókn vegna framleiðslu á byggi og bjórframleiðslu í Mexíkó. Markaðsrannsóknin stendur enn yfir, eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst.<sup>41</sup>

#### 6.6 Belgía, Holland og Lúxemborg

Í október 2019 birtu samkeppnisyfirvöld í Belgíu, Hollandi og Lúxemborg sameiginlega yfirlýsingu þar sem þau óska eftir heimild til þess að bæta virkni markaða. Sé þetta mjög mikilvægt til þess að geta brugðist við vandamálum sem komið geta upp á stafrænum mörkuðum og öðrum mörkuðum sem einkennast af örum breytingum:

*„One drawback of the current enforcement toolkit is that ex-post enforcement can be too slow in digital and other fast moving markets. When such markets are characterised by winner-takes-most dynamics, strong network effects, high barriers to entry due to data collection and consumer lock-in, there is a risk that ex-post enforcement comes too late to keep markets competitive and contestable. Therefore, the ACM and the BCA support the proposal of the Netherlands’ Secretary of State for Economic Affairs and Climate Policy to introduce an ex-ante intervention mechanism to prevent anti-competitive behaviour by dominant companies acting as gatekeeper to the relevant online ecosystem. [...]*

*We envisage a tool that allows the European Commission and Member State competition authorities to impose proportionate remedies on dominant companies in order to prevent competition problems, rather than relying on after-the-fact enforcement. The ability to impose these remedies resembles the powers that the CMA has to impose remedies following market studies and the powers of the Member*

<sup>39</sup> Market Investigations as a New Tool for Competition Agencies: The Mexican Experience By Carlos Mena-Labarthe [www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/03/Market-Investigations-as-a-New-Tool.pdf](http://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/03/Market-Investigations-as-a-New-Tool.pdf)

<sup>40</sup> Sama heimild.

<sup>41</sup> Sama heimild.



*States' telecom authorities to impose remedies on companies with significant market power.*"<sup>42</sup> (Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins)

Er þarna lagt til að samkeppnisyfirvöldum í Evrópu verði almennt veitt heimild til íhlutunar sem er m.a. áþekkt þeirri sem gildir í Bretlandi (og hér á landi og í Noregi), án þess að samkeppnislagaþrot tiltekinna fyrirtækja liggi fyrir til þess að mæta alvarlegum samkeppnishömlum sem upp geta komið á stafrænum mörkuðum.

## **7. Um að heimildin fari gegn stjórnarskrá og geti leitt til óafturkræfs tjóns**

Í frumvarpsdrögum segir að það sé „*vafa undirorpið að beiting íþyngjandi úrræða, ekki síst í formi skipulagsbreytinga, stæðist kröfur um meðalhóf ef ekkert lægi fyrir um brot gegn bannákvæðum laganna, og þá er einnig ljóst að til grundvallar svo viðurhlutamikilli ákvörðun að kveða á um uppskiptingu fyrirtækja þyrfti að liggja ítarleg rannsókn svo kröfum rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga væri uppfyllt. Þá þarf einnig að hafa í huga að beiting heimildarinnar getur leitt til óafturkræfs tjóns ef beiting uppfyllir ekki framangreind skilyrði sem getur leitt til skaðabótaábyrgðar íslenska ríkisins.*”

Í meðförum fyrrgreinds frumvarps á 139. löggjafarþingi var tekið til ítarlegrar skoðunar hvort umrædd heimild færi gegn 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar. Í minnisblaði, dags. 26. janúar 2011, frá efnahags- og viðskiptaráðuneytinu<sup>43</sup> er komist að þeirri niðurstöðu að svo sé ekki.

Í minnisblaðinu er vísað til fræðigreinar Davíðs Þórs Björgvinssonar, þáverandi dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, sem birtist í Tímariti Lögfræðinga í júlí 2002, sem ber heitið „*Skipting fyrirtækja með opinberu valdboði*”. Í minnisblaðinu er vísað til þessara ummæla í niðurstöðukafla greinarinnar:

*„Valdboðin skipting markaðsráðandi fyrirtækja til að ná samkeppnislegum markmiðum er þekkt úrræði í rétti ýmissa ríkja [...]*

*Íslensku samkeppnislögin hafa ekki að geyma skýrar reglur til að mæla fyrir um uppskiptingu fyrirtækja, hvorki vegna tiltekinna brota né sem almennt úrræði til að breyta markaðsaðstæðum án tillits til tiltekinna brota [...]*

*Ákvæði stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins og atvinnufrelsi standa því ekki í vegi að settar verði í lög heimildir til að mæla fyrir um uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, enda krefjast almannahagsmunir þess að mati löggjafans að slíkar heimildir séu í lögum.”*

Í niðurstöðu minnisblaðs ráðuneytisins segir:

<sup>42</sup> Sjá. <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-10/benelux-memorandum-over-toezicht-mededinging-in-digitale-economie.pdf>

<sup>43</sup> Nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, að því er samkeppnismál varðar.





*„Þegar framangreint er virt er það skoðun efnahags- og viðskiptaráðuneytisins að löggjafanum sé heimilt að setja þá heimild sem hér um ræðir. Með setningu slíks lagaákvæðis væri löggjafinn að gegna því hlutverki sínu að setja þegunum reglur og auka þannig líkur á að þau markmið sem að er stefnt með samkeppnislögum náist og stuðla þannig að aukinni efnahagslegri velferð almennings.“*

Við framkvæmd samkeppnislaga frá gildistöku laga nr. 14/2011 hefur ekkert komið fram sem gefur til kynna að framangreindar grundvallarforsendur fyrir tilvist heimildarinnar hafi breyst. Því er óútskýrt af hverju ráðuneytið telur nú, þvert á eigin niðurstöðu árið 2011, að fella eigi ákvæðið úr gildi og að vafi sé á að beiting heimildarinnar standist kröfur stjórnskipunar- og stjórnsluréttar. Engan rökstuðning er þannig að finna í frumvarpsdrögum sem skýrir þessa breyttu túlkun á heimildinni til að bæta virkni markaða.

Í 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga eru gerðar mjög ríkar kröfur til meðalhófs við beitingu umræddrar heimildar. Samkvæmt 41. gr. samkeppnislaga frestar málshöfðun ekki gildistöku úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Hins vegar segir einnig þetta í ákvæðinu:

*„Þó skal málshöfðun fyrir dómstólum fresta réttaráhrifum úrskurðar áfrýjunarnefndar um breytingar á skipulagi, sbr. 2. mgr. 16. gr.“*

Í ljósi framangreinds er ekki hægt að fallast á þá staðhæfingu í frumvarpsdrögum að beiting heimildar til að bæta virkni markaða geti leitt til „óafturkræfs tjóns ef beiting uppfyllir ekki framangreind skilyrði sem getur leitt til skaðabótaábyrgðar íslenska ríkisins.“

## **8. Um að heimildinni hafi ekki verið beitt**

Í frumvarpsdrögum kemur fram að heimildinni hafi ekki verið beitt „þó ein hafi verið framkvæmd og er enn ólokið“. Gera verður athugasemd við þessa framsetningu, enda hefur umrædd rannsóknarheimild verið nýtt með talsverðum árangri, þótt ekki hafi hingað til þurft að grípa til formlegrar íhlutunar. Er þetta rakið nánar hér á eftir.

Í minniblaði Samkeppniseftirlitsins til ráðuneytis í nóvember 2018 (birt í kafla B hér á eftir) er gerð ítarleg grein fyrir markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði, undirbúningi hennar og meðferð. Af þeirri umfjöllun er ljóst að Samkeppniseftirlitið beitti umræddu ákvæði með því að framkvæma markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði. Án heimildarinnar hefði sú rannsókn aldrei farið fram. Henni lauk gagnvart þætti opinberra aðila með fjórum rökstuddum álitum í apríl 2017.

Á árinu 2018 voru gerðar verulegar breytingar á skipulagi eldsneytismarkaðarins, í tengslum við rannsóknir á tveimur samrunum á eldsneytis- og dagvörumörkuðum. Við þær aðgerðir var stuðst við markaðsrannsóknina, þ.e. frummatsskýrslu



Samkeppniseftirlitsins<sup>44</sup>, sjónarmið um niðurstöður hennar sem bást í framhaldinu, umræður sem sköpuðust á opnum fundi sem Samkeppniseftirlitið hélt um samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaðnum í kjölfarið og fyrrgreind fjögur álit til opinberra aðila.<sup>45</sup>

Í niðurstöðum frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins er sett fram það mat að álagning á bifreiðaeldsneyti sé óeðlilega há, eða sem næmi allt að 18-20 krónum á hvern seldan lítra, og neytendur hefðu á árinu 2014 greitt 4-4,5 milljörðum of mikið fyrir bifreiðaeldsneyti í samanburði við verð sem mætti búast við ef þær samkeppnishömlur sem borin voru kennsl á hefðu ekki verið til staðar.<sup>46</sup>

Með hliðsjón af framansögðu má ætla að umtalsverður ábati felist í því að bæta samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaði óháð því hvort samkeppnislagabrot hafi verið framin. Í því sambandi ber að hafa í huga efnahagslegt mikilvægi markaðarins. Raunar hafa aðstæður breyst umtalsvert frá útgáfu frummatsskýrslunnar, en markaðsrannsóknin, innkoma Costco og sáttir N1 og Olís við Samkeppniseftirlitið hafa leitt til lægra eldsneytisverðs<sup>47</sup> og auðveldara aðgengis að birgðatönkum og eldsneyti í heildsölu.<sup>48</sup>

Næstminnsti aðilinn á eldsneytismarkaðnum, Atlantsólía, hefur raunar tekið undir að aðkoma Samkeppniseftirlitsins hafi haft jákvæðar breytingar á eldsneytismarkaðnum sbr. viðtal við Guðrúnu Rögnu Garðarsdóttur í Morgunblaðinu 23. október sl. en þar segir:

*„Á þeim tíma var hvorki hægt að komast að í þeim olúgeymslum sem fyrir voru í landinu, né heldur að nýta dreifingarnetið, en það hefur breyst m.a. vegna aðgerða samkeppniseftirlitsins til að lækka aðgangshindranir inn á markaðinn. Við þurftum hins vegar að byggja okkar eigin birgðastöð, koma upp okkar eigin dreifikerfi, og gera það allt frá grunni. [...]*

*Á sumum stöðum eru sveitarstjórnirnar ólmar að fá meiri samkeppni á bensínmarkaðinn á sínu svæði á meðan annars staðar er illgerlegt að komast að. „Í*

<sup>44</sup> Reykjavíkurborg, umhverfis- og auðlindaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hafa hins vegar ekki brugðist við tilmælum eftirlitsins sem snéru fyrst og fremst að því að auðvela innkomu nýrra aðila inn á eldsneytismarkaðinn.

<sup>45</sup> Nánari upplýsingar um framgang markaðsrannsóknarinnar má finna hér: <https://www.samkeppni.is/maefni/markadsrannsoknir/markadsrannsokn-a-eldsneytismarkadi/>

<sup>46</sup> Samkeppniseftirlitið (2015). Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum – Frummatsskýrsla. Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2015/Frummatsskyrsla-leidrett-22.12.15.pdf>

<sup>47</sup> FÍB (2018). Aðeins Costco lækkar bensínverð. Sjá: <https://www.fib.is/is/um-fib/frettir/adeins-costco-laekkar-bensinverd>

<sup>48</sup> Viðtal við Guðrúnu Rögnu Garðarsdóttur.

Eins og gefur að skilja var smæðin til trafala í fyrstu og var eldsneytið flutt inn með gámaskipum, í sérstökum tönkum. „Á þeim tíma ar hvorki hægt að komast að í þeim olúgeymslum sem fyrir voru í landinu, né heldur að nýta dreifingarnetið, en það hefur breyst m.a. vegna aðgerða samkeppniseftirlitsins til að lækka aðgangshindranir inn á markaðinn. Við þurftum hins vegar að byggja okkar eigin birgðastöð, koma upp okkar eigin dreifikerfi, og gera það allt frá grunni.“

Á sumum stöðum eru sveitarstjórnirnar ólmar að fá meiri samkeppni á bensínmarkaðinn á sínu svæði á meðan annars staðar er illgerlegt að komast að. „Í langan tíma hefur verið mjög erfitt að fá lóð í Reykjavík. Þar hefur nú verið ákveðið að fækka ensínstöðvum, og var þó á brattann að sækja löngu áður en sú stefna var mörkuð. Samkeppniseftirlitið hefur beint tilmælum til sveitarfélaganna að horfa til samkeppnisþátta við lóðaúthlutun, en getur ekki gert meira en það.“ Morgunblaðið, 23.10.2019.



