

Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 9. desember 2025
Tilv.: 2508005

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög að atvinnustefnu

- Samkeppniseftirlitið vísar til draga að atvinnustefnu sem birt var í samráðsgátt 14. nóvember 2025 en þar er almenningi og haghöfum boðið að setja fram sjónarmið og svara spurningum um afmörkuð viðfangsefni og mögulegar aðgerðir sem síðar verða settar fram í aðgerðaáætlun til að vinna að framkvæmd atvinnustefnunnar.
- Í umsögn þessari eru í fyrsta lagi reifuð fyrri sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sem sett voru fram vegna áður kynnta áforma um atvinnustefnu. Í öðru lagi eru sett fram sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um drög að atvinnustefnu. Í þriðja lagi er brugðist við spurningum sem settar eru fram í skjalinu „Atvinnustefna Íslands – Vaxtarplan til 2035“.¹

1. Umsögn Samkeppniseftirlitsins um áform um atvinnustefnu

- Í [umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins frá 1. september 2025 lagði Samkeppniseftirlitið áherslu á að nauðsynlegt væri að stjórnvöld huguðu að samspili atvinnustefnu og samkeppnisstefnu þegar atvinnustefnan væri hönnuð.² Eigi atvinnustefna að ná markmiðum sínum þurfa stjórnvöld einnig að hafa skýra samkeppnisstefnu.
- Þá telur Samkeppniseftirlitið brýnt að stjórnvöld hafi eftirfarandi atriði í huga við mótun atvinnustefnu:
 - Samkeppnismat verði lögfest og innleitt sem fastur liður í allri stefnumótun stjórnvalda sem og við undirbúning laga og reglugerða.
 - Við hönnun atvinnustefnu verði byggt á nánar tilteknum sjö viðmiðum sem OECD leggur til í nýrri [skýrslu](#).³
 - Nýta reynslu annarra landa af einföldun og endurskoðun regluverks.
 - Forðast sértækan stuðning sem raskar samkeppni.
 - Tryggja jafnræði og skilvirkt regluverk sem auðveldar nýjum aðilum aðgang að mörkuðum.

¹ Í umsögninni er litið svo á að með atvinnustefnu sé í vísað til þess sem nefnt er á ensku „industrial policy“.

² Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2025/Umsogn-Samkeppniseftirlitsins-um-aform-um-atvinnustefnu.pdf>

³ OECD. 2024. *Pro-competitive Industrial Policy*. Vefslóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/05/pro-competitive-industrial-policy_1c257970/7c6b4708-en.pdf



- Efla umgjörð um opinber innkaup sem eitt öflugasta tækið til að nýta skattfé betur, auka virka samkeppni og styðja við nýsköpun.
5. Þá væri ekki síður mikilvægt að stjórnvöld væru meðvituð um eftirfarandi áhættuþætti sem OECD hefur bent á að taka þurfi tillit til við mótun atvinnustefnu:
- Stjórnvöld hafa almennt ekki nægar upplýsingar til að velja „sigurvegara“. Leiðir slíkt val til hættu á mistökum og röskun samkeppni.
 - Sterkir hagsmunaaðilar geta haft áhrif á stefnu í eigin þágu, einkum ef tengsl við stjórnsmál eru sterk.
 - Umfangsmikill ríkisstuðningur við rannsóknir og þróun getur dregið úr hvötum einkaaðila til nýsköpunar.
 - Sum lönd skortir stjórnsýslugetu til að framfylgja atvinnustefnu.
 - Getur leitt til verndarstefnu sem veikir samkeppni við útlönd.
 - Stuðningur er óþarfur ef fjárfesting hefur hvort sem er átt sér stað („windfall effects“).
6. Gerð var nánari grein fyrir þessum sjónarmiðum í umsögn Samkeppniseftirlitsins.

