

Áherslur Samkeppniseftirlitsins 2025-2027

1. Samandregnar áherslur

1. Samkeppniseftirlitið hefur mótað helstu áherslur í starfsemi sinni á árunum 2025-2027. Í eftirfarandi töflu eru áherslur á helstu verkefnasviðum reifaðar. Í næstu köflum er fjallað nánar um áherslurnar og þær skýrðar.

Áherslur í eftirliti:

1	Bann við samkeppnishömlum	Málsgr.
1.1	Efling samkeppni í flutningum, m.a. með því að jafna aðgang að innviðum.	16-18
1.2	Fjármálamarkaðir búi við sterkara aðhald í framtíðinni.	19-20
1.3	Unnið gegn samkeppnishindrunum á matvörumörkuðum.	21-23
1.4	Virk samkeppni á raforkumörkuðum flýti fyrir framþróun og stuðli að raforkuöryggi.	24-26
1.5	Fjarskipti byggi á aukinni samkeppni í smásölu, heildsölu og innviðastarfssemi.	27
1.6	Vinna gegn samkeppnishindrunum sem beinast að smærri brautryðjendum á ýmsum mikilvægum mörkuðum.	42-43
1.7	Hafa auga með áhrifum samkeppnishindrana og samþjöppunar á hag launafólks.	11
2	Samþjöppun og samrunar – Stjórnunar- og eignatengsl	
2.1	Samþjöppun á mikilvægum neytendamörkuðum hindri ekki samkeppni.	Kaflí 3.2
2.2	Fylgjast vel með uppkaupum stærri fyrirtækja á minni keppinautum.	43
2.3	Þátttaka lífeyrissjóða í íslenskum atvinnurekstri hindri ekki samkeppni.	35
2.4	Varpað ljósi á stjórnunar- og eignatengsl þ. á m. í sjávarútvegi.	36
2.5	Samkeppni greiði fyrir erlendra fjárfestingu með opnun markaða.	38
3	Opinberar samkeppnishindranir og þátttaka hins opinbera í atvinnulífi	
3.1	Útboð verði nýtt með markvissari hætti til þess að hið opinbera fái betri vörur og þjónustu á hagkvæmari kjörum, og efli samhliða samkeppni á mörkuðum.	29
3.2	Hvatar samkeppni nýttir til að auka jafnan aðgang almennings að skilvirkri heilbrigðisþjónustu.	30
3.3	Stjórnvöld vinni gegn hvers konar samráði í útboðsgerð.	31
3.5	Talað fyrir samkeppnismati á vettvangi stjórnvalda.	13 og 32
3.4	Eftirfylgni vegna samkeppnismats OECD á regluverki í ferðaþjónustu og byggingamarkaði, þ. á m. í því skyni að bæta aðstæður á húsnæðismarkaði.	33
4	Aðstæður á samkeppnismörkuðum - Markaðsrannsóknir	
4.2	Hugað að markaðsrannsókn á mörkuðum þar sem aðgangshindranir eru miklar, án þess að brot starfandi fyrirtækja séu augljós.	Kaflí 3.2
4.1	Brugðist við áskorunum af völdum tækninýjunga og gervigreindar.	39-41



5	Aukin þekking á samkeppnisreglum	
5.1	Efla reglubundna miðlun upplýsinga um samkeppnismál á heimasíðu, samfélagsmiðlum, með útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasíðum o.fl.	46
5.2	Stuðla að aukinni þekkingu stjórnenda fyrirtækja á samkeppnislögum, þ. á m. í ýmsum greinum þar sem ætla má að þekking á samkeppnisrétti sé lítil.	44
5.3	Efla þekkingu almennings á samkeppnislögum.	45
5.4	Nýta viðhorfskannanir til að mæla afstöðu til samkeppnismála og þekkingu á samkeppnislögum.	44-45

Innri ferli – gæði og yfirsýn

6	Málsmeðferð – skilvirkni og árangur	
6.1	Markvisst verklag og aukin skilvirkni innra skipulags.	47
6.2	Endurskoðun á reglum um málsmeðferð og verklagi, með hliðsjón af lagabreytingum, stjórnsluúttekt og fenginni reynslu.	48
6.3	Endurskoðun á umgjörð við ákvörðun sekta, þ. á m. vægðarreglum, með hliðsjón af lagabreytingum og fenginni reynslu.	49
6.4	Stuðla að því að framsetning ákvarðana skapi aukið gegnsæi er varðar samkeppnishindranir og viðbrögð við þeim.	46
6.5	Hrinda í framkvæmd tillögum Ríkisendurskoðunar í stjórnsluúttekt, að því marki sem fjárheimildir leyfa.	50-52
7	Tæknilausnir og upplýsingakerfi	
7.1	Innleiða stafræna samskiptagátt.	48
7.2	Móta tæknilausnir við kerfisbundið eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.	48
8	Samstarf við lykilstofnanir	
8.1	Styrkja áfram samstarf við aðrar stofnanir.	53

Mannauður

9	Styrking mannauðs	
9.1	Efla mannauðsumgjörð eftirlitsins.	54
9.2	Efla fræðatengsl.	55
9.3	Vinna gegn óhóflegu álagi.	56-57

Fjármál

10	Eftirlitinu gert kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu	
10.1	Samkeppniseftirlitinu verði gert kleift að fjölga ársverkum sem það hefur til ráðstöfunar í því skyni að það geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti.	6. kafli



