



Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins 2013-2022

Rit nr. 4/2023





I. Samantekt

1. Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Samkeppniseftirlitinu ber að ná markmiðum samkeppnislaga með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum. Vinnur Samkeppniseftirlitið að markmiðum samkeppnislaga með því að uppræta ólögmaett samráð, uppræta misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sinni, stöðva eða setja samkeppnishamlandi samrunum skilyrði, framkvæma markaðsrannsóknir, gæta þess að aðgerðir opinberra aðila eða samtaka fyrirtækja takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.
2. Í fjármálaáætlun sl. ára er gerð grein fyrir mælikvörðum og markmiðum um ávinning virkrar samkeppni. Einn af mælikvörðunum, allt frá árinu 2018, hefur verið sá að reiknaður árlegur ábati af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins á undanliðnum 10 árum skuli að meðaltali nema 0,5% af vergri landsframleiðslu á sama tímabili.¹
3. Samkeppniseftirlitið hefur unnið að greiningu á reiknuðum ábata af íhlutun eftirlitsins vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi samruna og birtir nú niðurstöður þeirrar greiningar í fyrsta skipti en finna má samandregnar niðurstöður í töflu 1. Sú aðferðafræði sem Samkeppniseftirlitið beitir við greininguna byggir á leiðbeiningum frá OECD.² Fjárhæðir í töflunni eru á verðlagi ársins 2022 og allar stærðir eru settar fram sem meðaltal á ársgrundvelli yfir 10 ára tímabilið 2013-2022.

Tafla 1: Samandregnar niðurstöður greiningar á reiknuðum ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins árin 2013-2022 – meðaltal á ársgrundvelli. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.

	2013-2022 (meðaltal á ársgrundvelli)
Reiknaður ábati	
Samráðsbrot	4,4 - 7,0 ma.kr.
Misnotkun á markaðsráðandi stöðu	1,8 - 3,6 ma.kr.
Samrunaefitirlit	3,8 - 6,3 ma.kr.
Samtals reiknaður ábati	10,0 - 16,9 ma.kr.
Fjárframlög	0,6 ma.kr.
Ábati/fjárframlög	18 - 30
Verg landsframleiðsla	3.219 ma.kr.
Ábati, % af vergri landsframleiðslu	0,31% - 0,52%

¹ Þessi mælikvarði var síðast birtur í Fjármálaáætlun 2024-2028 sem birt var 29. mars 2023, sjá bls. 274. Vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Fj%20c3%a1rm%20c3%a1la%20c3%a6tlun%202024-2028%20-%20vefur.pdf>

² Viðmiðin byggja á vinnu OECD, fræðimanna, samkeppnisyrvalda í ýmsum aðildarlanda OECD og fyrri rannsóknum á efnahagslegum áhrifum samkeppniseftirlits. Einnig hefur verið höfð hliðsjón af beitingu leiðbeininganna annars staðar s.s. á vettvangi samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, en þar er einnig byggt á leiðbeiningum OECD í grunninn.

OECD. (2014). *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*. Vefslóð: <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>



4. Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins á tíu ára tímabilinu 2013-2022 nam 0,31-0,52% af vergri landsframleiðslu á sama tímabili, eða sem nemur 18-30-földum fjárframlögum til stofnunarinnar á tímabilinu. Reiknaður ábati var að meðaltali 10,0-16,9 ma.kr. á ári yfir tímabilið, þar af 4,4-7,0 ma.kr. vegna íhlutunar í samráðsbrot, 1,8-3,6 ma.kr. vegna íhlutunar í misnotkun á markaðsráðandi stöðu og 3,8-6,3 ma.kr. vegna þess að samkeppnishamlandi samrunar voru ógiltir eða þeim sett skilyrði.
5. Samsvara framangreindar niðurstöður því að árlegur reiknaður ábati hafi numið um 30-50 þúsund krónur á hvern landsmann, miðað við mannfjölda og verga landsframleiðslu á árinu 2022.³ Sé þeim ábata sem stefnt er að í fjármálaáætlun skipt jafnt á alla landsmenn má ætla að hlutur hvers gæti numið 50 þúsund krónum á ári.

Bakgrunnsupplýsingar

6. Eins og fram hefur komið er reiknaður ábati metinn af íhlutun eftirlitsins vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi samruna.⁴ Þar sem ákveðin óvissa felst í mati sem þessu og til þess að jafna sveiflur á milli ára verða niðurstöður birtar á bili og sem meðaltal á ársgrundvelli yfir 10 og 5 ára tímabil. Allar fjárhæðir í skýrslunni eru birtar á föstu verðlagi og miðast við verðlag ársins 2022.
7. Í stjórnysluúttekt Ríkisendurskoðunar frá júlí 2022 á störfum Samkeppniseftirlitsins var m.a. lögð áhersla á ábatamat af þessu tagi og þeim tilmælum beint til eftirlitsins að nýta reglubundið mat á ábata af starfsemi sinni við skilgreiningu áherslna, markmiða og árangursmælikvarða til framtíðar.⁵
8. Í apríl 2023 gaf Samkeppniseftirlitið út skýrslu nr. 1/2023, *Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, drög að aðferðafræði*,⁶ þar sem aðferðafræðinni var lýst og sjónarmiða um hana óskað. Hefur Samkeppniseftirlitið tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem þar bárust þar sem við á. Ítarlega lýsingu á aðferðafræðinni má finna í kafla IV.
9. Aðferðafræðin, forsendur og útreikningar hafa verið rýnd af óháðum sérfræðingi, dr. Jóni Þór Sturlusyni, deildarforseta viðskiptadeildar Háskólans í Reykjavík.
10. Hafa ber í huga að verkefni Samkeppniseftirlitsins eru mun víðfeðmari. Til að mynda skal Samkeppniseftirlitið gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, vekja athygli ráðherra á ákvæðum laga sem ganga gegn markmiðum samkeppnislaga og benda stjórnvöldum að öðru leyti á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaði. Þá hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að grípa til íhlutunar 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 að ræða lagaheimild sem leyfir markaðsrannsóknir og aðgerðir þar sem áherslan er ekki á að uppræta brot í fortíðinni heldur stuðla að betri virkni markaða til frambúðar. Loks má nefna að eftirlitið hefur almennu

³ Við útreikning á mannfjölda á árinu 2022 er miðað við meðaltal mannfjölda 1. janúar 2022 og 1. janúar 2023.

⁴ Eins og fjallað er um í kafla 1.1.1 er gert ráð fyrir því að ekki sé nauðsynlegt að Samkeppniseftirlitið hafi gefið út formlega ákvörðun í þeim málum sem litið er til við greininguna, heldur einnig tekið tillit til tilvika þar sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samkeppnishamlandi háttsemi eða samruna, og skilaboð frá stofnuninni um að íhlutunar sé þörf, leiða til þess að látið sé af háttseminni eða hætt sé við samrunann án þess að til formlegrar íhlutunar komi.

⁵ Sjá skýrslu Ríkisendurskoðunar (<https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2022-Samkeppniseftirlitid.pdf>) og upplýsingasiðu sem Samkeppniseftirlitið opnaði á heimasíðu sinni í kjölfar útgáfu hennar <https://www.samkeppni.is/um-samkeppniseftirlitid/stjornsysluuttekt/>

⁶ Vefslóð:

https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2023/Rit_nr_1_2023_Reiknadur_abati_vegna_ihlutunar_Samkeppniseftirlitsins_Drog_ad_adferdafraedi.pdf



málsvarahlutverki að gegna og tekur þátt í alþjóðasamstarfi sem stuðlar að einsleitni í beitingu samkeppnisreglna og styður þar með við samkeppnishæfni. Áhrif framangreindra verkefna eru ekki meðtalin í greiningunni.

11. Við þetta má bæta að framangreindum viðmiðum OECD er ekki ætlað að meta varnaðaráhrif samkeppnislaganna eða framkvæmdar samkeppnisyfirvalda. Nefna má í því sambandi að Samkeppniseftirlitið lét framkvæma viðhorfskönnun á meðal stjórnenda fyrirtækja í lok árs 2019 og byrjun árs 2020. Niðurstöður hennar gefa skýrt til kynna að samkeppnislög og starfsemi Samkeppniseftirlitsins hafi töluverð áhrif á það hvernig fyrirtæki haga sinni ákvörðunartöku. Þannig kom t.d. í ljós að samkeppnislögin og mögulegar aðgerðir Samkeppniseftirlitsins höfðu haft afgerandi áhrif á ákvarðanir stjórnenda íslenskra fyrirtækja í yfir 320 tilvikum á árunum 2016-2019. Lesa má nánar um þessar niðurstöður í skýrslu nr. 3/2020, *Þekking og viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála*.⁷
12. Að lokum má nefna að rannsóknir hafa sýnt að samkeppni hefur ýmis önnur jákvæð áhrif, s.s. aukið hagræði í rekstri, minni sóun og betri stjórnun fyrirtækja, nýsköpun og framfarir í atvinnurekstri, þjóðhagsleg hagkvæmni efnahagslífs, hraðari endurreisn á krepputímum, minni ójöfnuður og minna atvinnuleysi. Í apríl 2021 gaf Samkeppniseftirlitið út skýrslu nr. 1/2021, *Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld*,⁸ þar sem dregnar eru saman niðurstöður helstu rannsókna á þessu sviði.

⁷ Vefslóð:

<https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/Thekking-og-vidhorf-stjornenda-islenskra-fyrirtaekja-til-samkeppnismala.pdf>

⁸ Vefslóð:

https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit_ahrif-samkeppni-a-lifskjor-og-hagsaeld_20042021_final.pdf



II. Bakgrunnur

13. Meginþorri hagfræðikenninga og -rannsókna hefur sýnt fram á að virk samkeppni í viðskiptum sé nauðsynleg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu. Þannig styður virk samkeppni við a) að neytendur fái vörur á þjónustu á sem lægstu verði, b) aukið vöruframboð og betri þjónustu, c) aukið hagræði í rekstri, minni sóun og betri stjórnun fyrirtækja, d) nýsköpun og framfarir í atvinnurekstri, e) þjóðhagslega hagkvæmni efnahagslífs, f) hraðari endurreisn á krepputímum, g) minni ójöfnuð og h) minna atvinnuleysi. Í apríl 2021 gaf Samkeppniseftirlitið út skýrslu nr. 1/2021, Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld, en þar eru dregnar saman niðurstöður helstu rannsókna á þessu sviði.
14. Að undanförunu hefur eftirlitið unnið að því að greina reiknaðan ábata vegna íhlutunar eftirlitsins í samræmi við viðmið OECD, *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*. Byggja viðmiðin á vinnu OECD, fræðimanna, samkeppnisyfirvalda í ýmsum aðildarlandanna og fyrri rannsóknum á efnahagslegum áhrifum samkeppniseftirlits. Hafa ber í huga að einungis er litið til þess þegar gripið var til íhlutunar vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi samruna, en ekki er horft til áhrifa annarra aðgerða Samkeppniseftirlitsins eða fælingaráhrifa samkeppnislaganna eða framkvæmdar þeirra.
15. Á hverju ári gefur ríkisstjórnin út fjármálaáætlun til næstu fimm ára þar sem gerð er grein fyrir mælikvörðum og markmiðum á mismunandi málefnasviðum ríkisrekstrar. Fjallað hefur um ávinning virkrar samkeppni í fjármálaáætlunum síðustu ára, sbr. eftirfarandi lýsingu í fjármálaáætlun 2023-2027:⁹
- „Það er mikilvægt fyrir efnahagslífið að unnið sé gegn fákeppni og samþjöppun í íslensku samkeppnisumhverfi. Í fákeppnisumhverfi geta skapast aðstæður fyrir samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu með alvarlegum afleiðingum fyrir neytendur, atvinnulíf og hagkerfið í heild.*
- Markmið eftirlits með samkeppni er að efla virkni markaða. Það er m.a. gert með því að vinna gegn takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og skaðlegri fákeppni og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Samkeppni knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og dregur úr sóun. Um leið stuðlar samkeppni að nýsköpun, auknu vöruframboði, betri þjónustu og lægra verði. Það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að koma í veg fyrir samkeppnishömlur með því að stöðva brot á samkeppnislögum, standa gegn skaðlegri samþjöppun, tryggja að beiting samkeppnislaga uppfylli ýtrustu kröfur á Evrópska efnahagssvæðinu og benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið fylgist vel með þróun markaða og að samrunaeftirlit sé öflugt.“*
16. Í fjármálaáætlun er einn af mælikvörðum vegna þess málefnasviðs sem Samkeppniseftirlitið heyrir undir (málefnasvið 16, markaðseftirlit, neytendamál og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar) sá að reiknaður árlegur ábati af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins á undanliðnum 10 árum skuli að meðaltali nema 0,5% af vergri landsframleiðslu á sama tímabili. Þetta markmið hefur verið óbreytt frá árinu 2018.
17. Samkeppniseftirlitið hefur áður látið meta efnahagslegan ávinning af íhlutun eftirlitsins. Árið 2014 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því við Gylfa Magnússon, nú prófessor við Viðskiptafræðideild HÍ, að hann legði mat á efnahagslegan ávinning af íhlutun

⁹ Vefslóð:

<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Fj%C3%A1rm%C3%A1la%C3%A1%C3%A6tlun%202023%E2%80%932027.pdf>



Samkeppniseftirlitsins í samráðsmálum og málum sem varða misnotkun á markaðsráðandi stöðu á árunum 2005 til 2013. Komst Gylfi að þeirri niðurstöðu að íhlutun eftirlitsins hefði skilað ábata sem numið hafi að jafnaði um 0,6% af vergri landsframleiðslu á ári, miðað við leiðbeiningar OECD. Árið 2016 óskaði Samkeppniseftirlitið síðan eftir því við Gylfa að hann uppfærði matið miðað við tímabilið 2005 til 2015, og reyndist sama hlutfall vera um 0,5%. Til grundvallar matinu lágu upplýsingar um íhlutun eftirlitsins í samráðs- og misnotkunarmálum. Síðan þá hefur Samkeppniseftirlitið fylgst með markmiðum fjármálaáætlunar og greint stjórnvöldum frá eftirfylgni við þau.