*langan tíma hefur verið mjög erfitt að fá lóð í Reykjavík. Þar hefur nú verið ákveðið að fækka ensínstöðvum, og var þó á brattann að sækja löngu áður en sú stefna var mörkuð. Samkeppniseftirlitið hefur beint tilmælum til sveitarfélaganna að horfa til samkeppnisþátta við lóðaúthlutun, en getur ekki gert meira en það." Undurstrikun SE.*

Af þessu leiðir jafnframt að veigamikill hluti þeirra tillagna sem settar voru fram í frummatsskýrslu markaðsrannsóknarinnar á eldsneytismarkaði hafa komið til framkvæmda án þess að þurft hafi að beita c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Því bendir allt til að markaðsrannsóknin hafi nú þegar skilað umtalsverðum ábata þrátt fyrir að fyrir Samkeppniseftirlitinu liggja að taka til endanlegrar skoðunar hvort tilefni sé til að aðhafast frekar.

Til að fylgja eftir áður nefndum álitum frá 2017 var Samkeppniseftirlitið í samskiptum við Reykjavíkurborg í júlí og október 2019. Jafnframt aflaði eftirlitið nýrra upplýsinga frá olíufélögunum í tengslum við markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði, og dreifingu og birgðahald sérstaklega, í september og október 2019. Samkeppniseftirlitið hyggst ljúka þeim afmörkuðu þáttum markaðsrannsóknarinnar sem enn er ólokið á fyrri hluta ársins 2020.

## **9. Sameiginlegt eignarhald lífeyrissjóða**

Til viðbótar við markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði hafa heimildir Samkeppniseftirlitsins jafnframt komið til skoðunar í öðrum málum þar sem eftirlitið hefur haft til rannsóknar hvort beita þurfi íhlutun til tryggja virka samkeppni og eyða samkeppnishamlandi aðstæðum. Eitt af þeim atriðum sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til skoðunar á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga eru umfangsmikil eignatengsl á milli keppinauta á mikilvægum mörkuðum hér á landi, sbr. umfjöllun í kafla 6.4 í minnisblaðinu frá 12. nóvember 2018 og kafla 5.5 í frummatsskýrslunni vegna rannsóknar á eldsneytismarkaði.

Í skýrslu *starfshóps forsætisráðherra um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs*, frá janúar 2018, *Starfshópur* var fjallað um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs. Var komist að þeirri niðurstöðu að „*víðtækt eignarhald lífeyrissjóða kann að leiða til minni samkeppni hjá fyrirtækjum sem keppa á markaði*“ og jafnframt að sameiginlegt eignarhald þeirra í keppinautum geti dregið úr nýsköpun. Í skýrslunni er vísað til þess að miðað við gildandi lög henti heimild c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga til þess að taka slík eignatengsl til skoðunar og því sé ekki þörf á sérstakri lagasetningu.<sup>49</sup>

Samkeppniseftirlitið tók sameiginlegt eignarhald lífeyrissjóða í keppinautum til ítarlegrar rannsóknar við athugun tveggja samruna stórra aðila á dagvöru- og eldsneytismarkaðnum á árunum 2017-2018. Í niðurstöðu ákvörðunar og skilyrðum vegna samruna Haga hf. og Olíuverzlunar Íslands, sbr. ákvörðun nr. 9/2019, er sérstaklega vísað til c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og að beiting ákvæðisins kunnir að koma

<sup>49</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cee149c2-0019-11e8-9423-005056bc4d74>.



til álita vegna samkeppnislegra vandamála sem leiða af sameiginlegu eignarhaldi á milli keppinauta.<sup>50</sup> Verði heimildin afnumin líkt og lagt er til í framvarpsdrögunum mun möguleiki samkeppnisyfirvalda til þess að bregðast við mögulegum skaðlegum áhrifum af sameiginlegu eignarhaldi í keppinautum skerðast verulega.

## 10. Fjölmiðlalög

Með lögum nr. 54/2013 um breytingu á fjölmiðlalögum nr. 38/2011 var bætt við lögum X. kafla A þar sem fjallað er um eignarhald fjölmiðla o.fl. Í 62. gr. a. laganna segir:

*„Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almennings til tjóns. Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falist í úrræðum til breytinga á skipulagi ef sýnt þykir að ekki séu fyrir hendi önnur og jafnárangursrík úrræði sem eru minna íþyngjandi fyrir aðila. Samkeppniseftirlitið skal afla umsagnar fjölmiðlanefndar áður en það grípur til aðgerða á grundvelli þessa ákvæðis.*

*Fjölmiðlanefnd getur beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða skv. 1. mgr. Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi ber því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar.“*

Samkvæmt ákvæðinu er Samkeppniseftirlitinu heimilt að framkvæma markaðsrannsókn á fjölmiðlamarkaði með það að markmiði að kanna hvort aðstæður á viðkomandi markaði komi veg fyrir, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Í 62. gr. c. laganna er síðan vísað til þess að um „form og efni tilkynninga um samruna, málsmeðferð, viðurlög, kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og annað skv. 62. gr. a og 62. gr. b gilda ákvæði samkeppnislaga og reglur settar með stoð í þeim ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum.“

Samkeppniseftirlitið vekur athygli ráðuneytisins á framangreindu og því að afnám c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og þeim reglum sem settar hafa verið til stuðnings ákvæðinu, bæði í lögum og afleiddum reglum, mun óhjákvæmilega hafa áhrif á framkvæmd 62. gr. a. fjölmiðlalaga. Þá liggur fyrir að Samkeppniseftirlitið mun samhliða mögulegum aðgerðum vegna aðstæðna sem takmarka fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun ekki geta gripið til aðgerða vegna aðstæðna sem skaða samkeppni á fjölmiðlamarkaði, nái breytingarnar fram að ganga.

Athygli ráðuneytisins er vakin á því að Fjölmiðlanefnd gerir í umsögn sinni frá 4. nóvember 2019 réttilega alvarlegar athugasemdir við frumvarpsdrögin að þessu leyti.

<sup>50</sup> <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3454>. „Eigi síðar en í lok júní 2020 mun Samkeppniseftirlitið leggja mat á hvort rökstuddur grunur sé um að sameiginlegt eignarhald á mörkuðum málsins takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns og þá eftir atvikum leggja mat á hvort hefja skuli markaðsrannsókn til þess að rannsaka áhrif þess nánar, sbr. c. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og reglur nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins.“



## B. MINNISBLAÐ FRÁ 12. NÓVEMBER 2018

### Minnisblað um c-lið 1. mgr. 16 gr. samkeppnislaga (markaðsrannsókn)

Með lögum nr. 14/2011 voru gerðar breytingar á samkeppnislögum í því skyni að styrkja lögin og efla samkeppni. Í þessu fólst m.a. að nýr stafliður bættist við 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga sem heimilar Samkeppniseftirlitinu að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni. Með þessar lagabreytingu var Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að afstýra eða vinna gegn samkeppnishömlum sem ekki stafa af brotum fyrirtækja á samkeppnislögum heldur leiða af markaðsbrestum sem hindra að almenningur og atvinnulífið njóti ábata af virkri samkeppni á viðkomandi markaði. Er um ræða nýtt „verkfæri“ sem leyfir rannsóknir og aðgerðir þar sem áherslan er ekki á að uppræta brot í fortíðinni heldur stuðla betri virkni markaða til frambúðar.

Lögfesting þessarar heimildar var nokkuð gagnrýnd á sínum tíma og kallað hefur verið eftir afnámi hennar.

Í þessu minnisblaði verður fjallað um þessa heimild og reynsluna af beitingu hennar.

#### 1. Forsagan

Í 17. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993, var kveðið á um að samkeppnisráð gæti gripið til aðgerða gegn „aðstæðum“, samningum, skilmálum og athöfnum sem hefðu skaðleg áhrif á samkeppni og tekin dæmi um hvað gæti falist í hinum skaðlegu áhrifum. Var þannig að finna í eldri lögum heimild til að bregðast við samkeppnishömlum sem ekki stöfuðu af broti á bannreglu laganna.

Eldri samkeppnislög voru styrkt mjög með setningu laga nr. 107/2000, m.a. með því að leggja víðtækara bann við samkeppnishömlum. Við þá lagabreytingu var tryggt að heimildin til að bregðast við samkeppnishamlandi aðstæðum myndi halda sér. Var þetta útskýrt með þessum hætti í frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2000:

„Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að í meginatriðum verði horfið frá blönduðu kerfi bann- og misbeitingarreglna og teknar upp bannreglur í samræmi við erlendar fyrirmyndir. Sökum þessa verður að gera viðeigandi breytingar á 17. gr. laganna. Í breytingunum felst í fyrsta lagi að almenn heimild skv. 17. gr. til íhlutunar vegna samninga og athafna fyrirtækja sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni er felld brott. Þess í stað er samkeppnisráði í a-lið ákvæðisins veitt almenn heimild til þess að stöðva hegðun sem brýtur í bága við bannreglur laganna og grípa til viðeigandi aðgerða til að skapa á ný skilyrði fyrir virka samkeppni. Slík almenn heimild til



aðgerða er nauðsynleg til að tryggja að markmið laganna nái fram að ganga. ...

Í meðförum Alþingis á frumvarpi til gildandi samkeppnislaga var 17. gr. breytt. Innan efnahags- og viðskiptanefndar var samstaða um að bæta orðinu „aðstæður“ inn í ákvæðið. Rökin fyrir þessari breytingu koma m.a. fram í ræðu Steingríms J. Sigfússonar í 2. umræðu um frumvarp til samkeppnislaga á 68. fundi 2. desember 1992, sbr. og andsvar Vilhjálms Egilssonar. Nefndin taldi vanta „heimild til handa samkeppnisráði til að bregðast við, ekki vegna einhverra sérstakra tiltekinna ákvarðana í fyrirtæki, ekki vegna samninga sem fyrirtæki hafa gert, ekki vegna einhverra skilmála eða athafna sem lægju fyrir og hægt væri að vísa í, heldur einfaldlega vegna aðstæðna sem menn gætu staðið frammi fyrir og kölluðu á að gripíð væri til aðgerða“. Sökum þessa er í c-lið miðað við að þrátt fyrir þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði á 17. gr. hafi samkeppnisráð eftir sem áður möguleika til að grípa inn í aðstæður sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.<sup>51</sup>

Þegar núgildandi samkeppnislög voru lögfest var Samkeppniseftirlitinu veitt lagaheimild til þess að krefjast skipulagsbreytinga á fyrirtækjum í þeim tilvikum þar sem slík aðgerð er nauðsynleg til þess stöðva brot á samkeppnislögum. Hins vegar var felld úr gildi framangreind eldri heimild til þess að grípa inn í aðstæður sem raska samkeppni. Í athugasemdum í frumvarpinu var bent á að ef það ákvæði stæði óbreytt í lögum hefði Samkeppniseftirlitið víðtækari heimild til þess að krefjast skipulagsbreytinga en t.d. framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA „þar sem heimildin til að krefjast skipulagsbreytinga yrði ekki takmörkuð við að fyrirtæki hefði brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga.“<sup>52</sup>

## 2. Breytingin með lögum nr. 14/2011

Sem fyrr segir var tilgangur laga nr. 14/2011 að styrkja samkeppnislögin og efla samkeppni. Sem lið í þessu ákvað löggjafinn að Samkeppniseftirlitinu yrði veitt „rýmri heimild sem gerir því kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga“, sbr. athugasemdir við frumvarp sem varð að framangreindum lögum.<sup>53</sup> Fram kemur í athugasemdunum að ákvæði EES-samningsins komi ekki í veg fyrir að aðildarríki setji sér að þessu leyti strangari reglur en er að finna í samkeppnisreglum samningsins.<sup>54</sup>

Í athugasemdum í frumvarpinu er því lýst að gagnvart fyrirtækjum byggji samkeppnislög almennt á tveimur meginstöðum. Annars vegar reglum sem leggja bann við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu og hins vegar reglum sem ætlað er að koma í veg

<sup>51</sup> Frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993, 125. löggjþ., þskj. 770, 488. mál. Athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins.

<sup>52</sup> Frumvarp til samkeppnislaga, 131. löggjþ., þskj. 833, 590. mál. Athugasemdir við 16. gr. frumvarpsins.

<sup>53</sup> Frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, 139. löggjþ., þskj. 144, 131. mál. Athugasemdir um 2. gr. frumvarpsins.

