

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. febrúar 2026
Tilv. 2602007

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um samgönguáætlun og fimm ára aðgerðaráætlun

1. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur sent til umsagnar tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2026–2040, ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2026–2030, sbr. þingskjal 463 – 322. mál. Samkeppniseftirlitið telur tilefni til þess að koma á framfæri umsögn við þingsályktunartillöguna, í samræmi við hlutverk sitt samkvæmt c.-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkvæmt ákvæðinu ber eftirlitinu 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 aðila að markaði.
2. Samandregið fjallar umsögnin um eftirfarandi:
 - a) Mælt er til þess að umhverfis- og samgöngunefnd taki samkeppnishindranir tengdar vöruflutningum til sérstakrar umfjöllunar og geri viðeigandi breytingar á samgönguáætlun og aðgerðaráætlun vegna hennar, með það að markmiði að efla samkeppni í flutningum, bæði land- og sjóflutningum, sbr. m.a. álit Samkeppniseftirlitsins [nr. 1/2023](#) (kafli 2 í umsögninni).
 - b) Mælt er til þess að í samgönguáætlun og aðgerðaráætlun verði fjallað um aðgerðir til þess að draga úr samkeppnishindrunum í flugi til og frá landinu, samgöngum og fólksflutningum milli Keflavíkurflugvallar og annarra áfangastaða innanlands, sem og öðrum samgöngum innanlands. Huga verður sérstaklega að þeirri umgjörð sem rekstri Keflavíkurflugvallar er búinn, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins [nr. 1/2022](#) (kafli 3 í umsögninni).
 - c) Mælt er til þess að við umfjöllun um fyrirliggjandi þingsályktunartillögu verði hugað að því hvernig opinber innkaup og útboð verði nýtt til að ná fram aukinni hagkvæmni og rekstrarsparnaði við uppbyggingu og viðhald samgöngumannvirkja (kafli 4 í umsögninni).

1. Almennt um samkeppni og samgöngur (samgönguáætlun)

3. Eðli máls samkvæmt hafa samgöngur gríðarlega þýðingu fyrir atvinnustarfsemi á Íslandi. Endurspeglast það í umfjöllun um framtíðarsýn samgönguáætlunarinnar. N.t.t. að „Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga samgönguinnviði, öflug sveitarfélög, aukna verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir landsins og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.“ Þá er meginmarkmið áætlana innviðaráðuneytis að „[i]nnviðir mæti þörfum samfélagsins. Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög verði um land allt.“

4. Með þessa framtíðarsýn í huga og með markvissum úrbótum í samgöngum, sem m.a. eru útfærðar í samgönguáætlun og aðgerðaráætlun, er hægt að skapa tækifæri til nýrrar atvinnustarfsemi, opna markaði og efla samkeppni. Samkeppni skapar síðan jarðveg nýsköpunar og aukinnar samkeppnishæfni, hvort sem er á landsvísu eða gagnvart einstökum byggðum.
5. Í samgönguáætlun er því hægt að mæla fyrir um aðgerðir til að ryðja úr vegi samkeppnis-hindrunum sem tengjast samgöngum og efla þar með samkeppni, til framfara fyrir atvinnulíf, almenning, byggðarlög og efnahagslífið í heild.
6. Samkeppnishindranir í flutningum, hvort sem er á vörum eða fólki, hafa veruleg áhrif á verð til viðskiptavina, þ. á m. neytenda, og þar með áhrif á þróun verðbólgu og samkeppnishæfni. Ætti það, ásamt öðrum ábata af virkri samkeppni, að vera næg ástæða fyrir núverandi stjórnvöld að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum á þessu sviði.
7. Það er ágalli á fyrirliggjandi þingsályktunartillögu um samgönguáætlun og aðgerðaráætlun til fimm ára að framangreind atriði eru að litlu leyti gerð að umtalsefni og því ekki nýtt til fulls tækifæri til þess að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum sem hafa bein áhrif á það hversu vel takist að ná markmiðum hennar, svo sem þeim sem Samkeppniseftirlitið hefur bent stjórnvöldum á undanfarin misseri.