18. Þá hafa önnur samkeppnisyfirvöld unnið að mati á ábata í samræmi við leiðbeiningar OECD. Samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og hollensk, bresk og ungversk samkeppnisyfirvöld hafa til að mynda unnið og birt slíkar greiningar undanfarin ár. Til að mynda nam reiknaður ábati af íhlutun samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um 12-21 milljarði evra á ári hverju á tímabilinu 2012-2021, eða sem nemur um það bil tvö til þrjú þúsund milljörðum króna.¹⁰ Reiknaður ábati af íhlutun hollenskra samkeppnisyfirvalda á árinu 2022 nam um 200 milljónum evra, eða sem nemur um það bil 30 milljörðum íslenskra króna.¹¹ Hlutfallið á milli reiknaðs ábata og fjárframlaga til breskra samkeppnisyfirvalda var 25,8 á tímabilinu 2020/21-2022/23¹² og sama hlutfall var 1,6 hjá ungverskum samkeppnisyfirvöldum á tímabilinu 2017-2022.¹³
19. Í stjórnýsluúttekt Ríkisendurskoðunar frá júlí 2022 á störfum Samkeppniseftirlitsins var m.a. lögð áhersla á ábatamat af þessu tagi og þeim tilmælum beint til eftirlitsins að nýta reglubundið mat á ábata af starfsemi sinni við skilgreiningu áherslna, markmiða og árangursmælikvarða til framtíðar.¹⁴
20. Í þeirri greiningu á reiknuðum ábata af íhlutun eftirlitsins sem unnið hefur verið að undanfarið, og þessi skýrsla snýr að, felst ítarleg greining á undirliggjandi forsendum og aðferðafræði auk þess sem ábati af íhlutun í samruna er nú bætt inn í matið.

¹⁰ Framkvæmdastjórn ESB (2022). *Competition policy brief. Issue 1, October 2022*. Vefslóð:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dbfa0d39-5350-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-273802603>

¹¹ ACM (2023). *Opbrengst van het werk van de ACM in 2022*. Vefslóð:

<https://www.acm.nl/system/files/documents/outcome-2022.pdf>

¹² CMA (2023). *CMA impact assessment 2022/23*. Vefslóð:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64a6ddb84dd8b3000c7fa5f9/CMA_Impact_Assessment_Report_2022_to_2023.pdf

¹³ GVH (2023). *Ex-ante assessment of the welfare gains achieved by the GVH*. Vefslóð:

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/en/gvh/analyses/ex_ante_impact_assessment/gvh-impact-ass-2017-2022-2022-12-31---externaldoc---final-2023-04-12---eng&inline=true

¹⁴ Sjá skýrslu Ríkisendurskoðunar (<https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2022-Samkeppniseftirlitid.pdf>) og upplýsingasiðu sem Samkeppniseftirlitið opnaði á heimasíðu sinni í kjölfar útgáfu hennar <https://www.samkeppni.is/um-samkeppniseftirlitid/stjornsysluuttek/>

Í kafla 3.1.5 í skýrslu Ríkisendurskoðunar (bls 56) segir um þetta:

„Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið haldi áfram að þróa aðferðir við mat á efnahagslegum ábata ákvarðana sinna í samræmi við fyrirætlanir sínar. Þó að um matskenndar aðferðir sé að ræða felast í slíku ábatamati mikilvægar upplýsingar um ávinning virks samkeppniseftirlits. Rétt er að undirstrika að mat á reiknuðum ábata verður ætíð háð töluverðri óvissu og mikilvægt er að hafa hugfast að ekki er um rauntölur að ræða heldur mat á væntum áhrifum af afmörkuðum þáttum í starfsemi Samkeppniseftirlitsins á grundvelli bestu fyrirbyggjandi þekkingar. Ekki er litið til varnaðaráhrifa ákvarðana, ábata af málsvara- og leiðbeiningahlutverki stofnunarinnar eða álagðra stjórnvaldssekta né hugsanlegra neikvæðra áhrifa vegna inngripa stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið viðhafi sem mest gagnsæi við matið og tryggi að óháðir sérfræðingar, almenningur og hagsmunaaðilar hafi tækifæri til að gagnrýna forsendur þess og aðferðafræði.“



21. Í apríl 2023 gaf Samkeppniseftirlitið út umræðuskjal nr. 1/2023, *Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, drög að aðferðafræði*¹⁵, þar sem aðferðafræðinni var lýst og sjónarmiða um hana óskað.
22. Samhliða útgáfu umræðuskjalsins birti Samkeppniseftirlitið frétt á heimasíðu stofnunarinnar þann 19. apríl þar sem hagaðilum og öðrum áhugasömum var boðið að koma að sjónarmiðum við aðferðafræðina.¹⁶ Sama dag var umræðuskjalið sent með tölvupósti til níu aðila sem ýmist voru hagsmunasamtök, launþegahreyfingar eða fræðimenn og þeim sérstaklega gefið færi á að koma að sjónarmiðum.¹⁷
23. Einn aðili skilaði inn sjónarmiðum til eftirlitsins, Viðskiptaráð Íslands. Samkeppniseftirlitið tók tillit til þeirra athugasemda sem þar voru sett fram, m.a. með því að skýra betur út ýmsar forsendur og atriði í aðferðafræði og breyta forsendu um reiknivexti.
24. Í kjölfar útgáfu umræðuskjalsins átti Samkeppniseftirlitið í samskiptum við m.a. framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í því skyni að samræma aðferðafræði eftirlitsins enn frekar. Því er aðferðafræðin sem greiningin byggir á og er birt í þessu skjali betrubætt frá því sem fram kom í umræðuskjalinu.
25. Aðferðafræðin, forsendur og útreikningar hafa verið rýnd af óháðum sérfræðingi, dr. Jóni Þór Sturlusyni, deildarforseta viðskiptadeildar Háskólans í Reykjavík.
26. Í þessari skýrslu er í kafla III fjallað um hlutverk Samkeppniseftirlitsins. Í kafla IV er þeirri aðferðafræði og þeim forsendum sem greiningin byggir á lýst ítarlega. Loks er fjallað er ítarlega um niðurstöður greiningarinnar í kafla V.

¹⁵ Vefslóð:

https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2023/Rit_nr_1_2023_Reiknadur_abati_vegna_ihlutunar_Samkeppniseftirlitsins_Drog_ad_adferdafraedi.pdf

¹⁶ Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppniseftirlitid-oskar-sjonarmida-vegna-greiningar-a-abata-af-ihlutun-efirlitsins>

¹⁷ Aðilarnir sem fengu umræðuskjalið sent voru Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands, Félag atvinnurekenda, Neytendasamtökin, Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólamanna, VR, Hagfræðistofnun og Gylfi Magnússon.



III. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins

27. Samkeppniseftirlitið er ríkisstofnun sem heyrir undir Menningar- og viðskiptaráðuneytið og hefur það hlutverk að annast, í umboði ráðherra, eftirlit samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 með síðari tíma breytingum og daglega stjórnslu á því sviði sem löggin ná til. Samkvæmt 8. grein laganna felst hlutverk Samkeppniseftirlitsins í fjórum meginverkefnum:
- „að framfylgja boðum og bönnum [samkeppnislaga] og leyfa undanþágur samkvæmt þeim,*
 - að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja,*
 - að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði,*
 - að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja; skal 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; stofnunin skal birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.“*
28. Þetta gerir stofnunin með því að rannsaka aðstæður á mörkuðum, bæði af eigin frumkvæði og á grunni ábendinga frá viðskiptavinum, keppinautum eða öðrum hagsmunaaðilum. Ef rannsókn leiðir í ljós aðgerðir einkaaðila eða opinberra fyrirtækja sem eru í andstöðu við samkeppnislög hefur eftirlitið heimildir til að beita fyrirtæki viðurlögum, t.a.m. með því að leggja á þau sektir eða setja skilyrði um að fyrirtæki ráðist í aðgerðir til að bæta samkeppni.
29. Þegar fyrirtæki yfir ákveðinni stærðargráðu sameinast, þarf Samkeppniseftirlitið að heimila samrunann áður en hann kemur til framkvæmda, sbr. 17. gr. samkeppnislaga, og þarf því að rannsaka samkeppnisleg áhrif samrunans. Telji stofnunin að samruni hindri virka samkeppni hefur hún heimild til þess að ógilda hann eða setja honum skilyrði.
30. Samkeppniseftirlitið er A-hluta stofnun og er rekin fyrir framlög úr ríkissjóði. Framlög til stofnunarinnar úr ríkissjóði árið 2023 voru 554,8 milljónir króna auk þess sem gert er ráð fyrir um 10 m. kr. renni til stofnunarinnar vegna samrunagjalda. Í tengslum við umræður um fjárframlög til samkeppnismála á seinni hluta ársins 2023 vann Samkeppniseftirlitið greiningu á þróun fjárframlaga til stofnunarinnar og setti hana í samhengi við þróun launakostnaðar, vísitölu neysluverðs, vergrar landsframleiðslu og fjölda fyrirtækja á Íslandi frá 2014-2024.¹⁸ Í henni kemur fram að fjárframlög til Samkeppniseftirlitsins hafa lækkað, á föstu verðlagi, um 20% frá árinu 2014 til 2024 á meðan umsvif í efnahagslífinu hafa aukist um 35-40%. Þá væru fjárframlög til eftirlitsins árið 2024 um 1 milljarður króna ef þau hefðu fylgt breytingum á umsvifum í efnahagslífinu frá árinu 2014 (í stað 582 milljóna króna framlags samkvæmt fjárlagafrumvarpi). Ef miðað væri við að þau hefðu haldist óbreytt á föstu verðlagi frá árinu 2014 væru þau um 723 milljónir króna. Þá kemur fram í greiningunni að frá árinu 2014 til 2024 má ætla að hlutfall framlaga til Samkeppniseftirlitsins lækki úr um 0,019% af vergrí landsframleiðslu í 0,013%.

¹⁸ Samkeppniseftirlitið. 2023. Rit nr. 3/2023. *Fjárveitingar til Samkeppniseftirlitsins – Þróun og samanburður við ýmsar efnahagsstærðir árin 2014-2024*. Vefslóð: https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2023/Rit-3_2023_Fjarframlag-til-SE_samanburdur.pdf



31. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 eru sett fram markmið um að reglulega verði reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins í samræmi við aðferðafræði OECD, og að meðaltal vergrar landsframleiðslu og reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sl. 10 ár nemi 0,5%. Áætlað er að Samkeppniseftirlitið muni gefa út skýrslu á hverju ári héðan í frá þar sem þessi ábati er reiknaður og birtur, og er þessi skýrsla sú fyrsta af þeim.



IV. Aðferðafræði og forsendur

32. Í þessum kafla er fjallað um þá aðferðafræði sem Samkeppniseftirlitið beitir við að meta reiknaðan ábata af íhlutun eftirlitsins. Þá er einnig að finna umfjöllun um þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar við matið.

1. Aðferðafræði greiningarinnar byggir á leiðbeiningum frá OECD

33. Sú aðferðafræði sem Samkeppniseftirlitið notar við greininguna byggir á leiðbeiningum frá OECD.¹⁹ Einnig hefur verið höfð hliðsjón af beitingu leiðbeininganna annars staðar s.s. á vettvangi samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, en þar er einnig byggt á leiðbeiningum OECD í grunninn.²⁰ Metinn er reiknaður ábati af íhlutun eftirlitsins vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi samruna.