<sup>54</sup> Sjá hér einnig Whish & Bailey, *Competition Law*, níunda útgáfa 2018, bls. 78. Því lýst að ýmis (several) aðildarríki ESB hafi í landslögum ákvæði sem gera strangari kröfur til markaðsráðandi fyrirtækja en er að finna í 102. gr. TFEU.



fyrir að fyrirtæki breyti samkeppnislegri gerð markaðarins og dragi úr samkeppni með samruna eða yfirtöku. Síðan segir athugasemdunum:

*„Eftir sem áður er ljóst að samkeppnishömlur geta í vissum tilvikum átt rót sína að rekja til annarra atriða en samruna eða brota fyrirtækja á bannreglum samkeppnislaga. Hugsanlegt er t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess í óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felst hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raskar samkeppni. Þá geta einkenni á markaði eða háttsemi tiltekinna fyrirtækja dregið úr virkri samkeppni þrátt fyrir að þessi atriði falli ekki nauðsynlega undir bannreglur samkeppnisréttarins. Dæmi um það er háttsemi fyrirtækja á fákeppnismarkaði sem gerir þeim auðveldara að stunda þegjandi samhæfingu án þess þó að í háttseminni felist samskipti milli viðkomandi fyrirtækja sem leiða til þess að hún félli undir bann við ólögætu samráði.*

*Sú röskun á samkeppni sem leitt getur af framangreindu getur verið jafnalvarleg fyrir neytendur og sú takmörkun á samkeppni sem leiðir af broti á bannreglum samkeppnislaga. Sökum þessa hafa ýmis ríki í samkeppnislögum sínum úrræði sem ætlað er vinna gegn samkeppnishömlum af þessum toga ... Slík úrræði ganga mislangt en segja má að kjarni slíkra reglna felist í því að veitt er heimild til þess að breyta tilteknu ástandi eða háttsemi á markaðnum til frambúðar í því skyni að bæta virkni viðkomandi markaðar og efla samkeppni almenningsi og atvinnulífinu til hagsbóta. Úrræði þessi eru þannig til viðbótar við bann- og samrunareglur samkeppnisréttarins og eru sett til þess að unnt sé að bregðast við hvers konar háttsemi eða aðstæðum sem takmarka samkeppni og skaða þar með kjör almennings.*

Í athugasemdunum er einnig vísað til þess að skv. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga sé það eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skuli þetta gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni. Segi einnig í ákvæðinu að stofnunin skuli vegna þessa grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni. Ákvæðið sjálft veiti hins vegar enga sjálfstæða heimild til aðgerða. Getur Samkeppniseftirlitið því aðeins gripið til aðgerða vegna skaðlegra stjórnunar- og eignatengsla ef þau fela í sér brot á bannreglum samkeppnislaga eða verða til við samruna. Kemur og fram í athugasemdunum að með þeirri breytingu sem lögð sé til á 16. gr. samkeppnislaga muni möguleikar Samkeppniseftirlitsins að vinna gegn hamlandi stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja hér á landi aukast.

Í álitni meiri hluta viðskiptanefndar Alþingis segir að með umræddri breytingu muni möguleikar Samkeppniseftirlitsins til að vinna gegn hamlandi stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja hér á landi aukast. Einnig segir þetta í álitinu:



*„Flest ákvæði frumvarpsins fengu ítarlega umfjöllun í nefndinni en segja má að mest hafi verið fjallað um b-lið 2. gr. þar sem lagt er til að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem komi í veg fyrir, takmarki eða raski samkeppni. Við meðferð málsins í nefndinni komu fram athugasemdir við það að heimild Samkeppniseftirlitsins væri of víðtæk en einnig var bent á að erfitt væri að afmarka efni þess með nákvæmari hætti, m.a. vegna ólíkra aðstæðna á mörkuðum og óvissu um háttsemi markaðsaðila. Meiri hlutinn telur réttlæt看legt að í samkeppnislögum sé að finna ákvæði af þessu tagi en því ber aðeins að beita í undantekningartilfellum og undanfari þess verður að vera ítarleg rannsókn á gerð viðkomandi markaðar, eðli samkeppnislegra vandamála og greining á þeim úrræðum sem koma til greina.*

*Nefndin leggur til nokkrar breytingar á orðalagi 2. gr. Í fyrsta lagi að í stað orðanna „raskar samkeppni“ komi orðin „skaðleg áhrif á samkeppni“, þ.e. að ákvæðið eigi við um aðstæður eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni. Með þessu áréttar nefndin að Samkeppniseftirlitið verður að hafa metið aðstæðurnar eða háttsemina skaðlegar til að ákvæðinu verði beitt. Í öðru lagi að gerð verði viðbót við 1. málsl. um að aðstæður eða háttsemi teljist vera almenningi til tjóns til að unnt verði að beita heimildinni. Þessi tillaga er ekki efnisleg breyting enda eru samkeppnislög sett til verndar neytendum. Breytingartillögunni er ætlað að hnykkja á því að heimildinni verði ekki beitt nema aðstæður eða háttsemi fyrirtækis séu þess háttar að það liggja fyrir að neytendur hafi orðið fyrir tjóni af völdum hennar. Í þriðja lagi er lagt til að við c-lið 2. gr. bætist tilvísun til meðalhófsreglu sem er í gildandi lögum en hefði fallið brott yrði frumvarpið óbreytt að lögum. Er því lagt til að í c-lið verði kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti beitt nánar tilteknum úrræðum í réttu hlutfalli við það brot sem hefur verið framið eða þær aðstæður eða þá háttsemi sem er til staðar.“*

Í álit minni hluta viðskiptanefndar sagði að frumvarpið væri mjög umdeilt og helsta ástæða „hinnar miklu andstöðu sem birtist viðskiptanefnd við meðferð málsins frá fulltrúum íslenskra fyrirtækja er sú meginbreyting sem frumvarpið felur í sér að heimila Samkeppniseftirlitinu að skipta upp fyrirtækjum eða fyrirskipa breytingar á skipulagi þeirra án þess að þau hafi gerst sek um brot á samkeppnislögum.“ Fram kemur að samkvæmt gildandi samkeppnislögum hafi brot gegn bannákvæðum laganna verið skilyrði alvarlegra afskipta af skipulagi fyrirtækja. Í frumvarpinu sé lagt til að Samkeppniseftirlitinu skuli veitt slík valdheimild til afskipta á grundvelli „aðstæðna“ en ekki einvörðungu á grundvelli „háttsemi“ eða lögbrota eins og verið hefur. Ljóst má vera að heimild til uppskiptingar sem Samkeppniseftirlitinu verður gert kleift að grípa til einungis með vísan til „aðstæðna“, eins og Samkeppniseftirlitið meti þær á tilteknum markaði, sé afar matskennd og veiti eftirlitinu umfangsmiklar heimildir sem kunna að reynast þeim fyrirtækjum sem þeim þurfa að sæta gríðarlega íþyngjandi. Segir síðan að sé það mat löggjafans að nauðsynlegt sé að veita Samkeppniseftirlitinu svo víðtækar og íþyngjandi valdheimildir verði að gera verði þá lágmarkskröfu að valdheimildin sé skilgreind með skýrum hætti í lögnum þannig að útfært sé nákvæmlega í lagatexta við hvers konar aðstæður heimildin verði virk, svo sem með vísan til markaðshlutdeildar yfir ákveðnum mörkum, tilgreindri samþjöppun á markaði eða öðrum þeim mælikvörðum





sem eru almennt lagðir til grundvallar í samkeppnisrétti. Er í álitin einnig bent að heimildir breskra samkeppnisyfirvalda til að skipta upp fyrirtækjum séu háðar ítarlegum málsmeðferðarreglum þar sem fyrst og fremst þarf að fara fram ítarleg rannsókn á gerð viðkomandi markaðar, eðli samkeppnislegra vandamála og greiningu á þeim úrræðum sem kemur til greina að beita. Loks segir í áliti minni hlutans:

*„Minni hlutinn telur fulla ástæðu til að benda á að verði frumvarpið óbreytt að lögum eru verulegar líkur á því að uppskiptingarheimildin rýri framtíðarverðmæti íslenskra fyrirtækja og dragi úr líkum á því að þau gangi kaupum og sölum milli aðila í íslensku viðskiptalífi. Ekki verður séð að í því felist sérstök hvatning fyrir hugsanlega kaupendur að fyrirtækjum, t.d. þeim fyrirtækjum sem um þessar mundir eru í eigu banka- og fjármálastofnana. Líklegt er að kaupendur og fjárfestar haldi að sér höndum ef þeir geta átt von á því að fyrirtæki sem fjárfest er í verði skipt upp eftir að kaupin eiga sér stað.“*

Eftir 2. umræðu á þinginu gekk þetta þingmál aftur til viðskiptanefndar. Í nefndinni var m.a. fjallað um hvort umrædd heimild myndi brjóta í bága í bága við 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið sendi nefndinni minnisblað þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að heimildin myndi ekki fara gegn stjórnarskrá.<sup>55</sup> Þessu til stuðnings benti ráðuneytið m.a. á þetta:

*„Þegar fyrirtæki, sem er í einokunar- eða yfirburðastöðu á viðkomandi markaði, er skyldað til að selja hluta af fyrirtækinu eða stofna ný fyrirtæki í samkeppni við það fær fyrirtækið, eða hluthafarnir, hagnaðinn af sölunni eða eignarhlut í hinum nýju fyrirtækjum. Fyrirtæki í einokunarstöðu fær þar af leiðandi endurgjald fyrir þær eignir sem afhentar eru hinum nýja samkeppnisaðila. Aftur á móti glatar fyrirtækið því verðmæti, sem felst í einokunarstöðu („monopoly value“) sem samanstendur af þeim hluta fyrirtækisins (eigninni) sem látinn er af hendi og þeim hluta fyrirtækisins (eigninni) sem eftir stendur. Að því leyti sem ákvörðun um uppskiptingu fyrirtækis skapar skilyrði fyrir virka samkeppni, kynni hagnaðurinn af einokunarstöðu fyrirtækisins í heild (samanlagðra eigna) að minnka úr því sem leiðir af einokunarstöðunni niður í þann hagnað sem leiðir af virkri samkeppni. Ekki verður talið ósanngjarnt að neita fyrirtæki um „réttinn“ til framtíðar einokunargróða.“*

Í framhaldsnefndaráliti meiri hlutans var komist að sömu niðurstöðu og í minnisblaði ráðuneytisins. Var í því sambandi m.a. vísað til þeirra krafna sem stjórnarsýslulög gera til Samkeppniseftirlitsins og sagði að meiri hlutinn leggi „ríka áherslu á að við beitingu heimildarinnar sé gætt að meðalhófi.“ Einnig var bent þá þetta:

<sup>55</sup> Minnisblaðið er aðgengilegt hér: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/139/139-1176.pdf>. Í minnisblaðinu var m.a. vísað til fræðigreinar Davíðs Þórs Björgvinssonar sem birtist í Tímariti lögfræðinga í júlí 2002. Greinin ber heitið „Skipting fyrirtækja með opinberu valdboði“ og í niðurstöðukafla hennar segir: „Valdboðin skipting markaðsráðandi fyrirtækja til að ná samkeppnislegum markmiðum er þekkt úrræði í rétti ýmissa ríkja. ... Íslensku samkeppnislögin hafa ekki að geyma skýrar reglur til að mæla fyrir uppskiptingu fyrirtækja, hvorki vegna tiltekinna brota né sem almennt úrræði til að breyta markaðsaðstæðum án tillits til tiltekinna brota. ... Ákvæði stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins og atvinnufrelsi standa því ekki í vegi að settar verði í lög heimildir til að mæla fyrir um uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, enda krefjast almannahagsmunir þess að mati löggjafans að slíkar heimildir séu í lögum.“



*„Löggjafinn hefur um langa hríð talið að í því felist mikilsverðir almannahagsmunir að hér á landi ríki virk samkeppni í viðskiptum og í því skyni þurfi að vera í gildi viðtækar samkeppnisreglur. Landfræðileg einangrun landsins, fámenni og tilhneiging til myndunar fákeppnismarkaða fela í sér sterk rök fyrir því að hér á landi gildi mjög öflug samkeppnislög.“*

Lagði meiri hlutinn ekki til frekari breytingar á frumvarpinu.