2. Grundvöllur og markmið áherslna

2. Það er lögbundið hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins að móta áherslur í starfi stofnunarinnar. Hún gerir það með aðstoð forstjóra og starfsfólks stofnunarinnar og byggir á upplýsingum m.a. frá sérfræðingum annarra stofnana, atvinnulífi, neytendum og fræðasamfélagi.¹
3. Áherslurnar eru leiðbeinandi við ákvarðanatöku um forgangs röðun verkefna og aðgerða í starfi stofnunarinnar. Forstjóri setur fram verkefnaáætlun og mælikvarða sem lagðir eru til grundvallar við mat á því hvernig til tekst að framfylgja áherslunum og kynnir framvindu verkefna reglulega fyrir stjórn.
4. Enn fremur taka áherslurnar mið af stefnumótun í fjármálaáætlun á hverjum tíma, en þar eru sett fram markmið og aðgerðir sem snúa að reglulegu starfi eftirlitsins sem og sérstökum verkefnum á hverjum tíma. Sjá nánar greinargerð um stefnumótun ríkisaðila, sbr. fylgiskjal með áherslunum.²
5. Við mótun áherslna er horft til reynslu liðinna ára, aðstæðna á mörkuðum og áskorana sem fram undan eru. Þá er einnig horft til þróunar lagaumhverfis samkeppnismála hér á landi, alþjóðlegra skuldbindinga og áherslna á sviði samkeppnismála innan EES og í öðrum ríkjum, eftir því sem við á.
6. Áherslurnar taka mið af markmiðum samkeppnislaga og stefnumiðum sem Samkeppniseftirlitið byggir á, sbr. þessa skýringarmynd.

MARKMIÐ SAMKEPPNISLAGA 1. gr. samkeppnislaga	STEFNUMIÐ SAMKEPPNISEFTIRLITSINS SE stuðlar að virkri samkeppni almenningi til hagsbóta
— “ — Að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslupátta samfélagsins — ” —	VERKEFNI /AFRAKSTUR Úrlausnir byggja á fagmennsku og áráðni Samkeppnishæfni viðskiptalífs og SE Öflug upplýsingamiðlun
Markmiði þessu skal ná með því að: • Vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkum á frelsi í atvinnurekstri. • Vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum. • Auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila á markaðnum. • Stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.	INNRI FERLI Vel rökstuddar niðurstöður Skilvirkur/eðlilegur málshraði Markviss verkefnastjórnun Yfirsýn yfir markaði og verkefni
	MANNAUÐUR Öflug starfsþróun Hvetjandi starfsandi Samkeppnishæf starfskjör
	FJÁRMÁL Fjárframlög styðji við markmið SE Samræmi milli fjárveitinga og útgjalda

¹ Þann 18. október 2024 hélt stjórn Samkeppniseftirlitsins fund þar sem boðið var fulltrúum hagsmunasamtaka á vettvangi atvinnulífs og neytenda, ásamt fræðimönnum. Þá komu fulltrúar ASÍ á fund stjórnar þann 15. nóvember. Þessi samtöl voru liður í því að afla sjónarmiða og upplýsinga um efnahagshorfur og áskoranir framundan. Þá tekur Samkeppniseftirlitið þátt í öflugum samstarfi samkeppnisyfirvalda á norrænum, evrópskum og alþjóðlegum vettvangi, sem nýtist við mótun áherslna.

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



3. Áherslur í eftirliti – verkefni og afrakstur

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

3.1. Efnahagshorfur og áskoranir

8. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) gerir ráð fyrir að hagkerfi heimsins vaxi um rúm 3% í ár og að vöxturinn verði svipaður á næsta ári, en þó nokkru minni í flestum viðskiptalöndum Íslands, eða um 1-1,6%.³ Þá er gert ráð fyrir að verðbólga hjaðni áfram og verði í kringum 2% í helstu viðskiptalöndum. Samkvæmt greiningu OECD gætir áhrifa verðhækkana enn á ýmsum sviðum, þar á meðal í þjónustu.
9. Samkvæmt nýútkominni þjóðhagsspá Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir auknum hagvexti hér á landi, en áætlað er að hann verði um 2,4% árið 2025 og fari heldur vaxandi á næstu þremur árum, samanborið við áætlaða 0,1% aukningu landsframleiðslu á þessu ári. Þá er gert ráð fyrir lækkandi verðbólgu hér á landi, þ.e. að hún verði 3,8% á næsta ári og 2,7% á árinu 2026, en útlit er fyrir að hún verði um 5,9% að meðaltali í ár (2024).
10. Framangreindar spár eru háðar talsverðri óvissu, meðal annars vegna nýafstaðinna kosninga í Bandaríkjunum, en nýkjörnir valdhafar þar í landi hafa boðað verulegar tollahækkanir á innflutningi. Gangi þau áform eftir kunna þau að hafa talsverð áhrif á efnahagsþróun næstu ára, bæði á heimsvísu sem og hér á landi. Þegar hagkerfið kólnar og fyrirtæki standa frammi fyrir versnandi aðstæðum þurfa samkeppnisyfirvöld ávallt að hafa vakandi auga með þrýstingi á vaxandi samþjöppun eða vísbendingum um ólögmæta háttsemi fyrirtækja sem þessu kann að fylgja.
11. Flest ríki heims hafa dregið þann lærdóm af efnahagsaðstæðum síðustu missera að tryggja beri virkari samkeppni á fjölbreyttum sviðum atvinnulífs. Það sé til lengri tíma til þess fallið að stuðla að heilbrigðu og stöðugu efnahagslífi þjóða. Víðast hvar í heiminum eru samkeppnisyfirvöld áfram að huga að áhrifum netviðskipta, tækniþróunar og gervigreindar á samkeppni. Slík þróun getur opnað markaði og skapað ný tækifæri, en getur líka aukið hættu á samkeppnishamlandi verðlagningu, samráði eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Jafnframt fylgjast samkeppnisyfirvöld í vaxandi mæli með áhrifum samkeppnishindrana á launafólk og vinnumarkað.
12. Í tengslum við þá þróun atvinnulífsins sem þjóðir heims standa frammi fyrir er brýnt að stjórnvöld kappkosti að draga úr aðgangshindrunum inn á markaði og skapa þannig aðstæður fyrir ný fyrirtæki og nýjar lausnir að skjóta rótum. Með því er búinn til jarðvegur fyrir þá nýsköpun sem tryggja mun samkeppnishæfni til framtíðar.
13. Það er því áfram brýnt að stjórnvöld hér á landi hugi að leiðum til þess að virkja samkeppni í þágu efnahagslífs og almannahagsmuna. Þetta geta stjórnvöld gert með því að draga úr samkeppnishindrunum sem tengjast löggjöf, reglusetningu og öðrum ráðstöfunum. Hafa ber í huga, í samhengi við efnahagsþróun síðustu ára, að samkeppni á mörkuðum skapar aðhald í verðlagningu á vöru og þjónustu og vinnur gegn því að fyrirtæki verji fyrri verðhækkanir. Á það líka við þegar breytingar verða á fyrirkomulagi innheimtu á opinberum gjöldum, sbr. t.d. breytingar á gjaldtöku á bifreiðar sem nú standa yfir.
14. Einnig er mikilvægt að stjórnvöld hugi að þessu í allri mótun á umgjörð samkeppnisreglna. Hér á landi er til staðar eftirlit sem einbeitir sér að kjarnaverkefnum sem einvörðungu varða úrlausn samkeppnismála og lýtur því aðhaldi sem felst í beitingu á samkeppnisreglum EES-samningsins og úrlausnum áfrýjunarnefndar samkeppnismála og dómstóla. Þaulreynd umgjörð er því um beitingu samkeppnislaga hér á landi. Á hinn bóginn hefur íslensk löggjöf ekki fylgt þeirri þróun í átt til styrkingar sem átt hefur sér stað í Evrópu. Þannig