34. Grunnforsenda fyrir því að starfsemi samkeppnisyfirvalda skili ábata er sú að starf þeirra stuðli að því að stöðva eða koma í veg fyrir samkeppnishamlandi starfsemi fyrirtækja sem myndi vera neytendum til tjóns. Það geta samkeppnisyfirvöld gert á ýmsa vegu, s.s. með því að uppræta samráð meðal fyrirtækja eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu, ógilda skaðlega samruna eða setja þeim skilyrði, beina álitum og umsögnum til stjórnvalda um hvernig þau geta rutt samkeppnishindrunum úr vegi og framkvæma markaðsrannsóknir og bregðast við þar sem borin eru kennsl á atriði sem hamla samkeppni.

35. Sú íhlutun sem tekin er til skoðunar í greiningu þessari felst helst í því þegar Samkeppniseftirlitið hefur beitt fyrirtæki sektum og fyrirmælum til að stöðva ólöglegt samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu eða ógilt samkeppnishamlandi samruna eða sett þeim skilyrði. Ábati af hverri íhlutun fyrir sig er metinn í samræmi við leiðbeiningar OECD og síðan dreginn saman í þrjá flokka, eftir því hvort um er að ræða íhlutun vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða samkeppnishamlandi samruna. Heildarábati af starfsemi stofnunarinnar er síðan samtala þessara þriggja flokka. Þar sem rannsóknir mála af þessu tagi eru oft flóknar og taka eðli máls samkvæmt langan tíma í ýmsum tilvikum, og þar sem Samkeppniseftirlitið tekur alla jafna færri ákvarðanir en stærri eftirlit, er horft til 10 ára hlaupandi meðaltals við mat á reiknuðum ábata af starfi eftirlitsins til þess að jafna sveiflur á milli ára. Það er einnig í samræmi við það tímabil sem lagt er til grundvallar þeim árangursmælikvarða sem horft hefur verið til vegna starfsemi eftirlitsins í fjármálaáætlun.

36. Einnig er birt 5 ára hlaupandi meðaltal þar sem það er mögulegt. Í leiðbeiningum OECD er miðað við að almennt skuli birta niðurstöður sundurgreindar niður á ár og einnig í formi þriggja ára hlaupandi meðaltals. Eftir að hafa rýnt fjölda ákvarðana Samkeppniseftirlitsins eftir málaflökkum er ljóst að almenn regla um að birta sundurgreindan reiknaðan ábata á ársgrundvelli og á þriggja ára fresti eins og OECD leggur til hefði þau áhrif að of fáar íhlutanir væru undir í mörgum tilvikum. Hins vegar virðist 5 ára tímabil vera fullnægjandi með tilliti til þessa.

37. Hafa ber í huga að í greiningunni er einungis litið til íhlutunar vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi samruna, en ekki til áhrifa annarra aðgerða

¹⁹ OECD. (2014). *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*. Vefslóð: <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

²⁰ Framkvæmdastjórn ESB (2022). *Competition policy brief. Issue 1, October 2022*. Vefslóð: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dbfa0d39-5350-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-273802603>

Lýsingu á því að hvaða leyti aðferðafræði framkvæmdastjórnarinnar byggir á leiðbeiningum OECD og að hvaða leyti hún er aðlöguð að aðstæðum í starfi framkvæmdastjórnarinnar má finna á bls. 4-5 í skjalinu.



Samkeppniseftirlitsins.²¹ Verkefni Samkeppniseftirlitsins eru þó mun víðtækari. Til að mynda skal Samkeppniseftirlitið gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, vekja athygli ráðherra á ákvæðum laga sem ganga gegn markmiðum samkeppnislaga og benda stjórnvöldum að öðru leyti á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Þá hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að grípa til íhlutunar 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 að ræða lagaheimild sem leyfir markaðsrannsóknir og aðgerðir þar sem áherslan er ekki á að uppræta brot í fortíðinni heldur stuðla að betri virkni markaða til frambúðar. Loks má nefna að eftirlitið hefur almennu málsvarahlutverki að gegna og tekur þátt í alþjóðasamstarfi sem stuðlar að einsleitni í beitingu samkeppnisreglna og styður þar með við samkeppnishæfni. Áhrif framangreindra verkefna eru ekki meðtalin í greiningunni.

38. Við þetta má bæta að framangreindum viðmiðum OECD er ekki ætlað að meta varnaðaráhrif samkeppnislaganna eða framkvæmdar samkeppnisyfirvalda. Nefna má í því sambandi skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2020, *Þekking og viðhorf stjórnenda íslenskra fyrirtækja til samkeppnismála*. Niðurstöður skýrslunnar gefa skýrt til kynna að samkeppnislög og starfsemi Samkeppniseftirlitsins hafa töluverð áhrif á það hvernig fyrirtæki haga sinni ákvörðunartöku. Þannig kom t.d. í ljós að samkeppnislögin og mögulegar aðgerðir Samkeppniseftirlitsins höfðu haft afgerandi áhrif á ákvarðanir stjórnenda íslenskra fyrirtækja í fjöldamörgum tilvikum, eða í yfir 320 tilvikum á árunum 2016-2019.²²
39. Að lokum má nefna að rannsóknir hafa sýnt að samkeppni hefur ýmis önnur jákvæð áhrif, s.s. aukið hagræði í rekstri, minni sóun og betri stjórnun fyrirtækja, nýsköpun og framfarir í atvinnurekstri, þjóðhagsleg hagkvæmni efnahagslífs, hraðari endurreisn á krepputímum, minni ójöfnuður og minna atvinnuleysi. Í apríl 2021 gaf Samkeppniseftirlitið út skýrslu nr. 1/2021, *Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld*,²³ þar sem dregnar eru saman niðurstöður helstu rannsókna á þessu sviði.
40. Eins og áður segir mun það ábatamat sem hér er kynnt ekki taka til framangreindra verkefna, á þessu stigi. Þegar frekari reynsla hefur fengist af ábatamati af þessu tagi kann mat á áhrifum slíkra verkefna að verða tekið til frekari skoðunar.
41. Aðferðafræðin, forsendur og útreikningar hafa verið rýnd af óháðum sérfræðingi, dr. Jóni Þór Sturlusyni, deildarforseta viðskiptadeildar Háskólans í Reykjavík.
42. Aðferðafræðin sem Samkeppniseftirlitið notar við greininguna byggir í grunninn á nokkrum grundvallaratriðum sem fjallað er um í köflum 1 og 2 í leiðbeiningum OECD. Í fyrsta lagi er í þremur liðum fjallað um til hvaða atriða skuli horfa til að greiningin sé heildstæð. Í öðru lagi er í sjö liðum fjallað um almennar meginreglur sem styðjast skal við í útreikningum og birtingu á niðurstöðum greiningarinnar. Gefið er færi á ákveðnu svigrúmi við framkvæmd greiningarinnar

²¹ Eins og fjallað er um í kafla 1.1 er gert ráð fyrir því að ekki sé nauðsynlegt að Samkeppniseftirlitið hafi birt ákvörðun í þeim málum sem litið er til við greininguna. Einnig er tekið tillit til tilvika þar sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samkeppnishamlandi háttsemi eða samruna, og skilaboð frá stofnuninni um að íhlutunar sé þörf, leiða til þess að látið sé af háttseminni eða hætt sé við samrunann án þess að til formlegrar íhlutunar komi.

²² Vefslóð:

<https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/Thekking-og-vidhorf-stjornenda-islenskra-fyrirtaekja-til-samkeppnismala.pdf>

²³ Vefslóð:

https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit_ahrif-samkeppni-a-lifskjor-og-hagsaeld_20042021_final.pdf



og verður hér farið yfir hvert og eitt atriði sem þar er fjallað um og hvernig Samkeppniseftirlitið hyggst taka tillit til þeirra við greininguna.

1.1. Heildstæð nálgun

1.1.1. Ábati er metinn af eftirliti með samrunum, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samráði

43. Samkvæmt leiðbeiningum OECD skal að lágmarki meta áhrif allra íhlutunarákvarðana sem snúa að ógildingum samruna, samrunum sem heimilaðir eru með skilyrðum og samráði. Þar sem það er mögulegt skal einnig meta áhrif íhlutunarákvarðana sem snúa að misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Einnig má bæta við mati á áhrifum annarra íhlutunarákvarðana, svo sem vegna markaðsrannsóknna og lóðréttra samninga.
44. Í greiningu Samkeppniseftirlitsins eru metin áhrif íhlutunarákvarðana er snúa að samráði, misnotkun á markaðsráðandi stöðu, ógildingum samruna og samrunum sem heimilaðir voru með skilyrðum.²⁴ Í 33 tilvikum á tímabilinu 2005-2022, eða að meðaltali tæpum 2 tilvikum á ári, hefur ekki reynst mögulegt að nálgast veltu á þeim mörkuðum sem íhlutunin hafði áhrif á. Af þessum sökum er reiknaður ábati varfærnislega metinn að þessu leyti.
45. Það getur verið skynsamleg og skilvirk nýting á tíma og fjármunum samkeppnisyrvalda að ljúka rannsókn þar sem látið hefur verið af samkeppnishamlandi háttsemi án þess að gefa út formlega íhlutunarákvörðun. Þrátt fyrir að ekki sé gefin út ákvörðun birtast jákvæð áhrif rannsóknarinnar á ábata neytenda á sama hátt og ef samkeppnisyrvöld hefðu gripið til formlegrar íhlutunar. Er því einnig tekið tillit til óformlegrar íhlutunar vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða samkeppnishamlandi samruna. Hér er um að ræða tilvik þar sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samkeppnishamlandi háttsemi eða samruna, og e.a. frummat þess um að íhlutunar sé þörf, leiðir til þess að látið er af háttseminni eða hætt við samrunann án þess að til formlegrar íhlutunar komi. Til þess að koma í veg fyrir að reiknaður ábati sé ofmetinn að þessu leyti er ábati vegna óformlegrar íhlutunar einungis meðtalinn þegar hægt er að rekja aðgerðir hlutaðeigandi fyrirtækja um að láta af viðkomandi háttsemi til aðkomu eftirlitsins, t.a.m. með bréfi til hlutaðeigandi fyrirtækja, eða stöðufundi vegna rannsóknar.
46. Um er að ræða áþekka nálgun vegna óformlegrar íhlutunar og samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB beitir í mati sínu.
47. Margar af þeim íhlutumum sem felast í því að Samkeppniseftirlitið hefur heimilað samruna með skilyrðum snúast um eignarhald fjármálfyrirtækja á atvinnufyrirtækjum. Í kjölfar bankahrunsins 2008 tóku hinir endurreistu bankar yfir fjölda fyrirtækja sem störfuðu á ólíkum sviðum atvinnulífs. Þessu fylgdi hætta á alvarlegum samkeppnishindrunum. Komst áfrýjunarnefnd samkeppnismála að þeirri niðurstöðu í úrskurði í máli nr. 18/2009 að Samkeppniseftirlitið hefði heimild til að setja yfirtökum bankanna skilyrði til þess að verja samkeppni.²⁵

²⁴ Hér eru meðtaldar ákvarðanir sem teknar hafa verið til bráðabirgða. Ef Samkeppniseftirlitið heldur áfram frekari rannsókn máls í kjölfar bráðabirgðaákvörðunar og sú rannsókn endar með íhlutunarákvörðun sem sett er inn í matið er bráðabirgðaákvörðunin fjarlægð úr matinu til að forðast tvítalningu.

²⁵ Um þetta segir nánar tiltekið í úrskurði áfrýjunarnefndar í máli nr. 18/2009: „Að mati áfrýjunarnefndarinnar skapast ýmis konar hætta á röskun á samkeppni ef ekki eru settar skorður við langvarandi eignarhaldi lánardrottna á borð við banka að fyrirtækjum á samkeppnismarkaði. Sú röskun getur strítt gegn markmiðum samkeppnislaga og þar með hagsmunum neytenda ef fyrirtæki getur athafnað sig á markaði án eðlilegs aðhalds frá lánardrottnum sínum og eiganda. Telja verður að fjárhagslegur styrkur eigandans skipti hér máli og „bol“ hans til að bíða með að fá fjármagn sitt til baka þar til að önnur fyrirtæki á sama markaði hafa eftir atvikum veikt eða helst úr lestinni. Þá er ljóst að ýmis vandamál skapast við hagsmunatengsl banka, sem liggja víða, og þær miklu upplýsingar sem bankarnir búa yfir um samkeppnisaðila og eftir



48. Í kjölfar þessa úrskurðar gerði Samkeppniseftirlitið fjölmargar sáttir við viðskiptabanka og félög í eigu þeirra eða lífeyrissjóða, þar sem yfirtökum á atvinnufyrirtækjum voru sett skilyrði til þess að flýta endurreisn atvinnulífsins, tryggja samkeppnislegt sjálfstæði viðkomandi atvinnufyrirtækja og sporna við blokkamyndun. Nánar er fjallað um þetta í skýrslu nr. 2/2021, *Stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja – verkefni Samkeppniseftirlitsins 2008-2021*.²⁶
49. Rannsóknir í mörgum framangreinda mála voru frábrugðnar hefðbundnum rannsóknnum á samrunum, m.a. að því leyti að ekki þurfti að afla jafn ítarlegra gagna um veltu á viðkomandi mörkuðum. Mat á ábata þessara mála á grunni leiðbeininga OECD útheimtir frekari athugun að þessu leyti. Þá eru rannsóknir á samkeppnislegum áhrifum stjórnunar- og eignatengsla að ýmsu leyti ekki komnar eins langt og rannsóknir á áhrifum samruna eða brota á bannreglum samkeppnislaga.
50. Vegna þessa verða þessi samrunamál ekki tekin með í greininguna sem hér er kynnt. Hins vegar kemur til greina að skoða betur síðar ábata tengdan þessum málum.