2. Sjónarmið um drög að atvinnustefnu

7. Í drögum að atvinnustefnunni kemur fram að henni sé ætlað að styðja við framtíðarsýn stjórnvalda um aukna verðmætasköpun sem knúin sé af fjölbreyttum útflutningi sem byggi á nýsköpun og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Stjórnvöld vilji styðja við atvinnulíf þar sem framleiðni sé há, alþjóðleg samkeppnishæfni mikil og stuðla að því að fjölbreytt störf finnist um allt land. Mikilvægt sé jafnframt að atvinnustefna stjórnvalda styðji við samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda í útflutningi.
8. Til að styðja við atvinnustefnuna hafa verið mótaðar fimm almennar stefnuáherslur, þ.e. að styrkja innviði, efla vísindi og nýsköpun, tryggja færni til framtíðar, einfalda regluverk og auka aðgengi að erlendum mörkuðum. Þá eru jafnframt lagðar til sex sértækar stefnuáherslur sem eiga að leggja grunn að því hvernig stjórnvöld hyggjast styðja við útflutningsvöxt og aukna framleiðni. Nýsköpun og tækniþróun er hugsuð þverlægt en svo er fjallað sérstaklega um tiltekin svið, þ.e. matvæli, orkusækin iðnað, upplifun, heilsu og loftslag.
9. Samkeppniseftirlitið telur jákvætt að fyrirhuguð atvinnustefna byggi á markmiðum um nýsköpun, fjölbreytni útflutningsgreina og fjölbreytni starfa á landsvísi, allt með áherslu á tækifæri til aukinnar framleiðni og aukinnar samkeppnishæfni. Jafnframt er jákvætt að umfjöllun draganna um tiltekin svið atvinnustarfsemi virðist ekki fela í sér ráðagerð um að stjórnvöld hyggist veita nánar tilteknum atvinnugreinum sérstakan stuðning umfram aðrar (velja sigurvegara) eða verja þær fyrir utanaðkomandi samkeppni (verndarstefna), en varað er við hvorutveggja í fyrrgreindri umfjöllun OECD.
10. Framangreind framtíðarsýn er í takt við þau jákvæðu áhrif sem virk samkeppni hefur á efnahagslífið. Á hinn bóginn vekur athygli að hvorki í drögnum sjálfum, né í stöðugreiningu sem þeim fylgir er vikið að samkeppni sem slíkri, þ. á m. tengslum virkrar samkeppni við atvinnustefnu og markmið hennar.



2.1. Virk samkeppni er grundvallarforsenda árangursríkrar atvinnustefnu

11. Að mati Samkeppniseftirlitsins er brýnt að fjallað sé um mikilvægi þess að virk samkeppni ríki á þeim sviðum sem atvinnustefna á að hafa áhrif á, en það er forsenda þess að Ísland geti orðið samkeppnishæft á alþjóðlegri vísu.
12. Virk samkeppni er þannig forsenda þess að hægt verði að byggja upp hagkvæma innviði, öflugt vísinda- og nýsköpunarumhverfi og samkeppnishæfar útflutningsgreinar hér á landi. Þá eru áhrif samkeppni á framleiðni, fjárfestingu, nýsköpun og verðmyndun vel þekkt. Því skiptir miklu að atvinnustefnan taki skýrt mið af því hvernig stuðla megi að virkum mörkuðum innanlands.
13. Í [skýrslu](#) Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2021, *Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld*, er m.a. vísað til ýmissa rannsókna um áhrif virkrar samkeppni á marga þá þætti sem fjallað er um í drögum að atvinnustefnu og fleiri til, þ.e. áhrif á;
 - samkeppnishæfni,
 - framleiðni og hagvöxt,
 - vöruverð og vöruframboð,
 - nýsköpun,
 - atvinnustig,
 - fæðuöryggi,
 - ójöfnuð og
 - endurreisn atvinnulífs í kjölfar áfalla.
14. Í skýrslunni er vísað til fjölmargra rannsókna, sem m.a. hefur verið safnað saman af OECD og fjallað um á þeim vettvangi.⁴
15. Í drögum að atvinnustefnu er ítrekað vísað til mikilvægis þess að stuðla að alþjóðlegri samkeppnishæfni og/eða samkeppnishæfni atvinnulífs. Samkeppnihæfni styrki getu landsins til að bregðast við áföllum og aðlagast breyttum alþjóðlegum aðstæðum og hún sett í samhengi við aukinn útflutning. Samhliða er lögð mikil áhersla á að bæta aðgengi innlendra fyrirtækja að erlendum mörkuðum.
16. Að mati Samkeppniseftirlitsins skortir hins vegar umfjöllun um að lykill að alþjóðlegri samkeppnishæfni er að innlend atvinnustarfsemi þróist og herðist í umhverfi virkrar samkeppni. Samkeppni innanlands knýr fyrirtæki til aukinnar hagkvæmni og nýsköpunar, brýnir þau áfram og gerir þau þar af leiðandi betur í stakk búin til að sækja fram á erlendum mörkuðum. Fyrirtæki sem eru með einhverjum hætti vernduð frá samkeppni á heimamarkaði eru ekki líkleg til að vinna markaði í alþjóðlegu samkeppnisumhverfi.
17. Þess vegna er brýnt að atvinnustefna fjalli einnig um mikilvægi virkrar samkeppni á mörkuðum innanlands, þar á meðal um leiðir til þess að opna markaði og draga úr aðgangshindrunum. Með því væri jafnframt stuðlað að þátttöku erlendra fjárfesta og fyrirtækja, frumkvöðla, fræðafólks og sérfræðinga í atvinnustarfsemi innanlands, sem síðan gerir fyrirtækjum kleift að sækja á erlenda markaði. Endurskoðun regluverks, tollverndar og styrkja- og stuðningskerfa, ásamt eflingu samkeppniseftirlits væri liður í þessu.