³ https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-interim-report-september-2024_1517c196-en.html



hafa tilskipanir Evrópusambandsins um skaðabætur til tjónþola í samkeppnismálum og um styrkingu samkeppniseftirlits ekki verið innleiddar hér á landi.⁴

3.2. Samkeppni á mörkuðum

15. Starfsemi Samkeppniseftirlitsins tekur til allra markaða íslensks atvinnulífs. Við forgangsöðun verkefna horfir eftirlitið til mikilvægis markaða fyrir almenning og atvinnulífið, alvarleika mögulegra samkeppnishindrana, mótun samkeppnisréttarins og annarra lagalegra og hagrænna atriða. Eftirfarandi markaðir eru á meðal þeirra sem Samkeppniseftirlitið mun leggja áherslu á næstu misseri, en einnig verður hugað að starfsemi á öðrum mörkuðum.

Flutningamarkaðir

16. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið fylgi eftir aðgerðum til þess að efla samkeppni á flutningamarkaði. Með ákvörðun [nr. 33/2023](#), *Brot Samskipa gegn banni við ólögmætu samráði*, var upplýst um alvarlegt samráð á flutningamarkaði, en Eimskip gerði sátt við eftirlitið um lyktir málsins sumarið 2021. Á grundvelli framangreinds hvíla á fyrirtækjunum skilyrði sem ætlað er að tryggja að öllu ólögmætu samráði fyrirtækjanna ljúki.
17. Samhliða birti Samkeppniseftirlitið álit [nr. 1/2023](#), *Samkeppnishindranir á flutningamarkaði*, þar sem tilmælum var beint til stjórnvalda, sveitarfélaga og Faxaflóahafna og mælt til þess að ráðist verði í aðgerðir til þess að auðvelda samkeppni í sjóflutningum til landsins, greiða fyrir samkeppni í landflutningum og hafa gætur á nýrri gjaldtöku á flutningamarkaði.
18. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi svigrúm til þess að fylgja framangreindu eftir af festu.

Fjármálamarkaðir

19. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi vakandi auga með samkeppni á fjármálamörkuðum. Á síðustu árum hafa orðið miklar breytingar á því hvernig fjármálafyrirtæki bjóða þjónustu sína, en áfram gætir tortryggni viðskiptavina þegar kemur að verðlagningu þjónustu, hvort sem er á banka- eða tryggingamarkaði. Mikilvægt er að þessi starfsemi búi við sterkara samkeppnislegt aðhald í framtíðinni.
20. Í því sambandi þarf í fyrsta lagi að tryggja með öllum ráðum að starfsemi banka og tryggingafélaga fari ávallt að samkeppnislögum. Í öðru lagi er mikilvægt að leitað sé leiða til að opna fjármálamarkaði fyrir nýrri samkeppni og skapa með því aðstæður fyrir betri kjör, bættu þjónustu og nýjungar. Í þriðja lagi er mikilvægt að fylgjast vel með allri samþjöppun á markaði og standa með því vörð um sjálfstæði smærri fyrirtækja sem eru til þess fallin að veita samkeppnislegt aðhald. Í fjórða lagi þarf að styrkja aðhald viðskiptavina með bönkunum, m.a. með því að gera þeim auðveldara að skipta um þjónustuaðila.⁵

Dagvörumarkaðir - matvara

21. Á síðustu árum hafa orðið talsverðar breytingar á þeim fyrirtækjum sem annast sölu, framleiðslu og innflutning á dagvöru eða matvöru. Á smásölustigi hafa matvöruverslanir sameinast smásölufyrirtækjum á öðrum sviðum, einkum á vettvangi eldsneytis og lyfja. Samhliða hefur orðið talsverð samþjöppun á meðal birgja, þ.e. á ýmsum sviðum innlendar framleiðslu og innflutnings.
22. Þá hafa samkeppnislög verið tekin úr sambandi að verulegu leyti að því er varðar framleiðslu kjöt- og mjólkurvara. Með lögum nr. 30/2024 um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 voru kjötafurðastöðvar

⁴ Tilskipun nr. 104/2014 (Damages Directive) og tilskipun nr. 1/2019, to empower the competition authorities of the Member States to be more effective (ECN+).