2. Samkeppnishindranir í vöruflutningum

2.1. Samkeppnishindranir - fyrri tilmæli og úrlausnir Samkeppniseftirlitsins

8. Verulegar aðgangshindranir eru fyrir nýja og smærri aðila til að hefja starfsemi og keppa við hlið stærri rótgrönnu fyrirtækja í vöruflutningum, hvort sem er sjóflutningum eða landflutningum.
9. Með skýrslu [nr. 2/2008](#), *Öflug uppbygging – opnun markaða*, var bent á leiðir til að hraða endurreisn atvinnulífs í kjölfar bankahruns. Í skýrslunni var m.a. vakin athygli yfirburðastöðu Eimskips og Samskipa og sérstöðu þeirra hvað varðar aðgengi að flutningamannvirkjum. Var því m.a. beint til stjórnvalda og hafnaryfirvalda á höfuðborgarsvæðinu að tryggja aðgengi að hafnaraðstöðu til handa nýjum keppinautum. Ekki var farið að þessum tilmælum Samkeppniseftirlitsins.
10. Með ákvörðun [nr. 33/2023](#), *Brot Samskipa gegn banni við ólögsmætu samráði*, lauk Samkeppniseftirlitið viðamikilli rannsókn á alvarlegu samráði Samskipa og Eimskips. Rannsókn á brotum Eimskips lauk með sátt Samkeppniseftirlitsins við fyrirtækið í júní 2021, þar sem fyrirtækið m.a. viðurkennir brot og greiddi sektir. Samanlagt voru fyrirtækin sektuð um 5,7 milljarða króna. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2023, voru veigamestu þættir ákvörðunar nr. 33/2023 staðfestir, en sektir lækkaðar. Málið er nú rekið fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur.
11. Með rannsókninni var varpað ljósi á alvarlegt og náið samráð fyrirtækjanna og jafnframt viðleitni þeirra til að bregðast við og hindra samkeppni frá minni keppinautum. Með samráðinu voru skapaðar aðstæður til að hækka verulega verð í flutningum, bæði í inn- og útflutningi og landflutningum. Enginn vafi er á því að aðgangshindranir inn á markaðinn, sem Samkeppniseftirlitið benti á í skýrslu nr. 2/2008, voru ein ástæða þess að fyrirtækin gátu haft með sér þetta umfangsmikla og alvarlega

samráð um árábil. Samkvæmt úttekt sem unnin var fyrir Félag atvinnurekenda, Neytendasamtökin og VR var tjón vegna samráðsins metið á 62 milljarða króna.¹

12. Í tilefni af fyrrgreindri rannsókn birti Samkeppniseftirlitið álit [nr. 1/2023](#), *Samkeppnishindranir á flutningamarkaði – Leiðir til að efla samkeppni á flutningamarkaði*. Var álitinu beint til **innviðaráðherra, Faxaflóahafna sf., Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga**. Nánar tiltekið mæltist Samkeppniseftirlitið til eftirfarandi:
- a) Að stjórnvöld og hlutaðeigandi opinberir aðilar tryggi aðgengi nýrra og minni keppinauta í sjóflutningum að fullnægjandi hafnaraðstöðu og skipaafgreiðslu hér á landi.
 - b) Að stjórnvöld skapi aðstæður fyrir aukna samkeppni í landflutningum, en yfirburðastaða Eimskip og Samskipa í landflutningum og hindranir sem minni flutningafyrirtæki standa frammi fyrir, s.s. að því er varðar afgreiðsluáðstöðu, hefur leitt til þess að lítil samkeppni ríkir í landflutningum, til tjóns fyrir almenning, atvinnulíf og byggðapróun.
 - c) Að hugað sé að leiðum til að skapa aukið aðhald gagnvart nýrri eða sértækri gjaldtöku á flutningamörkuðum.
13. Að því er varðar fyrsta lið tilmællanna fjallaði Samkeppniseftirlitið í álitinu sérstaklega um samkeppnis-aðstæður í Sundahöfn, en fyrir liggur að í þessari mikilvægustu og stærstu flutningahöfn landsins ráða Eimskip og Samskip yfir grunninnviðum í skipaafgreiðslu. Aðrir mögulegir keppinautar sem vilja nýta Sundahöfn þurfa því annað hvort að semja við stærstu keppinauta sína, Eimskip eða Samskip, eða byggja upp sína eigin aðstöðu á svæðinu. Hins vegar er landrými til þess mjög takmarkandi þáttur, auk þess sem tilraunir nýrra keppinauta hafa ekki borið árangur.
14. Fyrrgreind rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samráði Eimskips og Samskipa varpaði einnig ljósi á samskipti stjórnenda fyrirtækjanna vegna skipaafgreiðslu í Sundahöfn, en samskiptin voru hluti af hinu ólögsmæta samráði. Gáfu gögn málsins til kynna sterka stöðu félaganna gagnvart Faxaflóahöfnum.
15. Nú, rúmum 17 árum eftir að tilmæli Samkeppniseftirlitsins í skýrslu nr. 2/2008 og tveimur og hálfu ári eftir birtingu álits nr. 1/2023, hafa stjórnvöld (þ.e. samgönguyfirvöld, Reykjavíkurborg og Faxaflóahafnir) ekki gripið til aðgerða til að ryðja þessum aðgangshindrunum úr vegi.

2.2. Uppbygging hafnaraðstöðu í nágrenni við höfuðborgarsvæðið

16. Meðal annars vegna samkeppnishindrana tengdum Sundahöfn og Faxaflóahöfnum hafa flutningafyrirtæki og fyrirtæki sem reiða sig á greiða og hagkvæma flutninga horft til hafnaraðstöðu í nágrennabyggðum, s.s. í Þorlákshöfn og Hvalfirði, en veruleg uppbygging hefur þegar átt sér stað í Þorlákshöfn. Áréttu ber að samhliða tilmælum vegna Sundahafnar fól fyrrnefnt álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2023 jafnframt í sér tilmæli um að greiða fyrir annarri hafnaraðstöðu í nágrenni við höfuðborgarsvæðið.

¹ Minnisblað Analytika, sem unnið var fyrir Félag atvinnurekenda, Neytendasamtökin og VR: <https://atvinnurekendur.is/wp-content/uploads/2024/02/Memo-Samrad-240221-LOKA.pdf>

17. Í þessu ljósi vekur athygli að í samgönguáætlun þeirri sem nú liggur fyrir Alþingi virðist gert ráð fyrir að uppbygging hafnar í Þorlákshöfn verði frestað og framlög til verkefnisins verði skorin niður frá því sem áður var ráðgert. Vísar Samkeppniseftirlitið í þessu sambandi til athugasemda sem fram hafa komið, sbr. umsögn Sveitarfélagsins Ölfuss við samgönguáætlunina, dags. 4. febrúar sl.² Mikilvægt er að við umfjöllun nefndarinnar komi fram fyllri skýringar á þessari breytingu þar sem hún virðist á þessu stigi til þess fallin að raska samkeppni.
18. Þá vekur sérstaka eftirtekt viðbrögð Faxaflóahafna og Akraneskaupstaðar, eins af eigendum Faxaflóahafna, við auglýsingu Sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar fyrir aðalskipulagsbreytingu á jörðinni Galtalæk, en samhliða breytingu á aðalskipulagi er unnið að deiliskipulagi fyrir svæðið. Samkvæmt upplýsingum á Skipulagsgátt, er fyrirhugað að á svæðinu verði starfsemi sem hýsi vörugeymslur, geymslusvæði, léttan iðnað og ýmiss konar þjónustusvæði, t.d. vegna hafnsækkinnar starfsemi. Gert er ráð fyrir höfn og viðlegukanti sem muni þjónusta flutningaskip og skemmtiferðaskip.³
19. Í umsögn Faxaflóahafna, dags. 22. október 2025, er eindregið lagst gegn áformum um breytt aðalsskipulag Hvalfjarðarsveitar. Að mati félagsins sé „óhagkvæmt og óábyrgt að ráðast í framkvæmdir við nýja höfn þegar ónýtt tækifæri eru á svæðinu.“ Í stað þess að hefja „nýja kostnaðarsama og umhverfislega íþyngjandi uppbyggingu ætti áhersla að vera á eflingu þeirra hafna og nýtingu þeirra innviða sem þegar eru til staðar á svæðinu.“⁴
20. Í umsögn Akraneskaupstaðar, dags. 23. október 2025, er sömuleiðis fundið að afgreiðslu skipulagslýsingarinnar, m.a. því að ekki sé gerð tilraun til þess „að meta áhrif hennar á hag Faxaflóahafna og eða ræða á vettvangi félagsins um að komin sé fram skipulagshugmynd sem gæti breytt verulega starfsumhverfi fyrirtækisins“. Í umsögninni er uppbygging iðnaðarsvæðis á Grundartanga jafnframt gerð að umtalsefni.⁵
21. Eins og að framan greinir hafa ráðuneyti, Faxaflóahafnir og sveitarfélög sem eiga Faxaflóahafnir vitað um langa hríð af alvarlegum samkeppnishindrunum tengdum hafnaraðstöðu á höfuðborgarsvæðinu. Jafnframt liggur fyrir að þessir aðilar hafa ekki gripið til aðgerða í samræmi við augljósa almannahagsmuni og tilmæli Samkeppniseftirlitsins, til þess að ryðja samkeppnishindrunum úr vegi. Í því ljósi lítur Samkeppniseftirlitið alvarlegum augum framangreindar upplýsingar sem gefa til kynna að Faxaflóahafnir og tilteknir eigendur félagsins telji það hlutverk sitt að vinna gegn því að önnur sveitarfélög og e.a. fyrirtæki skapi aðstæður fyrir aukna samkeppni í flutningum til og frá landinu.

2.3. Tilmæli til umhverfis- og samgöngunefndar vegna vöruflutninga

22. Samkeppniseftirlitið lítur framangreinda stöðu alvarlegum augum. Mælist eftirlitið til þess að umhverfis- og samgöngunefnd taki samkeppnishindranir tengdar vöruflutningum til sérstakrar umfjöllunar og geri viðeigandi breytingar á samgönguáætlun og aðgerðaráætlun vegna hennar, með það að markmiði að efla samkeppni í flutningum, bæði í land- og sjóflutningum.

² Sjá einnig grein framkvæmdastjóra Félags atvinnurekenda og bæjarstjóra Sveitarfélagsins Ölfuss í Morgunblaðinu þann 6. desember 2025 og grein fulltrúa í Hafnar- og framkvæmdarnefnd Ölfuss á vísir.is þann 12. desember sama ár.

³ Sjá upplýsingar á þessari slóð: <https://skipulagsgatt.is/issues/2025/63>

⁴ Sjá umsögn Faxaflóahafna sf., dags. 22. október 2025, sbr. þessa slóð: <https://skipulagsgatt.is/files/ba1cbac9-06aa-448c-82ad-7f0a8a5f9abc>

⁵ Sjá umsögn Akraneskaupstaðar, dags. 23. október 2025, sbr. þessa slóð: [d443a62d-bb66-48c2-ab41-4d3aac1f9aa6](https://skipulagsgatt.is/files/d443a62d-bb66-48c2-ab41-4d3aac1f9aa6)

23. Við þá umfjöllun telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að viðkomandi ráðuneyti upplýsi nefndina um samskipti Faxaflóahafna og eigenda félagsins við ráðuneyti í tengslum við gerð samgönguáætlunar, þ.m.t. umfjöllun um forgangsröðun og fjárveitingar til samgöngumannvirkja sem veita nú eða kynnu í framtíðinni að veita hafnarrekstri félagsins samkeppnislegt aðhald. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þetta mikilvægt til þess að nefndin geti tekið upplýstar ákvarðanir um samgönguáætlun að þessu leyti.

24. Vel útfærð samgönguáætlun sem mælir fyrir um eða greiðir fyrir aðgerðum til að efla samkeppni í vöruflutningum er til þess fallin að skapa aðstæður fyrir lægra vöruverð á Íslandi til langrar framtíðar, til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulíf. Um leið geta stjórnvöld haft áhrif á þróun verðbólgu og samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

3. Samkeppnishindranir tengdar fólksflutningum

25. Í fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu um samgönguáætlun er fjallað um fólksflutninga. Þar á meðal er víðað vikið að flugsamgöngum og rekstri Keflavíkurflugvallar. Meðal annars eru sett markmið um að Keflavíkurflugvöllur verði öflugur alþjóða- og tengiflugvöllur sem standist bestu flugvelli erlendis. Jafnframt er fjallað um eflingu almenningssamgangna milli flugvallarins og höfuðborgarsvæðisins.

3.1. Samkeppnishindranir - fyrri tilmæli Samkeppniseftirlitsins til stjórnvalda

26. Af þessu tilefni er rétt að vekja athygli á að með álit [nr. 1/2022](#), *Starfsumhverfi Isavia ohf. og samkeppnisaðstæður tengdar Keflavíkurflugvelli*, beindi Samkeppniseftirlitið til stjórnvalda tilmælum um aðgerðir til þess að ryðja úr vegi fjölþættum samkeppnishindrunum. Þessar hindranir eiga það sammerkt að tengjast Isavia ohf. og rekstri þess á Keflavíkurflugvelli, þ.e. flugi til og frá vellinum, afgreiðslu flugfélaga, þjónustu við farþega inni á vellinum og utan hans og síðast en ekki síst atvinnurekstri utan vallarins, þ.e. einkum fólksflutningum til og frá flugvellinum.

27. Umrætt álit Samkeppniseftirlitsins byggir annars vegar á allmörgum athugunum eftirlitsins, einkum í tilefni af kvörtunum ýmissa atvinnufyrirtækja. Hins vegar vísar álitid til [skýrslu OECD frá nóvember 2020](#) um samkeppnismat á íslenskri ferðaþjónustu og byggingariðnaði, þar sem m.a. var lagt mat á samkeppnisaðstæður á Keflavíkurflugvelli og rekstur Isavia. Í þessari skýrslu OECD eru meginniðurstöður hvað varðar Keflavíkurflugvöll dregnar saman á eftirfarandi hátt: „Keflavíkurflugvöllur gegnir þýðingarmiklu hlutverki fyrir ferðaþjónustu á Íslandi þar sem um hann ferðast nánast allir þeir erlendu ferðamenn sem heimsækja Ísland. Þrátt fyrir það er hann einn óhagkvæmasti og dýrasti flugvöllur í Evrópu, jafnvel í samanburði við flugvelli af sömu stærð sem taka á móti svipuðum fjölda farþega og starfræktir eru við sambærilegar veðurfarsaðstæður. Rekstur allra flugvalla á Íslandi er í höndum Isavia, sem er opinbert hlutafélag í eigu ríkisins. Er rekstur félagsins sá óhagkvæmasti í samanburði við rekstur allra annarra flugrekstraraðila í Evrópu. Líkur eru á að núgildandi regluverk[] og fyrirkomulag eignarhald[s] flugvalla á Íslandi k[unni] að stuðl[a] að þessari niðurstöðu. Þannig setur það Isavia engar skorður varðandi verðlagningu á flugvallarþjónustu á Íslandi, sem á endanum kemur niður á neytendum.“

28. Tilmælum Samkeppniseftirlitsins í umræddu álit nr. 1/2022 var beint til **innviðaráðherra** sem fer með samgöngumál, **fjármála- og efnahagsráðherra** sem fer með eignarhald á Isavia (þ.m.t.

eigendaaðhald) og ferðamála-, viðskipta- og menningarmálaráðherra, nú **atvinnuvegaráðherra**, sem fer með skipan ferðamála.

29. Tilmælin eru í meginatriðum eftirfarandi:

- a) Tryggt verði að lög sem Isavia starfar eftir séu ekki túlkuð með þeim hætti að þau þrengi gildissvið samkeppnislaga (kaflí 5.1 í álitinu). Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur Isavia í ýmsum málum oftúlkað svigrúm sitt til horfa fram hjá markmiðum samkeppnislaga og með því unnið gegn því að hvatar samkeppninnar séu nýttir til að auka hagkvæmni og efla atvinnustarfsemi sem tengist Keflavíkurflugvelli.
- b) Settur verði skýr og gegnsær rammi um gjaldtöku Isavia (kaflí 5.2). Gjaldtaka miðist eins og hægt er við kostnað af viðkomandi starfsemi. Athuganir Samkeppniseftirlitsins og OECD benda til þess að verulega skorti á skýra stefnumörkun Isavia og stjórnvalda að því er varðar gjaldtöku á Keflavíkurflugvelli. Skýr stefnumörkun um þetta, ásamt eftirfylgni við hana, er mikilvægur grundvöllur að allri starfsemi á flugvöllinum, þ. á m. fólksflutningum til og frá völlum.
- c) Settar verði reglur um framkvæmd og efni útboða og sérleyfissamninga sem varða úthlutun á aðstöðu á eða við flugvöllinn (kaflí 5.3). Athuganir Samkeppniseftirlitsins og OECD benda til þess að brýnt sé að endurskoða undirbúning, framkvæmd og efni samninga sem Isavia gerir við fyrirtæki sem vilja bjóða vörur og þjónustu í flugstöðinni eða á flugvöllum eða við hann. Stefnumörkun um þetta hefur m.a. áhrif á fólksflutninga milli Keflavíkur og höfuðborgarsvæðisins.
- d) Settar verði reglur um þátttöku Isavia í samkeppnisstarfsemi á eða við flugvöllinn þar sem jafnræði og hlutlægni verði gætt (kaflí 5.4 í álitinu). Keflavíkurflugvöllur er mikilvæg gátt inn og út úr landinu og þar með uppspretta og aflgjafi margháttaðrar atvinnustarfsemi í þjónustu við ferðamenn og aðra sem nota flugvöllinn. Það hefur því mikla þýðingu hvernig Isavia hagar starfsemi sinni, þ. á m. ákvörðunum sem hafa áhrif á möguleika fyrirtækja til að bjóða þjónustu á eða við flugvöllinn. Þetta er sérstaklega mikilvægt á sviðum þar sem Isavia er sjálft að bjóða þjónustu og er í sumum tilvikum að keppa við fyrirtæki sem bjóða þjónustu tengda flugvöllum. Hefur þetta ekki síst áhrif á fólksflutninga milli Keflavíkur og höfuðborgarsvæðisins.
- e) Staðinn verði vörður um samkeppni í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli (kaflí 5.5). Þýðingarmikið er fyrir íslenska ferðapjónustu og hag neytenda að koma á og varðveita samkeppni í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli. Samkeppni á þessu sviði gerir nýjum flugfélögum kleift að hefja samkeppni í flugi, með tilheyrandi lækkun verðs, aukinni eftirspurn og áhuga erlendra flugfélaga og ferðapjónustuaðila á Íslandi.
- f) Úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli taki mið af hagsmunum almennings og ferðapjónustunnar af virkri samkeppni í flugi til og frá landinu (kaflí 5.6). Með afgreiðslutíma er hér átt við tíma sem flugfélög fá úthlutað á flugvelli til að lenda og nýta sér flugafgreiðslu og þjónustu á flugvöllum og taka aftur á loft. Með álitinu voru áréttað fyrri tilmæli, sbr. álit [nr. 2/2015](#). Tilhögun við úthlutun afgreiðslutíma hefur veruleg áhrif á getu flugfélaga til að keppa, en núverandi fyrirkomulag veitir Ícelandair forgang að stórum hluta eftirsótttra afgreiðslutíma.

- g) Kannaðar verði leiðir til að auka hagkvæmni í starfsemi Keflavíkurflugvallar (kaflí 5.7). Það var niðurstaða bæði OECD og Samkeppniseftirlitsins að gera þyrfti breytingar á fyrirkomulagi gjaldtöku í útboðum og samkeppni um aðstöðu á Keflavíkurflugvelli. Þannig verði skapað meira aðhald til hagsbóta fyrir notendur flugvallarins. Um leið verði lagður aukinn þrýstingur á rekstraraðila flugvallarins að hagræða í starfsemi sinni og auka samkeppnishæfni.
- h) Eigendastefna Isavia taki tillit til framangreindra tillagna og verði gerð opinber (kaflí 5.8). Mikilvægt er að stjórnvöld beiti virku eigendaaðhaldi gagnvart þeirri mikilvægu starfsemi sem fram fer á vettvangi Isavia. Mælt var til þess að eigendastefna stjórnvalda yrði endurskoðuð að þessu leyti.

30. Á árinu 2024 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um það til hvaða aðgerða viðkomandi ráðuneyti hefðu gripið í tilefni af framangreindum tilmælum. Í framhaldinu átti eftirlitið fundi með innviðaráðuneytinu og fjármála- og efnahagsráðuneytinu á árinu 2025. Svör ráðuneytanna gefa til kynna að ekki hafi verið brugðist við tilmælunum af hálfu stjórnvalda. Þannig hafi stjórnvöld að flestu leyti látið hjá líða að grípa til aðgerða á samræmi við tilmæli Samkeppniseftirlitsins og OECD.

3.2. Tilmæli til umhverfis- og samgöngunefndar vegna fólksflutninga

31. Með hliðsjón af framangreindu mælist Samkeppniseftirlitið til þess að álit [nr. 1/2022](#) verði haft til hliðsjónar við umfjöllun umhverfis- og samgöngunefndar um samgönguáætlun og aðgerðaáætlun vegna hennar. Ljóst er að þingsályktunartillagan tekur ekki á mikilvægum atriðum er varða rekstur samgöngumannvirkja í flugi sem að framan eru rakin. Jafnframt eru tækifæri til þess að kveða í samgönguáætlun á um aðgerðir sem til þess að draga úr samkeppnishindrunum sem skaða fólksflutninga til og frá landinu, samgöngur og fólksflutninga milli Keflavíkurflugvallar og annarra áfangastaða innanlands, sem og aðrar samgöngur innanlands.
32. Þá er sérstaklega mikilvægt að hugað sé að því hvernig stjórnvöld geta liðkað til fyrir aukinni samkeppni í flugi til og frá landinu, í ljósi þess að samkeppni á því sviði hefur veikst með falli Play air síðasta haust. Samkeppnislegu aðhaldi frá erlendum flugfélögum sem fljúga til Íslands á tilteknum flugleiðum verður ekki jafnað saman við samkeppni milli flugfélaga sem fljúga héðan, þ.e. byggja starfsemi sína upp hér á landi með tengiflugi yfir Atlantshafið. Slík samkeppni hefur reynst mikilvæg íslensku samfélagi á þessari öld og lækkað umtalsvert flugfargjöld, en er nú lokið a.m.k. í nokkurn tíma. Við þær aðstæður er hætt á að fargjöld hækki verulega, með tilheyrandi skaðlegum áhrifum á ferðaþjónustu og hagsmuni þeirra sem hér búa.
33. Ekki þarf því að fjölyrða um mikilvægi þess að stjórnvöld hugi að þessum atriðum. Aðgerðir sem efla samkeppni á þessu sviði eru til þess fallnar að renna styrkari stöðum undir ferðaþjónustu og halda niðri kostnaði í flugsamgöngum (þ. á m. vinna gegn verðbólgu til lengri tíma), til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulíf.

4. Opinber innkaup og útboð í framkvæmdum tengdum samgöngum

34. Í umfjöllun þingsályktunartillögu um samgönguáætlun er fjallað um markmið um hagkvæmar samgöngur og m.a. vikið að því að greind verði sóknarfæri í innkaupum og útboðum og útboðsáætlanir mótaðar þar sem það á við.

35. Af þessu tilefni er rétt að áréttu að við blasir að stjórnvöld geta náð fram verulegum sparnaði í ríkisrekstri með því að styrkja umgjörð um opinber innkaup, þ. á m. með því að efla framkvæmd þeirra, gagnasöfnun og koma á styrkara eftirliti, þ.m.t. kærufarli.
36. Með slíkum aðgerðum geta stjórnvöld búið svo um hnútana að ríki og sveitarfélög fái betri vörur og þjónustu á hagstæðara verði. Með öðrum orðum fái stjórnvöld meira fyrir minna.⁶ Getur þetta leitt til mikils sparnaðar og hagkvæmni á mörgum sviðum ríkisrekstrar. Á það ekki síst við um uppbyggingu dýrra og umfangsmikilla samgönguinnviða.
37. Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum mánuðum leitað eftir samtali um framangreint við stjórnvöld, þ.m.t. innkaupastofnanir ríkisins. Í þessu sambandi má nefna að þann 18. febrúar nk. efnir Samkeppniseftirlitið, Stjórnarráðið og OECD til vinnustofu um opinber innkaup og í framhaldinu, eða þann 19. febrúar, standa sömu aðilar að opnum fundi þar sem m.a. þessi málefni verða til umfjöllunar.
38. Í þessu sambandi leggur Samkeppniseftirlitið m.a. áherslu á eftirfarandi:

- a) Að útboð séu vandlega undirbúin og útfærð, þ. á m. með það að markmiði að útboðin örfri í reynd samkeppni á viðkomandi sviði til lengri tíma. Þannig er mikilvægt að útfærsla útboðs miði m.a. að því að búa í hagin fyrir virkari samkeppni milli fyrirtækja á viðkomandi markaði við næsta útboð, og svo koll af kolli.

Fylgífiskur virkari samkeppni er síðan aukin nýsköpun, þar sem nýjar aðferðir eru þróaðar til þess að mæta nýjum þörfum. Með því að fylgja þessu markmiði eru stjórnvöld ekki einvörðungu að skapa aðstæður fyrir hagkvæmari innkaup fyrir sína hönd, heldur einnig efla samkeppni á mörkuðum almennt, atvinnulífi, þjóðarbúi og neytendum til hagsbóta. OECD hefur beint tilmælum til aðildarríkja um beitingu útboða í opinberum innkaupum, þar sem fjallað er nánar um þetta.⁷

Að mati Samkeppniseftirlitsins blasa við tækifæri fyrir stjórnvöld til að styrkja umgjörð útboðsmála að þessu leyti.

- b) Að þess sé vandlega gætt að samráð eigi sér ekki stað milli bjóðenda í útboðum (e. bid rigging). tilkynnt sé um grun um samráð til samkeppnisyfirvalda og gripið til íhlutunar þegar við á.

Samráð bjóðenda í tengslum við útboð er talið á meðal alvarlegustu samráðsbrot. Hefur Samkeppniseftirlitið fjallað ítrekað um þetta, m.a. í áliti nr. 4/2009, *opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir*, sem eftirlitið hefur síðan fylgt eftir í samskiptum við stjórnvöld. Þar er fjallað um skaðsemi samráðs í útboðum og bent á leiðir til að koma auga á vísbendingar um brot.

⁶ OECD hefur dregið mikilvægi opinberra útboða saman með svofelldum hætti: „Public procurement is a crucial pillar of strategic governance and services delivery for governments. In view of the volume of spending it represents, governments have a fundamental responsibility to carry out public procurement efficiently and with high standards of conduct in order to ensure high quality of public service delivery and safeguard the public interest. Used strategically, public procurement can help make economies more productive, public sectors more efficient, societies and economies more inclusive, and institutions more trusted. Well-designed public procurement systems can also contribute to achieving pressing policy goals such as environmental protection, innovation, job creation and the development of small and medium enterprises“
Sjá heimasíðu OECD, Background information, á eftirfarandi slóð: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411#backgroundinformation>.

⁷ Recommendation of the Council on Public Procurement (OECD/Legal/0411, adopted on 18/02/2015: [OECD Legal Instruments](https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411).

Jafnframt hefur OECD uppfært og gefið út [leiðbeiningar](#) um varnir gegn ólögmætu samráði í útboðum (Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement)⁸. Þar er bent á leiðir til þess að auka samkeppni í útboðum, minnka líkurnar á samráði í úboðum og koma auga á mögulegt samráð í útboðum. Íslensk útgáfa leiðbeininganna verður birt á næstunni.

- c) Að safnað sé miðlægt ítarlegum upplýsingum um öll útboð á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, sem opinberir aðilar nýti til að læra af reynslunni og greina með kerfisbundnum hætti vísbendingar um lögbrot, s.s. samráð fyrirtækja. Gagnagrunnur af þessu tagi er ekki til á Íslandi. Brýnt er að bæta úr þessu.

39. Samkeppniseftirlitið mælist til þess að við umfjöllun um fyrirliggjandi þingsályktunartillögu verði hugað að því hvernig opinber innkaup og útboð verði nýtt til að ná fram aukinni hagkvæmni og rekstrarsparnaði við uppbyggingu og viðhald samgöngumannvirkja, þar sem m.a. verði höfð hliðsjón af framangreindum atriðum.

5. Niðurlag

40. Samkeppniseftirlitið telur brýnt að hugað verði að framangreindum atriðum við umfjöllun Alþingis um fyrirliggjandi þingsályktunartillögu. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að koma á fund nefndarinnar til þess að fylgja umsögninni frekar úr hlaði.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Hulda Hákonardóttir

⁸ OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update), 11. September 2025: [What is bid rigging?: OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement \(2025 Update\) | OECD](#).