⁴ OECD. 2014. *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*. Paris: OECD Publishing. Vefslóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/10/factsheet-on-competition-and-macro-economicoutcomes_24994985/660b93ab-en.pdf. OECD er nú að vinna að frekari umfjöllun um þetta efni.

Sjá einnig World Bank & OECD. 2017. *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*. Washington, DC: World Bank. Vefslóð: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0945-3> og Rit nr. 1/2021, *Jákvæð áhrif samkeppni á lífskjör og hagsæld*, https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2021/Rit_ahrif-samkeppni-alifskjor-og-hagsaeld_20042021_final.pdf



18. Í þessu sambandi má nefna að allmörg undanliðin ár hafa stjórnvöld sett sér markmið í fjármálaáætlun um að meðaltal reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins á undanliðnu tíu ára tímabili nemi 0,5% af vergri landsframleiðslu. Í samræmi við umrædd markmið birtir Samkeppniseftirlitið árlega upplýsingar um reiknaðan ábata vegna íhlutunar eftirlitsins undanliðin 10 ár, nú síðast með skýrslu [nr. 1/2025](#). Aðferðafræði og forsendum matsins, sem byggir í meginatriðum á leiðbeiningum OECD, er lýst í skýrslu [nr. 3/2024](#). Stjórnvöld hafa því sett sér markmið um öflugt samkeppniseftirlit, og þar af leiðandi virka samkeppni, sem eðlilegt er að horfa til við mótun atvinnustefnu.

2.2. Tillaga um sjöttu almennu stefnuáhersluna: Virk samkeppni

19. Með hliðsjón af framangreindu leggur Samkeppniseftirlitið til að bætt verði við sjöttu almennu stefnuáherslunni sem hljóði svo:

Eflum samkeppni með því að greiða fyrir aðgangi erlendra og innlendra aðila, vinna gegn hvers konar samkeppnishindrunum og tryggja að regluverk, ívilnanir og opinber stuðningur raski ekki samkeppni.

20. Slík stefnuáhersla myndi stuðla að því að atvinnustefnan standi á sterkum undirstöðum og að markmið um aukna framleiðni og verðmætasköpun nái fram að ganga til lengri tíma.

3. Svör við spurningum

21. Í drögum að atvinnustefnu eru í umfjöllun um almennar og sértækar stefnuáherslur settar fram spurningar til hagaðila. Hér á eftir eru, til viðbótar við sjónarmið sem rakin eru hér að framan, sett fram nokkur sjónarmið til svars við viðkomandi spurningum. Ekki er þó um tæmandi svör að ræða.