⁵ Í pistli [nr. 4/2023](#) er að finna nýlegt yfirlit yfir helstu aðgerðir og áherslur Samkeppniseftirlitsins á bankamarkaði.



undanþegnar samkeppnislögum, án tillits til eignarhalds þeirra og langt umfram það sem þekkist í nágrannalöndum. Ekki voru reistar varnir fyrir bændur eða neytendur sem komið geta í stað samkeppnisreglna. Í umfjöllun sinni hefur Samkeppniseftirlitið bent á að þessar breytingar séu til þess fallnar að skaða bæði neytendur og bændur.⁶

23. Ljóst er af þessu að hendur Samkeppniseftirlitsins eru bundnar þegar kemur að mikilvægum hluta matvörumarkaðar. Það breytir ekki því að Samkeppniseftirlitið þarf að hafa svigrúm til þess að fylgjast með þróuninni, fylgjast náið með samkeppni á dagvörumarkaði og beita samkeppnislögum á þeim sviðum þar sem það er heimilt.

Orkumarkaðir

24. Á næstu árum og áratugum þurfa þjóðir heims að grípa til margvíslegra aðgerða til að draga úr hlýnun jarðar og vinna gegn þeim áhrifum sem hlýnunin hefur á umhverfi og samfélög. Fjárfesta þarf í nýjum og umhverfisvænum orkugjöfum og byggja upp og endurnýja flutninga- og dreifikerfi raforku og annarra orkugjafa.
25. Á sama tíma hefur eftirspurn eftir raforku aukist og á næstu árum er hætt á að raforkuskortur geti staðið fyrirtækjum og neytendum fyrir þrifum.
26. Við frekari mótun á umgjörð raforkumarkaðar er brýnt að stjórnvöld skapi eftir föngum nýja hvata til samkeppni og dragi úr aðgangshindrunum. Jafnframt sé þess gætt að rótgrónum fyrirtækjum sé ekki ívilnað á kostnað fyrirtækja sem freista þess að skapa sér sess á markaðnum og auka með því samkeppni.

Fjarskiptamarkaðir

27. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum rannsakað og leitt til lykta mörg mál er varða samkeppnisaðstæður á fjarskiptamörkuðum. Samhliða hafa orðið nokkrar breytingar á uppbyggingu markaðarins, ekki síst við sölu Símans á Mílu til Ardian. Á síðustu misserum hefur reynt talsvert á framkvæmd skilyrða sem fjarskiptafyrirtæki hafa skuldbundið sig í eldri málum til þess að fylgja. Jafnframt hefur verið kallað eftir endurskoðun sumra þessara skilyrða, vegna breyttra aðstæðna að mati viðkomandi aðila. Samkeppni í fjarskiptum, í smásölu, heildsölu og innviðastarfsemi mun áfram hafa mikla þýðingu fyrir almenning og fyrirtæki, sem og samkeppnisstöðu einstakra byggðarlaga og þjóðarinnar í heild.

3.3. Aðstæður þvert á markaði

28. Samkeppniseftirlitið leggur jafnframt áherslu á ýmis kjarnaatriði sem skipta máli fyrir samkeppni á Íslandi. Þar á meðal má nefna eftirfarandi:

Opinberar hindranir, opnun markaða, reglubyrði og samkeppnismat

29. Stjórnvöld á öllum sviðum atvinnulífs geta skipt miklu máli við eflingu samkeppni. Þótt samkeppni verði ekki við komið með góðu móti á ýmsum sviðum, s.s. við uppbyggingu sumra innviða, er engu að síður mikilvægt að nýta krafta samkeppninnar, annars vegar til þess að draga úr kostnaði og hins vegar til þess að fólk og fyrirtæki fái sem besta þjónustu á sem lægstu verði. Þannig er hægt að skapa samkeppnislegt aðhald á mörkuðum þar sem keppinautur er ekki til að dreifa eða frjálstri samkeppni ekki við komið. Þessu má ná fram með því að beita vönduðum útboðum og skapa svigrúm fyrir samkeppni á afmörkuðum sviðum.

⁶ Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur þann 18. nóvember 2024 var komist að þeirri niðurstöðu að undanþágur frá samkeppnislögum, sem heimila kjötafurðastöðvum að sameinast og hafa tiltekið samráð sín á milli, stríði gegn stjórnskipunarlögum og hafi því ekki lagagildi. Samkeppniseftirlitið er með til athugunar hvernig bregðast skuli við dóminum. Um áhrif lagabreytinganna, sjá m.a. umsögn [nr. 7/2024](#), *Sjóarmið Samkeppniseftirlitsins vegna erindis ESA til matvælaráðuneytis*.



30. Sömu sögu má segja um uppbyggingu og framþróun heilbrigðisþjónustu. Mikilvægt er að stutt sé við samfélagsleg markmið um jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu með því að nýta hvata samkeppninnar á sem flestum sviðum. Með því er stuðlað að betri þjónustu á hagstæðara verði.
31. Sömuleiðis er mjög mikilvægt, þegar útboðum er beitt, að vinna gegn hvers konar samráði í tilboðsgerð (e. bid rigging), en slíkt samráð er á meðal algengustu samkeppnislagaþrota víða erlendis. Hér á landi er fátítt að Samkeppniseftirlitinu berist ábendingar um slík brot frá opinberum tilboðsgjöfum. Mikilvægt er að skapa eftirlitinu svigrúm til þess að efla eftirlit með þessu, m.a. með nýtingu tölfraðigreininga og gervigreindar.
32. Ástæða er til þess að vinna áfram að þróun samkeppnismats við undirbúning laga og reglna og jafnframt að huga að gildandi löggjöf á ýmsum mörkuðum, en samkeppnismati af þessu tagi hefur verið beitt víða í heiminum með góðum árangri. Með því væri hægt að efla viðkomandi greinar, draga úr reglubyrði og skapa tækifæri til sóknar í stað varnar.
33. Stjórnvöld hér á landi hafa ekki sinnt þessu sem skyldi, þ. á m. hefur tillögum OECD um úrbætur á lögum og reglum í byggingariðnaði og ferðaþjónustu ekki verið hrint í framkvæmd nema að mjög litlu leyti.⁷ Með því að fara að tillögunum er m.a. hægt að bæta draga úr byggingarkostnaði og þar með bæta aðstæður á húsnæðismarkaði.