Í framhaldsnefndarálitinu minni hlutans var áréttuð andstaða við þessa breytingu og hún og frumvarpið í heild sinni sagt vera of íþyngjandi fyrir fyrirtæki landsins. Vísað var til umsagnar sem lögmennirnir Hörður Felix Harðarson og Heimir Örn Herbertsson sendu nefndinni. Segir í álitinu að í þeirri umsögn vegi „þyngst sá alvarlegi fyrirvari fræðimannanna við að uppskiptingarákvæði frumvarpsins standist ákvæði stjórnarskrár Íslands sem verndar eignarrétt, sbr. 72. gr. hennar.“

Frumvarpið var síðan samþykkt með þeim breytingum sem meiri hluti viðskiptanefndar hafði lagt til.

### **3. Reglur nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins**

Í kjölfar gildistöku laga nr. 14/2011 hóf Samkeppniseftirlitið skoðun á því með hvaða hætti tryggja ætti góða stjórnarsýsluhætti og –málsmeðferð með hinni nýju heimild í c. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Horft var til þeirra sjónarmið sem fram höfðu komið á Alþingi um nauðsyn þess að málsmeðferð og rannsóknir í málum af þessum toga væru vandaðar. Fyrirmynd af heimild af þessum toga var ekki síst sótt til Bretlands, sbr. umfjöllun í frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2011. Þar í landi hafa samkeppnisyfirvöld langa reynslu af beitingu samskonar heimildar. Við þennan undirbúning fór Samkeppniseftirlitið á fund breskra samkeppnisyfivalda (þá Office of Fair Trading og Competition Commission) og fékk ítarlegar upplýsingar um aðferðafræði, verklag og fleiri mikilvæga þætti.

Sem lið í þessum undirbúningi birti Samkeppniseftirlitið í febrúar 2012 umræðuskjalið „*Markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins – Umræðuskjal um íhlutun í samkeppnishindranir þegar ekki er um brot á samkeppnislögum að ræða.*“<sup>56</sup> Í fréttatilkynningu Samkeppniseftirlitsins frá 3. febrúar 2012 var þessu lýst svo:

**„Grunnur lagður að ítarlegri rannsóknum á einstökum mörkuðum**  
*Samkeppniseftirlitið hefur í dag gefið út umræðuskjal um íhlutun í samkeppnishindranir þegar ekki er um brot á samkeppnislögum að ræða.*

*Í fyrra var lögfest heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja. Ekki*

<sup>56</sup> [http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2012/Ritrod\\_Samkeppniseftirlitsins\\_2\\_2012\\_Umraeduskjal.pdf](http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2012/Ritrod_Samkeppniseftirlitsins_2_2012_Umraeduskjal.pdf)



*er skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar að brot á bannreglu samkeppnislaga hafi átt sér stað eða að um samkeppnishamlandi samruna sé um að ræða. Þessi heimild kemur þannig til viðbótar við önnur úrræði samkeppnislaga og er viðleitni í þá átt að skapa heildstætt kerfi þar sem reynt er eftir föngum að vinna gegn því að almenningur og fyrirtæki bíði tjón vegna hvers konar háttsemi eða aðstæðna sem raska samkeppni.*

*Í umræðuskjalinu eru birt drög að leiðbeiningum um beitingu ákvæðisins, einkum um það hvernig Samkeppniseftirlitið hyggst beita markaðsrannsóknnum sem undanfara hugsanlegra aðgerða á grundvelli ákvæðisins. Markaðsrannsókn er hagfræðileg greining á samkeppni á tilteknum markaði. Hún lýtur að markaði í heild sinni fremur en afmörkuðum hlutum hans og er því gott tæki til að fá heildaryfirsýn yfir samkeppnislegar aðstæður á markaði.*

*Með umræðuskjalinu er óskað eftir sjónarmiðum og athugasemdum um þessi áform Samkeppniseftirlitsins. Sérstaklega er óskað eftir sjónarmiðum um framkvæmd markaðsrannsókna og um það hvaða markaður skuli fyrst sæta slíkri rannsókn. Óskað er eftir sjónarmiðum fyrir 15. mars nk."*

Að fengnum umsögnum setti Samkeppniseftirlitið reglur nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir. Í reglunum er markmið markaðsrannsókna skilgreint og tilgreind dæmi um aðstæður eða háttsemi á markaði sem geta gefið tilefni til slíkrar rannsóknar. Lýst er undirbúningi og upphafi markaðsrannsókna. Mælt er fyrir um gerð rannsóknaráætlunar, skipan ráðgjafahóps og aðkomu stjórnar Samkeppniseftirlitsins að upphafi rannsóknar. Einnig er að finna ákvæði sem eiga tryggja vandaða málsmeðferð, t.d. um birtingu frummatsskýrslu og opinn fund í kjölfar þeirrar birtingar. Í reglunum er einnig mælt fyrir um hvernig rannsóknnum af þessum toga getur lokið.

#### **4. Fyrsta markaðsrannsóknin**

Eins og fyrr segir kallaði Samkeppniseftirlitið í febrúar 2012 eftir sjónarmiðum almennings og fyrirtækja um framkvæmd markaðsrannsókna og um það hvaða markaður skyldi fyrst sæta slíkri rannsókn.

Eftir að umsagnir bárust lagði Samkeppniseftirlitið mat á hvaða markaður skyldi verða til rannsóknar. Aflaði eftirlitið frekari gagna og átti m.a. fundi með fjölmörgum fyrirtækjum. Þann 5. júní 2013 tilkynnti Samkeppniseftirlitið að það hefði ákveðið að taka eldsneytismarkaðinn til rannsóknar. Í frétt vegna þessa sagði:

*„Samkeppniseftirlitið hefur ákveðið að hefja markaðsrannsókn á íslenska eldsneytismarkaðnum. Markaðsrannsókn er nýtt form rannsóknar, sem felur í sér athugun á því hvort grípa þurfi til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Byggir rannsóknin á c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, en ákvæðið heimilar Samkeppniseftirlitinu að grípa til ýmis konar aðgerða til að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum, þótt þær stafi ekki af brotum á samkeppnislögum.*



Rannsókn af þessu tagi er m.a. hagfræðileg greining á samkeppni á tilteknum markaði, eða hlutum hans, og er því gott tæki til að fá heildaryfirsýn yfir samkeppnislegar aðstæður á markaði. Um framkvæmd markaðsrannsókna Samkeppniseftirlitsins vísast til reglna um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins nr. 490/2013 og umræðuskjals um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2012.

Ákvörðun um markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði er byggð á gögnum og upplýsingum sem aflað hefur verið í tengslum við fyrri athuganir, erindi og ábendingar. Þá átti Samkeppniseftirlitið fundi með aðilum á markaðnum síðasta haust í því skyni að afla nýjustu upplýsinga um samkeppnisaðstæður.

### **Eldsneytisverð er hátt á Íslandi**

Samkeppniseftirlitið áætlað að íslensk heimili hafi keypt bensín og díselolíu fyrir um 42 milljarða króna á árinu 2011. Ef bensín- og díselverð, án skatta og annarra opinberra gjalda, á árunum 2005-2011 er miðað við vegið meðalverð í aðildarríkjum Evrópusambandsins kemur í ljós að verð á bensíni á Íslandi var um 20% hærra og verð díselolíu um 15% hærra. Verð bensíns og díselolíu er að jafnaði með því hæsta sem þekktist í samanburði við aðildarríki Evrópusambandsins. Smæð og landfræðileg einangrun kann að sjálfsögðu að hafa áhrif á eldsneytisverð hér á landi. Þeim mun mikilvægara er að samkeppni sé ekki raskað vegna samkeppnishamlandi aðstæðna á markaðnum eða háttsemi þeirra fyrirtækja sem starfa á honum, auk þess sem mikilvægt er að framleiðsluþættir viðkomandi markaðar séu nýttir á sem hagkvæmastan hátt.

### **Samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi**

Í tengslum við rannsóknina hefur Samkeppniseftirlitið gefið út rannsóknaráætlun sem felur í sér áform um tilhögun og afmörkun rannsóknarinnar. Kann hún að breytast eftir því sem rannsókninni vindur fram. Þær aðstæður eða háttsemi sem Samkeppniseftirlitið telur að geti komið veg fyrir, takmarkað eða haft skaðlegt áhrif á samkeppni á íslenska eldsneytismarkaðnum og rannsaka þurfi frekar eru m.a. eftirfarandi atriði:

- Sú aðgangs- og vaxtarhindrun sem getur falist í þeim mikla kostnaði sem fylgir því að reisa birgðastöð. Þessi staðreynd getur valdið því að innkoma nýrra aðila inn á afmarkaða landfræðilega markaði getur verið erfið.
- Sú aðgangs- og vaxtarhindrun sem getur falist í því að félögin sem eiga olíubirgðastöðvar á Íslandi, beint eða óbeint; Atlantsólía, N1, Olís og Skeljungur, eru lóðrétt samþætt fyrirtæki er reka einnig bensínstöðvar (á smásölustigi) og geta þ.a.l. haft lítinn hvata til þess að selja eldsneyti í heildsölu til nýrra aðila á markaðnum sem stefna að því að keppa við þau á smásölustiginu.
- Stefna Reykjavíkurborgar og e.t.v. annarra sveitarfélaga að ekki verði reistar nýjar bensínstöðvar nema samsvarandi fjöldi verði lagður niður í staðinn, án þess að tryggja sé að lóðir sem úthlutað hefur verið og byggingar geti skipt um hendur og þannig auðveldað nýjum aðilum að hefja starfsemi og smærri aðilum að stækka. Skipulagshindranir af þessu tagi geta valdið því að nýir aðilar komist hvorki inn á



markaðinn né að þeir aðilar sem þar eru fyrir geti aukið hlut sinn með því að fjölga sölustöðum.

- Samstarf, eignarhald og stjórnunartengsl þeirra fyrirtækja sem starfa á eldsneytismarkaðnum. Rannsaka þarf að hvaða leyti núverandi samstarf milli þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðnum, s.s. í gegnum birgðahald og dreifingu, getur verið samkeppnishamlandi auk þess sem vega þarf og meta hvort hagkvæmnissjónarmið geti réttlætt samstarfið miðað við núverandi markaðsaðstæður.
- Hvort verðbreytingar á smásöluverði eldsneytis í kjölfar breytinga á innkaupsverði séu ósamhverfar, þ.e. að smásöluverð breytist ekki jafn mikið í kjölfar hækkunar og lækkunar á innkaupsverði.
- Hlutverk og starfshættir Flutningsjöfnunarsjóðs á markaðnum, sbr. lög nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara. Kanna þarf áhrif sjóðsins á samkeppni, þ.á m. miðlun hans á upplýsingum til keppinauta á markaði.
- Hvort smásölumarkaðurinn fyrir eldsneyti á Íslandi beri einkenni þess að þegjandi samhæfing (e. tacit coordination/collusion) þeirra fyrirtækja er starfa á markaðnum geti verið til staðar. Í þessu sambandi er litið til fákeppnisaðstæðna og einsleitni vöru, mikils verðgagnsæis sem auðveldi keppinautum mat á áhrifum samkeppni og fleiri atriða.

#### **Ráðgjafahópur skipaður**

Í samræmi við 5. gr. reglna um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins hefur stjórn Samkeppniseftirlitsins skipað ráðgjafahóp en hlutverk hans er að veita faglega ráðgjöf og aðstoð vegna rannsóknarinnar. Ráðgjafahópin skipa:

- Daði Már Kristófersson, dósent við Hagfræðideild Háskóla Íslands.
- Þorkell Helgason, stærðfræðingur og fyrrverandi Orkumálastjóri."

Þessi markaðsrannsókn hefur verið mjög viðamikil og gagnsæ. Eins og sagði í fréttinni frá júní 2013 birti Samkeppniseftirlitið rannsóknaráætlun sína og hefur síðan reglulega birt fréttir þar sem greint hefur verið frá framgangi þessarar rannsóknar. Heldur Samkeppniseftirlitið út sérstakri upplýsingasíðu þar sem er að finna margvísleg gögn og upplýsingar sem varða þessa markaðsrannsókn.<sup>57</sup>

Á tímabilinu frá júní 2013 og til nóvember 2015 aflaði Samkeppniseftirlitið ítarlegra upplýsinga um markaðsaðstæður á eldsneytismarkaðnum, s.s. með öflun sjónarmiða frá neytendum, fyrirtækjum og stjórnvöldum, framkvæmd tveggja kannana, ítarlegum greiningum á tölulegum upplýsingum frá starfandi fyrirtækjum auk þess sem eftirlitið heimsótti og átti fundi með fyrirtækjum á eldsneytismarkaðnum með það að markmiði að kynna sér starfsemi þeirra og afla sjónarmiða um aðstæður á markaðnum.