1.1.2. Greiningin nær til íhlutunar sem áfrýjunarnefnd eða dómstólar hafa ekki snúið við

51. Leiðbeiningar OECD miða við að greiningin nái til allra þeirra íhlutunarákvarðana sem teknar voru á næstliðnu ári og falla undir þá flokka sem taldir eru upp í kafla 1.1.1. Hvað varðar ákvarðanir sem eru í áfrýjunarferli er annars vegar hægt að halda þeim inni í greiningunni og taka þær út ef ákvörðun er snúið við af áfrýjunarnefnd eða dómstólum. Hins vegar er hægt að taka ákvarðanir í áfrýjunarferli út úr greiningunni og setja aftur inn ef ákvörðunin er staðfest. Mestu máli skiptir að annar þessara kosta sé valinn og samræmis gætt fyrir allar ákvarðanir.
52. Í greiningu Samkeppniseftirlitsins er fyrri leiðin farin. Allar íhlutunarákvarðanir sem teknar hafa verið á viðkomandi ári og hefur ekki verið snúið við af áfrýjunarnefnd eða dómstólum á tilteknum viðmiðunardegi skýrslunnar eru meðtaldar í matinu, einnig ákvarðanir sem eru í málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefnd eða dómstólum. Ef ákvörðun er snúið við af áfrýjunarnefnd eða dómstólum er hún tekin út úr greiningunni og einungis bætt við aftur ef æðra dómstig snýr ákvörðuninni aftur við og staðfestir hana.

1.1.3. Reikna skal ábata viðskiptavina á viðkomandi markaði vegna íhlutunarinnar

53. Ábati vegna hvernar íhlutunar er reiknaður út frá veltu á þeim markaði, eða mörkuðum sem viðkomandi íhlutun snerti. Því sýnir greiningin mat á þeim ábata sem viðkomandi íhlutun skilar viðskiptavinum á viðkomandi markaði, sem geta ýmist verið milliliðir eða neytendur eftir því hvaða markaði íhlutunin hafði áhrif á. Í samræmi við leiðbeiningar OECD er ýmist notuð annars vegar velta þess fyrirtækis eða þeirra fyrirtækja sem íhlutunin beindist að eða hins vegar velta allra fyrirtækja á viðkomandi markaði, líkt og fjallað er nánar um í kafla 2.1.
54. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði.

atvikum viðskiptamenn á markaði. Þá verður ekki horft fram hjá því að bankarnir eru stórir viðskiptavinir á þjónustumörkuðum og í núverandi ástandi eru mörg félög þeim tengd. Getur því skapast hætta á óeðlilegum gerningum og misnotkun þeirrar aðstöðu. Þótt það sé til bóta að eignarhlutir í félögum séu í höndum sérstaks dótturfélags banka leysir það ekki allan vanda.“

²⁶ Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Skyrsla-2-2021.pdf>



55. Hafa þó ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Af því leiðir að nokkur óvissa er um reiknaðan ábata vegna einstakra íhlutana. Það kemur þó ekki að sök við útreikning á ábata í þessu samhengi þar sem markmiðið er að meta ábata af íhlutun Samkeppniseftirlitsins yfir tíma, en ekki einstakra íhlutana.²⁷

1.2. Meginreglur

1.2.1. Forsendur um ætlaðan ábata: Notast við sjálfgefnar forsendur þar sem gögn skortir

56. Þar sem það er mögulegt skal, samkvæmt leiðbeiningum OECD, nota upplýsingar úr viðkomandi máli til að reikna ábata af hverri íhlutun. Notkun á upplýsingum úr rannsókn málsins sem leiddi til íhlutunar gefur nákvæmasta matið á umfangi ábata. Í þeim tilfellum sem gögn úr viðkomandi máli skortir skal notast við sjálfgefnar forsendur sem tiltekna eru í kafla 3 í leiðbeiningum OECD.
57. Þær þrjár meginforsendur sem greiningin byggir á eru velta á viðkomandi markaði, áhrif á verð (yfirverðlagning) og tímalengd yfirverðlagningar. Mat á veltu byggist á upplýsingum sem aflað hefur verið við rannsókn mála. Þar sem almennt er ekki lagt mat á tímalengd yfirverðlagningar við rannsókn mála er í öllum tilfellum notast við sjálfgefnar forsendur sem settar eru fram í leiðbeiningum OECD. Hvað varðar mat á yfirverðlagningu er byggt á sambærilegri aðferð og hjá samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB sem notast við bil í stað punktmats eins og aðferðafræði OECD leggur upp með. Nánar er greint frá þeim í kafla 2 í þessari skýrslu.

1.2.2. Engin íhlutun hefði neikvæð áhrif

58. Í leiðbeiningum OECD kemur fram að ekkert samkeppniseftirlit myndi ógilda samruna eða íhlutast í málum er varða samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu ef sú íhlutun hefði ekki nein jákvæð áhrif á neytendur. Þá kemur þar fram að því sé hægt að gera ráð fyrir því að öll íhlutun samkeppnisyfivalda hafi jákvæð áhrif. Framangreindar forsendur OECD leiða af reglum samkeppnisréttarins og beitingu og mótun samkeppnisreglna fyrir samkeppnisyfivöldum og dómstólum. Miðað er við sömu forsendur í greiningu Samkeppniseftirlitsins.

1.2.3. Einungis horft til kyrrstæðra áhrifa

59. Að lágmarki skal meta kyrrstæð (*e. static*) áhrif hvernar íhlutunar (áhrif á verð) samkvæmt leiðbeiningum OECD. Þar sem það er mögulegt skal einnig meta kvik (*e. dynamic*) áhrif íhlutunar (áhrif á nýsköpun, gæði og framleiðni). Til eru einfaldar aðferðir til að meta kyrrstæð áhrif en flóknara getur reynst að meta kvik áhrif. Þau áhrif eru þó mikilvæg og skal reyna að meta þau þegar það er mögulegt.
60. Leiðbeiningar OECD fjalla að mestu leyti um með hvaða hætti sé hægt að meta kyrrstæði áhrif íhlutana samkeppnisyfivalda. Þá er það tæknilega flókið að meta kvik áhrif og myndi slík greining krefjast ítarlegri og umfangsmeiri rannsókna. Í sambærilegum greiningum erlendra samkeppniseftirlita hefur af þessum sökum ekki verið tekið tillit til kvikra áhrifa. Vegna þess nær greining Samkeppniseftirlitsins því einungis til kyrrstæðra áhrifa hvernar íhlutunar. Að þessu leyti er reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins því varfærnislega metinn.

²⁷ Ef um væri að ræða kerfisbundið of- eða vanmat á stærð markaða hefði þessi forsenda þau áhrif að skekkja yrði í matinu á reiknuðum ábata. Ekki hafa komið fram vísbendingar um að svo sé.



1.2.4. Reiknaður ábati af íhlutun samkeppnisyfirvalda verður metinn reglulega og birtur á aðgengilegan hátt

61. OECD leggur það til að reiknaður ábati af íhlutun samkeppnisyfirvalda skuli greindur reglulega og niðurstöður skuli gefnar út á aðgengilegu formi, t.a.m. birtar á vefsíðu stofnunarinnar til að tryggja aðhald og gagnsæi.
62. Samkeppniseftirlitið áformar að birta niðurstöður greiningar á reiknuðum ábata af starfi stofnunarinnar árlega.

1.2.5. Niðurstöður eru birtar sem 5 og 10 ára hlaupandi meðaltal

63. Í leiðbeiningum OECD er mælt til þess að niðurstöður skuli almennt birta sundurgreindar niður á ár og einnig í formi þriggja ára hlaupandi meðaltals til þess að jafna sveiflur á milli ára.
64. Í tilviki Samkeppniseftirlitsins liggja alla jafna fáar ákvarðanir vegna samráðs eða misnotkunar á markaðsráðandi stöðu til grundvallar greiningunni fyrir hvert ár. Orsakast það m.a. af smæð stofnunarinnar og því að rannsókn samkeppnismála er varða samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu er alla jafna tímafrek og tekur lengri tíma en eitt ár. Samrunarannsóknir, og þar með íhlutanir vegna samrunamála, eru aftur á móti fleiri ár hvert þar sem Samkeppniseftirlitinu er skylt að rannsaka alla tilkynningarskylda samruna innan lögbundinna tímafresta. Því taka samrunarannsóknir að hámarki 115 virka daga nema samrunaaðilar leggi fram skilyrði eftir 55. dag á fasa II (sem framlengir frest Samkeppniseftirlitsins til rannsóknar um 15 virka daga) eða þeir óski eftir viðbótarfresti sem getur að hámarki orðið 20 virkir dagar.
65. Eftir að hafa rýnt fjölda íhlutana Samkeppniseftirlitsins eftir málaflokkum er ljóst að almenn regla um að birta sundurgreindan reiknaðan ábata á ársgrundvelli og á þriggja ára fresti eins og OECD leggur til gæti skapað hættu á að unnt væri að rekja breytingar á reiknuðum ábata til einstakra mála auk þess sem markmið greiningarinnar er að varpa ljósi á ábata vegna íhlutana eftirlitsins en ekki að greina áhrif hverrar og einnar ákvörðunar.²⁸
66. Í því samhengi virðist 5 ára tímabil vera fullnægjandi með tilliti til þessa. Af þessum sökum er reiknaður ábati birtur sem 5 ára hlaupandi meðaltal annars vegar og 10 ára hlaupandi meðaltal hins vegar. Er það í samræmi við OECD leiðbeiningarnar, að teknu tilliti til sérstakra aðstæðna hér á landi, sem og það viðmið sem birt er í fjármálaáætlun um að reiknaður árlegur ábati af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins skuli að meðaltali nema 0,5% af vergri landsframleiðslu á undanliðnum 10 árum.

1.2.6. Niðurstöður eru birtar sundurgreindar eftir tegund íhlutunar til að tryggja gagnsæi

67. Í leiðbeiningum OECD er mælt til þess að niðurstöður séu birtar sundurgreindar eftir tegund íhlutunar, nema í þeim tilfellum þar sem það er ekki mögulegt vegna þess að slíkt kynni að leiða til birtingar á trúnaðarupplýsingum vegna lágs fjölda mála.
68. Niðurstöður greiningarinnar eru birtar sundurgreindar eftir því hvort um sé að ræða íhlutun vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða samruna. Þetta er mögulegt að gera

²⁸ Greiningin byggir á raunverulegum gögnum um veltu fyrirtækja sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga og teljast vera viðkvæmar trúnaðarupplýsingar. Þau ár sem fáar íhlutunarákvarðanir liggja til grundvallar væri mögulegt að reikna niðurstöður greiningarinnar til baka og ná fram veltu viðkomandi fyrirtækja á viðkomandi mörkuðum ef niðurstöður yrðu birtar sundurgreindar niður á ár. Sama má segja ef niðurstöður greiningarinnar yrðu í öllum tilvikum birtar sem þriggja ára hlaupandi meðaltal.



með tilliti til trúnaðarupplýsinga þar sem niðurstöður eru birtar sem 5 og 10 ára hlaupandi meðaltal.

1.2.7. Niðurstöður eru birtar á bili

69. Í leiðbeiningum OECD er mælt til þess að niðurstöðurnar séu birtar sem punktmat en einnig skuli birta neðri og efri mörk fyrir matið. Við útreikning á neðri mörkum skal nota varfærnislegri gildi fyrir forsendur matsins og minna varfærin gildi við útreikning á efri mörkum.
70. Niðurstöður greiningar Samkeppniseftirlitsins eru birtar á bili, sbr. þá aðferðafræði sem samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB styðst við. Niðurstöðurnar eru ekki birtar sem punktmat þar sem töluverð óvissa er til staðar í mati sem þessu.²⁹ Nánar er fjallað um þær forsendur sem notaðar eru við útreikningana í kafla 2.