Stjórnunar- og eignartengsl - samþjöppun

34. Í litlu hagkerfi þar sem fákeppni ríkir á mörgum sviðum hefur mikla þýðingu að hafa yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í atvinnulífinu. Tengsl af þessu tagi geta m.a. leitt til þess að raunveruleg samþjöppun á mörkuðum sé vanmetin eða aðrar samkeppnishindranir leiði af tengslunum. Ástæða er til að huga vel að aukinni samþjöppun í íslensku atvinnulífi, bæði með eftirliti með samrunum og eftirliti á grundvelli annarra ákvæða samkeppnislaga. Samhliða er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið geti sinnt því hlutverki sínu samkvæmt samkeppnislögum að gera sérstakar athuganir á stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja, sbr. nánar d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.⁸ Þá er mikilvægt að efla samstarf við aðrar opinberar stofnanir sem fást við stjórnunar- og eignatengsl.
35. Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað vakið athygli á samkeppnislegum áskorunum sem stafa af vægi íslenskra lífeyrissjóða í atvinnurekstri, en stærstu lífeyrissjóðirnir fara með veigamikla eignarhluti í mörgum samkeppnislega mikilvægum fyrirtækjum á helstu mörkuðum íslensks atvinnulífs. Fara einstakir sjóðir mjög oft með eignarhald í fleiri en einum keppnauti á sama markaði.
36. Ennfremur telur Samkeppniseftirlitið brýnt að skapa heildstæðari yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja. Frá árinu 2013 hefur eftirlitið haft til athugunar nokkur mál, einkum mál sem varða samruna, þar sem vísbendingar hafa komið fram um að stjórnunar- og eignatengsl milli sjávarútvegsfyrirtækja feli í reynd í sér víðtækari yfirráð en opinber gögn gefa til kynna. Því hefur Samkeppniseftirlitið talið mikilvægt að varpa ljósi á þessi tengsl og hvaða áhrif þau hafa á samkeppnisaðstæður á þeim mörkuðum sem fyrirtækin starfa. Á það bæði við um sjávarútveg og aðra markaði þar sem fyrirtækin og eigendur þeirra eiga eignarhluti.
37. Eftirlitið hefur skort fjárheimildir til þess að sinna þessu hlutverki með fullnægjandi hætti. Á síðasta ári freistaði Samkeppniseftirlitið þess að afla sér rekstrarsvigrúms til að ráðast í fyrrgreinda athugun á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja. Vegna úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2023, var sú athugun felld niður. Í framhaldinu hefur fjárveitingarvaldið ekki orðið við beiðnum eftirlitsins um viðbótar fjárheimildir vegna þessa verkefnis. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið ekki haft rekstrarlegt

⁷ Tillögurnar voru afrakstur samkeppnismats OECD á þessum mörkuðum sem birt var árið 2020. Settar voru fram 438 tillögur til breytinga á lögum, reglum og annarri umgjörð, en OECD áætlað að þessar breytingar geti leitt til þjóðhagslegs ábata sem nemi á ári um 1% af landsframleiðslu Íslands.

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



svigrúm til þess að byggja upp viðvarandi yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl, en eftirlitið hefur um langt skeið bent á mikilvægi þess.

38. Þá hefur eftirlitið vakið athygli á því að aukin erlend fjárfesting í íslensku atvinnulífi er til þess fallin að auka fjölbreytni í íslensku atvinnulífi og styrkja stöðir efnahagslífsins. Aukin fjölbreytni í eignarhaldi er m.a. til þess fallin að draga úr samkeppnishamlandi stjórnunar- og eignatengslum. Mikilvægt er því að stjórnvöld og fyrirtæki dragi úr hvers konar hindrunum, s.s. aðgangshindrunum inn á markaði, sem vinna gegn erlendri fjárfestingu.

Netviðskipti, tækninýjungar og stafrænar markaðir

39. Tækninýjungar undanfarinna áratuga hafa gerbylt samfélögum heims og fært fólk nær hvert öðru. Alþjóðleg stórfyrirtæki sem skapa vettvang fyrir viðskipti þvert á landamæri (e. digital platforms), sem og nýjar aðferðir í viðskiptum á grundvelli gervigreindar (e. artificial intelligence), opna á ýmis tækifæri fyrir fólk og fyrirtæki. Þannig hafa neytendur fleiri valkosti á ýmsum sviðum, sem skapað getur innlendum fyrirtækjum heilbriggt aðhald. Auk þess eiga innlend fyrirtæki auðveldara með að komast í samband við viðskiptavinum í öðrum löndum, s.s. í gegnum bókunarsíður í ferðaþjónustu.
40. Þessar breytingar, þ. á m. tæki gervigreindarinnar og staða stórra alþjóðlegra tæknifyrirtækja, leiða hins vegar einnig til nýrra áskorana og geta raskað samkeppni. Getur það birst í takmarkandi viðskiptaskilmálum, verðlagningu eða með öðrum hætti.
41. Samkeppniseftirlit í heiminum gefa þessum málum mikinn gaum um þessar mundir og eru stjórnvöld víða að efla heimildir samkeppnisyrvalda til þess að fást við þessar nýju áskoranir. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að bregðast við þessum áskorunum, þar á meðal á grundvelli markaðsrannsóknarheimilda sinna.