#### **4.1 Frummatsskýrsla birt**

Ítarleg frummatsskýrsla var birt í nóvember 2015. Í frétt Samkeppniseftirlitsins voru helstu niðurstöður reifaðar svo:

<sup>57</sup> <http://www.samkeppni.is/samkeppnisreglur/markadsrannsokn/>



„Samkeppniseftirlitið birtir í dag skýrslu um frumniðurstöður úr markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum. Þar er fjallað með ítarlegum hætti um aðstæður og háttsemi á markaðnum sem taldar eru hindra samkeppni, almenningi og samfélaginu til tjóns. Jafnframt er fjallað um hvaða aðgerðir koma til greina til þess að ryðja þessum samkeppnishindrunum úr vegi.

Eldsneytismarkaðurinn er þjóðhagslega mjög mikilvægur og því áhyggjuefni að rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendir til þess að samkeppni sé verulega skert á mikilvægum hluta hans. Verð á bifreiðaeldsneyti er hér hærra en í flestum öðrum vestrænum ríkjum og sá munur er það mikill að hann verður ekki útskýrður með smæð markaðarins eða auknum kostnaði vegna sölu eldsneytisins hér landi. Þá er álagning olúfélaganna á bifreiðaeldsneyti það mikil að hún gefur vísbendingu um takmarkaða samkeppni. Óhagkvæmur rekstur olúfélaganna á þessu sviði bendir til hins sama. Álagning á eldsneyti sem selt er til fyrirtækja (stórnotenda) gefur hins vegar til kynna að meiri samkeppni ríki í sölu þess.

### **Hagur almennings**

Að mati Samkeppniseftirlitsins er þörf á aðgerðum til þess að bæta hag almennings. Samkvæmt niðurstöðum skýrslunnar greiddu neytendur of mikið fyrir bifreiðaeldsneyti í smásölu á árinu 2014, eða sem nemur 4.000 – 4.500 milljónum króna með virðisaukaskatti, þ.e. samanborið við verð sem búast mætti við ef framangreindar aðstæður og háttsemi væru ekki fyrir hendi.

Aukin samkeppni myndi leysa úr læðingi krafta sem koma myndu samfélaginu til góða, t.d. með hagkvæmari rekstri olúfélaganna sem stuðlar að lægra verði til neytenda. Til að svo geti orðið þarf m.a. að tryggja að nýir keppinautar geti haslað sér völl á markaðnum. Reynslan erlendis frá sýnir að sjálfstæðir smásalar á eldsneyti (t.d. stórmarkaðir) geta veitt hefðbundnum olúfélögum mikið samkeppnislegt aðhald. Miklar aðgangshindranir eru hins vegar að eldsneytismarkaðnum hér á landi og því þarf að breyta."

Hagsmunaaðilum var gefinn frestur til 19. febrúar 2016 til þess að koma að sjónarmiðum og athugasemdum vegna frummatskýrslunnar. Var hann að lokum framlengdur til 11. mars 2016 vegna óska hagsmunaaðila. Í framhaldinu fór Samkeppniseftirlitið yfir helstu athugasemdir og tók afstöðu til þess hvaða frekari vinnu þurfi að ráðast í við mótun á niðurstöðum eftirlitsins.

### **4.2 Opinn fundur**

Eftir framangreinda yfirferð var haldinn opinn fundur í samræmi við reglur nr. 490/2013. Var hann kynntur fyrirfram í fjölmiðlum og öllum sem áhuga höfðu var boðið að taka þátt í undirbúningi fundarins með því að senda inn spurningar sem nýst gætu í umræðum á fundinum.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Sjá t.d. þessa frétt frá Samkeppniseftirlitinu: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2840>



Fundurinn var haldinn 20. september 2016.<sup>59</sup> Daginn eftir birti Samkeppniseftirlitið frétt þar sem gerð var grein fyrir fundinum og næstu skrefum:

## Vel sóttur fundur um samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaði – Næstu skref

21.9.2016



Samkeppniseftirlitið stóð fyrir opnum fundi um samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaði. Fundurinn er liður í fyrirstandandi markaðsrannsókn. Vel á annað hundrað manns sóttu fundinn.

Á fundinum spunnust gagnlegar umræður um mögulegar samkeppnishindranir og hugsanlegar úrbætur á markaðnum. Til grundvallar umræðunni lá frummatsskýrsla Samkeppniseftirlitsins sem birt var í lok síðasta árs. Daði Már Kristófersson, forseti félagsvísindadeildar Háskóla Íslands, stýrði umræðum í tveimur pallborðum, sjá nánar [dagskrá](#).

Fundarstjóri var Guðrún Ragnarsdóttir, formaður stjórnar Samkeppniseftirlitsins.

Á fundinum voru spiluð fjögur eftirtalin myndbönd:

- [Samantekt](#) viðtala sem Samkeppniseftirlitið tók við forstjóra þýska samkeppniseftirlitsins, forsvarsmenn breska og portúgalska eftirlitsins og Severin Borenstein, prófessor í hagfræði við Berkley háskóla. Viðtölin eru einnig aðgengileg í fullri lengd á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.
- [Samantekt](#) á helstu niðurstöðum frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins.
- [Samantekt](#) á sjónarmiðum hagsmunaaðila um aðgangshindranir og samhæfða hegðun.
- [Samantekt](#) á sjónarmiðum hagsmunaaðila um verðsamanburð, álagningu, arðsemi og mögulegum úrbótum.

Á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins er einnig að finna viðtöl við [Frosta Ólafsson](#) , framkvæmdastjóra Viðskiptaráðs, [Hermann Guðmundsson](#) , framkvæmdastjóri KEMI, [Jóhannes Gunnarsson](#) , formann Neytendasamtakanna og [Tryggva Axelsson](#) , forstjóra Neytendastofu.

Nánari upplýsingar um fundinn má nálgast á [heimasíðu](#) Samkeppniseftirlitsins.

### Næstu skref:

Nú liggur fyrir Samkeppniseftirlitinu að taka nánari afstöðu til frummatsskýrslu sem fram kemur í fyrrgreindri skýrslu, með vísan til þeirra sjónarmiða og gagna sem aflað hefur verið undanfarið. Í grófum dráttum getur niðurstaða eftirlitsins verið á þrenna vegu:

- Í fyrsta lagi kann eftirlitið að telja ástæðu til þess að undirbúa íhlutun vegna nánar tiltekinna aðstæðna. Verði þetta niðurstaðan rannsakar eftirlitið þann þátt málsins nánar, birtir aðilum þeirrar rannsóknar andmælasjál og tekur að því búnu ákvörðun.
- Í öðru lagi kann eftirlitið að beina tilmælum um breytingar til stjórnvalda eða fyrirtækja vegna tiltekinna aðstæðna á markaðnum.



<sup>59</sup> Dagskrá hans er að finna hér: <http://www.samkeppni.is/samkeppnisreglur/markadransokn/>



- Í þriðja lagi kann niðurstaðan að vera sú að ekki sé þörf á frekari umfjöllun Samkeppniseftirlitsins. Ástæða þess kann t.d. að vera að eftirlitið hverfi frá frummati sínu vegna fram kominna sjónarmið, aðstæður hafi breyst eða úrræði séu ekki til staðar.



Á þessu stigi getur niðurstaða eftirlitsins verið eitthvað af þessu þrennu, eða blanda af öllum þremur leiðunum.

Samkeppniseftirlitið stefnir að því að niðurstaða um þessi næstu skref liggi fyrir og hún verði kynnt í kringum næstu áramót. Við mótun þeirrar niðurstöðu munu framkomin sjónarmið koma að góðum notum.

#### 4.3 Lok rannsóknar gagnvart opinberum aðilum

Í samræmi við framangreint birti Samkeppniseftirlitið þann 4. apríl 2017 fjögur rökstutt álit þar sem mælt var til þess við Reykjavíkurborg, umhverfis- og auðlindaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Flutningsjöfnunarsjóður olúvara myndu beitu sér fyrir breytingum á umgjörð regluverks fyrir eldsneytismarkað til að stuðla að virkari samkeppni.

Tvö álitanna beindust að skipulagsmálum og úthlutun lóða, en ákvarðanir um þetta geta skipt sköpum í samkeppni á eldsneytismarkaði. Markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins hafði leitt í ljós að mjög misjafnt er hvort og hvernig litið væri til samkeppnissjónarmiða við ákvarðanir sveitarfélaga varðandi þessi atriði. Þótt ráðuneytið hafi túlkað skipulagslögin þannig að sveitarfélögum bæri að taka tillit til samkeppnissjónarmiða við skipulagsgerð og úthlutun lóða, hafði a.m.k. Reykjavíkurborg ekki talið sér skylt að gera það. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri stefna og framkvæmd Reykjavíkurborgar til þess fallin að hindra samkeppni. Í skipulagi borgarinnar væri kveðið á um að spornað verði við fjölgun bensínstöðva í borginni og miðað við að þeim fjölgi ekki. Þótt undirliggjandi markmið eigi fullan rétt á sér, eru sterkar vísbendingar um að þær leiðir sem borgin hefði valið að þessu markmiði hefðu lítil eða jafnvel þveröfug áhrif.

Af þessum sökum beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til:

- **Reykjavíkurborgar** að hún beitti sér fyrir því að draga úr þeim samkeppnishömlum á íslenska eldsneytismarkaðnum sem felast í núgildandi stefnu og framkvæmd Reykjavíkurborgar varðandi eldsneytisstöðvar (sjá álit nr. 2/2017).
- **Umhverfis- og auðlindaráðherra** að hann beitti sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 þannig að kveðið yrði skýrt á um að hafa skyldi hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna (sjá álit nr. 1/2017).

Tvö álitanna beindust að upplýsingamiðlun Flutningsjöfnunarsjóðs olúvara og stjórnskipulagi. Upplýsingamiðlunin fólst m.a. í því að sjóðurinn safnaði og miðlaði til keppinauta á eldsneytismarkaðnum upplýsingum um heildarsölu allra olúfélaganna sem m.a. nýttust félögunum til þess að áætla hlutdeild sína. Voru þessar upplýsingar veittar mánaðarlega. Að mati Samkeppniseftirlitsins er upplýsingamiðlun af þessu tagi ótvírætt skaðleg samkeppni, sér í lagi þegar horft er til þess að eldsneytismarkaðurinn ber ýmis





fákeppniseinkenni. Tilmælin beindust einnig að því að samkvæmt lögum um sjóðinn var kveðið á um samstarf keppnauta um tilnefningu stjórnarmanns í sjóðinn, eða að einn fulltrúi sitji í stjórninni frá hverju félagi. Þegar rannsókn eftirlitsins hófst sátu fulltrúar keppnauta saman í stjórninni, en nú er einn stjórnarmaður tilnefndur sameiginlega.

Af þessum sökum beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til:

- **Flutningsjöfnunarsjóðs** að hann miðlaði ekki upplýsingum til keppnauta á eldsneytismarkaði, sem til þess væru fallnar að skaða samkeppni. (sjá álit nr. 4/2017).
- **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra** að hann beitti sér fyrir því að Flutningsjöfnunarsjóður miðlaði ekki upplýsingum sem skaðað gætu samkeppni og að hann beitti sér fyrir breytingum á ákvæðum laga nr. 103/1994, um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, þannig að skipan í stjórn sjóðsins yrði með öllu óháð fyrirtækjum sem starfa á eldsneytismarkaðnum (sjá álit nr. 3/2017).

Flutningsjöfnunarsjóður brást við tilmælum Samkeppniseftirlitsins og samþykkti á stjórnarfundum þann 24. maí 2017 að láta af „*samkeppnishamlandi upplýsingagjöf til olíufélaga sem starfa á eldsneytismarkaðnum*“.

#### 4.4 Lok rannsóknar gagnvart fyrirtækjum

Í kjölfar hins opna fundar stofnaðist til samtals við tiltekna aðila á markaði um mögulegar lausnir á samkeppnishindrunum bent var á í skýrslunni, einkum hindranir sem leitt gætu af birgðahaldi og dreifingu eldsneytis. Endanlegar lyktir gagnvart fyrirtækjum á eldsneytismarkaði frestuðust hins vegar m.a. vegna skráningar Skeljungs á hlutabréfamarkað og rannsóknar á samrunum Haga og Olís og N1 og Festi.

Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samruna N1 og Festi lauk í ágúst 2018 og rannsókn á samruna Haga og Olís í október 2018. Þær sáttir sem Samkeppniseftirlitið og fyrirtækin gerðu í tengslum við samrunana er ætlað að hafa jákvæð áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaði. Felst m.a. í sáttunum að nýr keppinatur mun hefja starfsemi á eldsneytismarkaðnum auk þess sem aðgangur að birgðarými og eldsneyti í heildsölu mun verða aukið. Felst í þessu m.a. aðgangur að mikilvægri þjónustu Olíudreifingar hf. (sem er í eigu N1 og Olís).

Með sáttunum í samrunamálunum hafa þannig verið gerðar verulegar breytingar á umgjörð eldsneytismarkaðarins. Dregið hefur verið úr aðgangshindrunum og stuðlað að innkomu nýrra keppnauta. Þetta ásamt, innkomu Costco, getur haft mjög jákvæð áhrif.

Framangreindar sáttir eru ekki að öllu leyti komnar til framkvæmda og enn háðar vissum skilyrðum. Þegar lyktir samrunamála liggja að þessu leyti fyrir mun Samkeppniseftirlitið meta hvort þörf sé á frekari aðgerðum í markaðsrannsókninni.



## 5. Framkvæmd erlendis

Eins og fram kom í frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2011 er að finna í samkeppnisrétti ýmissa ríkja heimildir til þess að grípa til aðgerða gagnvart samkeppnishömlum sem ekki stafa af broti á bannreglum eða leiða af samrunum. Þar er greint frá því að í 14. gr. norsku samkeppnislaganna nr. 12/2004 komi fram að unnt sé að grípa til aðgerða gegn viðskiptaháttum, samningum eða aðgerðum sem takmarka eða eru líklegar til að takmarka samkeppni. Ekki sé skilyrði fyrir beitingu þessa ákvæðis gagnvart fyrirtækjum að þau hafi brotið gegn bannákvæðum norskra samkeppnislaga. Einnig segir að í „*skýringum í frumvarpi með norsku lögunum segir að ekki sé unnt að útiloka að upp komi tilvik sem raski samkeppni en feli ekki í sér brot á banni laganna við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Einnig geti verið um að ræða tilvik þar sem erfitt sé að sanna brot á bannreglum. Er talið nauðsynlegt að norsku samkeppnislögin hafi að geyma heimild til að grípa inn í slíkar samkeppnishömlur.*“<sup>60</sup>

Einnig var í frumvarpinu vísað til bandarísks samkeppnisréttar og sagt að á grundvelli „5. gr. laga um Federal Trade Commission geta bandarísk samkeppnisyfirvöld bannað eða breytt háttsemi fyrirtækja jafnvel þótt hún fari ekki gegn bannreglum bandarískra samkeppnislaga (Sherman-lögin).“ Federal Trade Commission (FTC) lögin eru frá 1914 og voru sett til að styrkja bandarískan samkeppnisrétt. Þótti m.a. nauðsynlegt að stjórnvald með sérþekkingu hafði yfir að ráða heimild sem gerði því kleift að gera

---

<sup>60</sup> Beiting heimildarinnar í tilteknu máli var lýst svo í fréttatilkynningu norska samkeppniseftirlitsins frá 8. janúar 2009: „**Internet portals should be open to advertisements from private sellers of residential property** The Norwegian Competition Authority proposes that anyone should be able to post advertisements for houses on internet portals without having to go through an estate agent. The intention is to increase competition in services related to the purchase and sale of residential property.

In Norway, independent internet portals such as Finn.no have a practice whereby only estate agents are permitted to advertise. Sellers of residential properties who wish to advertise on an internet portal are forced to use an estate agent or lawyer. About 95 percent of all of residential property sales is done through estate agents or lawyers. The Competition Authority has reviewed the practice under Sections 10 and 11 of the Competition Act

(corresponding to Articles 81 and 82 of the European Treaty) without having found a basis for intervening.

The Norwegian Competition Act Section 14 allows intervention by regulation against market conduct which restricts competition contrary to the purpose of the Competition Act. Under the instructions of the Ministry of Government Administration and Reform, the Competition Authority has assessed whether there is a need to impose an end to the net portals' practice.

The Competition Authority believes that the current practice limits choice for users and reduces competition in the market for services related to the purchase and sale of residential property. The Authority proposes, therefore, that the Ministry of Government Administration and Reform establish a regulation that requires internet portals to provide anyone access to residential property advertisements on non-discriminatory conditions.“

Hefur því sjónarmiði verið lýst að þessi norska markaðsrannsókn hafi verið mikilvæg: „The Norwegian residential property market investigation is an example of a case that will increasingly appear in the context of competition law and policy in the future as the market (both the supply and demand) shifts towards the use of the internet technology. Indeed, the Google investigation and potential settlement with the Commission will also contribute further insights on this area and possibly may take the issue of access and effective access even further than what was determined and imposed by the Regulatory intervention in the Norwegian case. Nonetheless, the NCA's and the Norwegian Government's intervention and the various immediate positive results that manifested in the relevant market for consumers and other smaller and independent competitors, provided with an emphatic policy stance, i.e. that intervention in this dynamic industries is preferable to that of non-intervention.“

Sjá Andreas Themelis, Searching for competition: a comment on the Norwegian residential property market investigation, European Journal of Current Legal Issues, 2013 vol. 19 no. 2.



breytingar á markaði til vernda samkeppni þrátt fyrir bannreglur hefðu ekki verið brotnar.<sup>61</sup> Hefur þessari heimild verið beitt með margvíslegum hætti í bandarískum rétti.<sup>62</sup>

Umrædd 5. gr. FTC laganna er orðuð með mjög almennum hætti.<sup>63</sup> Hæstiréttur Bandaríkjanna hefur hins vegar talið að nauðsyn krefji að ákvæðið sé orðað með slíkum hætti vegna eðli þeirrar heimildar sem felst í því.<sup>64</sup>

Í ágúst 2015 gaf FTC út tilkynningu um hvernig stofnunin hyggst beita 5. gr. þegar aðgerðir eða aðrir þættir á markaði raska samkeppni en fara ekki gegn bannreglum eða samrunareglum.<sup>65</sup> Í ræðu Edith Raimirez<sup>66</sup> þann 13. ágúst 2015, sem flutt var af þessu tilefni, var lýst mikilvægi þess að FTC byggi yfir þessu „sveigjanlega“ úrræði til takast á við áskoranir á mörkuðum sem taka sífelldum breytingum.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Sögu og tilgangi þessa ákvæðis er lýst í grein William E. Kovacic (prófessor og þá einn af ráðsmönnum (commissioner) í FTC) og Marc Winerman, Competition Policy and the Application of Section 5 of the Federal Trade Commission Act, 20 Minn. J. Int'l L. 274 (2010). Þar segir m.a.: „Congress intended Section 5 to be a mechanism for upgrading the U.S. system of competition law by permitting the FTC to reach behavior not necessarily proscribed by the other U.S. competition statutes, including the 1890 Sherman Act and the Clayton Act. Section 5 would be applied by an expert administrative tribunal which had power to impose prospective equitable relief (not monetary remedies or criminal sanctions), whose decisions interpreting Section 5 would not have collateral effects in private litigation and whose work would be reviewed by appellate courts under a deferential standard. Five principal motivations inspired this legislative choice. One was the fear that the Sherman Act, at least as applied by the courts, would be too narrow to address the “trust” problem. The second was the desire to introduce an administrative mechanism that could adjust the boundaries of acceptable business conduct in light of evolving business practices and developments in economic and legal understanding. In effect, Section 5 would serve as an expansion joint in the U.S. competition policy system. The third was to locate that authority in a body that could conduct investigations and prepare studies as well as bring administrative cases, so that Section 5 litigation would be embedded in a broad understanding of business practices and their implications. The fourth was to create a policy instrument that would be relatively independent of control by the Executive Branch and would be more responsive to legislative preferences. The fifth was to embed the Commission’s broad authority in a regime with lighter-handed penalties than those available under the Sherman Act.”

<sup>62</sup> Heimildinni hefur t.d. verið beitt gegn háttsemi/aðstæðum á fákeppnismörkuðum sem ekki fela í sér ólögmaett samráð en raska samt sem áður samkeppni með því t.d. að gera þegjandi samhæfingu fákeppnisfyrirtækja auðveldari. Þegjandi samhæfing keppinauta getur valdið neytendum jafn miklum skaða og beint ólögmaett samráð þeirra. Sjá Herbert Hovenkamp, Federal Antitrust Policy, The Law of Competition and its Practice, þriðja útgáfa 2005, bls. 597.

<sup>63</sup> Ákvæðið tekur til „unfair methods of competition in or affecting commerce.“

<sup>64</sup> Sjá dóm Hæstaréttar Bandaríkjanna frá 2. júní 1986, FTC gegn Indiana Federation of Dentist og dóm réttarins frá 1. mars 1972 í máli FTC gegn Sperry & Hutchinson CO. Reifað svo af Herbert Hovenkamp: „... in Sperry & Hutchinson, the Supreme Court held that the FTC has authority “to define and proscribe an unfair competitive practice, even though the practice does not infringe either the letter or the spirit of the antitrust laws.” As the Supreme Court later explained in Indiana Dentists, the “standard of ‘unfairness’ under the FTC Act is, by necessity, an elusive one, encompassing not only practices that violate the Sherman Act and the other antitrust laws but also practices that the Commission determines are against public policy for other reasons.” Federal Antitrust Policy, The Law of Competition and its Practice, þriðja útgáfa 2005, bls. 596.

<sup>65</sup> Sjá:

[https://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_statements/735201/150813section5enforcement.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/735201/150813section5enforcement.pdf)

<sup>66</sup> Þáverandi formaður FTC ráðsins (FTC Chairwoman).

<sup>67</sup> Í ræðunni segir m.a. þetta: „This afternoon I am pleased to announce an important milestone in the Commission’s application of its founding statute, enacted 101 years ago. As most of you know, the central provision of the original Federal Trade Commission Act is a prohibition on “unfair methods of competition.” As Congress understood when it gave the Commission the authority to apply this broadly worded phrase, the Commission would need to apply this provision flexibly, and on a case-by-case basis, to deal with constant flux in the American economy. That flexibility is just as important in today’s digital age as it was in the old-economy world of 1914. Our understanding of the antitrust laws in general, and Section 5 in particular, has evolved significantly since 1914 to reflect changing times, new business practices, and improved techniques for evaluating competitive harms and benefits. Since 1914, courts have continuously refined their application of the broadly written phrases of the Sherman and Clayton Acts, such as “restraint of trade,” “monopolization,” and “substantial lessening of competition.” It is no less essential that we preserve a flexible understanding of Section 5’s related prohibition on “unfair methods of competition.” ... As the Supreme Court recently observed in North Carolina Dental, “Federal antitrust law is a central safeguard for the Nation’s free market structures.



Frá því að lög nr. 14/2011 voru sett hefur bæst í hóp þeirra ríkja þar sem samkeppnisyfirlögum eru veittar heimildir til þess að grípa til bindandi íhlutunar vegna samkeppnishamla sem ekki stafa af broti á bannreglum eða samrunum, sbr. lagabreytingar sem gerðar voru á Spáni og í Mexíkó á árinu 2013.<sup>68</sup>

Þegar Samkeppniseftirlitið framkvæmir rannsókn á grundvelli reglna nr. 490/2013 má segja að fram fari bæði það er nefnt markaðsathugun (e. market studies) og markaðsrannsókn (e. market investigation). Hið fyrrnefnda miðar að því að greina mögulegar samkeppnishindranir og hið síðara að eyða þeim ef unnt er með bindandi hætti. Er þetta nefnt í einu lagi markaðsrannsóknir umræddum reglum.<sup>69</sup>

Fyrir liggur að markaðsathuganir eru taldar vera mikilvægur liður í að efla samkeppni. Um þetta var fjallað á vettvangi OECD í júní 2017. Í skýrslu um þetta efni segir:

*„Market studies are a powerful tool for competition authorities to examine broader competitive conditions in one or more sectors. The International Competition Network (ICN) defines market studies as „research projects conducted to gain an in-depth understanding of how sectors, markets, or market practices are working“ (2016, p. 3). Fifty-eight of the 59 jurisdictions that participated in a 2015 OECD survey reported using market studies in some form in their work, suggesting they are a common instrument for competition authorities (OECD, 2016). What do market studies involve? The answer to this question is not straightforward. The survey mentioned above revealed wide variations in the reasons for undertaking market studies, the powers authorities have to conduct studies, and the outcomes market studies can have.“<sup>70</sup>*

Taka má undir að markaðsathuganir (market studies) séu mikilvægur liður í starfi samkeppniseftirlita. Þær einar og sér, án úrræða sambærilegum þeim sem ákvæði c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga heimila, eru hins vegar þeim annmarka háðar að niðurstöðum þeirra fylgir ekki nauðsynlegur þungi, sem til þess er fallinn að leiða til úrbóta. Augljóst er að minni hvatar eru fyrir fyrirtæki eða stjórnvöld að gera breytingar í samræmi við niðurstöður samkeppniseftirlita ef viðkomandi eftirlit hafa engin úrræði til að fylgja niðurstöðum sínum eftir af festu.