2. Helstu forsendur greiningarinnar

71. Til að ákvarða árlegan ábata fyrir hverja og eina íhlutun er lagt mat á veltu á þeim markaði eða mörkuðum sem íhlutunin hafði áhrif á og sú velta margfölduð með líklegri verðhækkun, hefði ekki komið til íhlutunar. Því næst er framtíðarávinningur metinn með því að leggja saman núvirtan ábata yfir það tímabil sem ætla má að áhrifa samkeppnishamlandi aðgerðanna hefði gætt, hefði ekki komið til íhlutunar. Gert er ráð fyrir því að íhlutun byrji að skila ábata á því ári sem hún á sér stað.
72. Þetta er sett fram í jöfnu 1, og þeim forsendum sem notaðar eru til grundvallar matinu er lýst hér í framhaldinu.

$$(1) \quad \text{Ábati íhlutunar} = \text{Velta} \times \text{Áhrif á verð} \times \sum_{t=0}^{T-1} \left(\frac{1}{(1+r)^t} \right)$$

73. Í jöfnunni eru eftirfarandi stærðir:

- *Ábati íhlutunar*: Núvirtur uppsafnaður reiknaður ábati vegna íhlutunar, á því ári sem íhlutun á sér stað. Ábatinn er á verðlagi þess árs sem íhlutun á sér stað.
- *Velta*: Árleg velta á þeim markaði, eða mörkuðum, þar sem íhlutunin hafði áhrif. Veltan er á verðlagi þess árs sem íhlutun á sér stað. Í tilviki mála er varða samrunaefirlit er jafnan miðað við veltu ársins áður en íhlutun átti sér stað, en í tilviki mála er varða samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu er jafnan miðað við veltu síðasta árs þess tímabils sem brot átti sér stað. Sjá nánari umfjöllun í kafla 2.1.
- *Áhrif á verð*: Ætluð áhrif á verð ef ekki hefði komið til íhlutunar, í prósentum. Sjá nánari umfjöllun í kafla 2.2.
- *Tími (T)*: Það tímabil sem ætla má að áhrifa samkeppnishamlandi aðgerðanna hefði gætt, hefði ekki komið til íhlutunar, mælt í árum. Sjá nánari umfjöllun í kafla 2.3.
- *Reiknivextir (r)*: Þeir vextir sem notaðir eru til að núvirða uppsafnaðan ábata yfir tímabilið. Reiknivextirnir eru raunvextir þar sem allar fjárhæðir eru á föstu verðlagi. Sjá nánari umfjöllun í kafla 2.4.

²⁹ Hins vegar má benda á það að það punktmat sem OECD mælist til þess að sé birt samsvarar neðri mörkum bilsins sem birt verður.



74. Heildarábati hvers árs er samtala af ábata allra íhlutana sem gerðar voru á því ári, en til þess að jafna sveiflur á milli ára er hann ávallt birtur sem meðaltal á ársgrundvelli yfir 5 og 10 ára tímabil. Heildarábati hvers árs er staðvirtur miðað við vísitölu neysluverðs og niðurstöður greiningarinnar birtar á verðlagi lokaárs undirliggjandi tímabils. Það á einnig við um þær stærðir sem ábatinn er borinn saman við, þ.e. framlög ríkisins til Samkeppniseftirlitsins og verga landsframleiðslu. Í þessari skýrslu lýkur tímabilinu árið 2022 og því eru fjárhæðir á verðlagi ársins 2022, meðaltal árs.

2.1. Velta

75. Gagna um veltu á viðkomandi mörkuðum er vanalega aflað við rannsókn viðkomandi máls. Í leiðbeiningum OECD er mælt með því að ex-ante gögn um veltu séu notuð (þ.e. spá) en þar sem slíkra gagna er almennt ekki aflað í kjölfar íhlutunar Samkeppniseftirlitsins er jafnan notast við þau gögn sem lágu til grundvallar íhlutun í þessari greiningu.³⁰
76. Allar fjárhæðir sem notaðar eru við greininguna eru á föstu verðlagi, staðvirtar miðað við vísitölu neysluverðs. Ávallt er miðað við veltu án virðisaukaskatts, sem gæti talist vanmat þar sem upphæðin sem endanlegir neytendur greiða er ávallt verð að viðbættum virðisaukaskatti. Í þeim tilvikum þar sem önnur fyrirtæki eru viðskiptavinir á það ekki við ef um frádráttarbæran kostnað er að ræða. Því er velta á viðkomandi markaði yfirleitt varfærnislega metin samkvæmt þessari aðferðafræði, og þar með ábatinn af íhlutuninni.
77. Í málum þar sem um er að ræða samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu er jafnan miðað við veltu á síðasta ári þess tímabils sem brot áttu sér stað, líkt og mælt er til í leiðbeiningum OECD. Einungis er notast við veltu þess fyrirtækis eða þeirra fyrirtækja sem íhlutunin náði til, á þeim markaði eða mörkuðum sem íhlutunin hafði áhrif á. Þetta er varfærnislegt mat, þar sem líklegt er að þegar stórir aðilar á markaði viðhaldi háu verði hjá sér geti það stuðlað að herra verðlagi hjá öðrum aðilum á markaði sem þó eru ekki beinir aðilar að hinum samkeppnishamlandi aðgerðum. Því er velta á viðkomandi markaði yfirleitt varfærnislega metin samkvæmt þessari aðferðafræði, og þar með ábatinn af íhlutuninni.
78. Þegar um er að ræða íhlutun vegna samruna er öll velta á viðkomandi markaði meðtalin, bæði hjá samrunaaðilum og öðrum, líkt og mælt er til í leiðbeiningum OECD. Notast er við nýjustu veltutölur, oftast veltu síðastliðins árs, nema í þeim tilfellum þar sem rök standa til þess að hún hafi ekki gott forspárgildi fyrir framtíðarveltu, t.a.m. vegna sveiflna eða leitni á markaðnum. Í þeim tilvikum er hægt að áætla veltu með því að nota meðaltal nokkurra undanliðinna ára, taka tillit til væntrar þróunar eða þá að afla nýrra upplýsinga ef þörf er á.

2.2. Áhrif samkeppnishamlandi aðgerða á verð

79. Þau áhrif sem samkeppnishamlandi aðgerðir hafa eru í greiningunni metin sem hækkun verðlags á viðkomandi markaði. Notast er við almenn viðmið til að áætla áhrifin, og er þá stuðst við leiðbeiningar frá OECD og framkvæmd við sambærilega greiningu hjá samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB sem byggjast á reynslurannsóknum á þessu sviði. Þess er gætt að matið sé varfærnislegt
80. Samkvæmt leiðbeiningum OECD er gert ráð fyrir því að samráð stuðli að 10% yfirverði hjá viðkomandi fyrirtækjum, misnotkun á markaðsráðandi stöðu stuðli að 5% yfirverði hjá viðkomandi fyrirtæki og samkeppnishamlandi samrunar stuðli að 3% yfirverði á viðkomandi

³⁰ Þau gögn sem liggja til grundvallar íhlutunar eru í eðli sínu „ex-post“, en ekki „ex-ante“, enda lýsa þau aðstæðum áður en til íhlutunar kemur.



markaði. Þar sem leiðbeiningar OECD kveða á um að niðurstöður greiningarinnar séu jafnframt birtar á bili er í þessari greiningu stuðst við það bil sem samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB miðar við í sínu mati á reiknuðum ábata. Er þar miðað við að samráð stuðli að 10-15% yfirverði hjá viðkomandi fyrirtækjum, misnotkun á markaðsráðandi stöðu stuðli að 5-10% yfirverði hjá viðkomandi fyrirtæki og samkeppnishamlandi samrunar stuðli að 3-5% yfirverði á viðkomandi markaði. Það athugast þó að framkvæmdastjórn ESB fellir samráðsmál þar sem um er að ræða brot hagsmunasamtaka fyrirtækja og/eða lóðrétt samráð undir sömu viðmið og þegar um er að ræða misnotkun á markaðsráðandi stöðu, þ.e. að háttsemin stuðli að 5-10% yfirverðlagningu.

81. Þessi gildi fyrir yfirverðlagningu eru varfærnisleg og til þess fallin að ofmeta ekki ábatann. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2021, *Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld*, eru á bls. 4-6 teknar saman niðurstöður 11 reynslurannsókna þar sem yfirverðlagning vegna samráðs fyrirtækja var metin. Yfirverðlagningin nam á bilinu 20-50% í 7 rannsóknum, á bilinu 10-20% í þremur rannsóknum og að meðaltali 7,7-10,8% í einni rannsókn.³¹ Þá benda nýlegar rannsóknir til þess að miðgildi yfirverðlagningar sé á bilinu 16-25%.³² Viðmið í leiðbeiningum OECD byggja m.a. á rannsóknum sem þessum.
82. Þau samráðsmál sem liggja til grundvallar þessum rannsóknum snúa að meginstofni til að lárétta samráði milli fyrirtækja. Samkeppniseftirlitið hefur haft samráðsmál til meðferðar sem snúa að samráði á vettvangi samtaka fyrirtækja (íhlutun á grunni 12. gr. samkeppnislaga), sem og mál sem snúa að lóðréttu samráði. Í greiningu samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB hefur verið notast við sömu forsendur um yfirverðlagningu fyrir þessar tegundir mála og liggja til grundvallar ábata vegna mála er snúa að misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Samkeppniseftirlitið gerir slíkt hið sama, en þessi nálgun stuðlar að því að matið sé varfærnislegt.
83. Rannsókn á áhrifum samruna sem samkeppnisdeild framkvæmdastjórnar ESB hafði haft til meðferðar leiddi í ljós að samruni á tilteknum markaði leiddi að meðaltali til 5% verðhækkunar á viðkomandi markaði.³³ Sú rannsókn náði ekki einungis til samruna þar sem íhlutun var beitt heldur einnig samruna sem heimilaðir voru án skilyrða. Líklegt er að áhrif á verð hefðu verið meiri hefðu einungis þeir samrunar sem kröfðust íhlutunar verið skoðaðir.
84. Í greiningu Samkeppniseftirlitsins er því gert ráð fyrir því að lárétt samráð stuðli að 10-15% yfirverði, misnotkun á markaðsráðandi stöðu, lóðrétt samráð og samráð á vettvangi samtaka fyrirtækja stuðli að 5-10% yfirverði og samkeppnishamlandi samrunar að 3-5% yfirverði.³⁴

2.3. Tímalengd samkeppnishamlandi aðgerða

85. Í leiðbeiningum OECD er miðað við að áhrif hvernar íhlutunar samkeppnisyfirvalda fjari út á nokkrum árum, enda geta aðstæður á markaði þróast í ýmsar áttir yfir tíma. Í vissum tilvikum er unnt að leggja mat á það út frá fyrirliggjandi gögnum hversu lengi samkeppnishamlandi aðgerðir hefðu staðið yfir hefði ekki komið til íhlutunar, en yfirleitt er þessi breyta matskennd. Í

³¹ Vefslóð:

https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit_ahrif-samkeppni-a-lifskjor-og-hagsaeld_20042021_final.pdf

³² Sjá t.d. Boyer and Kotchoni, How Much Do Cartel Overcharge? *Review of Industrial Organization*, 2015, vol. 47, issue 2, 119-153 og J. Connor, 'Cartel Overcharges' (2014). *Research in Law and Economics*. 26:249-387.

³³ Havell, R., Mariuzzo, F., & Ormosi, P. (2020). A review of Merger decisions in the EU. Ex Post Economic Evaluation of Competition Policy, 43.

³⁴ Hvað varðar samráð á vettvangi samtaka fyrirtækja þá geta einnig komið upp tilvik þar sem viðkomandi íhlutun er sett í flokkinn lárétt samráð. Á það við ef samráðið hefur svipuð einkenni og lárétt samráð á meðal keppnauta á sama sölustigi.



greiningunni er því stuðst við forsendur sem OECD mælist til þess að miðað sé við í þeim tilvikum þar sem þessar upplýsingar liggja ekki fyrir.

86. Í fyrrnefndum leiðbeiningum frá OECD er miðað við að viðeigandi sé að gera ráð fyrir því að samkeppnislegra áhrifa vegna samráðs og misnotkunar á markaðsráðandi stöðu hefði gætt í 3 ár hefði ekki komið til íhlutunar og að áhrifa samkeppnislega skaðlegra samruna hefði gætt í 2 ár. Þessar stærðir eru notaðar sem forsendur greiningar Samkeppniseftirlitsins.

2.4. Reiknivextir og staðvirðing

87. Allar fjárhæðir eru á föstu verðlagi og er vísitala neysluverðs notuð til að staðvirða þær.
88. Samkvæmt þeirri aðferðafræði sem notuð er við greininguna er allur ábati af íhlutun samkeppnisyfirvalda reiknaður á árið sem íhlutunin á sér stað. Þar sem ábatinn af hverri ákvörðun fellur til yfir nokkurra ára tímabil er ábati sem kemur til á árunum eftir að ákvörðunin er tekin núvirtur, líkt og sjá má í jöfnu 1 að ofan.
89. Samkeppnisyfirvöld í bæði Bretlandi³⁵ og Ungverjalandi³⁶ nota 3,5% reiknivexti við framkvæmd sambærilegrar greiningar á reiknuðum ábata af starfi sínu. Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá 2017³⁷ var ákveðið að nota 5% opinbera reiknivexti við útreikninga á þjóðhagslegum ábata vegna orkuskipta bílafloata Íslendinga, enda hafði það viðmið áður verið notað í skýrslum Hagfræðistofnunar. Þar var sett fram samantekt á opinberum reiknivöxtum í nokkrum nágrannaríkjum og voru þeir almennt á milli 3% og 5%.
90. Í þessari greiningu er stuðst við 3,5% reiknivexti. Um er að ræða raunreiknivexti þar sem allar fjárhæðir eru staðvirtar. Það hvort miðað er við 3% eða 5% reiknivexti hefur lítil sem engin áhrif á niðurstöður greiningarinnar.