3.1. Almennar stefnuáherslur

3.1.1. Styrkjum innviði: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að raungera stefnuáhersluna?

22. Svar: Reynslan sýnir að virk samkeppni getur skipt sköpum við uppbyggingu og viðhald innviða á Íslandi. Viðurkennt er t.d. að samkeppni sem kviknaði í tengslum við innviðauppbyggingu hér á landi stuðlaði að viðtækri og hraðri ljósleiðaravæðingu íslensks fjarskiptakerfis.⁵
23. Þar sem samkeppni verður ekki við komið er sömuleiðis mikilvægt að nýta krafta samkeppninnar til uppbyggingar og viðhalds innviða. Með því er m.a. átt við að skynsamleg og stefnumiðuð nýting á opinberum útboðum getur stuðlað að hagkvæmni og gæðum innviða. Í [umsögn til forsætis- og fjármálaráðherra](#), dags. 27. janúar 2025, setti Samkeppniseftirlitið fram tillögur að úrbótum á þessu sviði.⁶
24. Samhliða birtingu ákvörðunar nr. 33/2023, *Brot Samskipa gegn banni við ólögættu samráði*, gaf Samkeppniseftirlitið út [álit nr. 1/2023](#), *Samkeppnishindranir á flutningamarkaði – Leiðir til að efla samkeppni á flutningamarkaði*. Þar er mælt er til þess að stjórnvöld tryggi aðgengi nýrra og smærri keppnauta í sjóflutningum að fullnægjandi hafnaraðstöðu og skipaafgreiðslu. Eignarhald og stjórnun tveggja stærstu flutningafyrirtækjanna á mikilvægum innviðum við Sundahöfn hafa um árábil skapað aðgangshindranir. Jafnframt er því beint til stjórnvalda að skapa aðstæður fyrir aukna samkeppni í landflutningum. Framkvæmd þessara tilmæla myndi hafa jákvæð áhrif á samkeppnishæfni atvinnugreina sem reiða sig á flutninga, sem og byggðapróun.

⁵ Sjá m.a. skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 1/2020](#), *Samstarf eða samkeppni? – Uppbygging fjarskiptainnviða*.

⁶ Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2025/BrefSEtilforsætisradherraogfjarmala-ogefnahagsradherra-27.01.2025.pdf>



25. Fyrir liggja ítarlegar tillögur að leiðum til að efla samkeppni í innviðum sem tengjast ferðaþjónustu og byggingariðnaði. Vísast hér til [skýrslu OECD](#) sem birt var í nóvember 2020, um samkeppnismat á lögum og reglum í ferðaþjónustu og byggingariðnaði.⁷ Settar voru fram 438 tillögur til þess að efla samkeppni á þessu sviði. Brýnt er að hrinda tillögunum í framkvæmd.
26. Með álit Samkeppniseftirlitsins [nr. 1/2022](#), *Starfsumhverfi Isavia ohf. og samkeppnisaðstæður tengdar Keflavíkurflugvelli*, beindi Samkeppniseftirlitið til stjórnvalda tilmælum í átta liðum, sem varða mikilvæga þætti í umgjörð og innviðum ferðaþjónustu.⁸ Aðgerðir á grunni tilmælanna myndu styrkja innviði í ferðaþjónustu.
27. Að lokum þarf að huga sérstaklega að því að kraftar samkeppninnar séu nýttir við uppbyggingu opinberra stafrænna innviða (e. digital public infrastructure).⁹

3.1.2. Eflum vísindi og nýsköpun: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að raungera stefnuáhersluna?

28. Svar: Virk samkeppni styður almennt við nýsköpun, ekki síst í umhverfi þar sem stjórnvöld stefna að opnum mörkuðum og einstaklingar fá að njóta ávaxta hugmynda sinna. Beiting samkeppnislaga miðar jafnframt almennt að því að styðja við nýsköpun, en t.d. er horft til hvata til rannsóknar og þróunar við mat á áhrifum samruna.¹⁰
29. Virk samkeppni og eftirfylgni við samkeppnislög er því almennt til þess fallin að styðja við nýsköpun. Jafnframt stuðlar opnun markaða að aukinni þátttöku erlendra fjárfesta og fyrirtækja, frumkvöðla, fræðafólks og sérfræðinga í atvinnustarfsemi innanlands, sem síðan örvar nýsköpun og gerir fyrirtækjum kleift að sækja á erlenda markaði.
30. Með þetta í huga mætti m.a. huga að því að einfalda viðurkenningu erlendra prófgráða og starfsréttinda og draga úr ónauðsynlegri lögverndun einstakra starfsgreina. Sjá t.d. nánari tillögur í samkeppnismati OECD (2020) í byggingariðnaði og ferðaþjónustu.
31. Þá þarf að hafa í huga að umfangsmikill ríkisstuðningur við rannsóknir og þróun getur dregið úr hvötum einkaaðila til nýsköpunar og því mikilvægt að stuðningskerfi séu almenn og hlutlaus.