Starfsemi nýrra og smærri keppinauta

42. Í litlu hagkerfi Íslands ríkir fákeppni á mörgum lykilmörkuðum og erfitt getur reynst fyrir nýja eða minni keppinauta að komast á legg og vaxa við hlið þeirra sem fyrir eru. Til viðbótar eru ýmsir lykilmarkaðir verndaðir gagnvart alþjóðlegri samkeppni. Mikilvægt er hins vegar að sem flestir markaðir séu opnir (e. contestable) þannig að ný fyrirtæki geti komið inn á þá og líkur á samkeppni haldi aga á þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á þessum mörkuðum.
43. Reynslan sýnir okkur að smærri brautryðjendur skipta miklu máli fyrir samkeppnina og geta í sumum tilvikum haft meira vægi heldur en markaðshlutdeild þeirra segir til um. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til þess að hlusta eftir kvörtunum og ábendingum minni keppinauta og grípa til aðgerða þegar þörf krefur. Mörg dæmi er um að brot hafi verið stöðvuð og samkeppni eflað í kjölfar kvartana frá minni keppinautum. Þá er mikilvægt að hafa vakandi auga með kaupum stærri fyrirtækja á minni keppinautum og beita í því skyni heimildum til að kalla eftir tilkynningum um samruna sem eru undir veltumörkum.

Aukin þekking á samkeppnisreglum

44. Kannanir á meðal stjórnenda sýna að mikil þörf er á því að efla þekkingu þeirra á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti. Um 15-25% stjórnenda fyrirtækja telja sig þekkja kjarnaákvæði samkeppnislaga mjög vel eða frekar vel. Þekking á evrópskum samkeppnisreglum og mögulegri beitingu þeirra hér á landi virðist enn lakari, en einungis 8% stjórnenda töldu sig þekkja frekar vel eða mjög vel til þessa.
45. Þá sýna kannanir sem eftirlitið hefur látið gera meðal almennings að almenningur hér á landi er meðvitaður um þýðingu samkeppnislaga, á sama tíma og mikil sóknarfæri eru í að efla þekkingu almennings á



samkeppnisreglum, ekki síst yngri hópa. Samkvæmt þjóðmálakönnun ASÍ telja um 80% svarenda að eftirlit með samkeppni hér á landi sé of lítið.

46. Með þetta í huga hefur Samkeppniseftirlitið markvisst eftir upplýsingamiðlun sína og þar með talið leiðbeiningar, s.s. með miðlun upplýsinga á heimasíðu og samfélagmiðlum, útgáfu kynningarmyndbanda, leiðbeiningasíðum um ýmis málafni og samtali við stjórnvöld, neytendur og atvinnulíf. Jafnframt er hugað að því að framsetning ákvarðana skapi aukið gegnsæi er varðar samkeppnishindranir og viðbrögð við þeim. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið hafi ráðrúm til að efla þetta starf enn frekar.

4. Innri ferli – gæði og yfirsýn

47. Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum kappkostað að auka skilvirkni og markvissa forgangsörðun verkefna. Í því felst að Samkeppniseftirlitið sinni færri málum í einu, sem fái skilvirkari og skjótari meðferð. Nefna má sem dæmi að eftirlitið lýkur nú hlutfallslega fleiri samrunamálum innan 25 virkra daga en áður, þ.e. á fyrra rannsóknartímabili (I. fasa).
48. Liður í þessari vinnu er að bæta áfram verklag við meðferð mála. Samkeppniseftirlitið mun á næstu mánuðum gefa út endurskoðaðar málsméðferðarreglur og endurskoða fleiri reglur sem tengjast málsméðferð og verklagi. Jafnframt vinnur eftirlitið að innleiðingu rafrænnar samskiptagáttar og tæknilausna fyrir kerfisbundið eftirlit með stjórnunar- og eignatengslum.
49. Samhliða er Samkeppniseftirlitið einnig að huga að því hvernig styrkja megi varnaðaráhrif stjórnvaldssekta og auka virkni núgildandi reglna um niðurfellingu- eða lækun sekta (vægðarreglur, e. leniency) þegar brotleg fyrirtæki og einstaklingar upplýsa um brot og liðsinna eftirlitinu. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið til skoðunar að setja sérstakar reglur um ákvörðun sekta og endurskoða núgildandi vægðarreglur.
50. Þá vinnur Samkeppniseftirlitið að því að hrinda í framkvæmd tillögum sem Ríkisendurskoðun setti fram í [niðurstöðum stjórnarsýsluúttektar](#) haustið 2022. Var það niðurstaða úttektarinnar að ekki yrði séð að málsméðferðartími samrunamála hafi verið óeðlilega langur á því tímabili sem til rannsóknar var, eða að viðvarandi veikleikar hafi verið í afgreiðslu mála sem grafið hafi undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar. Í skýrslunni var hins vegar að finna ýmsar tillögur og ábendingar sem horfa til þess að styrkja starfsemi og umgjörð Samkeppniseftirlitsins.
51. Á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins er að finna [verkefnaáætlun](#) þar sem raktar eru í 16 liðum úrbætur sem eftirlitið hefur þegar ráðist í eða hyggst gera í framhaldi af tillögum og ábendingum Ríkisendurskoðunar. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. endurskoðað starfsreglur stjórnar, skjalfest innra eftirlit og komið á reglubundnu og rýndu ábatamati, sbr. skýrslur nr. 4/2023, og 3 og [4/2024](#).
52. Á hinn bóginn hefur Samkeppniseftirlitið ekki fengið nægilegar fjárheimildir til þess að hrinda í framkvæmd nokkrum af tillögum Ríkisendurskoðunar, þ. á m. að koma á innra eftirliti, framkvæma ítarlegt ábatamat og grípa til aðgerða gegn rangri upplýsingagjöf við meðferð samrunamála. Ríkisendurskoðun hefur vakið athygli á þessu samanber [frétt á heimasíðu Ríkisendurskoðunar](#), dags. 16. október 2024.
53. Þá leggur Samkeppniseftirlitið áfram áherslu á að styrkja samstarf og samskipti við aðrar eftirlitsstofnanir. Á undanförunum árum og misserum hefur eftirlitið eftir verulega samskipti við stofnanir á sviði efnahagsmála, efnahagsbrota, markaðseftirlita (e. sector regulators) og neytendamála. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að þessar stofnanir séu vakandi fyrir tækifærum til að miðla og nýta þekkingu sín á milli, samnýta þætti í umgjörð sinni eftir því sem við á og stuðla að skilvirkni í verkaskiptingu og málsméðferð. Um leið þarf Samkeppniseftirlitið að viðhalda fókusi í framkvæmd samkeppnislaga og vera málsvari fyrir markmiðum laganna og vera í stakk búið til að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart öðrum opinberum stofnunum, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.