³⁵ CMA (2023). *CMA impact assessment 2022/23*. Vefslóð: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64a6ddb84dd8b3000c7fa5f9/CMA_Impact_Assessment_Report_2022_to_2023.pdf

Bresk samkeppnisyfirvöld staðvirða ekki fjárhæðir og því er um að ræða 3,5% nafnreiknivexti.

³⁶ GVH (2023). *Ex-ante assessment of the welfare gains achieved by the GVH*. Vefslóð: https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/en/gvh/analyses/ex_ante_impact_assessment/gvh-impact-ass-2017-2022-2022-12-31--externaldoc---final-2023-04-12---eng&inline=true

Ungversk samkeppnisyfirvöld staðvirða fjárhæðir, líkt og Samkeppniseftirlitið gerir, og því er um að ræða 3,5% raunreiknivexti.

³⁷ Hagfræðistofnun (2017). Skýrsla nr. C17:02, *Samanburður á þjóðhagslegum kostnaði rafbíla og bensínbíla*, bls. 16-17. Vefslóð:

<https://ioes.hi.is/files/2021-05/Samanburdur-a-thjodhagslegum-kostnadi-rafbila-og-bensinbila.pdf>



V. Niðurstöður

91. Í þessum hluta skýrslunnar er greint ítarlega frá niðurstöðum greiningarinnar. Í fyrsta lagi er reiknaður heildarábati vegna íhlutana Samkeppniseftirlitsins birtur og borinn saman yfir tíma. Þá er reiknaður ábati borinn saman við verga landsframleiðslu og fjárframlög til eftirlitsins. Í öðru lagi er reiknaður ábati birtur eftir tegund íhlutunar. Niðurstöður eru birtar á bili sem miðað við 10 og 5 ára hlaupandi meðaltal. Allar fjárhæðir eru á verðlagi 2022.

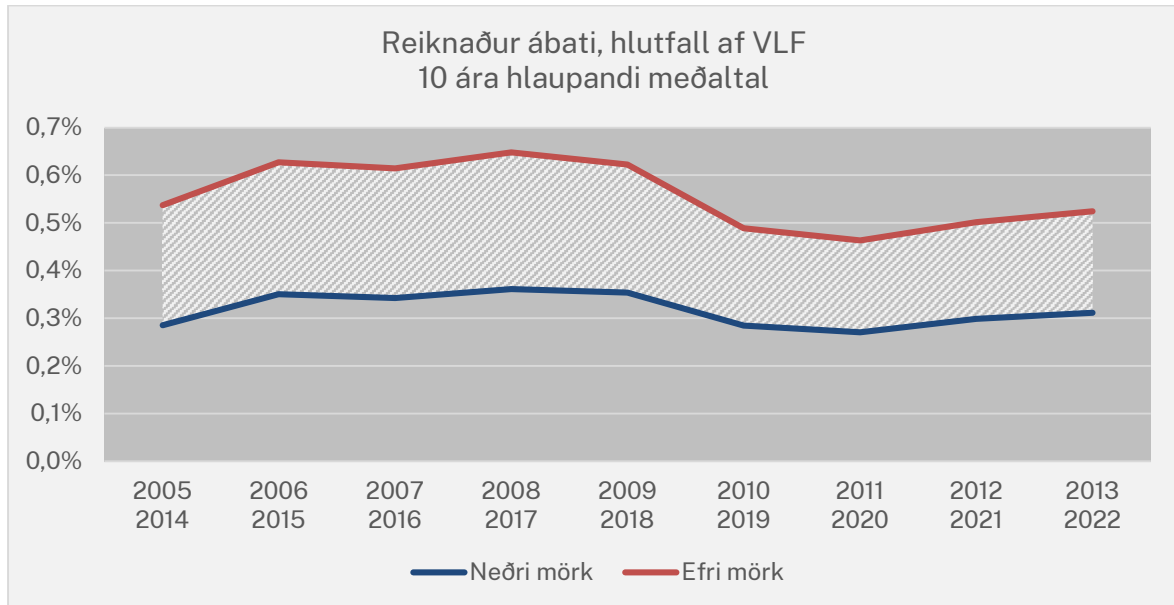
3. Reiknaður ábati jafngildir um 18-30-földum fjárframlögum til Samkeppniseftirlitsins síðastliðin 10 ár

92. Í töflu 2 er reiknaður árlegur ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins birtur sem 10 ára hlaupandi meðaltal. Birtar eru niðurstöður frá fyrsta 10 ára tímabilinu sem Samkeppniseftirlitið starfaði, 2005-2014, allt fram til síðastliðinna 10 ára, 2013-2022. Reiknaður ábati er birtur sem fjárhæð (í milljörðum króna á verðlagi ársins 2022, meðaltal á ársgrundvelli), sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) og hlutfall af fjárframlögum ríkisins til Samkeppniseftirlitsins.

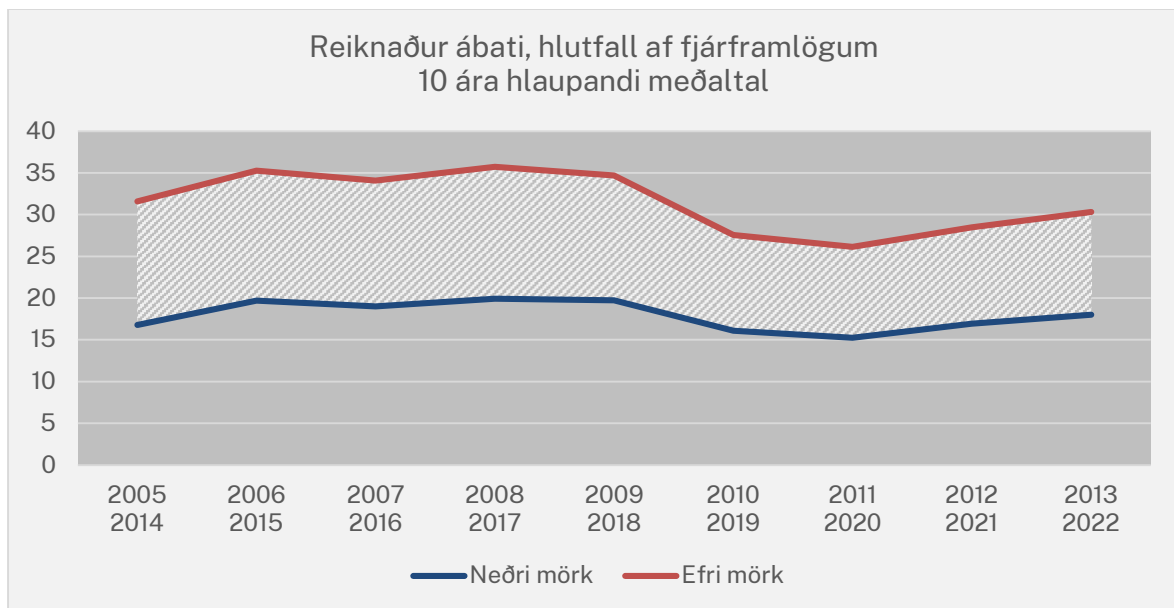
Tafla 2: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins á hverju 10 ára tímabili, frá 2005-2014 til 2013-2022, meðaltal á ársgrundvelli. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.

Tímabil	Reiknaður ábati (meðaltal á ársgrundvelli)	Reiknaður ábati Hlutfall af VLF	Reiknaður ábati Hlutfall af fjárframlögum
2005-2014	7,4 - 14,0 ma.kr.	0,29% - 0,54%	17 - 32
2006-2015	9,3 - 16,7 ma.kr.	0,35% - 0,63%	20 - 35
2007-2016	9,3 - 16,7 ma.kr.	0,34% - 0,61%	19 - 34
2008-2017	10,0 - 17,9 ma.kr.	0,36% - 0,65%	20 - 36
2009-2018	10,0 - 17,6 ma.kr.	0,35% - 0,62%	20 - 35
2010-2019	8,3 - 14,3 ma.kr.	0,28% - 0,49%	16 - 28
2011-2020	8,1 - 13,9 ma.kr.	0,27% - 0,46%	15 - 26
2012-2021	9,2 - 15,5 ma.kr.	0,30% - 0,50%	17 - 28
2013-2022	10,0 - 16,9 ma.kr.	0,31% - 0,52%	18 - 30
2005-2022	9,1 - 16,0 ma.kr.	0,31% - 0,55%	18 - 32

93. Á myndum 1 og 2 má svo sjá 10 ára hlaupandi meðaltal reiknaðs ábata sem hlutfall af vergri landsframleiðslu annars vegar og sem hlutfall af fjárframlögum hins vegar.



Mynd 1: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, 10 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2014 til 2013-2022.



Mynd 2: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins sem hlutfall af fjárframlögum ríkisins til Samkeppniseftirlitsins, 10 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2014 til 2013-2022.

94. Á síðastliðnum 10 árum, 2013-2022, hefur reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins numið um 18-30-földum fjárframlögum ríkisins til stofnunarinnar, eða 0,31-0,52% af vergri landsframleiðslu. Ábatinn hefur numið 10,0-16,9 ma.kr. á ári hverju að meðaltali.
95. 10 ára meðaltal reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins var lægst á tímabilinu 2011-2020. Þá nam reiknaður ábati um 15-26-földum fjárframlögum ríkisins til stofnunarinnar, 0,27-0,46% af vergri landsframleiðslu eða 8,1-13,9 ma.kr. á ári hverju að meðaltali.
96. 10 ára meðaltal reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins var hæst á tímabilinu 2008-2017. Þá nam reiknaður ábati um 20-36-földum fjárframlögum ríkisins til stofnunarinnar, 0,36-0,65% af vergri landsframleiðslu eða um 10,0-17,9 ma.kr. á ári hverju að meðaltali.



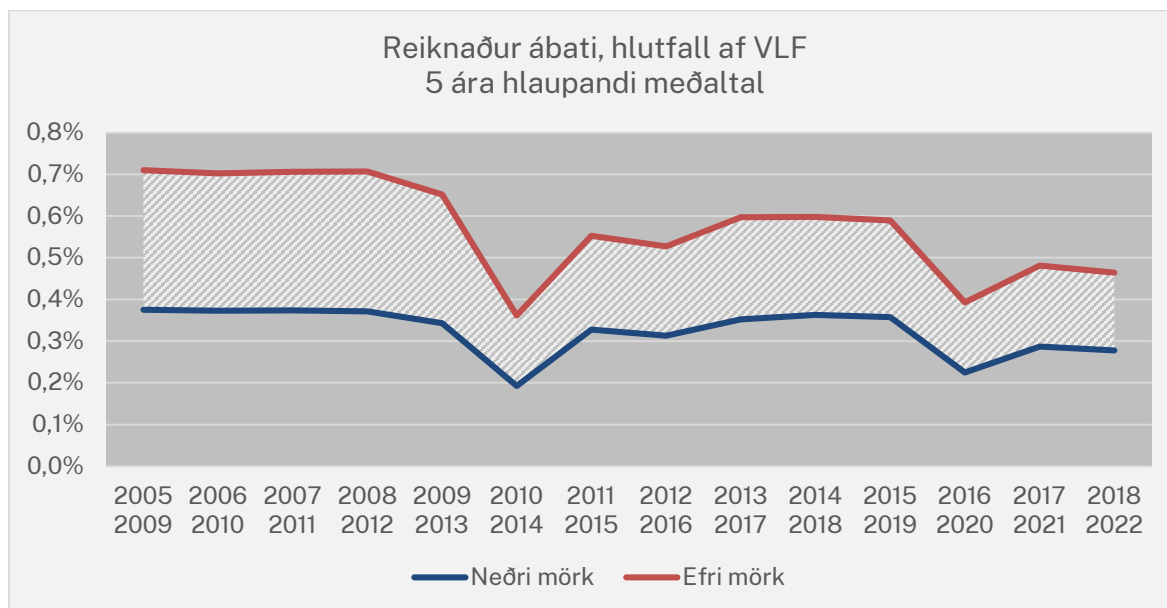
4. Reiknaður ábati jafngildir um 17-28-földum fjárframlögum til Samkeppniseftirlitsins síðastliðin 5 ár

97. Í töflu 3 er reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins birtur sem 5 ára hlaupandi meðaltal. Birtar eru niðurstöður frá fyrsta 5 ára tímabilinu sem Samkeppniseftirlitið starfaði, 2005-2009, allt fram til síðastliðinna 5 ára, 2018-2022. Reiknaður ábati er birtur sem fjárhæð (í milljörðum króna á verðlagi ársins 2022, meðaltal á ársgrundvelli), sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) og hlutfall af fjárframlögum ríkisins til Samkeppniseftirlitsins.

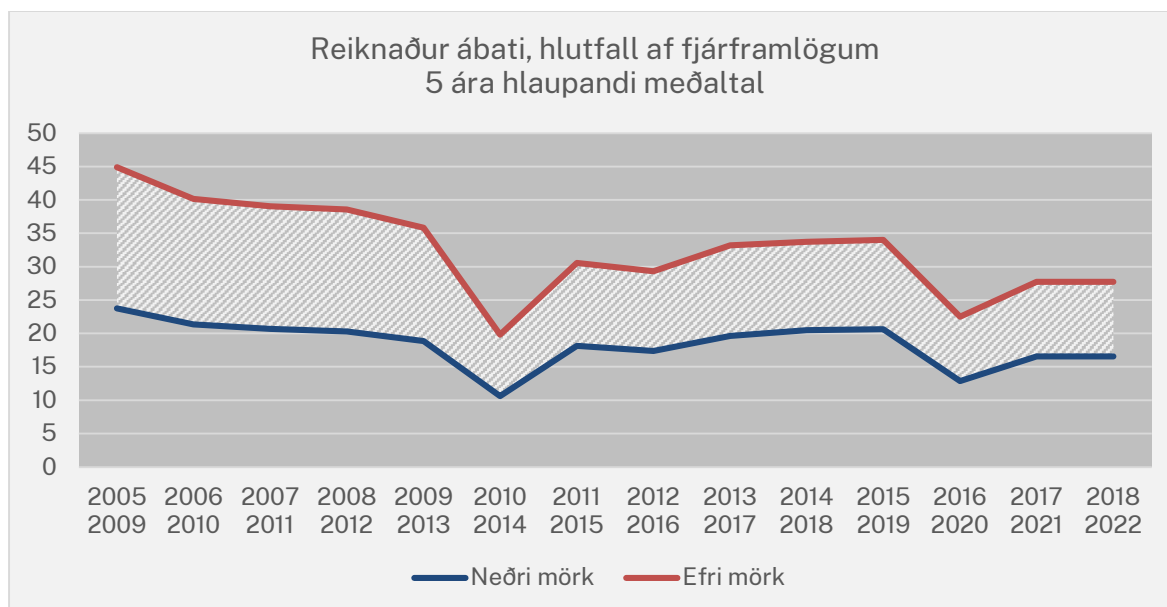
Tafla 3: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins á hverju 5 ára tímabili, frá 2005-2009 til 2018-2022, meðaltal á ársgrundvelli. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.

Tímabil	Reiknaður ábati (meðaltal á ársgrundvelli)	Reiknaður ábati Hlutfall af VLF	Reiknaður ábati Hlutfall af fjárframlögum
2005-2009	9,8 - 18,6 ma.kr.	0,38% - 0,71%	24 - 45
2006-2010	9,9 - 18,6 ma.kr.	0,37% - 0,70%	21 - 40
2007-2011	9,9 - 18,7 ma.kr.	0,37% - 0,71%	21 - 39
2008-2012	9,7 - 18,4 ma.kr.	0,37% - 0,71%	20 - 39
2009-2013	8,8 - 16,7 ma.kr.	0,34% - 0,65%	19 - 36
2010-2014	5,0 - 9,3 ma.kr.	0,19% - 0,36%	11 - 20
2011-2015	8,7 - 14,7 ma.kr.	0,33% - 0,55%	18 - 31
2012-2016	8,7 - 14,7 ma.kr.	0,31% - 0,53%	17 - 29
2013-2017	10,3 - 17,5 ma.kr.	0,35% - 0,60%	20 - 33
2014-2018	11,2 - 18,5 ma.kr.	0,36% - 0,60%	20 - 34
2015-2019	11,6 - 19,2 ma.kr.	0,36% - 0,59%	21 - 34
2016-2020	7,5 - 13,1 ma.kr.	0,23% - 0,39%	13 - 22
2017-2021	9,8 - 16,4 ma.kr.	0,29% - 0,48%	17 - 28
2018-2022	9,7 - 16,3 ma.kr.	0,28% - 0,46%	17 - 28
2005-2022	9,1 - 16,0 ma.kr.	0,31% - 0,55%	18 - 32

98. Á myndum 3 og 4 má svo sjá 5 ára hlaupandi meðaltal reiknaðs ábata sem hlutfall af vergri landsframleiðslu annars vegar og sem hlutfall af fjárframlögum hins vegar.



Mynd 3: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, 5 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2009 til 2018-2022.



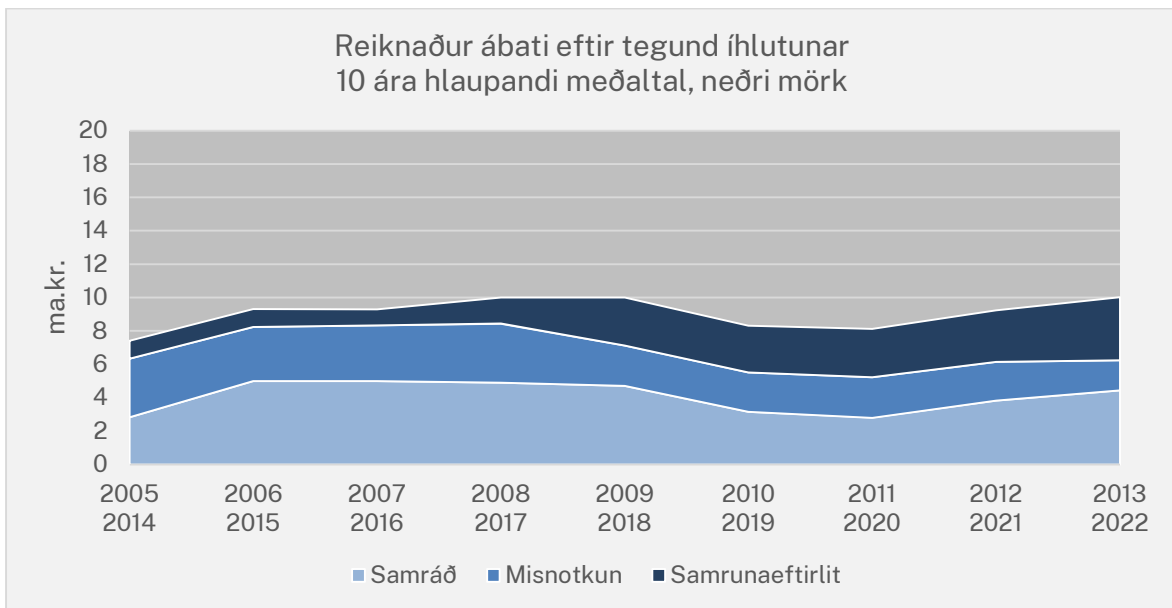
Mynd 4: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins sem hlutfall af fjárframlögum ríkisins til Samkeppniseftirlitsins, 5 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2009 til 2018-2022.

99. Á síðastliðnum 5 árum, 2018-2022, hefur reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins numið um 17-28-földum fjárframlögum ríkisins til stofnunarinnar eða 0,28-0,46% af vergri landsframleiðslu. Ábatinn hefur numið 9,7-16,3 ma.kr. á ári hverju að meðaltali.
100. 5 ára meðaltal reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins var lægst á tímabilinu 2010-2014. Þá nam reiknaður ábati um 11-20-földum fjárframlögum ríkisins til stofnunarinnar, 0,19-0,36% af vergri landsframleiðslu eða um 5,0-9,3 ma.kr. á ári hverju að meðaltali.
101. 5 ára meðaltal reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins var hæst á tímabilinu 2005-2009. Þá nam reiknaður ábati um 24-45-földum fjárframlögum ríkisins til stofnunarinnar, 0,38-0,71% af vergri landsframleiðslu eða um 9,8-18,6 ma.kr. á ári hverju að meðaltali.

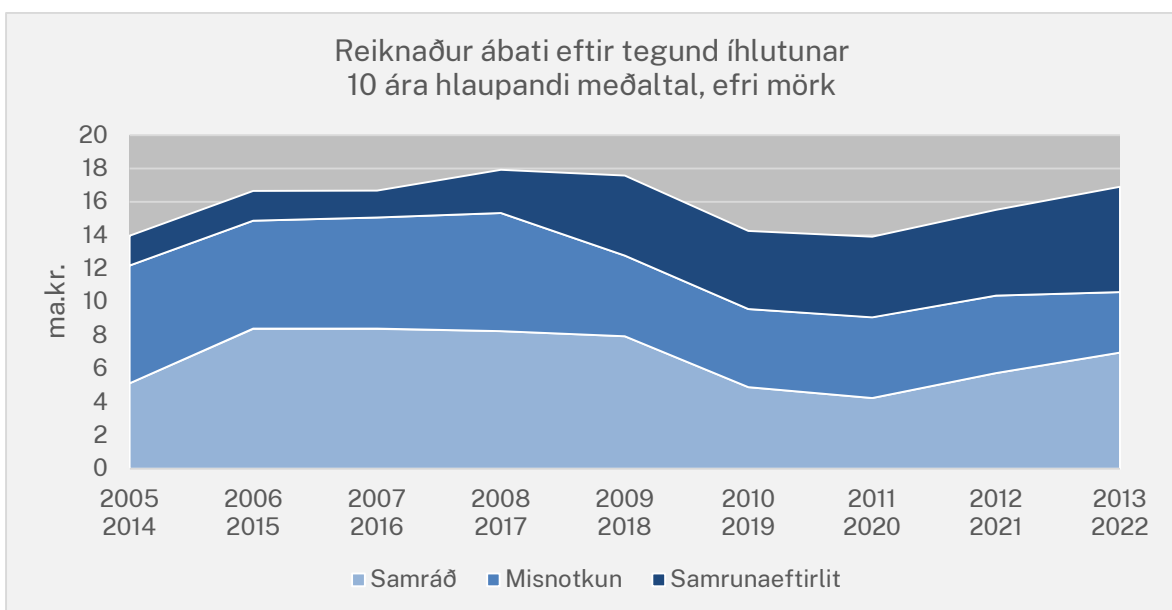


5. Reiknaður ábati vegna samrunaefirlits hefur aukist á undanförunum árum en minnkað vegna íhlutana í tengslum við samráð fyrirtækja og misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu

102. Á myndum 5 og 6 má sjá 10 ára hlaupandi meðaltal reiknaðs ábata, sundurgreint eftir því hvort um er að ræða íhlutun vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða samrunaefirlits. Á mynd 5 er miðað við neðri mörk reiknaðs ábata og á mynd 6 er miðað við efri mörk. Birtar eru niðurstöður frá fyrsta 10 ára tímabilinu sem Samkeppniseftirlitið starfaði, 2005-2014, allt fram til síðastliðinna 10 ára, 2013-2022. Reiknaður ábati er birtur sem fjárhæð í milljörðum króna á verðlagi ársins 2022. Myndirnar byggja á gögnum úr töflu 4 sem finna má í viðauka.



Mynd 5: Neðri mörk reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, skipting eftir tegund íhlutunar. 10 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2014 til 2013-2022. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.



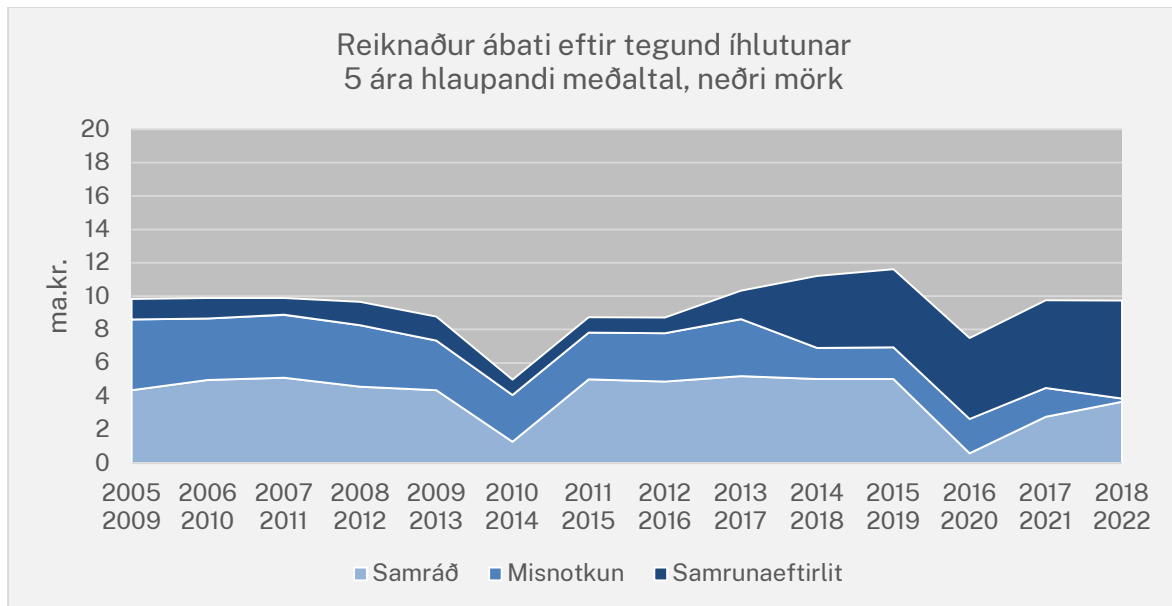
Mynd 6: Efri mörk reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, skipting eftir tegund íhlutunar. 10 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2014 til 2013-2022. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.