---

*In this regard it is 'as important to the preservation of economic freedom and our free-enterprise system as the Bill of Rights is to the protection of our fundamental personal freedoms.'" Congress designed Section 5 of the FTC Act as a critical component of that federal antitrust regime. Today's policy statement confirms that, as needed to protect consumers, the Commission will continue to use that provision to supplement the letter of the Sherman and Clayton Acts while fulfilling their spirit."*

[https://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_statements/735411/150813section5speech.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/735411/150813section5speech.pdf)

<sup>68</sup> Sjá nánar grein í CPI Antitrust Chronicle eftir Carlos Mena-Labarthe, Market Investigations as a New Tool, mars 2016.

<sup>69</sup> Til samanburðar má líta til þess að samkvæmt núgildandi breskum samkeppnislögum fer þetta fram í tvennu lagi hjá breska eftirlitinu (CMA). Fyrst fer fram það sem lögin nefna „market study“ og ef hún sýnir fram á samkeppnishömlur þá fer í kjölfarið fram það nefnd er í lögunum „market investigation“ sem getur endað með bindandi íhlutun. Sjá nánar um breskan rétt: Whish & Bailey, Competition Law, níunda útgáfa 2018, bls. 462 og áfram.

<sup>70</sup> OECD, Methodologies for market studies –Background paper by the Secretariat, 20. júní 2017, DAF/COMP/WP3(2017)1.



Þá er rétt að halda því til haga að við forgangsröðun verkefna samkeppnisyrivalda er eðlilegt að horft sé m.a. til áhrifa mögulegra rannsókna. Þannig er málefnalegt að rannsóknum sem ekki er hægt að fylgja eftir með mögulegri íhlutun sé forgangsraðað aftur fyrir rannsóknir sem líklegri eru til að styðja við almannahagsmuni. Þetta sjónarmið dregur úr vægi markaðsathugans, samanborið við markaðsrannsóknir.

Mismunandi er eftir ríkjum hvaða heimildir samkeppnisyrivöld hafa til að grípa til úrræða ef markaðsathugun sýnir samkeppnishömlur (sem ekki stafa af broti). Í Bretlandi er að finna ríkar til bindandi íhlutunar þó brot hafi ekki verið framið og vísað var að þessu leyti til bresks samkeppnisréttar í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 14/2011.

Í framlagi Bretlands í þessari umfjöllun OECD á árinu 2017 er lýst mikilvægi bæði markaðsathugana og markaðsrannsókna:

*„Market studies are flexible tools which enable the CMA to examine markets that appear not to be working well for consumers, even in situations in which it is not immediately obvious that either competition or consumer law has been broken. They may vary in a number of respects, including in terms of themes and issues covered; the type of information gathered and the analysis undertaken; outcomes; scale and resourcing.“*

*„Market investigations are more detailed examinations into whether any aspect of the market - be it structural, supplier or customer conduct, or regulation - is restricting competition. Where specific features or a combination of features exist in more than one market, a cross-market investigation may be carried out. If the CMA determines that there is an adverse effect on competition (AEC) in the market it must decide what remedial action, if any, is appropriate. If the CMA decides to take action itself to remedy an AEC it has the choice of accepting undertakings from the relevant parties and/or of making a legally enforceable Order. In practice, the CMA may decide to take several actions itself and/or make several recommendations to others in a package of measures.“<sup>71</sup>*

Samkvæmt breskum samkeppnislögum getur þannig breska samkeppniseftirlitið (CMA (Competition and Markets Authority)) gripið til aðgerða þegar eftirlitið telur að til staðar séu aðstæður eða einkenni á tilteknum breskum markaði sem takmarki eða raski samkeppni, sbr. 131. gr. Enterprise-laganna. Aðstæður eða einkenni á viðkomandi markaði eru í þessum skilningi skilgreind sem hvers konar þættir í gerð eða uppbyggingu viðkomandi markaðar og hvers konar hegðun m.a. fyrirtækja sem kaupa og selja vöru á viðkomandi markaði. Mál af þessum toga (market investigations) snúist þannig ekki um rannsókn á því hvort fyrirtæki hafi brotið lög með því að hafa með sér ólögmeitt samráð eða misnotað markaðsráðandi stöðu. Tilgangur þessara rannsókna sé að kanna hvort samkeppni sé virk á viðkomandi markaði í heild sinni. Þegar slík samkeppnisleg vandamál séu til staðar dugi ekki endilega bannreglur breskra samkeppnislaga eða bannreglur ESB-

<sup>71</sup> OECD, Methodologies for Conducting Market Studies - Note by the United Kingdom, 20. júní 2017. DAF/COMP/WP3/WD(2017)18



réttar. Ef CMA kemst að þeirri niðurstöðu að aðstæður á markaði raski samkeppni er eftirlitinu skylt að grípa til aðgerða. Getur CMA t.d. mælt fyrir um uppskiptingu fyrirtækja ef það er talið nauðsynlegt til að tryggja virka samkeppni. Samkvæmt þessu er ljóst að bresk samkeppnisyfirvöld geta breytt háttsemi fyrirtækja eða krafist skipulagsbreytinga hjá fyrirtækjum þrátt fyrir að þau hafi ekki brotið gegn þarlendum samkeppnislögum.<sup>72</sup>

Aðgerðum breskra samkeppnisyfirvalda í kjölfar markaðsrannsóknna er hægt að skipta í nokkra flokka. Algengustu aðgerðirnar miða að því að styrkja neytendaviðbrögð (e. strengthening consumer response) s.s. með því að gera upplýsingar aðgengilegri fyrir neytendur og auðvelda þeim að skipta um þjónustuveitenda. Þær aðgerðir sem eru næst algengastar miða að því að opna markaði, s.s. með því að ryðja í burtu aðgangshindrunum og beina álitum til opinberra aðila um hvernig hægt sé að auka samkeppni. Uppskipting fyrirtækja er hins vegar ekki eins algeng. Þeirri heimild hefur þó ítrekað verið beitt. Á árinu 1989 var breskum ölgerðum gert skylt að selja frá sér 22.000 krár. Árið 2009 var BAA, eiganda flugvalla í London (Heathrow, Gatwick og Stansted), Glasgow og Edinborga var gert að selja Gatwick og Stansted flugvellina og annað hvort flugvöllin í Glasgow eða Edinborg. Á árinu 2014 var fyrirtækjum á sementsmarkaði (Lafarge Tarmac og Hanson) gert að selja frá sér verksmiðjur.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Sjá um þessi atriði t.d. ræðu Peter Freeman, þáverandi formann stjórnar Competition Commission (CC): „The UK experience of divestment remedies in market investigations“, 7. október 2010. CMA tók síðar við verkefnum CC. Í ræðunni segir: „... the CC can investigate a given market to see if there are features of the relevant market that prevent, restrict or distort competition and which thereby give rise to an adverse effect on competition (known as an AEC). If such are found, the CC is under a duty to take such action as it considers reasonable and practicable to remedy, mitigate or prevent the adverse effect on competition or any detrimental effects on customers. Thus the CC can, and indeed is expected to, intervene directly to address these concerns (subject to control by the courts ...). Among other things, such intervention can lead to the divestiture of assets or businesses through the acceptance of undertakings by the or the imposition of an order for divestment.“

Sjá einnig t.d. Wish & Bailey, Competition Law, níunda útgáfa 2018, bls. 469: „The market investigation regime is an important feature of the UK system of competition law, and recognizes that not every market failure can be cured through the application of Articles 101 and 102 TFEU and the Chapter I and Chapter II prohibitions in the Competition Act of 1998. The market investigation regime focuses on understanding how markets work and how consumers engage in markets, rather than simply on the behaviour of individual firms. A market investigation enables the CMA to investigate whether features of the market have an adverse effect on competition and provides a wide range of remedies to eliminate, as far as possible, such adverse effects and any detrimental effects on customers that the CMA identifies. However the market investigation system does not provide for any sanctions for past behaviour or for the award of compensation for loss caused by a market failure.“

<sup>73</sup> Lýst svo í frétt BBC frá 14. janúar 2014: „**The UK's cement market is set to see greater competition following changes ordered by the Competition Commission.**“

*The Commission spent two years studying the market amid fears existing firms were concentrating on preserving their market share and failing to compete.*

*It said the lack of competition was costing cement users £30m a year.*

*The Commission has told one of the existing firms, Lafarge Tarmac, to sell one of its cement plants to enable a new firm to compete in the industry.*

*The dominant cement firms are Lafarge Tarmac, Cemex, and Hanson. These three were joined a year ago by new entrant, HCM. These, and another company, Aggregate Industries, which does not produce cement, make up the five main suppliers of heavy building materials in the UK, which include aggregates, cement and ready-mix concrete.*

*Lafarge Tarmac will be required to choose between selling either its Caudon, Staffordshire or its Tunstead, Derbyshire cement plants.*

*Lafarge's chief executive, Cyrille Ragoucy, said he was "disappointed" by the decision, adding it was "not reasonable or proportionate".*

*"The Commission has based its remedies on a partial and historic picture of the market. Its analysis of industry profitability... is flawed, grossly overestimating the returns made," he said.*

*"It has also failed to take into account the new business environment that has been established by our divestments - only 12 months ago - to create a new competitor, and the entry of new importers into the market."*



Í framangreindu framlagi Bretlands frá árinu 2017 til OECD er gerð frekari grein fyrir ýmsum málum þar sem aðgerðir í kjölfar markaðsathugana eða markaðsrannsókna hafi bætt samkeppni og stöðu neytenda. Af nýlegum markaðsrannsóknum má nefna að á árinu 2017 luku bresk samkeppnisyfirvöld við markaðsrannsókn á orkumarkaði og á árinu 2018 við rannsókn á bankamarkaði. Er nú yfirstandandi rannsókn á stóru endurskoðunarskrifstofunum í Bretlandi („the big four“) og fjárfestingarráðgjöfum.

Í Bretlandi virðist heimildar sem felast í markaðsrannsóknum vera álitnar mjög mikilvægar.<sup>74</sup> Þarlend samkeppnisyfirvöld leggja mat á þann kostnað og ábata sem leiðir af starfsemi eftirlitsins. Á árunum 2015 til 2018 var kostnaður vegna starfseminnar samtals 65 milljónir punda en áætlaður ábati vegna markaðsrannsókna ( bæði „market studies“ og „market investigations“) nam 772 milljónum punda. Ábati vegna rannsókna var því umtalsverður í þessu samhengi.<sup>75</sup>

## 6. Dæmi um aðstæður sem kallað gætu á markaðsrannsókn

Margvíslegar samkeppnislegar hindranir geta verið til staðar í íslensku atvinnulífi þar sem markaðsrannsókn og heimildir sem henni fylgja geta verið eina leiðin til úrbóta. Þessar brýnu aðstæður sem voru ein af forsendum lögfestingar árið 2011 hafa í grundvallaratriðum ekki breyst. Rétt er að fjalla um nokkur dæmi þar sem úrræði c-liðar 1. mgr. 16. gr. getur komið að notum:

### 6.1 Fátæppi/þegjandi samhæfing

Fátæppi ríkir ennþá á ýmsum mikilvægum mörkuðum en á sumum sviðum hefur samþjöppun jafnvel aukist frá árinu 2011. Mikilvægir markaðir bera einkenni þegjandi samhæfingar. Eldsneytismarkaður er gott dæmi um þetta, en ein meginniðurstaða þeirrar rannsóknar var að sterkar vísbendingar væru um að olúfélögin byggju við aðstæður þegjandi samhæfingar. Við slíkar aðstæður væri eldsneytisverð t.d. hærra en ella.

Athyglisvert er að á eldsneytismarkaði upprættu samkeppnisyfirvöld mjög alvarlegt samráð olúfélaga, sbr. ákvörðun nr. 21/2004, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr.