3.1.3. Tryggjum færni til framtíðar: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að raungera stefnuáhersluna?

32. Svar: Eins og rakið er hér að framan eru opnir markaðir og virk samkeppni á heimamörkuðum, og nýsköpun sem af því leiðir, til þess fallin að laða að þekkingu og færni. Styður það því einnig við þetta markmið.

3.1.4. Einföldum regluverk: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að raungera stefnuáhersluna?

33. Svar: Einföldun regluverks er almennt til þess fallin að draga úr aðgangshindrunum inn á markaði og örva með því samkeppni. OECD hefur þróað og sett fram aðferðafræði ([Competition Assessment Toolkit](#)) sem kennd er við samkeppnismat, en um er að ræða margþróað og tiltölulega einfalt ferli sem hægt er að styðjast við þegar ný lög og reglur eru samdar, eða eldri endurmetnar.¹¹ Með álit [nr. 2/2009](#), *Samkeppnismat stjórnvalda*,

⁷ Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppnismat-oecd-438-tillogur-til-ad-efla-samkeppni-i-ferdathjonustu-og-byggingaridnadi>

⁸ Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/media/alit/Alit-nr.-1-2022-Isavia.pdf>

⁹ Sjá nánari umfjöllun um opinbera stafræna innviði í riti OECD frá árinu 2024, *Digital public infrastructure for digital governments*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 68, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ff525dc8-en>.

¹⁰ Valur Þráinsson. 2021. *Styður samkeppnisstefna við nýsköpun?* Vísbanding 18. tölublað, 39. árgangur. (bls. 38).

¹¹ Vefslóð: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/competitive-and-fair-markets/competition-assessment.html#competition>



beindi Samkeppniseftirlitið því til ráðuneyta og stofnana að innleiða umrædda aðferðafræði við undirbúning og endurskoðun laga og reglna.¹²

34. Þessari aðferðafræði var beitt þegar íslensk stjórnvöld fengu OECD til að meta gildandi lög og reglur í ferðapjónustu og byggingariðnaði, sbr. áðurnefndar [skýrslu OECD](#) sem birt var í nóvember 2020.
35. Mikil brotalöm er á því að íslensk stjórnvöld beiti framangreindu verklagi. Í umsögnum um frumvörp bendir Samkeppniseftirlitið iðulega á að samkeppnismati hafi ekki verið beitt. Snemma á næsta ári hyggst Samkeppniseftirlitið, í samstarfi við OECD, bjóða upp á vinnustofur, þar sem starfsmönnum stjórnvalda verður boðið að kynna sér aðferðafræðina.
36. Þá er því miður einnig algengt horft sé fram hjá tilmælum sem Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum beint til stjórnvalda, um leiðir til að draga úr samkeppnishindrunum, þ.á m. reglubyrði. Frá því að Samkeppniseftirlitið hóf störf árið 2005 má ætla að Samkeppniseftirlitið hafi beint tilmælum til stjórnvalda í rúmlega 70 málum. Gróf yfirferð yfir eftirfylgni við tilmælin gefur til kynna að farið hafi verið að tilmælum að öllu leyti í 10% málanna, að hluta eða takmörkuðu leyti í 17% mála, tilmælum hafi ekki verið fylgt í um 30% mála, en í um 45% mála sé framkvæmd óljós.
37. Ljóst er því að mikil tækfæri eru til þess að einfalda regluverk og búa í leið í hagin fyrir virkari samkeppni.¹³

3.1.5. Aukum aðgengi að erlendum mörkuðum: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að raungera stefnuáhersluna?

38. Svar: Eins og rakið er hér að framan knýr virk samkeppni á heimamarkaði fyrirtæki til þess að til aukinnar hagkvæmni og nýsköpunar, brýnir þau áfram og gerir þau þar af leiðandi betur í stakk búin til að sækja fram á erlendum mörkuðum.
39. Nefna má sjávarútveg í þessu sambandi. Sú stefnumörkun löggjafans að vinna að gegn óhóflegri samþjöppun meðal íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja hefur án efa gert fyrirtækin betur í stakk búin að taka þátt í samkeppni á alþjóðlegum markaði og þar með byggt undir alþjóðlega samkeppnishæfni greinarinnar. Meðal annars af þessum sökum er mikilvægt að fylgjast náið með frekari samþjöppun í greininni sem birtast kann í auknum stjórnunar- og eignatengslum.
40. Einnig má vinna að framangreindu markmiði með því að sjá til þess að stuðningur við útflutning, kynningarstarf og opinber þjónusta við fyrirtæki sé gagnsæ, hlutlaus og aðgengileg öllum aðilum á jafnréttisgrundvelli.

3.2. Sértækar stefnuáherslur

3.2.1. Nýsköpun og tækniþróun: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við útflutningsvöxt hugverkaiðnaðar?

41. Svar: Líkt og á öðrum sviðum atvinnulífs geta stjórnvöld geta stutt við útflutningsvöxt hugverkaiðnaðar með því að efla samkeppni heima fyrir. Til dæmis þarf að gæta þess að opinber innkaup í þágu stjórnvalda hamli ekki þróun í hugverkaiðnaðinum og styðji frekar við nýjar lausnir og hugverk. Samhliða ber stjórnvöldum að forðast langtímasamninga eða sértækar ívilnanir. Þá ættu stjórnvöld að kaupa hugbúnað sem er staðlaður,

¹² Vefslóð: https://www.samkeppni.is/media/alit-2009/alit_2_2009_samkeppnismat_stjornvalda.pdf

¹³ Rétt er í þessu sambandi að geta þess að OECD hefur í áliti til Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2019 áréttað að ákvæði samkeppnislaga og heimildir samkeppnisyfirlalda til íhlutunar geti ekki talist til reglubyrði. Um þetta segir í bréfi formanns samkeppnisdeildar OECD til Samkeppniseftirlitsins: „...it is evident that the general competition rules and powers of competition authorities do not amount to regulatory burdens, and should not be removed on that basis. On the contrary, such rules and powers are fundamental to promote competition and ensure that it occurs in a level playing field.” Sjá nánar <https://www.samkeppni.is/media/skjol/FYLGISKJAL-I.pdf>



opinn og aðgengilegur til að forðast að læsast inn í úreldum kerfum (e. lock in effects). Þannig geta stjórnvöld í sínum eigin innkaupum haft jákvæð áhrif á samkeppni í hugverkaiðnaði, sem gerir fyrirtæki á því sviði betur í stakk búin að keppa á alþjóðlegum vettvangi.

3.2.2. Matvæli: a) Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við framleiðnivöxt, aukið áfallapol og minni losun í sjávarútvegi? b) Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við útflutningsvöxt lagareldis og hátækni framleiðslu próteins?

42. Svar: Eins og rakið er hér að framan er virk samkeppni á innlendum markaði til þess fallin að styðja við framleiðnivöxt, auka áfallapol, skapa tækifæri til minni losunar og leiða til aukins útflutningsvaxtar. Áður hefur verið bent á mikilvægi þess að standa gegn óhóflegri samþjöppun í sjávarútvegi, m.a. með vaxandi stjórnunar- og eignatengslum, með framangreint í huga.
43. Hins vegar telur Samkeppniseftirlitið miður að íslenskur landbúnaður sé ekki gerður að umtalsefni í drögum að atvinnustefnu. Stafar það hugsanlega af því að um langa hríð hefur stefnumörkun stjórnvalda beinst að því að verja íslenskan landbúnað, í stað þess að sækja fram. Mikilvægt er að hafa í huga að stjórnvöld hafa í ýmsum tilvikum val um það að hve miklu leyti stuðningur við landbúnað sé markaðstruflandi. Í þessu samhengi er gagnlegt að rifja upp áhrif þess á grænmetisframleiðslu hér á landi þegar tollar og aðrar markaðstruflandi aðgangshindranir voru afnumdar í kjölfar álits samkeppnisráðs nr. 2/2001, en í stað þess tekinn upp stuðningur við innlenda framleiðendur sem síður var til þess fallinn að hindra samkeppni. Jákvæð áhrif þess létu ekki á sér standa; innlend framleiðsla jókst, smásöluverð lækkaði og neysla jókst, til hagsbóta fyrir innlenda grænmetisframleiðendur og neytendur.
44. Með undanþágum frá samkeppnislögum, samhliða tollvernd, var þveröfug leið farin, nú síðast í kjötrframleiðslu. Ljóst er að annars konar stuðningur við greinina, þar sem svigrúm er skapað fyrir virka samkeppni myndi frekar hafa í för með sér aukna framleiðni og nýsköpun, til hagsbóta fyrir bændur og neytendur, sbr. nýlega [umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins frá 24. október sl. um drög á samráðsgátt að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum.¹⁴ Með því gætu skapast aukin tækifæri til útflutnings, samhliða því að fæðuöryggi væri betur tryggt.
45. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru efni til að huga betur að þessu í nýrri atvinnustefnu.