5. Mannauður – hæfasta fólkið

54. Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á að skapa gefandi vinnuumhverfi sem er eftirsóknarvert fyrir vel menntað og reynt starfsfólk. Kappkostað er að starfsfólk búi við sveigjanleika sem taki tillit til einstaklingsbundinna þarfa og gefi tækifæri til starfsþróunar jafnframt því sem gerðar eru kröfur um árangur. Auk þess er mikilvægt að stuðla að stöðugleika sem styður við stofnanaminni eftirlitsins. Mikilvægt er því að hlúa að mannauðsmálum innan stofnunarinnar.
55. Mikilvægt er að eftirlitið búi yfir breiðri starfsreynslu og menntun á sviði samkeppnisréttar og samkeppnismála. Í þessu skyni hefur teymisvinna verið eflað og hagfræðiteymi verið sett á fót, en auk þess hefur eftirlitið lagt sig eftir því að efla samskipti við sérfræðinga annarra stofnana, utanaðkomandi sérfræðinga og fræðimenn, bæði innanlands og utan, með það að markmiði að byggja upp víðtæka þekkingu og reynslu sem nýtist við úrlausn samkeppnismála.
56. Samkeppniseftirlitið hefur hins vegar allengi bent á að það hafi ekki nægt rekstrarsvigrúm til að sinna lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti og hafi þurft að forgangsraða verkefnum sínum. Með öðrum orðum liggur fyrir að starfsfólk Samkeppniseftirlitsins er of fátt.
57. Af því leiðir að starfsfólkið sem er til staðar tekst á hendur skyldur sem það hefur, sakir mannfæðar, ekki möguleika á að leysa úr hendi að öllu leyti. Afleiðing þessa er að starfsfólkið er að jafnaði undir mjög miklu álagi og starfsmannavelta hefur aukist. Algengt er að starfsfólk þurfi að hliðra til eigin orlofi og breyta eða stytta sumarfrí. Meðal annars með hliðsjón af þessu hefur Samkeppniseftirlitið framkvæmt greiningu á mannaflapörf og komið sjónarmiðum um þetta á framfæri við fjárveitingarvaldið, sbr. einnig kafla 6 hér á eftir.

6. Fjármál

58. Undanfarin ár hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað vakið athygli stjórnvalda á þeim þrönga stakki sem því er skorinn til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Hefur eftirlitið meðal annars bent á að samrunamál hafi dregið til sín ráðstöfunartíma á kostnað t.d. rannsókna á misnotkun á markaðsráðandi stöðu, markaðsrannsókna og rannsókna á opinberum samkeppnishindrunum. Af þessum sökum hefur Samkeppniseftirlitið í sífellt ríkara mæli þurft að forgangsraða verkefnum sínum, en í því felst að eftirlitið hefur ekki tök á að sinna brýnum verkefnum.
59. Helsti veikleiki Samkeppniseftirlitsins felst í því að rekstrarsvigrúm þess hefur ekki þróast í takt við lögbundin verkefni þess, hvorki að því er varðar framkvæmd samkeppnislaga sjálfra, né heldur framkvæmd samkeppnisreglna EES-samningsins, sem eftirlitinu er ætlað að framkvæma. Nefna má í þessu sambandi að við undirbúning að stofnun Samkeppniseftirlitsins árið 2005 var gert ráð fyrir að hjá eftirlitinu myndu starfa um 23 starfsmenn. Nú í lok árs er áætlað að starfsmenn verði 22-23, í kjölfar aðhaldsaðgerða.
60. Samkeppniseftirlitið hefur einnig borið þróun á fjárframlögum eftirlitsins saman við þróun umsvifa í efnahagslífinu. Í ljós kemur að fjárframlög til Samkeppniseftirlitsins hafa lækkað um u.þ.b. 20% á föstu verðlagi á síðasta áratug, á sama tíma og umsvif í efnahagslífinu hafa aukist um 35-40%. Nánar er fjallað um þennan samanburð í umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins, sbr. [skýrslu nr. 3/2023](#).
61. Það að eftirlitinu er ætlað að geta brugðist við aðstæðum sem ókunnar eru við mótun fjármálaáætlunar, kallar á að sett séu markmið sem þrengja ekki að möguleikum eftirlitsins til að laga starfsemi sína sífellt að nýjum atvikum í atvinnulífinu.
62. Á síðasta ári vann Samkeppniseftirlitið ítarlega greiningu á mannaflapörf eftirlitsins miðað við lögbundið hlutverk þess nú. Samkvæmt greiningunni þarf Samkeppniseftirlitsins að hafa á að skipa um 42 ársverkum til þess að það geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Gerð er ítarleg grein fyrir greiningunni í [minnisblaði um fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins](#), frá 14. nóvember 2023.