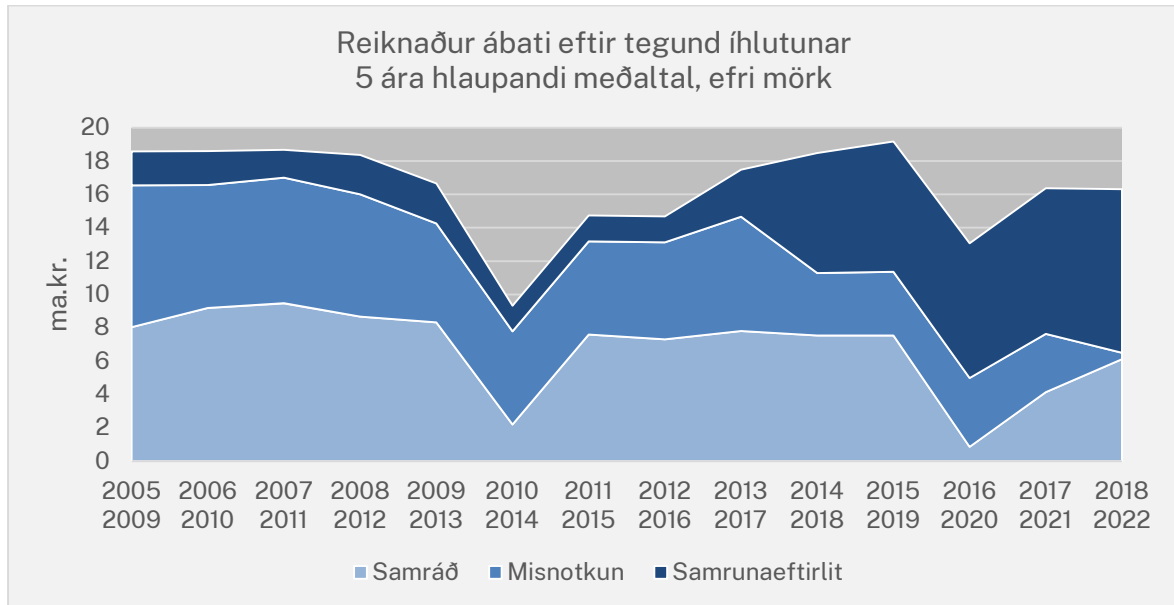
103. Stærstur hluti reiknaðs ábata kemur til vegna íhlutunar vegna samráðsbrota, en vægi þeirra hefur minnkað á undanförunum árum. Reiknaður ábati vegna samráðsmála nam 4,4-7,0 ma.kr. á ári að meðaltali á tímabilinu 2013-2022. Reiknaður ábati vegna samráðsmála var hæstur á tímabilunum 2006-2015 og 2007-2016, 5,0-8,4 ma.kr., en lægstur á tímabilinu 2011-2020, 2,8-4,2 ma.kr. á ári að meðaltali.
104. Á undanförunum árum hefur vægi samrunaefirlits aukist í reiknuðum ábata. Reiknaður ábati vegna samrunaefirlits nam 3,8-6,3 ma.kr. á ári að meðaltali á tímabilinu 2013-2022. Þetta vægi hefur verið nokkuð stöðugt frá tímabilinu 2009-2018, en á fyrstu þremur tímabilunum voru neðri mörk um 1,0 ma.kr. og efri mörk innan við 2,0 ma.kr.

6. Yfir helmingur reiknaðs ábata 2018-2022 er vegna samrunaefirlits

105. Á myndum 7 og 8 má sjá 5 ára hlaupandi meðaltal reiknaðs ábata, sundurgreint eftir því hvort um er að ræða íhlutun vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða samrunaefirlits. Á mynd 7 er miðað við neðri mörk reiknaðs ábata og á mynd 8 er miðað við efri mörk. Birtar eru niðurstöður frá fyrsta 5 ára tímabilinu sem Samkeppniseftirlitið starfaði, 2005-2009, allt fram til síðastliðinna 5 ára, 2018-2022. Reiknaður ábati er birtur sem fjárhæð í milljörðum króna á verðlagi ársins 2022. Myndirnar byggja á gögnum úr töflu 5 sem finna má í viðauka.



Mynd 7: Neðri mörk reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, skipting eftir tegund íhlutunar. 5 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2009 til 2018-2022. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.



Mynd 8: Neðri mörk reiknaðs ábata vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, skipting eftir tegund íhlutunar. 5 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2009 til 2018-2022. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.

106. Þegar skipting ábata eftir tegund íhlutana er skoðuð sem 5 ára hlaupandi meðaltal dregst upp álíka mynd og þegar litið er til 10 ára hlaupandi meðaltals. Sveiflurnar eru þó meiri á milli ára, enda inniheldur hvert tímabil færri íhlutanir og hver íhlutun vegur þar með meira.
107. Stærstur hluti reiknaðs ábata kemur alla jafna til vegna íhlutunar vegna samráðsbrota, en stærð ábatans sveiflast nokkuð. Endurspeglar þetta þá staðreynd að rannsóknir samráðsbrota eru jafnan tímafrekar og því koma tímabil þar sem rannsókn fárra samráðsmála er lokið. Vægi reiknaðs ábata vegna íhlutunar í samráðsmál minnkar yfir tíma, bæði að umfangi og sem hlutfall af reiknuðum heildarábata. Á nýjasta tímabilinu, 2018-2022, nam reiknaður ábati 3,7-6,1 ma.kr. á ári að meðaltali. Reiknaður ábati vegna samráðsmála var hæstur á tímabilinu 2013-2017, 5,2-7,8 ma.kr., en lægstur á tímabilinu 2016-2020, 0,6-0,9 ma.kr. á ári að meðaltali.
108. Vægi reiknaðs ábata vegna samrunaeftirlits jókst talsvert á milli tímabilanna 2014-2018 og 2015-2019. Fram að því höfðu efri mörk reiknaðs ábata vegna samrunaeftirlits mest farið upp í 2,8 ma.kr. á ári að meðaltali, en síðan þá hafa neðri mörkin verið talsvert ofar, a.m.k. 4,3 ma.kr. Reiknaður ábati vegna samrunaeftirlits var hæstur á nýjasta tímabilinu, 2018-2022, 5,9-9,8 ma.kr. á ári að meðaltali.
109. Vægi reiknaðs ábata vegna íhlutunar í mál er varða misnotkun á markaðsráðandi stöðu var tiltölulega stöðugt framan af en hefur minnkað umtalsvert á undanförunum árum. Á tímabilinu 2018-2022 nam reiknaður ábati vegna misnotkunarmála um 0,2-0,4 ma.kr. á ári að meðaltali.



VI. Töfluviðauki

Tafla 4: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, sundurgreindur eftir því hvort um er að ræða íhlutun vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða samkeppnishamlandi samruna. 10 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2014 til 2013-2022. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.

Tímabil	Meðaltal á ársgrundvelli			
	Samráð	Misnotkun á markaðsráðandi stöðu	Samrunaeftirlit	Reiknaður ábati alls
2005-2014	2,8 - 5,1 ma.kr.	3,5 - 7,0 ma.kr.	1,1 - 1,8 ma.kr.	7,4 - 14,0 ma.kr.
2006-2015	5,0 - 8,4 ma.kr.	3,2 - 6,5 ma.kr.	1,1 - 1,8 ma.kr.	9,3 - 16,7 ma.kr.
2007-2016	5,0 - 8,4 ma.kr.	3,3 - 6,7 ma.kr.	1,0 - 1,6 ma.kr.	9,3 - 16,7 ma.kr.
2008-2017	4,9 - 8,2 ma.kr.	3,5 - 7,1 ma.kr.	1,6 - 2,6 ma.kr.	10,0 - 17,9 ma.kr.
2009-2018	4,7 - 7,9 ma.kr.	2,4 - 4,8 ma.kr.	2,9 - 4,8 ma.kr.	10,0 - 17,6 ma.kr.
2010-2019	3,2 - 4,9 ma.kr.	2,3 - 4,7 ma.kr.	2,8 - 4,7 ma.kr.	8,3 - 14,3 ma.kr.
2011-2020	2,8 - 4,2 ma.kr.	2,4 - 4,8 ma.kr.	2,9 - 4,8 ma.kr.	8,1 - 13,9 ma.kr.
2012-2021	3,8 - 5,7 ma.kr.	2,3 - 4,6 ma.kr.	3,1 - 5,1 ma.kr.	9,2 - 15,5 ma.kr.
2013-2022	4,4 - 7,0 ma.kr.	1,8 - 3,6 ma.kr.	3,8 - 6,3 ma.kr.	10,0 - 16,9 ma.kr.
2005-2022	4,0 - 6,6 ma.kr.	2,5 - 5,1 ma.kr.	2,6 - 4,3 ma.kr.	9,1 - 16,0 ma.kr.

Tafla 5: Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins, sundurgreindur eftir því hvort um er að ræða íhlutun vegna samráðs, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða samkeppnishamlandi samruna. 5 ára hlaupandi meðaltal frá 2005-2009 til 2018-2022. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2022.

Tímabil	Meðaltal á ársgrundvelli			
	Samráð	Misnotkun á markaðsráðandi stöðu	Samrunaeftirlit	Reiknaður ábati alls
2005-2009	4,4 - 8,0 ma.kr.	4,3 - 8,5 ma.kr.	1,2 - 2,0 ma.kr.	9,8 - 18,6 ma.kr.
2006-2010	5,0 - 9,2 ma.kr.	3,7 - 7,4 ma.kr.	1,2 - 2,0 ma.kr.	9,9 - 18,6 ma.kr.
2007-2011	5,1 - 9,5 ma.kr.	3,8 - 7,5 ma.kr.	1,0 - 1,7 ma.kr.	9,9 - 18,7 ma.kr.
2008-2012	4,6 - 8,7 ma.kr.	3,7 - 7,3 ma.kr.	1,4 - 2,4 ma.kr.	9,7 - 18,4 ma.kr.
2009-2013	4,4 - 8,3 ma.kr.	3,0 - 5,9 ma.kr.	1,4 - 2,4 ma.kr.	8,8 - 16,7 ma.kr.
2010-2014	1,3 - 2,2 ma.kr.	2,8 - 5,6 ma.kr.	0,9 - 1,5 ma.kr.	5,0 - 9,3 ma.kr.
2011-2015	5,0 - 7,6 ma.kr.	2,8 - 5,6 ma.kr.	0,9 - 1,6 ma.kr.	8,7 - 14,7 ma.kr.
2012-2016	4,9 - 7,3 ma.kr.	2,9 - 5,8 ma.kr.	0,9 - 1,6 ma.kr.	8,7 - 14,7 ma.kr.
2013-2017	5,2 - 7,8 ma.kr.	3,4 - 6,8 ma.kr.	1,7 - 2,8 ma.kr.	10,3 - 17,5 ma.kr.
2014-2018	5,0 - 7,5 ma.kr.	1,9 - 3,7 ma.kr.	4,3 - 7,2 ma.kr.	11,2 - 18,5 ma.kr.
2015-2019	5,0 - 7,5 ma.kr.	1,9 - 3,8 ma.kr.	4,7 - 7,8 ma.kr.	11,6 - 19,2 ma.kr.
2016-2020	0,6 - 0,9 ma.kr.	2,1 - 4,1 ma.kr.	4,8 - 8,1 ma.kr.	7,5 - 13,1 ma.kr.
2017-2021	2,8 - 4,1 ma.kr.	1,7 - 3,5 ma.kr.	5,2 - 8,7 ma.kr.	9,8 - 16,4 ma.kr.
2018-2022	3,7 - 6,1 ma.kr.	0,2 - 0,4 ma.kr.	5,9 - 9,8 ma.kr.	9,7 - 16,3 ma.kr.
2005-2022	4,0 - 6,6 ma.kr.	2,5 - 5,1 ma.kr.	2,6 - 4,3 ma.kr.	9,1 - 16,0 ma.kr.