3.2.3. Orkusækin iðnaður: a) Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við framleiðnivöxt, aukið áfallapol og minni losun í málframleiðslu? b) Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við útflutningsvöxt gagnaversiðnaðar og iðngarða?

46. Til viðbótar við fyrri sjónarmið um mikilvægi þess að efla samkeppni á heimamarkaði er rétt að benda á að Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á að vinna gegn samkeppnishindrunum á raforkumarkaði, sbr. m.a. ákvörðun [nr. 29/2025](#), [Ólögmatir verðþrýstingur Landsvirkjunar á raforkumarkaði](#). Með ákvörðuninni er m.a. varpað ljósi á mikilvægi samkeppni á raforkumarkaði.
47. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið að undanförmu sett fram ítarlega almenn sjónarmið í tengslum við fyrirhugaðar breytingar á lögum á raforkumarkaði, sbr. nú síðast [umsögn til atvinnuveganefndar](#), dags. 7. nóvember 2025. Vísast til sjónarmiða sem þar eru sett fram.

¹⁴ Vefslóð: <http://samkeppni.is/media/umsagnir-2025/Umsogn-13-2025.pdf>



3.2.4. Upplifun: a) Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við framleiðnivöxt, aukið áfallaþol og minni losun í ferðaþjónustu? b) Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við útflutningsvöxt skapandi greina með mikla framleiðni?

48. Svar: Til viðbótar við áður fram komin sjónarmið um mikilvægi virkrar samkeppni, minnir Samkeppniseftirlitið á að fyrir liggja ítarlegar tillögur OECD um leiðir til að auka samkeppni og styrkja innviði í ferðaþjónustu, sbr. [skýrslu OECD](#) frá nóvember 2020. Brýnt er að hrinda tillögunum í framkvæmd.

49. Þá minnir Samkeppniseftirlitið á álit [nr. 1/2022](#), *Starfsumhverfi Isavia ohf. og samkeppnisaðstæður tengdar Keflavíkurlugvelli*, en þar er að finna ítarleg tilmæli um aðgerðir sem efla myndi ferðaþjónustu.

3.2.5. Heilsa: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við útflutningsvöxt heilsu- og lífvísindaiðnaðar
Svar:

50. Að mati Samkeppniseftirlitsins gilda sömu sjónarmið um þessa starfsemi og áður hafa verið rakin. Til viðbótar má nefna að Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað sett fram sjónarmið og tilmæli um hvernig nýta megí krafta samkeppninnar til að efla almenna heilbrigðisþjónustu og umgjörð hennar, sbr. m.a. [álit nr. 2/2024](#), *Hvatar samkeppni í myndgreiningum*. Í takt við tilmæli álsins má t.d. nýta opinber innkaup til að styðja við samkeppni í heilsu- og lífvísindaiðnaði.

3.2.6. Loftslag: Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að styðja við útflutningsvöxt orkuþekkingar og kolefnisstjórnunar?

51. Á alþjóðlegum vettvangi hefur talsvert verið fjallað um þýðingu virkrar samkeppni fyrir orkuskipti og kolefnisstjórnun. Nefna má í þessu sambandi [skýrslu OECD frá árinu 2021](#), en þar segir m.a. eftirfarandi: „A combination of regulation, policy, technology and well-functioning markets is the most effective way to reach carbon-neutrality targets. Given the fundamental role of private and collective initiatives by businesses, competition policy is key to ensure the efficient allocation of capital, which will also contribute to achieving the technological breakthroughs that are needed to reach environmental goals.“¹⁵

52. Efling samkeppni hefur því einnig þýðingu á þessu sviði.

53. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að liðsinna frekar við mótun atvinnustefnu og koma að frekari sjónarmiðum.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Valur Þráinsson

¹⁵ OECD. 2021. *Environmental Considerations in Competition Enforcement*. Vefslóð:
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/environmental-considerations-in-competition-enforcement_59cfd88d/2616c43c-en.pdf