63. Þá hefur Samkeppniseftirlitið ekki fengið fjárheimildir til að hrinda í framkvæmd tillögum Ríkisendurskoðunar sem settar voru fram í stjórnsýsluúttekt haustið 2022, sbr. nánar kafla 4 hér að framan.
64. Framangreind staða er grafalvarleg, enda liggur fyrir að hagsmunir almennings, fyrirtækja og íslensks efnahagslífs beinast að því að samkeppni hér á landi sé sem virkust, en með því er stuðlað að samkeppnishæfu verði, auknum gæðum vöru og þjónustu, öflugri nýsköpun og meiri jöfnuði. Það að Samkeppniseftirlitið sé ekki í stakk búið til að sinna lögbundnu hlutverki sínu með fullnægjandi hætti leiðir því til tjóns fyrir almenning og fyrirtæki.
65. Athygli stjórnvalda hefur ítrekað verið vakin á framangreindu, sbr. m.a. umsagnir til fjárlaganefndar, dags. [14. nóvember 2023](#), [8. desember 2023](#), [10. október 2024](#) og [24. október 2024](#).

FYLGISKJAL

Stefnumótun ríkisaðila – stefnumiðuð áætlun til þriggja ára

66. Umfjöllun þessa kafla felur í sér greinargerð um stefnumótun ríkisaðila sem eftirlitinu ber að koma á framfæri við ráðuneyti sitt á ári hverju.
67. Samkeppniseftirlitið er A-hluta stofnun og fellur undir *málefnasvið 16 – Markaðseftirlit o.fl.* Þá tengjast markmið Samkeppniseftirlitsins einnig öðrum málefnasviðum, einkum *málefnasviði 7 – Nýsköpun*, en virk samkeppni er drifkraftur nýsköpunar.
68. Í fjármálaáætlun eru málefnasviðum sett tiltekin markmið. Við mótun áherslna sinna, sbr. kafla 1-5 hér að framan, horfir stjórn Samkeppniseftirlitsins til þessara markmiða, en kappkostar einnig að búa svo um hnútana að áherslur eftirlitsins nýtist á sama hátt við mótun markmiða, áherslna og aðgerða í fjármálaáætlun. Hafa verður í huga í þessu sambandi að Samkeppniseftirlitinu er ætlað að njóta sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum og atvinnulífi.⁹
69. Í gildandi fjármálaáætlun er á *málefnasviði 16* sett markmið sem varðar virka samkeppni og ábata af ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Er þessu markmiði settur mælanlegur mælikvarði. Þá eru sett markmið um aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits og þar á meðal stefnt að aukinni þekkingu á m.a. samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti. Ekki eru settir fram mælanlegir mælikvarðar hvað þetta varðar, en fram kemur að verið sé að „*þróa mælikvarða sem mæla þekkingu almennings og fyrirtækja á samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti, en aukin þekking er til þess fallin að auka skilvirkni og efla traust*“.
70. Framangreind markmið eru almenns eðlis, sem helgast annars vegar af framangreindu sjálfstæði en hins vegar af því að Samkeppniseftirlitið er svokallað „viðbragðseftirlit“ (ex post), þ.e. bregst við eftir að ákveðin þróun eða atburðir hafi átt sér stað.
71. Með hliðsjón af framangreindu er hér gerð grein fyrir framgangi settra markmiða í gildandi fjármálaáætlun. Um áherslur og stefnumótun er jafnframt vísað til umfjöllunar í köflum 2-6 hér að framan.
72. Hér á eftir er gerð grein fyrir framangreindum markmiðum er varða kjarnastarfsemi og einnig nánari markmið er snerta rekstrarþætti, sbr. sniðmát fyrir stefnumótun ríkisaðila:

⁹ Þetta sjálfstæði leiðir af lögmælttri stofnanauppbyggingu Samkeppniseftirlitsins, hlutverki eftirlitsins samkvæmt lögum og alþjóðlegum viðmiðum sem m.a. birtast í tilskipun ESB nr. 1/2009, “to empower the competition authorities of Member States to be more effective enforcers (ECN+)”.



A. Kjarnastarfsemi					
A1: Markmið, mælikvarðar og aðgerðir					
Markmið	Mælikvarði	Gögn til grundvallar	Staðan 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2027
Að stuðla að virkri samkeppni með því að stöðva brot og aðrar samkeppnishindranir og skapa með því skýrari forsendur fyrir starfsemi fyrirtækja (varnaðaráhrif/ leiðbeining) og bæta hag almennings.	Ábati ákvarðana eftirlitsins reiknaður sem hlutfall af VLF, að meðaltali á 10 ára tímabili	Reiknað samkvæmt leiðbeiningum OECD út frá veltu fyrirtækja sem hafa sætt íhlutun	Nær ekki settu markmiði 0,5%	a.m.k. 0,5%	a.m.k. 0,5%
A1: Verkefni/aðgerðir		Upphaf		Endir	
Rannsókn mála er varða ólögmætt samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, rannsókn samrunamála sem tilkynnt eru eftirlitinu og markaðsrannsóknir.		Viðvarandi skv. lögum, sbr. einnig áherslur Samkeppniseftirlitsins til þriggja ára, sem endurskoðaðar eru árlega		Viðvarandi skv. lögum	
Skýringar					
Samkeppniseftirlitið hefur nú í tvígang birt opinberlega mat á reiknuðum ábata vegna íhlutunar eftirlitsins fyrir liðinn áratug, sbr. skýrslu nr. 4/2023 , fyrir tímabilið 2013-2022, og skýrslu nr. 4/2024 , fyrir tímabilið 2014-2023. Hefur matið verið rýnt af óháðum aðila. Nánari lýsingu á aðferðafræði og forsendum matsins er að finna í skýrslu nr. 3/2024 . Samkvæmt matinu nemur árlegt meðaltal reiknaðs ábata á tímabilinu 2014-2023 á bilinu 0,30 – 0,49% af vergri landsframleiðslu. Ein meginástæða þess að ábatinn er undir settum markmiðum er að fjárveitingar til eftirlitsins hafa lækkað að raungildi um 20% á tímabilinu 2014-2024, á sama tíma og verg landsframleiðsla á föstu verðlagi hefur hækkað um 36% og fyrirtækjum hefur fjölgað um 42%. Með öðrum orðum hafa fjárheimildir til Samkeppniseftirlitsins ekki haldið í við þróun efnahagslífsins.					