---

*'Essential product'*

*The Commission also ordered changes in the supply of another heavy building material, ground granulated blast furnace slag (GGBS), which is a partial substitute for and input into cement.*

*It has ordered Hanson to sell one of its GGBS production facilities.*

*It says the inefficient market for this material has led to losses for buyers of a further £15m-£20m a year.*

*Professor Martin Cave, the chairman of the inquiry, said: "Cement is an essential product for the construction and building sectors and the amount of such work that is funded by the public purse only underlines the importance of ensuring that customers get better value for money."*

<sup>74</sup> Í skjali frá CMA, Updated guidance on the CMA's approach to market investigations, dags. 6. mars 2017, segir: „Market investigations are powerful tools that allow us to bring about real improvements for consumers. We have recently completed two of the largest and most complex market investigations ever undertaken, into energy and retail banking, both of which led to an ambitious package of remedies that will have a significant impact in making these markets work better. Previously many other markets have been investigated through this regime, including groceries, airports and aggregates, each of which led to substantial interventions to improve outcomes for consumers.“ Í ræðu þáverandi varaformanns Competition Commission (Laura Carstensen) frá 9. mars 2011 sagði að markaðsrannsóknir væru; „MIR, considered by many (if not those who have been on the wrong end of it) to be the jewel in the crown of the UK's competition regime ... powerful and highly pro-competitive tool which is coveted by authorities in other jurisdictions and which we should cherish if we believe in the power of competition to deliver economic growth for the UK“

<sup>75</sup> Sjá „CMA impact assessment 2017/2018“, 24. júlí 2018.



272/2015, 277/2015 og 278/2015. Sú rannsókn og íhlutun á grunni hennar leiddi til mikils ábata fyrir viðskiptavinum. Síðari markaðsrannsókn leiddi hins vegar í ljós að samkeppnishindranir væru til staðar um áratug eftir að ákvörðun samkeppnisfirvalda lá fyrir, án þess að grunur léki á um að til samráðs hefði stofnast að nýju. Ákvæði c-liðs 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er forsenda þess að unnt sé að tryggja hagsmuni viðskiptavina og almennings við þær aðstæður.

#### 6.2 Takmarkað aðgengi að mikilvægum innviðum

Á ýmsum mörkuðum geta aðstæður verið þannig að takmarkað aðgengi sé að mikilvægum innviðum sem nauðsynlegt er fyrir keppinauta að hafa aðgang að. Algengt er að slíkir innviðir hafi verið byggðir upp og þróast með hliðsjón af starfsemi og hagsmunum rótgróinna fyrirtækja á markaðnum og séu að öllu eða einhverju leyti í eigu eða á forræði hinna rótgrónu fyrirtækja. Aðstæður af þessu tagi geta verið afleiðing af og/eða skapað aðstæður þegjandi samhæfingar.

Sem dæmi um þetta má aftur nefna eldsneytismarkaðinn, en af sjálfu leiðir að aðgangur að birgðastöðvum og dreifingu getur skipt sköpum í samkeppni í eldsneytissölu. Fyrrgreind markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði leiddi í ljós aðgangshindranir sem ryðja þyrfti úr vegi. Var Samkeppniseftirlitið í viðræðum við eldsneytisfyrirtækin um úrbætur vegna þessa þegar tilkynnt var um samruna Haga hf. og Olíuverzlunar Íslands hf. annars vegar og N1 hf. og Festi hf. hins vegar. Með sáttum sem gerðar voru í þeim málum, hafa samrunaaðilar skuldbundið sig til að gera breytingar á starfsemi Olíudreifingar að þessu leyti. Niðurstöður markaðsrannsóknarinnar voru þannig nýttar í greiningu og niðurstöðum samrunamála. Í samrunamálum er hins vegar einungist hægt að beita íhlutun vegna samkeppnishindrana sem tengjast viðkomandi samruna. Þannig eru óleyst ýmis úrlausnarefni, s.s. að því er varðar birgðahald og dreifingu flugvélaeldsneytis o.fl., sem ekki gátu komið til skoðunar í umræddum samrunamálum.

#### 6.3 Skaðlegar breytingar verða á mörkuðum vegna samruna sem heimila verður á grundvelli sjónarmiða um fyrirtæki á fallanda fæti (failing firm).

Þá geta áföll átt sér stað á mörkuðum sem m.a. geta falist í því að sökum rekstrarerfiðleika renni öflugir keppinautar saman og samrunaákvæði veiti ekki heimild til íhlutunar sökum „failing firm“ reglunnar. Atvik af þessum toga geta verið mjög skaðleg fyrir neytendur og viðskiptalíf. Þá getur verið mikilsvert að í lögum sé að finna heimild sem til þess er fallin að draga úr samkeppnislegu tjóni til lengri tíma og auka möguleika á innkomu nýrra keppinauta. Ákvæði c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga skapar möguleika á slíkum úrræðum. Hlýtur að vera skynsamlegt að í samkeppnislöggjöf lítils hagkerfis, sem sagan sýnir að er viðkvæmt, sé að finna „öryggisventil“ af þessum toga.

#### 6.4 Skaðleg stjórnunar og eignatengsl – eignarhald í fleiri en einum keppinaut.

Eins og rakið hefur verið taldi löggjafinn að ákvæði c-liðar 1. mgr. 16. gr. væri mikilvægt til þess að gera Samkeppniseftirlitinu kleift að bregðast við skaðlegri hringamyndun eða skaðlegum stjórnunar- og eignatengslum. Í þessu sambandi er rétt að minna á að eftir hrun hefur færst mjög í vöxt að fjárfestar eigi samkeppnislega mikilvæga eignarhluti í fleiri en einum keppinaut á sama markaði (oft nefnt sameiginlegt eignarhald). Getur þetta





haft skaðleg áhrif á samkeppni.<sup>76</sup> Í markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði var fjallað sérstaklega um samkeppnishindranir tengdar sameiginlegu eignarhaldi.

Í fræðigreini frá júní 2017, þar sem fjallað var um áhrif sameiginlegs eignarhalds á samkeppni, kemur m.a. fram að ráða megi af fræðilegri umfjöllun innan atvinnuvegahagfræði „að hlutafjäreign sömu fjárfesta í keppinautum takmarki hvata fyrirtækjanna til þess að keppa. Meginástæða þess er að aukin markaðshlutdeild eins fyrirtækis, í kjölfar verðlækkunar þess á afurðum sínum, leiðir til þess að þeir hluthafar sem eiga eignarhluti í keppinautum hagnast minna en ella, þar sem markaðshlutdeild og álagning þeirra fyrirtækja minnkar í kjölfarið.“ Í lok greinarinnar segir: „Þessar niðurstöður um áhrif sameiginlegs eignarhalds benda jafnframt til að þeir mælikvarðar sem samkeppnisyfirvöld hafa notað til að meta samþjöppun á markaði geti skilað verulegu vanmati.“<sup>77</sup>

Í þessu samhengi ber að líta til skýrslu starfshóps sem skipaður var af forsætisráðherra til að fjalla um hlutverk lífeyrissjóða í uppbyggingu atvinnulífs. Í skýrslu hópsins frá janúar 2018 kemur fram að „víðtækt eignarhald lífeyrissjóða kann að leiða til minni samkeppni hjá fyrirtækjum sem keppa á markaði.“ Einnig geti sameiginlegt eignarhald lífeyrissjóðanna dregið úr nýsköpun.<sup>78</sup> Í skýrslunni er einnig bent á að Samkeppniseftirlitið geti „fjallað um eignarhald í tveimur eða fleiri keppinautum á sama eða tengdum markaði á grundvelli samrunareglna og c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.“<sup>79</sup>

Taka verður undir þessar niðurstöður skýrslu starfshóps forsætisráðherra. Með brottfalli heimildarinnar væri verulega dregið úr möguleikum Samkeppniseftirlitsins til þess að skapa aðhald og e.a. grípa til íhlutunar vegna sameiginlegs eignarhalds.

Rétt er að nefna að álitæfni sem varða sameiginlegt eignarhald koma upp í öðrum rannsóknum, þ.e. einkum rannsóknum á samrunum fyrirtækja. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað gert sameiginlegt eignarhald að umfjöllunarefni í samrunamálum, sbr. t.d. ákvörðun nr. 2/2014, 42/2017 o.fl. Í sumum tilvikum hefur eftirlitið haft forsendur til þess að setja skilyrði sem miða að sjálfstæðri stjórnun viðkomandi félaga. Íhlutun í samrunamálum takmarkast hins vegar við áhrif viðkomandi samruna. Reynsla undanfarinna ára hefur því sýnt að samrunarannsóknir og úrræði þeim tengdum duga ekki ein og sér til að fást við stjórnunar- og eignatengsl af þessu tagi.

<sup>76</sup> Sjá m.a. umfjöllun í minnisblaði Samkeppniseftirlitsins sem birt var í tengslum við umræðufund, „Eignarhald á atvinnufyrirtækjum, hlutverk lífeyrissjóða og áhrif á samkeppni“, sem haldinn var í maí 2015: <http://www.samkeppni.is/media/raedur-2015/Samtal-um-samkeppni---eignarhald-a-atvinnufyrirtaekjum-230516.pdf>

<sup>77</sup> Ásta Dís Óladóttir, Friðrik Árni Friðriksson, Gylfi Magnússon og Valur Bráinsson, 2017. *Að þjóna sömu herrum en keppa þó: Sameiginlegt eignarhald á íslenskum hlutabréfamarkaði*, Stjórnmal & Stjórnsýsla, bls. 27-51.

<sup>78</sup> Í skýrslunni segir um þetta: „Þá hefur verið bent á að sameiginlegt eignarhald geti dregið úr áhuga á nýsköpun. Þegar eitt fyrirtæki fitjar upp á nýjungum í starfsemi dregst hagnaður keppinauta þess líklega saman. Ef eigandinn er sá sami er ávinningur hans af nýbreytninni minni en ella. Letjandi áhrif lífeyrissjóða á samkeppni yrðu væntanlega fremur ósjálfráð en skipulögð.“ Hins vegar er einnig bent á þetta: „Þá má ekki gleyma því að eign lífeyrissjóða á fyrirtækjum hefur ýmsa kosti í för með sér fyrir atvinnulífið. Sjóðirnir eru fagfjárfestar, þeir horfa til langs tíma og eiga að hafa heill samfélagsins að leiðarljósi.“

<sup>79</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cee149c2-0019-11e8-9423-005056bc4d74>.



## 7. Niðurstaða

Markmið löggjafans með setningu laga nr. 14/2011 var að styrkja samkeppnislögin og efla samkeppni. Til stuðnings því að lögfesta þá heimild sem er að finna í c. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga vísaði löggjafinn m.a. til þess að sökum landfræðilegrar legu og fámennis gæti hér tilhneigingar til myndunar fákeppnismarkaða. Séu af þeim sökum sterk rök fyrir því að hér á landi gildi mjög öflug samkeppnislög.

Þegar horft er til þeirra aðstæðna sem upp geta komið í íslensku atvinnulífi, sbr. t.d. umfjöllun í kafla 6 hér að framan, blasir við að framangreindar röksemdir löggjafans fyrir nauðsyn á lögfestingu umræddrar heimildar eiga ennþá við. Að sömu ástæðum blasir við að ef heimild c. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga væri felld niður yrði stórlega dregið úr möguleikum Samkeppniseftirlitsins að bregðast við samkeppnisvandamálum af ofangreindum toga.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er því mikilvægt að heimild eftirlitsins til þess að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þrátt fyrir að brot á bannreglum samkeppnislaga hafi ekki átt sér stað eða ekki sé um samkeppnishamlandi samruna að ræða, verði áfram í gildi. Sjónarmið á alþjóðavettvangi styðja þetta jafnframt.

Í umfjöllun Alþingis þegar lög nr. 14/2011 voru sett kom fram að nauðsynlegt væri að rannsóknir og málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins væri vönduð. Eftirlitið hefur leitast við að tryggja þetta, sbr. aðdragandi setningu reglna nr. 490/2013 og ákvæði umræddra reglna.

Samkeppniseftirlitið telur að fyrsta markaðsrannsókn þess hafi sannað gildi og mikilvægi framangreindra reglna. Hún hefur þegar stuðlað að jákvæðum breytingum, sbr. þau ítarlegu álit sem verið beint hefur verið til stjórnvalda. Hún hefur einnig haft mikilvæg áhrif í framangreindum samrunamálum sem geta leitt til verulegra samkeppnislegra umbóta á eldsneytismarkaðnum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er afar mikilvægt að framangreint úrræði sé áfram í lögum svo unnt sé að bæta virkni mikilvægra markaða almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta.